

S

ULF BERNITZ, LARS OXELHEIM &
THOMAS PERSSON (REDAKTÖRER)

Välfärdsgapet – EU:s sociala utmaning

EUROPAPERSPEKTIV 2015

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 Thomas Persson 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 978-91-7359-088-4

© 2015 Respektive författare/Santérus Förlag

Omslagsidé: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Johan Ekelund 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 2015

Innehåll

Förord • 7

Inledning • 9

Anna-Sara Lind

EU-medborgarnas sociala rättigheter • 23

Ann-Cathrine Jungar

Högerpopulistiska partier och EU-politikens inriktning • 51

Joakim Ruist

Välfärdsgapet och den fria rörligheten • 89

Johan Bo Davidsson

Eurokrisen och EU:s nya arbetsmarknadspolitik • 111

Lars Magnusson och Sofia Murhem

EU:s sociala dialog 1985–2015: Har den spelat ut sin roll? • 137

Jenny Julén Votinius

Ungdomarna och arbetsrätten i krisens Europa • 163

Jaan Paju

Den nationella socialförsäkringens framtid i EU • 191

Martin Ljunge

Tillitens roll för skillnader i hälsa och välbefinnande i EU • 221

Nicholas Charron och Bo Rothstein

Social tillit i Europas regioner • 245

Presentation av författare och redaktörer • 267

Förord

”I dag vänder Europa blad”, hävdade den ny tillträdde EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker när han nyligen inför Europaparlamentet i Strasbourg presenterade sin investeringsplan för Europa värd 315 miljarder euro, vilket motsvarar hisnande 2,9 biljoner kronor. Tanken är att massiva investeringar i infrastruktur, utbildning och annat, ska få i gång den europeiska ekonomin efter krisen. Efter flera år av hårda ekonomiska åtstramningar väntar nu investeringar och satsningar för att öka den europeiska konkurrenskraften.

Men innan planen realiserar måste den först beslutas av Europaparlamentet och av EU-ländernas regeringar. Och kritikerna är många både bland de som menar att satsningarna är otillräckliga och kommer för sent, och de som anser att EU snarare borde fokusera på att undanröja hinder och begränsningar genom avregleringar och regelförenklingar. Diskussionen sker också mot bakgrund av stora framgångar i Europa för de politiska krafter som vill rulla tillbaka EU-samarbetet, minska rörligheten på den inre marknaden och stänga gränserna för invandrare.

Krisen har dragit isär Europa. Trots att EU satt kampen mot fattigdom och socialt utanförskap som en av EU:s toppprioriteringar har utvecklingen gått i motsatt riktning. De ekonomiska skillnaderna både inom och mellan EU:s medlemsstater ökar. Enligt den senaste sammanställningen från EU:s egen statistikbyrå, *Eurostat*, riskerar var fjärde EU-medborgare att hamna i fattigdom eller social utslagning. Och skillnaderna mellan länderna är stora. Värst är situationen i Bulgarien, Rumänien och Grekland, medan medborgarna i Tjeckien, Nederländerna och Sverige löper betydligt lägre risk att drabbas av fattigdom eller social utslagning.

Även arbetslösheten drabbar länderna olika hårt. Ungefär var fjärde grek och spanjor har blivit arbetslös i spåren av krisen medan

Tyskland och Österrike endast har en arbetslöshet på 4,9 respektive 5,1 procent. Risken är således att ett bestående välfärdsgap är på väg att etablera sig mellan Europas välmående ekonomier och de länder som halkat efter. Unionssamarbetet står inför en stor social, ekonomisk och politisk utmaning.

Genom *Europa 2020-strategin* har unionen åtagit sig att lyfta minst 20 miljoner européer ur fattigdom. På pappret har också EU-samarbetets sociala dimension fått ökad vikt sedan Lissabonfördraget 2009 då rättighetsstadgan och målet om en social marknadsekonomi skrevs in i fördraget. Men frågan är om EU-medborgarnas sociala rättigheter är tillräckliga för att tillgodose unionens höga ambitioner eller om det krävs exempelvis en gemensam europeisk socialförsäkring och en ny arbetsmarknadspolitik för att möta den sociala utmaningen.

I Europaperspektiv 2015 diskuterar elva ledande forskare inom ekonomi, juridik och statsvetenskap den stora sociala, ekonomiska och politiska utmaning som EU-samarbetet står inför. Räcker de nya tillväxtsatsningarna till, eller vad krävs för att unionen ska lyckas överbrygga välfärdsgapet? Vad krävs för att Europa 2020-strategin ska lyckas lyfta minst 20 miljoner européer ur fattigdom? Och vad betyder de högerpopulistiska partiernas framgångar för diskussionen om att omfördela mer resurser inom unionen?

Detta är den artonde årgången 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.

Det redaktionella arbetet har hållits samman av redaktionssekreterare Moa Mårtensson vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Bokens uppläggning diskuterades med författarna i Mölle den 20 maj 2014 i anslutning till det ekonomiska nätverkets årligen återkommande forskningskonferens.

Stockholm, Lund och Uppsala i januari 2015

Ulf Bernitz Lars Oxelheim Thomas Persson

Inledning

Redan i Romfördraget från 1957, som lade grunden för EU-samarbetet, etablerades idén om den europeiska gemenskapens sociala dimension. De omfattande strukturrationaliseringar som gjordes efter Andra världskriget drabbade bland annat den kontinentaleuropeiska kol- och stålindustrin mycket hårt. När den gemensamma marknaden öppnade upp för ökad handel mellan medlemsländerna riskerade också vissa befolkningsgrupper att missgynnas av ekonomiska omstruktureringar. Inrättandet av den Europeiska socialfonden, den allra första strukturfonden, syftade därför till att förbättra arbetstagarnas rörlighet och deras möjligheter att få arbete på den gemensamma marknaden. De som drabbades av arbetslöshet skulle ges möjlighet till omskolning eller få hjälp att flytta till de delar av Europa där de nya jobben fanns.

Men även om den sociala dimensionen av det europeiska integrationsprojektet löper som en röd tråd genom historien har den alltid varit underordnad den ekonomiska och politiska integrationen. Inrättandet av den Europeiska socialfonden är illustrativt för den ambitionsnivå som funnits sedan starten. Insatserna syftar primärt till att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan EU:s länder och regioner. Stöd kan förvisso ges till grupper av individer som är extra utsatta, exempelvis långtidsarbetslösa, unga och invandrare, men primärt riktas det till de svagaste regionerna i Europa. Genom att satsa på att öka konkurrenskraften och sysselsättningen i de svaga regionerna, istället för att rikta stödet direkt till samhällets svagaste individer, vill EU förbättra den sociala sammanhållningen.

Den omfördelning som sker via den Europeiska socialfonden är också försvinnande liten i jämförelse med vad länderna själva satsar på social- och välfärdspolitik. EU:s budget uppgår till cirka 1300 miljarder kronor om året, där varje land bidrar med 1 procent av sin bruttonationalinkomst (BNI) och 0,3 procent av momsintäkterna.

Av EU:s totala budget utgör den Europeiska socialfonden ungefär 10 procent, medan en större del av unionens budget går till jordbruk, fiske, miljö och landsbygdsutveckling, och därutöver till andra regionalpolitiska stöd via strukturfonderna. Medlemsländernas budgetar är sammantaget ca 50 gånger större än EU:s och var för sig lägger varje land – förvisso med stora variationer – avsevärt mycket mer på det som kan sägas röra social- och välfärdspolitik.

Det är också mot bakgrund av de senaste årens djupa ekonomiska kris som EU:s sociala underskott blivit uppenbart. Trots att EU satt kampen mot fattigdom och socialt utanförskap som en av sina topprioriteringar i och med *Europa 2020-strategin* har utvecklingen gått i motsatt riktning. De ekonomiska skillnaderna har ökat under krisåren både inom de krisdrabbade länderna och mellan EU:s medlemsstater. Enligt den senaste sammanställningen från EU:s egen statistikbyrå, *Eurostat*, riskerar över 120 miljoner EU-medborgare att hamna i fattigdom eller social utslagning, vilket utgör nästan var fjärde EU-medborgare (24,5 procent). Och skillnaderna mellan länderna är stora. Värst är situationen i Bulgarien, Rumänien och Grekland, medan medborgarna i Tjeckien, Nederländerna och Sverige löper betydligt lägre risk att drabbas av fattigdom eller social utslagning.

Även arbetslösheten drabbar länderna olika hårt. Ungefär 25 miljoner européer går utan arbete, men medan var fjärde grek och spanjor har blivit arbetslös i spåren av krisen har Tyskland och Österrike endast en arbetslöshet på runt fem procent. Risken är således att ett bestående välfärdsgap är på väg att etablera sig mellan Europas välmående ekonomier och de länder som halkat efter. Krisen har blottlagt EU:s oförmåga att agera kraftfullt på det sociala området. Social- och välfärdspolitik, skattepolitik och merparten av arbetsmarknadspolitiken ligger i allt väsentligt bortom unionens beslutsfär. De sociala konsekvenserna av de senaste årens krishantering – omfattande arbetslöshet, utbredd fattigdom och utarmade sociala trygghetssystem – har således medlemsländerna själva fått hantera. Detta har vi tidigare skrivit om bland annat i *Europaperspektiv 2011 – Överlever EMU utan fiskal union?* – där bristerna i den ekonomiska och monetära unionens konstruktion diskuterades.

När den så kallade *Delorskommittén*, som bestod av medlemsländernas centralbankschefer under ledning av kommissionsordföranden Jacques Delors, skisserade grunden för EMU-projektet, lanserades idén att länderna skulle samordna den ekonomiska politiken men aldrig ta steget vidare till en gemensam fiskal union. Ansvaret för penningpolitiken överlämnades till den oberoende Europeiska centralbanken i Frankfurt men skatte- och finanspolitiken skulle även fortsättningsvis skötas av medlemsländerna själva, inte av EU. Viss omfördelning skulle istället ske genom en regionalpolitik baserad på ländernas årliga medlemsavgifter. När krisen drabbade Europa efter den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers konkurs 2008 fick istället ad hoc-lösningar rädda krisländerna genom att låta medborgarna i framför allt euroländerna betala enorma miljardbelopp i nödlån till de värst drabbade ekonomierna. Samtidigt har centrala delar av välfärdssystemen i krisländerna monterats ned.

Men ambitionen med unionssamarbetets sociala dimension har stundtals varit betydligt högre. När en ny kommission tillträdde 1985 under ledning av Jacques Delors påbörjades en intensiv fas i EU:s historia. Den inre marknaden skulle förverkligas med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Arbetet resulterade i den Europeiska enhetsakten, som trädde i kraft den 1 juli 1987. Förutom att staka ut vägen mot den inre marknads förverkligande, införde Enhetsakten även vissa bestämmelser om en gemensam socialpolitik, främst gällande arbetsmiljö, samt en gemensam politik för ekonomisk och social sammanhållning som syftade till att motverka de negativa verkningarna av den inre marknads dynamik, framför allt för de minst utvecklade medlemsstaterna och regionerna. Genom Enhetsaktens utvidgning av gemenskapens befogenheter och den reform av institutionerna som den gav upphov till, lades också grunden till den ekonomiska och monetära union som kom att inrättas genom Maastrichtfördraget.

Parallellt med förhandlingarna om Enhetsakten sammankallade också Jacques Delors ett möte med arbetsmarknadens parter, fackföreningarnas europeiska samarbetsorganisation (ETUC) och den europeiska arbetsgivarfederationen (UNICE), vilket inledde den så

kallade *sociala dialogen*. Här talade Delors om behovet av ett ”socialt Europa” som en förutsättning för den fortsatta integrationsprocessen. I takt med att olika sektorer av den europeiska ekonomin öppnades upp för konkurrens, inklusive den offentliga sektorn, behövde parterna på arbetsmarknaden diskutera de villkor som skulle gälla på den gemensamma marknaden. Det arbete som påbörjades med den sociala dialogen ledde så småningom fram till det sociala protokoll som antogs i och med Maastrichtfördraget 1991. Amsterdamfördraget från 1997 innebar att det sociala protokollet blev en integrerad del av fördraget.

Unionens sociala ambitioner vidgades ytterligare år 2000 genom den så kallade *Lissabonstrategin*, som skulle göra unionen till den mest konkurrenskraftiga ekonomin samtidigt som tillväxten gjordes hållbar och den sociala sammanhållningen inte äventyrades. Metoden för att förverkliga de höga ambitionerna – den öppna samordningsmetoden – baseras i huvudsak på frivillig eller ”mjuk” samordning snarare än tvingande regler och lagstiftning. Genom jämförelser mellan bland annat olika pensions- och socialförsäkringssystem skulle medlemsländerna lära av varandra, vilket vi bland annat skrivit om i Europaperspektiv 2005 – *Lissabonstrategin i halvtid*. Samtidigt utvidgades också den legala basen för sociala rättigheter genom antagandet av EU:s rättighetsstadga år 2001. Stadgan framförhandlades i förslaget till konstitutionellt fördrag för EU, som sedan antogs i modifierad form i och med Lissabonfördraget 2009. Till Lissabonfördraget fogades även målet om att EU ska vara en social marknadsekonomi.

Kampen mot fattigdom och socialt utanförskap är även fortsatt en av EU:s toppprioriteringar efter de senaste årens ekonomiska kris. Genom *Europa 2020-strategin* – efterföljaren till Lissabonstrategin – har EU som mål att hjälpa minst 20 miljoner människor ur fattigdom och social utestängning. Dessutom ska 75 procent av befolkningen i åldern 20–64 år ha ett arbete senast 2020. Huvudinitiativen i Europa 2020-strategin, exempelvis plattformen mot fattigdom och social utestängning och agendan för ny kompetens och arbetstillfällen, ska bidra till att nå målen. Genom kommissionens paket för sociala investeringar får numera medlemsländerna också råd om hur de kan

reformera sina välfärdssystem och satsa på sociala investeringar. Den europeiska planeringsterminen, som är en av de viktigaste reformerna efter krisen, utgör ramen för styrningen och övervakningen av EU-ländernas ekonomiska och sociala reformer för att nå Europa 2020-målen. Kommissionen föreslår lösningar på ländernas problem i sina landspecifika rekommendationer.

Nyligen kunde vi också läsa att kommissionens vice ordförande Valdis Dombrovskis och sysselsättningskommissionär Marianne Thyssen föreslog arbetsmarknadens parter på EU-nivå att till våren 2015 anordna ett högnivåmöte för att återlansera den europeiska sociala dialogen, trettio år efter att Jacques Delors initierade den i slottet Val Duchesse strax utanför Bryssel. Kommissionen menar att en fungerande social dialog är en förutsättning för att Europas sociala marknadsekonomi ska fungera, vilket stämmer väl överens med arvet från Delors.

Men är åtgärderna tillräckliga för att överbrygga det växande välfärdsgapet? Den här boken handlar om den stora sociala utmaning som EU-samarbetet står inför. Räcker de nya tillväxtsatsningarna till, eller vad krävs för att unionen ska lyckas överbrygga välfärdsgapet? Vad krävs för att Europa 2020-strategin ska lyckas lyfta minst 20 miljoner européer ur fattigdom? Och vad betyder de högerpopulistiska partiernas framgångar för diskussionen om att omfördela mer resurser inom unionen? Räcker socialfonden, strukturfonderna och krispolitiken för att säkra unionens sociala sammanhållning, eller behövs nya politiska verktyg? På pappret har EU-samarbetets sociala dimension fått ökad vikt sedan Lissabonfördraget 2009, då rättighetsstadgan och målet om en social marknadsekonomi tog plats i fördraget. Men frågan är om nya åtgärder krävs för att tillgodose unionens höga ambitioner, exempelvis en gemensam socialförsäkring eller en ny arbetsmarknadspolitik som bättre kan möta den sociala utmaningen. Dessa är några av de frågeställningar som *Europaperspektiv 2015* – den artonde årgången av årsboken – behandlar. Någon fullständig bild av EU:s roll inom alla dessa områden är inte möjligt att ge. Istället ligger fokus i boken på några områden där den sociala utmaningen är särskilt stor och unionens insatser de kommande månaderna och åren kan spela en avgörande roll.

I bokens första kapitel beskriver *Anna-Sara Lind* hur unionsmedborgarnas fördragsfästa sociala rättigheter, såsom exempelvis rätten till socialt bistånd, rätten till hälsa och rätten till arbete, kommer till uttryck i ett EU som i början av 2015 är drabbat av såväl förtroendekris som ekonomisk kris. Lind menar att inte minst förtroendekrisen sätter gränser för möjligheten att förverkliga dessa rättigheter och den solidaritet mellan medlemsstaterna som artikuleras i EU:s grundläggande fördrag. Nya skrivningar i Lissabonfördraget 2009 syftade till att konsolidera EU som en social marknadsekonomi med tydligt reglerade sociala rättigheter, men de har inte fått det genomslag man kunde vänta sig. Analysen i kapitlet visar hur medlemsstaterna valt att förhålla sig avvaktande till sociala rättigheter och att även EU-domstolen tvekar att träda in på ett svårt och snårigt tolkningsområde där politiska överväganden de facto överlämnas till en juridisk instans.

Mot denna bakgrund framhåller Lind att det nu är viktigt att medlemsstaterna själva, inom ramen för EU-samarbetet, tar steget att aktivt uttolka och använda de grundläggande reglerna som har bäring på sociala rättigheter. På så sätt kan också EU-domstolen förmås att våga tolka och tillämpa reglerna och ta steget mot ännu ett paradigmskifte i EU-rätten. Lind understryker att det är grundläggande för ett väl fungerande samhälle och rättsstaten att i svåra tider kunna förutse och lita på de rättsliga bortersta ramarna. Kanske – om man hade lyft fram de grundläggande rättigheterna – att man därigenom hade kunnat skapa mer förtroende för de åtgärder som vidtagits under den ekonomiska krisen? Linds övergripande slutsats är att krisöverenskommelserna hade kunnat motiveras och förklaras på ett nytt sätt, och även ges ett annat innehåll, om de grundläggande rättigheterna hade tagits i beaktande. Hon lyfter fram förverkligandet av sociala rättigheter som ett instrument att motverka ekonomiska obalanser mellan medlemsstaterna, men också mellan unionens medborgare.

I bokens andra kapitel ställer *Ann-Cathrine Jungar* frågan om de högerpopulistiska partierna utgör ett hot mot EU:s värdegrund och den fria rörligheten, såsom ofta påstods i debatten kring Europaparlamentsvalet 2014. Hennes analys visar att de högerpopulistiska

partierna bidrar till en bättre åsiktsrepresentativitet i de europeiska partisystemen: till följd av deras närvaro reflekteras i högre utsträckning väljarnas olikartade preferenser i frågor som gäller invandring och EU. Av detta drar Jungar slutsatsen att högerpopulistiska partier etablerats och vuxit för att det finns en efterfrågan hos en grupp väljare på deras invandrings- och EU-kritiska politik. I Europa är den klassiska politiska konfliktlinjen mellan höger och vänster i socio-ekonomiska frågor även fortsättningsvis den mest relevanta för flertalet av väljarna, men den politiska konfliktlinje som rör socio-kulturella frågor – exempelvis immigration och multikulturalism, jämställdhet och sexuella minoriteter – har fått en ökad relevans. Utvecklingen är intimt förbunden med omvärldsförändringar, såsom globaliseringen och den europeiska integrationen, med en tilltagande avnationalisering av både ekonomi och politik.

Utifrån detta menar Jungar att de högerpopulistiska partierna ställer relevanta frågor om EU:s legitimitet, men också om den globala, europeiska och nationella solidaritetens gränser vad gäller fördelningen av ekonomiska och sociala resurser. Kan denna grupp partier då på något vis utgöra ett korrektiv, och bidra till att göra den europeiska integrationen mer relevant och trovärdig för de EU-medborgare, som misstror den mest? Jungars slutsats är att de högerpopulistiska partierna, trots att de skördade framgångar i Europaparlamentsvalet 2014, har små möjligheter att direkt påverka det politiska beslutsfattandet i EU. Även om deras indirekta inflytande via de nationella regeringarna i ministerrådet har stärkts, ligger deras påverkansmöjligheter mindre i händerna på dem själva, än på de övriga partierna. Utmaningen för de etablerade partierna är att utifrån sina egna ideologier och visioner formulera svar på de frågor som de högerpopulistiska partiernas väljare ställer. En sådan central fråga rör naturligtvis graden av solidaritet och omfördelning mellan EU:s medlemsstater och medborgare.

I det tredje kapitlet redogör *Joakim Ruist* för hur välfärdsgapet mellan medlemsländerna påverkas av EU:s fria rörlighet för arbetskraft. Den fria rörlighetens syfte är att utjämna ekonomiska obalanser mellan unionens länder, men i takt med att dessa obalanser ökat det senaste decenniet har också den fria rörligheten blivit mer ifrågasatt.

Detta grundar sig på farhågan att människor från de fattigare delarna av unionen ska söka sig till de mer generösa välfärdssystemen i de rikare delarna. Ruist menar emellertid att både förhoppningarna och farhågorna om den fria rörlighetens konsekvenser är överdrivna. I realiteten leder skillnader i ekonomisk utveckling bara i liten grad till att arbetskraften rör sig mellan EU:s länder. Rörligheten i EU är allt för liten för att i någon väsentlig grad bidra till ekonomisk utjämning mellan länderna. Undantaget är i viss mån den förflyttning som skett från de nya till de gamla medlemsländerna sedan EU:s utvidgningar 2004 och 2007. Men tvärtom vad som ofta befaras har migranter från de nya medlemsländerna inte inneburit någon nettokostnad för välfärdssystemen i de gamla medlemsländerna. Tvärtom visar Ruist att migranterna i genomsnitt betalar in något mer till de offentliga finanserna än vad de kostar.

Slutsatsen i Ruists kapitel är att EU-länderna bör lägga sig vinn om att upprätthålla den fria rörligheten för arbetskraft, trots att den aldrig har varit så ifrågasatt som den är idag. Han understryker att rörligheten har fört med sig ett antal positiva konsekvenser, även om den hittills har varit mindre än man kunde önska. Även om den fria rörligheten inte orsakar någon hög grad av ekonomisk utjämning mellan EU:s länder, så framhåller Ruist att den förbättrar levnadsstandarden för hundratusentals av EU:s invånare, nämligen de människor som rör sig från länder med lägre inkomster till länder med högre inkomster. Dessutom visar Ruists analys att den fria rörligheten inte någonstans medför betydande negativa konsekvenser för välfärdssystemen, och mot den bakgrunden slår han fast att det inte finns något väsentligt skäl att begränsa den.

I bokens fjärde kapitel fokuserar *Johan Bo Davidsson* på de nya policyinitiativ som tagits för att skärpa EU:s inflytande över arbetsmarknadspolitiken under den ekonomiska krisen. En lärdom från krisen har varit att flera EU-länders exportindustrier har tappat i konkurrenskraft som ett resultat medlemskapet i euron, och att detta i sin tur har haft allvarliga konsekvenser för dessa länders bytesbalans. Davidssons analys visar att den dominerande lösningen på denna problematik har varit att skapa nya politiska verktyg på EU-nivå, för att stabilisera eller minska kostnaderna för arbete inom medlemslän-

derna och på så sätt återställa deras konkurrenskraft. Han lyfter fram två centrala exempel på detta: de avtal som låg till grund för EU:s och IMF:s lån till krisländerna, och de nya regelverk som syftar till ökad koordinering av EU-ländernas ekonomiska politik. De rekommendationer som EU gjort inom ramen för dessa två nya initiativ har framförallt fokuserat på att decentralisera kollektivavtalsförhandlingar och sänka minimilöner och löner i offentlig sektor.

Davidsson diskuterar om det finns risker med en sådan politik vad gäller, å ena sidan, beredskapen för framtida ekonomiska kriser och, å andra sidan, skillnader i ekonomisk och social utveckling mellan EU-länderna. Vad gäller den första aspekten, noterar han att det är länder med en koordinerad lönebildning som mest effektivt har lyckats anpassa sina löneökningar till ökningen i produktivitet över tid. Han lyfter därmed frågan om inte en decentralisering av kollektivförhandlingar går i fel riktning. En större efterfrågan i en viss sektor, t.ex. inom byggsektorn, kan leda till höga löneökningar och mot detta finns inga motmedel i en decentraliserad modell. Vad gäller den andra aspekten menar Davidsson att det finns en risk att EU:s politik på arbetsmarknadsområdet ökar välfärdsgapet mellan krisländerna och de övriga medlemsländerna, eftersom konkurrensmodellen för krisländerna bygger på lägre lönekostnader, samtidigt som sådana offentliga investeringar som kan leda till högre produktivitet inte har skyddats i krispaketen.

I det femte kapitlet beskriver *Lars Magnusson* och *Sofia Murhem* hur den sociala dialogen mellan fack och arbetsgivare på EU-nivå har utvecklats över de senaste tjugo åren, och frågar om den har en roll att spela i mitten av 2010-talet. Deras analys visar att den sociala dialogen, som fick sitt genombrott med Amsterdamfördraget 1999, med tiden har fått en minskad roll. Tre orsaker identifieras: För det första gynnades de tidiga framgångarna med den sociala dialogen av en stark kommission med hög legitimitet, något som EU saknar idag. För det andra har den sociala dialogen försvagats av de sociala parterna, och främst de fackliga organisationernas, allmänna tillbakagång. För det tredje har EU:s utvidgning till allt fler medlemsländer under de senaste tio åren gjort det svårare att komma överens, och ett skäl till detta är att traditionen av fria och oberoende fackföreningar saknas i de forna kommuniststaterna.

Magnusson och Murhem ser flera skäl att hejda denna utveckling och upprätthålla en stark social dialog inom EU. I ett längre tidsperspektiv menar de att den sociala dialogen kan stärka legitimiteten och det medborgerliga stödet för EU-projektet i sin helhet. Genom centrala överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter kan den europeiska arbetsmarknaden och det europeiska näringslivet utvecklas i en riktning som gynnar båda sidor. Vidare menar författarna att det behövs en aktiv diskussion om ökad rörlighet av löntagare mellan EU-länderna i en tid med hög arbetslöshet i de flesta länder, men riktig massarbetslöshet bara i ett fåtal. Genom den sociala dialogen menar de att legitimitet kan skapas för en ökad rörlighet, och att främlingsfientlighet på sikt kan motverkas. De lyfter också fram det åldrande samhället, som sätter press på den välfärd vi uppnått i Europa, och vars lösningar kräver legitimitet i form av en dialog där så många som möjligt känner delaktighet. Slutsatsen är att beslutsfattare nationellt och på europeisk nivå bör främja den sociala dialogen, som ett viktigt redskap för att minska välfärdsgapet inom EU, öka legitimiteten för EU i stort, främja rörligheten och motverka främlingsfientlighet.

I bokens sjätte kapitel behandlar *Jenny Julén Votinius* de välfärdsskillnader som följer på de höga nivåerna av ungdomsarbetslöshet i EU. Ungdomars arbetslöshet är en viktig aspekt av diskussionen om ett välfärdsgap mellan EU:s medlemsstater, eftersom de sämst ställda medlemsstaterna också har den mest omfattande ungdomsarbetslösheten. Lika viktigt är dock det välfärdsgap som snabbt håller på att öppna sig mellan olika generationer i EU. När unga människor inte får tillgång till arbetsmarknaden på samma villkor som äldre uppstår tydliga välfärdsskillnader. Julén Votinius beskriver hur ungdomsarbetslösheten har hanterats i Europa under krisåren, och diskuterar vad som skulle kunna göras för att hejda det välfärdsgap som håller på att etableras mellan generationerna. Diskussionen fördjupas med hjälp av exempel hämtade från nationella arbetsrättsliga reformer som införts i syfte att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden under senare tid, och då särskilt sådana reformer som innebär att det arbetsrättsliga skyddet försvagas specifikt för unga arbetstagare.

Idén att ungdomar ska göras mer attraktiva som arbetskraft genom att just denna grupp utesluts från en del av det arbetsrättsliga skyddet, ifrågasätts i detta kapitel mot bakgrund av grundläggande sociala rättigheter, och då först och främst rätten till skydd mot åldersdiskriminering. Julén Votinius ställer sig kritisk till det kompromissande synsätt som EU-domstolen ger uttryck för i sin praxis om att diskriminering på grund av ålder kan tillåtas om syftet är att främja ungdomars anställbarhet. Hon framhåller att respekt för grundläggande sociala rättigheter också i förhållande till den unga delen av EU:s arbetande befolkning bör ses som en nyckelfaktor för att möta och hejda det välfärdsgap som håller på att etablera sig mellan generationer på Europas arbetsmarknad.

I det sjunde kapitlet analyserar *Jaan Paju* den nationella socialförsäkringens framtid i EU. Socialförsäkring är en viktig del av det som utgör en välfärdsstat, och den har varit en statlig angelägenhet i Europa ända sedan den första lagen om arbetsskadeförsäkring som antogs i Preussen på 1870-talet. I Europa år 2015 är socialförsäkringen fortsatt en nationell angelägenhet, men EU:s befogenhet att utveckla den inre marknaden och unionsmedborgarskapet utmanar medlemsstaternas självbestämmande på området. Paju förklarar och diskuterar de spänningsfält som uppstått där motstridiga intressen gör sig gällande. Medlemsstaternas inhemska socialförsäkringssystem bygger på en nationell och territoriellt begränsad solidaritet, medan EU:s system bygger på en tanke om ekonomisk integration genom fri rörlighet för personer och ett alltmer fristående och betydelsefullt unionsmedborgarskap. Den EU-rättsliga utvecklingen på området väcker frågan hur medlemsstaternas socialförsäkringssystem kan organiseras i framtiden, i samklang med en expansiv EU-rätt.

Paju ställer också frågan om EU:s samordning av de nationella socialförsäkringssystemen har en roll att spela när det gäller att hantera de ökade skillnaderna i ekonomiskt och socialt välstånd medlemsstaterna emellan, eller om samordningens effekt i själva verket är att motverka EU-samarbetets sociala dimension. Han finner att den dragkamp som en EU-samordning av socialförsäkringarna innebär i längden bara kan bli konstruktiv och hållbar om den nuvarande idén om nationalstaten revideras, och migrerande personer börjar

ses som en möjlighet att gemensamt inom EU utveckla hållbara välfärdssystem. Utgångspunkten i diskussionerna om detta menar han bör vara hur medlemsstaterna önskar se EU om 25 år, med beaktande av såväl nuvarande som framtida regionala skillnader. De framtidsmodeller som utvecklas bör ha som mål att överbrygga det välfärdsgap som just nu råder inom EU – utan att olikheterna mellan medlemsstaternas välfärdsmodeller urholkas helt. Paju understryker att i en alltmer globaliserad värld ligger EU:s framtid i gemenskap, och inte i en individualisering.

I det åttonde kapitlet undersöker *Martin Ljunge* hur social tillit överförs mellan generationerna, och hur tilliten i sin tur förbättrar hälsa och välstånd. Social tillit är den tillit man känner till människor i allmänhet, det vill säga individer som man inte har någon direkt relation till. Genom att studera barn till invandrare har Ljunge lyckats spåra hur social tillit överförs inom familjen. Ljunge finner bland annat att barn till mödrar från länder med hög tillit själva har högre tillit än barn till mödrar från länder med låg tillit. Barn till mödrar från länder med hög tillit har också bättre hälsa än de vars mödrar kommer från lågtillitsländer. Det sistnämnda sambandet tyder på att hög tillit leder till bättre hälsa. Orsakssambandets riktning är klar; det är tillit som leder till bättre hälsa och inte tvärtom, eftersom barnets hälsa inte kan påverka den genomsnittliga tilliten i moderns hemland i ett läge då barnet är fött och lever i ett annat land.

Ljunge visar också att hög tillit har en rad andra positiva effekter: De vars mödrar kommer från högtillitsländer har exempelvis högre inkomst än de vars mödrar kommer från lågtillitsländer. De med hög tillit spenderar också mer tid i arbete och mindre tid i arbetslöshet och pensionering, än de med låg tillit. Resultaten pekar på att tillit är en faktor bakom bestående skillnader hälsa och välstånd mellan individer men också mellan länder, då stora skillnader föreligger mellan norra, södra och östra Europa. Här, menar författaren, finns en viktig roll för EU och medlemsstaterna. De kan aktivt verka för att höja tilliten bland medborgarna, och på så vis långsiktigt minska välfärdsgapet inom och mellan EU-länderna. Ljunge framhåller att den kanske viktigaste åtgärden som medlemsländerna kan vidta är att introducera program för att träna sociala färdigheter hos unga i

riskzonen. Erfarenheter från ett sådant program som under de första skolåren fokuserat på utsatta pojkar är mycket lovande, och utgör exempel på en åtgärd som dramatiskt kan öka ungas chanser att utbilda sig, etablera sig på arbetsmarknaden och ha välfungerande relationer.

I bokens nionde och avslutande kapitel utforskar *Nicholas Charron* och *Bo Rothstein* de faktorer på samhällsnivå som bygger och raserar social tillit. Analysen i kapitlet utgår ifrån unika data om de offentliga institutionernas kvalitet på regional nivå i EU. Datan samlades in år 2010 och 2013 vid The Quality of Government Institute i Göteborg, och gör det möjligt för forskare att jämföra offentliga institutioners kvalitet såväl inom som mellan länder. Den omfattar 206 regioner i 25 länder i Europa, och den standardiserade enkäten 2013 besvarades av 85 000 respondenter. Med utgångspunkt i detta omfattande material prövar Charron och Rothstein hållbarheten hos fyra vanliga förklaringar till variationer i social tillit mellan grupper, länder och regioner: ekonomisk ojämlikhet, medborgarnas grad av politiskt deltagande, etnisk mångfald och de offentliga institutionernas kvalitet.

Författarna finner kraftiga variationer i social tillit inom många länder, ett fenomen som har förbisetts i tidigare studier baserade på data på ländernivå. De finner också starka belägg för att de offentliga institutionernas kvalitet, mätt som en icke-korrumperad offentlig sektor som levererar samhällsservice på ett opartiskt sätt, är den starkaste förklaringsfaktorn bakom regionala variationer i tillit inom länder. Även ekonomisk ojämlikhet visar sig vara en faktor att räkna med i förklaringen av den sociala tilliten, medan medborgarnas politiska deltagande och graden av etnisk mångfald har mindre betydelse för variationer i tillit. Charrons och Rothsteins resultat har tydlig relevans för de vägval som EU och dess medlemsstater står inför 2015, både i arbetet med att bygga och reformera de egna offentliga institutionerna, och i mötet med omvärlden. Den övergripande slutsatsen i kapitlet är att ökad kvalitet i de offentliga institutionerna bör ha första prioritet om man vill minska välfärdsgapet mellan länder och regioner i Europa. För den fortsatta forskningen lyfter Charron och Rothstein också fram hypotesen att en högre kvalitet i de offentliga institutionerna kan stärka EU-ländernas kapacitet att välkomna

invandrare, eftersom en god samhällsstyrning även kan väntas öka tilliten mellan dem som redan bor i ett land och dess nykomlingar.

De nio kapitlen i *Europaperspektiv 2015* bidrar med juridiska, ekonomiska och statsvetenskapliga bedömningar av EU:s stora utmaningar. En viktig slutsats av kapitlen är att EU:s framtida betydelse för européerna är avhängig unionens förmåga att motverka det välfärdsgap som uppstått i krisens efterdyningar. Om unionen ska lyckas med de ambitiösa mål som satts upp i Europa 2020-strategin krävs omfattande åtgärder. Samtidigt möter idén om ett socialt Europa stort politiskt motstånd från de politiska krafter som vill rulla tillbaka EU-samarbetet, minska rörligheten inom unionen och stänga gränserna för invandring.

Mycket står därför på spel när EU under de kommande månaderna kommer att utforma de kommande årens politik på det sociala området. Den nya satsning för att främja tillväxt och sysselsättning som kommissionen nyligen lanserade handlar bland annat om sociala investeringar. Kommissionsordförande Jean-Claude Juncker hävdade exempelvis inför Europaparlamentet i Strasbourg: ”Att investera i Europa innebär mycket mer än siffror, projekt, pengar och regler. Det handlar om människor – främst om dem bland våra medborgare som är arbetslösa. Vi måste sända ett budskap till Europas folk och till resten av världen: *Europe is back in business*. Detta är inte rätt tillfälle att se bakåt. Investeringar handlar om framtiden.”

Men frågan är om kommissionens tillväxtsatsning verkligen styr ut en *ny* väg för EU-samarbetet eller om den snarare speglar det förflutna. Den sociala marknadsekonomi som unionen säger sig utgöra, bygger i allt väsentligt på medlemsländernas egna åtaganden för social- och välfärdspolitiken medan marknaden är gemensam. Det EU bidrar med är stöd till svaga regioner, där tillväxtsatsningar görs för att främja den sociala sammanhållningen. Så har det varit alltsedan den Europeiska socialfonden skapades i och med Romfördraget. Men det sociala Europa – i betydelsen av en ambitiös social- och välfärdspolitik på europeisk nivå – är alltså en illusion som somliga gärna vill förverkliga medan andra helst ser att den fortsätter vara just en illusion.

EU-medborgarnas sociala rättigheter

av Anna-Sara Lind

Det övergripande temat för denna årsbok är frågan om hur EU kan och bör hantera det välfärdsgap som uppstått mellan unionens olika delar under den ekonomiska krisen. Frågan är i sig inte en spegling av någonting nytt eller revolutionerande, EU har ända sedan Europeiska gemenskapernas födelse på 1950-talet då och då haft ekonomiska kriser att hantera och förhålla sig till. Det europeiska samarbetet föddes i en önskan att genom ett gott ekonomiskt samarbete medlemsstater emellan söka hålla kriser stången och på så sätt främja välfärd och välstånd. Man kan med mer än ett halvt sekel av gemensam historia tycka att det funnits tillräckligt med möjligheter för EU och dess medlemsstater att konsolidera sig, och finna nya sätt att förhålla sig till nya utmaningar på just välfärdens område. Men idag genomlever Europa den största ekonomiska krisen sedan 1930-talet och det får verkningar på samtliga områden i samhället, inte minst demokratiskt med politiska missnöjesströmningar och splittring som resultat (se Ann-Cathrine Jungars kapitel i denna bok, som fördjupar en sådan diskussion).

I anledning av den omfattande ekonomiska krisen kan vi idag också konstatera att det finns ett slags ”social kris” i Europa. Både det nationella och det europeiska medborgarskapets olika dimensioner utmanas, och välfärden sätts i fokus till följd av denna kris, vilket i sin tur leder till att frågan om grundläggande sociala rättigheter kommer i fokus på ett för EU helt nytt sätt. Sociala rättigheter är av skiftande slag, många till antalet och kommer till uttryck på olika sätt. Förenklat kan man säga att det handlar om de rättigheter som på något sätt är kopplade till människans värdighet och rätt att leva

ett värdigt liv. Exempel på sociala rättigheter är rätten till socialt bistånd, rätten till hälsa, rätten till arbete, rätten till bostad, m.fl. Förverkligandet av dessa rättigheter är beroende av hur vi ser på välfärdsfördelning, individens försörjningsförmåga, synen på kollektivet, materiell rättvisa och likabehandling samt av hur solidaritet kommer till uttryck i rätten. Trots den långa gemensamma historien och tidigare svåra ekonomiska tider har inte EU-samarbetet från början haft sociala rättigheter och en konstitutionellt förankrad välfärd som främsta mål. Befogenheten för EU på dessa områden har varit ytterst begränsad.

Det här inledande bidraget tar sikte på just vilken roll de sociala rättigheterna har kommit att få i europarätten av idag, då EU möter en omfattande kris, samtidigt som dessa rättigheter konstitutionellt sett aldrig varit starkare uttryckta i unionens grundläggande dokument. Jag tänker då främst på Europeiska unionens grundläggande fördrag; fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget, FEU) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget, FEUF) samt Europeiska unionens stadga om grundläggande fri- och rättigheter (EU-stadgan). Dessa grundläggande dokument är bindande för såväl medlemsstaterna som EU:s institutioner och uttolkas ytterst av EU-domstolen.

Men sociala rättigheter återfinns också inom ramen för den s.k. gemenskapsstadgan för arbetares rättigheter som antogs inom dåvarande EG år 1989. Denna stadga har kommit att få betydelse i arbetet med att utveckla socialpolitiken inom EU och används som tolkningsunderlag av EU-domstolen. Inom ramen för Europarådets arbete till skydd för mänskliga rättigheter har ett stort antal konventioner antagits. Europeiska unionen är ännu inte medlem i Europarådet. Trots detta är det två av Europarådets konventioner som fått en alldeles särskild betydelse inom ramen för EU-rätten. Det är Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen, EKMR) samt Europarådets sociala stadga. I EU:s fördrag görs hänvisningar till båda dessa konventioner och de har varit utgångspunkter i arbetet med att skapa EU:s egen rättighetsstadga. Det är Europadomstolen som ytterst uttolkar Europakonventionen och det är Europarådets

kommitté för sociala rättigheter som ansvarar för hur den sociala stadgan ska förstås och tillämpas. Dessa två konventioner är direkt bindande för de stater som ratificerat dem, vilket EU:s medlemsstater har gjort, men de får också direkt betydelse genom unionsrätten.

Jag kommer främst att studera det sociala kapitlet i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) och de nya inledande artiklar i fördraget som infördes i och med att Lissabonfördraget antogs år 2009. Jag vill således bidra med en reflektion över vad som hänt sedan Lissabonfördraget trädde ikraft, om det förändrade ”konstitutionella tonläget” i fördragen gett någon skillnad i hur man i praxis närmar sig de sociala rättigheterna (t.ex. den sociala marknadsekonomins påverkan och möjligheten för individer att utkräva sociala rättigheter, såsom rätten till hälsoskydd eller rätten till social trygghet, i EU-domstolen etc.).

Vi kan konstatera att de grundläggande skrivningarna trots allt har ändrats väsentligt i och med Lissabonfördragets ikraftträdande, och att välfärd och rättigheter kommuniceras på ett nytt sätt! Frågan är om de sociala rättigheterna har fått eller skulle kunna få en ny, generell och övergripande betydelse, särskilt med arvet från de senaste decenniernas ”social policy” på EU-nivån, gemenskapsstadgan och Europarådets sociala stadga, som alla uppkom till följd av möten med svåra ekonomiska tider. Kanske också att nya mönster kan skönjas i EU-domstolens praxis. Till detta kommer också en tydlig rörelse mot en individualisering av rättigheterna som var påtaglig innan Lissabonfördraget trädde ikraft.

I den vetenskapliga debatten görs en åtskillnad mellan kollektiva rättigheter, som tillkommer grupper, och individuella rättigheter som endast individer kan åberopa i förhållande till det allmänna. ”Individualiseringen” av rättigheter innebär att fler individer kan få möjlighet att klaga hos domstol eller domstolsliknande organ och få sin rättighet prövad. Det kan ses som en tillgång för de kollektiva rättigheterna, eftersom de därmed blir starkare, tydligare och mer konkreta för den enskilde och det omgivande samhället. Men det finns också en risk i detta, då kanske en alltför stark betoning av den individuella dimensionen i en social rättighet kan uppfattas som ett hot i ett välfärdsperspektiv. I en stark välfärdsstat är den kollektiva

dimensionen av rättigheten ett uttryck för solidaritet och medför (i bästa fall) en hög gemensam lägsta nivå på rättigheten ifråga.

Tanken med de sociala rättigheterna är att de ska komma alla individer till godo, oberoende av möjligheter att betala för dem eller att ha andra resurser för att få tag på dem. Är det nu så att de kollektiva aspekterna försvagats och att endast de individuella betonas (närmast kopplat till den europeiska konstitutionens honnörsord om fri rörlighet)? De sätt på vilka sociala rättigheter kommuniceras i europarätten i vid mening kan påverka den nationella välfärdsstaten på olika sätt. Stärkta sociala rättigheter kan vara både en tillgång men också en utmaning för den nationella välfärdsstaten.

I detta för årsboken inledande kapitlet kommer jag först att kort kommentera bakgrunden till de nya utgångspunkter rörande välfärd som blev inskrivna i EU-fördragen år 2009. Därefter vänder vi blickarna mot de sociala rättigheterna som nu kodifierats i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. För att få reda på vilken betydelse dessa rättigheter hittills fått, så kommer jag att diskutera EU-domstolens tillämpning av de aktuella artiklarna och vilka källor domstolen valt att använda i syfte att fastställa rättigheternas tillämpningsområde.

I det avsnitt som därefter följer sätts solidariteten inom EU i fokus på två sätt. För det första på ett övergripande plan i en diskussion kring hur medlemsstaterna och unionen sinsemellan delat upp befogenheten att besluta i olika frågor på det sociala området. Men solidariteten kommer också till uttryck i förverkligandet av grundläggande rättigheter, som i sig innebär att medlemsstaterna och EU iklär sig skyldigheter. Förverkligandet av rättigheten och de krav som uppställs på förverkligandet beror i sin tur på om rättigheten är individuell eller, som ofta är fallet i fråga om sociala rättigheter, individuell och/eller kollektiv. Även om det är fråga om en individuell social rättighet så finns en stark kollektiv dimension, eftersom välfärden ofta är organiserad för att komma såväl individen som kollektivet till godo. Dessutom är den kollektiva dimensionen ständigt närvarande i det att förverkligandet av sociala rättigheter alltid är en fråga om fördelning av omfattande resurser från samhällets sida. Individuella perspektiv i det kollektiva förverkligandet

av välfärdsstaten anläggs därför inte alltid utan ansträngning. Ett förverkligande av sociala rättigheter på europeisk nivå skulle också innebära stora kostnader för medlemsstaterna. Utifrån de diskussioner som så långt förts i kapitlet blir det sedan dags att ställa sig frågan om det finns ett slags *europeisk struktur för att förverkliga sociala rättigheter*, och om inte, hur en sådan skulle kunna se ut för att möta de konstitutionella krav som uttrycks i fördragen. Kapitlet avrundas således med en policyrekommendation.

Utgångsläget: Ett socialt underskott i EU-samarbetet

Före år 2009 hade inte Europeiska unionen någon direkt kompetens ifråga om socialpolitik, vilket innebar att ambitionen om ett ”socialt Europa” grundade sig helt och hållet på medlemsstaternas egna välfärdssystem. Det har dock i många avseenden visat sig att den nationella välfärden inte är helt lätt att förena med EU:s inre marknad. De nationella välfärdssystemen är konstruerade så att de begränsas till medlemsstatens nationella territorium. Det är enbart inom det egna territoriet som staten kan anses ha tillräcklig kontroll över de komplicerade välfärdssystemen, inklusive finansieringen av dessa.

Vi kan konstatera att den territoriella avgränsningen kommer i konflikt med EU:s målsättningar. En av de stora utmaningarna för de nationella systemen är hur de skall förhålla sig till den stora andel *unionsmedborgare* som har rätt att ta del av de sociala trygghetsystemen på det nationella planet, trots att de inte är medborgare i landet ifråga. Just unionsmedborgarskapet ger dem sedan mer än 15 år denna rätt. För de länder där den nationella grundtanken är att social trygghet är något man får efter att ha bidragit till det (till exempel genom skatt eller genom själva medborgarskapet) blir detta en utmaning.

Genom den fria rörligheten vill unionen förverkliga den inre marknaden. För att detta skall kunna ske, måste de hinder som finns tas bort, vilket också gäller de fall som hänförs till välfärdssystemen. Antalet personer som skall inkluderas i det nationella trygghets-

systemet kan alltså komma att öka och även den territoriella tillämpningen förändras då till exempel sjukvårdstjänster utförda i annat land omfattas av det egna landets ekonomiska ansvar.

I EU:s förordningar och direktiv hanteras sedan decennier samordning av medlemsstaternas sociala trygghetssystem och migrerande unionsmedborgares tillgång till värdstatens välfärdssystem (Jaan Paju beskriver detta närmare i sitt kapitel i denna bok), allt med en tydlig förankring i fri rörlighet för unionsmedborgare, personer och tjänster (se också Joakim Ruists kapitel i boken).

Även om EU:s budget och befogenheter är alltför begränsade för att bedriva regelrätt omfördelningspolitik är det viktigt att ha i åtanke att reglerna som rör den inre marknaden också fyller en omfördelande funktion i det att de påverkar marknaden i olika riktningar. Den för EU grundläggande principen om icke-diskriminering och fri rörlighet omfördelar tillgångar genom att vissa personer eller grupper av personer erkänns rättigheter. Detta sker dock utan att EU anses ingripa i medlemsstaternas nationella välfärdspolitik, vilket EU inte har befogenhet att göra. Det finns också en påtagligt social dimension av den inre marknaden som formar politiken inom det sociala området, till exempel genom åtgärder kopplade direkt till marknaden såsom arbetsmarknadspolitik (denna diskussion fördjupar Johan Bo Davidsson i sitt kapitel i boken).

Den inre marknaden och det ekonomiska samarbetet blev således förutsättningar för att uppnå de sociala målen med EU, vilka före 2009 fick förverkligas genom verksamheten på EU:s dåvarande kompetensområden. I artikel 3 i dåvarande EU-fördraget gavs unionen befogenhet att samordna medlemsstaternas sysselsättningspolitik, främja den ekonomiska och sociala sammanhållningen och bidra till en hög hälsoskyddsnivå, men allt detta står upptaget efter punkterna rörande den inre marknaden och de fyra friheterna. Tillnärmningen av medlemsstaternas lagstiftning skulle uttryckligen ske i den utsträckning som den gemensamma marknadens funktion krävde det. Redan i denna tredje artikel går det att se spänningar som EU-rätten ger upphov till på det sociala området. De artiklar i fördraget som rör fri rörlighet och den gemensamma marknaden har starkare rättsföljder än de artiklar som ger undantag för dessa

artiklar, jämför till exempel artikel 28 med dess undantag i artikel 30 EG-fördraget. På det sociala området är uttrycken vagare: EG skulle *bidra till, främja* samordning etc.

Men ett EU som enbart grundade sitt sociala engagemang på välfärdssträvan i samband med ekonomisk integration visade sig inte vara tillräckligt. Idén om ett starkare socialt Europa i kombination med grundläggande mänskliga rättigheter framfördes i början av 2000-talet i arbetet med en konstitution som ett sätt att skapa ökad legitimitet för EU. Den gemensamma strävan att uppnå ekonomiska mål som EU grundades på ansågs mot bakgrund av de rättsliga förändringar som skett de senaste 20 åren, inte vara tillräcklig. Samtidigt var de sociala frågorna intimt kopplade till den nationella identiteten och medlemsstaternas medborgares förväntningar på vad den egna staten skulle erbjuda. Det är denna inneboende dynamik och spänning som ligger bakom de förändringar jag kort redogör för i nästa avsnitt.

De sociala frågorna får en plats i EU-rätten

Fördragets struktur och kompetensfördelning avseende socialpolitiken har påverkat den sedan länge rådande spänningen mellan medlemsstaternas önskan att själva bestämma över sociala frågor, å ena sidan, och EU:s ekonomiska mål å den andra sidan. EU-rätten har ett behov av att kunna hantera sociala frågor för att säkerställa den fria rörligheten för personer och tjänster och hantera spänningen i förhållande till de ekonomiska målen med EU-samarbetet. Redan år 1971 framhöll kommissionen i dess ”Preliminary Guidelines for an EC Programme of Social Policy” att fördraget inte tillåter harmonisering av sociala förmåner. Två år senare underströk kommissionen i en rapport att den inte ville påverka eventuella socialpolitiska skillnader som finns i de olika medlemsstaterna. Vi ser här en återhållsamhet parad med medvetenhet om EU:s påverkan på socialpolitiken.

Efter det att kommissionens vitbok om förverkligandet av den inre marknaden tagits fram 1985 uppstod oro för att marknadens självreglering skulle leda till att arbetstillfällena skulle försvinna

till låglöneländer och att nationell lagstiftning rörande lön och arbetsförhållanden skulle urholkas. I anslutning till detta utformade kommissionen år 1989 en gemensam social stadga, den s.k. gemenskapsstadgan. Gemenskapsstadgan skapades till följd av att medlemsstaterna inte kunde enas om hur en gemensam socialpolitik skulle se ut och kommissionen hoppades att den skulle utgöra en start för såväl åtgärder som lagstiftning inom både EG och medlemsstaterna. Genom gemenskapsstadgan skulle den europeiska sociala modellen befästas. I fokus stod arbetstagare och rättigheter relaterade till arbetslivet. Även om gemenskapsstadgan inte blev bindande, har den inneburit juridiska konsekvenser framför allt på arbetsmiljöområdet.

År 1993 presenterade kommissionen ett debattunderlag, ”Green Paper – European Social Policy – Options for the Union”, i vilket det förtydligas att sociala frågor inte kan stå tillbaka för ekonomisk återhämtning i syfte att främja utveckling. I den påföljande vitboken från 1994 med mer konkreta förslag, understryker dock kommissionen att EU inte har som mål att uppnå en total harmonisering av socialpolitiken. Genom det nya Amsterdamfördraget 1999 lades sedan ett avsnitt om ”EU och medborgaren” till, som innehåller ett kapitel om ”Sociala bestämmelser”.

Amsterdamfördraget förverkligade alltså det nya socialpolitiska kapitlet, men som framgår ovan innehöll artikel 2 i EG-fördraget också motsatta intressen. Exempel på detta är formuleringen att gemenskapen skulle främja ”en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, jämställdhet mellan män och kvinnor” men *också* ”en hållbar och icke-inflatorisk utveckling, en hög grad av konkurrenskraft och ekonomisk konvergens”. Före år 2009 förverkligades sociala mål och gemenskapsrättslig verksamhet på det sociala området via artiklarna 136 (harmonisering av sociala system) och 152 (mål och medel för folkhälsopolitik). Med dessa artiklar som grund kunde så kallade minimidirektiv antas, med resultat som därigenom blev mindre ”hårda”. I artiklarna finns inte sociala rättigheter explicit uttryckta och inte heller mänskliga rättigheter.

I de ursprungliga fördragen nämndes inte heller grundläggande rättigheter. Det ekonomiska samarbetets mål var att säkra fred och

välfärd i det krigshärjade Europa och detta ansågs då inte röra de mänskliga rättigheterna. I slutet av 1950-talet konstaterade därför också EG-domstolen att den saknade kompetens att undersöka huruvida ett beslut inom ramen för kol- och stålsamarbetet utgjorde en kränkning av en grundläggande rättighet erkänd i en medlemsstats konstitution (mål 1/58 *Stork mot High Authority*).

Nya utgångspunkter i fördragen efter Lissabon?

Som den korta redogörelsen ovan visat, så är inte regler om sociala frågor i dag något nytt inom EU. Redan i EG-fördragets ingress fanns sociala framsteg och solidaritet omnämnda. I ingressen till nuvarande EU-fördraget betonas även respekten för de mänskliga rättigheterna, de grundläggande friheterna samt rättsstatsprinciperna. De sociala rättigheterna såsom dessa kommer till uttryck i Europarådets sociala stadga samt i gemenskapsstadgan om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter. Idag kan vi se att de grundläggande värdena för EU uttrycks i artikel 2 i EU-fördraget enligt följande:

Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Unionen skall vidare ha som mål att ”främja freden, sina värden och folkens välfärd”, vilket följer av artikel 3 i EU-fördraget.

Genom Amsterdamfördraget infördes kapitlet Sociala bestämmelser som vi nu återfinner i kapitlet Socialpolitik, artiklarna 151–161 FEUF (fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Där behandlas harmonisering av de sociala trygghetssystemen, samrådsförfarande mellan arbetsmarknadens parter, samarbete på det sociala området etc. Av artikel 151 följer att målen för medlemsstaterna och

unionen är att främja sysselsättningen, förbättra levnadsvillkor och möjliggöra harmonisering utan att uppnådda förbättringar urholkas. Detta skall ske under beaktande av Europarådets sociala stadga och gemenskapsstadgan. Unionens uppgift är att *understödja och komplettera medlemsstaternas* verksamhet inom området för social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna.

Kapitlet stadgar att det skall finnas en kommitté för socialt skydd (artikel 160). Befogenheten i kapitlet handlar främst om att vidta åtgärder som syftar att hindra att medlemsstaternas sociala åtgärder snedvrider konkurrensen inom EU. I linje med detta öppnar kapitlet upp för en social dialog mellan arbetsmarknadens parter i artikel 154. Resultatet av denna dialog mellan fackförbund och arbetsgivarorganisationer på EU-nivån kan bli att parterna i en viss fråga gemensamt begär att rådet fattar beslut på förslag av kommissionen (artikel 155, om den sociala dialogen, se vidare kapitlet av Lars Magnusson och Sofia Murhem i denna bok). Vidare har EU-rättens regler som behandlar arbetsrelaterade rättigheter kommit att vidgas till att behandla även hur arbeten *skapas* i titel IX där sysselsättningsstrategier behandlas (artiklarna 145–150).

Lissabonfördragets ikraftträdande ledde inte till några större märkbara förändringar för EU:s socialpolitik. Nytt är dock att solidaritet tagits med i artikel 2 FEU (fördraget om Europeiska unionen) som anger de värden som skall vara grundläggande för EU. En annan nyhet är också att främjandet av välfärd skall vara ett av EU:s mål (artikel 3 FEU) och att den inre marknaden skall bygga på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas. I samma artikel anges också att unionen ska bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män och solidaritet mellan generationerna. Den ska främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna.

Av artikel 2 p. 3 FEUF följer att medlemsstaterna skall samordna sin ekonomiska politik och sysselsättningspolitik i enlighet med de närmare bestämmelserna i fördraget. Unionen har befogenhet att meddela närmare föreskrifter om samordningen, genom att rådet

antar allmänna riktlinjer. Artikel 5 preciserar detta ytterligare. I artikel 5 p. 2 tas samordningen för medlemsstaternas sysselsättningspolitik upp, särskilt att ange riktlinjerna för denna politik, och i p. 3 att unionen får ta initiativ för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas socialpolitik. Detta får inte innebära någon harmonisering av nationell lagstiftning eller författningar, enligt artikel 2 p. 5.

Av artikel 9 följer att sociala hänsyn; främjandet av hög sysselsättning, garantier för ett fullgott socialt skydd, kampen mot social utestängning samt en hög utbildningsnivå och hälsoskyddsnivå för människor; skall beaktas när unionen fastställer och genomför sin politik och verksamhet. I FEUF understryks än en gång medlemsstaternas kompetens rörande sysselsättning (avdelning IX, artiklarna 146–150) och socialpolitiken (avdelning X, artiklarna 151–161). Den nära koppling som eftersträvas mellan medlemsstaternas sysselsättningspolitik och EU:s ekonomiska politik framkommer av artikel 146 FEUF. De grundläggande sociala rättigheter som är inskrivna i Europarådets sociala stadga och i 1989 års gemenskapsstadga skall fortsatt tas i beaktande när socialpolitiken inom EU utformas. Det nya i denna avdelning är att den sociala dialogen och betydelsen av arbetsmarknadens parter skrivits in i kapitlet om socialpolitik. Stödjande åtgärder skall vidtas inom ramen för social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna (artikel 153 p. 1 c) och i kampen mot social utslagning (j). Precis som förut skall förverkligandet av socialpolitiken ske gradvis genom att minimidirektiv antas enligt EU:s ordinarie lagstiftningsförfarande (artiklarna 151–153).

Mänskliga rättigheter har under lång tid varit en del av EU-rätten, om än indirekt, även om de uttalade politiska målen med EG var att främja det ekonomiska samarbetet i syfte att uppnå fred och stabilitet. EU-domstolens praxis har i hög grad bidragit till att föra in mänskliga rättigheter, vilket också lett till att fördragen allt eftersom kommit att anpassas till domstolens syn på vad som räknas som grundläggande rättigheter. Enligt artikel 6 i EU-fördraget skall unionen bygga på principen om respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, vilket ger EU-domstolen ett starkt stöd i utvecklingen av rättspraxis. Skapandet av en egen rättighetsstadga var mot bakgrund av detta ett logiskt steg för EU att ta.

EU-stadgan: Nya eller förändrade grundläggande rättigheter?

Redan år 2000 tillkännagavs EU:s stadga om grundläggande rättigheter (EU-stadgan) av Europaparlamentet, rådet och kommissionen, men den blev juridiskt bindande för medlemsstaterna och EU-institutionerna först i och med Lissabonfördragets ikraftträdande 2009. EU-stadgan är starkt inspirerad av arbetet med mänskliga rättigheter inom Europarådet, såsom det kommer till uttryck i den Europarådets sociala stadga och Europakonventionen (EKMR). Flera av EU-stadgans artiklar är tänkta att direkt motsvara rättigheter i EKMR. Sociala rättigheter blev också inskrivna i stadgan. I Kölntoppmötets slutsatser 1999 hade EU:s stats- och regeringschefer också framhållit att: ”Vid utarbetandet av stadgan skall vidare ekonomiska och sociala rättigheter beaktas, sådana de ingår i Europarådets sociala stadga och i gemenskapens stadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter (artikel 136 i EG-fördraget), såvida de inte endast ställer upp mål för unionens handlande.”

I ingressen till EU:s stadga om grundläggande rättigheter anges att EU byggs på ”de odelbara och universella värdena människans värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt på den demokratiska principen och rättsstatsprincipen”. Människan sätts i centrum för EU:s verksamhet genom det inrättade unionsmedborgarskapet. De grundläggande rättigheterna i EU-stadgan har till grund människans värdighet, precis som de folkrättsliga konventioner som antagits till skydd för mänskliga rättigheter. Det verkar som att EU söker sätta människan och inte enbart marknaden i centrum.

Dokumentet är en produkt av sin tid; mänskliga rättigheter på 2000-talet inkluderar samtliga rättighetsgenerationer, vilket också EU-stadgan gör. I stadgan sammanförs de bestämmelser som utgör medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och folkrättsliga fri- och rättigheter. Det betyder att medborgerliga och politiska rättigheter (till exempel tortyrförbudet i artikel 4 och yttrandefriheten i artikel 11), ekonomiska och sociala rättigheter (till exempel rätten att arbeta och fritt yrkesval i artikel 15) och rättigheter som är specifika för EU och EU-medborgaren (till exempel rätten att

rösta i EU-val i artikel 39) samlas i ett enda dokument. En stor del av EU-stadgan utgörs av en kodifiering av redan gällande allmänna rättsprinciper inom EU och av de mest grundläggande rättigheterna som har rötterna i den fria rörligheten.

Genom valet att författa en stadga har unionen klart och tydligt signalerat att syftet med dess existens idag går bortom de ursprungliga ekonomiska målen. Detta gäller både processen bakom och själva innehållet i EU-stadgan. Innehållet i EU-stadgan pekar på att det finns spänningar mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner och mellan traditionell och ”nyare” syn på vad mänskliga och grundläggande rättigheter egentligen är.

EU-stadgan riktar sig till EU-institutionerna och till medlemsstaterna när dessa skall tillämpa unionsrätten. De skall därvidlag respektera rättigheterna, iakta principerna och främja tillämpningen av rättigheter och principer enligt deras olika kompetensområden. Detta stadgas i artikel 51 p. 1. Av p. 2 följer att varken unionsrättens tillämpningsområde eller unionens uppgifter ändras i och med EU-stadgan. De befogenheter och uppgifter som föreskrivs i fördragen står alltså fast. Samtidigt skall EU bygga på respekten för mänskliga rättigheter och EU har som mål att främja dessa.

Stadgan anger inte *vilka* rättigheter som skall anses vara sociala. Där ingår rättigheter som är kopplade till arbetsförhållanden, till exempel arbetstagarens rätt till information på arbetsplatsen (artikel 27), rätt till förhandling och kollektiva åtgärder (artikel 28) rätt till tillgång till arbetsförmedlingar (artikel 29) och skydd mot uppsägning utan saklig grund (artikel 30). Arbetstagare har rätt till rättvisa arbetsförhållanden (artikel 31) och ett socialt trygghetssystem för sig och sin familj (artikel 33) (se mål C-176/12 *Association de médiation sociale mot Union locale des syndicats CGT m.fl.*, och se även Jenny Julén Votinius bidrag i denna årsbok som särskilt behandlar ungdomarna och arbetsrätten i EU). Rätten till social trygghet är upptagen i artikel 34.

EU-stadgan inbegriper också artiklar som inte är relaterade till just arbetstagare, utan som gäller individer i allmänhet. Rätten till utbildning (artikel 14), integration av funktionshindrade (artikel 25), och rätten till hälsa (artikel 35) är några exempel. Rättigheternas odelbarhet understryks då medborgerliga, politiska och sociala rättigheter

ingår i ett och samma dokument. Det innebär att EU inte gör åtskillnad mellan olika sorters rättigheter på det sätt som inom folkrätten varit vanligt förekommande fram till 1990-talet. Stadgans relativt moderna konstruktion understryks också av det faktum att andra sorters rättigheter kommer till uttryck såsom kollektiva rättigheter och bioetiska rättigheter. De sociala rättigheterna ges utrymme och får en viss tyngd då ett helt kapitel omnämns *Solidaritet*. Dessutom garanteras rätten till strejk, mötesfrihet och kollektiv förhandling, vilka tidigare varit helt uteslutna från EU-rätten.

Spänningarna mellan vad som kan ses som ny och redan befäst rättslig kunskap, mellan det klassiska och det moderna, görs dock tydlig i artiklarna 51–54 i EU-stadgan. Genom dessa kan det konstateras att EU:s institutioner endast är bundna av stadgan inom ramen för deras kompetens och att medlemsstaterna endast binds då det är fråga om att förverkliga EU-rätt. Dessutom skall inte EU-stadgan ge EU nya uppgifter eller mer befogenhet och inte heller skall några uppgifter eller befogenheter påverkas av stadgan. De rättigheter som härrör ur fördragen skall utövas under de villkor som fördragen uppställer, samtidigt som nationell lag och praxis skall tas under beaktande (artikel 52 p. 6). Rättigheterna skall också tolkas i enlighet med de gemensamma konstitutionella traditionerna som följer av artikel 6 EU-fördraget.

I artikel 52 p. 5 i EU-stadgan kan vi se spänningen mellan två olika typer av rättigheter: ”principer” och ”rättigheter”. Vi kan dock konstatera att skillnaden mellan principer och rättigheter inte förklaras i själva stadgan, utan kan komma att bli en fråga för domstolar vid uttolkningen av stadgan i framtiden. Därmed blir det svårt att veta om det går att dra en linje mellan ”rättigheter” som är bindande och kan prövas i domstol och ”principer” som inte kan det. Hittills har EU-domstolen valt att inte ta upp frågan. Av artikel 51 p. 1 framgår att rättigheter skall respekteras och principer skall iaktas. Men vad som är en princip eller en rättighet är inte helt klart. Till viss del kan den förklarande rapport som hör till EU-stadgan klargöra om en artikel består av en princip eller en rättighet. Principerna kan betraktas mer som målsättningar och skall därmed *iaktas* och alltså inte respekteras. Av artikel 52 p. 5 följer att:

De bestämmelser i denna stadga som innehåller principer får genomföras genom lagstiftningsakter och verkställighetsakter som beslutas av unionens institutioner, organ och myndigheter och genom medlemsstaternas akter när de vid utövandet av sina respektive befogenheter genomför unionsrätten. De får endast prövas i domstol med avseende på tolkningen av dem och avgöranden om sådana akters laglighet.

Artikeln skulle således kunna innebära att enbart vissa av rättigheterna i EU-stadgan kan utkrävas av medborgarna. Det är de rättigheter som finns i fördragen eller som befästs genom rättspraxis. Om en rättighet inte respekteras när EU eller medlemsstaterna vidtar en åtgärd som berör rättigheten i EU-stadgan så kan åtgärden (till exempel rättsakten) prövas i domstol. Men hur EU-domstolen konkret ska kunna tillämpa dessa distinktioner är synnerligen oklart. Uppdelningen mellan principer och rättigheter synes vara ett uttryck för något slags politisk önskan som inte helt enkelt kan omsättas i praktiken.

Spänningen mellan sociala rättigheter, å ena sidan, och medborgerliga och politiska rättigheter, å andra sidan, framkommer i EU-stadgan eftersom de senare uttrycks på ett annat sätt än de förra. Ännu har inte EU-domstolen kommit med någon klargörande uttolkning av hur denna problematik skulle kunna hanteras. Sociala rättigheter formuleras, i vissa fall, som positiva rättigheter i enlighet med nationell lag och praxis, dvs. rättigheter som innebär att staten vidtar åtgärder för att rättigheten skall förverkligas. I andra fall uttrycks de inte som rättigheter. Det senare är fallet med artikel 33, om socialt skydd för familjen. Det finns också exempel på hur EU har en "skyldighet att respektera" en viss rättighet (till exempel handikappades rättigheter), men också fall då denna skyldighet inte ens kopplas till en rättighet (respektera kulturell, religiös och lingvistisk mångfald).

De många olika sätten att uttrycka rättigheter på har sin förklaring i de olika syften som finns med EU-stadgan. Förutom att ge EU-samarbetet legitimitet och skapa ett Europa för människan, syftar den också till att förhindra att EU:s ekonomiska kompetenser begränsar ekonomiska och sociala rättigheter på medlemsstatsnivå. EU-stadgan kan således också ha till funktion att medlemsstaterna

skyddar sig mot att EU får ökade befogenheter. En juridiskt bindande stadga binder också EU-domstolen, och dess möjligheter att utveckla ännu mer allmänna principer begränsas genom att domstolen måste respektera EU-stadgan. Men stadgan syftar ju också till att värna individen eftersom den ska garantera att EU inte inskränker grundläggande rättigheter. Även i den nationella kontexten kan EU-stadgans ikraftträdande få återverkningar, eftersom den kommer att kunna användas gentemot medlemsstaternas egen lagstiftning. Om en nationell lag berör unionsrättens område, så blir EU-stadgan tillämplig.

Vi kan konstatera att kompetensen på hälsovårdsområdet fortfarande främst ligger hos medlemsstaterna, vilket också bekräftas av utformningen av artikel 35 i EU-stadgan:

Var och en har rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis. En hög hälsoskyddsnivå för människor skall säkerställas vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder.

Artikeln första mening, som ger var och en rättighet i enlighet med nationell rätt, är hämtad från artikel 11 i Europarådets sociala stadga. Artikeln inkluderar också en rätt till tillgång till förebyggande hälsovård, vilket egentligen är en förutsättning för god hälsa. Vilken betydelse just en ”rätt till *tillgång*” till en rättighet kommer att få återstår dock att se. Den andra meningen upprepar innehållet i artikel 168 FEUF och utsträcker området från att i fördraget gälla gemenskapen, till att i och med stadgan vara gällande även för EU.

De ekonomiska och sociala rättigheter som EU-stadgan innehåller kan delas upp i tre kategorier, varav den första består av klara och tydliga individuella rättigheter. Den andra kategorin kan sägas vara de rättigheter som EU erkänner och respekterar, medan den tredje kategorin enbart är målsättningar. I så fall skulle artikel 35 – enligt dess ordalydelse – hamna i den tredje gruppen och möjligheten för artikeln att tjäna som en för individen utkrävbar rättighet i domstol skulle vara mycket liten, även om EU-stadgan är juridiskt bindande.

EU-stadgans preambel hänvisar dock till Europarådets sociala

stadga och flera av artiklarna bygger på denna. Europarådets sociala stadga omnämns även i artikel 151 FEUF och är därför en relevant källa i EU-rätten. Frågan är om också de tolkningar som Europarådets kommitté för sociala rättigheter gjort via beslut och kollektiva klagomål skulle kunna få en betydelse för de av artiklarna som har sin grund i Europarådets sociala stadga, såsom till exempel artikel 35. Jag menar att så borde ske, då det faktiskt är kommittén som uttolkar Europarådets sociala stadga. Medlemsstaterna skall respektera EU-stadgan när de implementerar unionsrätten, men detta har fått en vidare betydelse i den förklarande rapport som hör till stadgan. Genom att låta EU-stadgans hänvisningar till Europarådets sociala stadga och dess kommitté få status som en del av EU-rätten ("fall within the scope of Community law") skulle effekterna av EU-stadgan bli större. Om domstolen dessutom kommer fram till att förebyggande hälsovård och till medicinsk vård är en mänsklig rättighet, så är det möjligt att medlemsstaternas skönsmän minskar på hälsoområdet.

Artiklarna i EU-stadgan skulle också kunna få vidare betydelse om de tillsammans med andra allmänna EU-rättsliga principer kunde leda till individuellt utkrävbara rättigheter. Sammantaget med en ökad tendens att se rättigheters odelbarhet och beroende av varandra, så skulle t.ex. domstolar kunna tillmäta artikel 35 en större betydelse än vad som var tänkt när EU-stadgan skapades. Artikel 35 kan kombineras med andra artiklar i EU-stadgan; diskrimineringsförbudet (artikel 21), rätten till värdighet (artikel 1) men också rätten till god förvaltning (artikel 41). Även som icke rättsligt bindande "soft law" kan artikeln användas av domstol för att tolka gemenskapsrätten och för att utveckla åtgärder inom EU-rätten.

Vi ser alltså att vissa sociala rättigheter i EU-stadgan kan liknas vid principer, och att det har framhållits att dessa inte får samma status som de mer tydligt formulerade rättigheterna. Därmed söker medlemsstaterna befästa att de sociala rättigheterna är en del av politiken och därmed politikernas ansvar. Men den nationella välfärdspolitiken kan förlora fäste om EU får alltför stor makt på det sociala området, vilket i EU-stadgan inskrivna sociala rättigheter som är utkrävbara av medborgarna skulle kunna innebära.

Även om medlemsstaterna önskar begränsa tillämpningen av unionsrätten i utformningen av EU-stadgan, kan de nationella domstolarnas behov av förhandsavgöranden betyda att EU-domstolen trots allt prövar frågor där dess befogenhet är begränsad. När EU-domstolen frågas om vägledning genom ett förhandsavgörande, så blir detta bindande för de nationella domstolarna. Eftersom principerna i EU-stadgan också de kan förverkligas genom rättsakter och nationell normgivning, kan tillämpningsområdet för unionsrätten komma att vidgas. Flera av rättigheterna och principerna i EU-stadgan återfinns också i Europakonventionen (EKMR) som i sin tur har en särskild plats i varje medlemsstats konstitutionella system.

Av artikel 53 i EU-stadgan följer att ingen artikel skall tolkas som att den begränsar de mänskliga rättigheter eller grundläggande friheter som erkänns i EU-rätten, internationell rätt och de konventioner till vilka medlemsstaterna eller unionen är parter. Detta förstärker den betydelse som de två viktigaste källorna till EU-stadgan har, nämligen Europakonventionen och Europarådets sociala stadga. Dessa dokument behövs i tolkningen av EU-stadgan för att ge den ett innehåll. Det betyder också att Europarådets sociala stadga ges en högre status. Skyldigheten att *respektera och erkänna* en rättighet är dock enbart en skyldighet att avhålla sig från inblandning. I detta sammanhang skulle det innebära en skyldighet för unionen att *inte* blanda sig i medlemsstaterna socialpolitik. Jag anser att EU, i syfte att respektera och erkänna rättigheter, bör studera hur EU-rättens lagstiftningsakter och politik kan *påverka* medlemsstaternas regler på området i fråga. Om medlemsstaterna inte har erkänt några rättigheter inom det aktuella området, så skulle det betyda att unionen inte heller har något att respektera om den tar steg i riktning mot att rättigheter skapas.

EU:s möjligheter utifrån artikel 34 om rätten till social trygghet

Att ta steget mot att skapa rättigheter skulle bland annat kunna få en stor återverkan avseende stadgandet om socialbidrag och bostads-

bidrag i artikel 34 i EU-stadgan, som behandlar rätten till social trygghet och socialt stöd. EU-stadgan skulle här kunna bidra till ett slags minimiskydd, eller en kärna av en rättighet såsom det uttrycks i folkrätten. Artikel 34 lyder som följer:

1. Unionen erkänner och respekterar rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.
2. Var och en som är bosatt och förflyttar sig lagligt inom unionen har rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.
3. I syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom ska unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som, i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

Europarådets kommitté för ekonomiska och sociala rättigheter, som övervakar efterlevnaden av Europarådets sociala stadga, fastställer en miniminivå för den sociala tryggheten som stadgas i dess artikel 12. Genom artikel 34 i EU-stadgan skulle denna miniminivå även kunna få effekt i EU-rätten på de områden där EU lagstiftar och vidtar åtgärder som rör social trygghet. I artikel 34 p. 1 i EU-stadgan slås fast att unionen erkänner och respekterar rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom, samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.

Artikel 34 p. 1 i EU-stadgan skulle också kunna aktualiseras inom ramen för EU-kommissionens handlingsprogram för arbetet med sociala frågor, den s.k. Sociala agendan, som implementeras genom både den öppna samordningsmetoden och lagstiftning. Artikel 34

skulle kunna ge indikatorer och riktvärden som Sociala agendan kan använda när medlemsstaterna samarbetar inom den öppna samordningsmetoden i syfte att förhindra att social trygghet reduceras till socialt stöd. Även om artikel 34 p. 1 inte kan utgöra en grund för lagstiftning inom EU då unionen inte har kompetens på området, så skulle den kunna påverka den öppna samordningsmetoden eller EU:s andra samarbeten på det sociala området. Antalet försäkringsgrenar (former av försäkringar) och förmånstagare samt nivån på förmånerna i de nationella trygghetssystemen skulle exempelvis kunna bli nyttiga indikatorer och riktvärden under den Sociala agendan. De krav och väntetider som artikel 12 p. 2 i Europarådets sociala stadga medger skulle också kunna bli miniminormer för medlemsstaterna.

Om artikel 34 p. 1 i EU-stadgan skulle tolkas som en rättighet eller frihet kan dessutom artikel 52 p. 1 i stadgan bli tillämplig. I denna medges begränsningar av EU-stadgans fri- och rättigheter endast i den utsträckning som de föreskrivs i lag, om de är nödvändiga och svarar mot ett mål av allmänt samhällsintresse eller i syfte att skydda andra människors fri- och rättigheter. Proportionalitetsprincipen ska således alltid respekteras vid en begränsning av en rättighet i EU-stadgan.

Artikel 34 p. 2 i EU-stadgan omfattar såväl social trygghet som socialt stöd. Den är formulerad som en rättighet och ger var och en som flyttar inom unionen rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Artikel 13 p. 4 i Europarådets sociala stadga, men återspeglar också reglerna i EU:s förordningar 1408/71 och 1612/68. Dessa förordningar innehåller regler om hur utländska medborgare skall behandlas i en medlemsstat när det handlar om social trygghet. Artikel 13 p. 4 i Europarådets sociala stadga blir viktig vid tolkningen av socialt stöd. Även artikel 12 p. 4 i Europarådets sociala stadga blir tillämplig då den också behandlar social trygghet och kan därför ge information om tolkningen av artikel 34 p. 2.

I artikel 34 p. 3 i EU-stadgan erkänns också en rätt till socialt stöd och boendestöd. Genom det erkändes nu stöd till bostad för första gången i EU-rätten. Artikel 13 p. 4 i Europarådets sociala stadga blir tillämplig då den också behandlar social trygghet och kan därför ge information om tolkningen av artikel 34 p. 2.

tionsstaternas ansvar att bekämpa fattigdom och socialt utanförskap, genom såväl socialt stöd som boendestöd. I den senare artikeln stadgas att medlemsstaterna skall verka för tillgång till rimligt kostsamt boende, bekämpa och gradvis utplåna hemlöshet samt reglera boendekostnader så att de som saknar resurser har råd med sitt boende. Detta återfinns också i EU-kommissionens handlingsprogram mot socialt utanförskap, vilket har sin grund i dåvarande artikel 137 EG-fördraget. Det kommer också in i arbetet med en ”Plattform mot fattigdom och socialt utanförskap” som satts upp inom ramen för EU:s tioårsstrategi för tillväxt, Europa 2020. I Europarådets sociala stadga, artikel 16, stadgas att konventionsstaterna åtar sig att stödja boenden för familjer, och boende som en rättighet för handikappade är också upptaget i stadgan.

Bostadsproduktion utförd under sociala förtecken var inte upptaget i EG-fördraget som gällde fram till det att Lissabonfördraget trädde ikraft 2009, och så var inte heller fallet med bostadspolitik i allmänhet. De tillägg som gjordes till EG-fördraget genom Amsterdamfördraget 1999, tillsammans med tillkomsten av EU-stadgan, har inneburit att EU idag har en strävan att ha boende för alla till rimliga priser och att utplåna hemlösheten. Detta är en del av kampen mot socialt utanförskap och fattigdom i EU. Produktion av socialt boende är också produktion i dess ekonomiska betydelse och det är en ekonomisk aktivitet. På så sätt faller frågan inom ramen för gemenskapsrätten och dess fyra friheter, vilket i sin tur aktualiserar konkurrensrätten, reglerna om statsstöd samt reglerna som styr det allmännas tillhandahållande av tjänster. Intressant att notera är att boende inte blev en explicit del i EG-fördraget från starten 1958, men i det tidiga EG-samarbetet utgjorde bostadsbyggandet en viktig del. 200 000 bostäder kunde skapas genom lån från EG, inom ramen för kol- och stålsamarbetet.

Artikel 30 i Europarådets sociala stadga slår fast rätten till skydd mot fattigdom och utslagning. Genom att artikel 30 i sociala stadgan uttryckligen nämns i EU-stadgans förklarande rapport när artikel 34 p. 3 behandlas, så blir också artikel 13 p. 1 i den sociala stadgan av intresse. I artikel 13 p. 1 åtar sig staterna att ”så långt som möjligt undanröja orsakerna till ohälsa”. Artiklarna 30 och 13 p. 1 i Europarådets

sociala stadga överlappar varandra. Exakt hur det sociala stödet skall utformas framkommer inte av ordalydelsen i dessa stadganden. Alla skall dock ha rätt till socialt stöd och detta skall garanteras av staten. Samma sak gäller för det medicinska stödet i artikel 13 p. 1, som också aktualiseras genom artikel 34 p. 3 i EU-stadgan. De olika riktvärden som Europarådets kommitté för ekonomiska och sociala rättigheter använder sig av när artikel 13 p. 1 tillämpas skulle också i detta fall kunna användas i EU:s verksamhet, till exempel som grund för medlemsstaternas samarbete i sociala frågor inom ramen för den öppna samordningsmetoden. Rätten till socialt stöd skall, enligt Europarådets sociala stadga, innebära en rätt till överklagande. Detta stärker den individuella rättighet till socialt stöd och stöd till boendet som artikel 34 p. 3 i EU-stadgan innebär.

EU-domstolen och medlemsstaterna bromsar utvecklingen

Nu när mer än fem år gått sedan EU-stadgan trätt i kraft kan vi dra ett par slutsatser. Till att börja med är det ytterst få mål där de sociala rättigheterna i stadgan tas upp. I de få fall där de blir aktuella, så är inte domstolens tolkningsunderlag tillräckligt för fastställande av materiellt tillämpningsområde eller räckvidd. I t.ex. mål C-571/10 *Servet Kamberaj mot Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) m.fl.* togs artikel 34 och dess skrivelse om rätten till bostad upp. Domstolen analyserade dock inte artikeln i stadgan utan valde att nogsamt stanna vid en läsning av det i målet aktuella direktivet, och lade artikel 34 åt sidan med förklaringen att den hänvisade till nationell rätt.

Men samtidigt kanske den praxis som kommit i fråga om andra rättigheter i EU-stadgan kan tjäna till att förtydliga vad de sociala rättigheterna i stadgan faktiskt betyder. Den förklarande rapport som hör till EU-stadgan skall idag vara utgångspunkt för tolkningen. Detta är, även om förklaringarna inte är förarbeten i svensk mening, ett sätt för domstolen att finna stöd för sin argumentation om hur man bör närma sig stadgans artiklar. De är antagna av lagstiftaren

och när de nu accepteras, tolkas och tillämpas av EU-domstolen så kan man påstå att lagstiftarens önskan kommer till uttryck. Men hänvisningarna till förklaringarna kan också öppna upp för en spännande utveckling när det gäller tolkningen av rättigheterna i EU-stadgan, då förklaringarna anger olika internationella konventioner som inspirerat till författandet av de olika artiklarna i stadgan (se mål C-279/09 *DEB mot Bundesrepublik Deutschland* och mål C-617/10 *Åklagaren mot Åkerberg Fransson*).

Vad avser *välfärdssystemen i de olika medlemsstaterna*, så skulle det kunna sägas att staterna i dag har förlorat inflytande över den del som gäller bestämmandet av *vilka* som skall få efterfråga välfärdsrättigheterna/tjänsterna. Diskrimineringsförbudet och kravet på likabehandling i EU-rätten har förändrat medlemsstaternas handlingsutrymme, eftersom deras möjlighet att särbehandla persongrupper har kringskurits. Unionsmedborgare från andra medlemsstater får inte behandlas annorlunda än det egna landets medborgare om inte kriterierna som uppställs i unionsrätten är aktuella. På så sätt har också en del av möjligheten att styra en svår ekonomisk situation påverkats och rentav minskat för medlemsstaterna. Dessutom medför budgetrestriktioner, som till exempel de som följer av euron och det ekonomiska samarbetet inom EMU och stabilitetspakten, ett minskat utrymme för medlemsstaterna vad gäller valmöjligheter i utformandet av den sociala välfärden.

Hur skall då en medlemsstat kunna svara på ekonomiskt svåra situationer, inom ramen för de nya snävare ramarna? Ett marknadsorienterat sätt att se på saken är att medlemsstaterna bör skapa ett gynnsamt affärsklimat som kan stimulera till ekonomisk tillväxt, och på så vis säkra den nationella välfärden. EU som helhet måste också kunna balansera den totala europeiska välfärden med det grundläggande renodlade marknadsperspektiv som EU grundas på. Ett sätt att göra detta är att försöka finna en gemensam väg till social trygghet i Europa, vilket inte är enkelt att åstadkomma med den kompetensfördelning som idag råder mellan EU och medlemsstaterna. Å andra sidan finns det stora risker med att inte agera i kompetensfrågan. Ett allt för stort socialt underskott i EU kan leda till bristande legitimitet för EU-lagstiftningen

vilket i sin tur kan undergräva EU:s demokratiska beslutsprocess.

Vi kan konstatera att EU-domstolen än idag har svårt hantera frågor som rör medlemsstaternas organisering av den nationella välfärden. Redan i målen rörande fri rörlighet för hälso- och sjukvård för ett tiotal år sedan, t.ex. mål C-158/96 *Kohll*, blev det tydligt att den fria rörligheten inte räcker som grund för att hantera den välfärdsstatliga dimensionen av EU-samarbetet. I dessa mål uttrycktes stark oro över hur medlemsstaterna skulle kunna organisera den nationella välfärden på ett sådant sätt att finansieringen av den var möjlig, att den var tillgänglig över hela landet och att medlemsstaten skulle ha möjlighet att planera för bibehållen expertis och nya utmaningar. EU-domstolen var mycket tydlig med att undantag från den fria rörligheten inte kunde göras enbart med hänvisning till finansiella problem. Medlemsstaternas svar på detta blev, efter några år, ny lagstiftning på området. Idag har domstolens tolkningsutrymme begränsats i form av ett direktiv om patientrörlighet.

En strävan att försäkra sig om att nationellt garanterad generell välfärd är i förenlighet med unionsrätten ligger i både unionens och medlemsstaternas intresse. Utvecklingen mot att se sociala rättigheter som individuella och i domstol utkrävbara rättigheter med ett visst ekonomiskt värde har kommit för att stanna, men EU-domstolen har inte följt med helt och fullt utan ryggat något i mötet med unionslagstiftarens relativt tydliga markeringar.

När vi idag läser de av EU-domstolens domar som har att göra med socialt bistånd och/eller socialförsäkringar ser vi att det inte är så mycket som har hänt, trots nya skrivningar i fördragen om en social marknadsekonomi och en EU-stadga i vilken de grundläggande rättigheterna fastslås. Även om de sociala rättigheterna i EU-stadgan skulle kunna bli aktuella för EU-domstolen att fundera över så sker det inte. EU-domstolen vilar tryggt i ett sedan länge etablerat handlingsmönster; att istället utgå från individens unionsmedborgarskap och via likabehandlingsprincipen närma sig de fria rörligheter som i direktiv och förordningar är tillämpliga i fallet (se t.ex. mål C-140/12 *Brey* och de förenade målen C-22/08 och C-23/08 *Vatsouras* och *Koupatantze*).

I ett av de senaste och mest intressanta målen som nu avgjorts bekräftas denna tes i förslaget till avgörande av generaladvokat

Wathelet vid EU-domstolen. I mål C-333/13 *Elisabeta Dano, Florin Dano mot Jobcenter Leipzig* ställs många nu högaktuella frågor på sin spets. Målet gäller frågan om hur tillgången till socialt bistånd skall bedömas för migrerande unionsmedborgare som helt saknar inkomst. EU-domstolen gavs en ypperlig chans att återknyta till sin tidigare praxis, men också att vända blicken mot EU-stadgan och eventuellt uttolka de sociala rättigheter som finns där. Förslaget till avgörande tog sikte på just unionsmedborgarskapet, och klassificeringen av de berörda personerna i grupper av mer eller mindre ekonomiskt aktiva personer. Trots att fallet handlar om ytterst utsatta personers livsöden så aktualiseras inte de grundläggande rättigheterna i EU-stadgan. Generaladvokaten studerade förordningarna som rör samordning av sociala trygghetssystem, direktivet för unionsmedborgares rätt att röra sig i unionen samt fördragens artiklar om unionsmedborgarskapet och likabehandling.

Generaladvokaten gjorde en nogsam analys av rättspraxis och fann att fortsatt så skall unionsmedborgarens ekonomiska band till värdstaten, inklusive graden av integrering, vara avgörande för hur pass mycket av de sociala rättigheterna han eller hon kan få tillgång till. EU-domstolen följer på det hela taget generaladvokatens argumentation och understryker vikten av unionsmedborgarens ekonomiska aktivitet samt betydelsen av att vistas lagligt i värdstaten för att uppehållsrätten skall ha verkan. Stadgan om grundläggande rättigheter får i denna dom ingen betydelse för uttolkningen av unionsrätten.

För medlemsstaternas del verkar domen som en garanti mot ett större socialt ansvar för icke-ekonomiskt aktiva unionsmedborgare, genom att tillåta nationella regler som villkorar rätten till socialt bistånd på uppehållsrätten. Solidariteten handlar alltså inte om bandet mellan individen och EU eller om de behov individen i nöd kan tänkas ha. Den kommer istället till uttryck i respekten gentemot den fria rörligheten och de åtaganden som medlemsstaterna och EU har gentemot varandra sedan tidigare. Förändringarna som skedde i fördragen år 2009 har ännu inte slagit igenom i EU-domstolens praxis.

Skapa en europeisk struktur för att förverkliga sociala rättigheter

Människan och den mänskliga värdigheten har getts en större och tydligare plats i europarätten sedan de nya fördragen och EU-stadgan trädde i kraft år 2009. EU:s institutioner och medlemsstaterna har också understrukit att grundläggande rättigheter skall vara vägledande och få betydelse i förverkligandet av EU-rätten. En fråga att ta ställning till blir om detta nu kräver att EU siktar på en ännu starkare social dimension i relation till medborgarna. Vilken roll kan de sociala rättigheterna då komma att få?

EU-domstolens roll för utvecklingen blir mycket viktig, då det är den som avgör hur de konflikter som eventuellt uppstår mellan EU-rätten och den nationella rätten skall tolkas. Till stor del handlar det också om att lösa direkta normkonflikter, eftersom nationella lagregler kolliderar med EU-rätten. Det är också här som kompetensfrågan ställs på sin spets. Det verkar som att medlemsstaterna har valt att förhålla sig avvaktande till sociala rättigheter och att domstolen är avvaktande till att träda in på ett svårt och snårigt tolkningsområde där politiska överväganden de facto överlämnas till en juridisk instans. I mötet med välfärdsstaten kan vi skönja att de ekonomiska fördelarna med europeisk integration till viss del har tunnats ut, framför allt hos de äldre medlemsstaterna. Men om inte medlemsstaterna själva, inom ramen för EU-samarbetet, tar steget att aktivt uttolka och inkludera de grundläggande reglerna som har bäring på sociala rättigheter så kan domstolen till slut se sig tvungen att själv tillämpa reglerna och ta steget mot ännu ett paradigmskifte i EU:s rättsliga berättelse.

Det är problematiskt att de grundläggande rättigheterna inte har lyfts fram under den pågående ekonomiska krisen. Att i svåra tider kunna förutse och lita på de rättsliga bortersta ramarna är grundläggande för ett väl fungerande samhälle och rättsstaten. Kanske – om man hade lyft fram rättigheterna – att man därigenom hade kunnat skapa förtroende för åtgärder som vidtas i svåra tider och se till att dessa vidtas på ett bättre sätt, med juridiken som ett reellt verktyg i samhällsskapandet? Förutsatt att medlemsstaterna inte enbart öns-

kade uppnå kortsiktiga politiska vinster med EU-stadgan och de nya artiklarna i fördragen, så är det inte någon bra idé att anta bindande regler, och sedan låtsas som att grundläggande rättigheter är fråga om tyckande och dagsaktuella politiska val.

De krisöverenskommelser som antagits i EU under senare år hade kunnat motiveras och förklaras på ett nytt sätt om de grundläggande rättigheterna hade tagits i beaktande. De hade också kunnat ges ett annat innehåll. Om svåra beslut legitimeras och arbetas fram med tydlig förankring i såväl politiken som juridiken (i form av mänskliga och grundläggande rättigheter), så kan ett enat EU till sist faktiskt vara bidragande till att finna nya sätt att hantera välfärdsstatliga obalanser inom och mellan medlemsstaterna. Vi kan få ett EU-samarbete som faktiskt respekterar och till viss del definierar den yttersta gränsen för vad mänsklig värdighet är idag.

Källor och litteratur

I tidigare årgångar av *Europaperspektiv* finns flera bidrag som är av intresse för frågan om unionsmedborgare och deras sociala rättigheter. Thomas Ordebergs bidrag i *EU och den globala krisen. Europaperspektiv 2010* behandlar hur finanskrisen hanterats i EU rättsligt och institutionellt (red. L. Oxelheim, L. Pehrson och T. Persson, Stockholm: Santérus, 2010). I *Arbetslöshet, migrationspolitik och nationalism. Europaperspektiv 2012* lyfter Andreas Inghammar fram sociala rättigheter i sitt kapitel ”Rörlighet på bakgården – EU-gemensam reglering av papperslösa arbetstagarare och deras arbetsgivare”, Hedvig Bernitz analyserar det mångfacetterade sociala medborgarskapet genom sitt bidrag ”Anhöriginvandring – kan en sammanhållen EU-politik byggas utifrån unionsmedborgarskapet?”, och Petra Herzfeld Olsson bidrar med kapitlet ”EU:s framväxande regelverk om arbetskraft från tredjeland – en splittrad union på villavägar” (red. A. Bakardjieva Engelbrekt, L. Oxelheim och T. Persson, Stockholm: Santérus, 2012).

Själv har jag behandlat unionsmedborgares sociala rättigheter i min avhandling *Sociala rättigheter i förändring – en konstitutionell-*

rättslig studie (Uppsala: Juridiska institutionen, 2009), men också i flera artiklar såsom "Rättigheter och välfärdsstat – en spegel av verkligheten?", i *Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll* (Stockholm: Santérus, 2011).

Samordning av sociala trygghetssystem är en viktig faktor i förverkligandet av sociala rättigheter inom EU och i den praktiska hanteringen av maktförhållandet mellan medlemsstaterna och EU. I sin avhandling *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet* (Stockholm: Santérus, 2002) beforskar Thomas Erhag koordineringen av sociala trygghetssystem i Europa och sätter det svenska välfärdssystemets fördelningsstruktur i en europarättslig kontext. Densamme har tillsammans med Frans Pennings och Sara Stendahl ansvarat för en antologi där genomförandet av socialförsäkringens administration undersöks, *Non-public Actors in Social Security Administration. A Comparative Study* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2013).

Unionsmedborgares grundläggande rättigheter särskilt i ljuset av EU-stadgan har behandlats av många författare i olika tidskrifter. I det omfattande verket *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary* (Oxford: Hart Publishing, 2014) kommenteras stadgans artiklar av Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner och Angela Ward.

Inom ramen för Sieps arbete har flera artiklar och kommentarer rörande välfärdsfrågor i europarätten tagits fram, se t.ex. Claire Kilpatrick's and Bruno De Wittes kortfattade analys "A Comparative Framing of Fundamental Rights – Challenges to Social Crisis Measures in the Eurozone" (Sieps European Policy Analysis nr 7, 2014).

EU-domstolens domar återfinns på www.curia.eu. Lagstiftning antagen av EU:s lagstiftare går att finna på www.europa.eu.

Högerpopulistiska partier och EU-politikens inriktning

av Ann-Cathrine Jungar

Inför valet till Europaparlamentet 2014 förutspåddes populistiska partier med nationalistiska, fascistiska och EU-skeptiska agendor skörda stora valframgångar. Mot den bakgrunden analyserar jag i det här kapitlet de högerpopulistiska partierna i EU i början av 2015; deras politik, relationen till väljarna och deras möjliga påverkan på EU-projektets inriktning. Ytterligare en central fråga för kapitlet kommer att vara om de högerpopulistiska partiernas väljare i huvudsak är motiverade av missnöje med de etablerade partierna, eller av åsiktsöverensstämmelse med de högerpopulistiska partiernas budskap.

Min analys kommer att visa att de högerpopulistiska partiernas parlamentariska närvaro beror på att det finns en efterfrågan hos väljarna på invandrings- och EU-kritisk politik. För de högerpopulistiska partiernas väljare är partiernas invandrings- och/eller EU-kritik avgörande för hur de lägger sina röster, och inte primärt en allmän missnöjesyttring mot det politiska systemet. De existerande högerpopulistiska partierna har haft en lång närvaro i de europeiska politiska systemen, och är inte såsom tidigare ofta antogs kortlivade och övergående "flash-partier". Deras fortlevnad och ökade väljarstöd beror på att de genom sin ökade parlamentariska representation erhållit resurser för att bygga upp organisationer med nationell utbredning, samt etablerat professionella kommunikationskanaler. Trots partiernas olikartade ursprung i skatteprotest, nationalism, regionalism eller agrar populism, har de ideologiskt blivit allt mer lika varandra och det transnationella samarbetet har förstärkts.

I kölvattnet av den omfattande ekonomiska krisen har fler både nybildade och sedan länge etablerade antietablissemangspartier av

olikartad ideologisk karaktär tagit plats i flera av EU-medlemsstaternas parlament. Valåret 2014, menade många, stod Europaparlamentet i tur att invaderas av politiska partier kritiska till det europeiska integrationsprojektets överstatliga karaktär med gemensam valuta och fri rörlighet. Ledande företrädare för EU:s institutioner – ministerrådet, kommissionen och Europaparlamentet – samt många av medlemsstaternas regeringschefer varnade för att EU-projektet skulle ta stora steg bakåt och EU:s förmåga att lösa de europeiska samhällsproblemen skulle gå förlorad. Formulerandet av EU-gemensam politik skulle försvaras, den fria rörligheten skulle begränsas och EU:s grundläggande värden hotades med en ökad parlamentarisk representation av nationalistiska och invandringskritiska partier i Europaparlamentet.

Även massmedia uppmärksammade högerpopulismen som ett hot mot det europeiska integrationsprojektet. Tidskriften *The Economist* inledde 2014 med en artikel titulerad "Invasion av Europas 'tea-party'-anhängare" och en framsida som pryddes av en högerpopulistisk trio – franska Front Nationals partiledare Marine Le Pen, brittiska UKIP:s Nigel Farage och holländska Frihetspartiets Geert Wilders – som i en tekanna seglade fram i full fart över ett stormigt (europeiskt) hav.

Hotbilderna dominerade den massmediala och politiska debatten, och man kan nog säga att de delvis skymde en politisk debatt om hur det europeiska integrationsprojektet utvecklats – i all synnerhet under och efter den ekonomiska krisen. De EU-kritiska partierna hävdade, i likhet med Nigel Farage i UKIP:s valmanifest att "A lot of lies have been told about the EU", och att tiden var kommen för att lämna på de rökridåer som lagts ut för att frånhålla EU-medborgarna kunskap om hur både EU:s överstatliga karaktär och det demokratiska underskottet fördjupats med räddningen av euron.

I det tyska EU-kritiska partiet Alternativ för Tysklands manifest hävdades att "[a]ldrig sedan Andra världskriget har så många politiker brutit så många löften och överträtt så många lagar som har varit fallet sedan maj 2010 i försöket att rädda den gemensamma valutan". EU-institutioner med svag eller ingen demokratisk förankring hade skjutit fram sina positioner – närmare bestämt avsågs EU-kommissionen och Europeiska centralbanken. Tillsammans med

Internationella valutafonden (IMF) konstituerade dessa den i mångas ögon så förhatliga trojka, som enligt det tyska EU-kritiska partiet Alternativ för Tyskland ”etablerade institutioner som saknade parlamentarisk kontroll” (läs; räddningsfonden ESM och bankunionen) och låg bakom att ”i synnerhet medborgarna i de skuldsatta euroländerna får lida av det demokratiska underskottet”, då besparingskrav och ekonomiska besparingar lagts på dem utan förankring i demokratiskt ansvariga församlingar.

De politiskt och massmedialt frammanade hotbilderna av högerpopulismen bidrog samtidigt till att de politiska frågor de högerpopulistiska partierna mobiliserar sina väljare med förringades. Onekligen ställer de högerpopulistiska partierna viktiga och väsentliga frågor om EU:s allt mer överstatliga utveckling och fördjupade demokratiska tillkortakommanden, samt om den fria rörlighetens konsekvenser för nationell identitet och social välfärd. Däremot tenderar högerpopulismen att ge förenklade och föga realistiska lösningar på dessa utmaningar.

Det grekiska extremhögerpartiet Gyllene grynings framgångar är en reaktion på den djupa ekonomiska krisen i Grekland, och de storskalig besparingskrav som EU avkrävt landet för erhållande av ekonomiskt bistånd. I andra länder har högerextremistiska partier mobiliserat motstånd mot att solidariskt bidra med ekonomiskt stöd till räddningen av de ekonomiskt krisande medlemmarna i eurozonen. De väljarmässiga framgångarna för de högerpopulistiska partierna kan ses som ett tecken på att de etablerade partierna och EU:s politiska etablissemang inte förmått förankra och förklara hanteringen av den ekonomiska krisen i synnerhet, och utvecklingen av det europeiska integrationsprojektet i allmänhet. En del EU-medborgare ser inte EU-projektets fördelar, utan uppfattar det snarare som ett hot vad gäller sysselsättning, den egna välfärden och det nationella självbestämmandet.

Jag återkommer i mina avslutande reflektioner till att de EU-kritiska partiernas framgångar ur detta perspektiv kan utgöra ett möjligt korrektiv som kan framtvunga ett politiskt ledarskap i EU, som är mer responsivt till, och visar större lyhördhet inför, sina medborgare. Populismen kan utgöra ett hot om de etablerade partierna

väljer att anpassa sig till en främlingsfientlig och nationalistisk politik för att kortsiktigt vinna väljare. Om ingen sådan anpassning sker kan populismen däremot fungera som en väckarklocka för de etablerade politiska partierna att skapa opinion, förklara sin politik, granska sitt demokratiska uppdrag, och agera därefter.

Kapitlet är organiserat på följande vis. Inledningsvis beskrivs de högerpopulistiska partiernas politik, och deras ideologiska position i de europeiska partisystemen i tre avsnitt: Hur positionerar de sig längs de viktigaste konfliktlinjerna i europeisk politik? Utgör de en sammanhållen partifamilj, eller finns det väsentliga skillnader mellan dem? Vad förklarar röstning på högerpopulistiska partier? Därefter följer ett avsnitt som beskriver dessa partiers valframgångar och formeringen av partigrupper efter Europaparlamentsvalen 2014. Avslutningsvis ställs frågan vilken politik de kommer att driva i Europaparlamentet, och deras utsikter att påverka det politiska beslutsfattandet. Jag avrundar kapitlet med några reflektioner som knyter an bokens fråga om EU-samarbetet och de fördjupade socioekonomiska klyftorna efter den ekonomiska krisen. I vilken utsträckning påverkar de högerpopulistiska partierna EU-politikens inriktning, till exempel graden av solidaritet och omfördelning?

Vilka partier? Definition och politisk positionering

De politiska partier som analyseras i detta kapitel utgör en brokig samling, och etiketteras både i den allmänna debatten och i den akademiska litteraturen på olika sätt. Högerpopulism, högerradikalism och högerextremism är några av de vanligt förekommande beskrivande termerna om partier som kombinerar en anti-etablissemangsposition med EU- och invandringskritik, främlingsfientlighet och nationalism. Ytterhöger är ett samlande begrepp för dessa partier. Höger är i detta hänseende inte relaterat till deras position på den socio-ekonomiska höger-vänsterskalan, utan till en värdemässig höger-vänsterskala, som i statsvetenskapen går under namnet liberal-auktoritär, eller ibland liberal-kosmopolitisk.

Det politiska rummet i de europeiska partisystemen framställs vanligen som bestående av (minst) två konfliktlinjer enligt vilka de politiska partierna formulerar sin politik och konkurrerar om väljarnas röster. Den första konfliktlinjen är höger-vänsterskalan, som speglar olika uppfattningar i socio-ekonomiska frågor som skatter, förhållandet mellan marknad och stat, samt välfärd. Vänstern vill ha mer offentliga regleringar, en skattefinansierad omfördelning, och en offentligt finansierad välfärd, medan högern önskar lägre skatter, marknadslösningar, och incitament för företagande.

Den andra konfliktlinjen brukar inom statsvetenskapen kallas den liberal-auktoritära, och den speglar olika uppfattningar i socio-kulturella frågor, som nationalism (immigration och multikulturalism), miljö och djurrätt, familjefrågor (jämställdhet och sexuella minoriteter), försvar, samt frågor kring lag och ordning. Invandringskritik, krav på skärpta straff och en traditionell familjesyn återfinns på den auktoritära sidan, medan en positiv inställning till multikulturalism, jämställdhet, (sexuella) minoritetsrättigheter och miljö speglar en liberal position. Inställning till EU utgör däremot en egen konfliktlinje (den s.k. EU-dimensionen), som är frikopplad från de socio-ekonomiska och socio-kulturella konfliktlinjerna. En kritisk inställning till EU kan förekomma såväl med höger och vänsterpositioner på den socio-ekonomiska konfliktlinjen, som med radikala liberala och auktoritära positioner på den liberal-auktoritära konfliktlinjen.

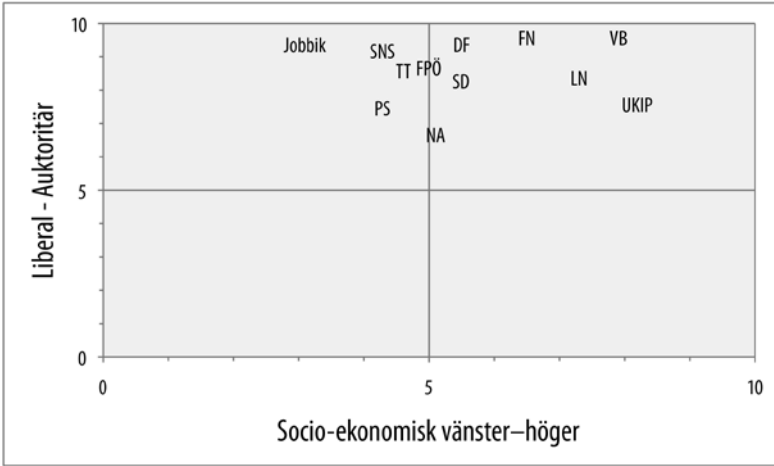
I det västliga Europa, och i synnerhet i Norden har den socio-ekonomiska höger-vänsterskalan varit den dominerande partipolitiska konfliktlinjen, men den liberal-auktoritära konfliktlinjen har över tid blivit allt viktigare till följd av miljöpartiernas och (i synnerhet) de högerpopulistiska partiernas framgångar. Dessa två partitypers politiska kärnfrågor – miljö och kosmopolitanism, å ena sidan, och invandring och värnandet om den nationella kulturen, å andra sidan, tangerar den liberal-auktoritära konfliktlinjen. Den grupp politiska partier, som analyseras i detta kapitel intar i regel en ytterposition på både den liberal-auktoritära konfliktlinjen och EU-dimensionen inom sina respektive partisystem. Däremot skiljer sig deras positioner på den socio-ekonomiska konfliktlinjen åt, men under senare tid har

högerpopulistiska partier tenderat att närma sig varandra även på denna.

Tidigare ansågs en ekonomiskt liberal politik kombinerad med en auktoritär position vara nyckeln till framgång för de höger-radikala partierna – ”den vinnande kombinationen”, men allt fler av dessa partier placerar sig numera i närheten av den socio-ekonomiska mittfåran. Den vinnande formeln idag är en socio-ekonomisk mittenposition kombinerad med auktoritära ståndpunkter. I de fall partierna omgrupperat sig på den ekonomiska positionen är det i många fall strategiskt motiverat: i en allt högre utsträckning mobiliserar dessa partier arbetarväljare med värdekonserverativa åsikter.

I de två figurerna nedan framgår hur ett flertal av de europeiska så kallade högerradikala och högerpopulistiska politiska partierna positionerar sig längs de socio-ekonomiska och socio-kulturella politiska konfliktlinjerna. De data som används är expertsurveydata (Chapel Hill Survey) från 2010: Nationella experter på politiska partier har värderat och rangordnat politiska partiers positioner i sina respektive länder i ett flertal olika sakpolitiska frågor och konfliktlinjer. Expertdata täcker till skillnad från valmanifestdata, som enbart utgår från partiers valplattformar, även partiernas parlamentariska agerande och politiska utspel. Inte alla partier som studeras i detta kapitel ingår i Chapel Hill-surveyen eftersom flera av de i Europaparlamentet invalda populistiska partierna är relativt nya och inte har representation i nationella parlamentariska församlingar.

I Figur 1 framgår, för det första, att de högerpopulistiska partierna intar en ytterposition på den liberal-auktoritära konfliktlinjen, och placerar sig i mitten på den socio-ekonomiska konfliktlinjen. Figur 1 visar, för det andra, att partierna är mera samlade på den auktoritära delen av den liberal-auktoritära konfliktlinjen och mera utspridda längs den socio-ekonomiska konfliktlinjen. De mer renodlat höger-extrema och radikala partierna intar de mest radikala positionerna på den liberal-auktoritära konfliktlinjen, det vill säga, Jobbik från Ungern, det slovakiska nationalistiska partiet SNS, Ordning och rättvisa (TT) från Litauen, det franska Front National (FN), Vlaams Belang (VB) från Belgien och det österrikiska FPÖ.



FIGUR 1. HÖGERPOPULISTISKA PARTIERS POSITIONER LÄNGS DEN SOCIO-EKONOMISKA KONFLIKTLINJEN (FRÅN VÄNSTER TILL HÖGER) OCH DEN LIBERAL-AUKTORITÄRA KONFLIKTLINJEN

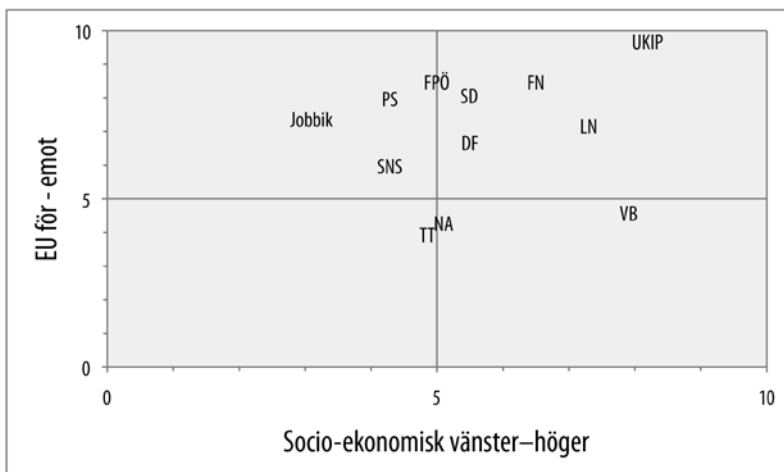
Anmärkning: Partiernas positioner längs den socio-ekonomiska konfliktlinjen mäts på en skala från 0 till 10, där 0 motsvarar vänster och 10 motsvarar höger. Frågan som experterna placerade partierna efter var denna: "Partier kan klassificeras utifrån deras åsikter i ekonomiska frågor. Partier på den socio-ekonomiska vänstern önskar att staten ska ha en aktiv roll i politiken. Partier på den socio-ekonomiska högern vill ha en mindre roll för det offentliga i ekonomin: privatisering, lägre skatter, mindre regleringar, lägre offentlig konsumtion och mindre omfattande välfärdsstat. Partiernas position längs den liberal-auktoritära konfliktlinjen mäts på en skala från 0 till 10, där 0 motsvarar en liberal position och 10 motsvarar en auktoritär position. Partier kan på denna konfliktlinje klassificeras utifrån deras syn på demokratiska friheter och rättigheter. De mest "liberala" partierna önskar utökad personlig frihet, till exempel rätt till abort, aktiv euthanasi, samkönande äktenskap och ökat demokratiskt deltagande. De mest "auktoritära" partierna motsätter sig ofta dessa idéer. De uppskattar ordning, tradition och stabilitet, och önskar att regeringen ska vara en moralisk auktoritet i sociala och kulturella frågor.
Källa: Chapel Hill Expert Survey (2010).

De partier som inte har ett nationalistiskt ursprung, som det lettiska Nationella Alliansen (NA), Sannfinländarna i Finland (PS) och det brittiska UKIP intar mindre auktoritära positioner i Figur 1. Nationella Alliansen uppstod ur en valsamverkan mellan det nationalistiska partiet Allt för Lettland och det socialkonservativa Fosterland och Frihet 2010, och året därefter formaliserades samarbetet i det nya politiska partiet Nationella Alliansen. Nationella

Alliansen kan beskrivas som en koalition med en socialkonservativ och en nationalistisk fraktion. Sannfinländarna bildades 1995 som ett efterföljarparti till Landsbygdspartiet och har inte nationalistiskt ursprung, utan en agrarpopulistisk bakgrund som förenas med EU- och invandringskritik. Sannfinländarna har gjort en helomvändning i EU-politiken gentemot det agrarpopulistiska Landsbygdspartiet, som förespråkade ett finländskt EU-medlemskap som en sköld mot Sovjetunionen under 1980-talet. Brittiska UKIP har fram till alldeles nyligen varit ett EU-kritiskt enfrågeparti, men invandringskritiken har fått en allt mer framträdande roll under senare tid.

Som framgår i Figur 2 är de högerpopulistiska partierna mera spridda längs den socio-ekonomiska konfliktlinjen än de är på EU-dimensionen. De västeuropeiska partierna i Figur 2 befinner sig i mitten eller till höger på den socio-ekonomiska konfliktlinjen, medan Sannfinländarna och de öst- och centraleuropeiska partierna är placerade något till vänster om mitten. Ett flertal av partierna i Figur 2 befinner sig entydigt på den EU-kritiska sidan, medan de två baltiska partierna (NA och TT) och belgiska Vlaams Belang (VB) är mera positiva än kritiska till EU. För de lettiska NA och litauiska TT är den mer positiva inställningen till EU säkerhetspolitiskt motiverad: EU-medlemskapet ses som ett skydd mot ryskt inflytande. Det belgiska Vlaams Belang (VB), som kombinerar invandringskritik med regionalism, ser EU som en arena för ett fritt Flandern vid en eventuell utbrytning från Belgien. Brittiska UKIP särskiljer sig som det i särklass mest EU-kritiska partiet, vilket tar sig uttryck i att det är det enda partiet, som entydigt förespråkar ett utträde (för Storbritannien) ur EU. När det gäller inställningen till EU är spridningen bland de högerpopulistiska partierna större än på den liberal-auktoritära konfliktlinjen.

De högerpopulistiska partierna har ibland beskrivits som enfrågepartier med fokus på invandringsfrågan och/eller EU-kritik. Många av partierna har sitt historiska ursprung i en specifik politisk fråga, men med ökad parlamentarisk närvaro och i vissa fall även regeringsansvar, har partiernas politiska agendor med nödvändighet breddats. Däremot är invandring och EU fortsättningsvis de allra viktigaste frågorna för dessa partier, vilket avspeglas i partiernas program,



FIGUR 2. HÖGERPOPULISTISKA PARTIERS POSITIONER LÄNGS DEN SOCIO-EKONOMISKA KONFLIKTLINJEN (FRÅN VÄNSTER TILL HÖGER) OCH EU-DIMENSIONEN

Anmärkning: Partiernas positioner längs den socio-ekonomiska konfliktlinjen mäts på en skala från 0 till 10, där 0 motsvarar vänster och 10 motsvarar höger. Frågan som experterna placerade partierna efter var denna: Partier kan klassificeras utifrån deras åsikter i ekonomiska frågor. Partier på den socio-ekonomiska vänstern önskar att staten ska ha en aktiv roll i politiken. Partier på den socio-ekonomiska högern vill ha en mindre roll för det offentliga i ekonomin: privatisering, lägre skatter, mindre regleringar, lägre offentlig konsumtion och mindre omfattande välfärdsstat. Partiernas positioner på EU-dimensionen är baserade på experternas svar på frågan: "Hur skulle du beskriva partiledarskapets ståndpunkt till den europeiska integrationen 2010?" Svaren återges här på en skala 1-10, där 0 innebär för/pro och 10 står för emot/anti.

Källa: Chapel Hill Expert Survey (2010).

retorik och väljarstöd. Övriga politiska ståndpunkter relateras till profilfrågorna invandring och EU. Till exempel, så använder sig partierna av välfärdschauvinistiska argument där nedskärningar i välfärden eller pensionärernas villkor sammanbinds med kostnader för invandring, eller sammankopplas till medlemsavgifter och ekonomiska överföringar till EU.

Vad förklarar röstning på högerpopulistiska partier?

I eftervalsanalyserna av det svenska riksdagsvalet i september 2014 debatterades om Sverigedemokraternas väljare proteströstade och gav uttryck för ett missnöje med det politiska systemet. Eller föranleddes istället en röst på Sverigedemokraterna av att man sympatiserade med partiets sakpolitik, det vill säga, handlade det om åsiktsröstning?

Ett gemensamt drag för väljare som lägger sin röst på högerpopulistiska partier i Europa är att de har ett lägre förtroende för politiska institutioner och politiska partier än genomsnittsväljarna, och på grund av detta har stöd till högerpopulistiska partier ibland betraktats som ett uttryck för protest. Då undersökningar har visat att de högerpopulistiska partiernas väljare har lägre politiskt intresse och kunskaper, samt generellt sett har en kortare utbildning än genomsnittsväljaren, har det i den offentliga debatten frammanats bilder av deras väljare som oinformerade och i lägre grad politiskt sakorienterade. Den statsvetenskapliga forskningen har dock visat att de högerpopulistiska partiernas väljare åsiktsröstar, och att deras missnöje med det politiska systemet emanerar från att de är kritiska till den förda politiken vad gäller invandring och EU.

Hur man besvarar frågan om åsikts- eller proteströstning är ytterst beroende på hur proteströstning definieras, samt karaktären på sambandet mellan politiska åsikter och lågt förtroende, det vill säga: röstar man på EU- och invandringskritiska partier som en protest, eller utifrån att man sympatiserar med deras politik? I en brett upplagd studie från år 2000 visar Wouter van der Brug, Meindert Fennema och Jean Tillie, att val en röst på högerpopulistiska partier föranleds av att man delar partiets åsikter, framför allt vad gäller partiernas invandringskritiska politik. I ett senare arbete från 2003 hävdar Brug och Fennema att högerradikala partier de facto är mera moderna än traditionella partier: väljarna till de högerradikala partierna är i högre grad åsiktsröstande, då de lägger sina röster utifrån ideologiska och sakpolitiska preferenser och inte i enlighet med den sociala grupp de tillhör. De är mera sakpolitiskt orienterade än

övriga väljare. Dessa resultat har kritiserats för att proteströstning har definierats för snävt: proteströstning likställs med att inte rösta på det parti vars politik man föredrar, utan välja parti för att uttrycka missnöje med det politiska etablissemangen.

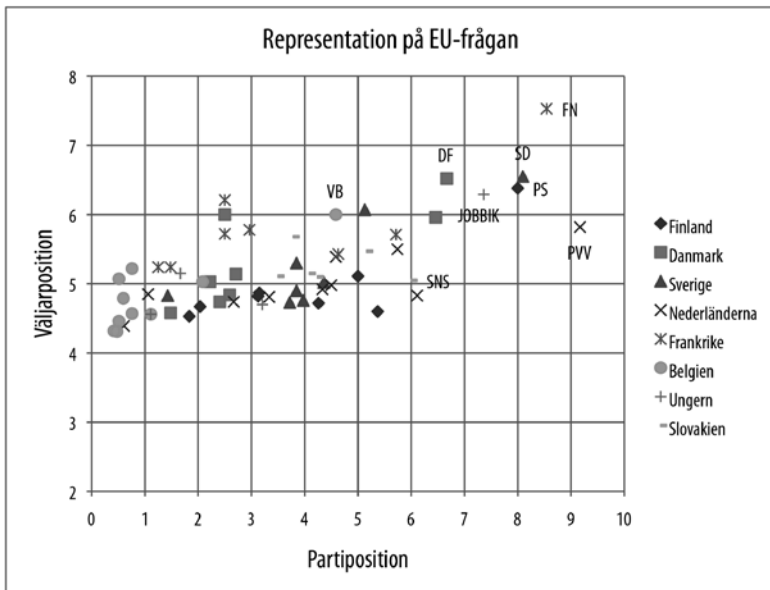
I forskning om förhållandet mellan politiska preferenser och politiskt förtroende ges hypotesen om åsiktsröstning ytterligare stöd. När orsakssambandet mellan kritisk inställning till, å ena sidan, invandring och multikulturalism och, å andra sidan, det politiska systemet har undersökts, har man funnit att de som uppfattar invandring eller multikulturell politik som ett hot mot den nationella gemenskapen är mera benägna att utveckla misstro till staten då den inte längre upplevs ta hänsyn till den egna befolkningen.

Lauren McLaren visar i en artikel från 2012 att missnöje i form av lägre politiskt förtroende följer av missnöje med invandringspolitiken. Forskartrion Jack Citrin, Morris Leavy & Matthew Right kommer i sin artikel från 2014 till liknande slutsatser, nämligen att politiskt förtroende är relaterat till oro över immigrationens effekter på den nationella gemenskapen, även vid kontroll för andra faktorer som påverkar det politiska förtroendet. De formulerar hypotetiskt orsakssambandet enligt följande: "Those most concerned about the problem may believe that the political system (the elites and institutions) have sold out the public by failing to protect the national community from the potentially disruptive and divisive force of immigration".

De högerpopulistiska partiernas väljarmässiga framgångar beror sammanfattningsvis på att de erbjuder en politik som efterfrågas av väljarna. Dessutom är åsiktsöverensstämmelsen mellan de högerpopulistiska partierna och deras väljare stor i deras profilfrågor, invandring och EU. Analysen av åsiktsöverensstämmelsen mellan högerpopulistiska partier och deras väljare består av data om partiernas positioner från CHES (se ovan) och European Election Study (EES 2009) för väljarnas positioner. De högerpopulistiska partierna erbjuder en unik ståndpunkt i sina profilfrågor och en position som de är ensamma om i sina politiska system.

I Figur 3 och Figur 4, som avbildar åsiktsöverensstämmelsen mellan politiska partier och deras väljare i åtta av EU:s medlemsstater,

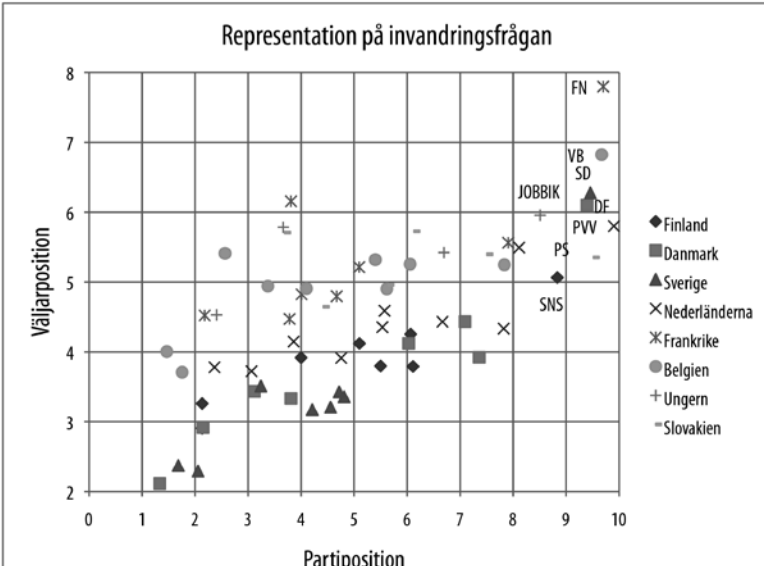
framgår för det första att de högerpopulistiska partierna intar den mest extrema positionen vad beträffar invandring och EU, det vill säga de intar de mest kritiska ståndpunkterna till invandring och fördjupad europeisk integration. De erbjuder ett unikt politiskt alternativ och har ingen politisk konkurrens i dessa två kärnfrågor. För det andra: Åsiktsöverensstämmelsen mellan partierna och deras väljare är särskilt stor i profilfrågorna, vilket innebär att de är representativa för sina väljare i dessa frågor. Generellt sett är de europeiska politiska partierna representativa för sina väljare beträffande immigrationspolitiken (se Figur 4), medan de är mera positiva till EU än sina väljare (se Figur 3). De högerpopulistiska partierna uppvisar däremot stor åsiktsöverensstämmelse med sina väljare både vad gäller invandring och EU. Dessa partier bidrar därmed till en ökad åsiktsrepresentativitet i partisystemet eftersom de möter en efterfrågan hos invandrings- och EU-kritiska väljarna genom att



FIGUR 3. ÅSIKTSÖVERENSTÄMMELSE MELLAN VÄLJARNAS OCH PARTIERNAS POSITIONER OM EU

Anmärkning: 0=positiv inställning till EU, 10=negativ inställning till EU.

Källa: Partiernas position, Chapel Hill Expert Survey (2010). Väljarnas position, European Social Survey (2010).



FIGUR 4. ÅSIKTSÖVERENSSTÄMMELSE MELLAN VÄLJARNA OCH PARTIERNA OM INVANDRING

Anmärkning: 0=positiv inställning till invandring, 10=negativ inställning till invandring.

Källa: Partiernas position, Chapel Hill Expert Survey (2010). Väljarnas position, European Social Survey (2010).

erbjuda en unik politik. Det vill säga, de är ofta det enda renodlat EU- eller invandringskritiska alternativet. På så sätt kan dessa partier ha en väljarmobiliserande och systemstärkande funktion, eftersom väljare som kanske annars skulle stanna på sofflocket, vända politiken ryggen, eller sympatisera med extrema rörelser, presenteras ett parlamentariskt politiskt alternativ som artikuleras i de politiska systemen.

En partifamilj eller flera?

Trots ideologiska likheter mellan de partier jag hittills i kapitlet har kallat "högerpopulistiska", så utgör de inte en sammanhållen partifamilj. En viktig skiljelinje går mellan extrema och radikala partier

utifrån deras olika inställning till demokratiska grundvärderingar och principer. Inom den breda grupp partier som brukar betecknas som högerpopulistiska partier kan tre huvudsakliga partityper urskiljas:

- EU-kritiska partier
- Högerextrema partier
- Populistiska högerradikala partier

Den första gruppen av anti-etablissemangspartier består dels av renodlade *EU-kritiska partier* som tyska EU-parlamentsnykomlingen Alternativ för Tyskland, och dels av brittiska UKIP, som är ett gränsfall då invandringsfrågan över tid blivit allt viktigare i partiets politik. Det italienska partiet Femstjärnerörelsen är onekligen ett anti-etablissemangsparti, och kritiskt till EU, men är inte i lika hög utsträckning ett enfrågeparti som Alternativ för Tyskland och UKIP.

Den andra gruppen av partier, de *högerextrema partierna*, omfattar inte de demokratiska folksuveränitets- och majoritetsprinciperna: Demokratien bör ersättas med en styrelse av de upplysta eller experter, och samhällssynen är hierarkisk. De mellanmännsliga skillnaderna är naturgivna, vilket ska avspeglas i hur rättigheter och makt fördelas. Det ungerska partiet Jobbik, Gyllene Gryning från Grekland, British National Party från Storbritannien och Tysklands nationaldemokratiska parti NPD kan karaktäriseras som högerextrema partier. De har (i högre eller lägre grad) nynazistiska eller fascistiska kopplingar, ser den egna folkgruppen som suveränt berättigad till staten, och använder sig av politiskt våld mot minoriteter, invandrare och politiska motståndare.

De *populistiska högerradikala partierna* erkänner däremot de parlamentariska metoderna, men är kritiska till den liberala formen av demokrati med avseende på pluralism och minoritetsrättigheter. Flertalet av de partier som analyseras i detta kapitel kan definieras som populistiska högerradikala partier. De omfattar de demokratiska spelreglerna och verkar inom ramen för de parlamentariska

institutionerna. I klartext, de tar avstånd från utomparlamentariska metoder och vill inte ersätta demokratin med en annan styrelseform. De populistiska högerradikala partierna har en gemensam tunn ideologisk kärna av populism, nationalism och auktoritarianism, men enskilda partier kan lägga olika tonvikt på de tre komponenterna.

Med *populism* avses en anti-etablissemangsposition enligt vilken den grundläggande konflikten i samhället går mellan ett enat och homogent folk, å ena sidan, och en sammanhållen, korrumperad och icke-responsiv elit å den andra sidan. Populismen intar en antagonistisk position inte bara till det politiska etablissemanget, utan även till dominerande idéer och värderingar i samhället. Idén om att den politiska gemenskapen ska utgå från ett enhetligt och sammanhållet folk är central i populismen, och skiljer sig från klass- och intressebaserade ideologier som utgår från specifika grupper.

Populismens "folk" kan däremot formuleras på olika sätt. För det första som det demokratiska folket – demos – som har svikits av de folkvalda representanterna. Folket kan även formuleras som "mannen på gatan" (mer sällan kvinnan på gatan) eller "den tysta majoriteten". Folket består av ett visst segment av befolkningen som representerar det "genuina", det "typiska" eller det "vanliga" folket, vilket är försummat (av etablissemanget) eller hotat i de pågående samhällsomvandlingarna. Folket kan också formuleras som det "egna folket", det vill säga i termer av etnisk tillhörighet, språk, gemensam historia och kultur.

För de populistiska högerradikala partierna uttrycks nästa ideologiska komponent, *nationalismen*, i idéer om folket som ett "etnos" – ett folk är homogent i kraft av gemensamma egenskaper och erfarenhet av ursprung, språk och kultur. Sakpolitiskt uttrycks nationalismen i form av motstånd mot invandring och till blandning av kulturer i form av multikulturalism, som anses leda till sociala spänningar och konflikter. Den västerländska kulturen och traditionen (religionen) värnas, och islam uppfattas som oförenlig med västerländska värderingar, till exempel, yttrandefrihet och jämställdhet. I Central- och Östeuropa, som inte har stora immigrationsgrupper, riktar de nationalistiska partierna främst sökarljuset mot i landet boende minoriteter, till exempel romer i Ungern, ryssar i Baltikum.

Den tredje bärande komponenten i de populistiska högerradikala partiernas ideologi, *auktoritarianismen*, uttrycks i socialkonservativa värderingar om ett ordnat samhälle, där auktoriteter och traditioner respekteras. Politiskt uttrycks detta i krav på skärpta straff, uppslutning kring ett starkt eget försvar, socialkonservativa familjevärderingar och traditionell uppfostran.

EU-valet 2014: En jordbävning som kom av sig?

”Sätt igång en jordbävning” var uppmaningen till väljarna på titelsidan av brittiska UKIP:s valmanifest inför Europaparlamentsvalet 2014. Otvetydigt gick politiska partier kritiska till EU framåt i Europaparlamentsvalet, men valresultaten var inte entydiga. Nya partier tog säte i Europaparlamentet och några av de etablerade partierna stärkte sin representation, medan en del partier förlorade sina mandat. Detta kom att få stor betydelse för partigruppsbildningarna, som inleddes då vallokaler stängde sina dörrar. I det förra Europaparlamentet återfanns högerradikala och EU-kritiska partier representerade i två partigrupper – *Europe of Freedom and Democracy* (EDF) och *Europe of Conservatives and Reformists* (ECR), samt bland de grupplösa.

Tre olika typer av valresultat kan identifieras för de EU-kritiska, högerextrema, respektive populistiska högerradikala partierna i Europaparlamentsvalet 2014. För det första fanns de politiska partier – både debuterande som etablerade – som avsevärt ökade sin närvaro i EP. Till de framgångsrika debutanterna hör det EU-kritiska anti-etablissemangspartiet Femstjärnerörelsen från Italien (21,2 procent/17 mandat); Alternativ för Tyskland (7 procent/7 mandat); det populistiska högerradikala Sverigedemokraterna (9,7 procent/2 mandat), och det grekiska högerextrema partiet Gyllene gryning (9,4 procent/3 mandat). Det ekonomiskt liberala och EU-kritiska polska partiet Den nya Högerkongressen gjorde också debut i Europaparlamentet (7,2 procent/ 4 mandat), och skapade stora rubriker med sina förslag om att frånta kvinnor rätten att rösta.

Tre av de redan i Europaparlamentet etablerade partierna gick starkt framåt och blev det största partiet i sina länder: franska Front National, brittiska UKIP och Dansk Folkeparti hör till gruppen etablerade partier som gick starkt framåt. En fjärdedel av väljarna lade sin röst på ett populistiskt högerradikalt parti i Frankrike, Danmark och Storbritannien. Front National ökade sin representation från tre till 23 mandat genom att erhålla nästan 25 procent av rösterna, medan Dansk Folkeparti och UKIP tog 27 procent av rösterna. De tre partierna blev största parti inom sina respektive partisystem. Även österrikiska FPÖ (19,7 procent/4 mandat) och Sannfinländarna (12,9 procent/2 mandat) erhöll flera mandat, men för Sannfinländarna var resultatet en besvikelse i jämförelse med de närmare 20 procent som partiet erhöll i riksdagsvalet 2011.

För det andra fanns partier som åkte ut ur eller förlorade sina mandat. Bland de central- och östeuropeiska högerpopulistiska partierna förlorade flera EU-kritiska och högerextrema partier sina mandat: det slovakiska SNS; det rumänska Storrumänska partiet och det bulgariska Ataka. Det högerextrema BNP från Storbritannien fick lämna Europaparlamentet, sannolikt som en följd av att UKIP mobiliserade de brittiska EU- och invandringskritiska väljarna i detta val. Medan högerextrema Gyllene gryning gjorde debut i Europaparlamentet, förlorade det religiösa högerpopulistiska partiet LAOS – även det från Grekland – sina två mandat. Vlaams Belang i Belgien och det italienska Lega Nord gick bakåt och förlorade hälften av sina mandat. De etablerade politiska partiernas isolering av Vlaams Belang, den så kallade "cordon sanitaire", tycks ha burit frukt såtillvida att partiets väljarstöd successivt minskat i både nationella och lokala val, och nu även i Europaparlamentsvalet. Man kan anta att en del av Vlaams Belangs väljare har gått över till belgiska Ny-flamländska alliansen, NVV, som har en mer moderat regional- och invandringsprofil, men till skillnad från Vlaams Belang har en mer positiv inställning till EU. Italienska Lega Nord's tillbakagång beror på interna partiskandaler av korruption och maktmissbruk.

En tredje grupp partier behöll sina mandat: frihetspartiet från Nederländerna, det lettiska NA och Jobbik från Ungern. I synnerhet Frihetspartiets ledare Geert Wilders, som i opinionsmätning-

arna förutspått stora framgångar, var besviken. Valkampanjen till Europaparlamentet hade inletts redan i november 2013, då Marine Le Pen och Geert Wilders meddelade att de inlett ett samarbete med målsättningen att bilda en ny gemensam partigrupp, European Alliance of Freedom (EAF) i Europaparlamentet efter valet 2014. ”Europa ska befrias från monstret Bryssel”, beskrev Wilders då projektet att sammanföra högerradikala politiska partier som ville åternationalisera EU: medlemsstaterna skulle återfå kontrollen över sina gränser, sin valuta och ekonomi.

FPÖ, Lega Nord och Vlaams Belang anslöt sig till den nya transnationella högerradikala alliansen EAF, och ett intensivt arbete vidtog för att samla ett tillräckligt antal partier. Bland annat besökte Marine Le Pen Sverigedemokraterna i Stockholm, och inledningsvis höll SD dörren öppen för samarbete. SD fick ta emot mycket kritik för att ha träffat Marine Le Pen. Det hävdades att genom att samarbeta med det starkt främlingsfientliga och islamkritiska Front National, som inte tagit avstånd från anti-semitism på ett trovärdigt sätt, bekräftade partiledningen att SD hörde till gruppen starkt högerradikala partier, och att partiets avståndstagande till rasism och extremism – bland annat den av partiledaren Jimmy Åkesson formulerade ”nolltoleransen” mot extremistiska och rasistiska uttalanden – var kosmetiskt. Även Dansk Folkeparti, som är det parti SD har haft det största transnationella utbytet med, varnade SD för att gå med i EAF. Den retorik som riktades mot SD hade formen av ”guilt by association” (skuld genom sammankoppling), det vill säga att partiets legitimitet och politiska värdegrund ställdes i fråga för att de samarbetade och sammankopplades med andra partier som sågs som alltför extrema. Sådan kritik är vanligt förekommande för högerradikala partier.

Frågan var om Marine Le Pen skulle vara framgångsrik med att skapa en stor nationalistisk, EU- och invandringskritisk grupp i Europaparlamentet, där hennes far och tidigare partiledare för Jean-Marie Le Pen tidigare misslyckats? Allt sedan slutet av 1990-talet hade Front Nationals grundare försökt samla de nationalistiska partierna i en gemensam partigrupp, men utan framgång ända fram till 2007 då Bulgarien och Rumänien blev EU-medlemmar.

TABELL 1. HÖGERPOPULISTISKA PARTIERS VALRESULTAT 2009 OCH 2014 I PROCENT (OCH MANDAT), SAMT PARTIGRUPP EFTER EP-VALET 2014 OCH (2009).

MEDLEMSSTAT	PARTI	PARTIGRUPP 2014 (2009)	2014	2009	SKILLNAD
Belgien	Vlaams Belang, VB	Grupplöst	4,1 (1)	9,9 (2)	-5,8 (-1)
Bulgarien	Ataka	(Grupplöst)	3 (0)	12 (2)	-9 (-2)
Danmark	Dansk Folkeparti, DF	ECR (EFD)	26,6 (4)	14,8 (2)	+11,8 (+2)
Finland	Sannfinländarna, PS	ECR (EFD)	12,9 (2)	9,8 (1)	+3,1 (+1)
Frankrike	Front National, FN	Grupplöst	24,9 (23)	6,3 (3)	+16,6 (+20)
Grekland	LAOS	(EFD)	2,7 (0)	7,2 (2)	-5,52 (-2)
Grekland	Gyllene Gryning	Grupplöst	9,4 (3)	0	+9,4 (-3)
Italien	Lega Nord, LN	Grupplöst (EFD)	6,2 (5)	10,2 (9)	-4 (-4)
Italien	Femstjärnerörelsen, M5S	EFDD	21,2 (17)	0	+21,2 (+17)
Lettland	Nationell Allians, NA	ECR	14,3 (1)	7,5 (1)	+6,8 (0)
Litauen	Ordning och rättvisa, TT	EDFF (EFD)	14,3 (2)	12,2 (2)	+2,1 (0)
Polen	Den nya högerkongresen	Grupplöst	7,15 (4)	0	+7,15 (+4)
Nederländerna	Frihetspartiet, PVV	Grupplöst	13,3 (4)	17 (4)	-3,7 (0)
Rumänien	Storrumänska partiet, PRM		2,7 (0)	8,7 (3)	-6 (-3)
Slovakien	SNS	(EDF)	3,6 (0)	5,6 (1)	-2 (-1)
Storbritannien	UKIP	EDDF (EFD)	26,8 (24)	16,9 (13)	+9,9 (+11)
Storbritannien	BNP	(Grupplöst)	1,1 (0)	6 (2)	-4,9 (-2)
Sverige	Sverigedemokraterna, SD	EDDF	9,7 (2)	3,3 (0)	+6,4 (+2)
Tyskland	Tysklands national- demokratiska parti, NDP	Grupplöst	1 (1)	(0)	+1
Tyskland	Alternativ för Tyskland, AfD	ECR	7,1 (7)	0	+7,1 (+7)
Ungern	Jobbik	Grupplöst	14,7 (3)	14,8 (3)	-0,1 (0)
Österrike	Frihetspartiet, FPÖ	Grupplöst	19,7 (4)	12,7 (2)	+7 (+2)

Partigruppen ITS – Identitet, tradition och suveränitet – bildades då, men dess historia blev kortvarig på grund av interna konflikter. Bland annat hade Alessandra Mussolini gjort negativa uttalanden om rumäners kriminella läggning, vilket fick de rumänska ledamöterna att marschera ut från gruppen. Den här typen av konflikter, som handlar om nationella minoriteter, har tidigare varit ett av flera hinder för transnationellt samarbete mellan nationalistiska partier. De transnationella kontakterna mellan de nationalistiska partierna har ökat under senare tid – inte minst genom att Europaparlamentet

varit en arena för kontaktskapande – men framför allt för att partier kunnat närma sig varandra utifrån det gemensamma motståndet till fördjupad europeisk integration, invandring och islam.

Då resultatet började skönjas under valkvällen intensifierades spekulationer om vilka partigrupper som sist och slutligen skulle vara framgångsrika i att samla ihop de nödvändiga 25 ledamöterna från minst sju medlemsländer, vilket är kravet för att komma i åtnjutande av Europaparlamentets ekonomiska och administrativa resurser, samt erhålla rapportörskap och taltid. Mot bakgrund av valframgångarna stod det klart att alla de tre partikonstellationer som samlar höger-radikala och EU-kritiska partier – de etablerade partigrupperna EDF och ECR, samt alliansen EAF – hade tillräckligt antal mandat, men skulle få svårt att samla representanter från de nödvändiga sju medlemsländerna.

Efter intensiva förhandlingar fick Marine Le Pen och Geert Wilders slutligen kasta in handduken. FPÖ, Lega Nord och Vlaams Belang hade redan tidigt anslutit sig till gruppen, men då Vlaams Belang åkte ur Europaparlamentet och partier som uppvakts tackade nej (däribland Sverigedemokraterna) så var misslyckandet ett faktum. En partigrupp hade inneburit mer talartid, administrativt stöd och ekonomiska resurser för dessa partier i Europaparlamentet (22 miljoner euro för gruppens och partiernas verksamhet), något som man gick miste om. EU-resurser som hade kunnat användas för att bygga upp verksamhet, samordna politik och fördjupa de transnationella nätverken förlorades.

De från det förra Europaparlamentet existerande partigrupperna Europe of Freedom and Democracy (EFD) och European Conservatives and Reformists Group (ECR), vilka samlar EU- och invandringskritiska partier, upplevde både avhopp och nytillkomna partimedlemmar. EFD bildades 2009 av politiska partier från partigruppen Nationernas Europa och bytte sommaren 2014 namn till Europe of Freedom and Direct Democracy (EFDD). EFDD företräder EU-kritiska partier som önskar en återgång till ett mer mellanstatligt europeiskt samarbete, samt större respekt för Europas historia, traditioner och kulturella värden. Det mer moderata ECR bildades också efter Europaparlamentsvalet 2009, då det brittiska konserva-

tiva Tories och det polska socialkonservativa partiet Lag och rättvisa lämnade EPP, som ansågs vara för integrationsvänligt, och bildade en egen partigrupp. ECR beskriver sig själva som "eurorealister", vilket innebär att man motsätter sig en ytterligare federal utveckling av EU, och önskar ett mer flexibelt integrationsprojekt där hänsyn tas till nationella olikheter och medborgarnas åsikter. De brittiska konservativa har en ledande roll i ECR, som i jämförelse med EFDD formulerar en mer moderat EU-kritik. I den gemensamma politiska plattformen "Pragdeklarationen", som formulerades vid bildandet 2009, klargörs att man inte vill lägga ner EU eller underminera det europeiska samarbetet, utan är en rörelse för europeisk reform.

In i det längsta var det oklart om EFD skulle fortleva: Trots UKIP:s väljarmässiga framgång fick Nigel Farage jobba hårt för att skramla ihop representanter från ett tillräckligt antal länder. UKIP:s partiledare Nigel Farage har varit ordförande för gruppen sedan den bildades 2009. Lega Nord hade lämnat partigruppen för EAF, det slovakiska nationalistiska partiet SNS åkte ut, och till gruppledarens stora besvikelse lämnade Dansk Folkeparti och Sannfinländarna EDF till förmån för ECR.

Italienska Femstjärnerörelsen anslöt sig till partigruppen efter att ha fått kalla handen både av Europaparlamentets liberala grupp ALDE och av den gröna gruppen G/EFA. Femstjärnerörelsen tar många beslut genom interna folkomröstningar bland aktivisterna, och i en medlemsomröstning gav de sitt stöd för ett inträde i EDF. Rörelsens direktdemokratiska patos gjorde även avtryck i partigruppens namn, som ju ändrades till Europe of Freedom and Direct Democracy (EFDD). Partiets position i EU-frågan är oklar: I partiets program omnämns inte EU, men partiledaren Beppe Grillo har upprepade gånger kritiserat det politiska etablissemanget i EU och eurosamarbetet: "Jag har sagt att beslutet att förbli i eurozonen ska tas av de italienska medborgarna i en folkomröstning. Jag tror att Italien inte har råd att kvarstå i eurosamarbetet, men att italienarna ska bestämma i den frågan, inte en grupp oligarker, eller Beppe Grillo".

Sverigedemokraterna, som efter varningar från Dansk Folkeparti avböjt Marine Le Pens inviter, fick i sista timmen en inbjudan från UKIP trots initiala besked om att de inte var välkomna i EDF på

grund av sitt extrema förflutna och ungdomsförbundets samarbete med Front Nationals och FPÖ:s ungdomsförbund. SD:s invalda EU-ledamöter måste lämna en redogörelse om att partiet tagit avstånd från sitt förflutna i nynazistiska och rasistiska organisationer. Farage fick emotta mycket kritik i brittiska medier för att ha inkluderat det invandringskritiska Sverigedemokraterna i partigruppen, men inkluderingen av SD var en förutsättning för att EDF överhuvudtaget skulle återuppstå. För SD, som på hemmaplan behandlas som ett isolerat "paria-parti" och i riksdagen utesluts av de övriga politiska partierna från förhandlingar, var det en stor framgång att bli accepterat som medlem i EFDD. Att få plats i en etablerad partigrupp i Europaparlamentet i stället för att tillhöra de grupplösa, bidrar till ökad legitimitet och ger även tillgång till de resurser som partigrupperna förfogar över.

Eftersom EFDD erhöll det nödvändiga antalet ledamöter från sju länder genom att enskild EU-parlamentariker från franska Front National anslöt sig till gruppen, kom den dock att bli sårbar för avhopp. I oktober lämnade den lettiska parlamentarikern Iveta Grigule EDFE, och gruppen såg under en kort tid ut att stå inför upplösning. Efter förhandlingar med det polska extrema antietablissemangspartiet Nya högerkongressen anslöt sig en av partiets fyra ledamöter till EFDD, och gruppen kunde snabbt återbildas. EFDD kritiserades för att ha släppt in en representant från Nya högerkongressen, vars partiledare Janusz Korwin-Mikke sagt att kvinnor borde fråntas sin rösträtt, och anser att det polska parlamentet borde ersättas av ett statsråd. EFDD:s överlevnad kommer även fortsättningsvis att hänga på en skör tråd, och det är inte osannolikt att Marine Le Pen gör ett nytt försök att få till stånd en partigruppering i EAF:s anda.

Även för ECR var gruppformeringen komplicerad. Dansk Folkeparti och Sannfinländarna lämnade EDF för ECR, och för de två nordiska högerradikala partierna var det naturligtvis en fjäder i hatten att bli upptagna i en partigrupp ledd av de brittiska konservativa, med en mer moderat framtoning än EFD. Dansk Folkepartis spetskandidat i EP-valet, Morten Messerschmidt, framhöll när partigrupsbytet stod klart att partiet "går in i en grupp där det brittiska konservativa och det brittiska regeringspartiet sitter" (syftande på Tories) och att

partiets inflytande ökar i en större partigrupp. Liknande tongångar kunde höras från Sannfinländarna.

Att bli upptagen i en mer moderat partigrupp i Europaparlamentet ger Dansk Folkeparti och Sannfinländarna en större legitimitet och används på hemmaplan för att tillbakavisa kritik kring partiernas radikala karaktär. Kritik av Dansk Folkepartis och Sannfinländarnas immigrationspolitik förekom bland de mer liberala representanterna i ECR, men Cameron framhöll samstämmigheten i synen på EU-samarbetet. Även det tyska starkt euro-kritiska partiet Alternativ för Tyskland blev upptaget i ECR. Däremot fick italienska Lega Nord kalla handen. ECR fick med de två nya nordiska medlemmarna en radikalare framtoning, men har genom det lettiska NA även tidigare inkluderat politiska partier med en nationalistisk ideologi. I linje med detta upptogs det belgiska regionalistiska och invandringskritiska NV-A i ECR 2014, från att under den förra mandatperioden ha varit medlem i den gröna partigruppen G/EFA.

Vad vill de högerpopulistiska partierna med EU?

De populistiska högerradikala partierna och EU-kritiska partier förenas i sitt motstånd mot en fördjupning såväl som en utvidgning av EU. EU ska inte utvecklas till en federal stat, och nya medlemmar ska enbart antas om de är kulturellt och socialt förenliga med EU. En skiljelinje går mellan så kallad *hård* och *mjuk* EU-skepticism.

Hård EU-skepticism innebär ett principiellt motstånd till EU och europeisk integration och tar sig uttryck i krav om att det egna landet ska lämna EU, eller i ett motstånd mot det europeiska integrationsprojektets utformning. Närmare bestämt, en hård EU-skeptiker kräver att det egna landet ska begära utträde ur EU, eller uttalar kritik mot EU:s övergripande utformning med avseende på unionens institutionella kompetens, de grundläggande principerna som den inre marknaden, valutaunionen, och andra integrerade politisk samarbetsområden. En hård EU-skeptiker vill vrida klockan tillbaka till ett mellanstatligt EU-samarbete där de enskilda medlemsländerna är suveräna.

Mjuka EU-skeptiker formulerar inte ett principiellt motstånd till europeisk integration eller mot det egna landets EU-medlemskap, utan kritik mot något eller några av EU:s kompetensområden uttrycks i motstånd till EU-projektet eller i en känsla av att det nationella intresset är hotat. Partier som är kritiska till exempelvis EMU och EU:s sociala dimension, men som är positiva till den inre marknaden, är mjuka EU-skeptiker.

Det finns både mjuka och hårda EU-skeptiker bland de olika partier som studeras i detta kapitel. Enbart UKIP kräver att det egna landet ska lämna EU. I UKIP:s valmanifest står att "Alla UKIP:s Europaparlamentariker har en huvudsaklig målsättning: att göra oss själva överflödiga genom att få Storbritannien ut [ur EU], och återta makten att styra över oss själva. Vi vill ha vårt land tillbaka. Vill inte du?". UKIP vill inte vänta på statsminister Camerons utlovade folkomröstning som ska följa efter det att Storbritannien omförhandlat sitt medlemskap, utan UKIP vill ha en folkomröstning så snart som möjligt. Kränkningen av det nationella självbestämmandet, EU:s allt större maktbefogenheter, EU-byråkratin och de öppna gränserna är de huvudsakliga skälen till UKIP:s principiella motstånd.

Bland de högerradikala partierna återfinns såväl hårdare som mjukare EU-skeptiker. Sverigedemokraterna vill ha en omförhandling av Sveriges medlemskap i EU, som följd av en folkomröstning där medborgarna får ta ställning till om Sverige ska kvarstå eller lämna EU. I den av Front National ledda partiallansen EAF:s valmanifest uttrycktes en önskan om en omförhandling av EU-institutionernas beslutskompetens, och att Lissabonfördraget ska upplösas med avseende på EU:s ökade maktbefogenheter på bekostnad av medlemsstaterna. Man vill även göra inskränkningar i den fria rörligheten för EU-medborgare, och återinföra gränskontroller inom EU. Ungerska Jobbik och grekiska Gyllene Gryning hör även till gruppen av hårda EU-skeptiker: Jobbik vill att Ungern ska de-ratificera Lissabonfördraget och Gyllene Gryning ser EU som ett illegitimt projekt.

Dansk Folkeparti och Sannfinländarna befinner sig i en mellan-position mellan hård och mjuk EU-skepticism: Båda motsätter sig en fortsatt federalisering av EU, och trots att "EU är ett politiskt projekt

och därmed ett faktum som kan ändras”, enligt Sannfinländarna, så yrkas inte på ett finländskt utträde. Båda partierna är principiella motståndare mot eurosamarbetet, men Sannfinländarna kräver inte heller att Finland ska lämna eurozonen.

De baltiska partierna är i princip kritiska till hur EU inskränker det nationella självbestämmandet. Till exempel så har frågan om EU:s minoritetsrättigheter, och i synnerhet den ryska minoritetens status, varit en källa till konflikt i Lettland. EU-medlemskapet uppfattas dock som övervägande positivt, framför allt ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Det lettiska NA framhåller i sitt valmanifest från 2014 att ”det finns inget geopolitiskt alternativ till ett lettiskt EU-medlemskap” och aviserar ett förhållningssätt att ”beslut fattade i EU ska maximalt matcha Lettlands intressen”. Detta ger bakgrunden till en mjuk EU-skepticism. Alternativ för Tyskland och italienska Femstjärnerörelsen kan också definieras som mjuka EU-skeptiker. Alternativ för Tyskland motsätter sig en ytterligare federalisering av EU, och anser att de maktbefogenheter som EU:s institutioner tagit sig och de politiska åtgärder som formulerats under den ekonomiska krisen, hotar den framgång – välbefinnande och stabilitet – som EU-projektet varit med att skapa.

Tre huvudfrågor utmärker de högerpopulistiska partiernas EU-agenda, nämligen det demokratiska underskottet, euron med tillhörande solidaritetsfrågor, och frågan om EU:s inre och yttre gränser:

Det demokratiska underskottet. I kritiken av det demokratiska underskottet sammanflätas populistiskt och nationalistiskt tankegods. Utifrån populismens tanke om ett enat och korrupt politiskt etablissemang som inte är lyhört inför folket, är EU en tacksam måltavla för kritik. EU framställs som ett politiskt elitprojekt, som saknar folklig och demokratisk förankring, och har en dyr och omfattande teknokratisk byråkrati. Dessutom, har medlemsstaterna successivt förlorat sitt självbestämmande och det folkliga inflytandet minskat i takt med att de överstatliga inslagen i EU har stärkts. EU:s federala utveckling måste stoppas, och om möjligt vridas tillbaka.

Avsaknaden av en gemensam (nationell) identitet framställs även som ett hinder för en europeisk statsbildning; till exempel menar

Sverigedemokraterna att EU är för socialt och kulturellt heterogent för att bli en stat. De högerpopulistiska partierna är skeptiska till ytterligare utvidgningar av EU, och de nya medlemmar som ansluts ska vara socialt och ekonomiskt stabila, samt kulturellt kompatibla med EU:s värdegrund (här är udden riktad mot Turkiet). Partiernas åtgärdsprogram vad gäller att minska EU:s demokratiska underskott, är att återge medlemsländerna beslutskompetensen. För att förhindra att nya befogenheter överförs till EU vill de högerpopulistiska partierna hålla folkomröstningar vid fördragsförändringar. Det tyska Alternativ för Tyskland vill åtgärda det demokratiska underskottet med att införa möjligheter för enskilda parlament att lägga in ett veto mot ett förslag från kommissionen. En sådan ordning skulle vara betydligt mer generös än dagens nationella subsidiaritetskontroll, där minst elva nationella parlament måste vara eniga för att be kommissionen ompröva ett lagförslag och avgöra om det istället bör fattas på nationell eller lokal nivå. Alternativ för Tyskland vill även erbjuda ett veto för medlemsstater som är nettobidragsgivare till EU, för att undvika beslut som inte stöds av de stater som förväntas bära de ekonomiska kostnaderna. Man föreslår också ett medborgarveto, som ska utformas i likhet med det redan existerande europeiska medborgarinitiativet genom vilket 1 miljon EU-medborgare i minst sju medlemsstater kan gå samman och uppmana EU-kommissionen att lagstifta om en fråga.

Euron och solidariteten. De högerpopulistiska partierna anser att projektet att rädda euron ”till vilket pris som helst” måste stoppas. Den gemensamma valutan och penningpolitiken har ytterligare frånhänt medlemsstaterna självbestämmande. Med den ekonomiska krisen blev detta synnerligen tydligt. I ambitionen att rädda europrojektet har icke-demokratiska institutioners inflytande stärkts – EU-kommissionen och Europeiska centralbanken – och institutioner som räddningsfonden ESM och bankunionen har inrättats, vilka inte har stöd i EU:s fördrag. Kort sagt, de överstatliga dragen i EU har stärkts utan att folket hörts. Dessutom förväntas eurozonens medlemmar solidariskt ta ansvar för de krisande ekonomierna genom inkomstöverföringar, något som de högerpopulistiska partierna motsätter sig. ”Det är orimligt att medlemsländer som tagit ansvar

för sina statsfinanser ska betala för dem som misskött sig”, hävdade Sverigedemokraterna i sin valplattform för EU-valet 2014 och Sannfinländarna framhöll under den häftiga inhemska debatt som fördes i media och riksdagen om EU:s krispolitik under sommaren 2012 att ”Finska skattebetalare ska inte stå för andra EU-länders lån”.

Eurozonen ska avvecklas, stödpaketen upphöra och det ska vara möjligt att lämna euro-samarbetet. En social dimension för att parera den samordnade europeiska penningpolitiken förutsätter en gemensam finanspolitik. EU ska varken uppbära skatter eller etablera en egen socialpolitik, formulerar sig Sannfinländarna i valmanifestet inför valet. De högerpopulistiska partierna instämmer i att EU inte ska uppbära skatter, vilket skulle innebära att EU skulle bibringas allt mer statsliknande kompetenser. EU:s budget ska bestå av medlemsstaternas avgifter och ska dessutom minskas.

Högre yttre och inre gränser. Nästan alla de högerpopulistiska partierna med undantag för Femstjärnerörelsen och Alternativ för Tyskland är invandringskritiska, vilket naturligtvis sätter avtryck i deras EU-politik. De gör en läpparnas bekännelse till den inre marknadens fyra friheter, men allt fler bland dem menar att den generella rörligheten inom EU ska begränsas. SD och UKIP vill t.ex. återinföra gränskontroller inom EU (med hänvisning till kampen mot brottslighet), och föreslår att visum ska återinföras för vissa länder. Dessa förslag är riktade mot EU-medborgare från de nyare medlemsländerna, och i synnerhet Rumänien, Bulgarien och Kroatien. I realiteten vill man försvåra det som kallas ”fattig migration”, till exempel att ekonomiskt svaga kommer till rikare EU-medlemsstater för att ta del av sociala förmåner. Även regeringarna i Tyskland och Storbritannien har oroat sig för den så kallade ”sociala turismen” eller ”välfärds-turismen” och vill begränsa tillgången till sociala rättigheter för immigranter (om migrerande EU-medborgares sociala rättigheter, se kapitlen av Anna-Sara Lind och Jaan Paju i denna bok).

Den fria rörligheten i EU ska sammanfattningsvis begränsas och EU-medborgare ska inte ha en ovillkorlig rätt att ta del av sociala förmåner i andra medlemsländer. De högerpopulistiska partierna önskar även stärka EU:s yttre gränser. Den gemensamma EU-byrån för gränskontroll, Frontex, ska vidareutvecklas för att

ytterligare försvåra för flyktingar att ta sig in i EU. Partierna omfattar Dublinförordningen, det vill säga den EU-lagstiftning som föreskriver att asyl ska sökas i det land dit man först anländer, och de vill säkerställa en effektiviserad efterlevnad av denna. För att inte få flyktingar på sin egen bakgård har de högerpopulistiska partierna föreslagit inre flyktingläger inom EU eller i EU:s gränsområden, så kallade "safe havens". Sammanfattningsvis så motsätter sig dessa partier en EU-gemensam invandringspolitik, men vill ha en gemensam politik för gränskontroll.

Vilket inflytande? Europaparlamentet som arena

Vi har sett att ett betydligt mer fragmenterat Europaparlament tog vid efter valet 2014: 186 politiska partier är representerade i EP i jämförelse med 170 under den föregående legislaturen, och av dessa är 37 helt nya partier. Europaparlamentet polariserades eftersom ytterkantpartierna både till höger och vänster gick framåt. De två partigrupper, ECR och EFDD, som inkluderar högerpopulistiska och EU-kritiska partier stärkte sin representation. Även andelen grupplösa ledamöter växte, och av dessa är ett flertal högerradikala. På vänsterkanten ökade partigruppen GUE/NGL sina mandat i Europaparlamentet och socialdemokraterna tappade marginellt, medan den gröna partigruppen G/EFA, den liberala partigruppen ALDE och konservativa EPP-gruppen gick bakåt.

Framgångarna för ytterkantpartierna får konsekvenser för beslutsfattandet och samarbetsmönstren i Europaparlamentet. Stora koalitioner bestående av de två största partigrupperna, konservativa EPP och socialdemokratiska S&D, samt en tredje partigrupp är nödvändiga för att utesluta de högerpopulistiska och högerradikala partierna från politiskt inflytande.

Eftersom Europaparlamentet inte har någon regering formeras nya majoriteter inför varje enskild votering. Två olika typer av majoritetskrav förekommer. En absolut majoritet bestående av 376 av de 751 ledamöterna krävs för att välja kommissionens president, samt-

TABELL 2. PARTIGRUPPERNAS STORLEK I EUROPAPARLAMENTET I PROCENT (OCH MANDAT)

PARTIGRUPP	2014	2009	DIFFERENS
GUE/NGL	6,9 (52)	4,6 (35)	+2,3 (+17)
S&D	25,4 (191)	25,6 (196)	-1,2 (-5)
G/EFA	6,7 (50)	7,4 (57)	-0,7 (-7)
ALDE	8,9 (67)	10,8 (83)	-1,9 (-16)
EPP	29,4 (221)	35,8 (274)	-6,4 (-53)
ECR	9,3 (70)	7,4 (57)	+1,9 (+13)
EFDD	6,4 (48)	4,1 (31)	+2,3 (+17)
Grupplösa	6,9 (52)	4,3 (33)	+2,6 (+19)
Total:	751	766	

vid den andra läsningen av kommissionens lagförslag. För att uppnå en absolut majoritet måste således en stor koalition bestående av EPP och socialdemokraterna i samarbete med en tredje partigrupp formuleras. Den liberala partigruppen ALDE eller den Tories-dominerade ”eurorealistiska” partigruppen ECR kan erbjuda ett tillräckligt antal röster, medan det är mindre sannolikt med ett samarbete med EFDD där bl.a. UKIP och SD ingår, eller med grupplösa högerradikala/extrema partier.

En enkel majoritet (av de i plenum närvarande) krävs vid den första läsningen av kommissionens förslag, resolutioner och ratificering av internationella avtal. Här är olika koalitioner möjliga, men kärnan kommer sannolikt att bestå av konservativa EPP och socialdemokratiska S&D. Ifall de två stora partigrupperingarna är oeniga kan dock partigrupper längre ut till vänster och höger tillsammans fälla eller blockera förslag. Även tidigare har stora koalitioner varit vanliga i Europaparlamentet, men med de nya parlamentariska styrkeförhållandena kommer de att utgöra axeln i det parlamentariska samarbetet. Det finns en uppenbar risk att partierna i de stora koalitionerna ordnar sina uppgörelser bakom stängda dörrar, och ger populisterna vatten på sin kvarn i argumentationen om ett slutet och ogenomskinligt EU.

Trots de väljarmässiga framgångarna i Europaparlamentsvalet kommer de högerpopulistiska partiernas *direkta* inflytande i Europa-

parlamentet vara begränsat. Valframgången blev mindre än förväntat. De sakpolitiska skillnaderna mellan partierna och deras historiska ursprung i olika ideologier bidrar fortsättningsvis till splittring, och en oförmåga att konstituera en samlad partigrupp i Europaparlamentet. De existerande högerpopulistiska partigruppernas inflytandemöjligheter – endera som möjliga samarbetspartner eller genom att blockera politik – minskas av att partidisciplinen i de partigrupperna är lägre än genomsnittet och parlamentarikernas frånvaro är hög.

De etablerade partigrupperna inledde också ett samarbete i Europaparlamentet för att begränsa EFDD:s inflytande. De tre största partigrupperna, det konservativa EPP, det socialdemokratiska S&D, och det liberala ALDE, gick samman för att förhindra EFDD att få tillgång till parlamentariska utskottsordförandeposter, något som de skulle ha varit berättigade till enligt de fördelningsprinciper som tidigare gällt. EFDD:s ordförande Nigel Farage fick oväntat stöd från den gröna partigruppen G/EFA i sin kritik av hur de tre stora etablerade partigrupperna kommit överens om att utestänga EFDD från ordförandeskap. Den gröna gruppen G/EFA uttalade sig genom EU-parlamentarikern Margrete Auken att: "Excluding any political party group from a committee chairmanship to which it is due under the established system for fairly distributing these posts would be a blow to the democratic process in the EU parliament". Denna händelse visar att de tre stora partigrupperna kan vara benägna att gå samman för att isolera de högerpopulistiska partigrupperna från inflytande.

De högerpopulistiska partiernas *indirekta* inflytande på de politiska processerna inom EU har varit, och kommer även fortsättningsvis att vara större än det direkta inflytandet: I många EU-länder har de högerradikala partierna påverkat de etablerade partierna i sina profilfrågor och de har även varit stödpartier eller fullvärdiga medlemmar i regeringar. I Sveriges grannländer Danmark och Finland har invandringskritiska partier till exempel haft betydelse för regeringarnas agerande i EU. Dansk Folkeparti hade som stödparti till den liberalkonservativa regeringen inflytande på asyl- och invandringspolitiken, och i förlängningen på Danmarks beslut att stå utanför EU:s gemensamma asylpolitik. Bland annat har kraven

för anhöriginvandring till Danmark skärpts. Sannfinländarnas femfaldigande av väljarstödet i riksdagsvalet 2011 grundade sig på kritik av EU och i synnerhet av försvaret av euron. Det föranledde den finska regeringen att kräva specifika lånegarantier för Finland för det ekonomiska stöd som eurozonens medlemsländer förmedlade till de krisande ekonomierna i Grekland och Portugal. På detta sätt kan de högerpopulistiska partierna indirekt påverka utvecklingen av EU-politiken i sina kärnfrågor.

De processer som bidrar till att högerpopulistiska partier skördar valframgångar, och kan få inflytande över det politiska beslutsfattandet är mera dynamiska än vad som ibland antas. De etablerade partiernas agerande har visat sig ha betydelse för hur till de högerpopulistiska partiernas budskap får genomslag både bland väljarna och i det politiska processerna. Antonis Ellinas hävdar i sin bok från 2010, "The Media and the Far Right in Western Europe: Playing the Nationalist Card", att de etablerade partiernas mobilisering av så kallade identitetsfrågor (till exempel, invandring och nationella minoriteter) banade vägen för de högerradikala partiernas framgångar i början av 1990-talet. Deras frågeställningar fick synlighet, och legitimitet, då övriga partier pratade om dem.

Det finns ingen brett jämförande forskning om hur de etablerade partiernas agerande påverkar de högerpopulistiska partiernas framgångar, men det faktum att både David Cameron och Angela Merkel under 2013 lyfte "problemet" med välfärdsturism eller social turism bidrog till UKIP:s och Alternativ för Tysklands väjarmässiga framgångar. Bakgrunden till de två regeringschefernas uttalanden var att undantaget för Rumäniens och Bulgariens medborgare att röra sig fritt inom EU hade upphört. David Cameron ifrågasatte den fria rörligheten i en debattartikel i *Financial Times* den 26 november 2013. Rätten till social välfärd för migrerande EU-medborgare måste begränsas och högre krav måste ställas för under vilka villkor olika sociala förmåner kan utgå till EU-medborgare från andra länder. EU:s fria rörlighet kan inte vara en ovillkorlig princip, utan måste kopplas till en motprestation.

Cameron utvecklade sina tankegångar i senare tal och menade att den här typen av immigration (från fattiga medlemsländer som

Bulgarien och Rumänien) är en börda för de mottagande samhällena med avseende på kostnader för skola, hälsovård och bostäder (för en forskningsförankrad analys av frågan, se Joakim Ruists kapitel i denna bok som behandlar rörligheten inom EU ur ett välfärdsekonomiskt perspektiv). David Camerons retorik är snarlik UKIP:s formuleringar. Camerons utspel är en reaktion på UKIP:s opinionsstöd, som kontinuerligt vuxit sedan 2010, men det är inte osannolikt att det även haft en legitimerande effekt på UKIP:s allt mer invandringskritiska retorik.

Tysklands förbundskansler Angela Merkel, som i ett tal 2010 för regeringspartiet CDU:s ungdomsorganisation sagt att det multikulturella projektet misslyckats, gjorde ett gemensamt utspel med den brittiske premiärministern i februari 2014 om att EU inte är och inte ska vara en social union: ”Om den fria rörligheten har som konsekvens att alla och envar, som söker arbete i Europa, har möjlighet att komma till Tyskland och erhålla samma stöd som den som är arbetslös i Tyskland efter 20-30-40 år i arbetslivet så är det inte en tolkning av EU:s fria rörlighet, som jag är bekväm med”.

Frågan om den fria rörlighetens sociala kostnader togs upp i ett gemensamt brev från Storbritannien, Tyskland, Österrike och Nederländerna, som riktades till EU-kommissionen i april 2013. I alla dessa länder, möjligen med undantag av Tyskland, fanns då i opinionen växande högerradikala partier som förespråkade en begränsning av den fria rörligheten i Europa. De etablerade partiernas agerande kan ses som reaktioner mot högerradikala partierna, men man kan inte utesluta att deras appeller på området bidrog till att exponera de högerradikala partiernas frågeställningar och legitimera deras retorik.

Ett korrektiv för de etablerade partierna: Öka EU-projektets relevans för dem som misstror det mest

I den allmänna och akademiska debatten har det i takt med de högerpopulistiska partiernas framgångar framställts olika förklaringar till

deras ökade väljarstöd, parlamentariska närvaro och inflytande, till och med som regeringspartier. I kapitlet har jag ur detta perspektiv främst tangerat det som benämns utbuds- och efterfrågefaktorer, eller närmare bestämt rätt banalt konstaterat att högerpopulistiska partier etablerats och vuxit för att det finns en efterfrågan hos en grupp väljare på deras invandrings- och EU-kritiska politik. Nu, kan ju någon invända, måste man ta några steg tillbaka och analysera vilka institutionella och strukturella faktorer som kan förklara denna förändring i väljarnas partisympatier.

I den vetenskapliga litteraturen talar man om politiska möjlighetsstrukturer, det vill säga, faktorer som bidragit till att de högerpopulistiska partiernas politik fått gehör från allt fler väljare, och access till politiskt beslutsfattande arenor. En förutsättning för de högerpopulistiska partiernas framgångar är att väljarnas partiloyaliteter och identifikationer har försvagats och att röstning utifrån social tillhörighet, som till exempel klass, har uppluckrats. Detta är en utveckling som pågått under lång tid, och som i någon mening är irreversibel. Partiernas konvergens på höger-vänsterskalan är en annan faktor som lyfts fram (bland annat av Jens Rydgren i Europaperspektiv 2012). Det vill säga att när de etablerade partierna har närmat sig varandra på den dominerande politiska konfliktlinjen – den mellan höger och vänster i socio-ekonomiska frågor – har ett utrymme skapats som de högerradikala partierna med framgång har exploaterat.

I efterdyningarna till valen till Europaparlamentet och riksdagen 2014 har det hävdats att en revitalisering av de gamla – socio-ekonomiska – konfliktlinjerna skulle dra undan mattan under benen på de högerpopulistiska partierna. Närmare bestämt, en starkare politisering av traditionell höger- och vänsterpolitik skulle förflytta politikens inramning från högerpopulismens identitetspolitik tillbaka till frågor om ekonomisk rättvisa, social välfärd och solidaritet. Den underliggande tanken är dels att de som röstar på högerradikala och EU-kritiska partier gör det utifrån en socio-ekonomiskt marginaliserad position, och dels att de övriga politiska partierna skulle få ett övertag genom att flytta politiken över på sin egen planhalva och där diskutera ”sin” politik, och inte anpassa sig till den högerpopulistiska

inramningen om vad som är samhällets utmaningar och förslag på deras lösningar.

I hela Europa har frågor på den så kallade liberal-auktoritära politiska konfliktlinjen blivit mer betydelsefulla, vilket naturligtvis inte innebär att de socio-ekonomiska frågorna har förlorat sin relevans: De socio-ekonomiska frågorna är fortsättningsvis de mest relevanta för flertalet av de europeiska väljarna. De sociokulturella frågornas ökade relevans är intimt förbunden med omvärldsförändringar, såsom globaliseringen och den europeiska integrationen som leder till en tilltagande avnationalisering av både ekonomi och politik.

Kapitlet inleddes med frågan om de högerradikala partierna är ett hot, eller om de kan utgöra ett korrektiv, och bidra till att göra den europeiska integrationen mer relevant och trovärdig för de EU-medborgare, som misstror den mest. Vi har sett att de väljare som lägger sina röster på EU-kritiska, högerradikala och högerextrema politiska partier inte känner sig hemma och känner oro i denna förändrade omvärld. Populismen hos de högerradikala partierna uttrycker nostalgiskt tillbakablickande visioner om samhället och den nationella gemenskapen. Det är ett nostalgiskt politiskt projekt, som frammanar en idé om en homogen och sammanhållen gemenskap som aldrig funnits. Samtidigt, som konstaterades tidigare, ställer dessa partier relevanta frågor om det europeiska integrationsprojektets legitimitet, men också om den globala, europeiska och nationella solidaritetens gränser vad gäller fördelningen av ekonomiska och sociala resurser. I kapitlet har jag visat att de högerradikala partierna bidrar till en bättre åsiktsrepresentativitet, vilket innebär att de politiska systemen i högre utsträckning reflekterar väljarnas olikartade preferenser, i detta fall i frågor som gäller invandring och det europeiska integrationsprojektet.

Jag lovade också att återkomma till frågan om de högerradikala och EU-kritiska partiernas betydelse för visionerna om ett ”socialt Europa”, det vill säga tanken om att EU-politiken mer aktivt skulle kunna utjämna socioekonomiska skillnader mellan medlemsstater, regioner och grupper i Europa. Något som kapitlet tydligt har visat är att frågan om de högerradikala partiernas framtid och påverkansmöjligheter vilar mindre i händerna på dem själva, än på de övriga

partierna. Utmaningen för de etablerade partierna är att formulera svar på de frågor som ställs av de högerradikala partiernas väljare utifrån sina egna ideologier och visioner. En sådan central framtidsfråga för EU rör naturligtvis graden av solidaritet och omfördelning mellan dess medlemsstater och medborgare.

Källor och litteratur

Det finns en stor och växande litteratur om populism, högerradikala och extrema partier i Europa. En modern klassiker och ett tillgängligt översiktsverk av teoribildningen på området är Cas Muddes bok *Populist Radical Right Parties in Europe* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007). I den av Daniele Albertazzi och Duncan McDonnell redigerade *Twenty-First Century Populism: The Spectre of Western European Democracy* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008) ges en allmän översikt över de högerpopulistiska partierna i Europa.

Cas Mudde och Cristóbal Rovira Kaltwasser har redigerat *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012) där högerradikala partiers påverkan på de politiska systemen i Europa analyseras utifrån frågan om de är hot för demokratin, eller kan utgöra korrektiv. I Herbert Kitschelts och Anthony J. McGanns *The Radical Right in Western Europe* (Ann-Arbor: Univ. of Michigan Press, 1997) presenteras hypotesen om att framgångsformeln, ”the winning formula”, för högerradikala partier är att kombinera en ekonomisk liberal position med värdekonservatism. Så tycks dock inte längre vara fallet, då allt fler högerradikala partier förflyttat sig mot den socio-ekonomiska mitten, något som Herbert Kitschelt kursivt tar upp i bokkapitlet ”Social Class and the Radical Right”, i boken *Class Politics and the Radical Right*, redigerad av Jens Rydgren (London: Routledge, 2012).

I den av Hanspeter Kriesi och Takis Pappas redigerade volymen *Populism in the Shadow of the Great Recession* (Colchester: ECPR Press, 2015) analyseras den ekonomiska krisens effekter på de högerpopu-

listiska partierna i Europa. Däri analyserar jag Sverigedemokraternas ideologiska förändring. Tillsammans med Anders Råvik Jupskås har jag också skrivit en artikel där vi fastställer att en ny höger-radikal partifamilj sett dagens ljus i Norden: "Populist Radical Right Parties in the Nordic Region: A New and Distinct Party Family?" (*Scandinavian Political Studies* 37: 215, 2014). Analysen av åsiktsöverensstämmelse mellan högerradikala partier och deras väljare har jag gjort tillsammans med Anders Backlund i arbetspappret "Radical Right Representation on Socio-Cultural Issues: Patterns of Party-Voter Congruence in Western and Central-Eastern Europe" (Södertörns högskola, mimeo, 2014), som har presenterats på flera forskningskonferenser.

En brett upplagd teoretisk och empirisk analys av EU-skepticism har redigerats av Aleks Szczerbiak och Paul Taggart: *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism. Vol. 1. Case Studies and Country Surveys* (Oxford: Oxford University Press, 2008). Frågan om åsiktsröstning eller protesröstning behandlas i artikeln "Anti-Immigration Parties: Ideological or Protest Vote" av Wouter van der Brug, Meindert Fennema och Jean Tillie (*European Journal of Political Research* 37:1, 2000), samt i Wouter van der Brugs och Meindert Fennemas artikel "Protest or Mainstream? How the European Anti-Immigrant Parties Developed Into Two Separate Groups by 1999" (*European Journal of Political Research* 42:1, 2003).

Förhållandet mellan politiskt förtroende och inställning till invandring och multikultur analyseras bland annat i Lauren McLarens artiklar "Immigration and Trust in Politics in Britain" (*British Journal of Political Science* 42:1, 2012) och "The Cultural Divide in Europe: Migration, Multiculturalism, and Political Trust" (*World Politics* 64:2, 2012), samt i Jack Citrins, Morris Leavys och Matthew Rights artikel "Multicultural Policy and Political Support in European Democracies" (*Comparative Political Studies* 47:11, 2014).

För kapitlet har ett flertal olika primärmaterial använts: Valstatistiken kommer från Europaparlamentet (<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/sv/election-results-2014.html>). Partiernas partiprogram och Europaparlaments valplattformar åter-

finns på partiernas hemsidor. Data om partiers positioner kommer från CHES (Chapel Hill Survey, <http://chesdata.eu>) och European Election Survey 2009 (<http://eeshomepage.net/ees-2009-study/voter-study/>).

Välfärdsgapet och den fria rörligheten

av Joakim Ruist

Arbetskraftens fria rörlighet har varit en central del av Europasamarbetet i mer än femtio år. Den syftar till att förbättra ekonomins funktionssätt genom att öka storleken på arbetsmarknaden. På en större arbetsmarknad är sannolikheten större att den enskilda arbetsgivaren ska finna en lämplig arbetstagare och vice versa. Därmed lindras temporära obalanser mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft och konjunktursvängningarna blir mindre, både i hela nationella ekonomier och i specifika branscher inom dessa. Likaså motverkas skillnader i långsiktiga inkomstnivåer mellan länder, då arbetskraften primärt rör sig från länder med lägre ekonomisk aktivitet till länder med högre.

Just de ekonomiska skillnaderna mellan länder inom den Europeiska unionen har de senaste tio åren ökat markant. Sedan 2004 har unionen välkomnat tretton nya länder med lägre medelinkomstnivåer än de tidigare femton. Därtill har den ekonomiska krisen inneburit ökade skillnader också mellan de femton. En av många konsekvenser av detta har blivit ett ökat ifrågasättande av den fria rörligheten. När den ekonomiska ojämlikheten ökar blir regelverk som har potential att minska den å ena sidan mer potentiellt betydelsefulla och å andra sidan mer kontroversiella. Minskad ojämlikhet är inte nödvändigtvis attraktivt för den som befinner sig på dess ovasida. I EU:s rikare länder har uppstått en rädsla för att invandring av människor med låga möjligheter till egen försörjning ska tynga ner de offentliga trygghetssystemen. Dessa farhågor är med god marginal mest uttalade i Storbritannien, vars regering förespråkar att den fria rörligheten ska upphöra. Men även Tyskland, Danmark med flera länder försöker att inom ramen för EU:s regelverk begränsa de sociala rättigheterna för invandrare från andra EU-länder.

Syftet med det här kapitlet är att belysa den fria rörlighetens ekonomiska konsekvenser i EU idag (för analyser som även inbegriper den utomeuropeiska migrationen till EU, se Eskil Wadensjös kapitel i Europaperspektiv 2012 och Jan Ekbergs kapitel i Europaperspektiv 2006). Första stycket beskriver den inomeuropeiska migrationens omfattning och huvudsakliga riktningar. Därefter följer en analys av i vilken utsträckning nuvarande migration dämpar kortsiktiga konjunktursvängningar inom medlemsländer. Därpå följande stycke avhandlar mottagande länders offentliga intäkter och kostnader relaterade till inomeuropeiska – främst östeuropeiska – migranter. I korta drag bedöms de ekonomiska konsekvenserna på nationell nivå av den fria rörligheten vara relativt små, eftersom den inomeuropeiska migrationen alltså är låg. Betydelsen kan däremot vara större inom specifika sektorer där det råder brist på arbetskraft.

Att de ekonomiska konsekvenserna är små verkar dock inte i tillräcklig utsträckning ha informerats den politiska debatten i det flertal länder där invandringskritiska politiska partier fått vind i seglen av den ekonomiska krisen och ofta lyckats driva också regerande partier till att inta mer invandringskritiska positioner. Bilden av att detta också återspeglar trender i den folkliga opinionen motsägs dock i det här kapitlets sista del. Där visas – baserat på attitydundersökningar – att med undantag för några av de värst krisdrabbade länderna har befolkningen i de flesta av Europas länder i genomsnitt blivit mer positiv till invandring jämfört med före den ekonomiska krisen. Detta resultat är viktigt då det indikerar att flera länders regeringar nu försöker anpassa sin politik efter en opinion som de kan ha feltolkat och att framgångarna för invandringskritiska partier i Europa snarare är en indikation på något annat än på ett ökat motstånd mot invandring.

Översikt av den inomeuropeiska migrationen

Idag (senaste data är från 2013) bor 16,4 miljoner EU-medborgare i ett annat EU-land än det där de är födda (Kroatien som blev EU-medlem under 2013 är inte med i den statistik som presenteras

i det här kapitlet). Det motsvarar drygt 3 procent av unionens befolkning. Störst andel av dessa bor i Tyskland (3,6 miljoner), följt av Storbritannien (2,7 miljoner). EU-migranternas andelar av respektive lands totalbefolkning varierar i intervallet 0–13 procent i samtliga länder utom Luxemburg där siffran är 32 procent. I de tio östeuropeiska länderna är intervallet endast 0–3 procent. Dessa tio är istället överrepresenterade som ursprungsländer. Cirka hälften av migranterna (exakt statistik saknas) kommer ifrån något av dessa tio länder, trots att de endast utgör en femtedel av unionens totalbefolkning. Den inomeuropeiska migrationen sker alltså primärt från länder där inkomstnivåerna är lägre till länder där de är högre. Därtill stannar migranter från länder med lägre inkomstnivåer i genomsnitt längre tid i mottagarlandet. Den årliga migrationen mellan EU:s medlemsländer har de senaste åren legat runt 1,6–1,8 miljoner, det vill säga drygt 0,3 procent av unionens befolkning flyttar årligen mellan två länder. Av dessa är cirka 700 000 hemvändare som flyttar tillbaka till sitt födelseland.

Förutom av inkomstnivåer bestäms migrationsflödernas riktning i hög grad av geografisk och språklig närhet. Så hyser t ex Belgien det största antalet franska emigranter, Tyskland det största antalet österrikiska och Sverige det största antalet danska. De första två åren efter Rumäniens EU-inträde 1 januari 2007 flyttade runt 700 000 rumäner till språkligt närbelägna Italien och Spanien, medan sammanlagt troligen färre än 100 000 flyttade till övriga 24 EU-länder.

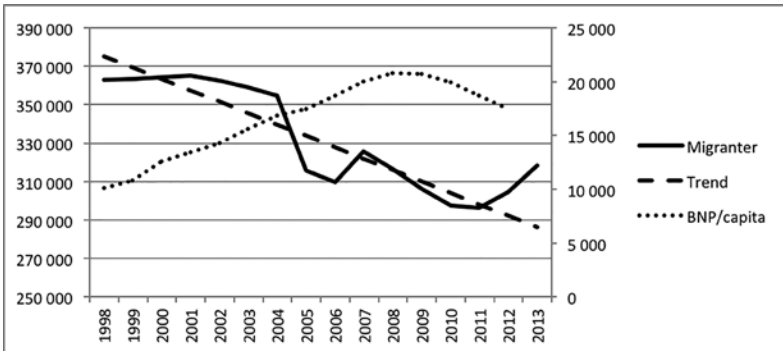
Migrationens respons på den ekonomiska krisen

En potentiell fördel med fri rörlighet av arbetskraft – och en viktig anledning till att EU har detta regelverk – är att den kan verka konjunkturdämpande. Detta genom att arbetskraften rör sig från länder med lågkonjunktur till länder med högkonjunktur. Här analyseras i vilken mån denna potential realiserats under den ekonomiska krisen sedan 2008, vars konsekvenser varit ojämnt fördelade över Europa.

Vi avser alltså att undersöka i vilken mån människor svarade

på krisen genom att migrera från de värst drabbade till mer lindrigt drabbade länder. Ett passande exempel är migrationen från Grekland till Tyskland. Dessa båda länder representerar två ytterligheter. Grekland är det värst drabbade landet och Tyskland den klarast lysande stjärnan under den ekonomiska krisen. Dessutom är Tyskland sedan decennier en betydande mottagare av grekiska emigranter och hyser ensamt majoriteten av de grekiska medborgare som bor i något annat EU-land – hela 300 000 personer. I den mån grekerna svarat på krisen genom emigration bör det alltså i hög grad vara genom emigration till just Tyskland.

Den heldragna kurvan i Figur 1 visar hur antalet grekiska medborgare bosatta i Tyskland utvecklats mellan 1998 och 2013. Den punktade kurvan visar hur Greklands BNP/capita (mätts på den högra axeln i figuren) utvecklats under samma tid. Vi ser att Greklands ekonomiska tillväxt var mycket kraftig de första tio åren – i genomsnitt 7 procent per år. Vi ser också att under samma tidsperiod föll antalet grekiska medborgare som var bosatta i Tyskland. Från 2009 och framför allt 2010 drabbas Grekland kraftigt av den ekonomiska krisen och samtidigt hejdas den nedåtgående trenden i antalet migranter och vänds på slutet till en uppåtgående.



FIGUR 1. ANTAL GREKISKA MEDBORGARE BOSATTA I TYSKLAND

Anmärkning: Antal migranter samt trend mäts på den vänstra axeln.

BNP/capita (i euro) mäts på den högra axeln.

Trendlinjen är anpassad till åren 1998-2008.

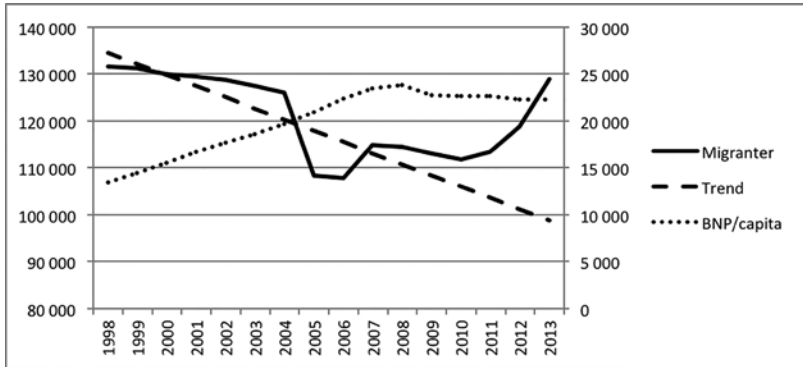
Källa: Eurostat (2014-08-05).

Det verkar alltså vara tydligt i Figur 1 att ett antal greker svarade på den ekonomiska nedgången genom att flytta till Tyskland. Men hur många? Ett grovt svar på den frågan kan ges av en jämförelse med den streckade linjen i figuren, vilken illustrerar trenden i antalet migranter under perioden 1998–2008. Till höger om 2008 representerar den alltså en förutsägelse av hur den grekiska befolkningen i Tyskland skulle ha utvecklats om landet fortsatt ha en årlig positiv tillväxttakt på 7 procent per år istället för en nästan lika stor negativ. Enligt den förutsägelsen skulle antalet migranter år 2013 ha legat på 286 000 personer istället för det faktiska antalet 318 000. Skillnaden är alltså cirka 30 000 personer.

Denna mycket grova analys illustrerar ändå något viktigt. Skillnader i konjunkturfuktuationer mellan EU-länder skapar migration, men endast i låg grad. Trots den starka traditionen av migration från Grekland till Tyskland har skillnaden mellan extremt stark och extremt svag grekisk konjunktur under flera års tid troligen inte producerat mer än cirka 30 000 migranter, det vill säga knappt 0,3 procent av den totala grekiska befolkningen. Den siffran har ingen chans att ha någon betydande konjunkteffekt.

Ett likadant exempel visas i Figur 2, med antalet spanska migranter bosatta i Tyskland. Spanien är ett annat av de hårdast drabbade krisländerna och Tyskland tillsammans med Frankrike och Storbritannien är de största mottagarna av spansk inomeuropeisk emigration (motsvarande data från Frankrike och Storbritannien finns dock inte att tillgå, varför analysen här måste begränsas till migrationen till Tyskland). Vi ser att också Spanien hade en mycket stark årlig ekonomisk tillväxt 1998–2008 (6 procent årligen), men här följs den initiala nedgången 2009 endast av en utdragen stagnation och inte av ett fortsatt fall så som i Grekland. Också i det här fallet är skillnaden mellan den icke-faktiska trenden och det faktiska antalet migranter år 2013 cirka 30 000 personer, vilket i Spaniens fall motsvarar knappt 0,1 procent av befolkningen. Att siffran är lägre än för Grekland är rimligt, både då Spanien inte drabbades lika hårt av krisen och då valet av Tyskland som destination inte är lika självklart för spanska emigranter. Ändå bekräftar den spanska emigrationen

slutsatsen från den grekiska, det vill säga att den är alldeles för liten för att ha haft någon betydande konjunktoreffekt.



FIGUR 2. ANTAL SPANSKA MEDBORGARE BOSATTA I TYSKLAND

Anmärkning: Antal migranter samt trend mäts på den vänstra axeln.

BNP/capita (i euro) mäts på den högra axeln.

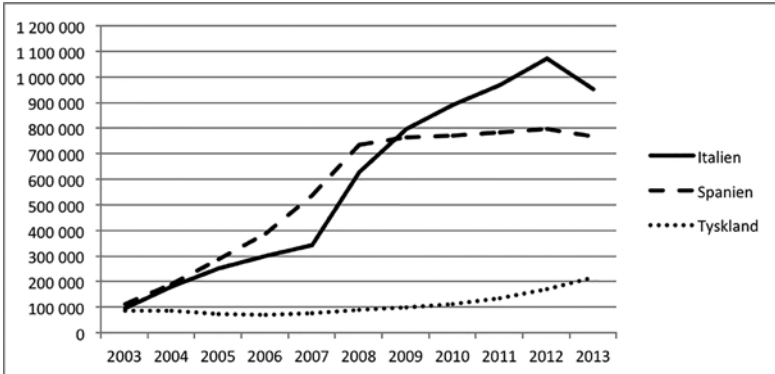
Trendlinjen är anpassad till åren 1998-2008.

Källa: Eurostat (2014-08-05).

Under just den tidsperiod som studeras här finns det emellertid ytterligare ett sätt på vilket inomeuropeisk migration kan ha haft potential att verka konjunkturdämpande. Krisen inleddes endast några år efter att de östeuropeiska länderna blivit medlemmar – och det har funnits ett relativt stort flöde av migranter från de länderna till de rikare EU15-länderna. Särskilt Rumänien är i det avseendet intressant. Rumänien har en stor befolkning om cirka tjugo miljoner invånare, låg medelinkomst och stor emigration (störst i EU sedan inträdet). På grund av den språkliga närheten gick den överväldigande majoriteten av den rumänska emigrationen före och närmast efter EU-inträdet till Italien och Spanien. Det är därför intressant att fråga sig i vilken mån den ekonomiska nedgången i dessa länder och framför allt i Spanien styrts om den rumänska emigrationen mer mot länder med starkare konjunkturutveckling, så som Tyskland.

Figur 3 visar antalen rumänska medborgare som var bosatta i Italien, Spanien respektive Tyskland mellan 1998 och 2013. Figuren visar den stora migrationen från Rumänien till Italien och Spanien med början runt 2003-4. I Spaniens fall får nettomigrationen ett

närmast totalt stopp år 2008 när landet drabbas hårt av krisen. Nettoinvandringen från Rumänien de närmaste fem åren är endast cirka 35 000 personer, jämfört med runt 600 000 under de föregående fem åren. Även migrationen till Italien minskar i styrka men är fortsatt hög ända fram till 2012.



FIGUR 3. ANTAL RUMÄNSKA MEDBORGARE BOSATTA I ITALIEN, SPANIEN OCH TYSKLAND

Källa: Eurostat (2014-08-05).

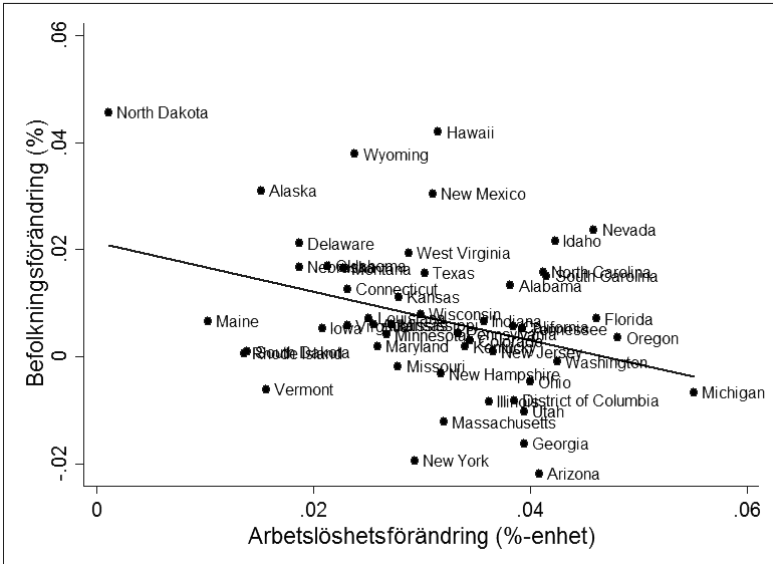
För Tysklands del är resultatet närmast det omvända. Nettoinvandringen från Rumänien 2003–8 är i princip noll, men följande fem år är den cirka 130 000 personer. Utifrån vad figuren visar finns det alltså anledning att tro att den ekonomiska krisen både minskat den totala nettoemigrationen från Rumänien, samt styrt om den från i första hand Spanien mot i första hand Tyskland. Det rör sig emellertid fortfarande inte om några makroekonomiskt betydelsefulla antal. De extra 130 000 rumänerna i Tyskland, som alltså är ett hypotetiskt resultat av den ekonomiska krisen, utgör inte mer än en dryg promille av Tysklands befolkning. Det är också viktigt att påpeka att den rumänska migrationen till EU15 sannolikt till stor del är en engångsföreteelse och att någon motsvarande utjämnande faktor sannolikt inte kommer att finnas nästa gång Spanien och Tyskland drabbas av liknande konjunkturasymmetrier.

Slutsatsen av den här analysen är att den konjunkturdämpande effekten av migration mellan EU-länder är negligerbar. Den stora

majoriteten av EU:s medborgare begagnar sig inte av rätten att söka arbete var som helst i Unionen. Sannolikt beror det i hög grad på de språkliga, kulturella och institutionella skillnaderna mellan länder. Som jämförelse kan vi betrakta migrationen mellan USA:s stater, vilka inte har motsvarande olikheter. Varje år flyttar cirka 1,5 procent av USA:s befolkning mellan två stater, att jämföra med ovan nämnda 0,3 procent mellan två EU-länder. Fram till cirka 1990 var siffran i USA till och med dubbelt så hög – och den är inte markant högre för de geografiskt små staterna längs östkusten.

Den amerikanska migrationen mellan stater svarar också i hög grad på konjunkturskillnader. En inflytelse rik studie som skrevs för Brookings Institution av ekonomerna Olivier Blanchard och Lawrence Katz 1992 uppskattade att för varje 100 jobb som förlorades i en amerikansk stat lämnade cirka 65 personer ur arbetskraften staten redan inom ett år. Följaktligen steg vid en ekonomisk nedgång i en stat antalet arbetslösa med endast en tredjedel av vad det hade gjort om ingen hade emigrerat.

Vi kan i det här avseendet göra en direkt jämförelse av hur de asymmetriska effekterna av den kraftiga ekonomiska nedgången 2008–2009 ledde till mellanstatlig migration inom USA respektive inom EU. Den horisontella axeln i Figur 4 visar förändringen i arbetslöshet i antal procentenheter mellan åren 2008 och 2009 per amerikansk stat. Den vertikala axeln visar den procentuella statliga befolkningsförändringen mellan 2009 och 2010. Befolkningsförändringen mäts alltså ett år senare för att ge migrationen tid att reagera på den ekonomiska nedgången. Den avser också endast infödda amerikaner, för att analysen inte ska störas av invandring utifrån. Bilden illustrerar tydligt den höga årliga migrationen: i nio stater av femtio ändrades befolkningen med mer än 2 procent uppåt eller neråt. Vi ser också det tydliga sambandet med förändringen i arbetslöshet ett år tidigare. För varje procentenhet extra som arbetslösheten stiger minskar enligt regressionslinjen befolkningen nästföljande år med i genomsnitt 0,45 procent.



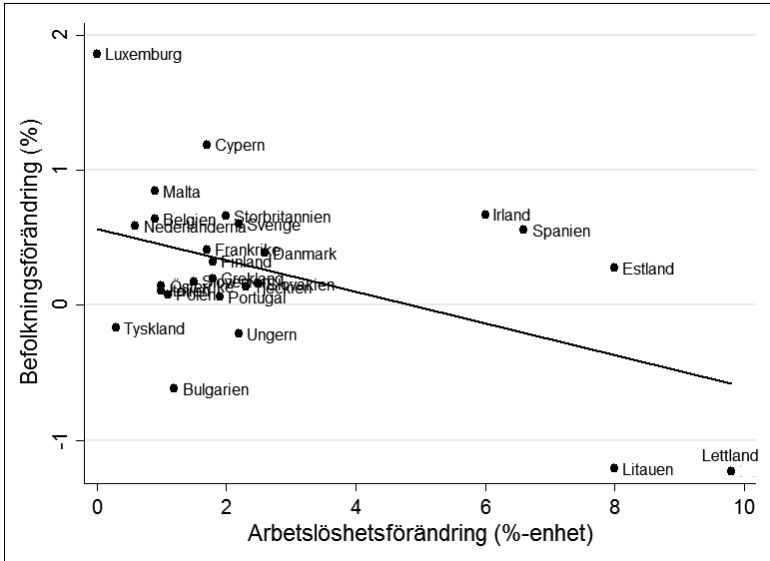
FIGUR 4. FÖRÄNDRING I ARBETSLÖSHET 2008-9 OCH BEFOLKNING 2009-10 PER AMERIKANSK STAT

Anmärkning: Regressionslinjens lutning är - 0,45, med standardfel 0,18. Antal observationer = 51.

Källa: American Community Surveys (2014-08-12).

På motsvarande sätt illustreras migrationen av EU-medborgare mellan EU:s länder i Figur 5 (data saknas för Rumänien). Här ser vi att migrationen är betydligt lägre: befolkningen ändras inte med 2 procent på ett år i något av de 26 länderna. Vi ser också ett betydligt svagare samband mellan förändringar i arbetslöshet och migration. För varje procentenhet extra som arbetslösheten stiger minskar enligt regressionslinjen befolkningen nästföljande år med i genomsnitt endast 0,12 procent.

Sammantaget ser vi alltså tydligt att migrationens konjunkturdämpande effekt uppskattningsvis är endast en fjärdedel så stark i EU som i USA. Sannolikt utgör kulturella, språkliga och institutionella skillnader mellan EU:s länder huvudförklaringen till skillnaden.



FIGUR 5. FÖRÄNDRING I ARBETSLÖSHET 2008-9 OCH BEFOLKNING 2009-10 PER EU-LAND

Anmärkning: Regressionslinjens lutning är $-0,12$, med standardfel $0,043$. Antal observationer = 26.

Källa: Eurostat (2014-08-12).

Den konjunkturdämpande effekten av inomeuropeisk migration kan dock vara större inom specifika branscher. Detta illustreras tydligast av byggsektorn. Vid de nya EU-ländernas inträde 2004 och 2007 rådde brist på byggarbetskraft i flera EU15-länder. Byggsektorn kom också att bli den sektor som var mest överrepresenterad bland de migranter som flyttade från de nya medlemsländerna till EU15-länderna (minns den polske rörmokaren). Detta illustreras här med siffror från Sverige, som har statistik av god kvalitet. Av de östeuropeiska migranter som anlant sedan EU-inträdet och hade arbete i Sverige år 2011 arbetade 18 procent inom byggsektorn. Detta kan jämföras med 6 procent inom den övriga arbetande befolkningen. Omvänt ger denna siffra att 1,4 procent av det totala antalet anställda inom byggsektorn i Sverige var sådana migranter, jämfört med 0,6 procent av den totala arbetande befolkningen i Sverige. Därtill kommer ytterligare nästan dubbelt så många (enligt Svenskt Näringslivs och Sveriges Byggindustriers upp-

skattning och omräknat till antal årsarbeten) mestadels östeuropeiska *utstationerade* arbetare, det vill säga personer som är anställda i ett annat EU-land för att arbeta i Sverige. Sammantaget kan alltså runt 4–5 procent av antalet anställda inom byggsektorn i Sverige vara en direkt konsekvens av EU-utvidgningen.

Att detta relativt stora antal byggnadsarbetare är ett resultat av att inhemsk arbetskraft inte räckt till för att möta efterfrågan (när jag skriver detta har själv lagt ner orimligt mycket ansträngning på att hitta en plåtslagare som är villig att utföra ett enkelt jobb som endast tar några timmar) illustreras väl av att löneutvecklingen för byggnadsarbetare sedan 2004 – trots inflödet av arbetskraft – till och med varit marginellt högre än bland övriga privatanställda arbetare. Säkerligen hade Sverige utan invandringen från Östeuropa idag haft kraftig brist på byggnadsarbetare, vilket kunde ha medfört generösa löner för byggnadsarbetarna själva men varit hämmande för ekonomin som helhet.

Migration och välfärdssystem

Föregående stycke behandlade konjunkturskillnader, men det primära välfärdsgapet inom EU utgörs utan tvekan av den mer långvariga inkomstskillnaden mellan öst och väst. År 2012 (senast tillgängliga fullt jämförbara data) var BNP per invånare 29 600 euro i väst (inklusive Cypern och Malta) och endast en tredjedel av det – 9 800 euro – i öst (de tio forna kommunistländerna). I spåren av att Sydeuropa drabbats hårt av den ekonomiska krisen har det ibland hävdats att det primära välfärdsgapet i Europa snarare är på väg att etableras mellan nord och syd. Men i EU:s BNP/capita-ranking 2012 ligger alltså nio av de tio östeuropeiska länderna på de nio bottenplatserna. Därefter följer Portugal och Malta innan vi stöter på det tionde östlandet Slovenien.

Det senaste decenniet – och allra främst de senaste två åren – har det här gapet i kombination med EU:s regelverk om fri rörlighet av arbetskraft rört upp mycket politisk oro i Västeuropa. Oron baserar sig primärt på farhågan att inkomstgapet är så stort att människor

i Östeuropa utan goda utsikter att kunna få jobb i Västeuropa ska anse att även ett liv på bidrag i Västeuropa är mer attraktivt än livet hemmavid, att de ska flytta till väst och söka sig ett sådant liv – och därmed bli en tung börda för välfärdssystemen i västländerna. Dessa farhågor ledde vid de östeuropeiska ländernas inträde i unionen 2004 och 2007 till att det gjordes temporära undantag från den fria rörligheten (vilket tidigare i historien skedde också när Grekland, Spanien och Portugal blev EU-medlemmar). Varje EU-land fick rätt att i max sju år begränsa de nya EU-medborgarnas tillträde till deras arbetsmarknader och/eller välfärdssystem. Samtliga EU15-länder utom Sverige kom att i varierande grad utnyttja den rätten. Enligt svenskt regelverk tilläts redan från början samtliga EU-medborgare som har arbete eller aktivt söker arbete och bedöms ha en rimlig chans att kunna få ett sådant att uppehålla sig i Sverige också utöver de tre månader som är en generell rättighet i samtliga länder, med eller utan arbete.

De sista begränsningarna upphörde 1 januari 2014 i de nio länder där de då fortfarande gällde gentemot medborgare i de två senaste medlemsländerna Rumänien och Bulgarien. Begränsningar till trots ökade under tiden däremellan antalet invandrare från Östeuropa i EU15-länderna från cirka två miljoner 2004 till cirka sex miljoner 2014. Det motsvarar en nettoutvandring av cirka 4 procent av befolkningen i öst och en nettoinvandring lika med cirka 1 procent av befolkningen i väst. Allra högst var utvandringen från Rumänien: uppskattningsvis cirka 10 procent av befolkningen.

Om vi i nuläget önskar utvärdera i vilken mån oron att oreglerad östeuropeisk invandring ska tynga ner de västeuropeiska välfärdssystemen är Sverige en lämplig plats att titta på. Sverige är alltså det enda EU15-land som inte införde några särskilda begränsningar i tillträde till arbetsmarknad eller välfärdssystem. Eventuella negativa konsekvenser har därmed haft tid nog på sig att i så fall bli synliga i Sverige.

Noteras bör att den följande analysen fokuserar på människor som är folkbokförda i Sverige. Den exkluderar alltså de människor som med eller utan arbete uppehåller sig i Sverige kortare tid än tre månader. Följaktligen exkluderar den de människor som uppehåller

sig i Sverige för att tiggas. Dessa människor omfattas inte heller av de sociala rättigheter som tillkommer dem med uppehållsrätt och det är följaktligen inte gentemot dem som farhågorna om kostnader för de offentliga välfärdssystemen (bör) riktas. (De i sammanhanget försumbara kostnader som ändå existerar är främst relaterade till akuta situationer, så som kostnader för akut sjukvård och nödhärbärgen.)

Vi börjar med att undersöka sysselsättningen hos de migranter från EU12 (Östeuropa + Cypern och Malta) som kommit till Sverige sedan respektive hemlands EU-inträde (för de som blev medlemmar 1 maj 2004 börjar vi med de som kom år 2005 för att vara säkra) och fortfarande befinner sig i Sverige 2011 (senaste data som jag har tillgång till). Sysselsättning definieras här som en förvärvsinkomst på minst 100 000 kronor under hela året och enligt den definitionen var 74,4 procent av Sveriges *infödda* befolkning i åldrarna 15–64 år sysselsatta. Motsvarande tal för EU12-invandrarerna ser till en början nedslående ut: endast 44,4 procent, eller hela 30 procentenheter under den infödda gruppen.

Statistik som inkluderar nyanlända invandrare tenderar emellertid att vara kraftigt missvisande. De migranter som anlänt under 2011 eller föregående två år drar kraftigt ner värdet med en sysselsättning på under 40 procent. Sysselsättningsökningen påföljande fyra år är mycket stark – i genomsnitt åtta procentenheter per år – och för de som vistats sex år i landet är sysselsättningen uppe i 68 procent. Vi vet ännu inte i vilken grad den kraftiga ökningen beror på att icke-sysselsatta får arbete respektive att de ger upp och återvänder till hemlandet. Men fortsätter ökningen i samma takt ytterligare ett år betyder det att de som invandrade 2005 når upp till inföddas sysselsättningsnivå efter endast sju år.

Även om sysselsättningsassimilationen är glädjande kvarstår emellertid det faktum att EU12-gruppens genomsnittliga sysselsättning är låg och en följdfråga blir då i vilken utsträckning denna i låg grad sysselsatta invandrargrupp uppbär bidrag från Sveriges offentliga ekonomi för sitt uppehälle. Den visar sig göra så i relativt låg utsträckning. Den genomsnittliga summan av socialbidrag, arbetslöshetsstöd, sjukpenning, föräldrapenning, förtidspension, studiestöd, bostadsbidrag och övrigt familjestöd uppgår under året till 13 540 kronor per EU12-

invandrare i åldrarna 15–64, att jämföra med mer än dubbelt så höga 29 116 kronor per infödd svensk i samma åldersgrupp. Assimilationen på bidragssidan motsvarar den på inkomstsidan. Genomsnittligt bidrag under ankomståret är under 2 000 kronor, men efter sex år är summan uppe i drygt 26 000 kronor. Sannolikt kommer det alltså att ta sju år att nå upp till infödda värden också på bidragssidan.

Vi går nu vidare till att analysera frågan om huruvida EU12-invandrarerna utgör en börda för den svenska välfärden, med vilket vi här menar Sveriges offentliga finanser. Vi har redan sett att graden av bidragsutnyttjande är låg, men att detsamma gäller sysselsättningen och följaktligen också skatteintäkterna från gruppen. Första kolumnen i Tabell 1 visar ett sammandrag av Sveriges offentliga (det vill säga stat, landsting och kommun) intäkter och kostnader per invånare i hela befolkningen, alla åldrar, år 2011. De viktigaste delarna av posten ”Intäkter” är skatt, arbetsgivaravgift och moms. Posten ”Bidrag” innehåller de delar som tidigare uppräknats. Posten ”Övriga utgifter” innehåller sådana utgifter som i kalkylen antas vara lika över hela befolkningen – exempelvis utgifter för vägar, försvar och central administration. I botten ser vi att Sveriges offentliga ekonomi gjorde ett nettoöverskott år 2011 om 423 kr per invånare – eller 0,2 procent.

Tabellens andra kolumn visar motsvarande intäkter och utgifter per EU12-invandrare, exkluderat de som anlände under innevarande år för vilka offentliga utgifter inte kan beräknas tillfredsställande. Den tredje kolumnen visar skillnaden mellan de två första, det vill säga den visar den genomsnittliga invandrarens nettobidrag till den offentliga sektorn. På raden intäkter ser vi där ett minustecken, vilket innebär att den genomsnittliga EU12-invandrarerna innebar cirka 59 000 kronor lägre intäkter för den offentliga sektorn jämfört med den genomsnittliga invånaren i hela befolkningen. Men på samtliga utgiftsposter står det plus, det vill säga de offentliga utgifterna är också lägre för EU12-invandrarerna. Störst är skillnaden på posterna för pensioner och vård. Detta förklaras av det faktum att endast 1,5 procent av EU12-invandrarerna (och deras barn) har fyllt 65 år. Faktum är att hela 64 procent är under 35 år gamla, vilket är högt också jämfört med andra invandrargrupper.

TABELL 1. SVERIGES OFFENTLIGA INTÄKTER OCH UTGIFTER PER INVÅNARE OCH PER EU12-INVANDRARE

	Hela befolkningen	EU12- invandrare	Vinst/förlust EU12
Intäkter	+ 182 978	+ 126 609	- 56 369
Bidrag	- 21 513	- 12 516	+ 8 997
Pensioner	- 35 582	- 538	+ 35 044
Skola & barnomsorg	- 21 622	- 20 610	+ 1 012
Sjuk-/handikapp-/ äldreomsorg	- 35 056	- 16 077	+ 18 979
Övriga utgifter	- 68 782	- 68 782	0
Summa	+ 423	+ 8 086	+ 7 663

Källa: Egen beräkning baserad på data från SCB. Observera att avrundning till hela antal kronor gör att inte alla värden summeras korrekt i tabellen.

När man lägger ihop samtliga intäkter och utgifter visas att Sveriges offentliga ekonomi gör en marginell vinst på EU12-invandrarna om drygt 7 000 kronor per år. De låga intäkterna mer än balanseras av de låga utgifterna – och det främst tack vare invandrarnas gynn-samma åldersstruktur. En given följdfråga blir då om detta positiva resultat kommer att hålla i sig på lång sikt, eftersom även invandrare en dag blir gamla och därmed kostsamma (förutsatt att de fortfarande är kvar i Sverige den dagen). Kommer de att fram till dess ha hunnit ”betala för sig”? En ganska lovande indikation till svar på den frågan får vi om vi tittar på hur invandrarnas nettobidrag till offentlig sektor varierar med antal år de befunnit sig i Sverige. Där framgår att den som befunnit sig sex år i landet ger ett nettobidrag som är hela 30 000 kronor högre än den som endast befunnit sig i landet 1–2 år.

Analysen här har fokuserat på EU12-länderna, eftersom det är de låga inkomstnivåerna i de länderna som primärt skapat farhågan om ekonomiskt kostsam inomeuropeisk invandring. En motsvarande

analys av invandrare i Sverige från övriga EU15-länder som anlant under samma tidsperiod ger också ännu mer positiva resultat. Den genomsnittliga EU15-migranten ger ett nettobidrag till Sveriges offentliga sektor om runt 30 000 kronor. Den huvudsakliga förklaringen till skillnaden mot EU12-gruppen är högre sysselsättning och löner i EU15-gruppen.

Den analys som presenterats här ger alltså en positiv bild av konsekvenserna av oreglerad arbetskraftsinvandring från Östeuropa för Sveriges välfärdssektor: invandrarna förefaller betala in mer till välfärdsstaten än vad de tar ut. Hur relevant är då denna slutsats för övriga EU15-länder, som mer nyligen tagit bort begränsningarna på Östeuropainvandringen? Sannolikt har majoriteten av dessa länder anledning att vänta sig än mer positiva resultat än de svenska. Höga lögstälöner och ett språk som i princip inte talas utanför landet gör Sverige till ett av de länder i Europa där det är allra svårast för en invandrare att ta sig in på arbetsmarknaden – och följaktligen allra svårast att bli självförsörjande och nettobidragande till den offentliga sektorn. Detta illustreras av att EU12-invandrare i Sverige har lägst sysselsättning jämfört med den infödda befolkningen av samtliga EU15-länder. I Sverige är sysselsättningsgraden för EU12-invandrare hela 6,7 procentenheter lägre än för den infödda befolkningen. Detta kan jämföras med det genomsnittliga EU15-landet där EU12-invandrarens sysselsättningsgrad är 1,0 procentenheter *högre* än inföddas. (På grund av begränsningar i datatillgänglighet avser EU12-invandrare i den här jämförelsen *samtliga* invandrare från de berörda länderna och inte bara de som kommit sedan respektive lands EU-inträde. Bilden bör emellertid vara ganska rättvisande också för den grupp vi söker, då den i genomsnitt utgör minst två tredjedelar av den totala gruppen.) Potentiellt kunde just avsaknaden av begränsningsregler i Sverige tänkas vara en huvudförklaring till det här resultatet, men det är inte troligt att så är fallet. Storbritannien hade endast marginella begränsningsregler gentemot alla EU12-länder utom Rumänien och Bulgarien, som endast står för cirka 10 procent av landets EU12-invandrargrupp. Trots det är EU12-invandrarnas sysselsättning i landet hela 5,9 procentenheter högre än inföddas – ett av de bästa resultaten i EU15. En bättre förklaring till skillnaderna mellan EU12-

invandrades sysselsättning i olika EU15-länder är istället att de länder där EU12-invandrarerna har bäst relativ sysselsättning är länder med låga trösklar in på arbetsmarknaden.

Ett annat skäl till att flera länder har anledning att förvänta sig mer positiva resultat än Sverige är migrantselektion. Sverige ligger över genomsnittet i EU15 vad gäller graden av progressivitet i beskattningen och storleken på välfärdssektorn. Jämfört med länder som framför allt Storbritannien, Irland och Luxemburg innebär det att Sverige rimligtvis attraherar migranter med lägre förväntad inkomst. Detta då migranter med hög förväntad inkomst har relativt sett större anledning att välja ett destinationsland med mindre progressiv beskattning medan migranter med lägre förväntad inkomst har större anledning att välja ett med mer progressiv beskattning och större omfördelning genom den offentliga sektorn.

Alla de skäl som här räknats upp – språk, trösklar på arbetsmarknaden och graden av omfördelning genom den offentliga sektorn – pekar tydligt ut två länder som har anledning att vänta sig ett kraftigt positivt nettobidrag av EU12-invandringen till den offentliga sektorn: Storbritannien och Irland. I Storbritannien har också ekonomerna Christian Dustmann, Tommaso Frattini och Caroline Halls gjort en studie som bekräftar den bilden. Där studerades offentliga intäkter och utgifter på samma sätt som här, fast relaterat endast till migranter från de länder gentemot vilka landet inte hade begränsningsregler. Fullt i linje med den teoretiska förutsägelsen här visade den studien på att östeuropeiska invandrare ger ett än mer positivt nettobidrag till den offentliga sektorn i Storbritannien än i Sverige. Men trots allt detta är just Storbritannien nu det land vars regering – driven av framgångarna för EU- och invandringskritiska United Kingdom Independence Party (UKIP) – utan jämförelse starkast protesterar mot den fria rörligheten inom EU och i hög grad riskerar sina goda relationer med flera av sina grannar genom försök att begränsa EU-migranternas rättigheter i landet. Detta agerande motiveras med att man värnar om den offentliga ekonomin och vill undvika att migranter utgör en tung börda för välfärden. Men dessa farhågor saknar alltså helt stöd ifrån forskningen på området.

Har Europa fått nog av invandring?

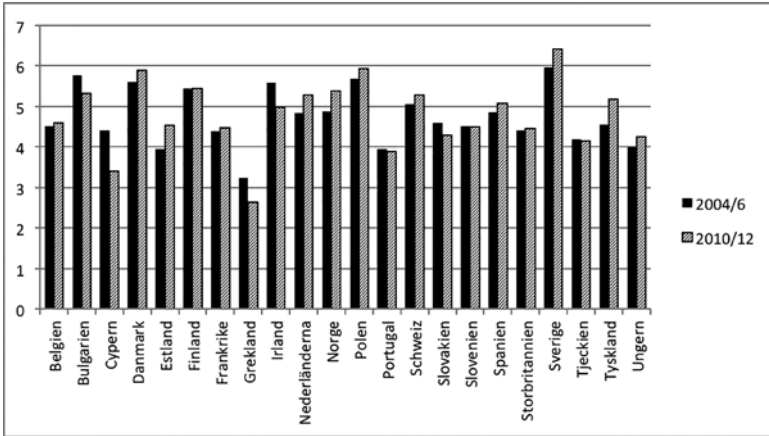
Storbritannien är emellertid bara ett av flera länder i Europa vars regeringar på olika sätt under 2013/14 uttalats sig för och/eller försökt genomföra begränsningar av EU-migranternas rättigheter. Detta trots att de känner till forskningsresultaten på området. Sannolikt drivs flera av dem av de senaste årens framgångar för invandringskritiska partier i flera länders val till nationella församlingar och till Europaparlamentet. Starkt invandringskritiska partier fick fler platser i Europaparlamentet än någonsin förut både 2009 och 2014 (se även Ann-Cathrine Jungars kapitel i denna bok). I Storbritannien blev UKIP största parti 2014 och i Frankrike blev Front National störst.

Det är förstås nära till hands att tolka dessa framgångar på samma sett som dessa partier själva gör: att Europas befolkning har fått nog av invandring på hittillsvarande nivåer. Samtidigt hävdar andra röster att så inte alls är fallet utan att de invandringskritiska snarare får näring från ett allmänt politiskt missnöje bland väljare; ett missnöje som i sin tur närts av den ekonomiska krisen.

Har Europas befolkning blivit mer invandringskritisk? I det här stycket besvarar jag den frågan genom att undersöka svaren ifrån attitydundersökningen *European Social Survey*, som genomförs vart annat år i de flesta länder i Europa. En av de frågor som där ställs lyder:

Blir [land] ett sämre eller bättre land att leva i av att människor från andra länder kommer för att bo här?

Svarsalternativen är en skala från 0 (sämre land att leva i) till 10 (bättre land att leva i). I Figur 6 jämför jag genomsnittliga svar per land åren 2004/6 – det vill säga före den ekonomiska krisen och de invandringskritiska partiernas generella uppsving – med åren 2010/12, där dessa fenomen hunnit realiseras. Endast svar från infödda personer i respektive land har medräknats. Vi ser att i endast åtta länder skedde under den här tiden en utveckling mot mer negativa attityder. I de övriga fjorton länderna var trenden istället positiv.



FIGUR 6. INFÖDDAS GENOMSNISSLIGA ATTITYDER TILL INVANDRING 2004/6 RESPEKTIVE 2010/12

Anmärkning: Figuren visar genomsnittliga svar per land och år på frågan om invandring gör landet till ett bättre eller sämre ställe att leva på. 10 är det mest positiva svaret och 0 det mest negativa.

Källa: European Social Survey.

De tydligaste undantagen mot den generella trend mot mer positiva attityder till invandring i Europa som redovisas i Figur 6 representeras av Irland, Grekland och Cypern. Detta är tre av de länder som drabbades allra hårdast av den ekonomiska krisen, vilket indikerar ett samband mellan konjunktur och attityder till invandring som också syns bland övriga länder: attityderna har ändrats mer i positiv riktning i länder där konjunkturedgången varit lindrigare. I detta samband mellan hur ekonomisk konjunktur och attityder till invandring utvecklats över tid ligger också en förutsägelse om hur attityderna kan utvecklas den närmaste framtiden: att när konjunkturen vänder uppåt i de hittills hårt drabbade länderna kommer attityderna till invandring att utvecklas i mer positiv riktning även där.

Den analys som visats här ger alltså en motbild till den mer allmänt rådande bilden av hur Europas befolkning ser på invandring. Bakom framgångarna för ett antal rörelser som kraftigt vill begränsa invandringen verkar inställningen hos den stora massan av Europas invånare faktiskt röra sig i motsatt riktning. Om denna motbild är

sann innebär den att ett flertal partier i regeringsställning i Europa har gjort fel kalkyl när de anammade en mer invandringskritisk retorik och politik i tron att det är vad majoriteten av väljarna numera vill höra. Och sambandet mellan konjunktur och attityder indikerar dessutom att den kalkylen bara kommer att bli ännu mer fel i takt med att Europas ekonomier rör sig ut ur krisen.

Vad den här analysen inte besvarar är varför det då gått så bra för de invandringskritiska partierna. Men slutsatsen att det inte ser ut att vara ett ökat stöd för deras inställning till invandring ger indirekt stöd till den alternativa förklaringen att det rör sig om att dessa partier fångar upp ett mer allmänt politiskt missnöje som breder ut sig i spåren av den ekonomiska krisen.

Stå fast vid den fria rörligheten

Den fria rörligheten av arbetskraft mellan EU:s medlemsländer har aldrig varit så hotad som den är idag. Huvudargumentet hos de som i varierande grad vill förändra eller avskaffa den är att den i det moderna EU inte är kompatibel med de rikare ländernas välfärds-system. Det argumentet har – som visats i det här kapitlet – inget som helst stöd ifrån forskningen på området.

Mot detta konstaterande kan pragmatiska politiker invända att det inte spelar dem så stor roll om forskningen visar att invandring inte skadar samhället, så länge väljarna *tror* att den gör det och agerar därefter. Men också det argumentet ser ut att falla mot vad som visats i det här kapitlet: att den infödda befolkningen i majoriteten av Europas länder är mer positiv till invandring idag än den var före den ekonomiska krisen och det allmänna uppsvinget för invandringskritiska partier.

En fördel med den fria rörligheten som påvisats i det här kapitlet är att den hjälper till att motverka brist på arbetskraft inom specifika yrken i specifika länder, även om migrationen inom EU inte räcker till för att vara särskilt konjunkturdämpande sett till hela nationella ekonomier. Den ekonomiskt mest betydelsefulla konsekvensen av den fria rörligheten måste emellertid anses vara den inkomstökning

den innebär för migranterna själva när de får chansen att flytta till ett land med flera gånger så hög medelinkomst, vilket är fallet för migrationen från Östeuropa till Västeuropa. Det här kapitlet har fokuserat på att utvärdera migrationens ekonomiska konsekvenser för EU:s länder. Men det är viktigt att komma ihåg att även om det inte går att påvisa att den fria rörligheten i betydande grad hjälper till att minska gapet i ekonomisk välfärd mellan EU:s länder, är det uppenbart att den i hög grad hjälper till att minska gapet mellan EU:s människor. Man ska dock inte behöva framhålla några ekonomiska *vinster* för att försvara den fria rörligheten. Den grundläggande mänskliga inställningen bör vara att om en människa önskar flytta till ett annat land och det inte finns något starkt skäl *emot*, då ska hen få göra det.

Källor och litteratur

En tekniskt avancerad analys av betydelsen av den ekonomiska nedgången i Sydeuropa för omfördelningen av migration till Tyskland ges av Simone Bertoli, Herbert Brücker och Jesús Fernández-Huertas Moraga i ”The European Crisis and Migration to Germany: Expectations and the Diversion of Migration Flows” (IZA Discussion Paper nr 7170, 2013). Den studie som refereras till i texten angående migration mellan USA:s stater heter ”Regional Evolutions” och skrevs för Brookings Institution av Olivier Blanchard och Lawrence Katz 1992 som ett underlag inför EU:s pågående integrering baserat på hur situationen såg ut i USA. Den undersökning som beställdes av Svenskt Näringsliv och Sveriges Byggindustrier om förekomsten av utstationerad arbetskraft inom byggsektorn heter ”Lyft debatten! Om utstationerad arbetskraft inom byggsektorn” och publicerades i juni 2014 (PA Consulting Group, 2014).

En översikt över migrationen från de nya EU-medlemsländerna till de gamla finns i Martin Kahanecs artikel ”Labor Mobility in an Enlarged European Union” (IZA Discussion Paper nr 6485, 2012). En översikt över Östeuropainvandringen i det initialt största mottagarlandet Storbritannien ges av David Blanchflower och Chris Shadforth i artikeln ”Fear, Unemployment, and Migration”

(*Economic Journal* 119:136, 2009). Östeuropainvandrarernas nettobidrag till den offentliga sektorn i Storbritannien analyseras av Christian Dustmann, Tommaso Frattini och Caroline Halls i "Assessing the Fiscal Costs and Benefits of A8 Migration to the UK" (*Fiscal Studies* 31:1, 2010). Motsvarande bidrag i Sverige studerar jag i artiklarna "Free Immigration and Welfare Access: The Swedish Experience" (*Fiscal Studies* 35:19, 2014) och "The Fiscal Consequences of Unrestricted Immigration from Romania and Bulgaria" (CREAM Discussion Paper 04/14, 2014). En enklare framställning på svenska finns i "Östeuropéers rörlighet är lönsam för de rikare EU-länderna" (*Ekonomisk Debatt* 41:8, 2013). En bred analys av EU-medborgares användning av välfärdssystem i andra medlemsländer ges i rapporten "A Fact Finding Mission on the Member States' Social Security Systems of the Entitlements of Non-Active Intra-EU Migrants to Special Non-Contributory Cash Benefits and Healthcare Granted on the Basis of Residence", som skrevs av ICF GHK och Milieu Ltd på uppdrag av EU-kommissionen (ICF GHK och Milieu Ltd, 2013).

Avsnittet om attityder till invandring i Europa bygger på min artikel "How the Macroeconomic Context Impacts on Attitudes to Immigration" (CREAM Discussion Paper 21/14, 2014). En några år gammal översikt över invandringskritiska partiers framväxt i Europa ges av Matthew Goodwin i rapporten "Right Response: Understanding and Countering Populist Extremism in Europe" (Chatham House Report, 2011).

Mer generellt rörande skillnaden mellan de begränsade ekonomiska vinster av emigration som typiskt uppmäts om man bara mäter i landet (det vill säga bland de som stannar kvar) och de betydande vinster som uppmäts om man istället mäter över människor födda i landet (inklusive inkomstökningarna för emigranterna själva) finns en belysande artikel skriven av Michael Clemens och Lant Pritchett: "Income per Natural: Measuring Development for People Rather Than Places" (*Population and Development Review* 34:395, 2008).

Eurokrisen och EU:s nya arbetsmarknadspolitik

av Johan Bo Davidsson

I sitt tal till World Economic Forum i januari 2013, så framhöll Tysklands förbundskansler Angela Merkel de landvinningar som gjorts efter den ekonomiska krisen genom etablerandet av nya institutioner, såsom den Europeiska stabilitetsmekanismen och den ökade ekonomiska samordningen. Vad som trots allt saknades, enligt Angela Merkel, var en mera sammanhängande politik för att öka länders konkurrenskraft. Vad hon föreslog i sitt tal var ett slags pakt som skulle bygga på nya överenskommelser mellan enskilda länder och EU-kommissionen, där länderna förbinder sig att bli mer konkurrenskraftiga inom ett antal områden. Denna idé baseras på det förslag om en ny konkurrenspakt som Tyskland och Frankrike lade fram tillsammans första gången 2011. De områden som nämns i talet är: indirekta skatter på arbete, enhetsarbetskostnader, utgifter till forskning och infrastruktur, samt en ökad effektivitet i offentlig förvaltning. Med enhetsarbetskostnader menas de kostnader som en arbetsgivare har för att en arbetstagare skall framställa en enhet av en vara eller tjänst.

Inkluderandet av arbetskostnader är förvånande eftersom Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (§ 153.5) exkluderar lönepolitik från EU:s kompetensområden. Sedan slutet på 1990-talet, från och med Amsterdamfördraget och lanserandet av den europeiska sysselsättningsstrategin, så har diskussioner kring arbetsmarknadspolitik istället förts inom ramen för den öppna samordningsmetoden, där EU-kommissionen inte har några sanktionsmöjligheter och är begränsad till mer informella påtryckningsmetoder. En hel del forskning har bedrivits som tittat på vilket inflytande EU-kommissionen har haft på ländernas arbetsmarknads-

politik och det har konstaterats att den ofta har varit ringa. Det är i ljuset av detta som vi skall förstå Angela Merkels utspel om nya bilaterala avtal mellan medlemsländerna och EU-kommissionen, där länderna överlåter kompetens inom det arbetsmarknadspolitiska området till kommissionen.

Diskussionerna kring skapandet av en konkurrenspakt fortgår och i skrivande stund är det ej klart hur denna i detalj skall utformas. De ambitioner om ett ökat inflytande över medlemsländernas arbetsmarknadspolitik, som ligger till grund för konkurrenspakten, har emellertid redan gjort avtryck på två andra delar av unionens politik under den ekonomiska krisen. För det första, finner man det i de avtal som låg till grund för EU:s och IMF:s lån till krisländerna, och för det andra, i de nya regelverk som skapats kring euron och som syftar till en skärpt koordinering av den ekonomiska politiken. I båda dessa fall har man tydligt gjort avsteg från den öppna samordningsmodellen och givit EU ett mer direkt inflytande. Sammantaget, så har det under krisen vuxit fram ett utökat inflytande för EU inom det arbetsmarknadspolitiska området.

Det ökade inflytandet har främst använts för att införa struktur-reformer som syftar till att skapa ökad löneflexibilitet, och på så sätt öka konkurrenskraften. De rekommendationer och krav som presenterats av EU har framförallt fokuserat på decentralisering av kollektivavtalsförhandlingar, lägre minimilöner och lägre löner i offentlig sektor. Bakom dessa krav och rekommendationer ligger en förståelse av krisen som bottnar i hur vissa länders konkurrenskraft minskat till följd av den gemensamma valutan. När det inte längre är möjligt att använda sig av valutapolitik för att öka ett lands konkurrenskraft så måste produktivitet och kostnader för arbete hänga samman. Strategin har då framförallt handlat om det senare, att sänka lönekostnaderna.

Den fråga som besvaras i kapitlet handlar om hur EU:s arbetsmarknadspolitik har förändrats i ljuset av den ekonomiska kris som Europa genomlevt sedan 2008. Utifrån denna beskrivning så diskuteras sedan vidare vilka konsekvenser den nya politiken kan föra med sig, dels för beredskapen inför framtida ekonomiska kriser och dels för den ekonomiska och sociala utvecklingen i medlemsländerna.

Finns det t.ex. en risk med att decentralisera kollektivförhandlingar i en framtid där efterfrågan har återhämtat sig i krisländerna? Vad begränsar, i ett sådant läge, en för stark löneutveckling i t.ex. byggsektorn? Och riskerar ett fokus enbart på lönekostnader – och inte också på offentliga investeringar som kan leda till produktivitetsökning – att det utvecklas ett gap i ekonomisk välfärd mellan nord och syd?

Kapitlet är organiserat på följande sätt. Först, så presenteras EU:s politisk-ekonomiska modell med euron och på vilket sätt den förändrat villkoren för lönebildningen. Därefter presenterats kort med hjälp av ett antal grafer hur EU har tolkat orsakerna till krisen. I huvudparten av kapitlet ges sedan en översikt över utvecklingen av EU:s arbetsmarknadspolitik. Dels så tecknas den mer generellt, och dels så presenteras i mer detalj innehållet i den förda politiken under krisen. En avslutande del diskuterar till sist den förda politiken utifrån dess konsekvenser för den framtida beredskapen inför nya kriser och för möjligheterna till social och ekonomisk utveckling för hela unionen.

EU:s politisk-ekonomiska modell med euron

De förändringar i EU:s arbetsmarknadspolitik som kort skissats ovan har sin bakgrund i de problem som uppstått med lönebildningen inom ramen för euron. Nedan beskrivs först kortfattat utvecklingen före euron, med fokus på koordineringen av lönebildningar mellan de länder som knutit sin valuta till D-marken under 1980-talet och utvidgningen av detta samarbete under 1990-talet inom ramen för de konvergenskriterier för inträde i den Europeiska monetära unionen (EMU) som etablerades i Maastrichtfördraget. Sedan beskrivs mer ingående utvecklingen efter det att euron lanserades 1999 fram till eurokrisens utbrott 2008.

Under 1970-talet, så var de flesta länderna i Europa hårt drabbade av höga inflationsnivåer och snabbt ökande lönekostnader. Länders konkurrenskraft upprätthölls då framförallt av en justering nedåt av valutans värde; om lönerna i ett visst land ökade snabbare än i andra länder så kunde en svagare valuta kompensera exportindustrin

för de ökade kostnaderna. I början av 1980-talet växte en starkare kritik fram emot denna politik och fokus flyttades från andra makroekonomiska mål, såsom full sysselsättning, till inflationsbekämpning. Den nya inriktningen tog Tyskland som modell, vars politik kännetecknades av en självständig centralbank med inflationsmål, samt återhållsamhet både vad gällde finanspolitik och lönebildning. Exportindustrin var ledande i lönebildningen i Tyskland. Det är denna modell som varit vägledande sedan dess och som har spridits mellan länder genom att de knöt sin valuta till den tyska D-marken och genom att modellen senare spreds till EU som helhet genom Maastrichtfördraget.

Runt mitten på 1980-talet så hade Belgien, Danmark, Frankrike, Nederländerna och Österrike knutit sina valutor till D-marken. I och med att Bundesbank agerade utifrån ett tydligt inflationsmål, så var centralbankerna i de andra länderna också tvungna att göra det, vilket i sin tur satte press på lönebildningen. Om inte lönerna följde utvecklingen i Tyskland, så var centralbankerna tvungna att höja räntan för att försvara den fasta växelkursen. Den nya inriktningen ledde till en våg av protester och strejker, framförallt inom den offentliga sektorn, men dessa avtog efter att regeringar i de olika länderna tvingat fram återhållsamhet genom lagstiftning och efter att fackföreningar i exportsektorn ställt sig på regeringens sida (för att inte tappa i konkurrenskraft mot tysk industri). I slutet av 1980-talet så anpassade sig således löneutvecklingen i de olika länderna till löneutvecklingen i Tyskland och löneutvecklingen i Tyskland anpassade sig till löneutvecklingen i exportsektorn.

I och med Maastrichtfördraget 1993, så utvidgades denna politik till de övriga EU-länderna, dvs. framförallt länderna i Sydeuropa. De konvergenskriterier som sattes upp som krav för ett framtida medlemskap i EMU innefattade att valutan knöts till växelkursmekanismen (ERM) inom ramen för det Europeiska monetära systemet (EMS), att inflationen hölls nere och att finanspolitiken visade på återhållsamhet vad gäller budgetunderskott och statskuld. Strejker och protester följde även åtstramningen i dessa länder och regeringen agerade dels genom lagstiftning och dels genom att söka skapa "sociala pakter" mellan arbetsmarknadens parter å ena sidan

och regeringen å andra sidan. Dessa institutionaliserades dock ej på samma sätt som i Nordeuropa och exportindustrin var inte stark nog att av egen kraft hålla tillbaka lönekrav från övriga sektorer.

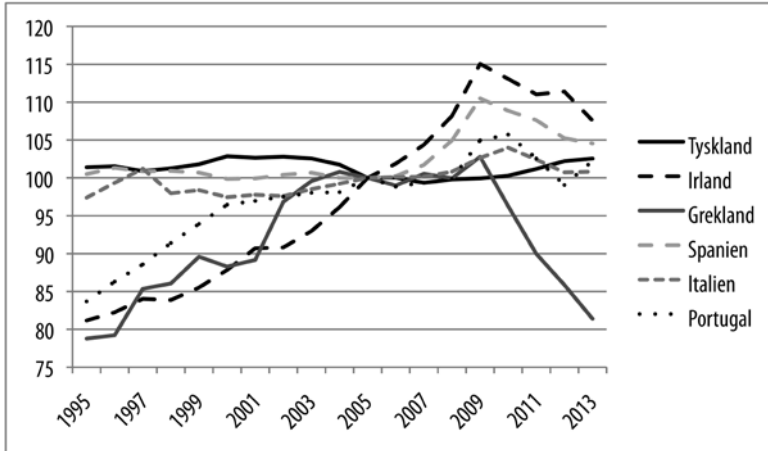
Med Eurons införande 1999, så flyttade kontrollen över penningpolitiken till Europeiska centralbanken (ECB). Det förändrade också villkoren för de andra två delarna av modellen: finanspolitiken och lönebildningen. Under D-marken, och senare under konvergenstkriterierna i Maastrichtfördraget, så hade nationella centralbanker förmågan att hota arbetsmarknadens parter med räntehöjningar om lönerna ökade för snabbt i relation till produktivitetsökningar. De var också tvungna att just höja räntan för att inte inflationen skulle dra iväg. Europeiska centralbanken har inte samma möjlighet att anpassa räntenivån efter en nationell löneutveckling eftersom den har som mål att hålla nere inflationen i alla euroländer. Lönebildningen har därför igen blivit en fråga för regeringar och för arbetsmarknadens parter.

En av anledningarna till att vi nu sett en utveckling med ökade lönekostnader och svagare konkurrenskraft i Sydeuropa kan vara just en svagare koordinering av lönebildningen i dessa länder, där exportsektorn inte har kunnat vara ledande för övriga sektorer. Euron innebar också att det blev billigare att låna för dessa länder, vilket ledde till en starkare efterfrågan i ekonomin.

Krisen och de lärdomar som har dragits inom EU

EU som helhet, och framförallt länder med inflytande, som Tyskland, har dragit slutsatsen att krisen delvis handlade om underskott i de offentliga finanserna, men lika mycket om hur länders konkurrenskraft minskat till följd av den gemensamma valutan. Det är inte längre möjligt att använda sig av valutapolitik för att öka sin konkurrenskraft, utan produktivitet och kostnader måste hänga samman. I Sydeuropa steg kostnaderna för snabbt. Vi kan använda oss av ett antal mått för att beskriva denna utveckling. I samtliga fall så jämförs krisländernas utveckling med Tysklands. I Figur 1 nedan kan vi se

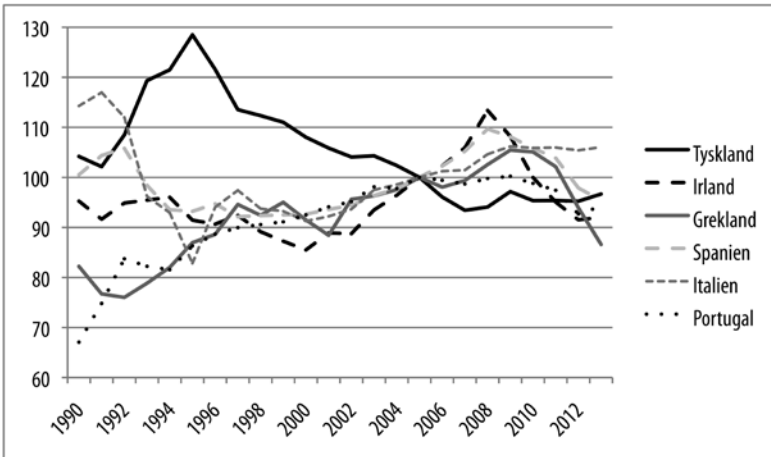
att reallönerna har ökat relativt kraftigt i krisländerna medan de har legat relativt stabila i Tyskland fram till eurokrisen 2008 och 2009 då reallönerna minskade i alla krisländerna, och på ett dramatiskt sätt i Grekland.



FIGUR 1. REALLÖNEUTVECKLINGEN I KRISLÄNDERNA OCH TYSKLAND (INDEX 2005=100) Källa: Eurostat, AMECO Database.

Detta har lett till en försämrad konkurrenskraft för exportindustrin. Ett vanligt förekommande sätt att mäta länders konkurrenskraft är att titta på utvecklingen av den reala effektiva växelkursen (REER). Måttet REER mäter ett lands reala växelkurs relativt den i hela EU-15, då arbetsenhetskostnaden används för att justera för inflationen så att utvecklingen från år till år kan jämföras på ett rättvisande sätt. Om vi tittar på Figur 2 nedan så kan vi se att Tysklands konkurrenskraft gentemot övriga EU-15 länder har ökat från mitten av 1990-talet och stabiliserats under eurokrisen. Vad gäller krisländerna så var deras konkurrenskraft stabil under tiden med konvergenskriterierna, men försvagades snabbt under euron. I och med eurokrisen, så har dessa länder återigen förbättrat sin konkurrenskraft gentemot övriga EU-15 länder, med undantag av Italien.

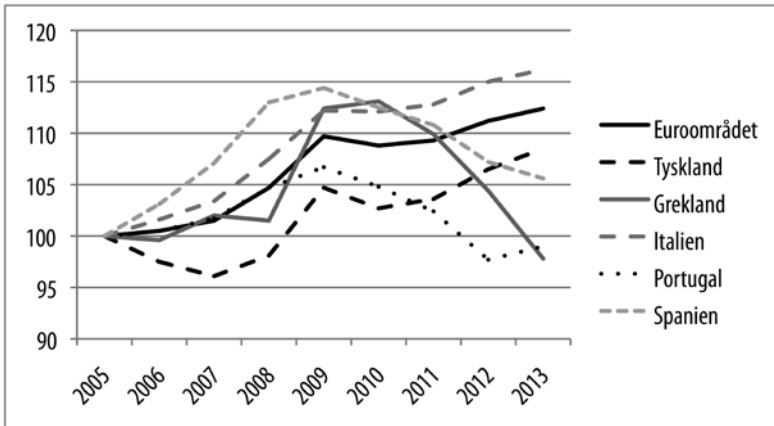
Ett annat mått som ofta används är arbetsenhetskostnader (ULC), vilket mäter löneökningar i relation till produktivitetsutvecklingen.



FIGUR 2. REAL EFFEKTIV VÄXELKURS I KRISLÄNDERNA OCH TYSKLAND (INDEX 2005 = 100) Källa: Eurostat, AMECO Database.

Vi ser ungefär samma mönster här med kraftiga minskningar i krisländerna, med undantag för Italien som följt genomsnittet i euroområdet.

I media har krisen framförallt handlat om bristen på finansiell stabilitet i krisländerna, men en annan lärdom av krisen som EU har



FIGUR 3. ARBETSENHETSKOSTNADER I KRISLÄNDERNA, EUROLÄNDERNA OCH TYSKLAND (% FÖRÄNDRING) Källa: Eurostat.

dragit är svårigheten att kontrollera lönebildning utan en nationell penningpolitik. Det är därför som EU nu har brutit mot den tidigare hållningen att lönebildningen låg utanför EU:s kompetensområden. Som en del av ett paket med sex lagar (den s.k. sexpacken) som skulle stärka Stabilitets- och tillväxtpakten inrättades ett slags förvarnings-system (Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP), där obalanser i ett antal utvalda ekonomiska indikatorer, däribland arbetsenhets-kostnader, skall resultera i en reaktion från EU-kommissionen och ministerrådet (se mera nedan). Om nödvändiga åtgärder sedan inte vidtas kan de besluta om finansiella sanktioner (upp till 0,1 procent av BNP). Nedan ställs denna utveckling med sanktionsmöjligheter inom arbetsmarknadsområdet i kontrast till den politik som förts tidigare på EU-nivån och som grundat sig på icke-bindande rekommendationer inom ramen för den öppna samordningsmetoden.

Euron och en utökad roll för EU inom arbetsmarknadspolitiken

EU har historiskt haft en begränsad roll inom social- och arbetsmarknadspolitiken. Detta har långsamt förändrats i takt med att den monetära unionen växt fram och en allt större samordning av den ekonomiska politiken har ansetts önskvärd. Samtidigt har medlemsländerna enbart varit beredda att överlåta en begränsad kompetens inom arbetsmarknadsområdet till EU och politiken har fått ta andra former. Denna nya politik har framförallt handlat om att gemensamt sätta upp mål och på olika sätt följa upp hur medlemsländerna lever upp till dem, något som brukar beskrivas som den öppna samordningsmetoden. Vad som inte har funnits inom ramen för denna metod är någon möjlighet för EU-kommissionen att besluta om sanktioner i de fall då länderna inte lever upp till målen. Istället har man fått förlita sig på mer mjuka former av inflytande, t.ex. genom att länderna lär sig av varandra och kopierar de policier som visat sig effektiva. Nedan följer en översikt över EU:s politik inom arbetsmarknadsområdet, vilken följs av en diskussion om EU:s utökade roll sedan eurokrisen.

Det första reella steget mot en gemensam arbetsmarknadspolitik inom EU togs 1997 när medlemsländerna skrev under Amsterdamfördraget och den europeiska sysselsättningsstrategin lanserades (se även kapitlet av Kerstin Jacobsson i Europaperspektiv 2005). Före dess var EU:s roll i arbetsmarknadspolitikens begränsad till ett fåtal sakfrågor där EU-fördragen öppnade för möjligheten att använda det ordinarie lagstiftningsförfarandet (där ministerrådet och Europaparlamentet gemensamt beslutar om EU-lagar på förslag av kommissionen). Möjligheten att använda sig av det ordinarie lagstiftningsförfarandet var därmed kringskuren av arbetsmarknadspolitikens begränsade roll i EU-fördragen. De EU-lagar som trots allt beslutades om berörde framförallt diskriminering, t.ex. EU-direktivet (75/117) om lika lön för lika eller likvärdigt arbete, men ibland också bredare frågor, t.ex. EU-direktiven rörande arbetsmiljö (80/1107; 89/391) och det om arbetstid (93/104).

Löner, föreningsrätt och strejkrätt har dock ingen bas i fördragen och kräver enhällighet mellan stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet; inga direktiv har därför beslutats om på dessa områden. Det har också, sedan Maastrichtfördraget 1993, funnits en möjlighet att lagstifta via kollektivavtalsförhandlingar mellan arbetsgivare och fackföreningar på EU-nivån (se vidare kapitlet av Lars Magnusson och Sofia Murhem). Detta har använts framförallt i relation till arbetsrätt, där det ordinarie lagstiftningsförfarandet har varit blockerat. Exempel på detta finner man i EU-direktivet om föräldraledighet (96/34), om deltidsanställningar (97/81) och om tidsbegränsade anställningar (99/70). För att uppnå enhällighet, så har dessa direktiv ofta varit begränsade till krav på minimistandard. De har också varit sårbara i implementeringsprocessen. Gentemot det ordinarie lagstiftningsförfarandet, så markerar den europeiska sysselsättningsstrategin ett skifte i inriktning på framförallt två sätt: dels så gick man ifrån lagstiftningsmetoden till förmån för den öppna samordningsmetoden och dels så skiftade man i fokus från diskrimineringsfrågor och arbetsrättsfrågor till sysselsättningsfrämjande åtgärder.

Den europeiska sysselsättningsstrategin bryter således mark både vad gäller form och innehåll. Vad gäller det senare, så skiftas fokus

till sysselsättningsfrämjande åtgärder. Dessa samlades kring fyra huvudområden:

- Anställningsbarhet
- Entreprenörskap och sysselsättning
- Flexibilitet
- Jämställdhet

Anställningsbarhet handlar framförallt om att göra arbetslöshetsunderstödet mera aktivt, t.ex. genom att ställa hårdare krav på arbetssökande, och genom att öka de arbetslösas kompetens, t.ex. genom arbetsmarknadsutbildning. Entreprenörskap och sysselsättning innefattar förutom att stimulera nyföretagande också förändringar i skattesystem för att skapa incitament till arbete. Flexibilitet handlar om policyer för att öka rörligheten på arbetsmarknaden, och jämställdhet framförallt om att öka sysselsättningen bland kvinnor. Formuleringarna har sedan förändrats i två omgångar, 2005 och 2010, men innehållet bland riktlinjerna har i huvudsak bestått. Sammantaget så bör man se dessa sysselsättningsfrämjande åtgärder i ljuset av de begränsningar för andra penningpolitiska och finanspolitiska åtgärder som är en del av den europeiska monetära unionen. När man inte kan sänka räntan eller stimulera ekonomin genom en expansiv finanspolitik för att öka sysselsättningen, så återstår strukturella reformer där målsättningen är att, bland annat, öka arbetsutbudet och matcha utbildning och kompetens med den efterfrågan som finns på arbetsmarknaden.

Den sysselsättningsfrämjande politiken på europainivån är bred i sin omfattning och berör policyområden som stater ofta lägger sig vinn om att behålla inflytandet över. Det är därför inte heller helt förvånande att den europeiska sysselsättningsstrategin inte innebar ett överförande av kompetens från medlemsländerna till EU. Det hade inte varit möjligt att få till stånd ett avtal med det som utgångspunkt. Istället har länderna förbundit sig att delta i en samordning av politiken inom området, vilket innebär att deras deltagande i den europeiska sysselsättningsstrategin är obligatoriskt, men att de

gemensamma riktlinjer som ställs upp inte är bindande för medlemsländerna.

De riktlinjer som är ledande för den öppna samordningen bestäms i samråd mellan social- och arbetsmarknadsministrar från medlemsländerna och EU-kommissionen, och beslutas om med kvalificerad majoritet i ministerrådet (i den konstellation där social- och arbetsmarknadsministrarna ingår, kallad EPSCO). Vad som följer sedan, inom ramen för den öppna samordningsmetoden, är att medlemsländerna författar nationella handlingsplaner som beskriver vilka reformer som skall införas för att uppfylla de överenskomna målsättningarna. EU-kommissionen reagerar sedan på de nationella handlingsplanerna och presenterar rekommendationer till varje medlemsland. Slutligen godkänns rekommendationerna av ministerrådet.

Nästa steg är att medlemsländerna förbereder ett svar på rekommendationerna från EU-kommissionen, vilket sedan diskuteras tillsammans med EU-kommissionen och de andra medlemsländerna. I ett sista steg, så fortsätter processen med bilaterala diskussioner mellan medlemsländerna och EU-kommissionen där fokus ligger på implementeringen av handlingsplanen. Riktlinjer, handlingsplaner och rekommendationer publiceras också, för att öka transparensen och för att sätta press på medlemsländerna. EU-kommissionen och andra medlemsländer har såtillvida ett visst inflytande över den nationella politiken, men det finns ingen möjlighet att sätta kraft bakom orden, genom att t.ex. besluta om sanktioner. (För en analys av den öppna samordningsmetoden ur ett demokratiperspektiv, se även Ulrika Mörths kapitel i Europaperspektiv 2005).

Sysselsättningsfrämjande politik, oftast i form av strukturella reformer, har också varit en del av den övergripande ekonomiska politiken. I förberedelserna inför valutaunionen, så lades stor vikt vid att man uppnådde en ökad samordning av den ekonomiska politiken. Detta fanns med redan i Wernerrapporten 1970 och gavs en central plats i Delorsrapporten 1989 och i Maastrichtfördraget 1993. Det steg mot gemensamma riktlinjer som togs 1997 inom det arbetsmarknadspolitiska området, påbörjades vad gäller den ekonomiska politiken i och med Maastrichtfördraget. Paragraf 98

och 99 i fördraget fastslår att medlemsländerna har kommit överens om att samordna sin ekonomiska politik samt att icke-bindande rekommendationer kan utfärdas till länder vars ekonomiska politik riskerar att äventyra en ekonomisk och monetär union. Sådana rekommendationer utfärdas av ministerrådet (finansministrarna i Ecofin) på förslag från EU-kommissionen. Samordningsmetoden var under denna period väldigt lik den som finns i den europeiska sysselsättningsstrategin. De riktlinjer som satts upp för arbetsmarknadspolitiken och den ekonomiska politiken sammanfördes också 2005 under beteckningen ”integrerade EU-riktlinjer”. Sammantaget kan vi se att den nya arbetsmarknadspolitiken hänger ihop med den ekonomiska politiken, och att båda är kopplade till valutaunionen, samt att samordningen av politikområdena har skett genom en relativt svag metod.

Övergången till den öppna samordningsmetoden inom det arbetsmarknadspolitiska området, och även inom det ekonomiska området, har gett upphov till en större forskning som studerat huruvida och till vilken grad man kan säga att EU genom den öppna samordningsmetoden har påverkat policyinriktningen på nationell nivå. Det finns ett antal metodologiska problem med att göra denna typ av studier, vilka oftast baseras på intervjuer med politiker och handläggare inom EU-kommissionen och de nationella departementen, och man har kommit fram till en del olika resultat, men den sammanhållna bilden av forskningen är att arbetet inom den öppna samordningsmetoden har haft ett begränsat inflytande på det nationella planet (se t.ex. översiktsartikeln skriven av Caroline de la Porte och Philippe Pochet som finns med nedan i avsnittet Källor och litteratur). Detta även i länder i Sydeuropa, vilka generellt har presterat sämre än länderna i Nordeuropa i relation till sysselsättning, och vilka därför skulle kunna tyckas vara mera benägna att ta till sig de riktlinjer och rekommendationer som kommer från EU.

Den mest uppenbara grunden till den öppna samordningsmetodens brist på inflytande på den nationella politiken har att göra med avsaknaden av sanktionsmöjligheter. Här skiljer sig den europeiska sysselsättningsstrategin från Stabilitets- och tillväxtpakten som tillkom i samband med införandet av den gemensamma valutan

1999. På samma sätt som i sysselsättningsstrategin så beslutar EU-kommissionen och ministerrådet (Ecofin) om rekommendationer till medlemsländerna, för att de skall kunna nå de mål som satts upp för finanspolitiken, dvs. begränsade budgetunderskott och låga statskulder. Men i Stabilitets- och tillväxtpakten ges också en möjlighet till finansiella sanktioner om ett land inte lever upp till de åtaganden som man förbundit sig till (upp till 0,2 procent av BNP). Sedan 2011, så har man också infört röstning med omvänd kvalificerad majoritet i ministerrådet, dvs. att det krävs att en kvalificerad majoritet röstar emot för att en viss typ av rekommendationer och sanktioner skall upphävas. Det skall sägas att även med finansiella sanktioner så har en del länder, som vi har sett under eurokrisen, avvikit från de regler för finanspolitiken som finns i Stabilitets- och tillväxtpakten, både vad gäller budgetunderskott och statsskuld, men det är ändå tydligt att påtryckningsmekanismen här ser annorlunda ut och att det finns skarpare krav på vad länder förväntas uppnå.

I efterspelet till eurokrisen har sanktionsmöjligheterna breddats från att bara handla om finanspolitik till att inkludera även andra ekonomiska områden; de har också samordnats tydligare genom att medlemsländerna skall följa den Europeiska planeringsterminen. Anledningen till detta finner man i att förståelsen av orsakerna till krisen bland medlemsländerna inte enbart handlade om budgetunderskott och statsskuld, vilket varit mest framträdande i media, utan också om extern och intern balans, och den finansiella sektorn. För att stärka den ekonomiska samordningen lanserades ett paket med sex lagstiftningsförslag (sexpacken, se också europuspakten och finanspakten), vilka antogs genom en EU-förordning. Tillsammans lade de grunden för ett slags förvarningssystem (MIP), där obalanser i ett antal utvalda ekonomiska indikatorer skall resultera i en reaktion från EU-kommissionen och ministerrådet. Om nödvändiga åtgärder sedan inte vidtas kan de besluta om finansiella sanktioner (upp till 0,1 procent av BNP). Besluten i ministerrådet följer även här omvänd kvalificerad majoritetsröstning. De indikatorer som ingår i systemet är de följande:

- Bytesbalans
- Finansiell nettoutlandsställning (NIIP, nettot av tillgångar och skulder gentemot utlandet)
- Exportmarknadsandelar
- Arbetsenhetskostnader (ULC)
- Real effektiv växelkurs (REER)
- Skuldsättning i privat sektor
- Kreditflöden i privat sektor
- Skuldsättningen i den finansiella sektorn
- Utvecklingen av bostadspriser
- Statsskuld (inkl. skulder i socialförsäkringssystemet och skulder på kommunal och regional nivå)
- Arbetslöshetsnivån

Det mest intressanta här är att man har inkluderat arbetsenhetskostnader. Detta mått mäter förändringen av kostnaden för arbete i relation till produktivitetsutvecklingen i ekonomin. Om arbetsenhetskostnaderna har stigit med mer än nio procent under de senaste tre åren i ett euroland, så varnar systemet (vid tolv procent för övriga länder som anslutit sig till paketet). När systemet varnar, så kommer EU-kommissionen och ministerrådet (Ecofin) överens om rekommendationer till det aktuella landet. Om dessa inte efterföljs, så öppnas möjligheten att besluta om finansiella sanktioner. EU:s möjlighet till sanktioner har därmed öppnats upp inom lönebildningen, ett område som tidigare varit uteslutit både från det ordinarie lagstiftningsförfarandet och från den öppna samordningsmetoden.

Det är alltså bakvägen, via samordningen av den makroekonomiska politiken inom ramen för valutaunionen, som lönebildningen har blivit en del av arbetsmarknadspolitiken på EU-nivån. Utgångspunkterna för denna samordning bör förstås utifrån hur man på europeisk nivå har analyserat eurokrisen. Det underskott i betal-

ningsbalansen som var grunden till problemen i Sydeuropa ansågs framförallt ha orsakats av en bristande konkurrenskraft i exportsektorn. Som diskuterades ovan, så ansåg man att löneutvecklingen i relation till produktiviteten hade varit för stark och att länderna tappat i konkurrenskraft. Den lösning som EU föreslagit för att dämpa löneutvecklingen har fokuserat på minskade minimilöner och en decentralisering av kollektivavtalsförhandlingar. Ecofins årliga rapport över utvecklingen av arbetsmarknaden visar var EU står i dessa frågor: bland reformer som leder till en ökad sysselsättning nämns t.ex. en minskad täckningsgrad i kollektivavtalen och en decentralisering av kollektivavtalsförhandlingar. Även ifall man (ännu) inte beslutat om några sanktioner inom ramen för MPI, så kan man se bevis på denna nya politik bland de rekommendationer som gjorts som en del av samordningen (i de integrerade EU-riktlinjerna) och i de avtal som låg till grund för EU:s och IMF:s lån till krisländerna. Nedan följer en kortare översikt och analys av utvecklingen.

Den nya politiken: Samordningens och krislånens effekter på lönebildningen

Två huvudsakliga tendenser i utvecklingen av EU:s arbetsmarknadspolitik framkommer från översikten ovan: dels så sker det en allt större samordning mellan den arbetsmarknadspolitiska och den ekonomiska politiken, och dels så är EU:s inflytande över medlemsstaterna på väg att stärkas genom bredden av politikområden som omfattas, genom EU:s möjlighet att besluta om finansiella sanktioner och genom villkoren i låneavtalen mellan krisländerna och EU/IMF. Nedan diskuteras vilken politik som EU stödjer när det kan sätta kraft bakom orden. Detta först i relation till de integrerade riktlinjerna för EU-ländernas ekonomiska politik och arbetsmarknadspolitik och sedan i låneavtalen med krisländerna.

De integrerade EU-riktlinjerna, som föreslås av EU-kommissionen och beslutas av Europeiska rådet, spänner över hela den ekonomiska politiken, dvs. allt från finanspolitik, via finansiella institutioner, till arbetsmarknadspolitiken. Vad gäller arbetsmarknadspolitiken i sig,

så inbegriper den alltifrån arbetslöshetsunderstöd, arbetsmarknadsutbildning, skatt på arbete och lönebildning. Sedan den europeiska sysselsättningsstrategin lanserades har EU:s arbetsmarknadspolitik breddats på ett väsentligt sätt. Det har dock inte funnits möjligheter att påverka medlemsstaternas politik mera kraftfullt genom finansiella sanktioner. Sedan eurokrisen har det dock tillkommit en möjlighet att använda finansiella sanktioner om ekonomiska obalanser uppstår. Lönebildningen, eller mera specifikt löneutvecklingen i relation till produktivitetens utvecklingen, är ett område där sanktioner kan beslutas.

Nedan följer därför en genomgång av EU:s rekommendationer inom ramen för de integrerade EU-riktlinjerna. Även om dessa rekommendationer inte har åtföljts av finansiella sanktioner, så är det intressant att studera innehållet i dem och hur de motiveras. Detta för att rekommendationerna mycket väl kan komma att följas upp av sanktioner (under MPI) om obalanserna i ett land kvarstår i form av för höga arbetsenhetskostnader och rekommendationerna inte efterlevs. I Tabell 1 kan vi se att ett antal länder utreds med anledning av att lönekostnaderna ökat för snabbt. En annan anledning att titta närmare på vilka rekommendationer som EU gör är de diskussioner kring en konkurrensakt, som nämndes i inledningen ovan. I de diskussionerna har det funnits en vilja att utöka EU:s inflytande och möjligheten till sanktioner ytterligare.

Vad som eftersträvas i EU:s rekommendationer är framförallt att lönekostnaderna inte ska medverka till att minska konkurrenskraften i exportindustrin. I ett första steg undersöks ifall ett land har problem med för starka löneökningar i relation till produktiviteten. Om så är fallet ges förslag på reformer som förväntas kunna vända på löneutvecklingen. Tre sådana reformförslag finns bland rekommendationerna (se Tabell 1). För det första så har en decentralisering av systemet för kollektivavtalsförhandlingar föreslagits i Belgien, Italien, Spanien och Portugal. Tanken med detta är att kollektivavtalsförhandlingar helst skall ske på företagsnivån där facken har svårare att driva fram löneökningar. För det andra så har man kritiserat alla former av automatisk löneindexering som finns i Belgien, Luxemburg och på Malta och Cypern. Anledningen är att löneutvecklingen då ofta följer något index, som t.ex. inflationstakten,

och inte relateras direkt till produktivitetsökningen. För det tredje, så har man varit orolig för att minimilöner kan driva upp det allmänna lönetrycket.

En analys av denna politik visar främst på två effekter. För det första, så finns det en tydlig risk att förslag som syftar till att låta produktivitetsutvecklingen bestämma löneökningar också leder till negativa sidoeffekter i form av en ökad ekonomisk ojämlikhet och ett mera permanent välfärdsgap inom landet. En decentralisering av kollektivavtalsförhandlingar minskar överlag de fackliga organisationernas makt att påverka lönebildningen. En decentralisering påverkar också lönebildningen asymmetriskt såtillvida att lönerna kommer att sjunka mer i de sektorer där facken är svaga än i de sektorer där facken har en stark ställning. I kombination med sänkta minimilöner så är det troligt att inkomstojämlikheten ökar. Frågan är då om inte de policyförslag som EU-kommissionen föreslår är trubbiga verktyg för att uppnå målet om en löneutveckling som är i takt med produktivitetsökningarna.

För det andra, så finns det en risk att en decentralisering av kollektivavtalsförhandlingarna motverkar sitt eget syfte. Ifall målet är att knyta löneutvecklingen till produktiviteten, så har det historiskt varit effektivt att knyta löneutvecklingen generellt på arbetsmarknaden till löneutvecklingen i exportsektorn. Det kräver att det finns en stark koordinering mellan kollektivavtalsförhandlingar i olika sektorer. Risken med en decentralisering blir att denna typ av koordinering undergrävs. Istället för att exportsektorn blir löneledande så kan löner drivas upp av fack i offentlig sektor eller fack i privat sektor där efterfrågan växer starkt. Facken är i de flesta länder starkast i den offentliga sektorn vilket ökar risken för att denna skall vara löneledande om lönebildningen inte koordineras med exportsektorn. Även i den privata sektorn, bland företag som inte exporterar utan verkar på den inhemska marknaden, så kan löner öka snabbare än i exportsektorn eftersom sådana företag är utsatta för mindre konkurrens, speciellt då man kan se en stark uppgång i efterfrågan.

Ett antal länder har infört reformer som går i samma riktning som rekommendationerna och oftast handlar det om länder som har haft en utsatt ekonomisk position. En decentralisering av kollektivavtals-

**TABELL 1. INTEGRERADE EU-RIKTLINJER INOM RAMEN FÖR EU2020,
OCH LÄNDER UNDER UTREDNING I MPI**

PROBLEMDIDENTIFIERING	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Bristande konkurrenskraft i exportsektorn (p.g.a. av arbetskostnader)		Frankrike, Belgien, Cypern, Finland, Italien, Slovenien	Belgien, Finland, Frankrike, Italien,	Belgien, Kroatien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Portugal
REKOMMENDATIONER				
Decentralisering av kollektiv-avtalsförhandlingar	Belgien, Italien, Spanien	Belgien, Italien		(Nederländerna)*, Portugal
Avskaffa/förändra automatisk löneindexering	Belgien, Cypern, Luxemburg, Malta	Belgien, Cypern, Luxemburg, Malta	Belgien, Luxemburg, Malta	Belgien, Luxemburg
Återhållsam utveckling av minimilöner	Frankrike, Slovenien	Frankrike, Slovenien	Frankrike, Slovenien	(Tyskland)**, Portugal, Rumänien, Slovenien
Återhållsam utveckling av löner	Bulgarien, Finland, Italien, Slovenien	Belgien, Slovenien	Belgien, Finland, Slovenien	Belgien, Kroatien
Löneutvecklingen bör bättre följa produktivitet-utvecklingen		Finland	Belgien, Finland, Italien	Belgien, Kroatien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Portugal, Slovenien
Länder under utredning inom förvarningssystemet (MPI) med anledning av löneutvecklingen (ULC)				
			Belgien, Bulgarien, Danmark, Italien, Finland ***	

Anmärkning: Observera att länder inte är inkluderade vid de tillfällen då deras rekommendationer styrs av låneavtalen med EU/IMF (Cypern, Grekland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien, Ungern). * Rekommendation att öka spridningen av löneutveckling inom ramen för existerande system. ** Rekommendation att utreda den nya minimilönens effekt på sysselsättningen. *** Länder med låneavtal med EU/IMF omfattas inte av dessa utredningar (2013 var dessa: Grekland, Irland, Portugal, Rumänien).

Källa: EU-kommissionen.

förhandlingar har t.ex. genomförts i Italien, och i Spanien, Cypern och Malta diskuteras förändringar av regelverket kring den automatiska löneindexeringen. Reformerna i dessa länder går i samma riktning som de rekommendationer som beslutats om på EU-nivån, och de länder har varit utsatta för ett hårt tryck i samband med att de tagit emot temporärt finansiellt stöd, men det går inte att leda i bevis huruvida detta gjordes med eller mot de nationella regeringarnas vilja. I låneavtalen mellan krisländerna och EU/IMF, så är det mycket tydligare att beslutet om att ge kredit varit villkorat med krav på reformer. De villkor som EU och IMF har satt upp för länderna för att godkänna låneavtalen är både breda, vad gäller vilka policyområden de omfattar, och djupa vad gäller storleken på reformer. I Tabell 2 ges en översikt på de reformer som är kopplade till lönebildningen.

De villkor som ställts i låneavtalen vad gäller lönebildningen liknar i mycket de rekommendationer som återfinns i de integrerade EU-riktlinjerna. Det handlar om decentralisering av kollektivavtalsförhandlingar och sänkning av minimilöner. I krisländerna finns det också tydligare krav om en sänkning av lönerna i offentlig sektor. Detta har framförallt att göra med de krav som finns på en snabb reduktion av budgetunderskotten, men medverkar också till att driva ned lönerna mera generellt. De villkor som ställs upp motiveras också i låneavtalen med att lönerna måste anpassas till produktiviteten för att vara konkurrenskraftiga internationellt.

De mest långtgående reformerna finner vi i Grekland. I en sammanställning av EU-kommissionen, så ligger de i topp vad gäller reformer som påverkar lönebildningen. De åtföljs sedan i tur och ordning av: Spanien, Cypern, Irland, Portugal, Belgien och Italien. Vilka effekter har dessa reformer haft? Eurofound (Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor) har visat att det t.ex. skett en stark minskning av kollektivavtalens täckningsgrad i Portugal och ett tydligt skifte från kollektivavtal på sektornivå till kollektivavtal på företagsnivå i Grekland. Vad gäller löneutvecklingen, så såg vi ovan att reallönerna först ökade relativt kraftigt i krisländerna medan de låg stabila i Tyskland fram till eurokrisen 2008 och 2009 då reallönerna minskar i alla krisländerna, och på ett dramatiskt sätt i Grekland där reallönerna sjunkit med mer än

TABELL 2. REFORMER VILLKORADE I LÅNEAVTALEN MELLAN EU/IMF OCH KRISLÄNDERNA

TYP AV REFORMER I KRISLÄNDERNA

Decentralisering av kollektivavtalsförhandlingar	Grekland, Portugal, Rumänien, (Irland)
Frysning eller sänkning av minimilöner	Grekland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien
Frysning eller sänkning av löner i offentlig sektor	Grekland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien, Ungern
Frysning av löner i privat sektor	Grekland

DETALJERAT INNEHÅLL I REFORMER I ETT ANTAL UTVALDA LÄNDER

Grekland	<p>2011: Upphävning av 'extension mechanisms' av kollektivavtal på sektornivå. Syftet är att löner skall förhandlas på företagsnivå.</p> <p>2011: Upphävning av 'favourability clause.' Dvs. principen att i de fall då det finns flera kollektivavtal skall de gälla som är mest gynnsam för arbetstagaren. Syftet är att kollektivavtal på företagsnivå skall få genomslag.</p> <p>2011: Andra än fackföreningar får rätt att förhandla fram kollektivavtal på företagsnivå om de representerar minst två tredjedelar av arbetsstyrkan. Detta för att det har varit svårt att hitta en facklig motpart på företagsnivå, speciellt för små företag.</p> <p>2012: Kollektivavtal får gälla högst tre år.</p> <p>2012: När kollektivavtal löper ut gäller de endast ytterligare tre månader. Tidigare hade dessa gällt så länge som det tog att förhandla fram ett nytt.</p> <p>2012: Sänkning och därefter frysning av minimilöner.</p> <p>2012: Lärlingsplatser för unga får ha löner som understiger minimilönerna.</p> <p>2013: Minimilönen görs lagstadgad och sätts av regeringen, d.v.s. ej av arbetsmarknadens parter.</p>
Portugal	<p>2012: Prioritet ges till avtal på företagsnivå framför avtal på sektornivå.</p> <p>2012: Temporär upphävning av 'extension mechanisms.'</p> <p>2012: 'Extension mechanisms' gäller bara i de fall där arbetstagare och arbetsgivare uppnår en viss representation i sektorn (50 %).</p> <p>2012: När kollektivavtal löper ut gäller de endast ytterligare tolv månader. Tidigare hade dessa gällt så länge som det tog att förhandla fram ett nytt.</p> <p>2012: Frysning av minimilöner 2012 och 2013.</p>
Irland	<p>2009: Nationella kollektivavtal upphävs och avtal på företagsnivå ökar (indirekt effekt av krisen, ej ett krav från EU/IMF).</p> <p>2011: Minimilönen per timma sänktes med en euro (senare upphävt).</p> <p>2012: Avvikelser rörande minimilöner kan avtalas om i kollektivavtal på sektornivå.</p>

20 procent. Detta beror förstås också på den kraftiga ökningen av arbetslösheten, men de flesta bedömare hänvisar också till de reformer som skett av kollektivavtalsförhandlingar och minimilöner.

Det framstår tydligt att det är samma förståelse av krisen, och samma politik, som ligger bakom både rekommendationerna i de integrerade riktlinjerna för EU-ländernas ekonomiska politik och arbetsmarknadspolitik, och villkoren i låneavtalen med krisländerna. Skillnaden ligger i graden av inflytande som ges till EU. I låneavtalen har EU, tillsammans med IMF, haft en stark ställning, då krisländerna inte har haft någon annanstans att vända sig för att söka ekonomiskt stöd. Tanken att byta finansiellt stöd mot reformer, för att på så sätt öka EU:s inflytande över medlemsstaternas ekonomiska politik, är en av de bärande idéerna i förslaget om en ny konkurrenspakt som drivits fram hårt av framförallt Tyskland. Under vad man kallar en ”solidaritetsmekanism” ges länderna som är en del av pakten möjlighet att ansöka om finansiellt stöd. Motkravet blir att de lever upp till de åtaganden som finns rörande reformer. Tanken här är ett slags omvända finansiella sanktioner, där stödet kan upphöra om länderna avviker från att genomdriva de reformer som de utlovat. Åtagandena upprättas i kontraktsform med EU-kommissionen. Som nämndes i kapitlets inledning, så har inget beslut hittills tagits.

Nedan diskuteras EU:s nya arbetsmarknadspolitik utifrån två perspektiv. Det första perspektivet ställer frågan vad det kan finnas för möjliga problem med att välja en politik som sätter fokus på att decentralisera kollektivavtalssystemen för att kontrollera löneökningar? Har inte länderna i norr varit framgångsrika just för att de har haft koordinerade avtalsförhandlingar där exportsektorn varit styrande och hur skulle ett mer decentraliserat kollektivavtalssystem reagera på en efterfrågechock? Det andra och kontrasterande perspektivet diskuterar huruvida det är rätt att enbart fokusera på lönekostnader. Om länderna i Sydeuropa skall bli mera konkurrenskraftiga internationellt, så kan detta troligen inte ske bara via en anpassning av lönekostnader, utan kräver också investeringar i infrastruktur och utbildning för att produktiviteten skall öka (om investeringsperspektivet, se även Kerstin Jacobssons och Mattias Bengtssons kapitel i Europaperspektiv 2013).

Två frågor som saknas i diskussionen om krisen: Lönebildning och investeringar

EU:s arbetsmarknadspolitik har breddats markant sedan 1990-talet. Den har också mer och mer blivit en del av samordningen av den ekonomiska politiken överlag. Vad som är nytt, emellertid, är det ökade inflytande som EU fått genom att man givits möjligheter att besluta om finansiella sanktioner vad gäller lönebildningen, och genom de låneavtal som man har förhandlat fram med de länder som drabbades hårdast av eurokrisen. Det ökade inflytandet har använts till att driva igenom reformer som syftar till att anpassa löneutvecklingen till produktiviteten. Det har då framförallt handlat om reformer som leder till en decentralisering av kollektivavtalsförhandlingar och som sänker minimilönerna. Frågan är om det är rätt medicin?

Samordningen kring D-marken, ur vilken den europeiska valutaunionen växte fram, fungerade väl i relation till lönebildningen som beskrivits ovan. De nationella centralbankerna kunde använda räntevapnet, men facken koordinerade också löneavtalen så att de följde exportsektorn. Det tycks ha fungerat väl också för samma länder under euron, dvs. utan hjälp av de nationella centralbankerna. Länderna i Sydeuropa saknade sådan koordination; de sociala pakter som hjälpt dem att uppfylla konvergenskriterierna var tillfälliga i sin natur och institutionaliserades inte under perioden. Detta i en kontext där räntepolitiken från Europeiska centralbanken inte kunde anpassas till vissa länder utan hade som mål att hålla nere inflationen generellt inom euroområdet. Löneutvecklingen kunde således sticka iväg i Sydeuropa. Vad EU:s politik i efterspelet till krisen har syftat till är dock att minska koordineringen av lönebildningen i krisländerna ytterligare. Detta verkar gå emot de erfarenheter som Tyskland har kunnat dra från sin egen framgångsrika politik. Tanken kan vara att, i enlighet med Calmfors och Driffills modell, att man antingen kan gå i riktning mot mera koordinering, dvs. vad man har haft i D-markblocket och i de nordiska länderna, eller i riktning mot en mera fullständig decentralisering, dvs. vad vi har i de anglosaxiska länderna. Det är möjligt att det senare har ansetts som mera framkomligt, men det riskerar också att föra med sig ett antal negativa konsekvenser.

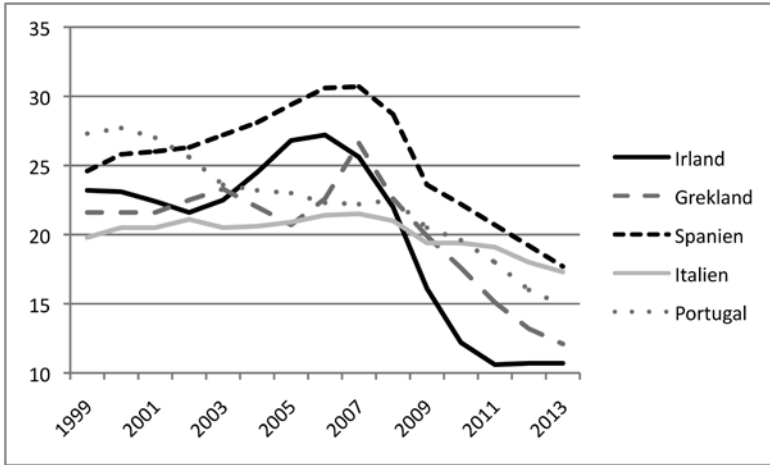
En decentraliserad modell bygger i grunden på att löneutvecklingen hålls ned genom att facken är svaga. Det är ett trubbigt verktyg i och med att det också sannolikt innebär att inkomstjämligheten ökar och att de viktiga funktioner som facken spelar på arbetsplatser undermineras. Det finns också en risk med att inte koordinera lönebildningen med exportsektorn (se också Johnston m.fl. och Traxler och Brandl i källförteckningen nedan). Ifall t.ex. facken fortsatt har inflytande i offentlig sektor så finns det inget som hindrar att lönerna ökar snabbt igen när ekonomin har återhämtat sig. I många fall styrs lönerna i offentlig sektor också av staten och politiska majoriteter kan skifta. Dessa löneökningar kan sedan smitta av sig på resten av ekonomin. Detsamma kan hända om man har kraftig ökning av efterfrågan i någon sektor eller om det finns en stor brist på arbetskraft.

En studie som gjorts av två ekonomer vid Banque de France visar på att den negativa utvecklingen av arbetsnehetskostnaderna i Sydeuropa inte var driven direkt av kostnadsutvecklingen i exportsektorn. Istället så pekar de på en efterfrågechock där kostnaderna steg i de sektorer som var skyddade från internationell konkurrens, framförallt i byggsektorn. Dessa påverkade sedan exportsektorn indirekt. Inflödet av kapital och tillgången på billiga krediter, vilka i sig var en effekt av valutaunionen, ökade också efterfrågan mera generellt i ekonomin, vilket förklarar underskottet i bytesbalansen.

I sin analys av IMF:s rekommendationer under krisen, så framhåller deras chefsekonom Olivier Blanchard att det område där det finns minst empiriska studier, och där resultaten är minst övertygande, är just kopplingen mellan nivån på kollektivavtalsförhandlingar och ekonomiska utfall. Det finns därför anledning för EU att studera detta närmare och se över sina rekommendationer. I annat fall finns det risk att vi ser en upprepning av scenariot som ledde fram till eurokrisen.

Något annat, som inte berörts tidigare i kapitlet, men som också är slående när man tittar på den arbetsmarknadspolitik som EU fört under krisen, är ett bristande fokus på investeringar. I det tal av Angela Merkel som refereras till i inledningen, så vill hon öka konkurrenskraften bland medlemsstaterna dels genom att bättra

koppla lönerna till produktivitetstillväxten, men också genom ökade satsningar på infrastruktur och forskning. Här har EU varit betydligt svagare under krisen. EU:s budget ger förstås inte utrymme till detta i någon större omfattning, men man har heller inte arbetat för några förändringar i regelverk eller försökt trygga investeringar i de låneavtal man ingått i med krisländerna.



FIGUR 4. FASTA BRUTTOINVESTERINGAR I KRISLÄNDERNA (% AV BNP)

Källa: Eurostat.

Som vi kan se i Figur 4 så har bruttoinvesteringarna fallit kraftigt i krisländerna sedan 2008. Det finns en risk med detta att det blir en uppdelning inom EU, ett mer bestående välfärdsgap, där de länder som inte själva kan finansiera investeringar kan fastna i tillväxtstrategier som bygger på låga lönekostnader som konkurrensfördel, medan de övriga kan välja strategier som bygger på ökade investeringar och större produktivitetssökningar.

Krisländerna har själva liten möjlighet att ta sig ur en situation med låga investeringsnivåer, pga. höga statsskulder, krav från EU på budgetöverskott och låg kreditvärdighet på de internationella finansmarknaderna. Vad man kunde gjort, om den politiska viljan funnits, vore att antingen låta länderna låna pengar till investeringar, t.ex. mot att en större del av de övriga statsskulderna avskrevs, eller

genom att ändra budgetregelverket så att investeringar inom begränsade områden, t.ex. infrastruktur och forskning, inte räknas med som en minuspost i budgeten. Det skulle förstås kräva en förändring av Stabilitets- och tillväxtpakten, och verkar inte för dagen ha något större politiskt stöd, men det tål att ges mer utrymme i diskussionerna. Detta också för att även länderna i Nordeuropa har ett underskott i investeringar. Investeringar i Nordeuropa skulle också öka efterfrågan, vilket skulle hjälpa krisländernas ekonomier att återhämta sig.

Källor och litteratur

Avsnittet om EU:s politisk-ekonomiska modell och politiken kring lönebildning baseras framförallt på Bob Hanckés bok *Unions, Central Banks, and emu: Labour Market Institutions and Monetary Integration in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2013). En annan läsvärd bok som berör kollektivavtalsförhandlingar och lönebildning är Anke Hassels *Wage Setting, Social Pacts and the Euro: A New Role for the State* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006). För en bra bild av den historiska utvecklingen av dessa institutioner rekommenderas Colin Crouchs klassiker *Industrial Relations and European State Traditions* (Oxford: Oxford University Press, 1993). Aidan Regan har också skrivit en intressant bok om EMU:s påverkan på utvecklingen i Irland: *The Rise and Fall of Irish Social Partnership: The Political Economy of Institutional Change in European Varieties of Capitalism* (Cheltenham: Edward Elgar, 2014).

Beskrivningen av utvecklingen av EU:s arbetsmarknadspolitik baseras på en rad källor. Kopplingen mellan MPI och EU:s arbetsmarknadspolitik inspirerades av Thorsten Schultens och Torsten Müllers kapitel i antologin *Social Developments in the European Union 2011* (Bryssel: OSE och ETUI, 2012). För den allmänna utvecklingen av EU:s arbetsmarknadspolitik så fann jag Martin Rhodes kapitel i boken *Policy Making in the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2010) värdefullt. När de gäller riktlinjerna för den ekonomiska politiken var Dermot Hodsons bok till hjälp: *Governing*

the Euro Area in Good Times and in Bad (Oxford: Oxford University Press, 2010). Det finns en väldigt stor litteratur om den öppna samordningsmetoden, se t.ex. Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet och Lars Magnussons bok *The Open Method of Co-ordination in Action* (Bryssel: P.I.E. – Peter Lang, 2005). En bra översikt av forskningen finns i Caroline de la Portes och Philippe Pochets artikel ”Why and How (Still) Study the Open Method of Co-ordination (OMC)?” (*Journal of European Social Policy* 22:3, 2012).

Den ekonomiska litteraturen som refereras i kapitlets sista avsnitt är den följande: Lars Calmfors och John Driffills m.fl. artikel ”Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance” (*Economic Policy* 3:6, 1998); Guillaume Gauliers och Vincent Vicards artikel ”Current Account Imbalances in the Euro Area: Competitiveness or Demand Shock?” (Banque de France, Quarterly Selection of Articles nr 27, 2012), samt Olivier Blanchards m.fl. artikel ”Labor Market Policy and IMF Advice in Advanced Economies During the Great Recession” (*IZA Journal of Labor Policy* 3:2, 2014).

För litteratur som mer specifikt studerar koordinering av kollektivavtalsförhandlingar och dess effekter på lönebildningen, se t.ex. Franz Traxler och Bernd Brandls artikel ”Collective Bargaining, Inter-Sectoral Heterogeneity and Competitiveness: A Cross-National Comparison of Macroeconomic Performance” (*British Journal of Industrial Relations* 50:1, 2012); och Alison Johnstons m.fl. artikel ”Comparative Institutional Advantage in the European Debt Crisis” (*Comparative Political Studies* 47:13, 2014).

För litteratur som mer specifikt studerar koordinering av kollektivavtalsförhandlingar och deras effekter på lönebildningen, se t.ex. Franz Traxlers och Bernd Brandls artikel ”Collective Bargaining, Inter-Sectoral Heterogeneity and Competitiveness: A Cross-National Comparison of Macroeconomic Performance” (*British Journal of Industrial Relations* 50:1, 2012), och Alison Johnstons m.fl. artikel ”Comparative Institutional Advantage in the European Debt Crisis” (*Comparative Political Studies* 47:13, 2014).

EU:s sociala dialog 1985–2015: Har den spelat ut sin roll?

av Lars Magnusson och Sofia Murhem

Det var ingen slump att Val Duchesse var platsen för det möte som vintern 1985 lade grunden för den sociala dialogen mellan fackförbund och arbetsgivarorganisationer inom EU:s föregångare Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG). På ett symboliskt sätt signalerade placeringen vikten av en sådan dialog och den betydelse grundarna fäste vid den. Val Duchesse ett är ett vackert slott beläget strax utanför Bryssel som grundlades som ett nunnekloster år 1262. Sedan Andra världskriget har det använts för olika betydelsefulla möten. Till exempel fördes de diskussioner som ledde fram till Romfördraget år 1957 i slottet, liksom dem kring bildandet av den ekonomiska gemenskapen EEG och atomenergigemenskapen Euroatom året därpå. Även det första formella mötet med Hallstein-kommissionen (som sedan blev den första Europeiska kommissionen) förlades vid slottet. Genom att förlägga grundandet av den sociala dialogen här i slottets praktfulla salar i januari 1985 signalerades att inrättandet av en social dialog var av yttersta vikt för EU-projektets framtida utveckling.

Jacques Delors, som då var tillträdande ordförande i EU-kommissionen, hade kallat till sig ordförandena och generalsekreterarna i de organisationer på EU-nivån som representerade arbetsmarknadens parter, för arbetstagarerna ETUC (Europafacket, *European Trade Union Confederation*) och för de privata arbetsgivarna UNICE (*Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'europe*, sedan 2007 BUSINESSEUROPE) och för de offentliga arbetsgivarna CEEP (*Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général*). Att Jacques Delors själv hade allmänt höga ambitioner för hur den sociala dimensionen skulle integreras inom

det europeiska bygget stod alldeles klart. Det handlade om projektets anknäytning till gräsrötterna i Europa, som Delors uppfattade i hög grad representerades via massorganisationer såsom fackföreningar, jordbrukare- och arbetsgivarföreningar. Det handlade även om en social dialog som kunde fungera som motvikt mot marknaden och frihandeln, de ekonomiska friheter som hade stadgats redan i Romfördraget. Delors talade vid denna tid även om något som brett kallades ”det sociala Europa”. Ett sådant skulle kunna fungera som en motvikt mot en renodlad, i första hand anglosaxisk ”ren” marknadsekonomi, tänkte han sig. Det sociala underskott som frihandeln kunde medföra skulle motverkas genom en social dialog.

Denna bok ställer frågan om skillnaderna i ekonomiskt och socialt välbefindande inom och mellan medlemsstaterna kan och bör vara en fråga för EU-samarbetet. Åren av ekonomisk kris sedan 2008 har synliggjort flera välbefindandegap inom unionen; inte minst inkomstgapen mellan öst och väst, nord och syd, och mellan unga och äldre generationer på arbetsmarknaden (se kapitlen av Joakim Ruist och Jenny Julén Votinius). Det ”sociala Europa” som Delors en gång skisserade är på nytt omdebatterat, och gräsrötternas koppling till EU-projektet framstår som en stor utmaning i en tid präglad av krispolitik och nödlån.

Vårt kapitel analyserar den sociala dialogens utveckling över de senaste tjugo åren, och frågar om den har en roll att spela i EU i mitten av 2010-talet. I avsnittet nedan definieras vad den sociala dialogen innebär. Därefter beskrivs dragkampen om den europeiska sociala dialogen under Jacques Delors tid som ordförande för kommissionen 1985–1995. Avsnittet därpå går tillbaka till tiden innan mötet i Val Duchesse. I nästföljande avsnitt diskuterar vi utvecklingen mot det sociala protokollet i EU genom mötena i Maastricht och Amsterdam. Sedan följer ett avsnitt om det hårdnande klimatet för den sociala dialogen under 2000-talet. Avslutningsvis ger vi vår syn på den sociala dialogens roll i dagens EU.

Vår slutsats är att beslutsfattare nationellt och på europeisk nivå bör främja den sociala dialogen, som vi ser som ett viktigt redskap för att minska välbefindandegapet inom EU, öka legitimiteten för EU i stort, främja rörligheten i EU och motverka främlingsfientlighet.

Vad är den sociala dialogen?

Enligt EU:s definition är den sociala dialogen det samrådsförfarande som genomförs med arbetsmarknadens parter i syfte att försvara medlemmarnas intressen. Den sociala dialogen inom EU kan dels föras mellan arbetstagarernas och arbetsgivarnas organisationer, alltså det som vi i Sverige känner som en partsdialog mellan fack och arbetsgivare. Dels kan den också försiggå mellan dessa och de europeiska institutionerna som en trepartsdialog, något som för svenska öron kan tyckas vara främmande, i det att den svenska uppfattningen vanligen är att statsmakterna ska lämnas utanför.

Den klassiska svenska modellen, som ofta refereras till, bygger ju på självständiga parter, som själva sluter avtal på arbetsmarknaden, utan inblandning från statsmakterna, men på EU-nivån finns alltså en institutionaliserad form av korporatism inbakad i formerna för arbetsmarknadens parters samverkan. En sådan ideologi har för övrigt varit en ledstjärna för EU-samarabetet ända tillbaka till Kol- och stålunionens dagar. Trepartssamverkan genomförs bland annat på EU:s toppmöten för tillväxt och sysselsättning. Den sociala dialogen inom EU förs på två nivåer, dels yrkesövergripande, det vill säga omfattande samtliga arbetstagare, och dels på sektorsnivå, alltså omfattande alla arbetstagare inom en viss sektor eller bransch. Den förstnämnda formen sker i de tidigare omnämnda trepartstoppmötena och i kommittén för den sociala dialogen. Den andra formen sker i den s.k. sociala sektorsdialogen.

Går vi till parternas egna definitioner blir dock samstämmigheten med de vedertagna svenska begreppen lite tydligare. Parterna själva brukar reservera begreppet social dialog för den självständiga tvåpartsdialogen mellan fack och arbetsgivare, medan trepartsdialogen där även EU-institutionerna medverkar benämns trepartssamverkan ("tripartite consortation"). Den sociala dialogen kan resultera i gemensamma yttranden ("joint opinions"), gemensamma deklARATIONER ("joint declarations"), gemensamma uttalanden ("joint statements") som inte är bindande, eller överenskommelser, som är bindande. De gemensamma yttrandena antas vanligen när det rör sig om komplexa områden eller komplicerade

frågor, där förhandlingar och kompromissande krävs.

När ett lagförslag som gäller sysselsättning och sociala frågor ska förberedas ska kommissionen alltid samråda med arbetsmarknadens parter. Parterna kan efter ett sådant samråd antingen förhandla fram ett avtal som implementeras av dem själva på nationell nivå eller begära att det ska verkställas genom ett beslut av rådet. Om de bindande överenskommelserna sluts på EU-nivå kan de antingen benämnas bara överenskommelser, vilket innebär att de implementeras på EU-nivå, eller vara så kallade självständiga överenskommelser ("autonomous agreements"). De självständiga överenskommelserna ersätter lagstiftning och implementeras nationellt enligt subsidiaritetsprincipen.

Efter 1998, när kommissionen antog nya riktlinjer i syfte att skapa nya och fler sociala sektorsdialoger (Sectoral Social Dialogue Committees, SSDC) har antalet sektorsdialoger ökat markant. Från att tidigare främst funnits inom basnäringar (kol, stål, jordbruk och fiske) och transport och kommunikationer (till exempel järnvägar, post och telekommunikation) finns sektorsdialogerna nu inom nästan alla områden.

År 2014 fanns 43 sektorsdialoger av varierande storlek, som sträckte sig från professionell fotboll över metallindustri till sjukhus och hälsovård. Spännvidden är med andra ord påfallande, vare sig vi ser till ekonomisk eller sysselsättningsmässig betydelse. De sociala sektorsdialogernas uppgift är att fungera som centrala organ för konsultation, gemensamma initiativ och förhandlingar. De omfattar mer än 145 miljoner löntagare, och mer än 500 gemensamma texter av olika slag och dignitet har antagits. Fler än tre fjärdedelar av alla löntagare i Europa täcks alltså av en social sektorsdialog. Hur aktiva de olika sektorsdialogerna är skiljer sig markant. Vissa har åstadkommit många gemensamma texter och har kommit långt i sitt arbete, andra har mer sparsam aktivitet.

Många nationella organisationer, vare de sig är fackliga organisationer eller arbetsgivarorganisationer, deltar i flera sektorsdialoger. Kommittéerna för den sociala sektordialogen ska enligt regelverket träffas minst en gång om året. Ordförande är antingen en representant för parterna eller någon från kommissionen. Kommissionen

tillhandahåller alltid sekretariaten för kommittéerna. Sekretariaten har vanligtvis ansvar för att förbereda möten, dagordning och att följa upp möten, varför det inte rör sig om ett renodlat partsamarbete i svensk mening, utan även här har kommissionen en aktiv roll och kan också, genom sekretariaten, påverka vad som tas upp på dagordningen.

Det finns förstås vissa problem inbyggda i den sociala dialogen. Det kanske viktigaste är förfaringssättet att parterna själva ska implementera det ingångna avtalet. Detta blir självfallet problematiskt i de fall där nationella parter saknas eller är svaga, något som vi ska se i fortsättningen inte alls är ovanligt. Dialogerna blir naturligtvis i sig också svagare och mindre legitima om många länder eller stora grupper av arbetstagare eller företag inte är representerade. I takt med att sektorsdialogerna blir allt fler blir det också svårare för representanterna för fack och arbetsgivare att kunna delta i alla. I och med det faktum att allt fler olika intresseorganisationer deltar i dialogerna har inte arbetsmarknadens parter lika stor dominans inom dem som tidigare.

Det finns också en tydlig trend mot en lägre grad av implementering än tidigare. Till exempel utfärdade kommissionen redan 2002 en varning att majoriteten av de icke bindande texterna, det vill säga de som utgör någon form av gemensamma ståndpunkter eller yttranden, inte innehöll några direktiv om implementering eller tillämpning. Kommissionen påpekade att deras effektivitet därför kunde ifrågasättas. Risken fanns att de mest blev pappersprodukter. Denna utveckling har utan tvivel förstärkts efter 2002.

Dragkamp i Jacques Delors regi

Den franske socialdemokraten Jacques Delors var en oomtvistat stark kommissionsordförande utrustad med en envishet som gjorde att ofta fick som han ville. Han fick också sitta sammanlagt två mandatperioder, 1985-1995, och hade en tydlig ambition att utveckla ett ”socialt Europa” och balansera samarbetet kring frihandeln med en social dialog. Delors roll för den sociala dialogens etablerande var vik-

tig men skall samtidigt inte överdrivas. Det är visserligen oomtvistat att han hade stort inflytande och stora möjligheter att påverka. Men även de sociala parterna drev på bildandet. Europafacket (ETUC) i synnerhet var villigt att pröva denna nya väg. Det skulle innebära att man flyttade fram positionerna, tänkte man sig.

Samtidigt var facken i norra och södra Europa inte ense om vilken roll den sociala dialogen skulle få. Som en röd tråd i EU-samarbetet går sedan långt tillbaka skiljelinjen mellan dem som vill få överstatlig lagstiftning till stånd och dem som snarare vill få till stånd mjukare överenskommelser och benchmarking (genom den så kallade öppna samordningsmetoden, OMC). Arbetsmarknadsområdet är inget undantag från detta och inte heller den sociala dialogen. I söder var man i synnerhet villig att införa olika typer av minimilagstiftning via EU som reglerade löner, sociala villkor och arbetsplatsfrågor. I Skandinavien, men även Tyskland, var man mindre entusiastisk över allt för mycket överstatlighet i form av EU-direktiv – man slog vakt om sina modeller. Däremot kunde man tänka sig kollektivavtal med parter på Europeanivån. Sverige var naturligtvis ännu inte medlem i EU, men förstås med i Europafacket och därmed berört. Sverige, liksom representanter för andra utanförstående europeiska länder, hade även deltagit i mötet på Val Duchesse.

Kanske bottnade Jacques Delors viktiga betydelse för att få igång den sociala dialogen främst i att han på ett skickligt sätt lyckades balansera facken i norr och söder. Sett i efterhand var han nog som socialdemokrat mest imponerad av partssamarbetet i norra Europa – kanske i synnerhet i Sverige där överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter ersatt lagstiftning på arbetsmarknadsområdet – men han stängde inte dörren helt för lagstiftningsvägen. Det berättas att han gjorde många resor till just till Sverige för att studera parternas verksamhet och organisation.

Motparten, det vill säga arbetsgivarna, var mera eniga om att upprätthålla en tveksam attityd. De var allmänt skeptiska till den centralisering som den sociala dialogen skulle kunna komma att innebära – löner och arbetsvillkor skulle bestämmas på en så decentraliserad nivå som möjligt var deras linje – samtidigt som de beförde att fackets ställning skulle kunna stärkas. Denna inkongruens

har varit ett fenomen som genomgående följt den sociala dialogen: ett Europafack som vill utveckla dialogen (fast på lite olika sätt) och en arbetsgivarpart som snarast håller emot.

Vid mötet i Val Duchesse i januari 1985 kom deltagarna överens om att främja en fortsatt social dialog. Man satte också upp två arbetsgrupper, en som rörde makroekonomiska frågor, och en för hur parterna skulle hantera ny teknologi och arbetsorganisation i arbetslivet. Dialogen kom i sin inledning att leda till tre gemensamma yttranden; två inom den makroekonomiska gruppen (1986 och 1987) samt en inom nya teknologier, och därutöver en gemensam åsiktsförklaring om utbildning och motivation samt information och konsultation (1987).

Det var dock svårare att få till stånd mer konkreta gemensamma överenskommelser eller (kollektiv)avtal. Här fanns som vi såg också en oenighet inom Europafacket. Samtidigt hade sådana avtal möjliggjorts genom Europeiska enhetsakten, det nya fördrag som trädde ikraft 1987 och som syftade till skapandet av en gemensam marknad. Enhetsakten öppnade upp möjligheten för arbetstagare och arbetsgivare att skapa gemensamma överenskommelser om de så önskade, på EU-nivå. Men sådana avtal skulle komma att vänta ett årtionde till. Svårigheterna på detta område blev inte mindre av att Storbritannien överhuvudtaget motsatte sig en utveckling mot en social dimension i EU-samarbetet. Efter mycket förhandlande lyckades man dock i Enhetsakten få stånd en kompromiss som innebar att förslag rörande förbättringar, särskilt av arbetsmiljön, för att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet,, kunde beslutas om med kvalificerad majoritet, utan att Storbritannien var med.

Samtidigt kan Europeiska enhetsakten sägas ha varit den första regleringen av en dialog mellan de "sociala parterna", som arbetsmarknadens parter kom att kallas. Några direkta regler för hur denna dialog skulle gå till slogs dock inte fast, och inte heller fanns någon reglering av vilken juridisk status och omfattning överenskommelserna som slöts inom ramen för dialogen skulle ha.

Under de närmsta åren som följde efter Europeiska enhetsakten antogs ett dussin gemensamma yttranden (så kallade "joint opinions"). Yttrandena, som behandlade ämnen som fortbildning,

mobilitet med mera, var kanske inte så viktiga som enskilda dokument, men fick stor betydelse i det att de skapade ett sätt att arbeta inom den sociala dialogen. Från arbetsgivarhåll såg man överenskommelserna som viktiga signaler om att Europas sociala partner kunde sitta vid ett förhandlingsbord och komma fram till gemensamma mål, medan arbetstagersidan – med lite skiftande entusiasm mellan norra och södra Europa – önskade att man skulle ta större steg i riktning mot europeisk lagstiftning och europeiska kollektivavtal. Denna skiljelinje mellan arbetsgivare och arbetstagare, där arbetsgivarna var mer försiktiga och arbetstagarna ville gå fortare och längre fram kom, som framgår av det följande, att fortsätta genom hela utvecklingen av den sociala dialogen.

Vägen till Val Duchesse

Det möte som Jacques Delors tog initiativ till i Val Duchesse 1985 var dock långt ifrån första gången det sociala området diskuterades mellan arbetsmarknadens parter inom det europeiska samarbetet. Efter etablerandet av den Europeiska kol- och stålgemenskapen 1952 fördes en livlig debatt om hur den fortsatta integrationen av Europa skulle gestalta sig. Två alternativ diskuterades; en vertikal variant som innebar skapandet av flera sektorsvisa unioner, och en horisontell variant, där tanken var en gemensam union som innehöll flera vertikala grupper.

I fördraget som etablerade gemenskapen fanns inskrivet att det skulle upprättas en konsultativ kommitté som bestod av lika många tillverkare, arbetare, konsumenter och handlare. Representanterna för arbetare och tillverkare utsågs av ministerrådet utifrån deras respektive organisationer. Den konsultativa kommittén intog en särställning som ingen annan haft varken före eller efter. Den skulle alltid rådfrågas rörande allmänna mål och program och skulle hållas informerad om vad som skulle göras inom konkurrensområdet. 1955 bildades två nya kommittéer, en för stål- och en för kolområdet, de så kallade sammansatta kommittéerna för harmonisering av arbetsvillkor och levnadsstandard. Det var de fackliga

organisationernas ambition att på så sätt söka uppnå europeiska kollektivavtalsförhandlingar. Den ambitionen förverkligades aldrig, men såväl tanken som ambitionen kom att leva kvar. Istället ägnade sig stålkommittén år att samla in uppgifter om löner och socialförsäkringsvillkor, medan kol-kommittén försökte sig på förhandlingar inom gruvområdet, vilka havererade.

Trots det kan dessa kommittéer sägas ha utgjort en början till den sociala dialogen i Europa. De följdes efter EEG:s bildande med sex medlemsländer 1958 av fem gemensamma kommittéer för problem inom jordbruk, vägtransport, vattenvägar utom havstransport, fiskeri och järnvägar. Dessa bildades mellan 1963 och 1972. De följdes av fyra ytterligare under 1980- och 1990-talen; havstransport, civilflyg, telekommunikation och post. De första sektorsdialogerna efter de ursprungliga sattes alltså upp, förutom inom jordbruk och fiske, även inom transport och kommunikationsområdet.

Samtidigt genom Romfördraget 1957 bildades Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) i syfte att engagera ekonomiska och sociala intressenter i skapandet av den gemensamma marknaden och ge kommissionen och ministerrådet värdefull information. I kommittén fanns representanter för arbetsgivare, arbetstagarer och jordbruket. Kommittén kan ses som en fortsättning på de tidigare ambitionerna att involvera arbetsmarknadens parter i gemenskapens arbete, även om fokus låg på det ekonomiska samarbetet, snarare än det sociala. Idag har den tredje gruppen av representanter, jordbruket, utvidgats till att representera fler intressen och benämns nu ”övriga” intressen. Här finns representanter för i stort sett alla sorters grupper av ekonomiska och sociala intressen förutom just fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer.

Kommittén har 353 ledamöter som sitter på fem år. Ledamöterna utses av medlemsländerna. EESK fungerar som ett konsultativt organ och som vi ska se senare har den framför allt genom Europa 2020, EU:s tioårsstrategi för tillväxt, fått en viktig roll inom det sociala området (för en mer ingående beskrivning av Europa 2020, se kapitlet av Anna Michalski i Europaperspektiv 2013). EESK tillfrågas alltid när större projekt planeras och nya strategier stadfästs. Kommittén är också en viktig resurs i förhållande till EU-parlamentet, kommis-

sionen och Europeiska rådet när man vill höra EU:s olika intressenters syn på någon bestämd fråga.

Maastricht och Amsterdam: EU får ett socialt protokoll

I den lilla holländska staden Maastricht alldeles invid gränsen till Belgien slöts 9–10 december 1991 en överenskommelse, vilken bifogades till EG-fördraget i form av ett socialt protokoll. Det hade föregåtts av en livlig diskussion, och arbetsgivarnas europeiska paraplyorganisation UNICE hade varit långt från entusiastiska. Särskilt skeptiska hade dess medlemsförbund från Storbritannien, Portugal och Grekland varit. Det brittiska förbundets skepsis mot ett utvidgat ansvarstagande för EG inom det sociala området delades av landets politiska ledning, och Storbritannien fick ett undantag från tillägget. Genom det sociala protokollet fick de europeiska sociala parterna en institutionaliserad roll i EG:s lagstiftningsprocess, där den europeiska sociala dialogen infogades. Maastrichtfördraget kom att gälla från 1 november 1993 och innebar alltså en fördjupning och en slags konstitutionalisering av den sociala dialogen inom EU-samarbetet.

Utän tvivel utvidgade Maastrichtfördraget kompetensområdet för EU rörande arbetsmarknad och socialpolitik. Enligt Maastrichtfördraget stadgades att en av EU:s uppgifter var att främja en hög sysselsättningsgrad och socialt skydd, men det är i det bifogade sociala protokollet vi finner de delar som sedan kommit att utgöra grunden för det fortsatta arbetet med det sociala Europa. I protokollet deklarerades att såväl EU som dess medlemsstater skulle söka främja sådant som sysselsättning, förbättrade levnads- och arbetsvillkor, socialt skydd, och dialog mellan arbetsmarknadens parter. Man skulle också motarbeta exkludering från arbetsmarknaden. I arbetet med att försöka uppnå detta skulle hänsyn tas till nationell särart och behovet av bibehållen konkurrenskraft. Här fanns alltså två förbehåll som kom att få stor påverkan på det fortsatta arbetet.

Kompetensområdena för EU var säkerhet och hälsa för arbetstagare, arbetsvillkor, information och samråd, jämställdhet och inte-

gration av personer som fanns utanför arbetsmarknaden. Rådet kunde på de områdena med kvalificerad majoritet anta direktiv i form av minimikrav. För beslut rörande bland annat socialförsäkringar och socialt skydd, liksom företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagares och arbetsgivares intresse krävdes enhälligt beslutsfattande och konsultation av såväl Europaparlamentet som Ekonomiska och sociala kommittén (om medlemsstaternas samarbete kring de nationella socialförsäkringarna, se Jaan Pajus kapitel i denna bok). Undantagna från protokollet var bestämmelser om lön, organisationsfrihet, strejkrätt och rätten att vidta lock-out.

Amsterdamfördraget, som slöts sex år senare i oktober 1997, innebar ytterligare steg framåt för den sociala dialogen genom att det tidigare tillägget till Maastricht-avtalet – det sociala protokollet – nu blev en integrerad del av fördraget. Detta möjliggjordes av att Storbritannien under Labour och Tony Blairs ledarskap hade ändrat ståndpunkt i förhållande till de tidigare Tory-styrda regeringarna under Margaret Thatcher och John Major. I Amsterdamfördraget deklarerade medlemsstaterna för första gången att sysselsättning var ett gemensamt intresse. I och med att de sociala parternas roll nu var inskriven i fördraget, minskade kommissionens inblandning i den sociala dialogen. I den nya skrivningen skulle kommissionen ”underlätta” den sociala dialogen, från att tidigare haft i uppgift att ”utveckla” den.

I praktiken kom den sociala dialogen nu att få sitt verkliga genombrott. De många skeptikerna, som sett arbetsgivarnas tidigare motstånd som ett hinder, fick till sin förvåning se tre gemensamma överenskommelser under 1990-talets sista år; 1995 om föräldraledighet, 1997 om deltidarbete och 1999 om visstidsanställningar. Naturligtvis gick inte allt problemfritt. UNICE vägrade 1998 att diskutera information och konsultation för anställda, och det ojämlika maktförhållandet till arbetsgivarnas fördel blev allt tydligare när 2000-talet närmade sig. Tidigare hade maktbalansen varit jämnare, tack vare band mellan vissa seniora tjänstemän i kommissionen och Europafacket, men när tiden gick minskade dessa av olika skäl och arbetsgivarna visade tydligare sin ovilja till förhandlingar om inte det fanns direkta hot om lagstiftning. Från arbetsgivarhåll användes

den sociala dialogen alltmer snarare som ett lobbyingverktyg än som ett förhandlingsinstrument, vilket ledde till att de överenskommelser som slöts var frivilliga istället för bindande.

Ett hårdnande klimat under 2000-talet

Till sist i och med EU-toppmötet i Lissabon i mars 2000 fick den sociala dialogen en än större betydelse, dels som en del av den ekonomiska och sociala modernisering som ingick i den tioåriga tillväxtstrategi som fastställdes av stats- och regeringscheferna – den så kallade Lissabonstrategin – och dels som en del i den demokratiska styrning som kommissionen eftersträvade. Med stolta proklamationer fastställdes att redan till 2010 skulle Europa (EU-länderna) bli världens mest moderna ekonomi genom offensiva satsningar på utbildning och innovationsförmåga med syfte att utveckla en högpresterande kunskapssektor. I strategin stadfästes även att full sysselsättning skulle vara ett övergripande mål i EU-samarbetet.

Mot denna bakgrund betonade stats- och regeringscheferna vid toppmötet i Barcelona 2002 att de sociala parterna borde få en starkare roll i att modernisera arbetslivet och dess kvalitet och att de hade ett delat ansvar för sådant som att finna en balans mellan flexibilitet och anställningstrygghet, något som kom att benämnas *flexicurity* (om flexicurity, se även Jenny Julin Votinius kapitel i denna bok). De tillskrevs även ett ansvar för att full sysselsättning skulle kunna upprättas, bland annat genom ökad flexibilitet, och för ett ökat lärande (det talades mycket om det livslånga lärandet under dessa år).

År 2003 infördes också de tidigare omnämnda trepartstoppmötena för att de sociala parterna skulle, som det hette, bidra till den sociala strategin och strategin för hållbar utveckling. Det verkar här som att man från regeringschefernas och kommissionens sida gärna såg att de sociala parterna tog ett större ansvar för och hanterade frågor som var besvärliga och känsliga. Det gällde helt enkelt att hjälpa till att skapa förutsättningar för den ökade flexibiliteten på arbetsmarknaden, såsom Lissabonstrategin förutsatte, och för den

omställning som det innebar att övergå från en ”gammal” industriell ekonomi till en kunskapsbaserad sådan.

Vid den här tiden fanns bland många en stark tilltro till en fortsatt utveckling och samordning av de europeiska arbetsmarknadsmodellerna genom den sociala dialogen. Fenomenet fick till och med ett eget namn; man talade om en europeisering av arbetsmarknadsmodeller. De mest extrema såg för sig en likriktning mellan medlemsstaterna, medan mer nyktra betraktare betonade de stora skillnader som ännu fanns och snarare såg för sig en harmonisering med bibehållen särart. Båda grupperna kan dock sägas ha varit för entusiastiska. Man hade överbetonat den europeiska utvecklingen och underskattat styrkan i de nationella modellerna. Trots en fortsatt ökning av den formella betydelsen av den sociala dialogen, skulle den praktiska betydelsen komma att minska.

Den sociala dialogen har utvidgats, särskilt efter Amsterdamfördragets ikraftträdande 1997, genom en större formell roll och fler instrument – som de ovan nämnda trepartstoppmötena. Samtidigt kom paradoxalt nog dess roll i praktiken att minska successivt under 2000-talets första decennium. Det kom att bli allt svårare att få igenom avtal av det slag som klubbades fram i rask takt i slutet av 1990-talet. Tre sådana tillkom visserligen; 2002 (”teleworking”, distansarbete), 2004 (”work-related stress”, arbetsrelaterad stress) och 2007 (”harassment and violence at work”, trakasserier och våld i arbetet) men de rörde kanske inte de allra mest känsliga områdena för parterna. Det senaste kollektiva avtal som slutits på Europainivå tillkom 2010 (”inclusive labour markets”, inkluderande arbetsmarknader). Skrivningarna i det avtalet är vaga och allmänna och det är omvittnat hur svårt det var att komma överens.

Orsakerna till de ökade svårigheterna är förstas flera: För det första handlar det om den allmänna förändring som skett inom EU under perioden från och med toppmötet i Lissabon år 2000. Sett utifrån ett långsiktigt perspektiv var EU-kommissionen exceptionellt stark från och med 1985 och åtminstone tio år fram i tiden. Vi har sett att den sociala dialogens tillskyndare i hög grad utgjordes av kommissionen, i synnerhet dess starke ordförande vid denna tid, Jacques Delors. Att Maastricht- och Amsterdamfördragen kom till

och att euron skapades var inte till så liten del en effekt av en stark kommission med hög legitimitet. Sovjetunionens och murens fall, liksom upprättandet av ett enat Tyskland efter 1990, stälpte den gamla maktbalansen inom EU – i synnerhet den mellan Frankrike och Tyskland – över ända. Detta innebar ett gyllene tillfälle – ”a window of opportunity” – för EU-kommissionen att driva på Europa-samarbetet mot en fördjupning. Sakta men säkert har dock medlemsstaterna återtagit inflytandet inom EU. Det mellanstatliga arbetet har alltmer kommit i förgrunden, medan kommissionen har kommit att spela en biroll. Ministerrådet, men även det ekonomiska EcoFin inom vilket finansministrarna träffas och gör upp, förefaller idag viktigare än kommissionen. På ett högst påtagligt sätt har kommissioner som verkat sedan mitten av 1990-talet har varit mycket svagare än den under Delors ordförandeskap.

Frågan är också om inte den sysselsättningsstrategi som EU etablerade 1997 – den kom att kallas Luxemburgstrategin – egentligen innebar ett första steg mot ett ökat mellanstatligt samarbete. Den skulle strömlinjeforma Europas arbetsmarknadspolitik mot mera jobbskapande åtgärder, och uppfattades vid denna tid som ett tecken på hur potent EU var. Luxemburgstrategin hade snickrats ihop i den svenska skärgården 1996 av Allan Larsson, då generaldirektör för Direktoratet för arbetsmarknad och sociala frågor i EU-kommissionen (dåvarande DG 5), Jean-Claude Juncker, då ministerpresident i Luxemburg och nu ordförande för kommissionen efter José Manuel Barroso. Strategin innehöll en rad konkreta åtaganden för medlemsländerna i syfte att få till stånd en ökad sysselsättning inom EU. Den var djupt präglad av den skandinaviska arbetslinje som särskilt Allan Larsson var skolad i, och som onekligen även innehöll (noterade kritiker från i synnerhet i södra Europa) element av en mindre socialt generös ”workfare” eller ”work first” attityd, att med piskan i hand få till stånd ett ökat arbetsutbud. I länder som Spanien och Portugal uppfattades inte sällan ”arbetslinjen” som ren högerpolitik, eller till och med som en politik med fascistoida drag.

Luxemburgstrategin var hur som helst den första av flera strategier av liknande art, som även på andra områden lanserades från och med slutet av 1990-talet, och som byggde på tanken om en så kallad

öppen samordning. Den innebar att Bryssel inte skulle lagstifta om arbetsmarknads-, social- och välfärdspolitik med hjälp av direktiv. Istället skulle ”mjuka lagar” tillämpas i form av benchmarking och rekommendationer från kommissionens sida, medan medlemsländerna i nationella rapporter skulle tala om vad de gjort för att implementera dessa rekommendationer. Några sanktionsmöjligheter fanns inte, annat än en granskning av de nationella rapporterna, och därefter följande positiva eller negativa kommentarer. Tveklöst gav det möjlighet för medlemsländerna att tolka dessa rekommendationer på olika sätt – vilket de inte sällan kom att utnyttja. De var ofta vaga, och i de nationella rapporterna kunde man skönmåla situationen och överbetona sina insatser, och nedtona eller rent av utelämna eventuella tillkortakommanden.

Frågan om den öppna samordningsmetoden har varit framgångsrik eller inte har diskuterats livligt under senare år (se även Johan Bo Davidssons kapitel i denna bok). Någon konsensus i frågan finns knappast. Vissa har på plussidan framfört att särskilt Luxemburgstrategin varit framgångsrik med att skapa större samsyn när det gäller behovet av arbetsmarknadspolitik och tydligare mål för sysselsättningen. Man menar även att den sysselsättningsökning som man kunde se några år in på 2000-talet (före 2008 års kris) var Luxemburgstrategins förtjänst. Andra menar att strategins effekter för ökad sysselsättning varit negligerbara och att ”mjuka lagar” skapar politisk opportunist: Medlemsstaterna låtsas införa samtliga rekommendationer men väljer i själva verket russen ur kakan och struntar i annat. Nackdelen är vidare att metoden lätt leder till att länder fortsätter att betona områden som de är bra på och där det finns en stor nationell acceptans, på bekostnad av andra, mer kontroversiella, men för EU kanske väl så viktiga.

Ett annat område där utvecklingen av mellanstatligt samarbete istället för bindande direktiv gäller det monetära samarbetet. De länder som införde euron i januari 1999 skrev samtidigt högt och heligt under den stabilitets- och tillväxtpakt som de flesta var överens om var en förutsättning för projektets genomförande. Framförallt stadgades här att ett enskilt lands budgetunderskott inte fick överstiga tre procent och statsskulden inte fick utgöra mer än 60 procent av

BNP. Den fara som låg i att länderna var mycket olika när det gällde ekonomisk struktur och annat – och inte gemensamt var vad ekonomerna kallar ”ett optimalt valutaområde” – menade man skulle kunna motverkas genom denna pakt. Man lovade också att vara transparenta och öppna inför varandra. Men sett i efterhand lyckades inte en ”mjuk” lagstiftning hindra att många länder började tumma på dessa regler när tiderna blev tuffa i början av 2000-talet. Det gällde även ”stora” länder som Tyskland och Frankrike. När dessa länder nonchalerade reglerna varför skulle då inte ”mindre” länder göra detsamma? Utan att gå in på detaljerna var detta utan tvivel en av de viktigaste orsakerna bakom den budgetkris med åtföljande åtstramningar som kom att ske efter finanskraschen 2008 och som fortfarande idag sätter djupa spår i våra ekonomier.

Utan tvivel har denna utveckling också påverkat möjligheterna att vidmakthålla och utveckla den sociala dialogen. När medlemsländerna själv får bestämma är det för det *första* mindre troligt att man är särskilt entusiastisk över att mera tydligt strömlinjeforma sina ”egna” sociala modeller och arbetsmarknadsmodeller med varandra. En svagare kommission har också haft svårt att driva på utvecklingen, och än mindre kunnat skapa ”bättre förutsättningar” för partssamarbetet som det hette så kaxigt i Amsterdamfördraget från 1997.

För det *andra* har den sociala dialogen knappast gynnats av den allmänna nedgång de sociala parterna har känt av i medlemsländerna, vilket inte minst syns i sjunkande medlemsantal.

I synnerhet gäller det de fackliga organisationerna. För de brittiska facken hade EU paradoxalt nog, med tanke på den stora EU-skepsisen hos såväl brittiska politiker som allmänhet, fungerat som en livlina och maktbas efter 1980-talets katastrofala nedgång. I länder som inte har det så kallade Ghentsystemet, där de fackliga organisationerna administrerar arbetslöshetskassorna, brukar traditionellt anslutningsgraden minska när arbetslösheten stiger. Så har också varit fallet under den senaste krisen, med några få undantag, som till exempel Spanien där anslutningsgraden stigit något.

Men den sjunkande anslutningsgraden är inget som har varit ett resultat av den senaste ekonomiska krisen. Med Spanien undantaget

har vi sett en sjunkande anslutningsgrad i EU:s medlemsländer under de senaste 30 åren. För Spaniens del är ökningen mycket modest, och vi talar om en anslutningsgrad om cirka 20 procent. Till viss del kan förändringen i anslutningsgrad förklaras med generella sysselsättningsproblem, men också den omvandling som pågått under flera decennier från en sysselsättning som dominerades av industrijobb till ett tjänstesamhälle. Anslutningsgraden i tjänstesektorn är lägre, både beroende på traditioner och på en större andel mindre företag. Den fackliga närvaron är mindre i småföretag, vilket sänker anslutningsgraden. Övergången från offentlig sektor till större andel privata utförare som ett resultat av den så kallade Cardiffprocessen som EU sjösatte i mitten av 1990-talet (med syfte att nedmontera statliga monopol, särskilt inom energi och el, men även post, järnväg med mera) har också bidragit till att minska anslutningsgraden. Likaså har den ökande mängden atypiska anställningar bidragit till att sänka organisationsgraden. I Sverige har utvecklingen varit likartad med en allmän nedåtgående trend, accentuerad med de ökade kostnaderna för arbetslöshetskassan från 2007. I flera av de nya medlemsländerna, som de baltiska staterna, har också trenden med en växande fackföreningsrörelse brutits.

En sjunkande facklig anslutningsgrad medför flera problem för den sociala dialogen. En förändrad maktbalans gör det svårare att få avtal till stånd och det kan också bli svårare att få till stånd en implementering när den ska ske frivilligt. Legitimiteten för den sociala dialogen kan minska, både beroende på att organisationerna i sig uppfattas som mindre legitima om de endast representerar en liten del av arbetstagarna, och beroende på att organisationerna inte förstår att nationellt implementera de resultat som ändå uppnåtts. Det kan också vara svårare för fackliga organisationer att engagera sig på EU-nivå om man har en sjunkande medlemsbas. Engagemanget går då kanske i första hand till den nationella nivån.

För det *tredje* har knappast EU:s utvidgning med allt flera medlemsländer under de senaste tio åren gynnat den sociala dialogen. Entusiasmen var ganska allmän när EU år 2004 först tog in tolv nya medlemmar för att sedan ta in ytterligare tre. Utan tvivel kunde detta ses som en kraftig förstärkning av Europatanken. Å andra

sidan är erfarenheterna av tidigare utvidgningar att processer för att fördjupa samarbetet lätt kommer av sig när man tar in nya medlemmar. Det är kanske inte så konstigt. Om det var svårt att komma överens mellan 15 länder blev det knappast lättare när EU i ett slag fick 25 medlemsländer. De nya medlemsländerna hade också vissa problem när det gällde hela tankegången om starka sociala parter. Oavsett de stora skillnaderna i arbetsmarknadsmodeller mellan de tidigare 15 medlemsländerna hade de alla ändå en tradition av fria och demokratiska arbetsgivar- och fackföreningar. Men i de forna öststaterna var de fackliga organisationerna en del av partiapparaten, och oberoende arbetsgivarföreningar saknades. Efter införandet av marknadsekonomi har fria organisationer börjat byggas upp, men många är fortfarande svaga och har låg anslutningsgrad. En kvardröjande misstro mot fackföreningar finns kvar på många håll, ibland i kombination med en ny misstro mot organiserade intressen formad av en stark tilltro till marknadsekonomin funktionssätt.

Resultatet är att det på många håll finns svaga organisationer med låg anslutningsgrad och begränsade ekonomiska resurser, vilket gör deltagandet i den sociala dialogen besvärligt. EU finansierar visserligen själva dialogdeltagandet, men för att arbetet ska fungera måste det finnas en verksamhet däremellan. Implementeringen, som i ökande grad sker via parterna, blir också svår då parterna är svaga och i många fall har låg legitimitet. Detta medför att arbetstagarna i de länderna, i betydligt mindre utsträckning än i de i de gamla medlemsländerna, kan tillgodogöra sig resultaten av dialogen.

För det *fyärde*, till sist, har vi sedan hösten 2008 tampats med en ekonomisk kris som varit ovanligt djup och svårbemästrad. Efter den 15 september 2008, när den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers tilläts gå omkull av George W. Bushs finansminister Henry Paulson, upphörde den finansiella sektorn nästan helt att fungera och räddades enbart av att staten tillförde bankerna stora likvida medel. Under 2009 kom reaktionen i form av kraftiga nedgångar också inom den reala ekonomin. Året därefter började det skönjas att kapitaliseringen av bankerna, tillsammans med BNP-fall och stigande arbetslöshet, hade lett till stigande budgetunderskott i både USA och Europa.

Vad som ytterligare fördjupade problemen var att det tydligt började framgå att vissa länder – i synnerhet de så kallade PIGS-länderna i södra Europa (Portugal, Italien, Grekland och Spanien, som ibland utökas till PIIGS med tillskott av Irland) – sedan länge samlat på sig stora underskott som nu började bli en allt för tung börda. Inom ramen för den monetära unionen hade stater som Grekland och Italien lånat upp pengar till räntor som var mycket låga. Anledningen till det var att lånen betraktades som riskfria – i synnerhet som EU i slutändan antogs kunna stå för notan. Detta var förstas felaktigt eftersom inga mekanismer finns för att till exempel Europeiska centralbanken (ECB) skall fungera som en "lender of last resort". När det idag instiftas en bankunion och ökade möjligheter för ECB att agera, är det en sådan ökad säkerhet det handlar om. Hur som helst förvandlades på detta sätt finanskrisen till både en kris för den reala ekonomin och en budgetkris i Europa. Effekten har blivit att många länder har sanerat sina statsfinanser, samtidigt som de inte längre har några räntor att sänka för att sätta fart på den reala ekonomin. Följden är hög arbetslös och dålig ekonomisk tillväxt i Europa.

Även på det politiska planet har följderna blivit omfattande. Detta gäller även för EU-samarbetet som intresserar oss främst i detta sammanhang. Det är knappast överord att hävda att nya initiativ för att utveckla Europa-samarbetet snarast lyst med sin frånvaro under de senaste åren. Ett undantag är här finans- och banksektorn där utvecklingen onekligen tycks gå i riktning mot ett ökat samarbete. Här finns det också tecken på en återgång till en starkare roll när det gäller "hård" lagstiftning, till exempel i form av den nyss nämnda bankunionen.

Inom andra politikområden har initiativen som sagt snarare lyst med sin frånvaro. Det gäller i synnerhet på det sociala området. Särskilt från Europafackets (ETUC) sida – men även när det gäller facken i många medlemsländer – är man idag djupt besvikna på utvecklingen.

Europa 2020: Flexicurity istället för social dialog?

Sett utifrån Bryssels horisont fortsätter man att betona den sociala dialogens betydelse. Men frågan är hur mycket läpparnas bekännelse det är. I Lissabonstrategin från år 2000 tillerkändes de sociala parterna en betydelsefull roll för att modernisera den europeiska ekonomin. Lissabonstrategin fick 2010 sin fortsättning i EU:s nya tioåriga tillväxtstrategi, Europa 2020. Av de fem målområden som sattes upp i Europa 2020-strategin, var det tre; sysselsättning, utbildning och social delaktighet, som berörde den sociala dialogens kompetensområden. De återstående två var innovation, respektive klimat och energi. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) gavs i uppdrag att skapa riktlinjer för hur de sociala parterna skulle kunna delta i Europa 2020-strategin. Inom målområdena skapades sju huvudinitiativ, varav ett var en agenda för ny kompetens och arbetstillfällen. Initiativet innebar ett breddande av målområdet sysselsättning till att även omfatta arbetsvillkor och arbetskvalitet, jobbskapande och flexicurity.

År 2004 kom rapporten från de första fem åren med Lissabonstrategin. Rapporten hade utarbetats av en grupp, ledd av nederländaren och före premiärministern Wim Kok, och den bestod förutom politiker också av forskare och representanter för de sociala parterna, däribland Wanja Lundby-Wedin, då ordförande för svenska LO och sedermera (2007–2011) även ordförande för Europafacket. Gruppen kom fram till att anledningen till att Lissabonstrategin hade misslyckats med att göra Europa konkurrenskraftigt genom en hållbar ekonomisk tillväxt, bra jobb och större social sammanhållning, var bristen på tydlig politisk vilja och handling. De sociala parterna ansågs behöva ta sin del av ansvaret, och en av åtgärderna för att komma till rätta med arbetsmarknadens problem var att upprätta partnerskap för tillväxt och sysselsättning. Återigen pekades alltså partssamarbetet ut som en viktig lösning på Europas sociala problem (se även Europaperspektiv 2005, som i sin helhet behandlar Lissabonstrategins resultat i halvtid).

Även den från 2010 gällande uppföljaren till Lissabonstrategin,

Europa 2020-strategin, innehåller tydliga markeringar om betydelsen av en social dialog. Men skrivningarna är vaga och handlar mest om *flexicurity*, som var det stora modeordet i den strategiska rapport med åtgärder som kommissionen föreslog inför den nya omgången. Entusiasmen, särskilt från fackligt håll, har varit måttlig. Flexicurity – åtminstone i den tappning som utvecklas under de senaste tio åren, i riktning mot de osäkrare och mer tillfälliga anställningar som ökat kraftigt i Europa – tar många fackföreningar definitivt ställning emot. Hur en alternativ strategi skall kunna skapas och få legitimitet hos Europas fackföreningsrörelser har varken kommissionen eller andra aktörer inom EU haft mycket att säga kring under senare år. Samtidigt ligger arbetsgiversidan ganska stilla – som vanligt – och håller sig avvaktande, även om man uppvisar en tämligen stor entusiasm för flexicuritybegreppet (men då kanske snarast i den tappning som de fackliga organisationerna är skeptiska till). Ett offer för denna minskade legitimitet och avvaktande hållning har blivit den sociala dialogen, som tydligt står och stampar för närvarande.

Som det ser ut i början av 2015 finns det därmed anledning att vara pessimistisk när det gäller den sociala dialogens framtid – åtminstone i dess nuvarande form. Det framgår tydligt att dess främsta framgångar skett under perioder då EU-samarbetet i stort kunnat fördjupas och steg tagits mot en ökad överstatlighet. Den sociala dialogen utvecklar sig uppenbarligen inte av sig självt utan behöver politisk vilja för att frodas. De senaste årens förskjutning mot mera av mellanstatligt samarbete har inte gynnat utvecklingen av den sociala dialogen. Medlemsländerna har istället hållit fast vid nationella modeller när det gäller välfärd, skatter och arbetsmarknad, något som också den öppna samordningsmetoden gynnat.

Samtidigt är utvecklingen inte helt entydig. Där den sociala modellen på central europeisk nivå haft svårigheter, har samarbetet mellan olika nationella fack och arbetsgivarorganisationer nått framgångar på förbunds- och branschnivå. Det gäller inte minst på industriområdet där metall- och verkstadsindustrins parter hela tiden utvecklar sitt samarbete. Några regelrätta kollektivavtal på förbunds nivå mellan olika EU-länder har kanske inte duggat tätt. Men bilaterala avtal av olika art har ändå tillkommit rörande arbetsvillkor

och löner. Några steg tas alltså framåt mot mer av en gemensam arbetsmarknad inom EU. Utvecklingen går dock mycket sakta och vi ska inte överbetona vad som uppnåtts. I många fall saknas utfästelser om implementeringen i avtalen, och skillnaden mellan olika sektorer är mycket stor.

Med tanke på att samarbetet snarast tycks utvecklas på förbunds- och branschnivå – och de ökande svårigheterna märks på central nivå – kan man fundera kring om det behövs någon fortsatt social dialog som drivs på central nivå inom EU-samarbetet. Har den sociala dialogen spelat ut sin roll?

Återigen beror svaret på frågan vad man vill med EU-projektet. Siktat man på en mer federal utveckling och ett fördjupat samarbete, är en ökad harmonisering av de olika medlemsländernas sociala institutioner och arbetsmarknader en nödvändighet. Något sådant kräver av allt att döma i sin tur en social dialog mellan dem som ytterst berörs: medlemsländernas medborgare men också de sociala parter som bär upp de olika nationella systemen av arbetsmarknadsrelationer. En sådan dialog kan inte föras på sektorsnivå utan måste med nödvändighet ske på central nivå. Samtidigt har mycket hänt sedan slutet av 1990-talet. Det är förstas ett problem att fack och arbetsgivareorganisationer inom EU kraftigt har försvagats under det senaste tjugo åren. Den försvagningen är ett resultat både av EU:s östutvidgning, där de nya länderna saknade utvecklade parter, och ett medlemstapp inom fackliga organisationer i så gott som alla EU-länder. Vid sidan av en stark vilja från EU:s institutioner fordras även kraftfulla sociala aktörer för att få till stånd en social dialog.

Om man å andra sidan ser EU:s utveckling mer i termer av ett mellanstatligt samarbete – och inte nödvändigtvis i termer av fördjupning och harmonisering till exempel på det sociala området – förefaller det kanske mindre angeläget att driva på en förnyad och kraftfull social dialog. Samarbetet mellan arbetsmarknadens parter kan då stället kopplas in på det spår som ändå i första hand tycks gälla idag: på förbunds- och branschnivå, men de reservationer som finns angående parternas styrka och representativitet på branschnivå som tidigare nämnts gäller naturligtvis även här. Att skynda på en harmonisering av regler och villkor inom det sociala fältet och på

arbetsmarknaden är knappast något som man i första hand önskar sig.

För tillfället är entusiasmen begränsad för en utveckling mot mer av federalism (kanske med undantag för finanssektorn). Många EU-länder har en ökande andel EU-skeptiska väljare, som helst av allt skulle vilja se ett utträde, inte en ökad federalism. Men samtidigt är det ändå tydligt att nya frågor trycker på som kräver ett medverkande av fler aktörer än tidigare, enskilda företag, NGO:er men faktiskt även de sociala parterna, kanske i form av en reformerad social dialog. Det gäller samhällsproblem av olika slag, men där lösningen ändå bör ligga i ett ökat samarbete inom EU – om inte utvecklingen skall gå mot ökad nationalism och tilltagande spänningar i Europa.

Den sociala dialogen som kitt inom EU

Den sociala dialogen kan fungera som ett kitt inom EU genom att den främjar och skapar samsyn och delaktighet. Den samsyn som dels är en förutsättning för att ingå i den sociala dialogen, dels kan ökas genom själva processen, utgör i sig en bra grund för ett starkare socialt Europa och ett därmed minskat välfärdsgap. Genom att diskutera och förankra beslut inom parternas organisationer ökas delaktigheten inom EU. Fler får möjlighet att vara med och påverka och därmed också se EU som ett gemensamt projekt. Detta särskilt ur tre perspektiv:

För det första gäller det hela EU-projektets legitimitet och medborgerliga stöd i ett längre perspektiv. Efter Lissabonstrategin år 2000 menar många att EU gått i en riktning som i högre grad gynnar arbetsgivare och de rika i förhållande till mindre bemedlade arbetstagare. Man menar att klyftorna ökar och att Europa dras isär. Av det som tidigare stolt förkunnades som det ”sociala Europa” finns inte så mycket kvar. Att den sociala dialogen avstannat förstärker synsättet att det uppstått en obalans inom EU mellan arbete och kapital. Här kan den sociala dialogen fungera som ett redskap för att minska klyftorna. Genom centrala överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter kan den europeiska arbetsmarknaden och det europeiska näringslivet utvecklas i en riktning som gynnar båda parter.

Men det finns även en rad andra problem som tornar upp sig och som otvetydigt kräver en ökad dialog, där även Europas sociala parter kan spela en viktig roll. I ett läge där hög arbetslöshet drabbar de flesta länder men där riktig massarbetslöshet bara finns i ett mindre antal länder, behövs en diskussion om ökad rörlighet av löntagare mellan länder. Här ser vi att utvecklingen i många länder snarare går åt andra hållet (för en fördjupad diskussion om den fria rörlighetens betydelse för möjligheterna att sluta välfärdsgapet mellan EU-länderna, se Joakim Ruists kapitel i denna bok). På många håll argumenteras för en minskad snarare än ökad rörlighet inom Europa. En framgångrik ökad rörlighet förutsätter otvivelaktigt en ökad harmonisering inte minst av olika länders pensions- och socialförsäkringssystem. I samband med detta krävs också en ökad dialog som gäller den ökande migrationen av människor utanför EU som söker sig hit. Idag frodas xenofobi och främlingsfientlighet i Europa. Många vill stänga arbetsmarknaden för främlingar utifrån. Det är en oroande utveckling. Här kan den sociala dialogen också spela en viktig roll. Genom den sociala dialogen kan legitimitet skapas för en ökad rörlighet, och på sikt kan en sådan dialog också motverka främlingsfientlighet.

Till sist kan man även peka på något som på sikt kommer att drabba de flesta världens länder men som redan på kort sikt påverkar oss i Europa: det åldrande samhället. Tendensen är otvetydig idag mot att det kommer att bli all färre som försörjer en ökande andel av befolkningen. Det så kallade försörjningstalet är stadigt på väg upp från ett, till ett och ett halvt vid mitten av detta sekel (vilket innebär att en i arbete, från att ha försörjt en person till, kommer att få försörja ytterligare en halv). Utan tvivel sätter detta press på den välfärd som vi uppnått i Europa. Botemedlet kan ligga i att vi arbetar mer eller ökar invandringen. Hur som helst vore det en klar fördel om vi hade möjlighet att samarbeta inom Europa kring detta. I sin tur kräver varje lösning legitimitet i form av en dialog där så många som möjligt känner delaktighet. Även detta är ett argument för en fortsatt social dialog i Europa.

Över huvud taget skulle vi vilja slå ett slag för en fortsatt stark social dialog inom EU. Den svenska erfarenheten pekar på att rätt

använd kan en dialog mellan arbetsmarknadens parter skapa en samsyn på samhället, välfärden och näringslivets utveckling, som i sin tur hjälper till att skapa ett inkluderande samhälle.

Källor och litteratur

För en diskussion av den sociala dialogens utveckling under olika tidsperioder, se till exempel Wolfgang Streecks artikel, ”European Social Policy after Maastricht: The ‘Social Dialogue’ and ‘Subsidiarity’” (*Economic and Industrial Democracy* 15:2, 1994), Mikkel Mailands och Jesper Dues artikel, ”Social Dialogue in Central and Eastern Europe: Present State and Future Development” (*European Journal of Industrial Relations* 10:2, 2004), Ann Branchs artikel ”The Evolution of the European Social Dialogue Towards Greater Autonomy: Challenges and Potential Benefits” (*International Journal of Comparative Labour Law* 21:2, 2005), boken *The European Sectoral Social Dialogue: Actors, Developments and Challenges*, redigerad av Anne Dufresne, Christophe Degryse och Philippe Pochet (Bryssel: PIE Lang, 2006), Richard Parrish ”Social Dialogue in European Professional Football” (*European Law Journal* 17:2, 2011), och Berndt Kellers och Sabrina Webers artikel ”Sectoral Social Dialogue at EU Level: Problems and Prospects of Implementation” (*European Journal of Industrial Relations* 17:3, 2011).

Vad gäller utvecklingen av EU och det sociala Europa, se bland annat boken *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, redigerad av Jonathan Zeitlin och Philippe Pochet tillsammans med Lars Magnusson (Bryssel: PIE – Peter Lang, 2006). Eric Marlier och David Natali har redigerat boken *Europe 2020: Towards a More Social EU?* (Bryssel: P.I.E. – Peter Lang, 2010). Se även Niklas Bruuns, Klaus Lörchers och Isabelle Schömanns bok *The Lisbon Treaty and Social Europe* (Bryssel: ETUI, 2012). I boken *Ett konkurrenskraftigt EU till rätt pris. Europaperspektiv 2013* (Stockholm: Santérus, 2013), redigerad av Antonina Bakardjieva Engelbrekt m.fl., ger kapitlet av Mattias Bengtsson och Kerstin Jakobsson en uppdaterad analys av EU:s

sysselsättningsstrategi i spänningsfältet mellan medlemsstaternas olika arbetsmarknadsmodeller. På svenska rekommenderas också de publikationer som Svenska institutet för europapolitiska studier har givit ut inom ramen för sitt pågående projekt Sociala Europa, däribland antologin *Är EU en social marknadsekonomi* (Stockholm: Sieps, 2011), med bidrag av bland andra Fritz Scharpf (se vidare: <http://www.sieps.se/sv/forskningsprojekt/sociala-europa>)

Om 2008 års kris, se bland annat Robert J. Shiller, *The Subprime solution* (Princeton: Princeton University Press, 2008) och Paul Krugman, *The Return of Depression Economics* (andra upplagan, London: Penguin Books, 2008). På svenska förklarar Stefan De Vylder hur krisen påverkar den globala ekonomin i boken *Världens springnota – Finanskrisen och vägen framåt* (Stockholm: Ordfront, 2009) och vi rekommenderar även Johan Lybecks bok *Finanskrisen* (Stockholm: SNS Förlag, 2009). En god översikt av olika nationalekonomiska teorier ges i C. P. Kindleberger och J.P. Laffargue (red.), *Financial Crises: Theory, History and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982), som bland annat innehåller Hyman Minskys klassiska studie ”The Financial Instability Hypothesis: Capitalist Processes and the Behavior of the Economy”.

Ungdomarna och arbetsrätten i krisens Europa

av Jenny Julén Votinius

I många av EU:s medlemsstater är nivåerna av arbetslöshet bland ungdomar för närvarande alarmerande höga, och en stor andel av de arbetslösa ungdomarna har inte heller sysselsättning i form av utbildning eller praktik. Problemet är särskilt tydligt i EU:s så kallade krisländer, däribland Spanien, Grekland och Portugal, men hör inte uteslutande hemma i dessa länder. Även i till exempel Belgien, Sverige och Frankrike saknar många ungdomar arbete. Utmärkande för ungdomsarbetslösheten i EU är just att dess omfattning skiljer sig påtagligt mellan olika medlemsstater. I Grekland saknar mer än varannan arbetssökande i åldrarna 15–24 år ett arbete, i Tyskland är motsvarande siffra färre än en på tio.

I diskussionen om ett välfärdsgap mellan EU:s medlemsstater är ungdomsarbetslösheten en viktig aspekt. De sämst ställda medlemsstaterna har höga nivåer av ungdomsarbetslöshet. Men lika viktigt är det välfärdsgap som snabbt håller på att öppna sig mellan olika generationer i EU. När unga människor inte får tillgång till arbetsmarknaden på samma villkor som äldre uppstår tydliga välfärdsskillnader. En ung människa som saknar arbete får en svag ekonomi, svårigheter att skaffa bostad och etablera ett vuxenliv, och begränsade möjligheter att bygga upp ett sparkapital. En försenad karriärstart påverkar också privatekonomin på sikt, genom lägre livsinkomst och lägre pensionsnivåer.

Åtgärder mot ungdomsarbetslöshet har för närvarande hög prioritet i EU-samarbetet. I fokus för diskussionen i detta kapitel står frågan om hur ungdomsarbetslösheten har hanterats i Europa under krisåren, och vad som skulle kunna göras för att hejda det välfärdsgap

som håller på att etableras mellan generationerna. EU:s hantering av ungdomsarbetslösheten beskrivs och analyseras i ljuset av Europa 2020-strategin (EU:s tioårsstrategi för tillväxt som har ersatt den så kallade Lissabonstrategin), den ekonomiska krisen, samt den ökade betydelsen av sociala grundläggande rättigheter. Diskussionen fördjupas med hjälp av exempel hämtade från nationella arbetsrättsliga reformer som införts i syfte att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden under senare tid. (För en mer generell beskrivning av Europa 2020-strategin, se Anna Michalskis kapitel i Europaperspektiv 2013.)

Den ekonomiska krisen utgör i denna diskussion en viktig bakgrundsfaktor, eftersom det svåra ekonomiska läge som sedan flera år tillbaka har rått i flera av EU:s medlemsländer har haft betydelsefulla arbetsrättsliga implikationer på nationell nivå, till exempel i Spanien och Grekland. De krishanteringspaket som har införts i de länder som drabbats värst av krisen, och som ibland påminner om åtgärder vid undantagstillstånd, innebär en genomgripande omvärdering av vedertagna idéer om bland annat rimliga trygghetsnivåer i arbetslivet, om smärtgränsen för offentliga utgifter, och om fördelningen av ansvar och risker mellan arbetstagare och arbetsgivare. De åtstramningar som har följt i krisens kölvatten har skapat ett akut behov av en politik som tar ett helhetsgrepp om problematiken kring ungdomars utsatthet på arbetsmarknaden.

På EU-nivå har kommissionen lagt fram ett antal initiativ, som ”Syssestättningsspaketet för ungdomar”, ”Syssestättningssinitiativet för ungdomar” och ”Ungdomsgarantin”, i december 2012, mars 2013, respektive april 2013. En del av de här initiativen har godkänts på EU-nivå och måste nu omvandlas till konkreta möjligheter för ungdomar. Andra väntar fortfarande på att godkännas av EU. I nationell lagstiftning har många medlemsstater infört särskilda åtgärds paket med inslag av riktade utbildningsåtgärder, lärlingssystem, och subventioner till arbetsgivare. Av särskilt intresse för diskussionen i detta kapitel är att vissa medlemsstater, i syfte att komma till rätta med ungdomsarbetslösheten, även har infört lagstiftningsreformer som innebär en försvagning av det arbetsrättsliga skyddet specifikt för unga arbetstagare. Sådana reformer bidrar ytterligare till att

skapa ett välfärdsgap mellan generationer, eftersom de legitimerar en ordning där yngre arbetstagare – en grupp som i till exempel Spanien innefattar alla arbetstagare under 30 eller ibland 35 år – tillerkänns lägre löner och sämre anställningstrygghet än äldre arbetstagare.

Även om ungdomsarbetslösheten i Europa har ökat dramatiskt i den ekonomiska krisens kölvatten kan unga människors utsatthet på arbetsmarknaden bara delvis förklaras av konjunkturnedgången. Inom EU, liksom på de flesta andra håll, har arbetslöshetsnivån för unga alltid legat högre än den genomsnittliga nivån. Ungdomar har typiskt sett en jämförelsevis svagare position i arbetslivet, på grund av faktiska och förmodade brister i kunskap och erfarenhet, men också på grund av att ålder fungerar som en utgångspunkt för hierarkier i den sociala ordningen. Därtill har ungdomars, liksom andra svaga grupper, utsatta position i arbetslivet ytterligare accentuerats av den allmänna utvecklingen mot en mer marknadsorienterad inställning till både sysselsättningspolitik, arbetsrätt och välfärd, som har utmärkt debatten i Europa en längre tid. Denna marknadsorienterade inställning har operationaliserats i en politik där anställningsskyddet avregleras som ett led i införandet av *flexicurity*. Till följd av den akuta ekonomiska situationen i många av EU:s medlemsstater har denna utveckling fått en avsevärt större legitimitet. Fokusskiftet som har kännetecknat de arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga reformerna i krisländerna – från anställningstrygghet och rättigheter till individuellt ansvar och åtstramningar – är sålunda något som i viss utsträckning även återfinns i medlemsstater som inte påverkats särskilt svårt av krisen.

Kapitlet är disponerat enligt följande. Allra först beskrivs gruppen unga arbetstagare i EU. Här diskuteras också särdrag hos, och föreställningar om denna grupp, vilka på olika sätt bidrar till intergenerationella välfärdsskillnader genom att försätta ungdomar i en allmänt mer utsatt position på arbetsmarknaden. Här efter följer ett avsnitt som beskriver den större sysselsättningspolitiska kontext där frågan om ungdomsarbetslöshet hanteras på EU-nivå. Tyngdpunkten ligger här på de arbetsrättsliga aspekterna av sysselsättningspolitiken, och då särskilt sådana som relaterar till diskursen om arbetslivets flexibilisering. Nästföljande avsnitt handlar om

unga arbetstagare i EU:s sysselsättningspolitik (begreppen sysselsättningspolitik och arbetsmarknadspolitik används i detta kapitel synonymt). Här beskrivs hur unga arbetstagare har blivit en alltmer synlig och avgränsad målgrupp för EU:s sysselsättningspolitik, och hur fokus i frågor som rör unga människor har förskjutits från ungdomspolitikens område till sysselsättningspolitiken. Tonvikten ligger på de konkreta initiativ som under den senaste tiden har tagits på EU-nivå i kampen mot ungdomsarbetslösheten. Därefter kommer ett avsnitt som behandlar vissa nationella arbetsrättsliga reformer som har genomförts i syfte att främja unga människors tillträde till arbetsmarknaden. Särskilt behandlas här reformer som innebär en försämring av yngre arbetstagares arbetsvillkor – framför allt ifråga om löner och anställningsskydd – i syfte att göra yngre arbetstagare mer attraktiva på arbetsmarknaden. Sedan följer ett avsnitt som knyter an till de nationella reformer som har beskrivits ovan, och diskuterar frågan om hur särskilda och sämre anställningsvillkor för unga kan förstås och ifrågasättas utifrån grundläggande sociala rättigheter; och då särskilt EU-domstolens ställningstaganden mot åldersdiskriminering. Kapitlets sista avsnitt handlar om vad som skulle krävas för att hejda utbredningen av det intergenerationella välfärdsgap som hotar att följa med de höga arbetslöshetsnivåerna bland EU:s ungdomar.

Ungdomar – en utsatt grupp på arbetsmarknaden

Andelen arbetslösa ungdomar inom Europeiska unionen spänner från Tysklands knappa 8 procent till Greklands och Spaniens närmare 55 procent. Medelvärdet i EU är omkring 22 procent, men i sju EU-länder ligger medelvärdet över 30 procent, allt enligt Eurostats statistik från juli 2014. Men de höga ungdomsarbetslöshetsciffrorna är bara *ett* uttryck för att unga utgör en särskilt utsatt grupp på arbetsmarknaden. Därtill har ett stort antal av de unga som faktiskt arbetar anställningar med låg kvalitet och trygghet. År 2012 hade till exempel över 42 procent av de unga arbetstagarna i EU tidsbegränsade anställningar, jämfört med bara 10 procent av hela befolkningen

i arbetsför ålder. Det är alltså tre gånger mer sannolikt att en ung arbetstagare har en tidsbegränsad anställning jämfört med normalarbetstagaren. Det är också vanligare att unga arbetstagare arbetar deltid, och detta gäller särskilt för kvinnor.

I detta sammanhang bör det påpekas att ålder har ansetts vara ett trubbigt instrument att använda för att hitta sätt att öka ungdoms-sysselsättningen. Det finns viktiga skillnader mellan olika grupper av unga. Under lång tid har kvinnor varit klart överrepresenterade bland unga arbetslösa i EU, samtidigt som det är tydligt att unga män har drabbats svårare av finanskrisen än kvinnor. Utöver kön är utbildningsnivå en viktig faktor. Allra svårast att klara sig på arbetsmarknaden under krisen har det varit för de unga människor som enbart eller inte ens har klarat av grundskolan. Det är därför ett stort problem att närmare 14 procent av EU:s ungdomar lämnar skolan i förtid. Men finanskrisen har även minskat möjligheterna för högkvalificerade ungdomar, inte bara genom att dessa har tvingats ta okvalificerade arbeten, utan även genom att trösklarna för att få en första anställning generellt har höjts. I förhållande till lågkvalificerade personer, har det ofta påpekats att deras svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden delvis beror på att de saknar rätt kvalifikationer. Denna problematik är även relevant för högutbildade unga vars kvalifikationer, trots att de är höga, inte svarar mot vad som förväntas eller efterfrågas på arbetsmarknaden. Vidare är arbetslöshetssiffrorna i de flesta EU-länder högre för icke-medborgare än infödda. Andra viktiga aspekter är social status och personlig situation, till exempel vad gäller familjeansvar, tillgång till bostad, samt hälsotillstånd.

Vikten av att anlägga en nyanserad bild av gruppen ungdomar i frågor som gäller ungas inträde och position på arbetsmarknaden är välbelagd i samhällsforskning och ekonomisk forskning. Lagstiftning avsedd att främja ungas sysselsättning tar normalt inte sikte på särskilda grupper av ungdomar, även om det förekommer. Till exempel betonar den franska lagen om arbete för framtiden, *emploi d'avenir*, som antogs år 2012, vikten av att specifikt stötta ungdomar med låg utbildningsnivå. Men den franska lagstiftningen är alltså ett undantag i det här avseendet. De flesta lagar noterar bara personens ålder. Trots dess trubbighet tycks denna vida definition av målgruppen för

ungdomssysselsättning ha fungerat hittills, åtminstone på politisk nivå. Och även om det vore lämpligare att använda ett mer nyanserat angreppssätt, kan man samtidigt konstatera att den här grovt definierade målgruppen just nu motsvarar verkligheten ganska väl; under den europeiska finanskrisen har den höga ungdomsarbetslösheten påverkat hela gruppen av unga.

En ung arbetstagare saknar typiskt sett större erfarenhet av arbetslivet och av konkreta arbetsuppgifter, och har samtidigt även en begränsad allmän livserfarenhet. Detta leder normalt sett till en svagare position i arbetslivet. Men den svagare positionen hänger också samman med den äldre, etablerade, generationens förväntningar på ungdomar och om förståelse av vad ungdomar är, vad de gör och i vilka sociala sammanhang de hör hemma. Man har i forskningen om ålderism – fördomar eller stereotypa uppfattningar som utgår från en människas ålder – funnit mycket konkreta bevis för hur åldersrelaterade föreställningar kan rättfärdiga sämre behandling av unga personer. Till exempel anses unga inte alltid ha samma behov som äldre eftersom de ännu inte fullt ut lever ett vuxenliv. Vidare anses nackdelar för unga ibland berättigade av det skälet att unga så småningom kommer att bli äldre och då få samma rättigheter som resten av den vuxna befolkningen. Förståelsen av yngre människor som mindre behövande eller mindre förtjänta än äldre, vuxnare människor, kan ta sig uttryck i uppfattningen att det är rättvist att ställa lägre krav på unga arbetstagares anställningsvillkor.

Både den unga arbetstagarens sårbarhet, som kommer ur ungdomen i sig, och förekomsten av uppfattningen att det ibland är rättvist med sämre anställningsvillkor för unga, bidrar till en utsatt position på arbetsmarknaden. Mot den här bakgrunden har arbetsmarknadsåtgärder och arbetsrätt stor potential att verka som en motkraft, genom att sätta upp en barriär till skydd för ungdomar. Emellertid är ett motsatt resultat lika möjligt – att arbetsmarknadsåtgärder och arbetsrätt ökar ungdomars utsatthet och därigenom också ökar välfärdsskillnaderna mellan generationerna. En sådan dubbelhet i fråga om effekter för unga arbetstagare finns inbyggd i själva den sysselsättningspolitik som förts i EU under de senaste femton åren; en sysselsättningspolitik för ökad flexibilisering av arbetslivet.

Den sysselsättningspolitiska kontexten: Flexibilisering och flexicurity

EU:s sysselsättningspolitik bygger på ett samspel mellan kommissionen och medlemsstaterna, där kommissionen fastställer riktlinjer för sysselsättning med instruktioner om rekommenderade arbetsmarknadsåtgärder, som medlemsstaterna väntas implementera i nationella handlingsplaner. Medlemsstaterna ska sedan avlägga årliga rapporter till kommissionen. Detta arbetssätt kallas för den öppna samordningsmetoden (om denna metod, se även kapitlet av Johan Bo Davidsson i denna bok).

Allt sedan den antogs år 1997, har den europeiska sysselsättningsstrategin vilat på antagandet att ökad flexibilitet på arbetsmarknaden är nödvändig för att stävja arbetslöshet – för att möta globala strukturella förändringar och för att säkerställa balans mellan utbud och efterfrågan av arbetskraft. Ursprungligen bestod sysselsättningsstrategin av fyra grundpelare – möjlighet till inträde på arbetsmarknaden, företagaranda, jämställdhetspolitik och anpassningsförmåga. De två första pelarna tar sikte på att göra skatte- och utbildningssystem sysselsättningsfrämjande, samt att förbättra företagsklimatet genom att göra det lättare att starta och driva företag. Jämställdhetspolitik handlar i detta sammanhang främst om att främja kvinnors position på arbetsmarknaden och öka möjligheterna att kombinera familj och arbete. Av särskilt intresse för diskussionen i detta kapitel är pelaren som handlar om anpassningsförmåga. Förbättrad anpassningsförmåga, ofta uttryckt som ökad flexibilitet, är ett nyckelbegrepp i sysselsättningspolitiken på EU-nivå, där en viktig målsättning är att kunna möta efterfrågan av arbetskraft på en snabbt föränderlig arbetsmarknad.

Eftersom ökad flexibilitet normalt även innebär en försämring av anställningstryggheten kan ett ensidigt fokus på flexibilitet inte bara vara svårt att rättfärdiga, det kan i längden även väntas leda till ökad social utestängning och utslagning. I denna till synes olösliga intressekonflikt har idén om flexicurity erbjudit en utväg. I EU-sammanhang inbegriper flexicurity fyra komponenter:

- Flexibla och tillförlitliga anställningsavtal
- Övergripande strategier för livslångt lärande
- Effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder
- Moderna sociala trygghetssystem som ger adekvat ersättning vid perioder av arbetslöshet

Flexicuritystrategier eftersträvar balans mellan arbetsgivarens behov av flexibel arbetskraft och arbetstagarens behov av trygghet. Detta görs genom att arbetstagarens trygghet delvis utlokaliseras utanför anställningsförhållandet. Traditionellt sett har arbetstagarens trygghet i arbetslivet och på arbetsmarknaden säkerställts genom kollektiva förhandlingar och omfattande arbetslagstiftning. På en arbetsmarknad som karaktäriseras av flexicurity sörjer istället å ena sidan samhället i större utsträckning för tryggheten och å andra sidan arbetstagaren själv.

När flexicuritystrategier tillämpas bör beslutsfattaren således öka flexibiliteten i anställningsförhållandet genom att röra sig bort ifrån anställningsskyddslagstiftning. Istället ska arbetstagaren skyddas genom socialpolitik som dels ger tillräckligt inkomststöd vid tillfällig arbetslöshet och dels stimulerar arbetstagare att förvalta och öka sitt värde på arbetsmarknaden genom övergripande strategier för livslångt lärande och effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder. För att säkerställa att flexicurity ger de fördelar som avses understryks vikten av att arbetsmarknadsparterna (fackföreningar och näringsliv) medverkar aktivt i arbetet. Ett mindre uttryckligt, men ändå tydligt inslag i flexicurityapproachen är att den innebär en utvidgning av arbetstagarens eget ansvar för att uppnå trygghet, bland annat genom att välja rätt utbildning, att skaffa sig rätt erfarenhet, att anpassa sig till arbetsmarknadens krav och att kontinuerligt fortbilda sig.

I mitten av 00-talet blev åtgärderna som härrörde ifrån den europeiska sysselsättningsstrategin mer och mer av en uttalad strategi för flexicurity, med Nederländerna och Danmark som förebilder. Det är

i huvudsak upp till de individuella medlemsstaterna att avgöra hur flexicurity ska uppnås i landet. En uppsättning gemensamma principer godkändes dock av ministerrådet i slutet av 2007. Då lades även idéer fram kring olika sätt att uppnå flexicurity, där hänsyn togs till särskilda omständigheter i olika kategorier av medlemsländer. Idag är bruket av flexicurityåtgärder en central metod för att nå de mål för sysselsättning, tillväxt och social delaktighet som uppställts i Europa 2020-strategin. Åtgärderna utgör också en väsentlig del av själva den europeiska sysselsättningsstrategin och av sysselsättningsriktlinjerna.

Flexicuritymodellen har dock inte undgått kritik. En viktig del av kritiken tar utgångspunkt i det faktum att flexicurity är en visionär modell för hur en välfungerande arbetsmarknad bör utformas. Denna visionära modell baseras på att det finns ett välutvecklat och omfattande socialt skyddsnät – långt mer omfattande än det någonsin har varit i många medlemsstater. Emellertid har det visat sig att när flexicuritymodellen tillämpas av medlemsstaterna, så har utvidgningen av det sociala skyddsnätet sällan gjorts i den omfattning som modellen kräver, något som bland annat framkommer i forskning av Sylvaine Laulom, professor i arbetsrätt vid universitetet i Lyon, och av professorn i arbetsmarknadsrelationer vid universitetet i Sheffield Jason Heyes. Detta har inneburit att det politiskt sanktionerade konceptet flexicurity har använts för att beskriva vad som i realiteten varit mer eller mindre rena flexibiliseringsreformer, som saknat eller innehållit begränsade element av trygghetsdelen i flexicurity.

Professor Julia Lopez från Pompeu Fabra-universitetet i Barcelona menar att ”flexiprecarity” – ungefär flexi-utsatthet – i detta sammanhang är ett mer rättvisande uttryck än flexicurity, medan Suárez Corujo vid universitetet i Madrid föreslår uttrycket ”flexinsecurity”. Kritiken fokuserar sålunda i huvudsak på att man misslyckats att omvandla teorin till en fungerande praktik. Ofta poängteras även att dessa misslyckanden lett till en samhällsutveckling som överensstämmer väl med kapitalistisk ideologi. I linje med denna kritik ligger argument som baseras på observationen att fackföreningarna blir allt motvilligare till den till synes ändlösa jakten på flexicurity för ökad flexibilitet (se även kapitlet av Lars Magnusson och Sofia Murhem i denna bok). Eftersom det är angeläget att arbetsmarknadens parter

medverkar till att verkställa flexicurity, är det allvarligt om arbetstagarnas representanter vill överge modellen och återgå till tidigare ordning.

Dessutom menar idag en rad kritiker att flexicuritymodellen inte klarat den prövning finanskrisen utgjort. Denna kritik förklaras bra av Peter Auer som är forskningsledare vid ILO:s avdelning för arbetsmarknadsanalys. Auer visar hur arbetslösheten under krisen har ökat betydligt snabbare i vissa länder med hög grad av flexicurity, som Danmark och Sverige, än i till exempel Tyskland där anställningsskyddet har lämnats relativt orört. Andra ekonomer som har bedrivit omfattande forskning om flexicurity och som har framfört denna typ av kritik är till exempel professor Andranik Tangian vid Karlsruhe Institute for Technology, och de amerikanska forskarna Jeronim Capaldo och Alex Izurieta. Det finns dock andra som hävdar motsatsen; att väl genomförd flexicurity dämpar den samhälleliga effekten av konjunkturedgångar. Detta argument har förts fram av bland andra ekonomerna vid EU-kommissionen Sigfried Caspar och Barbara Moench, tillsammans med Ines Hartwig.

I min egen forskning har jag även kritiserat konceptet flexicurity för att vara förenklat och instrumentalistiskt, eftersom det definierar trygghet enbart som inkomst- och kompetensutvecklingsstöd. Det traditionella skyddet för arbetstagaren i anställningsförhållandet kan inte rakt av ersättas av det skydd som kan säkerställas genom ett utbyggt socialt trygghetssystem. Trygghetssystem kan kompensera för inkomstförlust, men traditionellt arbetsrättsligt skydd har fler funktioner än att ge ekonomisk trygghet. Till exempel ger anställningsskydd en trygghet vad gäller värden som yrkesidentitet och förhållande till kollegor. Än viktigare ur ett strukturellt perspektiv är arbetsrättens funktion att gripa in i och i viss mån jämna ut den ojämlika maktfördelning som är en grundläggande princip i anställningsförhållandet och som gestaltar sig i arbetsledningsrätten (arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet). Detta innebär att arbetsrättens funktion för att trygga värden som självbestämmande, värdighet och integritet i anställningsförhållandet, är avgörande för arbetstagaren.

Om flexibiliteten i arbetslivet ökas genom avregleringar i arbetsrätten och utökad arbetsledningsrätt innebär detta en utvidgning av

arbetsgivarens inflytande. Detta medför att arbetstagarens inflytande minskar i motsvarande utsträckning. Trygghetsförluster för arbetstägaren inom anställningsförhållandet, som en följd av ökad flexibilitet i arbetslivet, kan inte vägas upp av generösare sociala trygghetssystem som syftar till att kompensera för inkomstförluster vid uppsägning. De strukturella förändringar i de vardagliga relationerna på arbetsplatsen som en avreglering av arbetsrätten framtvingar – och trygghetsförlusten som följer av dem – osynliggörs i princip i en analys som baseras på konceptet flexicurity.

Som vi skall se i det följande är ett viktigt antagande i EU:s arbete mot ungdomsarbetslösheten att en flexiblare arbetsmarknad, med framför allt ett mindre strängt anställningsskydd, främjar ungdomars möjlighet att få sysselsättning. Det råder delade meningar om huruvida flexibiliseringen av arbetslivet verkligen har lett till fler arbetstillfällen för ungdomar. Typiskt sett innebär förmodligen ett försvagat anställningsskydd att det blir lättare för nya arbetstagare – främst unga människor – att ta sig in på arbetsmarknaden. Som Per Skedinger, docent i arbetsmarknadsekonomi vid Linnéuniversitetet, visar i rapporten *Employment Consequences of Employment Protection Legislation* är forskningen dock inte entydig i denna fråga. Samtidigt är det också tydligt att flexibiliseringsstrategierna har fört med sig en större andel otrygga anställningar och anställningar med dåliga arbetsvillkor, och i dessa är unga arbetstagare klart överrepresenterade.

Att många av de unga människor i Europa som trots den höga ungdomsarbetslösheten faktiskt har lyckats skaffa sig en anställning, arbetar på betydligt sämre och mer otrygga villkor än den äldre arbetskraften är något som bidrar till att öka välfärdsskillnaderna mellan generationer. I en diskussion om ett välfärdsgap mellan generationer är det därför viktigt att lyfta fram den avreglering av anställningsskyddslagstiftningen och andra arbetsrättsliga regler som har skett i många av EU:s medlemsländer. Det är också betydelsefullt att notera att detta är en utveckling som på många håll har accelererat under den ekonomiska krisen. I vissa fall, till exempel i Grekland och Portugal, har avregleringen också skett för att möta Internationella valutafondens krav för stödlån. Det är mot bakgrund av denna större

arbetsmarknadspolitiska kontext som EU:s och medlemsländernas ansträngningar för reducera ungdomsarbetslösheten skall förstås.

I det följande beskrivs hur krisårens höga ungdomsarbetslöshet i Europa har hanterats på EU-nivå. Därefter följer ett avsnitt om vissa arbetsrättsliga reformer i nationell lagstiftning, som är tänkta att öka ungas sysselsättning genom försämrade rättigheter just för unga arbetstagare.

EU: Från ungdomsstrategier till strategier för ungdomssysselsättning

Strax före Europeiska rådets toppmöte i juni 2013, antog kommissionen meddelandet ”Att arbeta tillsammans för Europas ungdomar – En uppmaning till insatser mot ungdomsarbetslösheten”, i vilket kampen mot ungdomsarbetslösheten beskrivs som en topprioritet för EU. Kommissionens meddelande är bara ett av många steg i utvecklingen på senare tid, där ungas ställning på arbetsmarknaden har fått ökad uppmärksamhet. Utvecklingen började för över 20 år sedan, när 1980-talets spridda förslag till initiativ och program för ungdomar ersattes av ett mer helhetligt grepp på ungdomsstrategier inom EU. En ny struktur för samarbete presenterades 2001 i kommissionens vitbok ”Nya insatser för Europas ungdom”. Denna samarbetsstruktur baserades på den öppna samordningsmetoden vad gällde utpräglade ungdomsfrågor, samt på synsättet att ungdomar i större utsträckning bör beaktas även i politiska program som inte riktas specifikt mot ungdomar. Beträffande det sistnämnda var en av de viktigaste åtgärderna att förena de generella strategierna för ungdomars integrering i samhället med den allmänna sysselsättningspolitiken i EU.

Denna ambition följdes upp i samband med nystarten av Lissabonstrategin år 2005, när rådet antog ”Europeiska ungdomspakten”, som syftade till att uppnå målen i Lissabonstrategin, där ungdomars potential identifierades som en av de viktigaste faktorerna för en bibehållen och hållbar tillväxt. Ungdomspakten berörde ungdomars sysselsättning, utbildning och förenande av arbete och familjeliv.

I den angavs att åtgärder på dessa tre områden skulle vidtas inom ramen för den europeiska sysselsättningsstrategin genom de integrerade riktlinjerna för tillväxt och sysselsättning och strategin för social delaktighet.

Nu har ungdomssysselsättningsfrågan i princip lyfts ut ifrån det bredare fältet av ungdomsfrågor, och idag utgör den i första hand en del av EU:s sysselsättningspolitik där den har fått en framskjuten position. Ungdomspakten har integrerats i EU:s tioårsstrategi för tillväxt, Europa 2020. Detta har huvudsakligen skett i 2020-strategins två så kallade flaggskeppsinitiativ "Unga på väg" och "En agenda för ny kompetens och arbetstillfällen".

Som ett led i realiserandet av de ungdomsinriktade flaggskeppsinitiativen, och till följd av de dramatiskt ökande arbetslöshetsnivåerna bland ungdomar, presenterade kommissionen i slutet av år 2011 initiativet "Bättre möjligheter för unga", där man föreslog ett antal åtgärder på nationell nivå och på EU-nivå för att motverka den höga ungdomsarbetslösheten i ett Europa i kris. Här klargjorde kommissionen att även om det yttersta ansvaret för att agera mot ungdomsarbetslöshet och sätta in de viktigaste åtgärderna på området ligger hos medlemsstaterna, så kan dessa få betydande stöd på EU-nivå, och detta främst på två sätt. För det första ger tillväxt-, sysselsättnings- och ungdomspolitikerna inom Europa 2020-strategin kommissionen möjlighet att granska, utvärdera och samordna nationella åtgärder och resultat; i enlighet med den öppna samordningsmetoden. Härigenom kan kommissionen understryka vad som prioriteras ur EU-perspektiv och föreslå handlingslinjer i enlighet med god praxis. För det andra kan EU tillhandahålla ekonomiskt stöd till nationella och gränsöverskridande insatser enligt överenskomna prioriteringar. Detta kan göras genom Europeiska socialfonden och en rad andra program.

Med tanke på det allvarliga läget uppmanas medlemsstaterna i initiativet att omedelbart agera inom fyra huvudområden: Förebygga att elever lämnar skolan i förtid, utveckla kompetens som är relevant för arbetsmarknaden, stödja en första arbetslivserfarenhet och utbildning på arbetsplatsen, samt att hjälpa unga till ett första jobb. Utöver syftet att ge ungdomar relevant kompetens och arbetslivserfarenhet,

är det målsättningen att öka unga människors tillgång till arbetsmarknaden som prioriteras högst i initiativet. Medlemsstaterna bör härvid beakta att alltför höga lönebikostnader – det vill säga sociala avgifter och andra kostnader som beräknas med utgångspunkt i lönen – kan hämma viljan att anställa nykomlingar på arbetsmarknaden, men i synnerhet betonar kommissionen att medlemsstaterna vid behov bör reformera lagstiftningen om anställningsskydd i enlighet med befintliga rekommendationer, verka för att anställningsavtal blir mer flexibla och skydda dem som står utanför arbetsmarknaden.

Efter initiativet ”Bättre möjligheter för unga” har kommissionen föreslagit en rad andra åtgärder. I slutet av 2012 presenterades ”EU:s sysselsättningspaket för ungdomar”. Här utvecklades de åtgärder för ungdomar som lagts fram i en samling av politiska dokument som kallas ”Sysselsättningspaketet”. Sysselsättningspaketet för ungdomar tillhandahöll åtgärder för att öka antalet och höja kvaliteten på praktik- och lärlingsprogram, och inledde etablerandet av en ungdomsgaranti varigenom medlemsländerna förbinder sig att hjälpa varje ung person till anställning, eller till en lärlings- eller utbildningsplats inom fyra månader. I mars 2013 kom förslag på en omfattande handlingsplan, ”Sysselsättningsinitiativet för ungdomar”, där åtgärderna i det tidigare sysselsättningspaketet för ungdomar följdes upp och underbyggdes. Denna åtgärdsplan berörde främst den utsatta grupp ungdomar som varken studerar, arbetar eller praktiserar, som kallas NEET (not in education, employment or training) och riktas specifikt mot regioner där ungdomsarbetslösheten ligger över 25 procent.

I juni 2013 presenterade kommissionen det ovan nämnda meddelandet ”Att arbeta tillsammans för Europas ungdomar – En uppmaning till insatser mot ungdomsarbetslösheten”, där bekämpande av ungdomsarbetslösheten beskrivs som en topprioritet för EU. Meddelandet tar ett helhetsgrepp om problematiken och behandlar alla aspekter av ungdomsarbetslöshet som tidigare mötts genom specifika åtgärder: Ungdomsgarantin, lärlingsutbildning och praktik, arbetskraftsrörlighet inom EU – och det som framförallt är intressant i detta kapitel dvs. åtgärder för att stötta jobbskapande och för att ge incitament att anställa ungdomar. Vad gäller denna aspekt upprepas i meddelandet uppmaningarna från ungdomsinitiativet

2011, om behovet av att medlemsstaterna verkar för att minska alla lönebikostnader samt, inte minst, reformerar sin lagstiftning om anställningsskydd.

Nationella arbetsrättsreformer som försämrar unga arbetstagares trygghet

Även om ungdomssysselsättning är ett område där EU för en aktiv politik, är det medlemsstaterna som har det yttersta ansvaret att avgöra vilka åtgärder som krävs för att minska ungdomsarbetslösheten och att implementera EU:s sysselsättningspolitik på nationell nivå. Som vi sett finns det inom EU betydande skillnader i ungdomsarbetslöshetens omfattning. Skillnaderna gäller också ungdomsarbetslöshetens orsaker och hur de enskilda medlemsstaterna väljer att möta problemet.

Faktorer som bristande kompetens, skolavhopp, begränsade praktikmöjligheter och osäkra anställningar förekommer sannolikt i alla medlemsstater, men i olika utsträckning beroende på det nationella utbildningssystemet, möjligheterna till arbetsplatsförlagd utbildning, arbetsmarknadsstruktur och arbetslagstiftning. Medlemsstaterna har implementerat olika åtgärder för att främja ungdomssysselsättning, i vissa fall genom lagstiftning och i andra genom kollektiv reglering och arbetsmarknadsprogram. Generellt har de nationella åtgärderna i huvudsak syftat till att inleda arbetsplatsförlagt lärande, utveckla utbildningssystem och till att göra ungdomar mer attraktiva på arbetsmarknaden. I syfte att öka ungdomars attraktivitet på arbetsmarknaden har många medlemsstater infört subventioner och skattelättnader för arbetsgivare som anställer en ung person, till exempel subventioner för att täcka arbetsgivaravgifter. Vissa länder har dock valt en annan, eller ytterligare, metod: att införa särskilda arbetsrättsliga reformer som begränsar arbetstagares rättigheter, i synnerhet för unga.

Återigen är det viktigt att understryka hur mycket olika medlemsstater skiljer sig åt, i detta fall beträffande reglering och styrning av arbetslivet. Vilken roll arbetsmarknadens parter spelar, hur tungt

konstitutionella aspekter som t.ex. grundlagsskyddade rättigheter väger och de faktiska konsekvenserna av finanskrisen är bara några av alla faktorer som formar den nationella arbetsrätten. Med denna viktiga brasklapp kan ändå vissa allmänna trender skönjas i de nationella regleringar som medger sämre anställningsvillkor för unga, i syfte att främja ungdomssysselsättning. Dessa arbetsrättsliga reformer tenderar att montera ner tryggheten för unga på två huvudsakliga områden: löner och anställningsskydd.

Där EU-dokumentet betonar vikten av att minska *lönebidkostnader* för att unga ska kunna få tillträde till arbetsmarknaden, betonar en del nationella åtgärder vikten av att hålla nere själva ungdomslönerna. Under krisen har ungdomars löner i vissa länder minskats genom ingrepp i minimilöneregleringen. Så har till exempel Grekland och Storbritannien sänkt minimilönen för unga jämfört med resten av den arbetande befolkningen. I enlighet med EU:s ekonomiska anpassningsprogram för Grekland och för att snabbt motverka de höga arbetslöshetstalen genomförde det grekiska parlamentet en sänkning av de löner som tidigare överenskommit i generella nationella kollektivavtal. Lönesänkningen var övergripande, men betydligt mer omfattande för unga arbetstagare. I den privata sektorn sänktes löner i snitt med 22 procent, medan arbetstagare under 25 år fick lönen sänkt med 32 procent. Denna riktade lönesänkning för personer under 25 år – känd som subminimilönen – har förklarats strida mot Europiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (vilket kommer att utvecklas nedan), men den nationella lagstiftningen är fortfarande i kraft. Av alla EU-länder har Grekland den högsta andelen arbetstagare som erhåller minimilön. Det bör noteras att lönesänkningen även medförde en minskning av förmåner som kopplas till den nationella minimilönen, som arbetslöshetsförsäkring och lärlingslöner. Även i Storbritannien har skillnaderna i minimilön ökat, då minimilönen för personer under 20 år har legat kvar på samma nivå under några krisår, till skillnad från minimilönen för vuxna, vilken har justerats uppåt.

Det är inte ovanligt med lönesystem där exempelvis senioritetsprincipen (ofta benämnd ”först in, sist ut”) erkänns, eller ungas bristande arbetslivserfarenhet återspeglas i lönenivån. Detta har inte

heller något att göra med den rådande finanskrisen. Tvärtom är det så att de flesta länder i Europa som har lagstadgade minimilöner även tillämpar särskilda ungdomslöner. De arbetsrättsliga löner reformer som här diskuteras handlar dock inte om ungdomslöner i sig, utan om *lönesänkningar* – sänkningar som genomförs med olika metoder som har det gemensamt att de enbart påverkar ungdomar. I kristider slår dessa lönesänkningar hårdare i vissa medlemsstater än i andra. Utan tvivel innebär varje ny sänkning av ungdomslöner i länder där den allmänna lönenivån redan sänkts eller frysts – som Grekland, Spanien, Cypern och Portugal – att ungdomar får mycket låga löner.

I syfte att främja ungdomars sysselsättning under krisen har nya anställningsformer införts, vilka har utformats speciellt för ungdomar. Många av de nya anställningsformerna medför lägre lön och en del medför även ett svagare anställningsskydd. Det rör sig normalt om tidsbegränsade anställningsavtal, som ofta kan förlängas en längre tid och som tenderar att innehålla långa perioder av provanställning. I de fall där anställningen ska innehålla ett utbildningsinslag brister det ibland uppenbart i tillsyn och saknas tydliga lagkrav. Denna utveckling av nya anställningsformer är ett tydligt tecken på hur en ny grupp på den europeiska arbetsmarknaden bildas, en grupp vars situation är ytterst utsatt och som utgörs av unga arbetstagare som mer eller mindre berövats grundläggande trygghet i anställningsförhållandet.

Exempel på dessa nya tidsbegränsade och lågavlönade anställningar som utformats för personer under en viss ålder återfinns bland annat i Spanien. Personer under 30 år kan anställas på ett *Contrato de Trabajo en Prácticas*, med en lön som är 40 procent lägre än minimilönen under det första året och 25 procent lägre under det andra året. *Contrato Emprendedores* för personer mellan 16 och 30 år är en provanställning som löper under ett år. Bland OECD-länder med kontinentaleuropeiska rättssystem är det inget annat land som tillåter så lång provanställningsperiod. I Nederländerna tilläts tidigare visstidsavtal för längre perioder om arbetstagaren var under 27 år. Detta var en tidsbegränsad föreskrift som hade kunnat förlängas år 2012, men så skedde inte eftersom bestämmelsen antogs kunna strida mot förbudet mot åldersdiskriminering.

Vissa av de nya anställningsformer som har uppkommit under krisåren är tänkta att skilja sig från andra tidsbegränsade anställningar, genom sin betoning av utbildningsinslag. Lärlings- eller praktikplatser har blivit ett vanligt sätt att främja ungdomssysselsättning i Europa. Lärlingssystemet har varit mycket framgångsrikt i vissa länder; det tyska systemet är mest välkänt och har använts som förebild för många strateger, även på EU-nivå. Praktik- eller lärlingsprogram bör dock utformas med viss försiktighet, då de i andra länder har visat sig ha allvarliga negativa effekter för unga arbetstagare, främst för att utbildningsinslaget i praktiken är påtagligt underutvecklat eller i princip obefintligt. I de här fallen är risken för exploatering överhängande, eftersom lärlingskap kan bli en omskrivning för billig arbetskraft.

År 2010 lagstiftade Grekland om ett ettårigt lärlingsavtal, som ett sätt att bekämpa ungdomsarbetslösheten under krisen. Detta så kallade ungdomsavtal tillät anställning med 80 procent av minimilönen, utan arbetsgivaravgifter och utan rätt till arbetslöshetsersättning vid avtalets upphörande. Lagen saknade emellertid helt föreskrifter kring utbildningsdelen av lärlingskapet, till exempel om tidsfördelning mellan teoretiska och praktiska instruktioner, kvalitetskontroller av utbildningsinslaget och krav på handledaren. Det grekiska exemplet är kanske det mest avskräckande; som kommer att belysas nedan har det även konstaterats strida mot grundläggande sociala rättigheter, men det är trots detta fortfarande i kraft.

Lärlingslösningar som en källa till billig arbetskraft har kritiserats i många andra medlemsstater, till exempel i Frankrike, Storbritannien, Italien och Österrike. I Sverige föreslog en statlig utredning år 2012 att så kallad utbildningsanställning skulle införas för personer under 23 år; en provanställningsperiod på 18 månader istället för sex månader som vanligen gäller, under vilken arbetsgivaren skulle ha rätt till ett ekonomiskt bidrag från staten. Inslaget av utbildning i denna anställning skulle enligt förslaget utformas av arbetsgivaren i samråd med den unga personen. Lagstiftningen skulle inte ställa några preciserade krav på utbildningsinslagets omfattning eller utformning, och utbildningen skulle inte vara föremål för någon myndighetstillsyn. Förslaget mötte hård kritik,

bland annat från fackligt håll, och ledde inte till lagstiftning.

Det skall påpekas att inget av de EU-dokument om ungdomssysselsättning som ställer krav på en mer flexibel lagstiftning kring anställningsskydd, till exempel initiativet ”Bättre möjligheter för unga” och meddelandet ”Att arbeta tillsammans för Europas ungdomar – En uppmaning till insatser mot ungdomsarbetslöshet”, specifikt behandlar just ungas anställningsskydd. Dessa dokument ger istället tydliga uttryck för idén att en flexibel anställningsskyddslagstiftning allmänt leder till fler arbetstillfällen genom att skapa möjligheter för ekonomisk tillväxt och genom att bidra till ökad rörlighet generellt på arbetsmarknaden. Som vi har sett här vilar däremot de nationella reformer som införts under krisåren i flera fall på tanken att ungdomssysselsättningen skall främjas genom en inskränkning av anställningsskyddet för just ungdomar.

Äventyras grundläggande sociala rättigheter?

Under de senaste tio åren har en allt mer rättighetsorienterad inställning vunnit mark i EU och i medlemsstaterna. En del forskare talar om detta som en rättighetsrevolution, så till exempel Mitchel Lasser professor vid Cornell Law School, professorn i europarätt Mark Dawson vid Hertie School of Governance, och professor Deborah Mabbett vid Birkbeck University of London. Även om alla inte går så långt, är det tydligt att den rättsliga diskursen i Europa och EU har haft ett starkt rättighetsfokus de senaste åren. En aspekt av denna trend är det ökande erkännandet av grundläggande sociala rättigheter (om de grundläggande sociala rättigheternas roll i EU-samarbetet, se även Ann-Sara Linds kapitel i denna bok). Ur ett arbetsrättsligt perspektiv är de grundläggande rättigheternas ökade inflytande särskilt intressant i ljuset av den pågående krisen. På ett övergripande plan väcker denna utveckling frågan om en rättsordning som betonar grundläggande sociala rättigheter kan tolerera en nedmontering av de sociala system som traditionellt har säkerställt en viss nivå av trygghet i anställningsförhållandet. En annan

fråga som är särskilt intressant för diskussionen i det här kapitlet är om skyddet för grundläggande sociala rättigheter kan ha en potential att bromsa utbredningen av ett välfärdsgap mellan generationer i EU.

I många europeiska länder har reformer som införts under den ekonomiska krisen, och som nedmonterar arbetsrätten, kritiserats för att strida mot grundläggande sociala rättigheter. Detta har gjorts genom processer i nationella domstolar, men också vid de rättsliga organen hos ILO och Europarådet. Yttranden från ILO:s expertkommitté och rekommendationer från Europarådets sociala kommitté är inte bindande, men brukar följas av medlemsstaterna. Europarådets kommitté för sociala rättigheter fann i ett avgörande från 2013 att de grekiska lärlingsavtalen för personer mellan 15 och 18 år stred mot den europeiska sociala stadgan, bland annat beträffande rätten till tre veckors betald semester per år för personer under 18 år, och vad gällde effektivt utövande av rätten till yrkesutbildning och socialförsäkring. Greklands stora nedskärningar i framförallt ungdomars minimilön – som resulterat i subminimilöner för unga – bedömdes strida mot rätten till skälig lön enligt artikel 4.1, tillsammans med diskrimineringsförbudet i stadgans ingress. Kommittén förklarade att trots att lägre minimilöner för unga innebär en särbehandling på grund av ålder, kan de vara tillåtna, om de är proportionerliga i förhållande till det legitima syftet att främja sysselsättningspolitik. Lönesänkningen i Grekland ansågs dock inte vara proportionerlig, eftersom den var så omfattande och gällde alla arbetstagare under 25 år. Därför ansågs åtgärden vara åldersdiskriminerande.

Arbetsrättsliga reformer som är tänkta att främja ungdoms-sysselsättning genom inskränkningar i unga arbetstagares rättigheter kan ifrågasättas i relation till många olika grundläggande sociala rättigheter. I fallet ovan var det fråga om rätten till skälig lön, men lika relevant är till exempel rätten till skydd mot uppsägning utan sakliga skäl. Av särskild vikt är dock den grundläggande rättigheten att inte diskrimineras på grund av ålder. Till skillnad från andra rättigheter är rätten till skydd mot åldersdiskriminering kodifierad i EU:s sekundärlagstiftning, närmare bestämt det så kallade Arbetslivsdirektivet, direktiv 2000/78, och har prövats vid ett flertal tillfällen i EU-domstolen. Rätten till skydd mot åldersdiskriminering

har stor betydelse vid bedömningen av arbetsrättsliga reformer mot ungdomsarbetslöshet, eftersom förbudet mot åldersdiskriminering kan åberopas i förhållande till alla åtgärder som medför att just unga arbetstagares rättigheter inskränks.

Skyddet mot åldersdiskriminering innebär i princip att det inte är tillåtet att tillämpa sämre arbets- och anställningsvillkor med hänvisning till ålder. Eftersom diskrimineringsförbudet även omfattar indirekt diskriminering, är det inte heller utan vidare tillåtet att tillämpa olika villkor med hänvisning till typiskt sett åldersrelaterade egenskaper och särdrag, såsom livserfarenhet och mognad. Av målen *Mangold* och *Kücükdeveci* som avgjordes av EU-domstolen år 2005 respektive 2010, följer att förbudet mot åldersdiskriminering är en grundläggande princip inom unionsrätten och att nationell lagstiftning som strider mot detta förbud därför skall sättas åt sidan.

Samtidigt ger Arbetslivsdirektivet ett stort utrymme för undantag från förbudet mot åldersdiskriminering. Särbehandling på grund av ålder kan sålunda vara tillåtet om den rättfärdigas med ett berättigat syfte som rör särskilt sysselsättningspolitik, arbetsmarknad och yrkesutbildning, och om särbehandlingen är en lämplig och nödvändig metod för att genomföra detta syfte. Direktivet förtydligar att sådan tillåten särbehandling i synnerhet kan innefatta särskilda villkor för tillträde till anställning, anställnings- och arbetsvillkor, samt villkor för avskedande och löner i syfte att främja ungdomars och äldre arbetstagares anställbarhet eller i syfte att skydda den. Vidare kan det vara tillåtet att lägga ålder, yrkeserfarenhet eller anställningstid till grund för minimivillkor för tillträde till anställning eller för vissa förmåner förknippade med anställningen.

EU-domstolen har prövat två viktiga mål som rör unga arbetstagare, där båda rör tillgodoräknande av meriter som tjänats in före en viss ålder. Målet *Hütter*, som avgjordes år 2009, handlade om en österrikisk bestämmelse som innebar att när en lärlingsutbildad arbetstagare skulle placeras in i rätt löneklass, skulle arbetsgivaren bortse från sådan lärlingsutbildning som arbetstagaren hade tagit del av före 18 års ålder. I målet hade två personer som hade genomgått samma lärlingsutbildning placerats in i olika löneklasser, enbart av det skälet att den ena av dem var under 18 år när deras gemensamma

lärlingsutbildning påbörjades. Syftet med den nationella bestämmelsen var att lönesystemet inte skulle missgynna dem som valt allmän gymnasieutbildning i förhållande till dem som genomgått en yrkesutbildning, eftersom det då fanns risk för att unga människor skulle välja bort den allmänna gymnasieutbildningen. Dessutom syftade regeln till att hålla nere den offentliga sektorns kostnader för yrkesutbildning och till att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för unga som har genomgått yrkesutbildning. EU-domstolen fann att dessa syften kan vara legitima och sålunda rättfärdiga olika behandling. Däremot ansåg domstolen inte att åldersgränsen var ett lämpligt och nödvändigt medel för att möta dessa syften. För att tillgodose intresset hos dem som valt den allmänna gymnasieutbildningen hade varit lämpligare att knyta löneklasserna till arbetstagarens utbildningsnivå istället för att låta åldersgränsen vara avgörande. Och när det gäller syftet att främja rekrytering av unga påpekade EU-domstolen att regeln om att inte ta hänsyn till erfarenhet före 18 års ålder inte specifikt träffar unga personer, utan gäller oberoende av personens ålder vid anställningstillfället. Regeln ansågs därför inte lämplig för att uppnå målet att främja just ungas tillträde till arbetsmarknaden. EU-domstolen fann att denna bestämmelse stred mot förbudet mot åldersdiskriminering.

I målet *Kücükdeveci*, som avgjordes år 2010, prövade EU-domstolen en nationell bestämmelse om beräkning av uppsägningstid. Beräkningen skulle göras med utgångspunkt i hur länge arbetstagaren hade varit anställd, men anställningsperioder före 25 års ålder skulle inte räknas med i den sammanlagda anställningstiden. Bestämmelsen motiverades med argument om en ung arbetstagare får anses ha en större yrkesmässig och privat flexibilitet; dels med hänsyn till sin ålder, dels eftersom en ung person har begränsade sociala, familjemässiga och privata förpliktelser. Av detta skäl skall arbetsgivarens intresse av personalflexibilitet väga tyngre än den unga arbetstagarens skyddsintresse. EU-domstolen diskuterade inte innehållet i dessa argument, men konstaterade att den nationella bestämmelsen inte enbart träffade unga personer utan – precis som i målet *Hütter* – tillämpades oavsett vilken ålder arbetstagaren hade vid tidpunkten för uppsägningen. Den nationella bestämmelsen

befanns vara åldersdiskriminerande och därför strida mot EU-rätten.

Ett viktigt skäl till att domstolen underkände de åldersdiskriminerande reglerna var alltså i bägge dessa domar att reglerna inte endast var tillämpliga på unga arbetstagare, utan i samma mån gällde för arbetstagare i alla åldrar. Därmed var reglerna inte ett lämpligt medel för att nå det ifrågakvarande syftet; att tillskapa andra och sämre regler för unga arbetstagare för att genomföra social- och arbetsmarknads-politiska mål. Utifrån forskningsläget anser jag att det finns skäl att kritisera domstolens position. Även om arbetsrättsliga reformer som inskränker unga arbetstagares rättigheter faktiskt har det legitima syftet att främja ungdomssysselsättning, så är det inte mycket som tyder på att sådana reformer är ett lämpligt medel för att nå syftet. Ekonomisk och statsvetenskaplig forskning indikerar i själva verket att en nedmontering av unga arbetstagares anställningstrygghet tycks vara fel sätt att bekämpa ungdomsarbetslösheten; det saknas helt enkelt vetenskapligt stöd för att den här metoden faktiskt fungerar. Ekonomisk och statsvetenskaplig forskning indikerar i själva verket att en nedmontering av unga arbetstagares anställnings-trygghet tycks vara fel sätt att bekämpa ungdomsarbetslösheten; det saknas helt enkelt vetenskapligt stöd för att den här metoden faktiskt fungerar. Detta framkommer bland annat i arbeten av Line Eldring och Kristin Alsos vid det norska institutet för arbetslivs- och välfärdsforskning (Fafo) samt av ekonomiprofessorn Jérôme Gautié vid Sorbonne-universitetet.

En sysselsättningspolitik för ungdomar måste skydda grundrättigheter

De många åtgärder som på EU-nivå har förts fram i kampen mot ungdomsarbetslösheten befinner nu sig i olika stadier av implementering. Ungdomsgarantin som föreslogs i 2012 års Sysselsättningspaket för unga är på väg att implementeras i medlemsstaterna. Garantin, som finansieras av medlemsstaterna med viss hjälp från EU, skall gälla alla personer under 25 år och innebär ett löfte om arbete, praktik eller utbildningsplats inom fyra månader. I enlighet med vad som föreslogs

i sysselsättningspaketet, och i det efterföljande kommissionsmeddelandet från juni 2013 har också ett omfattande arbete inletts för att förbättra kvaliteten och öka tillgången på lärlingsplatser. I detta arbete har EU-kommissionen har upprättat ”Den europeiska alliansen för lärlingsutbildning”, där utbildnings- och arbetsmarknadsaktörer från olika medlemsstater tillsammans med myndighetsrepresentanter, och företrädare för bland andra ungdomsrörelsen verkar för att utbyta erfarenheter och utforma goda lösningar för lärlingsutbildning i Europa.

Ett annat område som har uppmärksammats som viktigt i kampen mot ungdomsarbetslösheten, bland annat i initiativen ”Unga på väg” och ”Bättre möjligheter för unga”, är det som handlar om rörlighet över gränser inom unionen. Här finns det redan en befintlig struktur inom EU-rätten genom lagstiftningen om arbetskraftens fria rörlighet och genom utbildningsprogram som Erasmus. Detta område har ännu inte varit föremål för lika omfattande åtgärder som ungdomsgarantin och lärlingsutbildning, men vikten av att skapa goda möjligheter till mobilitet för den som så önskar betonas i kommissionsuttalanden om vägar in på arbetsmarknaden för ungdomar i Europa.

Dessa åtgärder ger uttryck för en insikt om, och är en anpassning till, den speciella situation som Europas unga befinner sig i på dagens arbetsmarknad. Detsamma gäller för många andra inslag i den aktivitet som i EU och runt om Europa pågår för att möta ungdomsarbetslösheten. Desto större är skillnaden mellan dessa åtgärder och de omfattande avreglerande arbetsrättsliga reformer med ungdomar i fokus som har föreslagits och införts i flera medlemsstater under krisen – reformer som har inkräktat framför allt på ungdomars löner och anställningsskydd, genom påtvingade lönesänkningar och förlängda perioder av tidsbegränsade anställningar eller provanställningar.

Dessa avreglerande reformer har motiverats med argumentet att de ska motverka den höga ungdomsarbetslösheten, i synnerhet arbetslöshet hos ungdomar som har lämnat skolan i förtid. Men ekonomisk och statsvetenskaplig forskning finner inte bevis för att inskränkningar i unga arbetstagares rättigheter skulle öka deras

chanser på arbetsmarknaden. Mot denna bakgrund verkar det finnas starka skäl att ifrågasätta de argument som använts för att berättiga de ensidiga inskränkningar av unga arbetstagares grundläggande sociala rättigheter som här har diskuterats.

Att använda rättsliga argument som utgår ifrån hänvisningar till grundläggande sociala rättigheter är inte oproblematiskt. Grundläggande rättigheter finns inte sällan nedskrivna i mer än en rättskälla (t.ex. både i nationell lagstiftning och i EU-lagstiftningen) och kan därför tolkas på olika sätt av olika behöriga domstolar. Dessutom kan det också ha betydelse för tolkningen hur det rättsystem är utformat där rättigheten ska tillämpas. Trots de praktiska svårigheter som kan uppstå vid tillämpningen av instrument som skyddar grundläggande sociala rättigheter, är det från helhetssynpunkt ändå viktigt att betona dessa rättigheters roll och funktion. Grundläggande sociala rättigheter har potential att fungera som en trygghetsbevarande barriär mot lagreformer som försvagar arbetstagares trygghet. I denna kontext kan de grundläggande sociala rättigheterna få inverkan i huvudsak på två sätt. För det första kan grundläggande rättigheter, med sin överordnade rättsliga ställning, användas för att utvärdera och ifrågasätta tidigare presenterade arbetsrättsliga reformer och existerande rättsliga lösningar tänkta att främja flexibilitet inom sysselsättningen. För det andra har grundläggande sociala rättigheter stor potential att påverka utformningen av kommande förändringar i regleringen av arbetsmarknaden, eftersom ökad medvetenhet om grundläggande rättigheter ofrånkomligen kommer att få följder för både lagstiftningsverksamhet och kollektivavtalsförhandlingar.

Vad gäller unga arbetstagare ger den grundläggande rätten till icke-diskriminering på grund av ålder ett generellt skydd för ungdomars rättsliga ställning på arbetsmarknaden – skyddsintresset är den unga personen i sin egenskap av att vara just ung. Andra grundläggande rättigheter, som rör till exempel uppsägning utan sakligt skäl, ekonomisk exploatering av unga, och skälig lön, gäller istället specifika situationer i anställningsförhållandet, där ett starkt skydd har ansetts nödvändigt. I förhållande till unga arbetstagare har grundläggande sociala rättigheter sålunda potential att fungera

tvådimensionellt. Rättigheterna kan utgöra en barriär både mot den utsatthet som generellt präglar ungdomars position på arbetsmarknaden, och mot försämringar av specifika arbetsvillkor.

För att konfrontera och hejda det välfärdsgap som håller på att etablera sig mellan generationer på Europas arbetsmarknad är det av avgörande betydelse att grundläggande sociala rättigheter beaktas och fullt ut respekteras också i förhållande till de unga människor som nu är och vill vara en del av den arbetande befolkningen i EU.

Källor och litteratur

Om utvecklingen mot en mer marknadsorienterad syn i EU:s sysselsättningspolitik kan man läsa i Diamond Ashiagbors bok *The European Employment Strategy: Labour Market Regulation and New Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2005). Även Alain Supiot's kapitel "Towards a European Policy of Work" i boken *Resocialising Europe*, redigerad av Nicola Countouris och Mark Freedland (Cambridge: Cambridge University Press, 2013) rekommenderas. Mia Rönnmar har skrivit om flexicurity, bland annat i kapitlet "Flexicurity. The Notion of Equal Treatment and Labour Law", i en bok hon redigerat: *Labour Law, Fundamental Rights and Social Europe* (Oxford: Hart Publishing, 2011). Så har också bland andra Peter Auer, se till exempel hans artikel "What's in a Name? The Rise (and Fall?) of Flexicurity" (*Journal of Industrial Relations* 52: 3, 2010).

Goda översiktliga och principiella diskussioner om hur den ekonomiska krisen sätter spår i enskilda medlemsländers arbetsrätt förs i Stefan Clauwaerts och Isabelle Schömanns rapport "The Crisis and National Labour Law Reforms: a Mapping Exercise" (Bryssel: ETUI, 2013), samt Catherine Barnards, artikel "The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer's Perspective" (*Industrial Law Journal* 41:1, 2012). Några axplock ur litteraturen om enskilda länder skulle kunna vara Aristeia Koukiadakis och Lefteris Kretsos artikel "Opening Pandora's Box: The Sovereign Debt Crisis and Labour Market Regulation in Greece" (*Industrial Law Journal* 41:3,

2012), liksom Matina Yannakourous och Chronis Tsimpoukis artikel "Flexibility without Security and Deconstruction of Collective Bargaining: the New Paradigm of Labour Law in Greece" (*Comparative Labour Law & Policy Journal* 35: 3, 2014), samt Michele Tiraboschis artikel "Italian Labour Law after the So-Called Monti-Fornero Reform (Law No. 92/2012)" (*The E-Journal of International and Comparative Labour Studies* 1:3-4, 2012).

Ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv diskuteras ungdomars utsatta position utförligt i boken *Work, Family Policies and Transitions to Adulthood in Europe*, redigerad av Trude Knijn (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012); och från ett nationalekonomiskt perspektiv av bland andra Line Eldring och Kristin Alsos i *European Minimum Wage: A Nordic Outlook* (Fafo-report nr 16, 2012), samt i av Jérôme Gautié i *Le chômage* (Paris: La Découverte, 2009).

Bland forskningen om ålderism kan till exempel nämnas Ed Snape och Tom Redmans artikel "Too Old or Too Young? The Impact of Perceived Age Discrimination" (*Human Resource Management Journal* 13:1, 2003).

Centrala policyinitiativ och meddelanden från kommissionen på ungdomssysselsättningsområdet har namngivits inne i kapitlet och räknas därför inte upp här. Däremot kan det, för frågan om risken för missbruk av lärlingskap som en sorts billig arbetskraft, vara intressant att hänvisa till kommissionens rapport *Apprenticeship Supply in the Member States of the European Union* (Bryssel: Generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering, 2012). Denna fråga diskuteras också i Paul Ryans bokkapitel "Apprenticeship: Between Theory and Practice, School and Workplace", i *The Future of Vocational Education and Training in a Changing World*, redigerad av Matthias Pilz (Wiesbaden: Springer, 2012). Åldersdiskriminering i arbetslivet har behandlats av forskare från många olika länder, bland annat i den omfattande antologin *Age Discrimination and Labour Law*, redigerad av Ann Numhauser-Henning och Mia Rönnmar (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2015).

Den nationella socialförsäkringens framtid i EU

av Jaan Paju

En stats välfärdsmodell bygger på ett aktivt politiskt ställnings-tagande vad gäller omfattningen, finansieringen och fördelningen av välfärden och sättet att organisera den på. Idéerna och uppfattningarna om välfärdsmodeller är många och politiskt känsliga. Till detta kommer att finansieringen av välfärden alltmer blivit en nyckelfråga. Inte minst aktualiseras denna fråga inom EU där vi på 2000-talet har en alltmer upp-och-nedvänd befolkningspyramid där allt färre ekonomiskt aktiva ska försörja alltfler icke-ekonomiskt aktiva.

Socialförsäkringen är en viktig del av det som utgör en välfärdsstat. Den har varit en statlig angelägenhet i Europa ända sedan den första lagen om arbetsskadeförsäkring antogs i Preussen på 1870-talet. Nästan 150 år senare har vi ett Europa där socialförsäkringen fortsätter att vara en statlig angelägenhet men där EU har en parallell lagstiftningskompetens på området. Förordning 883/2004 av den 29 april 2004 samordnar medlemsstaternas socialförsäkringssystem. Rättsligt hakar den i de självständiga systemen i varandra så att individen kan vara säker på att denne omfattas av en stats trygghetssystem och att dennes intjänade perioder och rättigheter inte går förlorade i och med en flytt till en annan stat. EU:s samordning verkar emellertid i samspel med den inre marknaden och har därför utvecklats i en mer långtgående riktning än vad medlemsstaterna initialt avsett. Sedan slutet av 1990-talet kompletteras denna bild av EU-domstolens utveckling av unionsmedborgarskapet. Själva idén om att vi har ett medborgarskap i EU, i tillägg till det nationella medborgarskapet, utmanar uppfattningen om en nationellt begränsad solidaritet. Den väcker också frågan hur medlemsstaternas självständiga socialförsäkringssystem kan organiseras i framtiden, i samklang med EU-rätten

(se även Anna-Sara Linds kapitel i denna bok, för en fördjupad diskussion om de olika sociala rättigheter som följer av medborgarskapet i EU).

Detta kapitel förklarar och diskuterar de spänningsfält som uppstått mellan de nationella socialförsäkringsmodellerna och den dynamiska EU-rätten. Det är motstridiga intressen som gör sig gällande; medlemsstaternas inhemska socialförsäkringssystem bygger på en nationell och territoriellt begränsad solidaritet, medan EU:s system bygger på en tanke om ekonomisk integration genom fri rörlighet för personer och ett alltmer fristående och betydelsefullt unionsmedborgarskap.

EU har ännu inte rest sig ur den djupa ekonomiska kris som den kastades in i genom en global finansiell oro och den därpå följande eurokrisen. I krisens kölvatten, men också redan tidigare genom den viktiga östutvidgningen av EU, har det uppstått ökade skillnader i ekonomiskt och socialt välstånd inom EU. Samtidigt talar EU, sedan Lissabonfördraget 2009, om unionen som en social marknadsekonomi. Forskningsfrågan för detta kapitel är därför om EU:s samordning av de nationella socialförsäkringssystemen har en roll att spela när det gäller att hantera de ökade skillnaderna i ekonomiskt och socialt välstånd medlemsstaterna emellan – det välfärdsgap som är fokus för denna bok – eller om samordningens effekt i själva verket motverkar EU-samarbetets sociala dimension.

Kapitlet består av sex avsnitt samt avslutande slutsatser. Det första avsnittet ger det teoretiska ramverket för de fortsatta diskussionerna. Det ger en tvärvetenskaplig bakgrund till framväxten av nationella territoriellt begränsade socialförsäkringsmodeller samt diskuterar hur dessa kan hindra en fri personrörlighet mellan EU:s medlemsstater. Avsnittet därefter sätter de nationella socialförsäkringarna i en EU-rättslig kontext och visar hur EU valt att samordna medlemsstaternas socialförsäkringar framför en mer långtgående likriktning av systemen.

Nästpåföljande två avsnitt presenterar EU-förordningen 883/2004 som samordnar och överbrygger medlemsstaternas skilda socialförsäkringssystem för att förstärka den fria rörligheten för personer inom EU, samtidigt som den respekterar medlemsstaternas själv-

ständiga system. Förordning 883/2004 sätts i det senare avsnittet i dess större EU-rättsliga sammanhang. Jag visar att samordningen inom EU blivit som ett självspelande piano där kontexten och inte medlemsstaterna bestämmer melodin.

Under rubriken *Unionsmedborgarskapet* beskrivs sedan en utveckling av den fria personrörligheten inom EU som innebär att den inte längre behöver vara kopplad till arbete eller företagande. Utvecklingen av en mer generell rättighet att bosätta sig fritt inom unionen utmanar framförallt de socialförsäkringssystem som betalar ersättningar på basis av bosättning i landet. Utmaningarna och möjliga lösningar utvecklas i de avslutande avsnitten. Jag förordar där en balans mellan marknadsintegration och medlemsstaternas önskan om hållbara självständiga socialförsäkringssystem. Rättsutvecklingen har emellertid gått så långt att det inte går att vrida tillbaka klockan, samtidigt som medlemsstaterna står inför nya utmaningar i form av en ökad globalisering, sociala skillnader inom EU och en åldrande befolkning. Det duger därför inte att i dessa framtidsdiskussioner tänka rent nationalistiskt längre.

Introduktion till socialförsäkringen

För att kunna förstå nationalstaternas utmaningar i det EU-rättsliga spelet måste vi inledningsvis sätta socialförsäkringen i dess nationella sammanhang. Jag kommer att göra det genom att belysa socialförsäkringens bakomliggande idé, hur den statliga lösningen vuxit fram och hur dess territoriella begränsning gör sig särskilt gällande i ett EU som syftar till att verka för en fri rörlighet för personer.

Socialförsäkringen utgörs allmänt sett av försäkringar som ger stöd under livets olika skeden. Bland socialförsäkringarna märks föräldraförsäkringar som föräldrapenning och barnbidrag, sjukförsäkringar, rehabiliteringsförsäkringar, arbetsskadeförsäkringar, försäkringar för personer med funktionsnedsättning och pensionssystem. Man kan tala om att socialförsäkringen följer människan från vaggan till graven. Som hörs på namnet socialförsäkring rör det sig om en försäkring. Försäkringar tecknas till exempel för att man vill försäkra

sig mot en risk, som exempelvis inbrott eller att ens hem skulle brinna ned. Mot att man har en hemförsäkring utbetalas en ersättning om det har skett ett inbrott. Det som skiljer socialförsäkringen från övriga försäkringar är att de är knutna till en livscykel och faller ut vid olika tillfällen under en persons levnad.

Människan har i alla tider ställts inför samma grundläggande problematik: hur ska man klara sig när man blir sjuk en längre tid, blir förälder, blir gammal eller av något annat skäl inte längre kan försörja sig på samma sätt som förut. Man talar här om "risker" som leder till att man tappar inkomster på grund av försämrad arbetsförmåga. Alla människor kommer med största sannolikhet ställas inför några av dessa risker någon gång under livet. Vad vi inte vet är *när* t.ex. en sjukdom kan inträffa eller *om* och *när* man som kvinna blir med barn. Det har funnits olika sätt att skydda sig mot dessa i viss mån oförutsägbara risker över århundradena och sätten har skiljt sig åt beroende på historisk och kulturell bakgrund.

I de ursprungliga samhällena "försäkrade" man sig mot livets risker genom att sluta sig samman i större grupperingar, i stammar eller i mindre samhällen där de starka tog hand om och ledde samhället och sörjde för, så långt resurserna tillät, de svagare. Dessa grupperingar kunde sörja för sitt samhälle så länge det fanns en nära gemenskap. I de moderna samhällena finns inte längre denna täta gemenskap. Den moderna människan måste därför på något annat sätt försäkra sig mot livets oförutsedda händelser. Det som kanske ligger allra närmast till hands är att samla på sig pengar på banken för alla eventualiteters skull. Rent ekonomiskt är det emellertid inte helt optimalt att samla på sig en sådan ekonomisk buffert: dels vet man inte om det blir aktuellt att ta av bufferten, dels vet man inte heller när det blir aktuellt. Istället är det mer rationellt om många personer slår sig samman och skapar en gemensam ekonomisk buffert varur man kan få ersättning om och när det blir aktuellt. Denna kollektiva lösning har gett upphov till försäkringar.

De privata försäkringsbolagen synes vid en första anblick vilja försäkra allt; bilar, segelbåtar, hus, olycksfall, barn och till och med rymdfärder. Villkoret för att marknaden ska erbjuda socialförsäkringar, är att det rör sig om en försäkringsbar risk. Med detta menas

att det inte ska vara något som alltid händer, eller tvärtom, aldrig händer. I det första fallet skulle det inte finnas något ekonomiskt incitament att försäkra eftersom försäkringen faller ut hela tiden och omöjliggör några vinstmarginaler för försäkringsbolaget. I det senare fallet kommer ingen person eller något företag att vilja teckna försäkring eftersom risken inte finns. Försäkringspremien kommer därför att sättas utifrån antagandet att denna täcker åtminstone den förväntade utbetalningen. Det gäller alltså att försöka finna en balans mellan premie och förväntad utbetalning.

Vid en sådan viktning är det emellertid svårt att hitta en balans i premien vad avser till exempel en sjukförsäkring som gör att lågriskgrupper, som "aldrig" blir sjuka, vill teckna samma försäkring som högriskgrupperna, som "alltid" är sjuka. Skulle en och samma premie tas ut av båda grupperna kommer lågriskgruppen betala ett pris som överstiger värdet av de förväntade utbetalningarna medan högriskgruppen betalar ett mycket fördelaktigt pris. Detta skulle troligtvis leda till ett försäkringskollektiv med hög risk där försäkringen faller ut oftare än om kollektivet skulle ha varit ett blandat kollektiv bestående av både lågriskgrupper och högriskgrupper. Man talar om ett marknadsmisslyckande i dessa situationer; alla skulle egentligen vilja teckna försäkringen men inte på de villkor som marknaden kan erbjuda. Staten skulle i slutändan troligtvis få stå för notan i form av dyrare sjukvård eftersom staten skulle få koncentrera sig på akutvården och inte den billigare förebyggande vården när ingen, i avsaknad av försäkring, kan eller vågar sjukskriva sig.

Lösningen, som många nationalekonomer förespråkar, är därför att göra försäkringen obligatorisk i statlig regi, eller åtminstone reglerad av staten, så att *alla* grupper täcks av en försäkring. Man talar om välfärdsvinster; på det stora hela vinner hela samhället på en obligatorisk statlig försäkring. Vidare förhåller det sig så att många stater, främst i Västeuropa, i modern tid har hyst stor tilltro till den sociala ingenjörskonsten och omfördelningspolitik genom socialförsäkringarna. På så vis har välfärdsstater vuxit fram där inte enbart försäkringens roll att täcka rena inkomstförluster gjort sig gällande utan andra mer sociala syften också kommit att omfattas av socialförsäkringen. Utformningen och finansieringen av socialförsäkring-

arna har, mot bakgrund av detta, utvecklats till ett politikområde som utgör en stats inre kärna; en kärna som medlemsstaterna ogärna öppnar upp för EU:s mer marknadsorienterade politik.

Eftersom nationalstaterna var de som utvecklade och ansvarade för socialförsäkringen kom den geografiska omfattningen av en socialförsäkring vanligtvis att bli territoriellt begränsad till staten, med fokus på i staten bosatta invånare. Till detta att socialförsäkringarna är territoriellt begränsade tillkommer också det faktum att de europeiska staterna över åren har utvecklat sina socialförsäkringar i olika riktningar utifrån kulturella och socioekonomiska förutsättningar. Systemen återspeglar på så vis den ekonomiska, politiska, geografiska och kulturella historien för varje område. Man talar här om tre välfärdsmodeller: *Bismarckmodellen* som kom att utvecklas i Preussen från 1870-talet och framåt där en anställning är grunden för att kunna ta del av en socialförsäkringsförmån. Denna förmåns utfall är vidare beroende av inkomsten och inbetalda avgifter. *Beveridgemodellen* som återfinns i Storbritannien täcker till skillnad från Bismarckmodellen alla personer inom ett givet territorium genom allomfattande förmåner. Dessa förmåner är skattefinansierade men förmånsnivåerna är låga. *Den nordiska modellen*, slutligen är även den bosättningsbaserad och skattefinansierad. Bidragen och förmånerna i denna modell är på en högre nivå än Beveridgemodellens ersättningsnivåer. En viktig målsättning för den nordiska modellen har även varit att försöka nå omfördelning och därmed en större jämlikhet i samhället.

Den osäkerhet för den enskilda som följer av socialförsäkrings-systemens territoriella begränsningar och olikheter leder till en ovilja att börja arbeta i ett annat land. En sådan ovilja är inte till gagn varken för den enskilde rent personligen, eller för en stat som inte kan förmå sina företag att expandera utanför rikets gränser då personalen tvekar att följa med till den nya staten för att bygga upp verksamheten. Dessa konsekvenser blev uppenbara redan tidigt när arbetskraften började röra sig mellan länderna.

Man har – i de mellanstatliga avtal som vuxit fram – till övervägande del utgått ifrån att lösa uppkomna situationer snarare än att förhindra uppkomsten av problematiken. Staterna har således inte önskat sig en utjämning av olikheter, i form av en harmonisering

av ländernas socialförsäkringar utan sökt att, vid i konventionerna uppräknade situationer, utgå från olikheterna och istället lösa ofördelaktiga utfall. Man talar om en *samordning* av staternas socialförsäkringar. Det avtal som Sverige förhandlar med Japan illustrerar på ett bra sätt samordningens funktion. Sverige försöker i förhandlingarna som ska leda fram till en bilateral konvention se till att de svenskar som arbetar i Japan 5–10 år ska kunna få återbetalning av de avgifter som betalats in i det japanska pensionssystemet vid en flytt hem till Sverige. Detta är, enligt nationell japansk lagstiftning, endast möjligt efter att man betalat in pension till det japanska systemet i 25 år. Sverige respekterar den japanska nationella lagstiftningen och försöker istället överbrygga utfallet för svensk arbetskraft genom en särlösning reglerad i konventionen.

Precis på samma sätt utgör den socialförsäkringsrättsliga territorialiteten och de olikartade nationella systemen hinder för en fri rörlighet över gränserna för arbetstagare inom EU, och precis på samma sätt utgår EU från en samordning av de nationella socialförsäkringssystemen. Som vi kommer se nedan påverkas olika välfärdsmodeller på olika sätt av EU-rättens inre marknad och av hur medlemsstaterna utformat sina system för att freda sig från EU-rättens djupaste inverkningsområden.

EU:s kompetens och lösning

För att EU ska kunna lagstifta på ett sakområde måste detta falla inom unionens kompetens. Med andra ord måste det finnas en rättslig grund för detta i EU-fördragen. Socialförsäkringen återfinns inte i fördragen som något självständigt kompetensområde som medlemsstaterna överlätit till EU för att lagstifta om på mellanstatlig nivå. EU har istället kompetens, dels genom EU:s gemensamma socialpolitik, dels indirekt genom den fria rörligheten för arbetstagare.

Möjligheten för unionen att agera genom EU:s gemensamma socialpolitik är emellertid kraftigt beskuren; eventuella åtgärder kan endast understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet, och lagstiftning på området kan endast antas genom det så kallade

särskilda lagstiftningsförfarandet, som är kantat av vetomöjligheter för de enskilda medlemsstaterna. Utöver denna lagtekniska begränsning betonar fördraget särskilt att medlemsstaterna fortsätter att råda över sina system för social trygghet, utan inskränkningar.

Denna medlemsstaternas suveränitet över utformningen av sina socialförsäkringssystem kan dock få återverkningar på den fria rörligheten för arbetstagare inom EU. Det kan, som vi sett ovan, röra sig om svårigheter att komma in i den andra statens system, det kan röra sig om att man inte kan tillgodogöra sig försäkringsperioder från tidigare, eller att utbetalningar från det forna hemlandet fryser inne. Sådana konsekvenser kan påverka viljan att flytta till en annan medlemsstat för att arbeta. Kort sagt, de nationella systemen kan, redan genom sin utformning, påverka och inskränka den fria rörligheten för arbetstagare och övriga persongrupper inom EU. Unionens indirekta kompetens på socialförsäkringsområdet grundas därför istället på unionens idé om främjandet av den fria rörligheten för arbetstagare. Detta främjande har skett genom att man har samordnat medlemsstaternas socialförsäkringar i en EU-förordning; nuvarande förordning 883/2004.

Vid en analys av EU:s metod att förstärka den fria personrörligheten ser man att EU-lagstiftningen bär tydliga drag av tidigare internationella avtal på den sociala trygghetens område. Förklaringen är att det i efterkrigstidens Europa redan fanns en lång erfarenhet av att sluta bilaterala avtal på socialförsäkringens område. Den 1 januari 1958 trädde Romfördraget i kraft där en samordning av medlemsstaternas socialförsäkringssystem förutsågs. Samtidigt hade samma stater någon vecka tidigare undertecknat en multilateral samordningskonvention med samma syfte inom Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG). Istället för att invänta en ratificeringsprocess avseende EKSG:s socialförsäkringskonvention parallellt med att inleda förhandlingar om en likalydande förordning inom ramen för Europeiska ekonomiska gemenskapen (EU:s föregångare, EEG) var medlemsstaterna pragmatiska. Man kalkerade helt sonika av den framförhandlade konventionen och antog istället en förordning, EG-förordning 3/58 som trädde i kraft 1 januari 1959. EKSG-konventionen avseende socialförsäkring omvandlades alltså

till en EG-förordning, trots att det föreligger en stor skillnad mellan EKSG-fördragets skrivning i artikel 69 (4) och den i Romfördraget dåvarande artikel 51. Den förra skrivningen lämnade det fritt för de fördragsslutande parterna att komma överens om en konvention som skulle gälla parallellt med EKSG-fördraget, den senare såg framför sig lagstiftning i en helt ny mellanstatlig rättsmiljö inom Romfördragets ramar.

I internationella avtal och konventioner kan man förenklat säga att de fördragsslutande parterna tillsammans har tolkningsföreträde vad gäller konventionens innehåll och avsikt. Genom att den dåvarande Europeiska ekonomiska gemenskapen inkorporerade den multilaterala konventionen i den framväxande EG-lagstiftningen kom konventionen att genomgå en metamorfos. Konventionen blev ett instrument som, vilket vi kommer att se längre fram, avtalsparterna "tappade kontrollen över" genom en stark och självständig EG-domstol (EU-domstolens föregångare) som drev på integrationen, vilket kommit att påverka de nationella socialförsäkringssystemens självständighet.

Förordningens grunddrag

Syftet med EU:s reglering på socialförsäkringens område är relativt enkelt och rättfram: att samordna medlemsstaternas socialförsäkringssystem utan harmonisering, dvs. utan att likrikta dem. Grundtanken är att genom en samordning av de nationella socialförsäkringssystemen begränsa socialförsäkringarnas så kallade "territorialitet". Det vill säga att socialförsäkringarna inte är så strikt avgränsade till varje medlemsstats territorium att en migrerande arbetare faller mellan två stolar, eller att intjänade rättigheter går förlorade när man flyttar över gränser. Utifrån staternas perspektiv önskar man vidare undvika situationen att en person skulle kunna bli "dubbelförsäkrad" och erhålla ersättningar från bägge staterna. Med andra ord ska respektive medlemsstats socialförsäkring, vad avser utformning, kvalifikationsperioder och ersättningsnivåer, fortsatt vara för medlemsstaten att bestämma. Samtidigt får dock inte

systemen och deras territorialitet hindra den fria personrörligheten.

Förordning 883/2004 besvarar *var, när och hur* medlemsstaternas socialförsäkringssystem samordnas: vilken medlemsstat som ska försäkra en person när denne rört sig mellan två medlemsstater (behörig medlemsstat) samt hur samordningen av socialförsäkringssystemen sker.

För att börja med frågeställningen *när* och göra en rättslig bedömning om förordningen överhuvudtaget ska kunna tillämpas på en situation, har man att bocka av fyra frågeställningar. Man kan tala om en checklista som måste uppfyllas för att förordningen ska kunna tillämpas:

- Har en migrerande rörelse mellan två medlemsstater skett?
- Är förmånen en socialförsäkring i förordningens mening?
- Om förmånen är en socialförsäkring, faller den inom förordningens sakområde?
- Faller personen i fråga inom förordningens personkrets, dvs. inom någon av de målgrupper som avses i förordningen?

Förordning 883/2004 är tillämplig i enbart de fall där en person rört sig mellan två stater. Detta kan tyckas självklart då förordningen tillkommit för att underlätta den fria rörligheten inom EU. I en rent nationell situation uppstår ju aldrig något behov av att samordna två medlemsstaters socialförsäkringssystem. Även om det rör sig om en migrerande rörelse mellan två stater är det emellertid av avgörande vikt att den migrerande rörelsen sker *inom* EU. Det förhåller sig ju så att EU:s rättsakter endast har bäring på situationer inom EU:s territorium.

Vidare; innan man börjar analysera vilka konsekvenser förordning 883/2004 får för en medlemsstats socialförsäkringssystem är det viktigt att ställa sig frågan: kan den aktuella förmånen betraktas som en socialförsäkring i förordningens mening? För att en förmån ska omfattas av samordningsreglerna i förordning 883/2004 ska den aktuella nationella förmånen regleras i det nationella socialförsäkringssystemet i en medlemsstat. Av detta följer motsatsvis att olika socialförsäkringslösningar som bygger på kollektivavtal eller liknande överenskommelser inte omfattas av förordningens samord-

ningsregler. Inte heller kommer några frivilliga försäkringar eller obligatoriska sådana inom ett särskilt yrke att omfattas.

Efter att ha konstaterat att en förmån är de facto lagstadgad har man som steg tre att ta ställning till om en förmån är att ses som en socialförsäkring i förordningens mening. Förordningens sakområde är omfattande. De flesta klassiska socialförsäkringar såsom sjukpenning, barnbidrag, föräldrapenning, pension, A-kassa, men även sjukvård, omfattas. Enligt artikel 9 i förordning 883/2004 ska medlemsstaterna anmäla de förmåner som omfattas av förordningens sakområde till kommissionen, som för in förmånerna i en bilaga till förordningen. Det framgår dock av rättspraxis att det faktum att en förmån inte anmälts av en medlemsstat inte hindrar EU-domstolen från att betrakta denna som en förmån som omfattas av förordningens samordning. Vid analysen om en förmån omfattas av sakområdet eller inte är en naturlig utgångspunkt att se vad som absolut inte är del av sakområdet för att därefter röra sig mot gränslandet. Det är i gränslandet som EU-domstolens generella inställning märks tydligast. Vid en genomgång av rättsfallen från EU-domstolen vad gäller förordningens sakområde, kan man skönja två grupperingar av avgöranden. De gäller:

- Försäkringslösningar som är socialförsäkringar, men som medlemsstaterna menar på ligger utanför förordningens sakområden – vilket sedan kommissionen ifrågasatt och inlett en process i EU-domstolen (s.k. fördragsbrottstalan) för att få dem omfattade av förordningen.
- Förmåner som det rått en samstämmighet om att de förvisso omfattas av förordningens sakområde, men att dessa inte bör exporteras eftersom de är så hårt knutna till medlemsstatens särskilda levnadsvillkor. Dessa förmåner befinner sig i gränslandet mellan klassiska socialförsäkringar, social bistånd och omfördelningspolitik.

Generellt kan sägas att EU-domstolens rättspraxis är expansiv, och förordningens sakområde har därför utvidgats betydligt över åren.

Som fjärde och sista kontrollpunkt kan vi konstatera att förordning 883/2004 omfattar en mycket bred personkrets. Personkretsen omfattar på det stora hela alla medborgare i medlemsstaterna, samt statslösa och flyktingar som är bosatta i en medlemsstat. Personkretsens omfattning har inte som tidigare förordningar på området fokus på att trygga den fria rörligheten bara för arbetstagare utan, i bred mening, säkerställa en fri rörlighet för unionsmedborgare, utan egentliga krav på att de är ekonomiskt aktiva.

Den grundläggande frågan som måste lösas, efter att vi konstaterat att förordningen är tillämplig, är frågan vilket lands lagstiftning (frågan *var* en person är att vara försäkrad) som kommer att bli tillämplig på en person vid en gränsöverskridande situation. Det handlar alltså i ett samordningsförfarande om vilken stat som kommer att vara den som en person har att vända sig till. Förordning 883/2004 utgår inte ifrån en persons medborgarskap eller bosättning. Med andra ord, bara för att man är grekisk medborgare betyder inte detta att man kan vända sig till den grekiska myndigheten för social trygghet. Man har istället att vända sig till den myndighet som förordningen pekar ut som behörig; det är denna som man tillhör socialförsäkringsmässigt. EU:s socialförsäkringsamordning ser enbart till var den yrkesverksammes så kallade ”ekonomiska intressecentra” ligger; *lex loci laboris*. Artikel 11.3.a i förordning 883/2004 talar därför om att en yrkesverksam person, som är arbetstagare eller egenföretagare, är att ses som försäkrad i den stat där denne arbetar. Om en person bor i stat A, men arbetar i stat B kommer denne enligt förordningen att vara omfattad av stat B:s regler om socialförsäkring.

Den sista frågeställningen är att besvara är *hur* en samordning av medlemsstaternas system sker. Det räcker här att konstatera att förordning 883/2004 utgår från principerna att:

- en person som omfattas av förordningen ska behandlas på samma sätt som försäkringslandets medborgare (*likabehandlingsprincipen*),
- en person som omfattas av förordningen har rätt att erhålla/kvarhålla intjänade rättigheter från den behöriga staten även

om han eller hon inte är bosatt i den staten (*exportabilitetsprincipen*),

- Personer som flyttar till, eller får arbete i en annan medlemsstat ska inte gå miste om rättigheter som de intjänat tidigare (*sammanläggningsprincipen*),
- Den som tjänat in rätt till en förmån på grund av perioder i annan/andra medlemsstater har rätt att erhålla en så stor del som svarar mot intjänandetiden från respektive medlemsstat (*pro rata temporis-principen där den totala intjänandetiden bestämts till 40 år*).

Ett exempel kan visa hur dessa fyra principer samverkar vid en gränsöverskridande situation, mellan två medlemsstater:

Kalle som är medborgare i staten A arbetade i sin hemstat i 20 år. Därefter flyttade Kalle till staten B där han kom att arbeta fram till sin pensionering 15 år senare. Kalle väljer att bo kvar i staten B efter sin pensionering. Staten A:s nationella lagstiftning är sådan att en intjänad pension inte kan betalas ut till utlandet. Staten B:s pensionssystem är sådant att man måste ha arbetat i staten B i minst 20 år för att komma ifråga för en pension från staten. Staten B:s nationella lagstiftning gör vidare åtskillnad mellan egna medborgare och utlänningar genom att de egna medborgarna får en särskild kompletterande pension för att kompensera en höjning av sjukvårdstaxorna.

Ser man på situationen ur ett rent nationellt perspektiv kan staterna fritt utforma sina system. För Kalles vidkommande är emellertid utfallet av dessa staters system inte särskilt attraktivt: Kalle kommer inte kunna erhålla någon pension från staten A eftersom han nu bor i en annan stat, han kommer inte heller kunna erhålla någon pension från staten B som kräver 20 års yrkesverksamhet innan pension kan betalas ut. Genom förordning 883/2004 luckras staternas nationella system upp och territorialiteten bryts upp. Kalle kommer att kunna erhålla pension från bägge staterna och på samma villkor som staternas egna medborgare: staten A måste betala ut den intjänade pensionen (*exportabilitetsprincipen kan göras gällande*),

staten B måste betala pension till Kalle eftersom han kommer kunna lägga till sina 20 år från staten A när han ansöker om pension i staten B (sammanläggningsprincipen). Vidare måste staten B betala ut den kompletterande pensionen till Kalle enligt likabehandlingsprincipen. Pensionen staterna A och B emellan fördelas på så vis att staten A betalar 20/40 och staten B betalar 15/40 av sina respektive pensionsnivåer (pro rata-principen).

På samma sätt fungerar förordning 883/2004 på andra gränsöverskridande situationer där nationella regler kan verka hindrande på en fri personrörlighet. En person ska på så vis kunna vara säker på att denne ska kunna erhålla sjukvård oaktat att nationella regler bygger på ett medborgarskap. En arbetsskada i en annan medlemsstat ska inte kunna hindra att man återvänder till sin hemstat genom att ersättningen fryser inne. Barnbidrag ska kunna betalas ut till de barn som bor kvar i hemstaten när en förälder arbetar i en annan medlemsstat och är omfattad av det landets socialförsäkring. På område efter område har således medlemsstaterna kommit överens om att knacka håll på territorialiteten där den skulle hindra den fria personrörligheten inom EU.

Den EU-rättsliga dimensionen

Ovanstående är ett skolexempel på hur förordningen fungerar i de bästa av världar. Förordningen fungerar i dessa situationer precis som vilket avtal som helst, två stater emellan som önskar sig en större rörlighet som gynnar staternas ekonomiska utveckling.

Förordning 883/2004 är utformad utifrån en mellanstatlig lösning. Kopplar man på den speciella rättsliga miljö som EU-rätten utgör tillkommer emellertid en dimension som gör att medlemsstaterna tappar kontrollen och EU-rätten verkar i en riktning som medlemsstaterna kan uppfatta som inskränkande på den självständiga bestämmanderätten.

Denna unika rättsliga miljö, EU-rätten, kan kort sammanfattas på följande sätt:

- Förordning 883/2004 utgör EU-lagstiftning där kommissionen har initiativrätt och rådet (medlemsstaterna) tillsammans med Europaparlamentet lagstiftar.
- Kommissionen övervakar efterlevnaden av förordning 883/2004 genom att i sista hand stämma medlemsstaterna inför EU-domstolen genom överträdelseärenden.
- Förordning 883/2004 har direkt tillämplighet i medlemsstaterna och kan därmed göras gällande, precis som nationell lag, av enskilda personer vid nationella domstolar.
- EU-domstolen tolkar förordning 883/2004 både när kommissionen drar ett medlemsland inför domstol (genom fördragsbrottstalan) och genom förhandsavgöranden, där nationella domstolar frågar EU-domstolen om vägledning som blir bindande för de nationella domstolarna.
- Rättspraxis från EU-domstolen är bindande, inte bara för parterna utan för alla rättsliga aktörer inom EU.
- Annan EU-rätt, som exempelvis direktiv, samt EU-fördragen (primärrätten) och dess allmänna principer kan påverka utfallet av tolkningen av förordning 883/2004.
- Annan EU-rätt kan tillämpas parallellt med förordning 883/2004.

Denna framväxande rättsliga miljö har fått en stark påverkan på medlemsstaternas socialförsäkringssystem. Som framgår av den omfattande rättspraxisen på området, över 550 rättsfall sedan Romfördragets ikraftträdande, kan man konstatera att utvecklingen gått betydligt längre än om samordningen hade skett frikopplat från EU-samarbetet. Samtidigt måste man dock hålla i minnet att medlemsstaterna faktiskt står bakom en fri personrörlighet inom unionen. Man kan kanske tala om ett slags hatkärlek till den fria personrörligheten,

då konsekvensen blir att medlemsstaterna för att kunna dra fördel av den inre marknaden måste ge avkall på vissa heliga (nationella) kor.

Genom EU-domstolens proaktiva och extensiva tolkning har en utvidgning av såväl förordningens sakområde som personkrets skett. Genom att allt fler omfattas av allt mer har en förstärkning av den fria personrörligheten skett på bekostnad av medlemsstaterna. Denna utvidgning har därefter gett upphov till fler förhandsavgöranden där allt fler frågeställningar och gränsdragningar aktualiserats, och som därmed fortsatt utveckla den fria personrörligheten på socialförsäkringens område i en snabbare takt än om EU-domstolen företagit sig en mer restriktiv tolkning av personkrets och sakområde.

Vid en genomgång av de omkring 550 rättsfall som avgjorts på socialförsäkringens område kan det konstateras att EU-domstolen håller sig, när det är möjligt, till att tolka texten i förordningarna (s.k. textuell tolkning) och avhåller sig från att applicera primärrätten eller allmänna principer för att nå fram till ett avgörande. Det är i det lilla sammanhanget, själva regelverket, som lösningen sökes. Vid en sådan tolkning respekterar EU-domstolen medlemsstaternas fristående sociala trygghetssystem och det som medlemsstaterna uppfattar att man kommit överens om att samordna avseende de sociala trygghetssystemen. Vägvalen uppstår istället i de situationer där den fria personrörligheten begränsas av det faktum att förordning 883/2004 inte har svaret på nya rörelsemönster eller oförutsedda situationer.

Ser man i backspeglarna kan man konstatera att förordning 883/2004 och dess föregångare inte gått i takt med utvecklingen vad gäller de migrerande rörelserna mellan medlemsstaterna, som utvecklats betydligt snabbare. Infrastrukturen i EU har utvecklats radikalt sedan 1958 med bättre vägar, snabbare järnvägar, lågprisflyg och Skype. En sådan utveckling har möjliggjort att veckopendlar fast man arbetar i en annan stat. Man dagpendlar numera även längre sträckor eller så arbetar man helt enkelt uppkopplad mot en arbetsgivare i en annan medlemsstat. Lagstiftningen, däremot, utgår fortfarande från 1958 års tanke om en mer statisk invandring från en medlemsstat till en annan. Parallellt med denna utveckling har medlemsstaternas sociala trygghetssystem gått i riktning mot

alltmer komplexa välfärdsstrukturer där samspelet med EU-rätten och utfallet blir allt svårare att förutsäga.

I takt med att nya rörelsemönster och oförutsedda situationer uppstått har frågor uppkommit som förordningen inte har svar på, men som ändå måste besvaras. Det är vid dessa vägskäl EU-domstolen haft ett val mellan ”mer” eller ”mindre” Europa. När EU-domstolen lagar och lappar det EU-rättsliga lapptäcket utgår den från EU:s urkraft; idén om den inre marknaden. Med andra ord så finns förvisso en förordning som samordnar socialförsäkringarna medlemsstaterna emellan, men detta innebär inte att det regelverket är exklusivt.

Domstolens tankesätt i rättsfallet C-165/91 *van Munster* utgör ett bra exempel: Förhandsavgörandet rörde pensionsutbetalningar för herr van Munster från både Nederländerna och Belgien. Pensionen delades upp enligt förordningens regler om utbetalningar i relation till arbetade år. Nivåerna på de utbetalda pensionerna beräknades enligt nationella regler eftersom förordningen enbart *samordnar* medlemsstaternas socialförsäkringar.

Det nederländska regelverket hade sökt sig mot en pensionslösning där alla, oavsett om man varit yrkesverksam eller inte, var berättigade till individuella pensioner. Om pensionärens make/maka inte var yrkesverksam men ännu inte uppnått pensionsålder utgick ett tillägg till hushållet. Detta tillägg drogs in när maken/makan i sin tur gick i pension och började erhålla en egen pension. Hushållets totala pensionsbelopp kom emellertid att behållas på samma nivå som vid den första pensioneringen. Den nederländska konstruktionen kompenenserade på så vis familjer där man annars hade fått en märkbart försämrad inkomst vid den yrkesverksammas pensionering och den hemmavarande ännu inte uppnått pensionsåldern.

Det belgiska nationella pensionssystemet å sin sida gjorde åtskillnad mellan pensioner beräknade på hushåll och individuella pensioner. Vid beräkningen av ersättningsnivån betalades en högre pension ut om hushållet enbart hade en pension baserad på hushållet. När de belgiska myndigheterna fick reda på att paret van Munster, när hustrun uppnått pensionsåldern, började erhålla individuella pensioner reducerades herr van Munsters belgiska

pension och började istället att betalas ut enligt nivån för individuell pension. Detta gjordes trots att den nederländska pensionens totalsumma var densamma. Isolerat ter sig de respektive nationella systemen fullt logiska. Så är emellertid inte fallet när de har att samverka inom EU och dess samordning.

De nationella reglernas utformning ledde till en inkomstförlust som inte hade uppstått om herr van Munster enbart kommit att arbeta i Belgien under hela sitt yrkesverksamma liv. Detta faktum var vad EU-domstolen tog fasta på; utfallet av en förvisso korrekt tillämpning av de belgiska reglerna hindrade den fria personrörligheten och var därför otillåten. Belgien ålades därför av EU-domstolen att tänja på sin nationella lagstiftning och se till att reglerna tolkades på så sätt att den fria rörligheten säkerställdes.

Även andra avgöranden som C-443/93 *Vougioukas*, C-185/04 Öberg och C-137/04 *Rockler* visar på hur EU-domstolen kräver att medlemsstaterna ska åsidosätta nationell lagstiftning när effekten annars blir att lagstiftningen hindrar den fria personrörligheten.

Domstolen tvekar alltså inte att slå ned på situationer som förbisetts av den europeiska lagstiftaren, och som inte är omfattade av förordning 883/2004. EU-domstolen har i dessa avgöranden satt ett särskilt fokus på att det i vissa lägen kan uppstå oförutsägbara situationer. Denna osäkerhet om hur utfallet kan bli påverkar människors benägenhet att flytta och uppta arbete i en annan medlemsstat. Utgången i domstolens avgöranden visar också hur medlemsstaternas önskan om att diktera villkoren för anslutning till deras socialförsäkringssystem utmanas och ifrågasätts, på grundval av den grundläggande principen om fri rörlighet för personer. Denna princip om fri rörlighet har en inbyggd integrationstanke, som inte verkar harmoniskt sida vid sida med medlemsstaternas föreställning om en ren och skär samordning av socialförsäkringssystemen. Den inre marknadens inneboende krafter driver således på en utveckling där allt fler nationella socialförsäkringar omfattas av samordningen – som i sin tur ska förstås, som EU-domstolen uttrycker det, ”i ljuset av EU-rätten”. Samordningen sker således inte längre fullt ut på medlemsstaternas villkor.

Unionsmedborgarskapet

Fri rörlighet för personer utmanar medlemsstaternas syn på välfärd och solidaritet på ett helt annat sätt än fri rörlighet för varor och kapital, som är rena produktionsfaktorer. De rena produktionsfaktorerna har förvisso en påverkan på en stats finanser och därmed indirekt en påverkan på välfärden, men den direkta kopplingen saknas. Den fria rörligheten för personer däremot slår in en kil i den nationella uppfattningen av vad solidaritet är, vem den är ämnad för och på vilket sätt man ska ”göra rätt för sig”.

Vid fri rörlighet för arbetstagare finns det fortfarande en produktionsfaktor kvar och en migrerande arbetstagare gör allt som oftast ”rätt för sig” (se även Joakim Ruists kapitel i denna bok). Som ett parallellt utvecklingsspår finns sedan 1993 unionsmedborgarskapet och därmed en utveckling av en personrörlighet som inte alls är kopplad till den inre marknaden, utan istället är en rätt till fri rörlighet som tillkommer alla unionsmedborgare. Rättsutvecklingen på området har varit intensiv och har kodifierats i direktiv 2004/38 (rörlighetsdirektivet) som införlivats av medlemsstaterna i nationell lagstiftning per den 1 maj 2006. För svensk del har direktivet, huvudsakligen, införlivats i Utlänningslagen (2005:716).

Vad gäller migrerande unionsmedborgare med en uppehållsrätt finns ingen ”nytta” i form av direkta socialavgifter eller skatter som kommer vistelsestaten till godo, så som följer av ett arbete. Istället har vi, i och med unionsmedborgarskapet, börjat röra oss bort från rena ekonomiska bevekelsegrunder för den fria rörligheten mot en union där unionsmedborgarskapet, som EU-domstolen uttryckt det i C-34/09 *Zambrano* utgör den ”grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare”. (Om unionsmedborgarskapets utveckling, se även Hedvig Bernitz kapitel i Europaperspektiv 2012).

Rörlighetsdirektivet interagerar med förordning 883/2004 på ett komplext sätt. Bägge har som mål att främja personrörligheten, men utifrån två olika perspektiv; rörlighetsdirektivet gör det utifrån unionsmedborgarskapet medan förordning 883/2004 till största delen utgår från de yrkesverksamma personkategorierna. Unionsmedborgarskapet har kommit att beröra socialförsäkringen

genom att EU-domstolen i rättsfallet C-85/96 *Martinez Sala* hävdade att kravet om likabehandling av unionsmedborgare gäller alla situationer som omfattas av EU:s kompetensområde. Förordning 883/2004 utgör som bekant en del av EU:s kompetensområde och därmed har medlemsstaterna att numera även utgå från likabehandlingsprincipen gentemot migrerande unionsmedborgare vad gäller de nationella socialförsäkringarna.

Rörlighetsdirektivet är uppbyggt kring tanken att en icke-ekonomiskt aktiv (dvs. ej arbetande) unionsmedborgare har en rätt att vistas i en annan medlemsstat så länge denne inte ligger värdlandets sociala biståndssystem till last. Detta innebär inte att denne unionsmedborgare inte skulle kunna komma i åtnjutande av en vistelsestats övriga välfärdsförmåner, som kan följa av nationell lagstiftning.

Förordning 883/2004 kan härvidlag paradoxalt nog stötta en uppehållsrätt på så vis att vistelsestaten genom artikel 13 e) i förordning 883/2004 pekats ut som behörig (ansvarig) stat. Om denna behöriga stat har socialförsäkringsförmåner som betalas ut på grundval av bosättning, så garanteras plötsligt den ekonomiskt inaktive unionsmedborgarens uppehållsrätt i vistelsestaten genom bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner, som exempelvis barnbidrag. Unionsmedborgaren kommer på så vis att belasta bosättningsstatens välfärd, även om denne inte direkt belastar det sociala biståndssystemet.

Ett rättsfall som belyser denna paradox är Migrationsdomstolens i Göteborg dom, UM 2516-09, *Lewandowska* där Migrationsdomstolen konstaterade att det faktum att Försäkringskassan utbetalade såväl bostadsbidrag som äldreförsörjningsstöd inte kunde påverka bedömningen om Lewandowska kunde anses ha uppehållsrätt eller inte. Domstolen menade att det framgick av de svenska förarbetena till Utlänningslagen att det med begreppet ”ligga bidragssystemet till last,” endast avsågs socialt bistånd enligt socialtjänstlagen. Migrationsdomstolen fann därför att det faktum att Lewandowska fått ersättning från Försäkringskassan inte innebar att hon förverkat sin uppehållsrätt. Domen överklagades av Migrationsverket. Migrationsöverdomstolen kom dock i sitt avgörande, UM 10307-09, att bekräfta Migrationsdomstolens resonemang. Senare rättspraxis

från EU-domstolen har dock balanserat situationen och EU-domstolen talar nu om att man har att se på den aktuella förmånens karaktär snarare än dess beteckning. Med ett sådant synsätt hade det svenska äldreförsörjningsstödet med allra största sannolikhet setts som ett socialt bistånd eftersom det tillkom som ett bistånd vid omvandlingen av den generösare folkpensionen till garantipension i och med det svenska EU-inträdet. Av politiska skäl kom stödet emellertid att administreras av Försäkringskassan.

Oaktat denna senare nyansering från EU-domstolens sida förhåller det sig så att unionsmedborgarskapet utmanar rådande nationella socialförsäkringsförmåner och uppfattningar om solidaritet. Det faktum att förordning 883/2004 pekar ut bosättningsstatens socialförsäkring som behörig vad gäller icke-ekonomiskt aktiva unionsmedborgare, leder ofrånkomligen till att välfärdsmodeller som utgår från en socialförsäkringstillhörighet baserad på bosättning riskerar att öppnas upp. *Beveridgemodellen* och den *Nordiska modellen* utgår båda från en bosättning. Det finns en inbyggd solidaritetstanke i dessa modeller där det arbetande kollektivet sörjer för andra i landet bosatta persongrupper.

Denna solidaritet baserad på bosättning var mer självklar när medlemsstaterna bestämde vilka som fick bosätta sig i landet. Man tog hand om ”de sina”. I och med unionsmedborgarskapet är förhållandet det omvända; det är nu de enskilda som bestämmer var de bosätter sig. Staterna utfärdar inte längre *uppehållstillstånd* till medborgare från andra medlemsstater, utan unionsmedborgarna har en *uppehållsrätt*; en unionsmedborgare kan därför bosätta sig inom unionen så länge han eller hon inte belastar bosättningsstatens sociala biståndssystem. Unionsmedborgaren kanske väljer att bosätta sig en kortare tid i en annan medlemsstat, och en tillhörighet i ordets äldre bemärkelse, kanske inte uppstår. Det faktum att en unionsmedborgare uttryckligen omfattas av förordningen innebär en möjlighet att ”bo till sig” en uppehållsrätt. Detta faktum utmanar gängse föreställningar om välfärdsstaten.

I och med EU-domstolens avgörande i mål C-333/13 *Dano* under senhösten 2014 har dock förutsättningarna för att få socialt bistånd förändrats för de unionsmedborgare som inte är ekonomiskt aktiva.

EU-domstolen följer direktivets lagregler strikt och konstaterar att man inte kan räkna med att få socialt bistånd om man inte är ekonomiskt aktiv. Förhandsavgörandet kan ses som ett steg tillbaka i den expansiva utvecklingen av unionsmedborgares rättigheter. Avgörandet ger emellertid upphov till många frågor om hur ”tillräckliga medel” ska förstås, hur den individuella bedömningen ska göras, och inte minst vilka konsekvenser avgörandet i *Dano*-målet får för socialförsäkringarna. Den fortsatta rättsutvecklingen och de akademiska diskussionerna kommer att räta ut dessa frågetecken, men det kommer att ta en del tid.

EU:s vägval: Urholkad välfärd eller accelererad samordning?

Även om EU på pappret garanterar att medlemsstaternas socialförsäkringar förblir självständiga påverkas de ändå, som vi sett, av den inre marknadens mekanismer och unionsmedborgarskapets utveckling.

Vi har också sett att en välfärdsmodell, eller för den delen socialförsäkringar, som bygger på bosättning påverkas kraftigare. Därmed frestas också den nationella lagstiftaren att ändra sina socialförsäkringar så att dessa blir resistent mot EU-rätten. Avgörandet i målet *Dano* verkar öppna upp för ändringar av nationella socialförsäkringar i riktning mot att man förlitar sig mer på socialt bistånd. Sådana förmåner kan då undantas från en samordning av socialförsäkringsförmåner när en unionsmedborgare saknar uppehållsrätt.

Väljer en medlemsstat att behålla sin nationella omfördelningspolitik oinskränkt riskerar man att kostnaderna ökar vid en tillströmning av unionsmedborgare som försöker ”bo till sig” förmånerna. Om kostnaderna för förmånerna, i ett sådant läge, skulle skjuta i höjden kommer detta i slutändan leda till mindre hållbara sociala välfärdssystem.

Om medlemsstaten istället väljer att förändra sitt sociala trygghetssystem, och rikta det mot den arbetsföra befolkningen, så överger man sin nationella välfärdspolitik och istället uppstår en riktning

som pekar mot en renodlad försäkring där omfördelningspolitiken får stryka på foten. Man kan värja sig för unionsmedborgarskapets krav på likabehandling genom att antingen upphöra med vissa socialförsäkringsförmåner, omvandla dessa till arbetsbaserade förmåner, eller föra över dessa i omstöpt form till renodlat socialt bistånd.

När Sverige gick med i EU 1995 fanns det en medvetenhet om att bosättningsbaserade förmåner kunde exponeras i en högre grad än arbetsbaserade förmåner. Den dåvarande socialförsäkringslagen kom därför att delas upp i en arbetsbaserad försäkring med ersättningsnivåer beräknade utifrån inkomstbortfall, och bosättningsbaserade förmåner som utgår till alla i Sverige bosatta. Vidare kom en garantipension, som var villkorad av kvalifikationsperioder, att införas istället för folkpension. Den tidigare folkpensionen utgick utan kvalifikationsperioder med en fast summa och en redan en kort bosättningsperiod var därför pensionsgrundande. Detta faktum i kombination med förordningens idé om att intjänade försäkringar ska kunna erhållas även vid en flytt till en annan medlemsstat (exportabilitetsprincipen) hade inneburit att det fanns en uppenbar risk för att andra medlemsstaters medborgare skulle se till att kvalificera sig för svensk folkpension för att därefter flytta hem och erhålla full folkpension. Denna omstöpning av folkpensionen ledde till att vissa pensionärgrupper förlorade på reformen och dessa kom att kompenseras genom äldreförsörjningsstödet som kom att administreras av Försäkringskassan. Som vi sett ovan i målet Lewandowska kunde en unionsmedborgare ändå dra nytta av denna förmån, då den av migrationsöverdomstolen sågs som en bosättningsbaserad socialförsäkringsförmån.

Man har som medlemsstat, således, att välja att antingen stå upp för sina socialförsäkringar eller förändra kvalifikationsgrunden. Man kan också välja att helt sonika lägga ned en socialförsäkring. Som exempel på det sistnämnda valde Tyskland på 1990-talet, för att undvika en framtida möjlig export, att begrava ett lagstiftningsinitiativ (*Fink*-modellen) om en kompletterande folkpension för låginkomsttagare, trots att det rådde en politisk konsensus om behovet av en sådan förmån. Alldeles oaktat vägval kan man konstatera att EU-rätten på ett mycket påtagligt sätt påverkar medlemsstaternas social-

försäkringar och deras nationella välfärdsmodeller. Vid en sådan påverkan är det lätt för medlemsstaterna att vända sig inåt istället för att samfällt försöka hantera de ökade skillnader i ekonomiskt och socialt välstånd som uppkommit i och med den ekonomiska krisen; man söker en inre stabilitet samtidigt som man blundar för att en stabilitet på EU-nivå är förutsättningen även för denna inhemska stabilitet.

Medlemsstaterna har inte i egentlig mening vänt sig emot en samordning av socialförsäkringarna när det rör sig om migrerande arbetstagare som bidrar med sociala avgifter till den behöriga statens system. Snarare rör det sig om att medlemsstaterna inte känner sig bekväma med att EU-rätten går in och dikterar hur nationell rätt ska förstås i situationer där förordning 883/2004 inte har svaret; EU-rätten tar över nationell rätt och inkluderar personer som nationell rätt inte ser som omfattade av den nationella socialförsäringen. EU-rätten skär i sådana situationer djupt in i de nationella myndighetsstrukturerna, där de behöriga myndigheterna har att agera utanför nationella rättsregler och administrativa stödsystem.

På samma vis leder utvecklingen av unionsmedborgarskapet till att även migrerande icke-ekonomiskt aktiva personer kan omfattas av socialförsäkringar som präglas av en nationell omfördelningspolitik. Dessa socialförsäkringar har som grund en bosättning i landet och att landets medborgare uppvisar en solidaritet gentemot varandra. Unionsmedborgarskapet och den grundläggande friheten att röra sig fritt inom unionen dyrkar i dessa situationer upp hittills rådande uppfattningar om territoriell välfärd och solidaritet. Vid en förutsättningslös diskussion framstår det som diskutabelt att EU-rätten tillämpas på nationell omfördelningspolitik. En sådan politik utgör den absoluta inre kärnan av en välfärdsstat och syftet med dessa förmåner är inte att hindra en fri personrörlighet. Det rör sig istället om förmåner som ligger i utkanten av socialförsäkringarna, förmåner som inte kräver arbete utan bygger på en kollektiv solidaritet, och som hittills utgått i ett nationellt sammanhang. Dessa förmåner verkar i och med avgörandet i målet *Dano* kunna villkoras genom ett krav på uppehållsrätt, och på så vis tillerkänns medlemsstaterna större makt över sina välfärdssystem.

År 2015 blåser nationella vindar. I debatten som följt på utvidgningen av EU österut och Lehmann Brotherskraschen 2008 har många kommit att se den fria personrörligheten som ett problem; att en migrerande arbetstagare endast är ute efter att utnyttja vistelsestatens välfärdssystem (se även Ann-Cathrine Jungars kapitel om de högerpopulistiska partierna efter EU-valet 2014). Fokus har förflyttats från något som bidrar till den egna statens välfärd genom välbehövlig arbetskraft och inkomster som genererar tillväxt och ökad välfärd, till att bli något som istället gröper ut välfärdsstaten. Parallellt med detta har utvecklingen av ett unionsmedborgarskap lett till en förskjutning från ett rent ekonomiskt perspektiv på den fria rörligheten till ett mer allmänt inkluderande perspektiv. Idén om en solidaritet inom EU, som inte längre känner några nationella gränser eller bygger på en nationell solidaritetskänsla, har visat sig provocera.

Man kan därför skönja en ryggmärgsreflex där medlemsstaterna vill freda sina socialförsäkringssystem och sluta sig inåt. Den paradoxala situationen uppstår att ju mer omfattande samordningen blir, ju tydligare uppstår risken att medlemsstaterna själva utarmar sina socialförsäkringar – och därmed drar man undan mattan för en fri personrörlighet som skulle kunna få fart på den ekonomiska utvecklingen igen.

Icke desto mindre så förhåller det sig så att medlemsstaterna genom EU-fördragen förbundit sig att verka för ett ”nytt” Europa, ett nytt Europa som inte upprepar gångna tiders återkommande misstag och krig. Artikel 3.3 FEU talar därför om en inre marknad där ”Unionen ska verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på välavvägd ekonomisk tillväxt och på prisstabilitet, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas...” Lissabonfördraget talar om en ny social marknadsekonomi som fortfarande väntar på att bli konkretiserad. Kan medlemsstaterna, i ett sådant läge, fortsätta hävda sina nationella sociala trygghetssystem?

Medlemsstaterna har länge sökt att blunda för den inneboende sprängkraften hos den inre marknaden. Medlemsstaterna har istället att fråga sig om man ska stå fast vid en fortsatt begränsad välfärd som utgår från territorialitet eller öppna upp för en välfärd där de

mellanstatliga gränserna suddas ut, och där man även har att ta intryck av unionsmedborgarskapet samt framväxten av individuella grundläggande rättigheter avseende social trygghet.

Hur man än vänder och vrider på situationen förhåller det sig så att medlemsstaterna och EU har att agera. Medlemsstaternas nationella sociala trygghetssystem är inte, och kan inte rent rättsligt vara, opåverkade i ett större EU-rättsligt sammanhang. Frågan som därför måste besvaras är om den fortsatta utvecklingen ska vara lagstiftningsdriven eller om den, som den till övervägande del varit de senaste femtio åren, ska fortsätta dikteras av EU-domstolen.

Det finns i egentlig mening två vägar framåt vad gäller den sociala tryggheten. Den första innebär ingen kursändring utan medlemsstaterna har fortsatt att uppvisa en solidaritet gentemot migrerande persongrupper, med risk för att denna utökade solidaritet står till delar ofinansierad. Den andra vägen går i en federaliserande riktning där EU – mot bakgrund av en välfärd där de nationella gränserna inte längre överensstämmer med den solidaritet som följer av EU-rätten – övertar ansvaret för den sociala välfärden.

Medlemsstaterna har acceptans för solidaritet och gränsöverskridande social trygghet men den kan inte sträckas hur långt som helst. I förlängningen kan sådan solidaritet innebära att hållbarheten i systemen hotas. I och med förhandsavgörandet i målet *Dano*, som diskuterats ovan, verkar också EU-domstolen ha tagit intryck av de diskussioner som förts i många medlemsstater under 2014, om just hållbarheten. Ett större hot härvidlag är dock, då den fria personrörligheten trots allt ännu är begränsad, att den fria personrörligheten felaktigt ifrågasätts som något som enbart kostar, och en politisk strömning uppstår som hotar den inre marknadens grundvalar. Det andra vägvalet är inte heller, enligt min mening, rätt väg framåt eftersom den trots allt marginella personrörligheten inte kan tas till intäkt för en långtgående federalisering. Det finns, i dagsläget, inte heller någon politisk konsensus om en federation i dagens EU, och därmed kommer inte den andra vägen heller att kunna beträdas. Detta innebär dock inte att medlemsstaterna kan fortsätta sticka ned sina huvuden i sanden.

Från domstolsstyre till demokratiska beslut om välfärden?

Valet kan framstå som att medlemsstaterna har att välja mellan pest och kolera. I ett sådant läge kan det vara nyttigt att se på situationen från ett helt nytt perspektiv. De sociala trygghetssystemen och dessas interaktion är så pass komplexa, att en distributiv rättvisa där millimeterrättvisan råder inte kan uppstå. Istället för att försöka sig på att konstruera allomfattande och svåröverskådliga kompensationsystem har man kanske istället att fråga sig den grundläggande frågan; hot eller möjlighet?

Det förhåller sig på så vis att de flesta EU-medlemsstater dras med en negativ befolkningstillväxt. En alltmer åldrande befolkning ska stöttas av allt färre yrkesarbetande. Med rådande demografiska strukturer kommer de egna befolkningarna snart inte att räcka till att upprätthålla de nationella välfärdssystemen (om detta, se även Eskil Wadensjös kapitel i Europaperspektiv 2012). Medlemsstaterna kommer därför i framtiden, oaktat dagens hållning, bli tvingade att börja tävla om arbetskraft genom att erbjuda generösa villkor för migrerande arbetskraft, däribland attraktiva socialförsäkringar. För att en sådan dragkamp ska bli konstruktiv och hållbar i längden måste den nuvarande idén om en nationalstat revideras och migrerande personer börja ses som en möjlighet att gemensamt inom EU utveckla hållbara välfärdssystem. Medlemsstaterna bör därför ta initiativet och inte fortsatt överlåta detta ansvar till EU-domstolen. Man får inte glömma bort att domstolen inte har mandat att utveckla hållbara socialförsäkringssystem, utan har att döma i enskilda mål utifrån den inre marknaden och unionsmedborgarskapet. En sammantagen rättspraxis kan inte utgöra basen för ett nytt, mer dynamiskt välfärdssystem.

Utgångspunkten i dessa diskussioner bör vara hur medlemsstaterna önskar se EU om 25 år, med beaktande av såväl nuvarande som framtida regionala skillnader. Dessa framtidsmodeller bör ha som mål att överbrygga det sociala välfärdsgap som just nu råder – utan att medlemsstaternas inbördes dynamiska ekonomiska olikheter urholkas helt. I en alltmer globaliserad värld ligger EU:s

framtid i gemenskap, och inte i en individualisering. EU-domstolens rättsutveckling kan paradoxalt nog vara utgångspunkten för diskussionerna, där domstolen börjat montera ned den territoriella solidariteten. Vid diskussionerna har man att begrunda det faktum att "[d]är den ensamme blir övervunnen, kan två stå emot. Och en tredubbelt tvinnad tråd brister inte så lätt." (Pred. 4:12 FB).

Källor och litteratur

Socialförsäkringen och dess utmaningar kan närmas från många forskningsdiscipliner. Jag har närmat mig från en huvudsakligen juridisk synvinkel men för att förstå dynamiken och utmaningarna är det viktigt att kunna sätta socialförsäkringen i ett större sammanhang. För en första överblick rekommenderas därför en översikt skriven av Ann-Charlotte Ståhlberg, *Socialförsäkringarna i Sverige* (Stockholm: SNS Förlag, 2004). En mer principiell genomgång ges i den engelskspråkiga boken av Danny Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2:a upplagan, 2006). Riksförsäkringsverket redogör i sin årsbok från 1999, *Socialförsäkringsboken 1999: Socialförsäkringens idé* (Stockholm: Riksförsäkringsverket, 1999) för såväl de bakomliggande drivkrafterna för en svensk socialförsäkring, som internationella utvecklingslinjer.

Den som vill förstå bakomliggande nationalekonomiska förklaringsmodeller kan utgå från Lars Hultkrantz och Jan-Eric Nilssons bok, *Samhällsekonomisk analys – en introduktion till mikroekonomin*, (Stockholm: SNS Förlag, 2:a upplagan, 2004). För en mer ingående nationalekonomisk analys rekommenderas Nicholas Barr, *Economics of the Welfare State* (Oxford: Oxford University Press, 5:e upplagan, 2012). De olika välfärdsmodellerna och deras utfall presenteras av Gösta Esping-Andersen i hans numera klassiska, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (London: Polity press, 1990).

EU-rätten och dess särdrag förklaras på ett tydligt sätt i den kortfattade *Introduktion till EU*, skriven av Ulf Bernitz och Anders Kjellgren (Stockholm: Norstedts, 2014). För en mer ingående genom-

gång av EU-rätten rekommenderas *Europarättens grunder* (Stockholm: Norstedts, 2014) av samma författare.

Jag har skrivit närmare om EU:s samordning av medlemsstaternas socialförsäkringssystem genom förordning 883/2004 i boken *Introduktion till EU:s socialförsäkringsrätt* (Stockholm: Norstedts, 2012). Rob Cornelissen ger en överblick över samordningen inom EU över tid i artikeln ”50 Years of European Social Security Coordination” (*European Journal of Social Security* 11: 1–2, 2009). Den enda nu aktuella monografien om EU:s samordning utgörs av Frans J.L. Pennings bok *European Social Security Law* (Antwerpen: Intersentia, 6:e upplagan, 2015). Äldre monografier som är värda att nämnas i sammanhanget är Robin Whites *EC Social Security Law* (Harlow: Longman, 1999) och Philippa Watsons eminenta *Social Security Law of the European Communities* (London: Mansell, 1980).

För utmaningarna vad gäller unionsmedborgarna rekommenderas två artiklar; Staffan Ingmanson, ”Migrerande studenter: välfärdsturer eller framtidsbyggare?” (*Europarättslig Tidskrift* 2, 2007) och Thomas Erhags kapitel ”Bedömning av uppehållsrätt i socialförsäkringen” i *Festskrift till Lotta Vahlne Westerhäll* (Stockholm: Santérus, 2011). Förhandsavgörandet *Dano* kommer med all säkerhet att leda till många kommentarer. *Common Market Review* kommer att vara en tidskrift att följa i detta avseende. De första kommentarerna finns ännu så länge på internet. Se exempelvis Daniel Thymys artikel ”EU Free Movement as a Legal Construction – Not as Social Imagination” i webbtidskriften *Eutopia Law* (<http://eutopialaw.com/2014/11/13/eu-free-movement-as-a-legal-construction-not-as-social-imagination/>).

Frågeställningen hur globaliseringen kan tacklas går igenom av Agneta Kruse i rapporten *Socialförsäkringar och globalisering* (Stockholm: Globaliseringsrådet, 2009).

Avslutningsvis kan nämnas att en djupgående analys av EU-rätten och dess påverkan på de nationella socialförsäkringarna görs i min kommande avhandling som publiceras i maj 2015 med den preliminära titeln *Suveränitetserosion*.

Tillitens roll för skillnader i hälsa och välbefinnande i EU

av Martin Ljunge

Det finns stora skillnader i välbefinnande och välbefinnande mellan olika länder i EU och även inom medlemsländerna. Socialt kapital och i synnerhet tillit har pekats ut som en viktig faktor bakom social och ekonomisk utveckling. De skillnader som uppdragats i samband med den ekonomiska krisen kan ses som påminnelser om de strukturella skillnader som föreligger mellan länderna i EU. Det är t.ex. möjligt att den goda utvecklingen i EU:s sydliga periferi sedan den gemensamma valutan var en parentes och att de underliggande strukturella skillnaderna mellan länderna åter formar utvecklingen. En sådan underliggande skillnad är det sociala kapitalet och den sociala tilliten som skiljer sig markant inom EU.

Den övergripande frågan för denna bok är om de ekonomiska och sociala skillnaderna inom EU – det välbefinnandegap som titeln pekar på – är på väg att permanentas, eller om de kan och bör motverkas med politiska åtgärder. Jag belyser i kapitlet hur ny forskning kan ge svar på hur skillnader i hälsa och välbefinnande kan minskas. Fokus ligger på en ansats som kan utröna den kausala riktningen på sambanden mellan tillit, hälsa, och välbefinnande. Jag finner tydliga bevis för att tillit främjar hälsa och välbefinnande. Resultaten pekar på vikten av att främja tillit bland EU-medborgare som ett led i att motverka effekterna av den ekonomiska krisen och de strukturella skillnaderna mellan medlemsländerna.

Kapitlet är uppdelat i ett antal avsnitt. Först diskuterar jag vad tillit är och hur den skiljer sig geografiskt i EU och världen. Nästa avsnitt presenterar den ansats jag utvecklat i min forskning: att studera barn till invandrare och hur dessas tillit, hälsa, och välbefinnande kopplas till förhållanden i föräldrarnas härkomstland. De följande två

avsnitten presenterar hur tillit bland barnen formas beroende på förhållande i moderns respektive faderns födelseland. Nästföljande två avsnitt studerar hur tillit påverkar först hälsa och sedan arbetsutbud och välbefinnande. Det sista avsnittet summerar resultaten och diskuterar implikationer för politiken i EU och medlemsländerna.

Tillit - vad är det?

Skandinavien är världsledande i tillit. Sverige, Norge, Danmark och Finland innehar de fyra tätplaceringarna bland världens länder. Det är något som utmärker oss gentemot resten av världen. Vi är även samhällen som är socialt och ekonomisk välutvecklade, rimligen delvis som en följd av vår höga tillit. Den höga utvecklingen bidrar även till att upprätthålla tilliten.

Vad menar vi med tillit? Det finns många aspekter på tillit. Den som rönt mest uppmärksamhet och har starkast koppling till god utveckling är allmän eller social tillit. Med det menas tilliten till folk i allmänhet, dvs. individer som man inte har någon direkt relation till. Dessa svaga band visar sig viktiga, och skiljer sig från starka band och specifik tillit till t.ex. familjen, släkten, grannar, eller polisen. Jag fokuserar på den allmänna tilliten.

Hur mäter vi tillit? Den mäts oftast genom en enkätfråga som lyder "Skulle du säga att man i allmänhet kan lita på de flesta människor eller att man inte kan vara nog försiktig när man har att göra med andra människor?" Svaret att man i allmänhet kan lita på de flesta människor tolkas som att individen har hög tillit.

Det kan kanske tyckas svårt att jämföra en sådan fråga som den om tillit till människor i allmänhet mellan olika länder. Uppfattas frågan på liknande sätt i olika kulturer? Det är så klart omöjligt att veta exakt hur den uppfattas runt jorden men den verkar dock fånga viktiga skillnader. Länder där många säger att man i allmänhet kan lita på människor är också platser där tappade plånböcker med kontanter samt ägarens adress returneras till ägaren (sådana experiment har utförts), ofta med kontanterna. Länder med hög tillit har också låg korruption och diplomater som betalar sina felparkeringsböter.

Sett över den svenska befolkningen så säger två av tre att man i allmänhet kan lita på människor. I Italien är det hälften så många som uttrycker hög tillit. Norra Europa har högre tillit än södra Europa men lägre än Skandinavien. Östeuropa ligger lägre än Sydeuropa. Sett över världen ligger engelsktalande länder högt men lite efter Skandinavien. Afrika och Latinamerika ligger lägst. I Brasilien uttrycker endast en av sjutton att de flesta är att lita på.

Ett naturligt experiment utifrån familjebakgrund

Om man frågar personer om deras tillit, hälsa, och välstånd så är det sannolikt så att de med hög tillit också mår bra och har det gott ställt. Kan man då dra slutsatsen att det är tilliten som lett till deras välmående? Det är så klart möjligt men det kan också vara så att de i god hälsa och med högre inkomster uttrycker hög tillit eftersom det gått bra för dem. På liknande sätt kan de med dålig hälsa och mindre välstånd uttrycka misstänksamhet mot människor i allmänhet. För att förstå om tillit leder till välmående måste vi gå längre än att studera samvariationen bland individer.

Hur kan problemet med att bestämma orsaksriktningen mellan tillit och välmående lösas? Vi behöver ett mått på tillit som inte kan påverkas av individens välmående. Här kommer barn till invandrare till undsättning då de öppnar upp för ett slags naturligt experiment. De lever alla i samma land och påverkas av samma institutioner och miljö men deras föräldrar har olika bakgrund. Om tillit överförs inom familjen, från förälder till barn, kan tilliten i härkomstlandet användas som ett mått på barnets tillit. Avgörande här är att välmåendet hos barnet, som lever i ett annat land än det föräldern föddes i, inte kan påverka tilliten i ett annat land. Om det finns en koppling mellan tilliten i föräldrarnas härkomstland och barnets välmående så måste den kausala riktningen vara från tillit till välmående. Jag har använt den här ansatsen i min forskning.

Första steget i att studera om tillit påverkar välstånd är att studera om faktorer i föräldrarnas härkomstland påverkar tilliten hos barnet.

Om så är fallet kan faktorn som påverkar barnets tillit användas som mått på barnets tillit. I andra steget kan faktorn i härkomstlandet relateras till barnets välmående. I nästa sektion studerar jag faktorer på moderns sida och i följande sektion faktorer på faderns sida.

Datan jag använder kommer från European Social Survey. Enkäten genomförs vartannat år med början 2002. Jag studerar 30 länder inklusive de flesta EU länder plus ett antal närliggande länder (t.ex. Norge, Turkiet, Ukraina).

Utmärkande för den här enkäten är att den inkluderar frågor om de medverkande personernas födelseland samt föräldrarnas födelseländer. Det innebär att jag kan identifiera barn till invandrare och vilka länder de härstammar från. Enkäten innehåller även information om tillit, hälsa, utbildning, arbete, och inkomst, utöver demografisk information som ålder och kön.

Jag studerar invandrades vuxna barn, och i genomsnitt är de medverkande personerna 43 år. De liknar den allmänna befolkningen längs observerbara faktorer. De har liknande utbildning och äktenskapsstatus. De har något högre arbetslöshet men också något högre anställningsgrad än den allmänna befolkningen. Det verkar alltså inte som den studerade populationen, barn till invandrare, avviker från den allmänna befolkning nämnvärt. Noterbart är att barnen till invandrare uttrycker lika hög tillit som den allmänna befolkning i genomsnitt, men denna likhet i genomsnitt döljer systematiska skillnader beroende på härkomst vilka jag presenterar nedan.

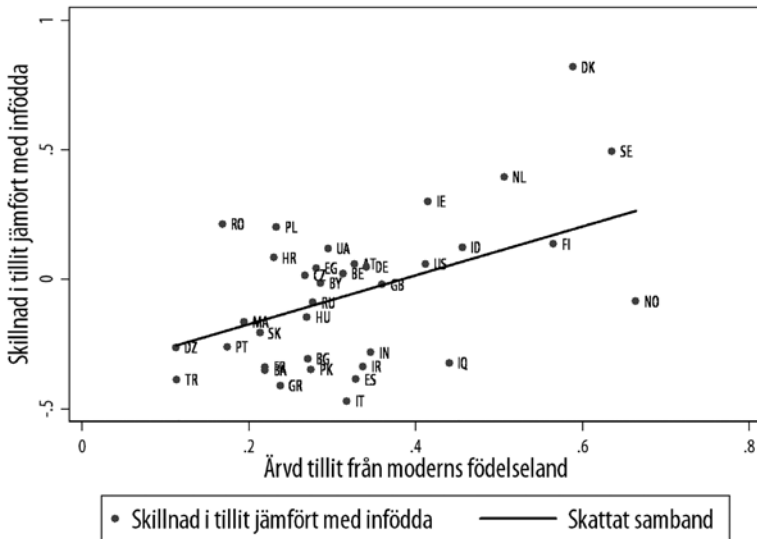
Andelen av befolkningen som uttrycker hög tillit i härkomstlandet kommer från den kombinerade European och World Values Survey. Med hjälp av den enkäten kan jag utöka härkomstländerna till alla världsdelar. Jag kan matcha barn till invandrare i den europeiska enkäten till ett 90-tal härkomstländer i den världsomspännande enkäten.

Tillit inom familjen - moderns roll

Det finns ett starkt positivt samband mellan barnets tillit och andelen som har hög tillit i moderns födelseland. Sambandet illustreras i Figur 1. På den horisontella axeln anges andelen med hög tillit i

moderns födelseland. Datan kommer från den världsomspännande enkätundersökningen World Values Survey. Här mäts andelen som uttrycker hög tillit, så 0,4 anger att 4 av tio i landet uttrycker hög tillit. På den vertikala axeln anges skillnaden i tillit mellan de med ett visst härkomstland och de infödda (som ett genomsnitt över de 29 födelseländerna i studien). Exempelvis innebär 0,5 att barn till invandrade mödrar uttrycker en halv enhets högre tillit än infödda. På den vertikala axeln kommer tillitsmättet från den europeiska enkäten där individer får markera sin tillit på en skala från 0 (lägst tillit) till 10 (högst tillit).

Vi ser i Figur 1 att de med en mor från ett land med hög tillit (t.ex. Sverige, SE i figuren) uttrycker högre tillit än de med en mor från ett



FIGUR 1. SKILLNAD I TILLIT BLAND BARN TILL INVANDRARE OCH ANDEL MED HÖG TILLIT I MODERNIS FÖDELSELAND

Anmärkning: Den horisontella axeln anger andelen som uttrycker hög tillit i moderns födelseland. Den vertikala axeln mäter skillnaden i tillit mellan barn till invandrade med härkomst från ett visst land och infödda i deras födelseland, och skillnaden är beräknad som ett genomsnitt över de 29 födelseländer som studeras.

Källa: Ljunge, Martin (2014), "Trust Issues: Evidence on the Intergenerational Trust Transmission from Children of Immigrants" (*Journal of Economic Behavior and Organization* 106).

lågtrillitsland (t.ex. Portugal, PT i figuren). Det positiva sambandet tyder på att tillit överförs från modern till barnet även då barnet lever i en annan miljö än där modern föddes. Det visar alltså att familjen är viktig för formandet av barnets tillit. En del av tilliten är bestående över generationerna även om barnet befinner sig i en helt annan miljö.

I Figur 1 ser vi sambandet utan att hänsyn tas till andra faktorer. Det är möjligt att barn till föräldrar med härkomst från länder med hög tillit skiljer sig från andra på olika sätt. Jag har i analysen tagit hänsyn till ålder, kön, utbildning, arbetsmarknadsdeltagande, civilstånd och religion. Det påverkar inte det starka sambandet nämnvärt. Det kan ju också vara så att kvinnor som invandrat skiljer sig från andra och att de träffar andra makar. För att beakta skillnader bland föräldrarna har jag tagit hänsyn till moderns och faderns utbildning och om de arbetade när barnet var 14 år. Dessa faktorer påverkar inte sambandet mellan individens tillit och tilliten i föräldrarnas härkomstland. Hög utbildning bland föräldrarna har ett positivt samband med barnets tillit. Det indikerar att ökad utbildning kan ha långsiktigt gynnsamma effekter då det kan öka tilliten i nästa generation.

Har mödrar större inflytande på döttrar än på söner? Jag finner inte belägg för att så är fallet. Den skattade effekten är lite högre för döttrar än för söner men det kan inte uteslutas med någon större säkerhet att effekterna är desamma. Moderns inflytande håller i sig över livet; jag finner ingen skillnad när jag jämför äldre individer med yngre som är närmare barndomen och föräldrarnas starka inflytanden.

Jämförelserna görs inom samma födelseland och mellan individer vars föräldrar har olika härkomstland. Det innebär att alla gemensamma influenser på individens tillit som det politiska systemet och den genomsnittliga tilliten i födelselandet har tagits hänsyn till. En annan sak är om andra faktorer i föräldrarnas härkomstland kan förklara individens tillit. Den genomsnittliga tilliten i ett land har starka samband med ekonomisk utveckling och välfungerande institutioner (se även Bo Rothsteins kapitel i denna bok) så det skulle ju kunna vara dessa faktorer som formar individens tillit i stället för tilliten i föräldrarnas härkomstland.

Jag undersöker influenserna på individens tillit från en rad andra faktorer. Först tar jag hänsyn till den ekonomiska utvecklingsnivån i härkomstlandet, mätt med bruttonationalprodukten per capita. Detta påverkar inte det starka positiva inflytandet från tillit i härkomstlandet och jag finner även stöd för att de vars föräldrar har härkomst från mer utvecklade länder har högre tillit. I nästa steg tar jag även hänsyn till hur demokratiska de politiska institutionerna är (mätt med den s.k. polity2-variabeln). De politiska institutionerna i moderns födelseland har ingen märkbar influens på individens tillit. Jag tar även hänsyn till kvinnors arbetskraftsdeltagande och utbildning i härkomstlandet. Här finner jag att ha en mor från ett härkomstland där fler kvinnor arbetar har en stark positiv influens på individens tillit (men då den faktorn inkluderas är inte ekonomisk utveckling en tydlig influens längre). Inflytandet av tillit i moderns härkomstland förblir en stark positiv influens på individens tillit även då alla de andra faktorerna i härkomstlandet tas hänsyn till.

Den skattade effekten av härkomstlandets tillit är stor. Att öka den ärvda tilliten från Portugals nivå till Sveriges motsvarar mer än den tillitshöjande effekten av en gymnasieutbildning (jämfört med mindre utbildning) eller hälften av en högskoleutbildning. Utbildning är den faktor som mest kraftfullt förutsäger tillit och effekten av härkomstlandets tillit är på samma nivå som dessa faktorer, vilket ger vid handen att den skattade influensen av ärvd tillit är storleksmässigt viktig.

Ett annat sätt att värdera den ärvda tillitens roll är att jämföra den med inflytandet från andra faktorer i härkomstlandet. Om vi relaterar de genomsnittliga tillitsskillnaderna för varje härkomstgrupp till de faktorer i härkomstlandet vi undersökte ovan (förutom tillit var det ekonomisk utveckling, demokrati, kvinnors arbete och utbildning) ser vi att ärvd tillit står för 65 procent av den förklarade skillnaden i tillit. Även det är en stor roll.

Spelar det någon roll i vilket land individen lever eller vilket land modern kommer ifrån? Man kan tänka sig att det spelar roll om anpassningen för barnet i sitt land är till högre eller lägre nivåer jämfört med moderns födelseland. Det kan t.ex. vara så att det går snabbare att anpassa sig till lägre tillitsnivåer. En person med hög

tillit kan snabbt bli bränd av opålitliga individer i ett land med låg tillit, och snabbt lära sig att inte lita på människor i allmänhet. Å andra sidan så aktar sig individer med låg tillit att lita på andra även i miljöer med hög tillit. De får således få lektioner i att det kan löna sig att lita på människor då de håller sig inne i sitt skal och det tar lång tid att anpassa tillitsnivån uppåt.

Jag har delat in individer i två grupper. I den första gruppen är de som är födda i ett land med lägre genomsnittlig tillit än i moderns födelseland (dvs. anpassar sig till lägre nivåer). Den andra gruppen utgör de födda i ett land med högre tillit än i moderns födelseland (dvs. anpassar sig till högre nivåer). Jag skattar sedan överföringen av tillit för båda grupperna. Jag finner en starkare effekt i den senare gruppen vilket kan tolkas som att anpassningen går långsammare där. Det är i linje med argumentet ovan. Skillnaden mellan grupperna är dock inte så stor att vi kan utesluta att den är likadan i båda grupperna. Resultaten ger en indikation på skillnader beroende på födelse- och härkomstland.

Vi kan lära oss ytterligare om hur överföringen av tillit skiljer sig då vi studerar fyra grupper. På både individens och moderns sida delar jag upp länderna baserat på om de har hög eller låg tillit. Sedan skattar jag överföringen av tillit i varje av de fyra grupperna. Födelseländer med hög tillit återfinns främst i norra och västra Europa medan låg tillit finns i södra och östra Europa. Härkomstländer där minst 30 procent har hög tillit klassificeras som högtillitsländer och de med färre som lågtillitsländer.

Jag skattar en stark överföring av tillit för individer födda i högtillitsländer, oavsett härkomst. Effekten är allra starkast för dem med härkomst från länder med låg tillit. För individer födda i länder med låg tillit finns ingen tydlig effekt av tillit i moderns härkomstland oavsett om den var hög eller låg. Mönstret passar beskrivningen ovan. I lågtillitsländer verkar det som individen anpassat sin tillit till den lokala nivån i andra generationen. De starka skattningarna i högtillitsländer visar att det tar lång tid att bygga tillit här, åtminstone två generationer. Den starkare effekten för de med härkomst från lågtillitsländer indikerar även att det tar ännu längre tid för den gruppen.

I nästa steg ändrar jag vad som betraktas som ett härkomstland med hög tillit. Den nya skiljelinjen är att minst 40 procent uttrycker hög tillit. Skattningarna för de fyra grupperna liknar föregående indelning med ett fascinerande undantag. Den starkaste skattningen är nu för gruppen med härkomst från mycket hög tillit som bor i länder med låg tillit. Det visar ett undantag från idén att individer snabbt anpassar sig till låg tillit.

Om tilliten i härkomstlandet är tillräckligt hög överförs den till nästa generation även om barnen lever i en miljö som inte uppmantrar hög tillit. Detta sker genom överföring inom familjen, från moder till barn. Resultatet visar på en extra nytta av att ha mycket hög tillit, som vi har i Skandinavien. Mycket hög tillit kan överleva dramatiska förändringar i omgivningen, pga. familjens viktiga roll i normbildningen, och ger en förklaring till varför vi har en ihållande hög tillit här.

Så här långt har endast tilliten i moderns hemland behandlats. Hur ser det ut på faderns sida? När jag skattar effekten av tillit i faderns härkomstland finner jag en positiv skattning men den är inte stark nog för att rimligen utesluta att den är obefintlig. Det innebär att det inte finns starka bevis för att tilliten i faderns härkomstland har en tydlig effekt på barnets tillit.

Jag har även studerat en modell där tilliten i både moderns och faderns härkomstland ingår. Som tidigare finner jag en stark effekt på moderns sida men ingen tydlig effekt på faderns sida. I den här modellen finner jag även att skillnaden mellan moderns och faderns inflytande är tydlig. Det visar att det finns tydliga skillnader mellan modern och fadern för hur normer som tillit formas i familjen.

Resultatet innebär inte att fäder inte spelar roll i normbildningen. Det är möjligt att fäderna har andra influenser som inte beaktats i analysen här. Fädernas roll är något jag utforskar i nästa sektion.

Tillit inom familjen – faderns roll

På faderns sida finner jag att det är demokratiska institutioner som formar tillit. Individer med fäder från mer demokratiska länder

uttrycker högre tillit än de med fäder från mindre demokratiska länder. Som tidigare diskuterats ger ansatsen en tydlig orsaksriktning från mer demokrati till högre tillit.

Resultatet ger ammunition åt demokratibbyggare. Demokrati kan ses som ett mål i sig självt. Min analys visar att mer demokrati även kan främja tillit; en faktor som kopplats till bättre ekonomisk och social utveckling. Mer demokrati kan alltså få en rad positiva följdverkningar genom att den ökar tilliten. Sådana effekter ger ytterligare argument till att sprida demokratiska institutioner i världen.

Analysen ger också direkt stöd till en av hypoteserna i statsvetarprofessorn Robert Putnams välkända bok *Making Democracy Work* från 1993 där han studerar olika regioner i Italien. Han finner väl fungerande politiska institutioner och hög tillit i norra Italien medan de södra delarna kännetecknas av låg tillit och dåligt fungerande allmänna institutioner. Han tolkar det som att det positiva sambandet mellan tillit och politiska institutioner speglar effekter i båda riktningarna. Jag kan ge belägg åt hypotesen i riktningen från mer demokratiska institutioner till högre tillit.

Jag finner även belägg för att det är befolkningen som spelar roll och inte nödvändigtvis platsen där institutionerna finns geografiskt. De individer jag studerar, barn till invandrare, lever under andra institutioner än där fäderna föddes. Det är alltså inte en effekt av de politiska institutionerna där de finns som jag skattar. Det jag finner är effekten av de politiska institutionerna på individers attityder som sedan överförs inom familjen. Resultaten ger även en fingervisning om hur ihållande effekterna av politiska institutioner är; de fortlever åtminstone i två generationer. Det tar alltså generationer att skaka av sig ett odemokratiskt arv. Det pekar också på vikten av uthållighet i att förverkliga de fulla effekterna av mer demokrati.

I analysen tar jag hänsyn till individuella faktorer som demografiska karaktäristika, utbildning, inkomst och religion. Dessa faktorer har inte någon nämnvärd effekt på den skattade effekten som demokrati i faderns härkomstland på har på en individs tillit. Detsamma gäller föräldrarnas utbildning och arbetskraftsdeltagande.

Mer utvecklade länder tenderar att vara mer demokratiska. För att särskilja influenser av härkomst från länder med högre utveckling

och mer demokrati har jag även tagit hänsyn till bruttonationalprodukten per capita i härkomstlandet. Ekonomisk utveckling i föräldrarnas härkomstland har ingen tydlig influens på tillit medan effekten av demokrati är fortsatt stark. Jag tar också hänsyn till rättsstatens beskaffenhet med samma resultat. Även tillit i härkomstlandet saknar tydlig effekt på faderns sida, till skillnad från moderns sida som tidigare diskuterat.

Ytterligare ett mått på politiska influenser är hur viktigt det anses vara med politik i föräldrarnas härkomstland. Detta mått, som kommer från World Values Survey, visar sig ha en stark positiv influens på barnens tillit tillsammans med demokratiska institutioner som fortsatt har en tydlig influens. Resultatet ger ytterligare bränsle åt analysen att politiska influenser är viktiga för skapandet av tillit då endast de två variabler som mäter politik är tydliga effekter.

Då många europeiska länder har högsta värdet på demokratimåttet skulle man kunna ana att dessa ligger bakom resultatet. Jag studerar sambandet för alla härkomstländer förutom de mest demokratiska för att undersöka detta. Modellen inkluderar alla de nämnda faktorerna i härkomstlandet. Endast demokratimåttet visar sig ha en stark influens på tillit när jag studerar länder som inte har det högsta värdet på demokratimåttet. Det stärker analysen att det är de politiska institutionerna som fortsatt är den tydliga faktorn även i det här fallet.

Tillit främjar hälsa

Så här långt har vi diskuterat hur tillit formas genom olika influenser på moderns och faderns sida. På moderns sida är den starka faktorn tillit i härkomstlandet medan på faderns sida är det graden av demokrati i härkomstlandet. Har då tilliten någon inverkan på vilka val människor gör och hur de mår? Jag har studerat flera aspekter av hur människor betar sig och deras välbefinnande och relaterat det till tillit. Nedan fokuserar jag på influenserna på moderns sida.

Först studerar jag individens hälsa. Det främsta måttet är självupplevd hälsa, vilket mäts med en fråga i enkätundersökningen

jag studerar. Individens får frågan om hur han eller hon upplever sin hälsa i allmänhet. De fem svarsalternativen är mycket bra, bra, ganska god, dålig, och mycket dålig. De flesta säger att deras hälsa är bra (2 av 5) eller mycket bra (1 av 4).

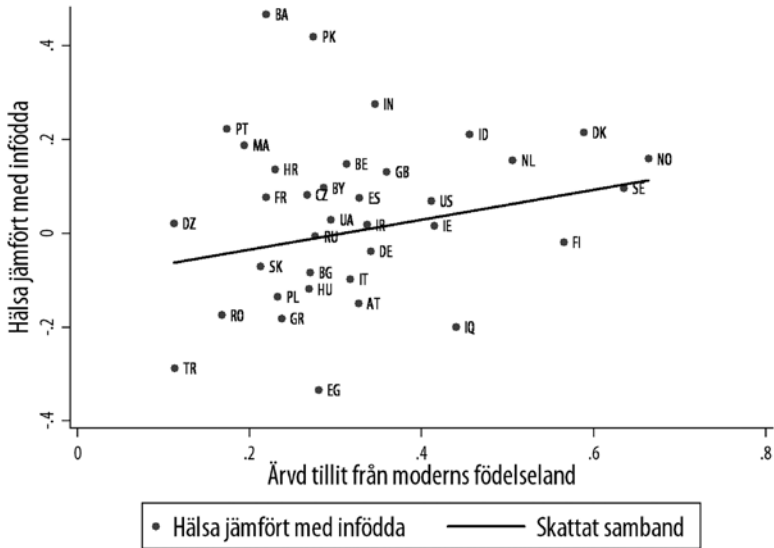
De med en moder från högtillitsland uttrycker bättre hälsa än de med en moder från ett land med låg tillit. Metoden är densamma som när jag studerade hur tillit överförs mellan generationerna. Jag studerar barn till invandrare och relaterar deras självupplevda hälsa till tilliten i härkomstlandet på moderns sida.

Det positiva sambandet mellan tillit och hälsa illustreras i Figur 2. På den horisontella axeln ges andelen av befolkningen som uttrycker hög tillit i moderns födelse-land (precis som i den tidigare figuren). På den vertikala axeln anges skillnaden i självupplevd hälsa mellan barn till invandrare med en given härkomst och infödda (skillnaden är ett genomsnitt över de 30 europeiska länder där barnen lever).

Det positiva sambandet i Figur 2 visar att de vars mödrar har härkomst från länder med hög tillit uttrycker bättre hälsa än de vars mödrar har sitt ursprung i lågtillitsländer. Vad innebär sambandet? Som vi tidigare sett är tilliten i moderns härkomstland ett mått på individens tillit. Denna bestående del av en individs tillit, mätt genom tilliten i moderns härkomstland, kan alltså se som en orsak bakom individens bättre hälsa. En stor fördel med ansatsen att studera barn till invandrare, som tidigare diskuterats, är att den ger en tydlig orsaksriktning från tillit till hälsa. Det är inte rimligt att en individs hälsa påverkar den genomsnittliga tilliten i ett annat land.

Jag har även undersökt om sambandet mellan tillit och hälsa kan förklaras med individuella faktorer som ålder, utbildning och civilstånd. God hälsa korrelerar positivt med hög utbildning, arbete, gift civilstånd, och åtminstone medelhög inkomst. Jag finner att sambandet mellan tillit och hälsa finns kvar även då de individuella faktorerna tas hänsyn till.

Föräldrarnas utbildning och arbetsmarknadsdeltagande (då individen är 14 år) har även beaktats. Hög utbildning hos fadern har ett starkt samband med individens hälsa. Sambandet mellan tilliten i moderns hemland och hälsa är fortsatt stark också i det här fallet.



FIGUR 2. SKILLNAD I HÄLSA BLAND BARN TILL INVANDRARE OCH ANDEL MED HÖG TILLIT I MODERNS FÖDELSELAND

Anmärkning: Den horisontella axeln anger andelen som uttrycker hög tillit i moderns födelseland. Den vertikala axeln mäter skillnaden i hälsa mellan barn till invandrare med härkomst från ett visst land och infödda i deras födelseland, och skillnaden är beräknad som ett genomsnitt över de 30 födelseländer som studeras.

Källa: Ljunge, Martin (2014), "Social Capital and Health: Evidence that Ancestral Trust Promotes Health among Children of Immigrants" (*Economics & Human Biology* 15).

Jag undersöker även om andra faktorer i föräldrarnas härkomstland relaterar till individens hälsa. Tillit har som tidigare nämnts ett tydligt samband med ekonomisk utveckling. Jag använder bruttonationalprodukten per capita som mått på ekonomisk utveckling, men den har ingen tydlig inverkan på individens hälsa medan effekten av tillit i moderns härkomstland är fortsatt stark. Det kan också vara så att länder skiljer sig åt vad gäller hur de rapporterar sin självupplevda hälsa. Det skulle till exempel kunna vara så att i länder med hög tillit så har man också en mycket hög självupplevd hälsa, och att det är den självupplevda hälsan snarare än tillit som påverkar individens tillit. Jag finner dock att den genomsnittliga självupplevda

hälsan i föräldrarnas härkomstland har en otydlig influens på individens hälsa men att tilliten fortsatt är en stark faktor.

Utöver självupplevd hälsa tar jag också hänsyn till objektiva hälso-mått i ursprungslandet. Jag använder tre breda mått; genomsnittlig förväntad livslängd, spädbarnsdödlighet, och sannolikheten att ett barn dör innan 5-årsdagen. Inget av dessa mått har en tydlig relation till individens hälsa då jag tar hänsyn till tillit i moderns ursprungsland som har en stark influens på hälsan.

Jag har även tagit hänsyn till institutionella faktorer. Högtillits-samhällen tenderar att kännetecknas av mer jämlik inkomstfördelning, en fungerande rättsstat, och mer demokratiska politiska institutioner. Man skulle kunna tro att dessa faktorer har en inverkan på individers hälsa. I synnerhet inkomstjämlighet och hälsa har debatterats intensivt efter forskarna Richard Wilkinsons och Kate Picketts bok *Jämlikhetsanden*, som kom 2009 och argumenterar att mer jämlikhet främjar hälsa. Jag använder två mått på inkomstjämlighet, Gini koefficienten och kvoten mellan inkomsterna hos den rikaste och fattigaste femtedelen av befolkningen (Gini-koefficienten används mera allmänt medan kvoten föredras av författarna till *Jämlikhetsanden*). Jag finner inte någon tydlig effekt av ekonomisk ojämlikhet i föräldrarnas härkomstland med något av måtten, medan tillit i moderns härkomstland är en stark influens som tidigare. Det indikerar att om det finns en effekt av ekonomisk ojämlikhet på hälsa så är effekten inte ihållande över generationerna.

Även de andra två institutionella faktorerna, rättsstatens beskaffenhet (mättet är från Worldwide Governance Index sammanställt av Världsbanken) och graden av demokrati (mätt enligt polity2-variabeln från Polity IV projektet), saknar tydliga samband med individens hälsa. Tillit är fortsatt en stark faktor. Ett mjukare mått relaterat till tillit är lycka. Jag finner inget samband mellan lyckoni-vån i härkomstlandet och individens hälsa, medan influensen av tillit är fortsatt stark.

Jag studerar även ett mer objektiva mått på hälsa. European Social Survey-enkäten frågar om individen är hindrad i sin vardag av någon sjukdom eller liknande. Jag finner att färre bland de med hög tillit uttrycker att deras vardag är hindrad av hälsoproblem. Det visar att

effekten av tillit inte enbart verkar på den självupplevda hälsan utan också har effekter på ett objektiva uttryck för god hälsa.

Hur kan tillit påverka ens hälsa? Det finns många möjliga vägar. Tillitsfulla individer kan ha en större benägenhet att söka vård från hälsovården och de kan vara mer benägna att följa läkares ordinationer. De med högre tillit kan också ha större sociala nätverk där man kan ta del av information kring god hälsa. Nätverk kan även fungera genom att uppmuntra hälsosamt leverne om det är något som värderas i kretsen. Tillit kan också påverka individuella val som är riskfaktorer bakom hälsa. Utbildning, t.ex., har en stark positiv relation till hälsa. Om tillit påverkar utbildning så kan det förklara en del av det positiva sambandet mellan tillit och hälsa. Som jag diskuterar i nästa sektion finner jag att tillit främjar en rad faktorer som har ett positivt samband med hälsa. Det innefattar utbildning, arbete, yrkesstatus och inkomst.

Tillit främjar arbetsutbud, utbildning och välstånd

Den tidigare litteraturen har funnit belägg för att tillit höjer den ekonomiska utvecklingsnivån. Guido Tabellinis studie från 2010 baseras på jämförelser av europeiska regioner medan Yann Algan och Pierre Cahucs studie från 2010 jämför främst europeiska länder. Det har främst argumenterats att hög tillit främjar tillväxt genom en effekt på hela samhället. Det är bra för den ekonomiska utvecklingen om överenskommelser kan göras med handskakningar i stället för genom långa avtal och ingripande från rättsväsendet. Alla i ett högtillitssamhälle tjänar på att alla andra har hög tillit.

Jag finner dock något slående utöver detta: din tillit påverkar dina val och i slutändan ditt ekonomiska välstånd. Det finns alltså en effekt på individen av hans egen tillit. På liknande sätt som jag studerat hur hälsa påverkats av ärvd tillit så har jag analyserat ett antal individuella val. Jag relaterar individens val till tilliten i moderns härkomstland.

Hur kan tillit påverka individens val? Man har funnit att de med en hög tillit är mer benägna att ta risker och tycker mindre illa om att

misslyckas än de med låg tillit. Dessa inställningar till risk indikerar ett optimistiskt karaktärsdrag. De med hög tillit är mer benägna att ta risker och om det inte går vägen så är det inte så illa. Det innebär att tröskeln för att göra olika investeringar är lägre hos de med högre tillit än hos de med lägre tillit. Investeringar med osäkra utfall inbegriper att utbilda sig, ta ett jobb och starta ett företag. De med hög tillit gör oftare dessa språng och provar något okänt.

Lönar det sig att vara optimist med hög tillit? Det behöver det så klart inte om de blåögda optimisterna gör val som oftast misslyckas. Så blåögda verkar dock inte optimisterna vara. Jag finner att de med hög tillit har högre välstånd än de med låg tillit. Det tyder på att det i genomsnitt lönar sig att göra dessa hoppfulla språng.

Med samma ansats som tidigare studerar jag en rad viktiga val. Jag jämför de val som barn till invandrare i ett land gör och relaterar dem till tilliten i moderns födelseland. Genom att jämföra individer inom samma land tar jag hänsyn till alla faktorer som påverkar alla i landet, t.ex. utbildningssystemet och arbetsmarknadsregler. Individerna skiljer sig genom mödrarnas härkomst från länder med olika tillit. Det ger en tydlig orsaksriktning från tillit till valen individen gör, då deras val inte kan påverka den genomsnittliga tilliten i härkomstlandet.

Jag finner att de med hög tillit har högre sannolikhet att arbeta en given vecka. De har också en lägre sannolikhet att vara arbetslösa eller pensionerade. Det innebär att de med högre tillit arbetar mer och är pensionerade en kortare tid än de med låg tillit. Vad gäller arbetslöshet finner jag inte bara att den är lägre en given vecka för de med hög tillit. Även längre arbetslöshetsperioder är mindre vanliga bland individer med högre tillit. Det gäller både arbetslöshetsperioder på minst tre och tolv månader. Om vi beaktar en ökning av tilliten med en standardavvikelse så innebär det en minskning av risken för en minst ettårig arbetslöshetsperiod med en fjärdedel.

Även utbildning påverkas positivt av tillit. De med härkomst från högtillitsländer har mer humankapital än de med lågtillitsursprung. De med hög tillit finner även användning för utbildningen i högre grad än de med låg tillit. Tillitsfulla individer arbetar i yrken som brukar kräva högre utbildning. Resultatet följer inte av att de har

högre utbildning då utbildningsnivån tas hänsyn till i yrkesjämförelsen. Givet en utbildningsnivå så arbetar de med hög tillit i mer kvalificerade yrken.

Personer med hög tillit arbetar även i yrken där den anställde har större inflytande över hur arbetet organiseras. Det tyder på att arbetare med hög tillit ges mer autonomi, vilket möjliggör en kreativitet från individens sida vilket kan leda till högre produktivitet. Självständigheten möjliggör för den anställde att använda sin specifika kunskap om arbetssituationen för att utföra arbetet på bästa sätt.

Vi har nu sett hur tillit påverkar en rad individuella val. Den tillitsfulla individen tar dessa språng, men ökar det hennes välbefinnande? Jag finner att så är fallet. De med hög tillit har högre inkomst än de med låg tillit. De val som påverkats av den högre tilliten summerar alltså till en högre inkomst. De skattade effekterna är storleksmässigt betydelsefulla. Om vi tänker oss en förändring i den ärvda tilliten från den minsta möjliga till den högsta så motsvarar det den välbefinnandehöjande effekten av en högskoleutbildning jämfört med mindre än en gymnasieexamen. En förändring av tilliten med en standardavvikelse motsvarar en tredjedel av den välbefinnandehöjande effekten en gymnasieexamen jämfört med mindre utbildning.

Jag har tagit hänsyn till en lång rad andra faktorer i föräldrarnas ursprungsland som skulle kunna förklara individernas val och välbefinnande. Härkomstlandets ekonomiska utvecklingsnivå eller dess ekonomiska och politiska institutioner kan inte förklara individernas val och inkomst, medan tillit fortsatt är en stark faktor även när dessa aspekter beaktas. Också mjukare influenser har studerats, och jag har tagit hänsyn till genomsnittlig lyckonivå, arbetsnormer, familjeband, personlighetsdrag, humankapital och individualism i föräldrarnas ursprungsland. Dessa påverkar inte den starka inverkan som tillit har på inkomst och val. I de allra flesta fall har dessa alternativa influenser ingen tydlig koppling till individens utfall. Tilliten är speciell. Den har en stark inverkan på en rad viktiga val och välbefinnande, och som vi såg i föregående avsnitt också en positiv effekt på hälsa.

Relaterat till inkomstens nivå har jag även studerat den huvudsakliga inkomstkällan. Det framkommer då att det är vanligare med arbete som den huvudsakliga inkomstkällan för dem med hög tillit.

De med låg tillit har till större del inkomst från pension, a-kassa eller andra transfereringar. Intressant nog kan jag här skilja mellan arbetsinkomst från anställning och från företagande. Jag finner att de med hög tillit till större grad har företagande som huvudsaklig inkomstkälla. Det visar att de med hög tillit inte bara tar steget att starta ett företag utan att de också är framgångsrika då företaget är dess huvudinkomst.

Främja tillit – en viktig uppgift för EU och medlemsstaterna

Min forskning har visat hur tillit är en viktig faktor bakom individers hälsa och välbefinnande. De med större tillit har högre utbildning, friare och mer kvalificerade jobb, högre arbetsutbud, högre inkomster och bättre hälsa. Resultaten indikerar att hälsa och välbefinnande i EU kan förbättras om tilliten ökar. Här finns en viktig roll för EU och medlemsstaterna. De kan aktivt verka för att höja tilliten bland medborgarna, och på så vis långsiktigt minska välfärdsgapet inom och mellan EU-länderna. Jag har redan diskuterat några faktorer som kan öka tilliten. En faktor är de politiska institutionerna. Jag har funnit att mer demokrati främjar tillit. Att demokratisera EU är en fråga som diskuteras flitigt. Min forskning om tillit pekar på en faktor som väger för att demokratisera EU mer. En utveckling mot demokrati kan öka tilliten hos medborgarna, vilket i sin tur har goda konsekvenser för inkomster och välbefinnande.

Den andra faktorn jag diskuterat är utbildning, som har ett starkt positivt samband med tillit. Det gäller som vi sett både den egna och föräldrarnas utbildningsnivå. Att främja utbildning har många positiva aspekter, varav en är att den kan öka tilliten. Både demokratisering och ökad utbildning är faktorer som pekar på den långa processen det är att öka tilliten i samhället. Vi ser effekterna i flera generationer då barnen påverkas av föräldrarnas erfarenheter. Det tar alltså lång tid innan hela effekten av förändringar visar sig.

Forskningen har även visat på andra faktorer som främjar tillit. I allmänhet framträder mönstret att tillit främjas av mer sociala

interaktioner på lika villkor och mindre hierarkiska institutioner. Ett exempel är undervisningsmetoder. En studie från 2013 skriven av Yann Algan, Pierre Cahuc och Andrei Shleifer finner lägre tillit hos elever som undervisats med mer hierarkiska metoder av typen katederundervisning. Högre tillit uttrycks av dem som lär sig med hjälp av mindre hierarkiska metoder, t.ex. mer grupparbeten och diskussioner.

Ett mycket intressant experiment har genomförts i Montreal i Kanada och beskrivs i ett arbetspapper från 2014 av ekonomerna och psykologerna Yann Algan, Elisabeth Beasley, Frank Vitaro, och Richard Tremblay. Där erbjöds ett hundratal pojkar i riskzonen ett program med träning i sociala färdigheter under de första skolåren. Det involverade en rad träningsmoment kring hur man agerar i grupp, tolkar andras avsikter och hanterar frustration. Även föräldrarna deltog i olika moment. Intressant nog fanns även en kontrollgrupp som inte fick något extra stöd utöver vad som erbjuds normalt. Både pojkarna som fick det extra stödet och de som inte fick det har följts genom skolgången och början på vuxenlivet. Grupperna har dramatiskt olika utfall. De som fick den sociala träningen har utbildat sig mer, jobbar mer, och har mycket mindre risk att sitta i fängelse. Intressant nog kan forskarna hänföra en stor del av de bättre utfallen till en högre tillit. Det gäller i synnerhet de ekonomiska utfallen. Resultaten från experimentet med social färdighetsträning är högintressanta och liknande social träning bör implementeras i EU:s medlemsstater, gärna även med en kontrollgrupp så att utbildningen kan utvärderas.

Det här är kanske den enskilt viktigaste åtgärden som medlemsländerna kan genomföra för att minska skillnaderna i välbefinnande och hälsa inom länderna. Fokus är på barn i riskzonen med olika typer av beteendemässiga tendenser. Många har en utmanande familjebakgrund. Det är barn som löper stor risk att slås ut på en mer krävande arbetsmarknad och i stället kan hamna i kriminalitet. Om de här barnen kan lära sig avgörande livsfärdigheter som att umgås i grupp och hantera frustration, så ökar deras chanser att utbilda sig, etablera sig på arbetsmarknaden och ha välfungerande relationer. Detta är helt i linje med den nya forskning som studerar hur interventioner under

uppväxten påverkar icke kognitiva färdigheter som uthållighet och samvetsgrannhet, och hur det i sin tur påverkar individers val.

Om vi återgår till faktorer som påverkar tillit så har andra forskare studerat regleringar på det ekonomiska området. De argumenterar för att mer regleringar är ett uttryck för misstro, då regleringarna efterfrågas för att skydda individen mot att utnyttjas av företagare. Det finns ett starkt empiriskt samband mellan låg tillit och efterfrågan av statliga ingripanden på det ekonomiska området. Det är t.ex. svårare att starta ett företag i länder med låg tillit. Forskare har även argumenterat för, och visat belegg för, att mer omfattande ekonomiska regleringar skadar tilliten i samhället. Bland studierna på området kan nämnas den av Niclas Berggren och Henrik Jordahl från 2006 och studien av Philippe Aghion och medförfattare från 2010.

För att minska skillnader i hälsa och välbefinnande, både som ett resultat av krisen men även underliggande strukturella faktorer, så är det extra viktigt att öka tilliten hos de mer misstänksamma. Om vi kan öka tilliten hos dem där den är lägst kan deras hälsa och välbefinnande förbättras i enlighet med forskningen som diskuterats i det här kapitlet. Att höja tilliten hos gruppen kan även ha effekter av typen ringar på vattnet då det kan öka den genomsnittliga tillitsnivån i samhället, vilket kan gynna alla.

Vikten av att öka tilliten, i synnerhet bland dem med låg tillit, gäller både inom medlemsländerna och mellan länderna. Det finns grupper med låg tillit i alla länder, och att öka den i dessa grupper är en viktig uppgift i varje land. Även mellan medlemsländerna finns stora skillnader, både södra och östra Europa har lägre tillit än de norra och västra delarna. Det är också så att den ekonomiska krisen har slagit hårdare i södra och östra Europa. Det är således extra viktigt för dessa länder att öka tilliten som ett sätt att motverka effekterna av krisen på välbefinnande och välmående.

Man kan ju tycka att det vore lätt att öka tilliten i länder med låg tillit, då utgångsnivån är låg. Det är dock viktigt att komma ihåg att låg tillit i ett samhälle ofta är en självuppfyllande jämvikt. Hela samhället kan vara byggt kring föreställningen att folk i allmänhet inte är att lita på. Föräldrar lär sina barn att vara misstänksamma.

Allmänna institutioner kan vara utformade med utgångspunkten att folk inte är pålitliga. Medborgare tror inte att allmänna medel kommer till god användning. Det kan finnas korrupktion. Det krävs ett helhetsgrepp för att förändra sådana samhällen. Det kräver också en långsiktighet och en uthållighet i arbetet med att höja tilliten.

Nu är det inte så att riktade reformer, som t.ex. social träning under de första skolåren, är utan effekt. De kan som sagt ha stora effekter på individens välmående. Men det finns stora samordningsvinster för samhället att inhämta om flera reformer samverkar. Genom att genomföra reformer för att öka tilliten på olika områden kan man skapa en självförstärkande god spiral där tilliten ökar i hela samhället. Ökad demokrati kan, som jag diskuterat, öka tilliten. Samtidigt kan allmänna institutioner reformeras med ökad transparens och fokus på att använda skattemedel effektivt. En effektiv förvaltning av allmänna resurser leder till högre tillit bland medborgarna enligt vad Bo Rothstein diskuterar i nästa kapitel av den här boken. Samtidigt kan utbildningsmetoderna reformeras för att innehålla mycket horisontell inläring (som diskussioner och grupparbete) om så inte redan är fallet. Ekonomiska regleringar kan göras mindre hierarkiska.

Poängen är att om en reform för att öka tilliten lyckas, så ökar det sannolikheten för att tillitshöjande reformer på andra områden lyckas. Om sådana processer skulle kunna påbörjas i lågtillitsländer så vore mycket vunnet. Man får dock komma ihåg att det finns betydande utmaningar i att sätta igång och upprätthålla en positiv tillitsspiral. Samtidigt är vinsterna många då hög tillit bidrar till en högre ekonomisk och social utveckling. Jag har funnit att individer med hög tillit utbildar sig mer, arbetar mer, har mer självständiga och kvalificerade yrket, i högre grad är företagare, tjänar mer och mår bättre.

Min forskning har även visat att det finns mekanismer som skyddar den höga tilliten mot influenser av låg tillit, då familjer med hög tillit behåller den även i lågtillitsmiljöer. Det pekar på ytterligare en fördel med att uppnå hög tillit i samhället. Det är inte bara låg tillit som är självförstärkande, utan det är även hög tillit.

Källor och litteratur

Kapitlet baseras främst på fyra forskningsartiklar jag skrivit. Studien om hur tillit formas med influenser på moderns sida, framförallt tillitnivån i härkomstlandet, är publicerad i tidskriftsartikeln ”Trust Issues: Evidence on the Intergenerational Trust Transmission from Children of Immigrants” (*Journal of Economic Behavior and Organization* 106, 2014). Analysen på faderns sida, där demokrati är den viktiga faktorn, är publicerad i tidskriftsartikeln ”Social Capital and Political Institutions: Evidence that Democracy Fosters Trust” (*Economics Letters* 122:1, 2014). Avsnittet om hur tillit främjar hälsa baserar sig på artikeln ”Social Capital and Health: Evidence that Ancestral Trust Promotes Health Among Children of Immigrants” (*Economics and Human Biology* 15, 2014). Studien av hur tillit påverkar arbetsutbud, utbildning, yrke och inkomst är ett arbetspapper vid Institutet för Näringslivsforskning, ”Social Capital and Economic Choices: Evidence that Trust Increases Labor Supply, Human Capital, and Occupational Status” (IFN mimeo, 2014).

För fördjupade studier om hur tillit påverkar ekonomisk utveckling på regionnivå i Europa så hänvisar jag till Guido Tabellinis artikel ”Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe” (*Journal of the European Economic Association* 8:4, 2010). För en intressant studie på landsnivå se Yann Algan och Pierre Cahucs artikel ”Inherited Trust and Growth” (*American Economic Review* 100:5, 2010).

För en bredare översikt av området tillit och ekonomisk utveckling hänvisas till Yann Algan och Pierre Cahucs kapitel ”Trust, Growth and Well-being: New Evidence and Policy Implications” i *Handbook of Economic Growth* (Oxford: North-Holland, 2014). En översikt av den teoretiska och empiriska litteraturen inom överföring av kulturella attityder och normer ges av Alberto Bisin och Thierry Verdier i kapitlet ”The Economics of Cultural Transmission and Socialization” i *Handbook of Social Economics* (Amsterdam: North-Holland, 2012). I samma volym skriver även Rachel Fernandez ett kapitel om ansatsen att studera barn till invandrare, under titeln ”Does Culture Matter?”.

Studien om träningen av sociala färdigheter i Montreal är skriven av Yann Algan Elisabeth Beasley, Frank Vitaro, och Richard E. Tremblay. Den finns som ett arbetspapper med titeln "The Long-Term Impact of Social Skills Training at School Entry: A Randomized Controlled Trial" (Sciences Po mimeo, 2013). För en lättillgänglig översikt av forskningen kring icke kognitiva färdigheter hänvisar jag till boken *How Children Succeed* av Paul Tough (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2012).

Analysen av undervisningsmetoder har titeln "Teaching Practices and Social Capital" (*American Economic Journal: Applied Economics* 5:3, 2013). Författarna är Yann Algan, Pierre Cahuc och Andrei Shleifer. Två studier som analyserar sambanden mellan tillit och ekonomiska regleringar är "Free to Trust" skriven av Niclas Berggren och Henrik Jordahl (*Kyklos* 59:2, 2006) och "Regulation and Distrust" av Phillipe Agion, Yann Algan, Pierre Cahuc och Andrei Shleifer (*Quarterly Journal of Economics* 125:3 2010).

Min forskning som presenterats i kapitlet har genomförts med stöd från Forte, (anslag 2012:1261), Vetenskapsrådet (anslag 2012-643), och Riksbankens Jubileumsfond (anslag P2007-0468:1-E).

Nedan finns länkar till mina artiklar som är fritt tillgängliga (Open Access):

Tillit – om moderns roll: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jebo.2014.07.001>

Tillit – om faderns roll: <http://dx.doi.org/10.1016/j.econlet.2013.10.031>

Tillit och hälsa: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ehb.2014.09.001>

Social tillit i Europas regioner

av Nicholas Charron och Bo Rothstein

Under drygt två decennier har samhällsvetenskapen utforskat betydelsen av social tillit. Ett stort antal forskningsprojekt har vid det här laget visat att samhällen där den mellanmänskliga tilliten är hög och misstänksamheten mot andra människor är låg utmärks av bättre fungerande demokrati, högre ekonomiskt välstånd, mer ekonomisk och social jämlikhet, och bättre hälsa hos befolkningen. Den här boken ställer frågan hur EU och dess medlemsländer kan bekämpa fattigdom och socialt utanförskap efter den ekonomiska krisen. I det sammanhanget finns lärdomar att dra från forskningen om tillit, inte minst för att samhällen med hög mellanmänsklig tillit har en bättre grund att stå på i arbetet med sociala utmaningar. Samtidigt kan vi redan från början notera att tillitsnivån i EU:s medlemsstater inte är alltigenom hög, utan varierar kraftigt mellan dem. Det finns också betydande variationer i tillit på den regionala nivån, särskilt i Italien, Tyskland, Belgien, Spanien och Frankrike.

Vilka faktorer leder då till högre social tillit? I vårt kapitel prövar vi sanningshalten hos fyra vanliga påståenden om vilka faktorer på makronivå som påverkar tilliten: ekonomisk ojämlikhet, etnisk mångfald, medborgerligt deltagande och de offentliga institutionernas kvalitet. Vi redovisar här resultaten av de hittills mest omfattande regionala undersökningarna i ämnet, vilka vi genomförde 2010 och 2013 som en del av forskningen vid The Quality of Government Institute vid Göteborgs universitet. Studierna i fråga omfattar totalt 206 regioner i 25 europeiska länder och bygger på data från en enkätundersökning genomförd 2010 med cirka 34 000 personer och en andra undersökning genomförd 2013 med över 85 000 respondenter.

Vi har kunnat konstatera kraftiga variationer inom många länder, ett fenomen som inte fångats upp i studier som håller sig på

den nationella nivån. Vi har också funnit starka belägg för att de offentliga institutionernas kvalitet, mätt som en icke-korrumperad offentlig sektor som tillhandahåller samhällsservice på ett opartiskt sätt, är den starkaste förklaringsfaktorn till regionala variationer i tillit inom länder. Även ekonomisk ojämlikhet är en faktor att räkna med i förklaringen av den sociala tilliten, medan medborgerligt deltagande och etnisk mångfald inte är särskilt viktiga när vi ska förklara variationer i dessa tillitsmönster. Våra slutsatser har betydelse för de vägval som EU och dess medlemsstater står inför 2015, både i arbetet med att bygga och reformera de egna offentliga institutionerna och i mötet med omvärlden. Detta återkommer vi till i kapitlets avslutande diskussion.

Kapitlet är uppbyggt på följande vis: Avsnittet härfter beskriver vad social tillit är och varför det i forskningen kommit att uppfattas som en viktig tillgång för samhället. Det nästföljande avsnittet presenterar olika ståndpunkter om vad som stärker den sociala tilliten och den sociala sammanhållningen, och skisserar även vårt eget bidrag till denna debatt. Därefter redovisar vi våra nya data, som bygger på den av oss veterligt största enkätundersökningen av social tillit och de offentliga institutionernas kvalitet till dags dato. Sedan presenterar vi våra forskningsresultat som ger vid handen att de offentliga institutionernas kvalitet är den klart starkaste förklaringsfaktorn till regionala variationer i social tillit. Vi har också funnit att individuella erfarenheter av korrupktion undergräver tilliten i mycket större utsträckning i regioner där de offentliga institutionerna håller hög kvalitet än i regioner där de håller lägre kvalitet. Vi avslutar kapitlet med policyrekommendationer och några förslag till vidare forskning.

Varför studera social tillit?

Socialt kapital och social tillit – den generella tilliten mellan människor i samhället – har blivit allt viktigare frågor för forskningen. Under senare år har de gett upphov till en hel forskningsindustri, inte minst stimulerad av Robert Putnams moderna klassiker *Den*

fungerande demokratin, en studie av regionalpolitik i Italien som utkom 1993. Socialt kapital, definierat som en kombination av mellanmänsklig social tillit och ömsesidiga nätverk, har allmänt kommit att uppfattas som en viktig tillgång för grupper och samhällen. Skälet till det stora intresset är att hög grad av social tillit i ett samhälle tyder på hög grad av social sammanhållning, och tycks stå i samband med flera ting som de flesta uppfattar som mycket önskvärda.

På individuell nivå är de personer som tycker att man kan lita på de flesta människor i samhället mer benägna att ha en positiv syn på de demokratiska institutionerna, att delta mer i politiken, att vara mer aktiva i föreningslivet och att vara mer toleranta mot minoriteter och andra som inte liknar dem själva. Ett stort antal forskare har kommit fram till att tillitsfulla människor också har en mer optimistisk syn på sina möjligheter att påverka sin egen framtid och, inte minst viktigt, att de oftare är tillfreds med sin tillvaro (se även Martin Ljunges kapitel i denna bok, som visar hur sådan optimism kan ärvas mellan generationerna).

Samma positiva mönster finner vi på den samhällsliga nivån. Den amerikanske forskaren Eric M. Uslaner hör till dem som funnit att länder där människor uppvisar högre tillit har mer välfungerande demokratiska institutioner, öppnare ekonomier, högre ekonomisk tillväxt, mindre brottslighet och lägre grad av korruption. På både individuell och samhällslig nivå tycks det alltså finnas många normativt önskvärda ting som hänger samman med social tillit och socialt kapital.

När det gäller frågan om vad man egentligen mäter när man ställer enkäternas standardfråga om social tillit, tror vi att Eric M. Uslaner har rätt som menar att människors svar på frågan om de tycker att "man kan lita på de flesta andra människor" bör uppfattas som ett omdöme om den moraliska nivån i deras samhälle. Om detta stämmer skulle tillit kunna uppfattas som en informell institution, och därmed som en källa till social sammanhållning. Den skapar en bred uppslutning kring uppfattningen att de olika grupperna i samhället har både förmåga och gemensam skyldighet att tillhandahålla kollektiva nyttigheter (till exempel polis- och rättsväsende) och

andra skattefinansierade tjänster som kan anses öka samhällsnyttan (till exempel vård, skola och omsorg).

Vår bedömning är att forskningen ger en näst intill samstämmig bild av att social tillit gynnar samhället och de enskilda individerna, men att det är betydligt mer omtvistat vilka faktorer som leder till ökad eller minskad social tillit och social sammanhållning. På samhällslevelle har en hög grad av *medborgerligt deltagande* pekats ut som en källa till social tillit. Detta har satts i fråga av ett antal forskare som i stället har menat att *de offentliga institutionernas kvalitet* är avgörande för möjligheten att bygga social tillit. Åter andra har pekat på den *etniska mångfaldens* negativa effekter på den sociala tilliten och därmed på den sociala sammanhållningen. Det har också framkastats att *social och ekonomisk ojämlikhet* kan påverka den sociala tilliten negativt. Innan vi går vidare i analysen ska vi presentera några vanliga uppfattningar i litteraturen om vad som stärker den sociala tilliten och den sociala sammanhållningen.

Hur byggs och raseras social tillit?

Det har blivit allmänt accepterat att en hög grad av social tillit har positiva effekter, men flera förment tillitsskapande faktorer har varit omdiskuterade och har blivit ganska kontroversiella. Den första och i vis mån alltjämt förhärskande uppfattningen i litteraturen är att social tillit växer fram genom medborgerligt deltagande i frivilliga organisationer. I flera av sina studier, bland annat boken *Den ensamme bowlaren*, har Robert Putnam framhållit att medborgarna övar upp sin sociala tillit och lär sig innebörden av positiv ömsesidighet genom att delta i olika frivilliga nätverk och organisationer. Enligt ett sådant samhällsorienterat synsätt skulle alltså samhällets förmåga att skapa socialt kapital och social tillit betingas av medborgarnas föreningsaktivitet.

Det finns emellertid ett stort antal studier från det senaste årtiondet som sätter i fråga det medborgerliga deltagandets och frivilligengagemangets effekter på den sociala tilliten. Det stämmer att föreningsmänniskor i högre grad litar på andra människor, men detta

förefaller vara en effekt av självselektion; personer som uppvisar god social förmåga att lita på andra människor och samarbeta med dem engagerar sig oftare i frivilligorganisationer, men deras engagemang leder inte till ökad social tillit. Det tycks snarare vara så att de stärker sin tillit endast till övriga föreningsmedlemmar och att de oftare samarbetar inom gruppen. Uppfattningen att föreningsengagemang ger upphov till socialt kapital har i huvudsak blivit empiriskt motbevisad. Bara för att ta ett exempel, genomförde Jan Delhey och Kenneth Newton för tioalet år sedan en omfattande empirisk studie av variationer i social tillit. Studien byggde på enkätdata om värderingar från inte mindre än sextio länder. Forskarna kom fram till att inget av de fyra måtten på frivilligengagemang tålde statistisk prövning, trots den betydelse som har tillskrivits dem i den omfattande forskningen.

Mot det samhällsorienterade synsättet står en mer institutionsbaserad teori om socialt kapital, vars företrädare, däribland vi själva, menar att social tillit kan frodas endast när den är omgärdad av och förbunden med den politiska miljön såväl som av formella politiska och rättsliga institutioner. Enligt detta synsätt är social tillit och social sammanhållning ett resultat av pålitliga, icke-korrumperade, transparenta och opartiska offentliga institutioner som utövar offentlig makt och styrning på ett rättvist sätt. Redan nämnda Jan Delhey och Kenneth Newton har till exempel funnit att politiska institutioner, i synnerhet de som är demokratiska och icke-korrumperade, skapar en miljö där individerna uppfattar sig kunna agera hederligt utan att lida skada, och där de har skäl att tro att de flesta andra kan göra detsamma. I en annan studie, som byggde på enkätdata från 29 europeiska länder, kunde den danske forskaren Christian Bjørnskov påvisa ett starkt samband mellan hög grad av social tillit och låg grad av korruption. De tyska forskarna Markus Freitag och Marc Bühlmann har för sin del kommit fram till att offentliga institutioner som främjar normer om rättvisa, allmängiltighet och maktindelning bidrar till att skapa tillit mellan människor.

Tillsammans med Daniel Eek har en av oss, Bo Rothstein, arbetat med scenarioexperiment i Rumänien, ett land där tilliten är låg och korruptionen hög, och Sverige, ett land där tilliten är hög och

korruptionen låg. Vi har funnit att personer från båda länder som möter korruption inom den offentliga vården eller hos lokala polismyndigheter i en för dem okänd stad i ett främmande land, förlorar i tillit inte bara till dessa myndigheter, utan även till människor överlag i samhället. Vår teori om orsakssambandet mellan korruption och social tillit är denna: Eftersom det är svårt att veta om man kan lita på ”de flesta människor”, måste man tillgripa någon form av genväg eller tumregel för att avgöra hur tillitsfull man kan vara. Vår teori är att man då använder de offentliga tjänstemännens agerande som viktiga ledtrådar när man bildar sig en uppfattning om i vilken mån ”människor i allmänhet” i samhället är att lita på. Och om de lokala tjänstemännen är kända för att vara ohederliga, korrumperade, diskrimineringsbenägna eller orättvisa, ligger en andra slutsats nära till hands, nämligen att ”vanligt folk” också måste inlåta sig på ohederliga handlingar (korruption, nepotism, favorisering) för att klara sig i samhället, och att det därför inte går att lita på dem.

En stor fråga i forskningen om social tillit, social sammanhållning och socialt kapital har varit den om etnisk mångfald. Den inledningsvis positiva synen på den etniska mångfaldens effekter har satts i fråga av ett flertal studier som visat att den sociala tilliten tenderar att vara lägre i samhällen med hög grad av etnisk mångfald och att mångfald kan undergräva den sociala sammanhållningen. Logiken bakom resonemanget är ganska okomplicerad. Vi litar på andra som vi uppfattar som etniskt lika oss själva, men misstror andra som vi uppfattar som etniskt olika oss.

En del nationalekonomer, bland dem William Easterly och Ross Levine, har påstått att den etniska mångfaldens negativa effekter på social tillit och social sammanhållning kan förklara varför många fattiga länder inte producerar de kollektiva nyttigheter som är nödvändiga för deras sociala och ekonomiska utveckling. Robert Putnam hör till dem som anser sig ha funnit belägg för sambandet på regional nivå i USA. Andra forskare, till exempel Maureen Eger, har förutspått att den allt större etniska mångfalden i Västeuropa kommer att leda till minskad social sammanhållning och försvåra omfördelning inom ramen för välfärdsstatens åtaganden (se även Matz Dahlbergs bidrag i *Europaperspektiv* 2012). Resonemanget har inte undgått kritik;

många forskare har påpekat att etnisk mångfald inte behöver rasera den sociala tilliten eller att den gör det endast under vissa omständigheter. Eric M. Uslaner har fört fram ekonomisk ojämlikhet och boendesegregation som alternativa förklaringar av minskad social tillit.

Den tyske forskaren Merlin Schaeffer företog nyligen en så kallad metaanalys av forskningen om etnisk mångfald och social sammanhållning. I en granskning av inte mindre än 480 empiriska forskningsresultat från 172 studier kunde han visa att många studier i detta kontroversiella ämne kommer till helt olika slutsatser. Schaeffer menar att den svaga beviskraften beror på variationer i forskningens utformning, till exempel vilken region i världen som fokuseras, vilken typ av etnisk mångfald som studeras och vilka indikatorer som används för att mäta social sammanhållning.

Det finns enligt Schaeffer en svag övervikt för studier som kommer fram till ett negativt samband mellan etnisk mångfald och social sammanhållning, men ämnestillhörigheten visar sig ha en överraskande stor betydelse. Betydligt fler studier publicerade i nationalekonomiska tidskrifter anser sig kunna belägga de negativa effekterna av etnisk mångfald än studier publicerade i statsvetenskapliga eller sociologiska tidskrifter. Man kan också notera att i de 58 studier där social tillit är den beroende variabeln (det vill säga det som skall förklaras), är det nästan dött lopp mellan resultaten: 30 empiriska resultat vederlägger och 28 bekräftar hypotesen att etnisk mångfald påverkar den sociala tilliten negativt. Det tycks alltså som om saken alltså är oavgjord.

Social tillit på nationell och regional nivå

Mot bakgrund av detta oklara forskningsläge vill vi i detta kapitel bidra till ökad förståelse av hur social tillit och social sammanhållning kan uppstå. Den jämförande empiriska forskningen om tillit har vuxit mycket under senare år, men den har inte rört sig under den nationella nivån. Vi vet alltså inte särskilt mycket om hur tilliten varierar inom länder, på regional nivå. Det finns förvisso flera studier av tillitsmönster på regional eller lokal nivå inom enskilda länder,

till exempel Italien, USA och Storbritannien, men ämnet har varit utforskat i ett större jämförande sammanhang.

Med hjälp av data insamlade vid The Quality of Government Institute vid Göteborgs universitet har vi försökt att råda bot på denna brist. På basis av två omfattande enkätundersökningar, i stort sett identiskt utformade, har vi undersökt frågor om social tillit och de offentliga institutionernas kvalitet. Den första enkätundersökningen, som genomfördes 2010, omfattade ungefär 34 000 respondenter utspridda över 172 regioner i 24 EU-länder. Den andra undersökningen, som genomfördes 2013, består av data från omkring 85 000 respondenter utspridda över 189 regioner i 25 europeiska länder. Totalt har över 120 000 personer utfrågats, vilket gör vår studie till den hittills största empiriska undersökningen i ämnet.

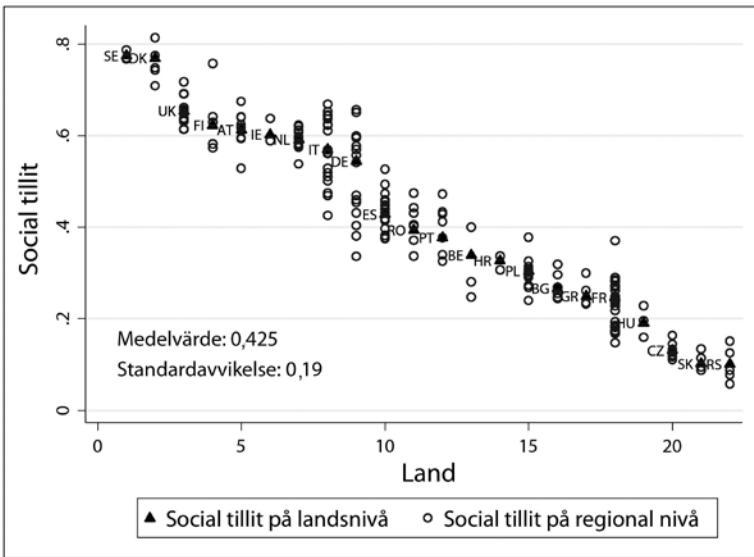
När vi kombinerar våra enkätdata med registerdata för de olika regionerna i de europeiska länderna skaffar vi oss en unik möjlighet att undersöka effekterna av de olika faktorer som har ansetts kunna förklara social tillit. Europa är särskilt väl lämpat för den här sortens metod, med tanke på den stora variationen i tillit på nationell nivå. Vi kan visa att studier av tillit på regional nivå har större precision än jämförelser mellan länder. Därutöver finns det andra fördelar med regionala jämförelser mellan länder: de bygger på fler observationer, de reducerar störande faktorerers inverkan och de stärker slutsatser om orsakssamband.

Låt oss nu övergå till att redovisa våra forskningsresultat. I syfte att mäta den sociala tilliten använde vi den enkätundersökning om de offentliga institutionernas kvalitet som genomfördes 2013. Urvalet skedde på de nivåer som i EU-språket benämns NUTS1 och NUTS2. NUTS är EU:s gemensamma ”nomenklatur för statistiska territoriella enheter”, där NUTS1 betecknar stora regioner/landsdelar och NUTS2 mellanstora regioner/landskap. Vi undersökte NUTS-regioner i 22 europeiska länder med frågor till 400 till 450 respondenter i varje region.

Vi ställde den standardfråga om tillit som har använts i tidigare studier, till exempel den omfattande värderingsundersökningen World Values Survey: ”Tycker du på det hela taget att man kan lita på de flesta människor, eller tycker du att man inte kan vara nog

försiktig i umgänget med andra människor?” Svaret ”Man kan lita på de flesta människor” kodades som 1 och ”Man kan inte vara nog försiktig” kodades som 0. På detta sätt kunde vi ta fram ett regionalt medelvärde, där ett värde över 0,5 betyder att en majoritet av befolkningen tycker att man kan lita på de flesta människor, medan ett värde under 0,5 betyder att en majoritet tycker att man inte kan vara nog försiktig.

Figur 1 visar fördelningen av social tillit på nationell nivå och de regionala variationerna kring de nationella medelvärdena. Vi ser att den sociala tilliten varierar kraftigt både mellan och inom europeiska länder. Vi ser också att den nationella nivån visserligen är viktig – de regionala värdena ligger genomgående samlade kring de nationella värdena – men att de regionala skillnaderna inom många EU-länder är anmärkningsvärt stora och en tydlig fingervisning om de rent nationella analysernas begränsningar.



FIGUR 1. SOCIAL TILLIT I 22 EUROPEISKA LÄNDER MED REGIONALA VARIATIONER

Anmärkning: I figuren har länderna rangordnats på basis av deras genomsnittliga tillitsnivå.

Källa: QoG EU Regional Data (2013), <http://www.qog.pol.gu.se>

Medelvärdet för hela urvalet är 0,425, men i likhet med tidigare forskare finner vi en stor variation mellan länder. De skandinaviska länderna uppvisar mycket hög grad av social tillit, medan EU-länder som Frankrike och Polen uppvisar förvånansvärt låga värden. Den sociala tilliten tycks i viss mån vara betingad av geografi eller historia (det vill säga Västeuropa kontra Östeuropa), men det finns också flera ”gamla” västerländska EU-länder, till exempel Frankrike, Grekland, Portugal och Belgien, där andelen ”tillitsfulla” inte är i majoritet i någon region (det vill säga där tillitsvärdet understiger 0,5, markerat av den streckade linjen i Figur 1).

På nationell nivå uppger en stor majoritet av respondenterna i Sverige och Danmark, och även i Storbritannien, Finland, Österrike, Irland och Nederländerna, att de litar på andra människor. Men i flera andra europeiska länder är den sociala tilliten ytterligt låg. I Ungern, Grekland, Bulgarien och de flesta regioner i Frankrike är andelen respondenter som säger sig kunna lita på andra människor lägre än 30 procent. I Tjeckien, Slovakien och Serbien sjunker andelen under 20 procent. När vi jämför dessa data med andra empiriska undersökningar från senare tid, finner vi att de nationella värdena stämmer väl överens med dem som framkommit i andra mätningar.

De regionala variationerna inom Europa är slående. Tillitsvärdena varierar mellan 0,08 (i Východné Slovensko-regionen i Slovakien) till hela 0,80 (i Köpenhamnsregionen i Danmark). Detta innebär en tiofaldig skillnad i social tillit mellan ytterlighetsregionerna i Europa. Värt att notera är också att de regionala variationerna i social tillit är stora i flera länder, däribland Italien, Spanien, Tyskland, Österrike, Frankrike och Belgien, men små i andra, såsom Slovakien, Danmark och Polen.

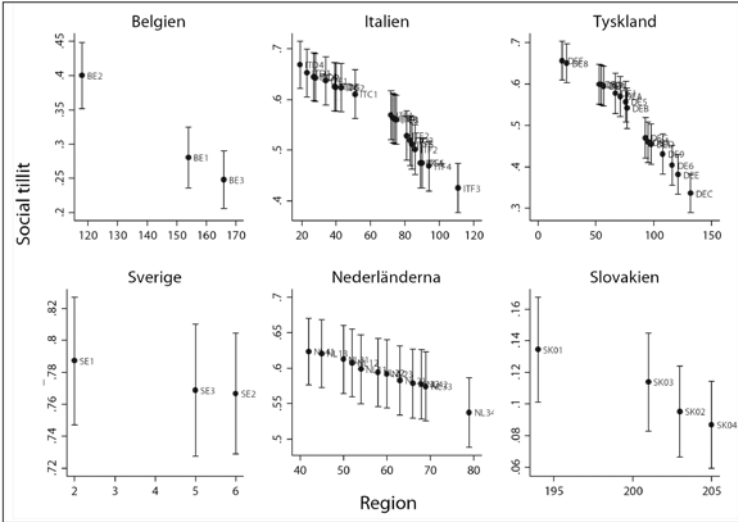
I Tyskland är Schleswig-Holstein den region vars invånare uppvisar högst grad av social tillit. Regionen placerar sig bland de översta 10 procenten i hela det regionala urvalet, och en stor majoritet av respondenterna uppger att de litar på andra människor. Men i Saarland, en tysk region som gränsar till Frankrike, ligger tilliten klart under medelvärdet för urvalet; mindre än 34 procent av respondenterna säger sig där kunna lita på andra. Skillnaderna är ungefär lika stora i Italien, där invånarna i de norra regionerna Friulien och

Venedig samt Bolzano uppvisar ganska hög grad av social tillit, medan tilliten är förhållandevis låg i den italienska södern.

I både Tyskland och Italien finns det regioner där graden av social tillit är väl så hög eller högre än den är i Finland, Österrike och Storbritannien, men det finns också flera regioner i samma länder där graden av social tillit är lägre än i vissa regioner i Portugal, Rumänien, Spanien, Belgien och Polen – allesammans länder där graden av tillit är betydligt lägre på den nationella nivån. Även i Belgien och Spanien är de regionala variationerna stora. Den sociala tilliten i Flandern är nästan dubbelt så hög som den i Vallonien. I Baskien uppger en majoritet av respondenterna att de litat på andra människor (54 procent), men på Kanarieöarna och i Murcia är motsvarande siffra knappt 38 procent.

För att ytterligare pröva generaliserbarheten samlade vi in tillitsdata från den senaste omgången av European Values Study (EVS-studien), som med hjälp av en standardiserad enkät undersöker grundläggande värderingar hos människor i 47 europeiska länder. Studien innehåller data på samma regionala nivåer och använder samma tillitsfråga som den vi ställde. Det visar sig att samvariationen mellan de båda studierna är stark. Vi skulle dock vilja påstå att de data vi samlat in är mer representativa och således mer tillförlitliga än regionala data i tidigare studier, eftersom vårt urval av respondenter per region är mer än dubbelt så stort som det i EVS (och även det i World Values Survey, som är dess världsomspännande motsvarighet). Vår enkätundersökning har också den fördelen att datapunkterna är från samma år, medan data i de andra undersökningarna är hopslagna i två- till treårsperioder.

I Figur 2 redovisas de länder med störst respektive minst regionala variationer i social tillit. Variationerna är stora i Belgien, Italien och Tyskland, men obefintliga i Sverige, Nederländerna och Slovakien.



FIGUR 2. EUROPEISKA LÄNDER MED STÖRST OCH MINST REGIONALA VARIATIONER I SOCIAL TILLIT

Anmärkning: I figuren har regionerna rangordnats på basis av deras tillitsnivå. För att pröva huruvida det fanns några signifikanta skillnader vid parvis jämförelse av regioner inom länder konstruerade vi ett konfidensintervall (med konfidensnivå 95 procent) kring medelvärdet för varje region. I 13 av de 22 länder som ingick i undersökningen fanns det åtminstone en sådan statistiskt säkerställd skillnad, och i 9 av länderna fanns det ingen sådan skillnad mellan någon av regionerna.

Källa: QoG EU Regional Data (2013), <http://www.qog.pol.gu.se/data>

Hur stor del av den totala variationen i social tillit kan förklaras på regional nivå respektive på nationell nivå? Våra beräkningar visar att den regionala nivån kan förklara 22 procent och den nationella nivån 78 procent av den geografiska variationen i social tillit i Europa. Även om den nationella nivån alltså är ytterst betydelsefull, ser vi att man lämnar en betydande del av variationen oförklarad om man bortser från den regionala nivån, särskilt i de länder där den regionala variationen är stor, såsom Tyskland, Italien och Belgien.

Förklaringar till regionala skillnader i social tillit

I detta avsnitt ska vi först beskriva de variabler vi använt för att utvärdera de vanligast förekommande förklaringarna till skillnader i social tillit. Sedan övergår vi till presentera våra resultat. Regionala register- och enkätdata har vuxit i betydelse, men kan ännu inte mäta sig med motsvarande data på nationell nivå, vare sig i omfång eller i tillgänglighet. Vårt urval av förklarande variabler i analysen har därför varit aningen begränsat, och är som följer:

De offentliga institutionernas kvalitet. När det gäller denna variabel använde vi den enkätundersökning som genomfördes 2010 av Nicholas Charron, Victor Lapuente och Lewis Dijkstra. Utifrån denna beräknade vi ett regionalt mått, som vi benämnde European Quality of Government Index (EQI). Detta mått ger en bild av huruvida den regionala samhällsservicen är opartisk, kompetent och icke-korrumperad enligt våra respondenters erfarenheter och uppfattningar. För att maximera den regionala nivåns genomslag i data inriktade vi oss på den service som huvudsakligen sköts eller bekostas av regionala aktörer, nämligen sjukvård, skola och polis. Enkäten innehöll också frågor om i vilken mån man uppfattade regionala val som icke-korrumperade och i vilken mån man uppfattade regionala massmedier som politiskt opartiska. Utifrån detta tog vi fram ett sammansatt mått på de offentliga institutionernas kvalitet i regionerna som helhet samt därtill ett mått på flera av de ingående delarna, till exempel opartiskhet och korruption.

Ekonomisk ojämlikhet. Det finns gott om mått på ekonomisk ojämlikhet på ländernivå, men på regional nivå är det skralare, åtminstone i de flesta av urvalets länder. Som tur är finns det i alla fall ett relevant mått som är tillgängligt för samtliga regioner i vårt urval, nämligen Eurostats mått på hur hög andel av befolkningen som löper risk för fattigdom (efter sociala transfereringar). Fattigdomsgränsen har fastställts till 60 procent av det nationella medianvärdet för den viktade disponibla inkomsten (det vill säga den faktiska inkomsten efter skatt och inklusive sociala förmåner, justerad efter hushållets storlek och sammansättning). Detta visar inte hur stor klyftan är mellan de

mycket rika och medelklassen, men det är ett tydligt mått som gör det möjligt att jämföra hur ekonomisk ojämlikhet påverkar dem som befinner sig längst ner på inkomststegen i olika regioner.

Frivilligt medborgerligt deltagande och sociala nätverk. Vi använde två mått för att mäta medborgerligt deltagande och sociala nätverk. För det första tog vi enkätdata från den senaste omgången av EVS-studien, som utfördes 2008. Vi ställde samman sex relevanta frågor om frivilligt medborgerligt deltagande och konstruerade ett ”medborgarindex” för varje region. Frågorna gällde medlemskap i politiska partier eller organisationer; tillhörighet till religiösa eller kyrkliga samfund; sysselsättning med folkbildning, konst, musik eller kultur; sport- och fritidsaktiviteter; lokalt engagemang i frågor kring fattigdom, sysselsättning, boende och diskriminering; samt medlemskap i övriga organisationer. Indexet löper från 0 (inget deltagande) till 1 (fullständigt deltagande i samtliga aktiviteter).

För det andra använde vi resultat i val till regionala politiska församlingar och beräknade ett genomsnitt för samtliga tillgängliga valdata från 1990 till 2010. Eftersom det inte handlar om val till nationella parlament, ger dessa data en god uppfattning av hur mycket det medborgerliga deltagandet kan variera mellan regioner och hur engagerade medborgarna är i lokal- och regionalpolitiken.

Etnisk mångfald. De flesta data om etnisk mångfald är bara tillgängliga för den nationella nivån, men med hjälp av två mått kunde vi ändå bilda oss en uppfattning om hur etniskt homogena eller heterogena regionerna är. För det första använde vi Eurostats mått på hur hög andel av befolkningen som är född utanför EU. Detta mått har man tagit fram genom att addera samtliga regioninvånare födda i Afrika, Asien, Amerika och Oceanien och dividera summan med den totala bofasta befolkningen i regionen. För att fånga upp variationen i etnisk heterogenitet mellan regioner använde vi också ett mått på regional etnisk mångfald som tagits fram av nationalekonomerna Alberto Alesina and Ekaterina Zhuravskaya. Utifrån detta kan man beräkna hur hög andel av befolkningen som tillhör den huvudsakliga etniska gruppen i varje region. Det förra måttet omfattar hela urvalet, medan det senare begränsar sig till ungefär 90 procent av urvalets regioner.

Vi tog också hänsyn till flera andra strukturella faktorer som diskuteras i forskningen på området, bland annat genom att mäta i vilken mån den regionala partipolitiken präglas av polarisering eller konkurrens. Utifrån regionala valdata tog vi fram flera mått på partipolitisk konkurrens. För det första uppskattade vi konkurrensen i val till regionala politiska församlingar med hjälp av ett vanligt mått i litteraturen om partipolitisk konkurrens, nämligen den procentuella röstskillnaden mellan de två största partierna. För det andra konstruerade vi ett regionalt mått på partidifferentiering. Detta tog vi fram med hjälp av ett index som anger sannolikheten för att slumpvis välja två parlamentsledamöter från samma politiska parti. Indexet löper från 0 till 1, där 0 anger att samtliga parlamentsledamöter tillhör olika partier och 1 att samtliga ledamöter tillhör samma parti.

För att göra vår modell så rättvisande som möjligt sett till ekonomiska förutsättningar rensade vi slutligen resultatet från regionala skillnader i ekonomisk utveckling (BNP) och befolkningstäthet. Detta gjorde vi genom att konstanthålla BNP och befolkningstäthet i analysen, så att dessa variabler inte kunde påverka utfallet. Med tanke på resultaten i tidigare forskning förväntade vi oss att högre ekonomisk utvecklingsnivå skulle hänga samman med högre grad av tillit och att högre befolkningstäthet tvärtom skulle hänga samman med lägre grad av tillit.

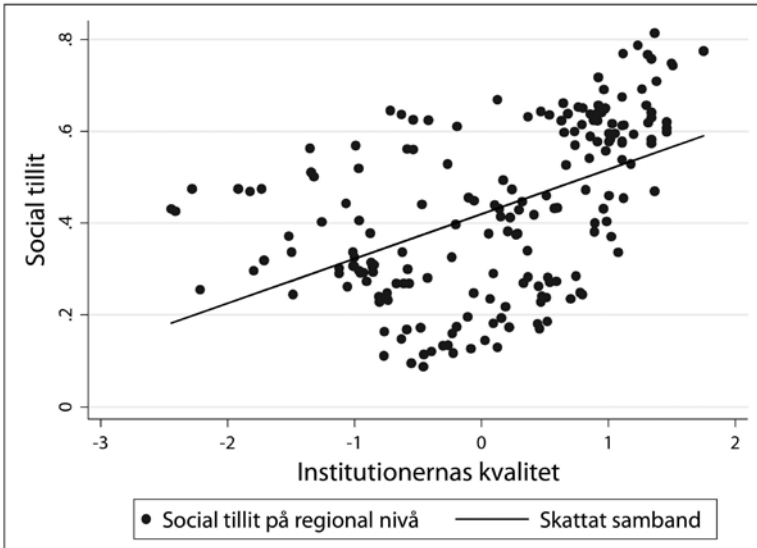
Vår enkätstudie 2013 byggde på en enkätundersökning med 85 000 respondenter, utspridda över 212 NUTS1- och NUTS2-regioner i 25 europeiska länder. Länder som Ukraina, Turkiet och Serbien har emellertid fallit bort i de flesta modeller vi använder i den statistiska analysen nedan på grund av bristande registerdata på regional nivå. När det gäller de modeller som prövar de offentliga institutionernas kvalitet, ekonomisk ojämlikhet och mångfald, har vi haft tillgång till data från 181 upp till 189 regioner i 21 länder. Däremot har det varit svårt att få fram data om medborgerligt deltagande; flera länder föll bort och antalet regioner i dessa modeller är därför begränsat.

Vi kan också notera att NUTS-regionernas politiska och administrativa betydelse varierar mellan olika länder. I vissa länder, till exempel Spanien, Belgien, Danmark, Polen och Tyskland, sammanfaller de aktuella regionala nivåerna med politiskt relevanta enheter

i form av folkvalda politiska församlingar och politiskt ansvarsutövande på till exempel sjukvårdens och skolans områden. Andra NUTS-regioner, till exempel de i Sverige, Bulgarien, Rumänien och Portugal, är rent statistiska enheter vars gränser är uppritade av EU-kommissionen. Vi kontrollerade resultaten genom stickprov i endast de politiskt relevanta regionerna, närmare bestämt samtliga regioner i Italien, Tyskland, Spanien, Danmark, Belgien, Polen, Frankrike och Österrike; tre regioner i Storbritannien (Skottland, Wales och Nordirland) samt två regioner i Portugal (Açores och Madeira). När vi prövade variablerna partidifferentiering och partipolitisk konkurrens tillsammans med medborgerligt deltagande använde vi bara data från de politiskt relevanta regionerna, varför antalet regioner här inskränker sig till 125.

Låt oss nu redovisa våra viktigaste forskningsresultat om vad som förklarar variationen i tillit mellan Europas regioner. Vi börjar med det enkla sambandet mellan social tillit och de offentliga institutionernas kvalitet på regional nivå, utan att ta hänsyn till bakomliggande faktorer. Figur 3 är ett punktdiagram med ett inritat linjärt samband mellan de två variablerna. Diagrammet visar ett tydligt positivt och statistiskt säkerställt samband mellan de båda faktorerna; de offentliga institutionernas kvalitet visar sig kunna förklara 25 procent av variationen i tillit på regional nivå.

Vi kan dock notera att sambandet inte är lika starkt på alla punkter i vårt ovan nämnda index European Quality of Government (EQI), något som i hög grad kan tillskrivas att vi rensat bort landeffekter (det vill säga den del av variationen i tillit som finns mellan länder snarare än mellan regioner). Invånare i slovakiska och tjeckiska regioner, med EQI-värden omkring eller strax under genomsnittet, uppvisar till exempel mycket lägre grad av tillit än vad man skulle förvänta sig utifrån den enkla sambandsanalysen. I andra änden av skalan finner vi flera regioner i Syditalien, där invånarna uppvisar mycket högre grad av social tillit än vad man skulle förvänta sig utifrån EQI-resultaten.



FIGUR 3. DE OFFENTLIGA INSTITUTIONERNAS KVALITET OCH SOCIAL TILLIT I EUROPEISKA REGIONER

Källa: Charron & Rothstein (2014). "Regions of Trust and Distrust: Testing the Impact of Social Cohesion, Ethnic Diversity, Civic Participation and the Quality of Government in European Regions" (QoG mimeo, juni 2014).

Vårt främsta forskningsresultat är således att det finns starkt stöd för hypotesen om ett samband mellan de offentliga institutionernas kvalitet och social tillit. När vi konstanthåller den ekonomiska utvecklingsnivån och befolkningstätheten i regionerna, så att de inte kan påverka utfallet, finner vi att en standardavvikelses ökning i EQI-resultaten kan förväntas leda till en fyraprocentig ökning av den sociala tilliten.

I vår studie diskuterar vi flera andra förklaringar till att tilliten varierar mellan regioner. Etnisk mångfald påverkar tilliten negativt, men denna effekt blir försumbar när vi inte låter ekonomisk utveckling, befolkningstäthet och de offentliga institutionernas kvalitet påverka utfallet. Däremot kan vi med säkerhet säga att ekonomisk ojämlikhet leder till lägre grad av social tillit. När den regionala risken för fattigdom ökar med 10 procent, kan den sociala tilliten förväntas minska med 2,3 procent.

Minska välfärdsgapet i Europa genom att öka kvaliteten i de offentliga institutionerna

Social tillit har befunnits vara viktigt och nyttigt för samhället. Hur kan vi då sammanfatta forskningsläget om denna samhälleliga tillgång, och vad kan sägas om EU-projektets möjligheter att göra nytta av den för att minska fattigdom och utanförskap?

De analyser som vi har genomfört lämnar två bidrag till den forskning som försöker förklara variationer i social tillit och social sammanhållning. För det första kan vi presentera de hittills mest omfattande data som tagits fram om social tillit i europeiska länder och regioner. När vi kartlagt social tillit på nationell och regional nivå har vi funnit stora variationer, vilka inte fångats upp i tidigare analyser som uteslutande byggts på nationella data. De nationella analyserna är naturligtvis fortfarande relevanta, men vi har kunnat visa att de regionala variationerna står för en betydande om än mindre del av den övergripande geografiska variationen i tillit inom Europa – i synnerhet i vissa länder, de flesta av dem federala, som Belgien, Tyskland, Italien och Spanien. Vi har också funnit betydande regionala skillnader i icke-federala länder som Frankrike och Polen samt även i Rumänien och Portugal, vilket tyder på att de regionala tillitsmönstren inte helt och hållet följer de regionala politiska enheternas gränser.

För det andra har vi använt våra nya data för att pröva flera av de huvudsakliga hypoteser som förts fram beträffande vad som kan förklara variationer i social tillit. Vi menar att det är viktigt att pröva även vedertagna teorier på flera nivåer, då vi på så vis kan utvinna starkare empiriska samband och avslöja skensamband, som inte håller för mer ingående analys. Vi har därför prövat hypotesen om ett samband mellan de offentliga institutionernas kvalitet och social tillit mot flera andra teoretiska antaganden (till exempel effekter av ekonomisk ojämlikhet, medborgerligt deltagande, etnisk mångfald och politisk miljö). Här kan vi med säkerhet säga att graden av social tillit på regional nivå påverkas av de offentliga institutionernas kvalitet, både inom och mellan länder.

Tidigare forskning på nationell nivå har funnit stöd för hypotesen att offentliga institutioner som kännetecknas av låg grad av

korruption och hög kvalitet leder till högre grad av social tillit. Denna hypotes stärks av våra resultat på regional nivå. Vi menar att den regionala undersökningsnivån är att föredra av flera skäl, men framför allt därför att kulturella och institutionella skillnader, som kan vara svåra att värdera i rent nationella jämförelser, inte tillåts påverka resultaten i samma utsträckning som när man jämför regioner inom länder.

Vi kan också bekräfta resultat från flera andra studier som visar att den enskilde inte blir särskilt mer benägen att lita på andra människor bara för att han eller hon är aktiv eller medlem i frivilligorganisationer. Mer förvånande är att effekterna av etnisk mångfald visar sig vara försumbara när vi kontrollerar för de offentliga institutionernas kvalitet. Med andra ord, i regioner där de offentliga institutionerna uppfattas hålla en hög kvalitet leder hög etnisk mångfald inte till en lägre social tillit. Eftersom de offentliga institutionernas kvalitet inte är medtagen som variabel i någon av oss känd tidigare studie som visat att etnisk mångfald påverkar den sociala tilliten negativt, är detta resultat inte utan betydelse. Vår studie kan därmed sägas ha bidragit till att öka förståelsen av geografiska variationer i social tillit mellan och inom länder.

Vårt mått på ekonomisk ojämlikhet kvarstod dock som en säker indikator på social tillit jämte de offentliga institutionernas kvalitet. Båda faktorerna tycks vara viktiga på nationell såväl som på regional nivå. Med andra ord, om man vill öka den sociala tilliten bör man vinnlägga sig om att båda stärka kvaliteten i de offentliga institutionerna och minska den ekonomiska ojämlikheten. Vi håller också för troligt att för att kunna få medborgarnas acceptans för åtgärder som minskar den ekonomiska ojämlikheten måste man först säkra en hög kvalitet i de offentliga institutionerna. Anledningen är att medborgare som uppfattar att de offentliga institutionerna är av låg kvalitet inte kommer att stödja reformer som minskar den ekonomiska ojämlikheten eftersom de just saknar förtroende för statens förmåga att fullgöra sina åtaganden. Policyrekommendationen blir således att ökad kvalitet i de offentliga institutionerna bör ha första prioritet om man vill minska "välfärdsgapet" mellan länder och regioner i Europa.

Till sist vill vi ge ett förslag till vidare forskning. Vi tror att det vore fruktbart att söka förklara varför de offentliga institutionernas kvalitet påverkar den regionala sociala tilliten utifrån den experimentella forskningen om ömsesidighetens betydelse för samhällssolidaritet och social sammanhållning. Vi kan tänka oss följande scenario: Om en person bosatt i en EU-region där de offentliga institutionerna håller låg kvalitet upplever ett inflöde av utomeuropeiska invandrare, kan denna person lätt få för sig att de nya invånarna kommer undan med olika typer av osolidariskt beteende, till exempel skattesmitning och överutnyttjande eller missbruk av samhällsservicen, just därför att de offentliga institutionerna håller låg standard. Uppfattningen att invandrarna inte är att lita på kan då lätt slå rot i stora delar av befolkningen. Om de regionala offentliga institutionerna däremot håller hög kvalitet, kan samma person tänka sig att nykomlingarna visserligen är ”annorlunda”, men att de sannolikt kommer att följa lagar och ”spela efter samma regler” just på grund av de offentliga institutionernas höga kvalitet. Därmed undanröjer man vad vi tror är en viktig orsak till bristande tillit till regionens nykomlingar.

Källor och litteratur

Detta kapitel bygger i stora delar på en rapport som vi har skrivit gemensamt, ”Regions of Trust and Distrust: Testing the Impact of Social Cohesion, Ethnic Diversity, Civic Participation and the Quality of Government in European Regions” (QoG Institute, mimeo, juni 2014). För denna bok har rapporten översatts till svenska av Henrik Gundenäs. Den engelska versionen kan fås via kontakt med författarna. Där finns också de statistiska analyserna och en mera fullständig referenslista.

Forskningen om social tillit, korruption och de offentliga institutionernas kvalitet är mycket omfattande. Bra ingångar till litteraturen är Robert D. Putnams klassiker *Den fungerande demokratin: Medborgarandans rötter i Italien* (Stockholm: SNS Förlag, 1996) och *Den ensamme bowlaren: Den amerikanska medborgarandans upplösning och förnyelse* (Stockholm: SNS förlag, 2001). En översikt över centrala

frågor i forskningen om social tillit ges i *Handbook of Social Capital*, redigerad av Dario Castiglione, Jan van Deth och Guglielmo Wolleb (Oxford: Oxford University Press, 2008).

I boken *The Moral Foundations of Trust* analyserar Eric M. Uslaner sambandet mellan ekonomisk ojämlikhet, avtagande framtidstro och stadigt minskande social tillit i USA under de senaste tre decennierna (New York: Cambridge University Press, 2002). I den mer nyligen utkomna *Segregation and Mistrust: Diversity, Isolation, and Social Cohesion* utmanar samma författare tesen att etnisk mångfald har negativ inverkan på den sociala tilliten (Cambridge: Cambridge University Press, 2012). Sambandet mellan social tillit och etnisk mångfald analyseras också av Merlin Schaeffer i *Ethnic Diversity and Social Cohesion. Immigration, Ethnic Fractionalization and Potentials for Civic Action* (Farnham, Surrey: Ashgate, 2014).

Vår egen forskning om social tillit på regional nivå går att läsa mer om i den bok vi skrivit tillsammans med kollegan Victor Lapuente: *Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Government in EU regions* (Cheltenham: Edward Elgar, 2013). Boken *Good Government: The Relevance of Political Science* (Cheltenham: Edward Elgar, 2012), redigerad av Sören Holmberg och Bo Rothstein, behandlar social tillit ur många olika infallsvinklar, och Bo Rothsteins bok *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in a Comparative Perspective* (Chicago: The University of Chicago Press, 2011) analyserar sambandet mellan de offentliga institutionernas kvalitet och goda ekonomiska, politiska och sociala utfall. På svenska finns även Bo Rothsteins bok *Sociala fällor och tillitens problem* (Stockholm: SNS Förlag, 2003).

Figureerna i kapitlet utgår ifrån data som är öppet tillgängliga. Centrala data om de offentliga institutionernas kvalitet för samtliga regioner i vår analys finns på hemsidan för The Quality of Government Institute (<http://www.qog.pol.gu.se/QoG-institutet/data/>). Data från alla hittills genomförda enkäter i European Values Study finns på dess hemsida (<http://www.europeanvaluesstudy.eu/>). EU:s statistikbyrå Eurostat tillgängliggör sina data om NUTS-regionerna på den egna webbplatsen (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>). De mått

på regional etnisk mångfald som vi använt i analysen om vad som förklarar social tillit presenteras av nationalekonomerna Alberto Alesina and Ekaterina Zhuravskaya i artikeln "Segregation and the Quality of Government in a Cross Section of Countries" (*American Economic Review* 101:5, 2011). Valdata för europeiska regioner har hämtats från European Election Database (se: http://www.nsd.uib.no/european_election_database).

Presentation av författare och redaktörer

ULF BERNITZ är sedan 1993 professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet, numera på deltid. Tidigare var han professor i civilrätt vid samma universitet. Han är sedan 2001 även knuten till Institute of European and Comparative Law vid University of Oxford, där han förestår The Oxford/Stockholm Venture in European Law. Han är ordförande i Svenska föreningen för europeisk rätt. 1995–2001 var han ordförande i Nätverket för europarättsforskning. Han är ordförande i styrelsen och redaktionsrådet för *Europarättslig Tidskrift* och ingår i redaktionsrådet för *Common Market Law Review*. Han har tillsammans med Anders Kjellgren utgivit boken *Europarättens grunder*, som 2014 utkommit i sin femte upplaga (Stockholm: Norstedts Juridik, 2014). Han har varit redaktör för tre böcker om General Principles of European Law, nu senast *General Principles of EC Law and European Private Law* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law, 2013, medredaktörer Xavier Groussot, Felix Schulyok). Böckerna har sin bakgrund i konferenser anordnade av Nätverket.

NICHOLAS CHARRON är docent i statsvetenskap och verksam som forskare vid The Quality of Government Institute vid Göteborgs universitet. Hans forskningsområde är framför allt komparativ politik, med ett särskilt fokus på bl.a. politiska institutioner, korruption, samhällsstyrningens kvalitet och hur dessa faktorer påverkar ekonomisk och social utveckling runt om i världen, i synnerhet inom EU och USA. Tillsammans med Bo Rothstein och Victor Lapuente har han även publicerat en bok på temat samhällsstyrningens kvalitet

och korruption inom EU, *Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Government in EU Regions* (Northampton: Edward Elgar Publishing, 2013). Boken bygger på undersökningar som är gjorda på både nationell och regional nivå i Europa. Under senare tid har Charrons forskning inriktat sig på att analysera hur byråkratiska institutioner och demokratiska institutioner påverkar korruption och samhällsstyrningens kvalitet. Han skriver även om orsaker till och konsekvenser av de ekonomiska klyftorna på regional nivå inom länder i Europa.

JOHAN BO DAVIDSSON är fil. dr i statsvetenskap från European University Institute (Florens, Italien) och har därefter varit anställd som Postdoctoral Research Fellow vid institutionen för social arbete vid University of Oxford. Han tillträdde en anställning som forskare vid Lunds universitet, Institutionen för statsvetenskap, under hösten 2014. Hans forskning har framförallt fokuserat på fackföreningars roll i arbetsmarknadspolitiska reformer, se t.ex. kapitlet "Insider-Outsider Dynamics and the Reform of Job Security Legislation" i David Natalis och Giuliano Bonolis antologi *The Politics of the New Welfare State* (Oxford: Oxford University Press, 2012), och artikeln "Defending the Organisation, not the Members" (*European Journal of Political Research* 52:3, 2012). Tillsammans med Hanna Bäck vid Lunds universitet, har han nyligen beviljats forskningsanslag från FORTE för projektet "Yes Minister!" som skall undersöka ministrars inflytande på välfärdspolitiken.

JENNY JULÉN VOTINIUS är docent i civilrätt vid juridiska fakulteten, Lunds universitet. Under 2014 var hon gästforskare vid Berkeley Law, University of California. Jenny ingår också i styrgruppen för det EU-finansierade forskningsnätverket INLACRIS, som följer och analyserar den arbetsrättsliga och socialförsäkringsrättsliga utvecklingen i Europa under den ekonomiska krisen. Hennes forskning hör hemma inom arbetsrätten, men aktualiserar även socialförsäkringsrättsliga frågor. Den vetenskapliga verksamheten spänner över fyra olika fält. Det nyaste forskningsfältet rör äldre arbetstagare, där hon för närvarande arbetar med frågor om sambandet mellan

hög ålder och andra diskrimineringsgrunder i en arbetslivskontext. Inom fältet diskriminering och likabehandling har hon särskilt undersökt småbarnsföräldrars arbetsrättsliga position. På området merit- och kompetenskrav har hennes forskning främst behandlat arbetsrättsliga implikationer av arbetslivets krav på social kompetens och samarbetsförmåga hos arbetstagare. Inom fältet anställningskydd och arbetsvillkor har hon forskat om ungdomars arbetsvillkor, där en del av resultaten nyligen har publicerats i artikeln ”Young Employees – Securities, Risk Distribution, and Fundamental Social Rights” (*European Labour Law Journal* 5:3-4, 2014).

ANN-CATHRINE JUNGAR är lektor och docent i statsvetenskap vid Södertörns högskola. Hon gjorde sin grundutbildning vid Åbo Akademi i Finland, och disputerade vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Hon har jobbat som forskningsledare vid Centrum för Östersjö och Östeuropastudier (CBEES) och varit studierektor för den mångvetenskapliga forskarskolan BEEGS (Baltic and East European Graduate School) vid Södertörns högskola. För närvarande forskar hon om populism och höger-radikala partier i Norden och Europa – deras ideologi, organisation och effekter på de politiska systemen, finansierad av NORRDCORP och Wallenbergstiftelsen. Hon har publicerat om regeringsbildningar, de nationella parlamentens EU-arbete, jämställdhet och folkomröstningar. Ann-Cathrine Jungar deltar är en ofta anlita kommentator av och föreläsare om nordisk och europeisk politik. Hon medverkar regelbundet på forskarbloggen ”Om makt och politik” (<http://maktochpolitik.wordpress.com>) som hon initierat tillsammans med andra svenska partiforskare, och på kulturbloggen Dixikon (www.dixikon.se).

ANNA-SARA LIND är universitetslektor och docent i offentlig rätt vid juridiska institutionen, Uppsala universitet. Hon försvarade där sin avhandling *Sociala rättigheter i förändring – en konstitutionell-rättslig studie* i november 2009. Lind är också sedan 2011 knuten till Centrum för forsknings- och bioetik vid Uppsala universitet och är sedan 2014 biträdande programledare för forskningsprogrammet

”Impact of Religion – Challenges on Law, Society and Democracy”. Hennes forskning behandlar samspelet mellan nationell och internationell rätt, särskilt hur europarätten samverkar med den nationella svenska rätten inom ramen för offentlig rätt och grundläggande fri- och rättigheter. Linds pågående projekt handlar om att på olika sätt analysera det som kan benämnas välfärdsstatens juridik i den offentliga rätten. Hon arbetar t.ex. med biobanksregleringar nationellt och komparativt, hur forskningssamarbeten regleras, hur rätten till god hälsa kommer enskilda till godo och religionens roll i förverkligandet av sociala rättigheter.

MARTIN LJUNGE är Ph.D. från University of Chicago där han disputerade vid den nationalekonomiska institutionen år 2006. I avhandlingen skrev han om sjukförsäkringen i Sverige, under handledning av professor James J Heckman. En av studierna i avhandlingen fann en stark trend att yngre generationer använder sjukförsäkringen mycket oftare än äldre generationer, vilket tyder på en förändrad inställning till välfärdsstaten allteftersom yngre generationer betraktar den som en naturlig del av samhället. Artikeln publicerades i tidskriften *Journal of Human Capital* år 2012, samt diskuterades i *Ekonomisk Debatt* under 2013. I relaterad forskning har Ljunge studerat hur medborgerlighet, så som att inte fuska med skatter och bidrag, formas i starka familjer och hur medborgerligheten överförs mellan generationer genom influenser i familjen. Artikeln om familjeband och medborgerlighet är under publicering i tidskriften *Economica*, och artikeln om överföring av medborgerliga normer över generationerna är publicerad i *Economics Letters* år 2012.

LARS MAGNUSSON är professor i ekonomisk historia vid Uppsala universitet sedan 1993. Han är medlem av Kungliga vetenskapsakademien samt styrelseordförande för Swedish Collegium for Advanced Study i Uppsala. För närvarande är han även dekan för Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala Universitet. Under 1990- och 2000-talet var han ledare för det så kallade SALTSA-programmet som var ett samarbete mellan LO, TCO och SACO samt det statliga Arbetslivsinstitutet med syfte att bedriva forskning till-

sammans med olika europeiska forskningsinstitut med avseende på de sociala parterna och Europa. Han har publicerat många böcker, bland andra *Sveriges ekonomiska historia* som kommit ut i flera upplagor (Stockholm: Norstedts, 2010), *Mercantilism: The Shaping of an Economic Language* (London and New York: Routledge, 1994), *The Tradition of Free Trade* (London and New York: Routledge, 2004), *Nation, State and the Industrial Revolution* (London and New York: Routledge, 2009), *Håller den svenska modellen?* (Lund: Studentlitteratur, 2014) samt är aktuell med *Mästarens återkomst* (Stockholm: Dialogos, 2014).

SOFIA MURHEM är docent i ekonomisk historia vid Uppsala universitet. Hennes forskning har huvudsakligen berört arbetsmarknadsrelationer i svensk och europeisk kontext under efterkrigstiden, samt regleringar, handel, konsumtion och krediter från 1700-talet och framåt. Inom arbetsmarknadsområdet har hon exempelvis forskat kring europeisk integration och europeisk arbetsmarknadsrelationer, den sociala dialogen, arbetsmarknadsrelationer i småföretag och inom servicesektorn, reglering av arbetskraftsinvandring av kvalificerad arbetskraft till Sverige samt privatiseringar av arbetsmarknadsrelationer inom bland annat telekommunikationsområdet. Pågående forskningsprojekt rör den framväxande europeiska arbetsmarknadsregimen ur ett genusperspektiv, pantbelåningens utveckling i Sverige i relation till utvecklingen av andra creditsystem, regleringar och välfärdsstatens uppkomst 1850-1950, samt handeln med porslin i Sverige under 1700-talet. Bland hennes senaste publikationer kan nämnas "The Swedish Employer Confederation and Labour Migration 1945-1972" (*Historisk Tidskrift* 133:1, 2013) och "Security and Change: The Swedish Model and Employment Protection 1995-2010" (*Economic and Industrial Democracy* 34:4, 2013).

LARS OXELHEIM är professor vid Lunds universitet. 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) och *Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency* (New York: Oxford University Press, 2015, medförfattare Jens Forssbaeck). Bland hans artiklar om integration på senare tid kan nämnas "Exchange Rate Regime Shift and Price Patterns" (*International Journal of Managerial Finance* 7:2, 2011, medförfattare N. Andrén), "Globalization of Monitoring Practices: The Case of American Influences on the Dismissal Risk of European CEOs" (*Journal of Economics and Business* 70, 2013, medförfattare T. Randøy) och "On the Internationalization of Corporate Boards – The Case of Nordic Firms" (*Journal of International Business Studies* 44:3, 2013, medförfattare, A. Gregoric, T. Randøy och S. Thomsen).

JAAN PAJU är doktorand i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet. I sin avhandling, som färdigställs under våren 2015 för disputation i juni, analyserar han europarättens påverkan på medlemsstaternas nationella socialförsäkringssystem. År 2012 publicerade Jaan Paju boken *Introduktion till EU:s socialförsäkringsrätt* (Stockholm: Norstedts). Han har vidare skrivit ett antal artiklar i ämnet, bland dessa märks "EG-domstolen kör om i socialförsäkringens ytterspår – Funderingar kring C-137/04 Amy Rockler och C-185/04 Ulf Öberg" (*Europarättslig Tidskrift* 4, 2006) samt "Skyttegravskrig i Flandern – Mål C-212/06 om regioners självbestämmanderätt" (*Europarättslig Tidskrift* 4, 2008). Jaan Paju var tillsammans med Hedvig Bernitz svensk rapportör vid FIDE-kongressen i Köpenhamn 2014 om unionsmedborgarskapets genomslag i nationell rätt. Åren 2002 – 2010 arbetade Jaan Paju vid Riksförsäkringsverket och sedermera Försäkringskassans huvudkontor vid dess internationella enhet, med EU-rätt som huvudsakligt arbetsområde. Han har också varit verksam vid det svenska Justitiedepartementet och det estniska justitieministeriet. Jaan Paju är redaktör för *Europarättslig Tidskrift* sedan dess start 1998.

THOMAS PERSSON är docent i statskunskap vid Uppsala universitet och sedan 2009 ordförande i 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 *Participatory Governance in the European Union: Enhancing or Endangering Democracy and Efficiency?* (Houndmills: Palgrave, 2011, medförfattare K-O Lindgren), *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads* (Stockholm: Santérus förlag, 2011, medredaktör M. Wiberg) och *The Illusion of Accountability in the European Union* (London: Routledge, 2009, medredaktörer S. Gustavsson och C. Karlsson), samt tidskriftsartiklarna "European Integration and Prime Ministerial Power" (*German Politics* 21:2, 2012, medförfattare H. Bäck, H. E. Meier och J. Fischer) och "Input and Output Legitimacy: Synergy or Trade-Off? Empirical Evidence from an EU Survey" (*Journal of European Public Policy* 17:4, 2010, medförfattare K-O Lindgren)

BO ROTHSTEIN innehar sedan 1994 August Röhss professur i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Hans forskning berör många olika områden bland vilka kan nämnas de politiska institutionernas kvalitet, välfärdspolitik, social tillit, korruption, fattigdomsbekämpning, arbetsmarknadspolitik och intresseorganisationer. Tillsammans med Sören Holmberg är han ansvarig för forskningsprogrammet "The Quality of Government Institute". På dess hemsida (www.qog.pol.gu.se) finns hans senaste "working papers" och publicerade artiklar för nedladdning. Bland hans senaste böcker kan nämnas *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective* (Chicago: University of Chicago Press, 2011). Rothstein har varit gästforskare vid bl.a. Cornell University, Harvard University, Stanford University, Universitetet i Bergen och Universitet i Aalborg. År 2010 utsågs han av Knut och Alice Wallenbergs stiftelse till "Wallenberg Scholar" och år 2013 tilldelades han ett "Advanced Research Grant" för ett omfattande femårigt forskningsprojekt från Europeiska forskningsrådet. Bo Rothstein deltar också i den offentliga debatten – artiklar och mer information om denna verksamhet återfinns på hans särskilda hemsida för detta (www.rothstein.dinstudio.se).

JOAKIM RUIST är nationalekonom och verksam som postdoktoral forskare vid Institutionen för nationalekonomi med statistik samt Centrum för Europaforskning vid Göteborgs Universitet. Hans forskning fokuserar på effekterna av invandring på arbetsmarknad och offentlig ekonomi, samt på attityder till invandring. Han har under senaste året fått mycket offentlig uppmärksamhet för artiklarna "Free Immigration and Welfare Access: the Swedish Experience" (*Fiscal Studies* 35:19, 2014), "The Fiscal Consequences of Unrestricted Immigration from Romania and Bulgaria" (CREAM Discussion Paper 04/14, 2014) och "Östeuropéers rörlighet är lönsam för de rikare EU-länderna" (*Ekonomisk Debatt* 41:8, 2013), som alla avhandlar hur Sveriges offentliga sektor påverkats av invandringen från de östeuropeiska länderna sedan deras EU-inträden.