

SANTÉRUS  
FÖRLAG

Antonina  
Bakardjieva Engelbrekt  
Lars Oxelheim  
Thomas Persson  
[REDAKTÖRER]

# EU OCH DE GLOBALA OBALANSERNA

EUROPAPERSPEKTIV 2014



ANTONINA BAKARDJIEVA ENGELBREKT, LARS OXELHEIM  
& THOMAS PERSSON (REDAKTÖRER)

# EU och de globala obalanserna

EUROPAPERSPEKTIV 2014

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 Englbrekt vid Juridiska institutionen vid Stockholms universitet.

Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen leds av Lars Oxelheim vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet.

Ordförande i styrelsen för Nätverket för Europaforskning i statskunskap är Thomas Persson vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Närmare information om verksamheten finns på nätadressen <http://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 978-91-7359-075-4

© 2014 Respektive författare/Santérus Förlag

Omslagsidé: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Santérus Förlag

Santérus Förlag ger också ut böcker under förlagsnamnet

Santérus Academic Press Sweden

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

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

Tryck: ScandBook, Falun 2014

# Innehåll

Förord • 7

Inledning • 9

*Lisbeth Aggestam*

EU:s förmåga att tackla de globala utmaningarna:  
En fråga om ledarskap? • 23

*Arne Bigsten*

Biståndets roll i att överbrygga globala obalanser:  
EU och Afrika • 51

*Magnus Henrekson och Tino Sanandaji*

Superentreprenörskap och de globala obalanserna • 81

*Sanja Bogojević*

EU:s handel med utsläppsätter och de  
globala obalanserna i klimatskyddet • 109

*Anna Jonsson Cornell*

Människohandel som uttryck för globala obalanser:  
Vad gör EU? • 133

*Andreas Moberg*

Kan EU avtala bort den globala obalansen i skydd  
för mänskliga rättigheter? • 165

*Ari Kokko*

Obalanserna mellan EU och Kina • 193

*Anke Schmidt-Felzmann*

Ryssland och eu i den nya globala maktbalansen • 239

*Ole Elgström*

Omvärldens bild av EU:  
hinder eller tillgång i arbetet mot de globala obalanserna? • 275

Presentation av författare och redaktörer • 299

# Förord

Inför det tredje toppmötet för EU:s östra partnerskap i Vilnius den 28–29 november 2013 hade nya frihandels- och samarbetsavtal framförhandlats för Georgien, Moldavien och Ukraina. Men efter hårda påtryckningar från Moskva valde Ukrainas president Viktor Janukovitj att inte skriva på associeringsavtalet med EU, trots goda utsikter om kraftigt ökad handel med länderna inom unionen i utbyte mot demokratiska och ekonomiska reformer. De folkliga protesterna lät inte vänta på sig. I den ukrainska huvudstaden Kiev blev demonstrationerna de mest omfattande sedan den orangea revolutionen 2004 och manifesterade på nytt det folkliga missnöjet med att landet håller fast vid banden till Ryssland snarare än att närma sig EU.

Kampen mellan EU och Ryssland om Ukraina är ett i raden av exempel där Europa står inför betydande utmaningar på den världspolitiska arenan. Den arabiska våren och utvecklingen i Mellanöstern, inte minst i Syrien, Libyen och Egypten, är andra sammanhang där EU:s handlingskraft har satts på prov. Men utmaningarna gäller inte endast unionens närområde och de akuta kriser och konflikter runt om i världen som kräver en snabb lösning. Tvärtom är många globala problem – klimathotet, världshandeln, fattigdomen och den internationella människohandeln – sprungna ur obalanser som kräver målmedvetna och långsiktiga insatser från både EU och andra aktörer på den världspolitiska scenen.

Krisåren har utan tvekan urholkat EU:s ekonomiska och politiska resurser och tvingat unionen att prioritera sina inre problem. När den ekonomiska utvecklingen nu ter sig något mer gynnsam söker

EU därför på nytt sin roll på den världspolitiska arenan, där nya regionala maktcentra är på väg att etablera sig. Frågan är vilken förmåga EU har att hantera de stora utmaningar som följer av de globala obalanserna? Vanligtvis hävdas att EU:s främsta styrka ligger i en utrikespolitik baserad på normer och värderingar, och att den ekonomiska styrkan och unionens handelsmakt ger goda förutsättningar för europeiskt inflytande. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft har också nya institutionella lösningar skapats för att EU ska kunna bedriva en effektiv utrikespolitik, bland annat den nya utrikestjänsten och den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Men på vilket sätt kan EU vara en konstruktiv kraft i världspolitiken?

I *Europaperspektiv 2014* diskuterar tio ledande forskare inom ekonomi, juridik och statsvetenskap vår tids viktigaste globala frågor och EU-samarbetets betydelse för att driva dem framåt. Klarar EU att upprätthålla sin ambitionsnivå i arbetet med klimatåtgärder, frihandel, bistånd och mänskliga rättigheter? Hur utvecklas EU:s strategiskt viktiga relationer till Kina, Ryssland och länderna i Afrika? Och har Cathrine Ashton och EU:s nya utrikestjänst lyckats ge unionen en starkare röst i världspolitiken, trots de allt djupare politiska skiljelinjer som krisen skapat mellan medlemsländerna?

Detta är den sjuttonde 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 21 maj 2013 i anslutning till det ekonomiska nätverkets årligen återkommande forskningskonferens.

Stockholm, Lund och Uppsala i januari 2014

*Antonina Bakardjieva Engelbrekt   Lars Oxelheim   Thomas Persson*

# Inledning

När Maastrichtfördraget trädde i kraft den första november 1993 upprättades en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik för Europeiska Unionen (EU). Sovjetunionens fall och det kalla krigets slut öppnade nya möjligheter för den europeiska gemenskapen att bli en mer betydande röst i världspolitiken. Med sin ekonomiska styrka och sina grundläggande värderingar om demokrati och mänskliga rättigheter har unionen alltsedan dess verkat för frihandel och fred i både sitt närområde och i världen i övrigt. Men efter flera år av djup ekonomisk kris står nu EU inför avgörande utmaningar på den världspolitiska arenan. Frågan är på vilket sätt EU kan och bör vara en konstruktiv kraft i världspolitiken?

Den senaste utvecklingen i Ukraina illustrerar unionens strävan efter inflytande över länder i sitt närområde. I samband med toppmötet för EU:s östra partnerskap i november 2013 – precis tjugo år efter Maastrichtfördragets ikraftträdande – valde dock Ukrainas president Viktor Janukovitj att inte skriva under det framförhandlade associeringsavtalet med EU. Påtryckningarna från Moskva blev till slut avgörande för den ukrainske presidentens val att hålla fast vid banden till Ryssland snarare än att närma sig EU, trots de goda utsikterna om att avtalet skulle driva fram en kraftigt ökad handel med länderna inom unionen. Även den tidigare gastvisten mellan Ryssland och Ukraina i januari 2009 fick allvarliga konsekvenser för EU:s energitrygghet och påverkade både medborgare och företag inom unionen.

EU utmanas också av nya regionala maktcentra och de kraftigt växande tillväxtekonomierna i Asien, Afrika och Sydamerika.



Fortfarande befinner sig EU i tät kamp med USA om vilken ekonomi som är världens största och unionen står alltså för en betydande andel av världshandeln. EU har också en ledande roll som världens främsta biståndsgivare och betraktas av många som föregångare i kampen för att rädda klimatet och som spridare av fred, demokrati och mänskliga rättigheter. Men krisåren har väsentligt urholkat unionens ekonomiska och politiska resurser. Den ekonomiska och finansiella krisen har tvingat EU att ägna sig åt de interna utmaningarna: att återupprätta förtroendet för den gemensamma valutan genom att konsolidera den europeiska ekonomin och förstärka det institutionella ramverket. Riskerna är därför överhängande att krisen påverkar EU:s internationella betydelse negativt.

Den här boken handlar om EU:s roll för att hantera några av vår samtids största utmaningar: klimathotet, frihandeln, fattigdomen och människohandeln. Dessa utmaningar följer av de globala obalanser som i grunden är ekonomiska, politiska och sociala till sin karaktär. Hur kan och bör EU bidra till att hantera de stora utmaningar som följer av globala obalanser? Klarar EU att upprätthålla sin höga ambitionsnivå vad gäller klimatåtgärder, frihandel, bistånd och mänskliga rättigheter? Hur utvecklas EU:s strategiskt viktiga relationer till Kina, Ryssland och länderna i Afrika? Och har EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik och den nya utrikes-tjänsten lyckats ge unionen en starkare röst i världspolitikerna, trots de allt djupare politiska skiljelinjer som krisen skapat mellan medlemsländerna? Dessa är några av de frågeställningar som *Europaperspektiv 2014* – den sjuttonde årgången av årsboken – behandlar.

Unionens externa verksamhet är mycket omfattande. Den rör allt från konfliktförebyggande och krishantering, såväl civila som militära insatser, till insatser för världshandeln genom bilaterala och multilaterala överenskommelser. Den bygger bland annat på utvecklingssamarbete, grannskapspolitik och humanitärt bistånd, och tar sig an viktiga globala utmaningar såsom fred och säkerhet, klimatförändringar, energitrygghet och global migration. Någon fullständig bild av EU:s roll inom alla dessa områden är inte möjlig att ge. Istället ligger fokus i boken på några områden där de globala obalanserna är särskilt utmanande och unionens insatser kan spela en avgörande roll.

Som ett led i att öka den europeiska konkurrenskraften är handel och investeringar av avgörande betydelse, inte bara mellan unionens medlemsländer utan även med andra länder i världen. EU:s handelspolitik och strategiska samarbeten med ledande ekonomiska stormakter är en viktig del av EU:s utrikespolitik. Unionen håller för tillfället på att framförhandla ett nytt frihandelsavtal med USA, och EU är också en viktig pådrivare av frihandeln inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO). Men den globala ekonomin och handeln har genomgått genomgripande förändringar under de senaste åren. Nya tillväxtländer och i synnerhet Kina har blivit allt viktigare globala aktörer med stor ekonomisk makt. Därför är det också viktigt för EU att utveckla sina strategiska samarbeten med de nya tillväxtländerna. Dit hör även Ryssland som är den ekonomiska och politiska stormakt som har störst strategisk betydelse i EU:s närområde. Samarbetet med Ryssland har till stor del kretsat kring den viktiga energi- och råvaruindustrin som är avgörande för EU:s energiförsörjning och energitrygghet. Men handelspolitiken är också nära förknippad med en annan av de stora utmaningarna: den globala klimatfrågan.

EU har under lång tid varit en drivande kraft i fråga om skärpta utsläppskrav för industriländerna i de internationella klimatförhandlingarna. Genom ambitiösa mål på klimat- och energiområdet, till exempel att minska utsläppen av växthusgaser med minst 20 procent till 2020, vill EU visa sin beslutsamhet att tackla klimatfrågan och ange färdriktningen för det globala klimatsamarbetet. Därtill ska energianvändningen minska med 20 procent och andelen förnybar energi motsvara 20 procent av all energianvändning i EU år 2020. EU:s ledande roll på klimatområdet bygger till stor del på medlemsländernas beslutsamhet och förmåga att samarbeta. Och ett av de viktigaste instrumenten i EU:s klimatarbete är handeln med utsläppsrätter (EU ETS). Men frågan är om EU även kan övertyga andra länder att använda detta system och på så sätt bidra till att hantera en av vår tids största globala obalanser.

På liknande sätt utgör den globala migrationsfrågan en betydande utmaning för unionens roll i världen. Den ekonomiska och finansiella krisen har lett till massarbetslöshet i många av unionens

medlemsländer men på längre sikt står EU inför stora demografiska förändringar på grund av sin åldrande befolkning och därmed en förväntad brist på arbetskraft. Därtill har EU att hantera den ström av flyktingar och asylsökande som söker sig till EU, inte minst till följd av de politiska oroligheterna i Nordafrika och Mellanöstern. Även migrationspolitiken är avhängig medlemsländernas förmåga att samarbeta och solidariskt bidra till att hantera de globala obalanserna på migrationsområdet. Och även om medlemsländerna strävar efter en gemensam migrationsstrategi så är motsättningarna stora mellan länderna. Ofta har migrationspolitiken hanterats ur ett rent säkerhetsperspektiv och haft bristande samstämmighet med övrig utrikespolitik, exempelvis det humanitära biståndet, utvecklingspolitiken och respekten för mänskliga rättigheter. Därtill har skyddet för asylsökande och flyktingar varit bristfälligt; många har fallit offer för kränkande behandling och utsatts för människohandel.

Lissabonfördraget har integrerat utvecklingspolitiken som en del av utrikespolitiken och ett nytt generaldirektorat för utveckling och samarbete har inrättats med ansvar för att utforma EU:s utvecklingspolitik och förmedla bistånd runt om i världen. Men ansvaret för unionens biståndsinsatser delas mellan EU och medlemsländerna, och förutsätter därför omfattande samordning för effektiv användning av resurserna. Unionens ledande roll för att bidra till fattigdomsminskning och ekonomisk utveckling framför allt i Afrika är därför beroende av europeisk samordning och bör kopplas till unionens övriga utrikespolitik, inte minst migrationspolitiken, som kan bidra till att minska obalanserna mellan EU och fattiga delar av världen.

Frågan om unionens roll i världspolitiken bottenar således i en rad globala obalanser som är kopplade till några av vår tids största utmaningar – klimathotet, frihandeln, fattigdomen och människohandeln – vilka behandlas i denna bok.

I bokens första kapitel undersöker *Lisbeth Aggestam* om reformerna av det formella ledarskapet inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har stärkt unionens förmåga att tackla de globala obalanserna. Hon visar i sin analys att det råder en fortsatt spänning mellan EU:s interna ambivalens kring hur starkt ledarskapet

får vara och ambitionerna att unionen skall spela en ledande roll i världspolitiken. Att delegera ledarskap i utrikespolitiken till EU är en symboliskt laddad och känslig fråga ur ett suveränitetsperspektiv. Kapitlet granskar Catherine Ashtons arbete som EU:s första höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och belyser de problem Ashton har haft att samordna såväl EU-institutionerna som medlemsstaterna. Ashton har blivit hårt kritiserad för att sakna förmåga till såväl uppgiftsinriktat som visionärt ledarskap. I motsats till de starkt individcentrerade perspektiv som dominerar forskningen om europeiskt ledarskap hävdar dock Aggestam att de individuella egenskaperna hos den höga representanten inte nödvändigtvis är avgörande för effektiviteten. Ett effektivt europeiskt ledarskap är bara möjligt, menar författaren, med en välfungerande europeisk utrikestjänst och en uttalad politisk vilja hos medlemsländerna att samordna utrikespolitiken. De slutsatser som har dragits i forskningen om EU:s agerande under den arabiska våren pekar också i denna riktning.

Valet av en ny hög representant under 2014 blir symboliskt viktigt för att signalera EU:s globala ambitioner. En enskild individ har begränsade möjligheter att lösa alla de strukturella samordningsproblem som EU fortsätter att brottas med. Aggestam framhåller dock att nästa höga representant, till skillnad från sin företrädare, kommer att ha tillgång till en fullfjädrad europeisk utrikestjänst. Hon menar att den nya höga representanten därmed har ett gyllene tillfälle att verka för en unik ledarskapsroll som policyentreprenör. Den höga representanten kan bli ett nav i de överlappande nationella och europeiska diplomatiska nätverken, med kompetens och överblick att i ett tidigt skede identifiera viktiga framtidsfrågor och dra upp riktlinjer för hur EU kan hantera de globala obalanserna.

I bokens andra kapitel riktar *Arne Bigsten* ljuset mot den ekonomiska obalansen mellan EU och Afrika och ställer frågan om EU kan minska den med hjälp av sin utvecklingspolitik. Fattigdomen i Afrika är en allvarlig utmaning för EU ur ett rättvis- och solidaritetsperspektiv, men det ligger också i EU:s eget intresse att ha ett stabilt och välmående Afrika. Bigsten diskuterar hur biståndspolitiken bör struktureras och vad som kan göras inom EU för att biståndet till

Afrika ska bli mer effektivt. Först analyseras konsekvenserna av bristande samordning mellan givare, av att biståndsflödena är oförutsägbara för mottagarna och att bistånd binds för inköp i givarländerna. Därefter granskar Bigsten kommissionens och medlemsstaternas val av mottagarländer. Speciellt de största givarländerna inom EU har strategiska eller kommersiella intressen av att vara på plats i olika länder, och då inte nödvändigtvis i de som är fattigast. Slutligen diskuteras hur kommissionens och medlemsländernas utvecklingspolitik bör organiseras och vad den strategiska inriktningen på EU:s bistånd bör vara. Bigsten avslutar med en kortare diskussion om möjligheterna att minska obalansen mellan EU och Afrika genom att öppna upp för ökad migration till EU.

Förutom att förbättra sin biståndspolitik vad avser policy och koherens, så behöver EU förbättra implementeringen. Den centrala strategifrågan här är i vilken grad biståndet bör samordnas EU-länderna emellan. En väg att förbättra samordningen är att ge kommissionen större makt. Detta kan enligt Bigsten göras på två huvudsakliga sätt. Antingen kan medlemsländerna bestämma sig för att kanalisera mer biståndsmedel genom kommissionen. Man kan t.ex. välja att använda kommissionen snarare än bilaterala kanaler för vissa typer av bistånd, som av politiska skäl hanteras bättre i ett multilateralt sammanhang. Eller så kan kommissionens roll vara att skapa en tätare samordning av EU-ländernas bistånd. Slutligen kan obalansen mellan EU och Afrika minskas genom att EU öppnar upp för ökad migration från Afrika.

I bokens tredje kapitel analyserar *Magnus Henrekson och Tino Sanandaji* de globala obalanser som finns i innovativt entreprenörskap. Det finns en bred konsensus om att entreprenörskap är en viktig nyckel till jobbskapande och tillväxt i Europa, men författarna framhåller att framgångsrikt entreprenörskap i Europa också kan gynna den ekonomiska utvecklingen i andra delar av världen. Orsaken är att entreprenöriella innovationer inte bara gynnar det land där de uppkommer. Ny kunskap gynnar på lång sikt alla länder som kan använda sig av den nya teknologin eller produkterna. Henrekson och Sanandaji menar att innovativt entreprenörskap är distinkt från egenföretagande och småföretagande. De flesta

egenföretagare är levebrödsföretagare snarare än innovativa och tillväxtorienterade entreprenörer. För att bättre identifiera den senare gruppen studerar Henrekson och Sanandaji de dollarmiljardärer i *Forbes Magazines* årliga sammanställning som blev förmögna genom företagande, vilka författarna kallar superentreprenörer. De identifierar 996 superentreprenörer i ett femtiotal länder under perioden 1996–2010. Miljardärerna på *Forbes* lista har grundat ca hälften av de största tillväxtföretagen under efterkrigstiden.

Genom att systematisk mäta mängden superentreprenörer och nivån på riskkapitalinvesteringar i olika regioner visar Henrekson och Sanandaji att USA och i viss mån även Asien ligger före Europa i innovativt entreprenörskap. Europa underpresterar trots att regionen har många av förutsättningarna för innovativt entreprenörskap, såsom en välutbildad arbetskraft, hög BNP per capita, stora investeringar i forskning samt utveckling och välutvecklad infrastruktur. Vad kan då EU och medlemsstaterna göra för att få mer superentreprenörskap i Europa? Författarna menar att höga skatter kan vara en viktig förklaring till Europas underprestation. De pekar också på betydelsen av att separera policy som syftar till att främja små och medelstora företag från policy för att främja innovativt entreprenörskap. Många europeiska länder har särregler för småföretag, som i praktiken leder till att dessa uppmuntras att förbli små. Till sist kan ökad marknadsintegration i Europa vara viktig för att öka storleken på marknaden och uppnå den kritiska massa som krävs för framväxt av nya entreprenöriella företag.

I bokens fjärde kapitel granskar *Sanja Bogojević* EU:s försök att utjämna de globala obalanser som finns i ansvarstagande för klimatet. Dessa obalanser avspeglas tydligt i att bara ett fåtal länder tar ansvar för sina koldioxidutsläpp. Inte mer än cirka 20 procent av världens växthusgasutsläpp omfattas av klimatavtal. Bogojević ställer frågan om EU har förmågan att motivera fler länder att vidta klimatåtgärder. Unionens system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) står i fokus för analysen. Bogojević noterar att detta system ofta betraktas som en internationell förebild och har stått modell för liknande regleringssystem i flera länder. Dessutom menar hon att EU ETS också är det främsta exemplet på EU:s ledarambitioner inom

den globala klimatregimen. Genom att tillämpa EU ETS försöker EU föregå med gott exempel och främja ett klimatansvar i andra delar av världen. Unionen har även försökt ge EU ETS internationell räckvidd genom att tillämpa systemet på luftfarten, och då kräva utsläppsrätter för flygningar som lyfter från eller landar på en flygplats inom EU, oavsett avreseland och slutdestination.

Har EU:s åtgärder fått någon effekt på den internationella klimatregimen? Bogojević konstaterar att EU har lyckats ”spänna sina muskler” och skapa ett politiskt tryck för ökat globalt ansvarstagande för klimatet. Unionen har dock inte klarat att på egen hand införa regler för flygbolag utanför sina gränser. Därtill blev motståndet från stora ekonomiska makter som Kina, Indien, USA och Ryssland för starkt. Av detta drar Bogojević slutsatsen att EU inte kan agera unilateralt för att motverka de globala obalanserna i ansvar för klimatet. Istället bör EU satsa på att skapa en stark röst för unionen som helhet i de internationella klimatförhandlingarna. Det kräver, framhåller hon, att medlemsstaterna kan enas om hur det internationella klimatskyddet bör utformas, men också att de arbetar för en ännu starkare inre marknad. Med den inre marknadens attraktionskraft som hållhake kan EU utöva betydande miljöpolitiska påtryckningar på global nivå, även om detta i sig inte räcker för att unionen ska kunna beskrivas som en miljöhjälte.

I bokens femte kapitel analyserar *Anna Jonsson Cornell* människohandeln som ett uttryck för globala obalanser, och utvärderar EU:s insatser för att motverka den. EU har satt åtgärder mot människohandel högt på sin prioriteringslista och driver denna fråga såväl internt som i förhållande till länder utanför unionen. Under lång tid har forskare och aktivister betonat att människohandel bara kan bekämpas med ett holistiskt och integrerat synsätt som inkluderar såväl förebyggande insatser som brottsbekämpning, lagföring och skydd för särskilt utsatta grupper. Den linje som EU driver idag i kampen mot människohandel omfattar alla dessa perspektiv. Men människohandeln verkar inte minska i omfattning. Antalet dömda förövare är mycket lågt i förhållande till den uppskattade förekomsten av människohandel. Detsamma gäller antalet identifierade brottsoffer. En av huvudfrågorna för kapitlet är hur vi kan förklara att

människohandeln inte minskar trots all politisk uppmärksamhet den får och de åtgärder som EU har vidtagit. Författaren beskriver människohandelns drivkrafter och identifierar dess offer och förövare. Till sist granskas EU:s åtgärder i kampen mot människohandeln.

Jonsson Cornell drar slutsatsen att det har funnits stora svårigheter att genomföra EU:s politik mot människohandel. Framförallt har det varit en utmaning för EU att agera som en enad och stark aktör på den internationella arenan. EU:s politik mot människohandel tar sin utgångspunkt i den grova kränkning av mänskliga rättigheter som brottet innebär. Unionen har dock fortsatt problem med sin interna samordning och harmonisering vad gäller åtgärder mot människohandel. Det är framför allt synen på prostitution, migration och arbetsrättsliga frågor som skapar samordningsproblem inom EU. Författaren betonar att samtliga dessa problemområden är kopplade till den efterfrågan som gör att människohandel inte minskar utan snarare ökar. Hon understryker att EU och dess medlemsstater måste bli mycket mer effektiva i arbetet med att motverka efterfrågan. De måste också trappa upp ansträngningarna att implementera staters internationellrättsliga ansvar i förhållande till dem som fallit offer för människohandel. Att EU klarar av dessa saker internt ser Jonsson Cornell som en förutsättning för att unionen ska kunna agera kraftfullt i kampen mot människohandel på global nivå.

I bokens sjätte kapitel fokuserar *Andreas Moberg* på den globala obalansen i skydd för individuella mänskliga rättigheter. EU använder sig av politiska villkorsklausuler i arbetet med att jämna ut denna globala obalans, och Moberg beskriver och utvärderar detta instrument. Politiska villkorsklausuler är avtalsklausuler som innebär att parterna till avtalet måste respektera vissa värden för att undvika att motparten suspenderar eller häver avtalet i fråga. Då EU är en viktig samarbetspartner i flera frågor, särskilt handel och utvecklingssamarbete, är merparten av världens stater mycket angelägna om att deras avtal med unionen ska hållas. Eftersom avtal kan suspenderas om mänskliga rättigheter inte respekteras innebär villkorsklausulerna, åtminstone i teorin, att skyddet för dessa värden prioriteras högre. Villkorsklausuler har förekommit ända sedan sjuttioalet men det var först i början av nittioalet som EU beslutade



sig för att använda villkorsklausuler i alla avtal med stater utanför unionen.

Under de senaste tjugo åren har villkorsklausuler gått från att vara ovanliga till att finnas i EU:s avtal med ca 80 procent av världens stater. Moberg redovisar med vilka stater EU har avtal innehållande villkorsklausul. Han gör därefter en kritisk analys av alla de fall då EU har åberopat klausulen till följd av att unionen ansett att motparten har brutit mot mänskliga rättigheter. Betydande kritik har förts fram mot hur EU använder villkorsklausulerna. Kritiken består i första hand av att EU förefaller använda olika måttstock för olika stater, beroende på vilka andra intressen som står på spel, förutom skyddet för mänskliga rättigheter. Mobergs övergripande slutsats är att denna kritik är allvarlig och inte kan avfärdas. Samtidigt identifierar författaren positiva konsekvenser av att villkorsklausuler används. Framförallt lyfter Moberg fram betydelsen av att villkorsklausulerna skapar en diskussionsplattform för frågor om mänskliga rättigheter. Dialog om skyddet för mänskliga rättigheter är enligt Moberg första steget mot förbättring. När frågan om skydd för mänskliga rättigheter lyfts upp på förhandlingsbordet är detta således en landvinning i sig.

I bokens sjunde kapitel belyser *Ari Kokko* tre områden där obalanserna mellan EU och Kina har skapat betydande problem. Det första är Kinas stora handelsöverskott, som återspeglas i stora bilaterala underskott i EU, USA och andra delar av världen. Kapitlet diskuterar förklaringarna till det kinesiska exportmiraklet och betonar särskilt betydelsen av låga arbetskraftskostnader. Den andra obalansen är asymmetrin vad gäller marknadstillträde och konkurrensförutsättningar för utländska investeringar. Medan kinesiska företag har nästan obegränsad tillgång till EU:s inre marknad, inklusive marknaden för statlig upphandling, har EU-företagen i Kina små möjligheter att konkurrera inom de branscher som definierats som strategiskt viktiga. Den tredje obalansen gäller EU:s förmåga att agera som en jämbördig motpart i förhandlingar med Kina. Medan vissa av EU:s medlemsländer främst är intresserade av skapa bättre tillträde till den kinesiska marknaden prioriterar andra medlemmar möjligheterna att attrahera direktinvesteringar och lån från Kina. Denna splittring har medfört att EU inte lyckats utveckla någon gemensam Kina-

politik. Fragmenteringen har också tillåtit Kina att maximera sin förhandlingsstyrka genom att fokusera på bilaterala relationer med utvalda medlemsländer istället för att förhandla med hela EU.

Kokko menar att ekonomiska och demografiska förändringar i Kina redan börjat bidra till högre arbetskraftskostnader som på sikt kommer att reducera exportens onaturligt höga konkurrenskraft. Det krävs därför inga särskilda åtgärder från EU för att begränsa de kinesiska handelsöverskotten. Vad gäller konkurrensförutsättningarna i Kinas strategiska industrier finns inga motsvarande trender, och på grund av splittringen inom EU finns det heller inte stora möjligheter att uppnå snabba resultat genom att sätta press på Kina och kräva jämlika villkor. Kokko föreslår därför att den lämpligaste strategin är att låta EU-institutionerna fortsätta förhandlingarna med Kina om ökat tillträde, men samtidigt fokusera på ett transatlantiskt frihandelsavtal med USA, som skapar en motvikt till Kina och kan bidra till att stärka EU:s position både ekonomiskt och politiskt.

I bokens åttonde kapitel analyserar *Anke Schmidt-Felzmann* relationen mellan EU och Ryssland i den nya globala maktbalansen. EU och Ryssland är grannar och ömsesidigt beroende handelspartners. Utöver det är Ryssland även en viktig samarbetspartner till EU i regionala och globala frågor. EU måste emellertid hantera ett flertal obalanser i sin relation till Ryssland. Ett problem som kapitlet särskilt lyfter fram är att EU genomlever en tid av inre kris och splittring samtidigt som den ryska regeringen har tydliggjort sin satsning på landets återkomst som stormakt. Dessa omständigheter menar Schmidt-Felzmann gör att EU:s förmåga att förverkliga utrikespolitiska intressen gentemot Ryssland är synnerligen begränsad. EU:s företrädare möter betydande motstånd från de ryska beslutsfattarna, som under förhandlingar ofta är beredda att ta strid in i det sista. Samtidigt sätter förändringar i den globala maktbalansen press på EU. Särskilt den ökade konkurrensen från tillväxtekonomierna begränsar EU:s förmåga att dra fördel av sin marknadsmakt och attraktionskraft i förhandlingarna med Ryssland. EU:s interna maktobalanser tar sig uttryck i stridigheter mellan EU:s institutioner och meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaterna, och utgör ytterligare ett hinder för en jämbördig relation med Ryssland.

Den mest grundläggande frågan i EU:s Rysslandpolitik är enligt Schmidt-Felzmann om EU bör öka trycket på Ryssland för att åstadkomma en förändring av rysk inrikes- och utrikespolitik, eller om ett större tryck skulle leda till försämrade relationer där man riskerar att de ryska beslutsfattarna vänder sig bort från EU. Schmidt-Felzmann framhåller att meningsskiljaktigheterna mellan de numera 28 EU-länderna och Ryssland – tillsammans med det invecklade maktspelet mellan olika EU-aktörer – skapar goda möjligheter för Ryssland att använda en söndra-och-härska-strategi. För att åstadkomma ett avgörande skifte i förhållande till sin stora östra granne måste EU blir tuffare i förhandlingarna och inte ge efter för ryska krav.

I bokens nionde och avslutande kapitel studerar *Ole Elgström* omvärldens bilder av EU och hur omvärldens uppfattningar påverkar unionens möjlighet att göra något åt globala obalanser. Fokus ligger på hur andra aktörer uppfattar unionens makt och dess möjlighet att agera som en ledare i olika sakfrågor; handel, klimatfrågor och bistånd. Ett genomgående tema är variation: Elgström hävdar att synen på EU som internationell aktör skiljer sig åt beroende på vilken sakfråga man analyserar respektive vilken geografisk region man studerar. Ett centralt budskap är att EU:s ledarskap och inflytande inte bara avgörs av EU själv. Det påverkas också av hur andra aktörer ser på EU:s roll och hur de reagerar på unionens initiativ. Man kan inte vara ledare utan att ha följare. Man kan svårligen ha normativ makt om ens normspridningsförsök uppfattas som illegitima. Det är svårt att få inflytande om man inte uppfattas som trovärdig och legitim. Ett tydligt generellt resultat är att det huvudsakligen är i frågor om ekonomi och handel som EU ses som en stormakt. Men trots att EU ses som en stormakt i handelsfrågor, innebär detta inte att man nödvändigtvis ses som en ledare. EU uppfattas som en ledare bara "ibland" och "inom vissa områden", nämligen där man gjort ensidiga eftergifter eller där man framstått som en förkämpe för liberalisering.

EU bör, enligt Elgström, inför kommande förhandlingar noggrant analysera vilka förväntningar viktiga motparter har på unionen. Man bör förfina sin externa kommunikationsstrategi och ägna mer uppmärksamhet åt att i förväg samordna sina strategier så att man

framstår som en koherent och legitim förhandlingspart. Slutligen bör EU anpassa sina strategier och sitt koalitionsbyggande till rådande maktförhållanden så att strategierna framstår som realistiska och trovärdiga. Det är bara om man följer dessa råd som man har möjlighet påverka de globala obalanserna.

De nio kapitlen i *Europaperspektiv 2014* bidrar med ekonomiska, juridiska och statsvetenskapliga bedömningar av EU:s stora utmaningar på den globala arenan. En viktig slutsats av kapitlen är att EU:s framtida roll i världen är avhängig av medlemsstaternas och EU-institutionernas förmåga att samarbeta effektivt inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. EU behöver nå enighet kring de grundläggande prioriteringarna och förbättra samstämmigheten mellan olika politikområden. Om unionen ska lyckas spela en ledande roll i kampen mot vår tids allvarligaste globala utmaningar krävs också att de nya institutionella lösningar och funktioner som inrättades i och med Lissabonfördraget fungerar effektivt.

Samtidigt utmanas medlemsländernas suveränitet av det allt djupare samarbetet inom utrikes- och säkerhetspolitikens område. Stundtals har ländernas skiftande intressen varit svåra att förena vilket tidigare undergrävt unionens möjlighet att utöva globalt ledarskap i en rad frågor. Omvärldens bild av unionen som en ledande aktör för att hantera de globala obalanserna är långt ifrån entydig. Mycket står därför på spel när européerna håller val till Europaparlamentet den 22–25 maj 2014. Flera topposter i EU:s institutioner kommer att tillsättas efter valet, inklusive EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Frågan är om unionens nya ledarskap kan bli den samlande kraft som ger EU en stark röst i världen, eller om inre motsättningar kommer att minska möjligheterna till europeiskt inflytande. Det stundande Europavalet blir avgörande för unionens framtida globala strategi och för unionens framtida roll i världen.



# EU:s förmåga att tackla de globala utmaningarna: En fråga om ledarskap?

av Lisbeth Aggestam

Under år 2014 kommer ledarskapsfrågan inom EU att vara tongivande. Under detta år löper nämligen mandaten ut för de tyngsta ledarskapspositionerna inom EU, bland annat positionen som hög representant för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Catherine Ashton, den nuvarande innehavaren av posten, deklarerade självkritiskt i mars 2013 att hon inte kommer söka omval. Ledarskapsfrågan inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) är inte ny. Redan på 1970-talet ställde den amerikanske utrikesministern, Henry Kissinger, den retoriska frågan vem han skulle ringa när han ville prata med "Europa". Ledarskapsfrågan tillspetsades däremot med Lissabonfördraget som trädde i kraft mot slutet av 2009. Från att tidigare ha utförts av medlemsländernas roterande ordförandeskap delegerades den formella ledarskapsfunktionen inom GUSP till den höga representanten (HR), som i sitt arbete skall stödja sig på en ny europeisk utrikestjänst (EEAS) i hopp om att förbättra samstämmigheten och representationen av EU som internationell aktör på den globala arenan.

Den centrala fråga som ställs i detta kapitel är huruvida reformeringen av den formella ledarskapsfunktionen inom den gemensamma utrikespolitiken har medfört en effektivisering av EU:s beredskap och politik för att bemöta globala obalanser och utmaningar. Det finns flera goda skäl för EU:s medlemsländer att tala och agera gemensamt på den internationella arenan. I den nya internationella maktstrukturen krymper Europas betydelse alltmer i jämförelse med de nya maktcentra som växer fram i Asien, Afrika och Sydamerika.

I en tid av budgetnedskärningar finns det dessutom vinster att göra genom en mer effektiv arbetsfördelning mellan den nationella och europeiska nivån inom utrikespolitiken. De flesta akademiker är emellertid eniga om att EU i en rad stora frågor har misslyckats att agera gemensamt och konstruktivt, exempelvis i samband med den dramatiska händelseutvecklingen i Mellanöstern under den så kallade arabiska våren och därefter. Den stora frågan är hur detta skall förklaras? Är det bristen på individuellt ledarskap? Är det på grund av institutionell tröghet inom EU? Har medlemsstater fortsatta ledarskapsambitioner, speciellt bland de stora länderna? Utifrån de senaste forskningsrönen söker kapitlet svar på dessa frågor.

Från forskningssynpunkt är det intressant att notera att frågan om vilken makt EU har i världspolitiken har erhållit betydande uppmärksamhet medan det däremot har varit mera sparsamt med studier kring ledarskapsproblematiken inom EU:s utrikespolitik.

Ett genomgående tema i detta kapitel är paradoxen mellan det interna och externa ledarskapet i europeisk utrikespolitik. Det uttryck som den brittiske statsvetaren Christopher Hill, myntade för många år sedan om ett gap mellan rollförväntningar och resurser inom EU:s utrikespolitik gäller fortfarande. Lissabonfördraget gav upphov till rollförväntningar om att EU:s medlemsländer skulle lyckas förbättra koordineringen av, och samstämmigheten i, utrikespolitiken genom att delegera och permanenta det formella ordförandeskapet till Bryssel. Trots traktat-utfästelserna har den höga representantens mandat i praktiken varit diffust och de nya resurserna begränsade. Framförallt har medlemsländerna varit ambivalenta att ge den höga representanten och den europeiska utrikestjänsten det utrymme som krävs för ett effektivt ledarskap.

Lissabonfördraget innehåller också en tydlig markering att framväxten av en integrerad europeisk utrikestjänst inte på något sätt skall ses som en ersättning för den nationella utrikespolitiken, utan som ett komplement till denna. Frågan är då vilken typ av ledarskap som den höga representanten kan utöva och vilken roll utrikestjänsten kan ha, utan att utmana den roll som de nationella utrikesministrarna och utrikesdepartementen fortsätter att ha?

Det är mycket viktigt för den höga representanten och utrikes-tjänsten att finna ett svar på denna fråga då deras legitimitet och framtid är avhängiga av att man lyckas skapa ett trovärdigt ledarskap. Rekommendationerna som följer mot slutet av detta kapitel bygger på tanken om en ledarskapsroll som policyentreprenör; en roll som nav i de europeiska och nationella diplomatiska nätverken. Ledarskapet består då av en unik kompetens att identifiera nya politiska idéer och initiativ som synkroniserar och förstärker det som är den gemensamma nämnaren, inte bara mellan EU:s medlemsländer men också mellan olika EU-institutioner. Detta bör underlätta en tydligare prioritering av de globala politiska frågor EU engagerar sig i (och därmed också klargöra vilka sakfrågor EU varken kan eller vill engagera sig i). Förväntningarna om vad Europeiska unionen kan bidra med i världspolitiken skulle därmed bli mer realistiska.

Vilka individuella egenskaper den nästkommande höga representanten bör besitta är en viktig fråga, men inte den avgörande faktorn för utformningen av ett europeiskt ledarskap. Minst lika viktigt är att det institutionella ramverket, centrerat kring den europeiska utrikes-tjänsten och EU-delegationerna runt om i världen, byggs upp på en solid grund som möjliggör framväxten av en *esprit de corps* bland europeiska och nationella diplomater.

Europeiska unionens ledarskapsproblematik analyseras i fem delar. Ledarskapsfrågan introduceras i det första avsnittet med en diskussion om hur historiska idéer och politiska strukturer inom EU genererar ett diffust ledarskap på flera nivåer. I det andra avsnittet utvärderas Catherine Ashton som unionens första höga representant, med den svåra (vissa skulle säga omöjliga) uppgiften att koordinera och leda EU:s utrikespolitik och externa relationer vid en omvälvande tidpunkt i världspolitiken, på samma gång som hon förväntas leda stora organisationsförändringar internt i EU.

I det tredje avsnittet förflyttas fokus från individen Ashton till den institutionella och strukturella kontexten kring ledarskapsfrågan. De två första åren av den europeiska utrikes-tjänstens existens har kantats av många både praktiska och politiska problem – vissa förutsägbara, andra inte. När nu EEAS äntligen blivit inhyst i en egen ny byggnad i Bryssel finns det tecken på att utrikes-tjänsten håller på att



konsolideras. Framförallt ger utvecklingen av arbetet inom de nya EU-delegationerna runt om i världen viss grund för optimism om att en mer integrerad europeisk utrikespolitik är möjlig i det långa perspektivet.

Det fjärde avsnittet diskuterar frågan om vilken roll medlemsländerna har när de nu delegerat ordförandeskapsfunktionen. Här fås uppmärksamheten på hur medlemslänternas fortsatta inflytande manifesteras. Detta sker, menar jag, genom ett *ad hoc*-mässigt, informellt ledarskap – ofta i skiftande koalitioner mellan olika medlemsländer. Vad som framträder är en ond spiral i den europeiska ledarskapsproblematiken. Ju sämre Catherine Ashton uppträder i rollen som EU:s utrikesrepresentant, och ju mer utrikestjänsten misslyckas i att förbereda och leda arbetet och samordna medlemslänternas positioner i en rad frågor, desto mer ser sig regerings- och utrikesministrar nödsakade att påta sig ett informellt ledarskap. Detta har i sin tur lett till att legitimiteten och trovärdigheten både för den nya positionen som hög representant och för den nya utrikestjänsten har underminerats ytterligare.

I det femte avsnittet ges sedan en empirisk belysning av ledarskapsproblematiken i en av de största utrikespolitiska utmaningarna under senare år, nämligen de omvälvande händelserna under den s.k. arabiska våren och framförallt det tilltagande inbördeskriget i Syrien. Analysen här pekar på både horisontella och vertikala koordinationsproblem i EU. Men trots en betydande kakafoni så har medlemsländerna också lyckats samordna sitt agerande i vissa sakfrågor. Frågan är emellertid om detta är Catherine Ashtons och den europeiska utrikestjänstens förtjänst eller om samordningen har en annan förklaring. I kapitlets avslutande avsnitt ges några reflektioner kring denna gäckande fråga.

## Den europeiska ledarskapsproblematiken

Ledarskapsfrågan är ett känsligt ämne inom EU med djupa associationer till Europas historia. Behovet av ledarskap inom EU:s utrikespolitik är å den ena sidan vida erkänt. Å andra sidan råder det stor

osäkerhet kring vilken form av ledarskap som är legitim och effektiv. Detta är en paradox. Det råder en tydlig spänning mellan de interna övervägandena kring ledarskapet och de externa ambitionerna att EU skall spela en ledande roll i världspolitiken. Att delegera ledarskapsfunktionen i utrikespolitiken från nationell till europeisk nivå är en symboliskt laddad och känslig fråga ur ett suveränitetsperspektiv. Unionen är ett i grunden anti-hegemoniskt politiskt projekt ämnat att förhindra framväxten av ett starkt internt ledarskap. För många har europeiskt ledarskap inte nödvändigtvis en positiv association. Det är därför som den europeiska integrationstanken från början har handlat om att förebygga ett maktfullkomligt ledarskap. Den breda socio-politiska kontexten kring europeiskt ledarskap är därför mycket viktig att ta i beaktande.

I boken *Ett ledarlost Europa* påpekar professor Jack Hayward att Europeiska unionen är byggd just på den politiska tankegången att ett starkt internt ledarskap måste förhindras. Det är därför som unionen karaktäriseras av överlappande policyområden och pluralistiska ledningsstrukturer. Det ska säkerställa att ett oinskränkt ledarskap inte kan förverkligas. Hierarkierna inom EU är i viss mån diffusa. Ansvar och ledarskap har mycket medvetet fördelats mellan olika överlappande institutioner. Den överlappande ledningsstrukturen har i sin tur gett upphov till en intensiv konkurrens mellan olika europeiska institutioner och aktörer, framförallt mellan ministerrådet och kommissionen, om kontrollen över olika politikområden. Detta gäller kanske speciellt de frågor som faller under beteckningen externa relationer. Det är viktigt att hålla detta i åtanke när vi analyserar de reformer som genomfördes i Lissabonfördraget. Det var delvis problem associerade med byråkratisk rivalitet mellan olika EU-institutioner som var orsaken till att den höga representantens position blev ”dubbel-hattad”, dvs. att utrikesrepresentanten både skall verka som ordförande i ministerrådet och vara vice president i Europeiska kommissionen med ansvar för att leda och koordinera arbetet mellan den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och de externa politikområdena.

Tanken om ett ledarskapslost Europa skall dock inte överdrivas och det finns flera historiska exempel på ledarskap inom EU. Det

räcker med att notera det bilaterala ledarskap som Frankrike och Tyskland traditionellt har haft som ”motor” i den europeiska integrationsprocessen, för att inte tala om det individuella ledarskap som de europeiska tjänstemännen Jean Monnet och Jacques Delors gjorde sig kända för på sin tid. Min poäng är dock att detta ledarskap måste ses mot bakgrund av den bredare historiska kontexten av vad som anses vara legitimt ledarskap i Europa efter andra världskriget. Det är exempelvis just därför som det fransk-tyska ledarskapet ofta har accepterats (om än motvilligt) då det symboliserar överbrygandet av en historisk rivalitet mellan två ärkefiender, medan det informella ledarskap som utövats av de ”tre stora” (Storbritannien, Frankrike och Tyskland) är mer kontroversiellt. Det senare associeras till stormaktspolitik och en implicit hierarki mellan stora och små stater. Just ambitionen att överbrygga skillnaden mellan stora och små stater har varit en viktig Europatanke. Legitimitet och tillit är grundläggande för europeiskt ledarskap.

Samtidigt har strävan att gemensamt tala och agera internationellt – det externa ledarskapet – varit pådrivande i att förstärka ledarskapsfunktionen som en lösning på det ”kollektiva handlandets problem”. Detta har inte minst blivit viktigt efter de senaste årens stora medlemskapsutvidgningar. Den förändrade internationella maktbalansen och de växande globala utmaningarna inom det multilaterala systemet har förstärkt behovet av ett tydligt europeiskt ledarskap inom EU. Frågan är dock inte ny.

Ambitionen att tala med ”en röst” i internationella sammanhang kan man spåra tillbaka till det Europeiska politiska samarbetet (EPS) på 1970-talet. Som nämndes inledningsvis ställde den dåvarande amerikanske utrikesministern, Henry Kissinger, den pikanta frågan – ”Vem ringer jag när jag vill prata med ’Europa?’” – ett uttryck för hans frustration över den kakafoni av europeiska röster som hördes under en rad kriser på 1970-talet. Sedan den perioden, och speciellt sedan kalla krigets slut – har EU:s medlemsländer i en rad europeiska fördrag gett uttryck för ambitionen att verka för en mer enad europeisk utrikespolitik. Ibland lyckas EU:s medlemsländer sjunga unisont, exempelvis i vissa FN-frågor eller i förhandlingarna med Iran om icke-spridning av kärnvapen. I en rad andra frågor, och då

speciellt i de strategiska relationerna med viktiga stormakter som USA och Ryssland, är viljan att tala med en röst inte lika tydlig (för en närmare beskrivning av EU:s relation till Ryssland, se Anke Schmidt-Felzmanns kapitel i boken). Frågan kvarstår därför varför ledarskapsfrågan förblir så gäckande när behovet är allmänt accepterat?

Det första att notera är att det utrikespolitiska samarbetet inom EU fortfarande är utpräglat mellanstatligt. Medan Lissabonfördraget från 2009 medförde stora reformer av den institutionella ledarskapspositionen, genom att delegera denna funktion från medlemsstaterna till den höga representanten, så är medlemsländernas roll fortfarande avgörande. Och detta är kanske inte så överraskande. Utrikespolitiken har fortfarande en stark koppling till den exekutiva makten på nationell nivå. Den är en arena där nationella politiker sällan drar sig för att påvisa sin politiska ledarskapsförmåga, ofta ämnad för inrikespolitisk konsumtion. Samtidigt är det just precis på grund av denna "logik av olikhet" (ett uttryck myntat av Harvard-professorn Stanley Hoffmann) som EU:s medlemsstater har så stort behov av ett samordnande ledarskap. Det skulle inte finnas något behov av sådant ledarskap om medlemsländerna tänkte och agerade identiskt.

Inom rationalistisk institutionell teoribildning pekar man ofta på att det är just när medlemmarna upplever höga så kallade transaktionskostnader i det multilaterala samarbetet, som kravet på ett funktionellt ledarskap växer fram. Ledarskap handlar om att överbrygga det kollektiva handlandets problem åt EU:s medlemsstater, så att de kan vara representerade mera effektivt i exempelvis multilaterala förhandlingar, och nå inflytande över den internationella dagordningen. Viljan att delegera ledarskapsfunktionen hänger utifrån detta synsätt på att vinsterna kan ses som större än kostnaderna för att delegera denna kompetens och de medföljande resurserna till EU.

Vidare så finns en diskussion i den akademiska litteraturen kring den så kallade aktör-struktur problematiken. Är det individen (aktören) som utövar ledarskap som är avgörande för ledarskapet? Eller är det snarare det institutionella ramverket med dess normer och regler (strukturerna) som är mest centrala när vi försöker förklara ledarskapsproblemet inom EU? En väsentlig del av den negativa kritik som framförts kring EU:s brister på ledarskap har förklarats med

hänvisning till Catherine Ashtons individuella egenskaper. Analysen i detta kapitel bygger emellertid på tanken att ledarskap med fördel kan förstås och förklaras som ett problem med flera dimensioner.

Även om individuella egenskaper och maktresurser har betydelse så bör ledarskap i slutändan ses som en i huvudsak social roll och som en relation mellan ledare och följare. Ledarskap är dessutom i högsta grad situationspräglat. I den akademiska litteraturen har det däremot traditionellt varit stort fokus på den individuella förklaringsnivån. Oran Youngs tredelade typologi av ledarskap (strukturellt, instrumentellt och intellektuellt) är klassisk och har använts flitigt i forskning om ledarskap i EU. Den kände Harvard-professorn, Joseph Nye, har nyligen utkommit med en bok om amerikanska presidenters historiska ledarskap i världspolitiken, som bygger på en distinktion mellan begreppen transaktionellt och transformativt ledarskap. Jag återkommer till dessa distinktioner i analysen av Catherine Ashtons ledarskap i följande avsnitt.

## Catherine Ashton i motvind

Lissabonfördraget ålägger den höga representanten fem centrala arbetsuppgifter inom EU:s utrikes- och säkerhetspolitik:

- att leda den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom att vara *ordförande* i rådet för utrikesfrågor
- att *föreslå* hur utrikespolitiken ska utformas (dagordningen) och att säkerställa att beslut i utrikesministrarnas råd *implementeras*
- att vara *vice ordförande* i kommissionen med ansvar att samordna EU:s yttre åtgärder
- att *representera* Europeiska unionen i internationella fora som berör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och föra en politisk *dialog* med tredje part,

- att organisera och *leda* EU:s utrikestjänst, vilket inbegriper unionens delegationer runt om i världen.

Det är viktigt att komma ihåg att de reformer som Lissabonfördraget kom att innehålla huvudsakligen hade framförhandlats i början av 2000-talet då få personer förutsåg den ekonomiska krisen och de djupgående konsekvenser den skulle få för EU-samarbetet generellt sett. Dessutom saknades vid den tiden en närmare precisering för hur reformerna skulle förverkligas och med vilka resurser. När Catherine Ashton tillträdde sin tjänst som den höga representanten i december 2009 var det i stark motvind och med stora utmaningar.

Från första stund fick Catherine Ashton arbeta med den mycket negativa bild av henne själv som skapades vid utnämningen. Jean Monnet professorn, Jolyon Howorth, skriver i en svidande kritik om hennes första år som EU:s utrikesrepresentant, att hon var en kompromissernas kandidat som av en olyckshändelse hade blivit erbjuden jobbet som EU:s första höga representant. För många observatörer av europeisk politik framstod valet av Catherine Ashton, och för den delen även valet av den europeiska presidenten, Herman van Rompuy, som uttryck för EU:s blygsamma ambitioner i världspolitiken när det väl kom till kritan.

Min egen forskning kring europeiskt ledarskap försöker ge en mer nyanserad bild bortom det starka individ-fokus som många analyser präglas av. Det är viktigt att se till den bredare kontexten och det utgångsläge som kännetecknade tidsperioden då Lissabonfördraget trädde i kraft. Fördraget fastställer de juridiska grunderna för att upprätta en ny position som utrikesrepresentant med stöd av en utrikestjänst, men lämnar i stort sett de organisatoriska frågorna därhän. Själv har Catherine Ashton liknat den första perioden av sin tjänstgöring som ett försök att få upp ett flygplan i luften på samma gång som man var i full färd att fästa vingarna på planet.

Ashton fick därmed axla fyra stora arbetsuppdrag från första dagen på jobbet. För det första fick hon ge sig i kast med de stora institutionella "elefanterna" – rådssekretariatet, kommissionen och Europaparlamentet – för att framförhandla vilken position den nya utrikestjänsten skulle ha mellan dessa. Redan detta var en stor utma-

ning, då relationen mellan dessa institutionella aktörer präglas av en spänning mellan överstatlig- och mellanstatlighet. För det andra fick Ashton i uppdrag att rent praktiskt organisera och rekrytera personal till den europeiska utrikestjänsten (EEAS) som byggdes upp från grunden (mer om detta i avsnittet nedan). För det tredje fick Ashton försöka hantera de höga förväntningar som cirkulerade om att EU omedelbart skulle påvisa sitt nya aktörskap genom att bemöta de stora utrikes- och säkerhetspolitiska utmaningarna som pockade på uppmärksamhet, trots att den politiska viljan och solidariteten mellan EU:s medlemsländer vid denna tidpunkt nått ett bottenmärke. För det fjärde förväntades Ashton utmejsla en strategisk vision för hur EU:s roll i världspolitiken skulle se ut. I ledarskapsliteraturen pekar man ofta på hur svårt ledarskap kan vara i stora organisationsförändringar och i tider av stora omvälvningar, på samma gång som det paradoxalt nog är just då som förväntningarna på ledarskap är som störst.

I korthet kan man säga att det stora uppdrag som Catherine Ashton hade att bemästra ställde krav på både ett transaktionellt och transformativt ledarskap. Något förenklat kan man säga att ett *transaktionellt* ledarskap kännetecknas av att i huvudsak vara uppgiftsriktat och instrumentellt. Genom att bygga koalitioner mellan olika aktörer byggs nya arbetsstrukturer upp och en specificering av nya arbetsuppgifter genomförs kring det dagliga arbetet. Utmärkande för ett *transformativt* ledarskap är att det delvis bygger på vad Max Weber en gång i tiden beskrev som ett karismatiskt och visionärt ledarskap. Ledarskapet är i huvudsak intellektuellt och motiverar medarbetare till effektivitet i sitt långsiktiga arbete genom att utmåla inspirerande idéer och identitetsroller. Catherine Ashton har blivit kritiserad för att sakna drivkrafter för framförallt den sistnämnda typen av ledarskap.

En distinktion mellan den horisontella och vertikala samordningsproblematiken i EU kan göras när vi diskuterar hur effektiv Catherine Ashton varit i att leda den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den *horisontella* samordningen avser koordineringen mellan de olika EU-institutionerna. Det är den ”dubbeltvåttade” funktion som den höga representanten har i att både leda

det mellanstatliga samarbetet inom GUSP och att sitta med som vice-ordförande i den överstatliga EU-kommissionen för att förbättra samordningen mellan unionens olika yttre åtgärder. Det är viktigt att komma ihåg att de stora yttre politikområdena med stark koppling till GUSP, såsom handelspolitiken, bistånd, utvidgnings- och grannskapspolitiken, fortfarande ligger inom kommissionens kompetensområde. För att vara effektiv kräver därför implementeringen av målsättningarna inom GUSP en nära koordinering med kommissionen. Har dessa effektivitetsvinster uppnåtts genom att bereda plats för Catherine Ashton i kommissionen? Enligt forskarna Rosa Balfour och Kristi Raik är det tveksamt om en större effektivisering kommit tillstånd och de reser även frågan om den överlappande kompetensfördelningen har komplicerat samordningen ytterligare. Kommissionen har noggrant bevakat sina kompetensområden och sammanslagningen mellan olika institutionskulturer har inte varit enkel. I utvärderingsrapporten av utrikestjänstens första år, som publicerades i juli 2013, påpekar Catherine Ashton att horisontella samordningsproblem med kommissionärerna för EU:s yttre åtgärder är fortsatt påtagliga.

Den *vertikala* samordningen inom GUSP har varit lika utmanande, dvs. Ashtons uppgift att verka för att alla medlemsländerna sjunger från samma notblad i utrikesfrågor. Den mellanstatliga koordineringen sker på flera nivåer: i rådet för utrikesfrågor där utrikesministrarna möts (och ibland även handelsministrarna, biståndsministrarna eller försvarsministrarna), i kommittén för utrikes- och säkerhetspolitiska frågor (KUSP) som består av tjänstemän på ambassadörsnivå från medlemsländernas EU-representationer i Bryssel, i en rad arbetsgrupper med tjänstemän på lägre nivåer, och dessutom i unionens delegationer ute i världen. Catherine Ashton sitter själv som ordförande i rådet för utrikesfrågor och utser de ordföranden som företräder henne i KUSP och arbetsgrupperna.

Den höga representantens ständiga ordförandeskap innebär här en stor förändring jämfört ordningen innan Lissabonfördraget, då ordförandeskapet roterade halvårsvis mellan medlemsstaterna. Till skillnad från detta tidigare roterande ordförandeskap har tanken varit att institutionaliseringen av ordförandefunktionen skall ge



kontinuitet i det utrikespolitiska samarbetet. I det långa perspektivet kommer denna reform säkert att bidra till många fördelar när det gäller att bedriva ett mer integrerat arbete i en rad utrikespolitiska frågor.

De första åren visade dock knappast på en större effektivitet i att leda arbetet, sätta dagordningen och förbereda ärenden. Tvärtom. En betydande kritik har uppstått om hur bristfälligt samordningsarbetet var de första åren och hur detta har skadat tilliten till och legitimiteten för den höga representantens arbete. Problemet är dock av "hönan eller ägget"-karaktär. Det är viktigt att komma ihåg att Ashton i sitt tidiga arbete inte hade en fullfjädrad utrikestjänst att tillgå (jfr Ashtons flygplansmetafor). Den politiska viljan bland EU:s medlemsländer har också varit märkbart svag i en rad frågor. Ashton själv har tagit det säkra för det osäkra och inte testat gränserna för vad den nya positionen som EU:s utrikespolitiska ordförande betyder i praktiken.

Vad som inte lyfts fram i flertalet analyser av Catherine Ashtons tid som EU:s höga representant är de framgångar hon haft med att förhandla och upprätthålla politiska dialoger med tredje part. Hennes arbete på Balkan, och då framförallt hennes diplomatiska arbete i förhandlingarna mellan Serbien och Kosovo under 2011, har av många bedömare ansetts som en framgång. De politiska förhandlingarna med Iran om icke-spridning av massförstörelsevapen och upprätthållandet av sanktioner som en del i förhandlingsstrategin är också något som Catherine Ashton fått beröm för. Historieskrivningen kommer troligtvis att vara mindre hård i sin kritik av Catherine Ashton som EU:s första utrikesrepresentant än den fräna kritik som hon till en början fick utstå för sin tid vid rodret för EU:s utrikespolitik.

## EU:s utrikestjänst börjar ta form

Lissabonfördraget medförde en stor institutionell förändring med beslutet att skapa en ny gemensam europeisk diplomatkår. Däremot fanns det inga konkreta planer på hur utrikesförvaltningen skulle se

ut och organiseras. Som högsta chef för utrikestjänsten har Catherine Ashton haft till uppgift att rekrytera och skapa en ny diplomatisk organisationsstruktur på europeisk nivå. Hennes problem att effektivt leda EU:s utrikespolitiska samarbete de första åren har hängt intimt samman med den svåra lanseringen av den europeiska utrikestjänsten (på engelska kallad *The European External Action Service*, EEAS) som ledde till en kohandel mellan de stora EU-institutionerna och medlemsländernas utrikesförvaltningar. Avsikten med detta avsnitt är att ge en inblick i hur den europeiska utrikestjänsten har byggts upp och organiserats de senaste åren, både i Bryssel och i EU-delegationerna runt om i världen. Även om många problem kvarstår i att skapa en effektiv europeisk utrikespolitisk förvaltning utgör denna unika institution en långsiktig potential från vilken ett europeiskt ledarskap kan byggas nedifrån och upp.

Den europeiska utrikestjänsten har en både politisk och administrativ funktion. Den politiska funktionen är att skapa en utrikestjänst som har till uppgift att skapa konsensus mellan EU:s medlemsländer kring en rad frågor i utrikes- och säkerhetspolitiken och därmed verka för att förstärka EU:s röst i världspolitiken. Den administrativa funktionen består i uppgiften att bistå Europeiska unionens institutioner i de yttre förbindelserna med tredje land och internationella organisationer. En viktig förstärkning av EU:s internationella aktörskap genomfördes med Lissabonfördraget genom att tillerkänna EU en juridisk internationell personlighet. I praktiken innebär detta att EU kan ingå avtal och föra talan inför domstol.

Under de senaste åren har utrikestjänsten byggts upp progressivt. Med sina 3 400 anställda (att jämföra med den franska diplomatkåren som är dubbelt så stor) så är den europeiska utrikestjänsten relativt liten, men unik i sin uppsättning. Den består till en tredjedel av nationella diplomater, rekryterade från medlemsländernas utrikesdepartement och två tredjedelar av tjänstemän från EU:s institutioner. Det som gör utrikestjänsten unik är just försöket att inom en institution integrera personal från EU-kommissionen, rådets generalsekretariat och medlemsstaternas nationella utrikesförvaltningar. Ursprungstanken är att denna sammansättning skall överbygga byråkratiska ställningskrig mellan EU-institutionerna

och kringgå diskussionen om huruvida institutionen är mellanstatlig eller överstatlig. Tillsammans med medlemsländernas utrikesdepartement representerar detta en betydande strukturell resurs för EU att mobilisera i världspolitik.

Den europeiska utrikestjänsten består av en central förvaltning med säte i Bryssel och 139 EU-delegationer spridda över stora delar av världen. Till sin hjälp med att leda arbetet i utrikestjänsten har Catherine Ashton en verkställande generalsekreterare (för nuvarande den franske diplomaten Pierre Vimont) och två ställföreträdande generalsekreterare. Den centrala förvaltningen är i stort sett byggd på modellen av en nationell utrikesförvaltning med olika generaldirektorat som ansvarar för olika arbetsuppgifter av både politisk och administrativ karaktär. En viktig förändring med Lissabonfördraget är att de säkerhets- och försvarspolitiska samarbetsorganen nu också har lyfts in i utrikestjänsten genom Lissabonfördraget. Catherine Ashton föredrar att beskriva utrikestjänsten som en förvaltning som inbegriper både utrikes-, försvars- och biståndspolitik.

Den kanske mest revolutionerande idén är att EU nu ska vara representerat i mer än 139 EU-delegationer runt om i världen med uppgift att koordinera den diplomatiska verksamheten mellan medlemsländernas ambassader på lokal nivå och i internationella organisationer. Till skillnad från det tidigare roterande ordförandeskapet representerar detta en förstärkning och kontinuitet av EU:s ansikte utåt gentemot tredje part. I praktiken ombildades kommissionens tidigare representationskontor till EU-delegationer. Denna omstrukturering har inneburit en översyn kring var och hur stora olika EU-delegationer skall vara så att man inte sprider sig för tunt i en tid av knappa resurser. Varje EU-delegation har en chef som är underställd den höga representanten. Här finns ett betydande "window of opportunity" att driva ledarskap förankrat i den politiska verkligheten på lokal nivå.

Det är dock viktigt att understryka att den europeiska utrikestjänsten och dess delegationer är tänkta som ett komplement och inte som en ersättning för den nationella diplomatiska verksamheten. Detta framgår med all tydlighet i Lissabonfördraget och ansågs vara en viktig deklARATION för en rad medlemsländer. För många små

länder innebär dock dessa organisationsförändringar på europeisk nivå en rad möjligheter. Majoriteten av EU:s medlemsländer har inte den stora globala spridning av ambassader som EU besitter genom sina EU-delegationer. Endast de större EU-länderna, som exempelvis Frankrike, Italien, Tyskland, Storbritannien, Spanien och Polen, har en större global täckning av ambassader än EU. I en tid av finansiella nedskärningar ser många medlemsländer över hur de kan minska sina utgifter och den europeiska utrikestjänsten är en attraktiv och kostnadseffektiv lösning för många (genom så kallad samlokalisering/*co-location* som innebär att EU-delegationen och nationella diplomater inryms i samma kontor). För små medlemsländer innebär den politiska information och kunskap man får tillgång till genom EU-delegationerna runt om i världen ett tillfälle att bredda perspektiven i den nationella utrikespolitiken. För stora länder innebär det en chans att förstärka det nationella diplomatiska arbetet lokalt – en fördel som en rapport från det brittiska överhuset nyligen bekräftade.

Flera policyrapporter som utvärderat uppbyggnaden av den europeiska utrikestjänsten vittnar dock om en ojämn process med svåra förhandlingar i en rad personalfrågor. Förhållandet mellan den europeiska utrikestjänsten och de nationella utrikesministerierna har inte varit helt enkelt, då de sistnämnda alltmer upplever att deras tidigare så betydelsefulla roll som ”gatekeepers” mellan inrikes- och utrikespolitiken alltmer urholkas genom politikens allmänna internationalisering. Därutöver har den byråkratiska rivaliteten mellan utrikestjänsten och kommissionen inte avtagit. Framförallt har sammanslagningen av olika arbetskulturer inom utrikestjänsten visat sig vara en stötesten. Även Europaparlamentet, med den aktive parlamentarikern Elmar Brok i spetsen, har ställt frågor kring utrikestjänstens autonomi och krävt viss insyn och ett ansvarsutkrävande (genom budgeten). Catherine Ashtons avsaknad av en visionär ledarskapsstil har tidvis skapat en låg arbetsmoral bland de anställda i utrikestjänsten. Rent praktiskt har den utdragna övergången till en sammanhållen organisation inom utrikestjänsten inte underlättats av att den under de första åren låg utspridd bland flera byggnader i Bryssel innan den kunde flytta in i egen byggnad med det talande namnet, Triangelbyggnaden.

Den europeiska utrikestjänsten är fortfarande inte en fullfjädrad institution, men har långsiktig potential att skapa en förstärkt europeisk identitet i världspolitiken som kan ligga till grund för ett mer effektivt inre och yttre ledarskap inom EU. Den svenske diplomaten, Staffan Hemra, har tillsammans med två brittiska forskare, knutna till tankesmedjan Chatham House i London, skrivit en rapport där de föreslår att utrikestjänsten bör rikta in sig på en roll som en ”diplomatisk policyentreprenör”. Idén bygger på tanken om ett europeiskt ledarskap som ett nav i de nationella och europeiska diplomatiska nätverken baserat på en gedigen kunskap om internationella relationer och strategiskt tänkande kring hur EU:s medlemsländer gemensamt kan bemöta de stora globala utmaningarna. För detta entreprenörskap krävs enligt rapportförfattarna ledarskap, mod och risktagande. En kunskapsbank och skicklighet kan dock endast byggas upp om investeringar görs i en europeisk diplomatisk utbildning som främjar denna kompetens. Det brittiska utrikesdepartementet som under sin utrikesminister, William Hague, har genomgått en grundlig förvaltningsreform och förstärkning genom *The Diplomatic Excellence Initiative* pekas ut som exempel att följa. Att nationella diplomater på en roterande basis kommer att ingå i den europeiska utrikestjänsten är en betydande potential för att överbrygga nationella motsättningar och identifiera europeiska intressen mera långsiktigt.

## Informellt ledarskap bland EU:s medlemsländer fortsätter

Vilken roll spelar medlemsländerna när de nu formellt har delegerat möjligheten att själva utöva ett formellt ledarskap inom den europeiska utrikespolitiken? Det tidigare roterande ordförandeskapet gav en medlemsstat ett unikt tillfälle, även för ett litet EU-land som Sverige, att direkt påverka den Europeiska utrikespolitiska agendan och att under sex månader få glänsa i världspolitiken som språkrör för Europeiska unionen. Denna formella möjlighet finns inte längre inom det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet (men det är

viktigt att komma ihåg att ordförandeskapet finns kvar inom EU:s övriga samarbetsområden).

Det finns dock inga indikationer på att de informella ledarskapsambitionerna bland ett flertal av EU:s medlemsländer har avtagit i takt med att den höga representantens formella funktion har förstärkts. Vi har istället sett att framförallt de stora medlemsländerna i en rad frågor valt att gå sin egen väg utanför EU:s ramverk. Analyser från den europeiska tankesmedjan, *European Council for Foreign Relations* (ECFR), pekar på att flera medlemsländer fortsätter att utöva ett betydande informellt ledarskapsinflytande – och att detta inte enbart kommer från de stora länderna. De lyfter exempelvis även fram Sveriges framgångar att påverka dagordningen inom det utrikespolitiska samarbetet.

Det är också intressant att notera att de informella mötena mellan EU:s utrikesministrar – de så kallade Gymnich-mötena – har fått en uppblomstring. Ett exempel är Gymnich-mötet som hölls i Vilnius den 6–7 september 2013, dit EU:s utrikesministrar även hade bjudit in den amerikanske utrikesministern, John Kerry, för att diskutera utvecklingen i Mellanöstern, framförallt gällande Syrien och Egypten. Att mötet hölls i Vilnius förklaras av att Litauen höll i EU:s ordförandeskap det sista halvåret 2013, och visar på hur kvarlevor från tidigare strukturer fortlever.

Akademiska studier pekar på att medlemsländerna är fortsatt ambivalenta gentemot den höga representanten och utrikestjänsten. Å ena sidan finns det från nationellt håll en förväntan om att de nya reformerna kring ordförandeskapet skall leda till en mer effektiv koordinering av den nationella utrikespolitiken. Å andra sidan har medlemsländerna inte skapat utrymme för den höga representanten att ta egna politiska initiativ och leda arbetet. Utrikesministrarna har med andra ord haft svårt att rätta sig i leden som följare och detta är en avspeglning av det faktum att det europeiska samarbetet i väsentlig grad fortfarande är mellanstatligt.

Istället för en stark gemensam utrikespolitik som grund för ett europeiskt ledarskap framkommer en bild av EU som alltmer präglad av differentiering och skiftande koalitioner av medlemsländer som tar initiativ i olika frågor. Till viss del är detta ett uttryck för det

kollektiva handlandets problem för de 28 medlemsländerna, som var och en fortfarande präglas av nationella intressen grundade i olika traditioner och relationer till omvärlden. De vertikala koordinationsproblemen är, som tidigare har påpekats, fortfarande betydande för den höga representanten. Medlemsländerna är olika villiga att vara följare och motiveras till samordning utifrån skilda utgångspunkter. Vissa länder, framförallt de mindre EU-länderna, har inget emot att delegera ett betydande antal frågor inom utrikespolitiken där man tidigare inte haft tradition att uttala sig eller ens haft en tydlig position. I andra frågor ser medlemsländerna en fördel att koordinera sina positioner för att förstärka (multiplicera) sin röst i det internationella samfundet. Ibland kan EU utgöra en utmärkt ”sköld” för att agera i vissa känsliga utrikes- och säkerhetspolitiska frågor där man vill tona ner det nationella aktörskapet, såsom det ibland har varit för vissa forna imperiemakter som Frankrike.

Men det är också viktigt att den höga representanten drar nytta av den breda kompetens och kunskap som de 28 medlemsländerna har inom utrikespolitiken. Historiska relationer spelar här en stor roll. Spanien och Portugal har exempelvis mycket stora kunskaper om Latin- och Sydamerika. Storbritannien har ett betydande diplomatiskt nätverk genom Samväldet. Den geografiska närheten österut eller söderut ger andra medlemsländer starka intressen och kunskaper om utvecklingen i sina närområden. Det är viktigt att denna kompetens kanaliseras i den höga representantens arbete på det sätt som de tidigare medlemsländernas ordförandeskap i vissa fall lyckades så bra med innan Lissabonfördraget. Detta är inte minst viktigt då Catherine Ashton själv har medgivit i sin utvärderingsrapport från 2013 att det många gånger har varit svårt att driva frågor proaktivt, på grund av bristande tid och resurser. Tanken om att utveckla funktionen med speciella sändebud från olika medlemsländer har seglat upp som en möjlighet att förstärka ett gemensamt ledarskap mellan den höga representanten och medlemsländerna.

Hittills har den tveeggade inställningen bland de nationella medlemsländerna inte bidragit till att stärka legitimiteten för den nya ledarskapsfunktionen på EU nivå. Det är intressant att notera att det under både år 2011 och 2012 togs flera initiativ från skiftande

koalitioner av utrikesministrar, i fråga om hur EU:s utrikes- och säkerhetspolitik borde förbättras. Ett öppet brev, även undertecknat av Sverige, publicerades i slutet av 2011 med förslag om hur den europeiska utrikestjänsten bör utvecklas. Under 2012 diskuterade en grupp av utrikesministrar sina egna, långtgående förslag, om hur EU borde förstärka sitt aktörskap för att bli en global makt i den nya maktordningen. Samma år tog den svenske utrikesministern, Carl Bildt, tillsammans med sina kollegor i Polen, Spanien och Italien initiativ till att ett diskussionsunderlag om en europeisk global strategi skulle utarbetas av olika tankesmedjor i de fyra länderna. Med Utrikespolitiska institutet i Stockholm som det ledande institutet publicerades detta underlag i en rapport i maj 2013.

Sammantaget är dessa initiativ säkert grundade i goda avsikter och en oro för att EU har förlorat drivkraften att definiera en strategisk vision i den förändrade maktordningen. Ändå är det märkbart att den höga representanten och utrikestjänsten varken har involverats i någon nämnvärd utsträckning eller varit ledande i dessa diskussioner. Sett från Bryssel undergräver dessa initiativ den höga representantens och utrikestjänstens trovärdighet och legitimitet i ett känsligt skede. De förstärker även bilden av ett fragmenterat EU då de drivs fram utan uppslutning från samtliga EU:s medlemsländer.

Differentieringen inom EU:s utrikespolitik förstärker misstron mellan EU:s medlemsländer. Detta kan även noteras i den tillit vissa medlemsländer känner gentemot arbetet som bedrivs inom utrikestjänsten. Analyser av de första årens arbete inom utrikestjänsten visar på en misstänksamhet mot det inflytande som ”de tre stora” länderna inom EU (Frankrike, Storbritannien och Tyskland) har skaffat sig genom sina betydande resurser och globala intressen, och som automatiskt ger dem en viss strukturell makt i utrikespolitiska sammanhang. Men som påpekades i början av kapitlet så bygger den europeiska ledarskapstanken på att strukturella olikheter mellan EU:s medlemsstater inte blir för påtagliga, då detta påverkar legitimiteten.

En arbetsordning som säkerställer god kommunikation, informationsutbyte och konsultationer är centrala normer för samarbetet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den formella jämlikhet som det roterande nationella ordförandeskapet tidigare



bidrog till var symbolisk och viktig. Som jag visat i min egen forskning kring ”de tre stora” så agerar de inte som ett stormaktsdirektorat inom EU. I vissa enstaka fall har de framgångsrikt agerat gemensamt, som när förhandlingar startades med Iran om massförstörelsevapen (dessa övertogs sedermera av den höga representanten). Men i många andra frågor finns det djupa åsiktsskillnader – inte minst när det gäller humanitära interventioner. Den största risken är nog inte i att små medlemsländer blir överkörda, utan att utrikespolitiken blir alltmer åternationaliserad.

## Kakafoni eller en röst? I kölvattnet av den arabiska våren

I ett av sina första tal till Europaparlamentet utstakade Catherine Ashton tre prioriteringar för sitt inledande arbete som EU:s höga representant:

- att bygga upp den europeiska utrikestjänsten
- att stödja demokratiutveckling, stabilitet och välbefinnande i EU:s grannskap;
- att arbeta för att EU etablerar strategiskt viktiga partnerskap i den framväxande världspolitiska maktordningen.

Vad hon inte visste då var att hon på ett mycket dramatiskt sätt skulle vara tvungen att omsätta ord i praktisk handling vad gäller utvecklingen i det södra grannskapet. EU:s stappande reaktion under den arabiska våren har blivit hårt kritiserad i media och i akademiska texter. Lissabonfördragets högtidliga uttalanden om att unionen skall vägledas av de normativa principer som genomsyrat dess egen tillkomst – dvs. demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatlighet – sattes på hårda prov. Unionens tveksamhet att agera kraftfullt till stöd för de demokratiska rörelserna och upproren förstärkte en bild av EU som allierad med auktoritära regimer i syfte att dessa skulle

vidmakthålla stabilitet utmed EU:s gränser. Medan en rad av EU:s enskilda medlemsländer snabbt ville stå i medias rampljus och förklara sitt stöd för de demokratiska krafter som snabbt tilltog i styrka, så valde Catherine Ashton att inta vad hon kallade en ”lyssnande inställning till revolutionerna” i en artikel i *International Herald Tribune* i början på året 2011. Föga förvånande så hördes ingen europeisk samklang över den kakafoni av röster som följde den händelserika utvecklingen i Nordafrika och Mellanöstern under våren 2011.

Avsikten med detta sista avsnitt är inte att göra en detaljerad fallstudie av EU:s utrikespolitik under den arabiska våren, utan att belysa en rad argument som lyfts fram och slutsatser som dragits i detta kapitel om europeiskt ledarskap, både utifrån den horisontella och vertikala samordningsproblematiken.

Inledningsvis är det viktigt att tydliggöra att den arabiska våren tog fart i ett skede då Catherine Ashton i princip var den enda som hade påbörjat sitt arbete i den europeiska utrikestjänsten. Det stöd som utrikestjänsten var tänkt att bistå med i den vertikala samordningen mellan EU:s medlemsländer hade vid denna tidpunkt inte kommit till stånd ännu. Föga förvånande, givet deras skilda historiska relationer till länderna i området, visade sig medlemsländerna inta olika inställningar till utvecklingen i Nordafrika. Med politisk korrekthet och ord om att värna EU:s anseende i forna post-koloniala regioner lät Catherine Ashton medlemsländerna inta strålkastarljuset. I en rad viktiga beslut, framförallt under den snabba händelseutvecklingen i Libyen, visade sig Ashton vara den sista i raden av politiska aktörer att uttala sitt stöd för de oppositionella grupperna baserade i Banghazi, och att ställa sig bakom den humanitära aktionen mot Gaddafi-regimen. Men istället för att lägga all kritik på Catherine Ashton är det viktigt att också betona medlemsländernas bristande politiska vilja att söka konsensus för att överbrygga djupa meningsskiljaktigheter. I många fall, inte minst i Tyskland, var inrikespolitiska överväganden starkare än drivkrafterna att uppräda enat inom Europeiska unionen.

Däremot finns det tecken på att vissa lärdomar har dragits av den första tiden då de vertikala samordningsproblemen var som mest akuta. Även om centrala frågor kring humanitära interventioner och

sönderfallande stater fortsätter att vara stötestenar i det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet så har EU uppträtt betydligt mer samlat kring händelseutvecklingen i Syrien där EU gemensamt infört en rad sanktioner och samordnat sina insatser under ledning av Catherine Ashton och den europeiska utrikestjänsten.

Den arabiska våren belyser också att Lissabonfördragets ambition att förbättra den horisontella samordningen knappast har fått något genomslag. Både utvidgnings- och grannskapspolitiken har förblivit områden som i huvudsak faller inom kommissionens ansvar och har tilldelats egna kommissionärer som noga vaktar över sina kompetensområden. Likadant är det i fallet med bistånds- och migrationspolitiken. Koordineringen av de yttre åtgärderna pekar på fortsatta och komplexa problem att effektivisera mål och medel inom utrikespolitiken. Risker finns fortfarande att olika aktörer arbetar med motsatta målsättningar eller dubbelarbetar med olika arbetsuppgifter. Bristen på framåtsyftande riktlinjer, tillsammans med kommunikations- och rapporteringsproblem i krishanteringssystemet, har underminerat ambitionen att bedriva ett effektivt och brett säkerhetstänkande vid kriser (*comprehensive security*).

Men det är viktigt att inte dra för stora växlar på EU:s politik under den arabiska våren. Den nya arbetsordningen inom den europeiska utrikesförvaltningen är ny och skapades just under denna stora världshändelse. Under krisen i Libyen var EU-delegationen där i princip fortfarande ett av kommissionens representationskontor. I Syrien däremot har EU-delegationen redan visat sig ovärderlig i sin politiska rapportering och samordning, då flertalet av EU:s medlemsländer har stängt sina ambassader på grund av det kritiska läget i landet. Arbetsgrupper, som inkluderar medlemmar från både kommissionen, utrikestjänsten och medlemsländerna, har också arbetat konkret med att utverka nya riktlinjer för hur grannskapspolitiken skall omstöpas för att mera aktivt stödja demokratiska krafter i länderna runt Medelhavet. En särskild representant har också utsetts för södra Medelhavsområdet (den spanske diplomaten Bernardino León), vilket signalerar att EU inte har givit upp hoppet att spela en betydande roll i regionen och att fortsatt söka samordna sina insatser. Återigen påminner detta oss om att vi måste se bortom den

höga representanten och även se det europeiska ledarskapet på lägre nivåer för att ge en mer balanserad bild av frågan om hur effektivt den gemensamma utrikespolitiken bedrivs.

## Ett europeiskt ledarskap i globala frågor - nedifrån och upp

Om Europeiska unionen skall ha möjlighet att på ett kraftfullt sätt möta utrikespolitiska utmaningar och tackla vår tids globala obalanser, så krävs ett mer effektivt ledarskap och en mer välfungerande utrikestjänst. Den bild av Lissabon-reformerna som har avtecknats i detta kapitel är inte alltigenom positiva. Avsaknaden av ledarskap har varit påtaglig på samma gång som förväntningarna på EU många gånger har varit orealistiska, givet omständigheterna och de knappa resurserna. Den stora utmaningen för den nästkommande höga representanten och den europeiska utrikestjänsten är att skapa legitimitet och tillit som grogrund för ett framtida europeiskt ledarskap.

I början av 2014 står den europeiska utrikespolitiken vid ett vägskafl. EU är fortsatt djupt splittrat i många frågor, på samma gång som en rad globala obalanser växer. Europas relativa nedgång i den nya internationella maktordningen blir alltmer påtaglig. Under dessa omständigheter spelar aktörers storlek en avgörande roll. Det finns således goda och rationella skäl för EU:s medlemsländer att förstärka sin gemensamma röst i en rad utrikespolitiska frågor där klangen från andra röster nu ljuder med allt större styrka. För de små medlemsstaterna är detta måhända mera uppenbart än för de större. I slutändan är EU:s utrikespolitik en fråga om politisk vilja. Det är just nu inte entydigt att viljan att agera gemensamt är på väg att växa sig stark inom EU.

Catherine Ashton som första höga representant för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och den europeiska utrikestjänsten, har haft en svår väg att vandra de första åren. Valet av nästa höga representant under år 2014 är som nämndes inledningsvis mycket viktigt, men inte en ensamt avgörande faktor. Flera samvarierande beståndsdelar måste till för att ett effektivt ledarskap skall komma till

stånd. En ny hög representant med en transformativ ledarskapsstil skulle sannolikt underlätta en positiv förändring av arbetsmoralen och organisationskulturen inom den europeiska utrikestjänsten. Detta skulle också bidra till att ge den europeiska utrikestjänsten en ny dynamik, där EU:s framtida roll vägleder det diplomatiska arbetet. Men det är viktigt att inte bara fokusera på ledarskap uppifrån och ner. Det kanske viktigaste ledarskapet kommer troligtvis att växa fram nedifrån och upp de kommande åren. En organisk process som karaktäriseras av ett transaktionellt ledarskap i utrikespolitiska frågor med utgångspunkt i EU-delegationerna runt om i världen.

För att säkerställa att frukterna från de första årens arbete kan skördas, lämnas några rekommendationer i detta avslutande avsnitt, på basis av de analyser som min egen och andras forskning hittills har utmynnat i:

- En ordentlig offentlig debatt efterlyses om hur den nationella och europeiska diplomatin kompletterar varandra, så att en bred legitimitet och tillit kan skapas för ett europeiskt ledarskap. Opinionsundersökningar visar på ett folkligt stöd för tanken om en mer integrerad europeisk utrikes- och säkerhetspolitik i flera EU-länder.
- I de budgetdiskussioner som förs om nedskärningar inom de nationella utrikesministerierna bör den europeiska dimensionen finnas med så att effektiviseringsvinster kan göras och dubblering av arbete undvikas.
- Ett tydliggörande bör eftersträvas gällande de sakfrågor där EU förväntas ta initiativ och koordinera EU-ländernas utrikespolitik, så att rollförväntningarna på EU blir mer realistiska. Det är möjligt att diskussionerna kring den europeiska globala strategin kan bidra med visst klargörande i denna fråga om mål och medel i den europeiska utrikespolitiken och de yttre relationerna.

- Valet av nästa höga representant är symboliskt viktigt både internt och externt. Att utse en person med en politisk vision (transformativt ledarskap) för hur utrikestjänsten skall ledas och göras mer effektiv vore en viktig väg att höja moralen hos de anställda på EEAS.
- En diskussion bör föras om huruvida en ställföreträdande hög representant bör införas för att avlasta och effektivisera arbetsledningen och representationen.
- Diplomatiska utbildningar i medlemsländerna bör i större utsträckning integrera kunskap om den europeiska utrikestjänsten så att en *esprit de corps* uppmuntras på den europeiska nivån av det diplomatiska arbetet.
- Koordineringen mellan den europeiska utrikestjänsten och en rad europeiska och nationella institutioner behöver fortsatt förbättras. Framförallt är relationen med Europeiska kommissionen central. Utrikestjänsten i Bryssel behöver också bli bättre på att integrera arbetet i de olika EU-delegationerna så att ett gediget ledarskap kan skapas utifrån erfarenheterna i fältverksamheten.

Slutligen rekommenderas den höga representanten och den europeiska utrikestjänsten att vara mer framåtriktade och innovativa i sitt arbetssätt. Då kan utrymme skapas för en ny unik roll för EU som en policyentreprenör: ett nav i de överlappande nationella och europeiska nätverken med en unik kompetens och överblick att i ett tidigt skede identifiera viktiga framtidsfrågor av gemensamt europeiskt intresse. EU-delegationerna runt om i världen har nu en unik möjlighet att förstärka den europeiska identiteten och EU:s aktörskap i världspolitiken, nerifrån och upp.

## Källor och litteratur

En omfattande akademisk litteratur har vuxit fram kring frågan om hur vi kan beskriva och förklara EU:s globala roll och makt i världspolitiken. Däremot är det sparsamt skrivet om politiskt ledarskap inom EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete. Jack Haywards redigerade volym, *Leaderless Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2008), ger en bra övergripande analys av den komplexa frågan om ledarskap inom EU, se speciellt kapitlet skrivit av Anand Menon. En rad svenska statsvetare har också skrivit insiktsfullt kring europeiskt ledarskap. Jonas Tallberg vid Stockholms universitet forskar om ledarskap utifrån rationalistisk institutionell teori, se boken *Leadership and Negotiation in the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006). Ole Elgström vid Lunds universitet utgår från rollteori, se rapporten ”Leader or Foot-Dragger? Perceptions of the European Union in Multilateral International Negotiations” (Stockholm: SIEPS Report 2006: 1). Charles Parker och Christer Karlsson vid Uppsala universitet använder sig av Oran Youngs tredelade distinktion av politiskt ledarskap för att analysera EU:s roll i klimatförhandlingar, i artikeln ”Leadership and Climate Change and the EU’s Leadership Moment: An Inconvenient Truth?” (*Journal of Common Market Studies* 48: 4, 2010).

En stor del av litteraturen kring ledarskap och utrikespolitik finner man på andra sidan Atlanten. Joseph Nye har skrivit om ledarskapsfrågan under många år och nu senast i boken *Presidential Leadership and the Creation of the American Era* (Princeton: Princeton University Press, 2013). Begreppen om transformativt och transaktionellt ledarskap finner man i den nu klassiska boken av James M. Burns, *Leadership* (New York: Harper Collins Publishers, 1992).

Forskning inriktad på ledarskapsfrågan inom EU:s utrikespolitik efter Lissabonfördragets ikraftträdande håller på att växa fram. Analysen i detta kapitel bygger delvis på min kommande bok *European Foreign Policy: A Social Role Theory Analysis* (London: Routledge, 2014). I tidskriften *European Foreign Affairs Review* finner man tidiga analyser av det reformerade ordförandeskapet och den höga representanten – se Jolyon Howorths artikel ”The New

Faces of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman Van Rompuy on the Global Stage” (16:3, 2011); Niklas Helwigs artikel ”EU Foreign Policy and the High Representatives’ Capability-Expectations Gap: A Question of Political Will” (18:2, 2013); och Katie V. Laatikainens artikel ”Multilateral Leadership at the UN After the Lisbon Treaty” (15:4, 2010).

En rad ingående policyrapporter har nyligen publicerats som utvärderar den höga representantens och utrikestjänstens första år. Rosa Balfour och Kristi Raik ger bra inblickar i samspelet mellan de nationella utrikesministerierna och den europeiska utrikestjänsten: ”Equipping the European Union for the 21st Century: National Diplomacies, the European External Action Service and the Making of EU Foreign Policy” (Helsingfors: The Finnish Institute of International Affairs, 2013). Staffan Hemra, Thomas Raines och Richard Whitman diskuterar utrikestjänstens roll som diplomatisk entreprenör i den kortare rapporten ”A Diplomatic Entrepreneur: Making the Most of the European External Action Service” (London: Chatham House, 2011). Det brittiska överhusets EU-utskott har publicerat en ingående rapport om utvecklingen av den europeiska utrikestjänsten, *11th Report of Session 2012-13 – The EU’s External Action Service* (London: House of Lords, 2013), som kan laddas ner på: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldecom/147/147.pdf>.

Catherine Ashtons egen slutrapport, *The EEAS Review* (Brüssel: EEAS, 2013), om de första årens arbete med att bygga upp utrikestjänsten, samt förslag på framtida förbättringar finns på: [http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf).

Rapporten om en ny europeisk global strategi, *Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World* (Elcano, IAL, PISM och Utrikespolitiska institutet, 2013) kan laddas ner på <http://www.ui.se/eng/upl/files/91693.pdf>.





# Biståndets roll i att överbrygga globala obalanser: EU och Afrika

av Arne Bigsten

EU, dvs. kommissionen tillsammans med medlemsländerna, svarar för över hälften av världens samlade officiella bistånd. Syftet med detta bistånd är att minska globala obalanser och orättvisor. Den största obalansen är den mellan de rika länderna och Afrika, och att angripa denna obalans har därför högsta prioritet inom EU. Detta kapitel diskuterar hur den ekonomiska obalansen mellan EU och Afrika kan minskas av EU med hjälp av dess utvecklingspolitik.

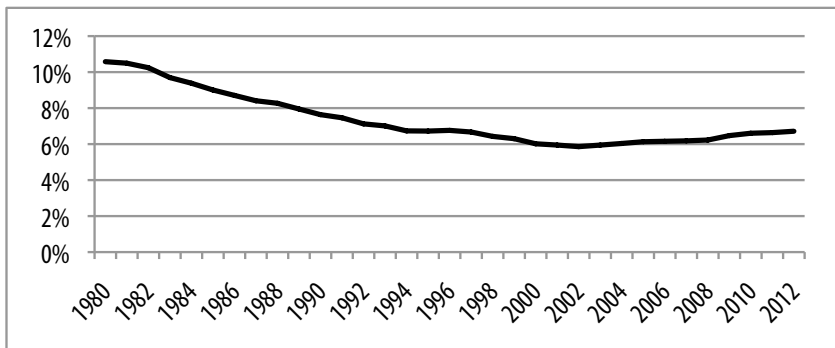
Kapitlet inleds med en diskussion av obalansen mellan Afrika och Europa. Fattigdomen i Afrika är en allvarlig utmaning för EU ur ett rättvis- och solidaritetsperspektiv, men det är också i EU:s eget intresse att ha ett stabilt och välmående Afrika. Det finns därför både ett altruistiskt motiv för och ett egenintresse av att minska obalansen mellan Afrika och EU. Därefter ställer vi frågan vad biståndspolitikerna kan göra för att minska det ekonomiska gapet mellan EU och Afrika. Vi går genom resultaten från biståndsutvärderingar, dels med avseende på olika EU-givares effektivitet, dels med avseende på hur effekter på mottagarländerna varierar utifrån biståndets utformning och graden av samordning mellan givarna inom EU.

Huvuddelen av kapitlet ägnas åt att diskutera hur biståndspolitikerna inom EU bör struktureras och vad som kan göras inom EU för att få biståndet till Afrika att bli effektivare. Vi diskuterar vad vi vet om konsekvenserna av bristande samordning mellan givare. Det handlar bland annat om administrativa bördor som läggs på mottagarna men även effekter på effektiviteten i samhällsstyrningen och därmed på tillväxten. Vi ser också på konsekvenserna av att biståndsflödena

är oförutsägbara för mottagarna och att bistånd binds för inköp i givarländerna. Vi diskuterar vidare valet av mottagarländer. EU har å ena sidan ställt sig bakom Millenniemålen som syftar till att minska fattigdomen i u-länderna, men samtidigt har EU och speciellt de största givarländerna inom EU strategiska eller kommersiella intressen av att vara på plats i olika länder, inte nödvändigtvis de fattigaste. Slutligen diskuteras hur kommissionens och medlemsländernas utvecklingspolitik bör organiseras mot bakgrund av de gjorda erfarenheterna och de slutsatser vi dragit om den önskvärda strategiska inriktningen på EU:s bistånd. Vi avslutar med en kortare diskussion om möjligheterna att minska obalansen genom att öppna upp för ökad migration från Afrika till EU.

## Den ekonomiska obalansen mellan EU och Afrika

För tusen år sedan var inkomstnivåerna tämligen lika i Asien, Afrika och Europa. Därefter inleddes en långsam differentiering, men när den industriella revolutionen tog fart exploderade skillnaderna mellan världens länder i produktivitet och inkomster. Den industriella revolutionen började i Storbritannien och spreds

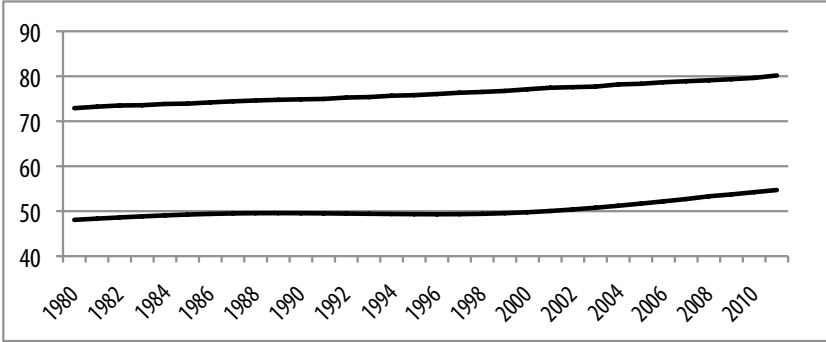


FIGUR 1. PER CAPITA-INKOMST I AFRIKA SÖDER OM SAHARA RELATIVT DEN I EU (%)

Anmärkning: Köpkraftskorrigerad BNI per capita i löpande priser.

Källa: World Development Indicators 2013.

utanför landet under 1800-talet, vilket ledde till en mycket stark acceleration av tillväxttakten i många länder. De nuvarande OECD-länderna fördubblade sina inkomster per capita under 1800-talet, för att sedan sexdubbla dem under 1900-talet. Inkomstgapet till de



FIGUR 2. FÖRVÄNTAD LIVSLÄNGD INOM EU OCH I AFRIKA SÖDER OM SAHARA (ÅR)

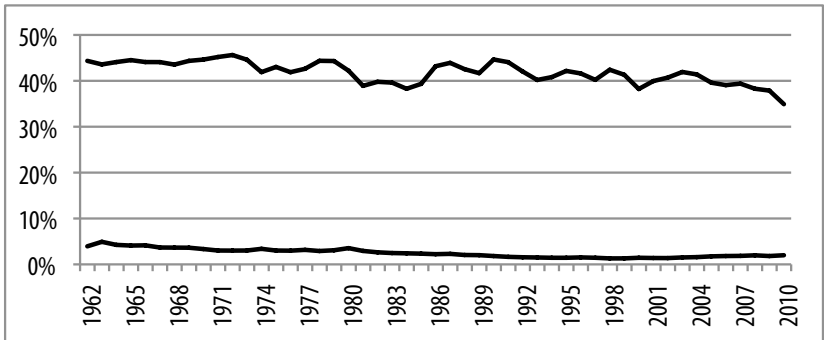
Anmärkning: Övre kurvan EU, undre kurvan Afrika söder om Sahara.

Källa: World Development Indicators 2013.

länder som vi under senare decennier kallat utvecklingsländer, men som under lång tid var kolonier till i första hand europeiska länder, ökade enormt. Denna divergerande utveckling pågick fram till andra halvan av 1900-talet. Under de senaste decennierna har det dock skett en stark tillväxtacceleration i ett flertal tidigare stagnerande och fattiga länder. Fortfarande har dock 1,3 miljarder människor en konsumtionsstandard som ligger under Världsbankens gräns för extrem fattigdom. Förbättringarna har varit mest påtagliga i Asien, medan Afrika är den region som har störst andel fattiga och där minskningen av fattigdomen varit minst. Men även i Afrika har den ekonomiska tillväxten tagit bättre fart och fattigdomsgraden har minskat sedan mitten av 1990-talet.

EU:s ekonomier har sedan sekelskiftet vuxit långsammare än samtliga regioner i tredje världen. Afrika söder om Sahara har haft en tillväxt som ökat per capita-inkomsterna med över 2 procent per år sedan millennieskiftet. Vi har nu nått ett läge där inkomsterna även i länderna i Afrika söder om Sahara börjar konvergera mot

EU:s inkomstnivå, som visas av Figur 1. Men även om Afrika växer snabbare än EU, speciellt nu när Europas inkomster stagnerar, så är inkomstgapet fortfarande gigantiskt. Gapet var som störst 2002 när Afrika söder om Sahara hade en köpkraftskorrigerad bruttonationalinkomst som var 5,9 procent av EU:s. År 2012 hade Afrika söder om Sahara minskat det relativa gapet och uppnått en inkomst som var 6,8 procent av EU:s. Efter tio ”framgångsrika” år så hade man krympt gapet med mindre än en procentenhet.



FIGUR 3. EU:S RESPEKTIVE AFRIKA SÖDER OM SAHARAS ANDEL AV VÄRLDS-EXPORTEN (%)

Anmärkning: Övre kurvan EU, undre kurvan Afrika söder om Sahara.

Källa: World Development Indicators, 2013.

Man kan också illustrera gapet mellan Afrika och EU med skillnader i andra indikatorer. I FN:s Human Development Index brukar man förutom per capita-inkomst (loggad för att ge ökning avtagande vikt) och förväntad livslängd också se på utbildning eller läskunnighet. Vad gäller förväntad livslängd (Figur 2) ser vi att gapet har hållit sig på ungefär 25 år sedan 1980. Vi ser att 1990-talet var ett mörkt decennium för Afrika utan någon förbättring alls på grund av att AIDS-epidemin slog till med full kraft under denna period. Dess effekt har avtagit något, men gapet gentemot EU (och andra delar av världen) är fortfarande stort.

Även när det gäller utbildningsnivåerna så är gapet gentemot EU fortfarande mycket stort, även om en allt större andel av den

afrikanska befolkningen går i skolan. Läskunnigheten i Europa ligger på 99 procent, medan den i Afrika söder om Sahara bara gick från 57 procent till 60 procent mellan åren 2000 och 2011. Ser man på det samlade välfärdsgapet mellan de två kontinenterna så är det fortfarande gigantiskt, hur man än mäter det.

För att avsluta denna snabbskiss över gapet mellan EU och Afrika kan vi också se på de två regionernas roll i världsekonomin. I Figur 3 visas deras relativa andel av den samlade världsexporten. Här ser vi att Afrika söder om Sahara, som har dubbelt så stor befolkning som EU, står för cirka två procent av världens samlade export medan EU står för ungefär 35 procent. Vad gäller Afrika kan vi se att regionen blev gradvis allt mera marginaliserad från sextiotalets början till kring 2000. Sedan har man ökat sin andel av exporten något på grund av en något bättre ekonomisk politik och ekonomisk utveckling, men mest på grund av att bytesförhållandet har förbättrats tack vare den ökande efterfrågan på de råvaror man levererar till världen. Vi måste notera att det inte skett något genombrott i termer av produktion av tillverkade varor. Afrika har fortfarande inte kunnat dra nytta i någon större grad av den outsourcing-våg som involverat resten av världen i omfattande handel med insatsvaror. Detta har inneburit att Afrika inte har förmått generera tillräckligt med arbetstillfällen för den snabbt växande arbetskraften, utan denna har antingen fått vara kvar i jordbruket eller försöka försörja sig i den så kallade informella sektorn. Afrikas länder måste lyckas bättre med att skapa bra arbeten åt befolkningen om de ska kunna minska gapet gentemot de rika länderna på ett mera effektivt sätt.

Det finns alltså ett enormt inkomst- och välfärdsgap mellan EU och Afrika, och detta har sin grund i att förutsättningarna för tillväxt är så mycket sämre i Afrika. Det är för att snabba på slutandet av välfärdsgapet som EU:s utvecklingspolitik behövs. För att lyckas med ambitionen att minska gapet mellan EU och Afrika måste den inriktas på att stödja strävandena att få till stånd en hållbar ekonomisk utveckling i Afrika.

## Biståndets möjligheter

Bistånd ses som ett policyområde som är av strategisk vikt för EU. Vad kan EU då göra åt globala obalanser med hjälp av bistånd? Biståndsdiskussionen har under senare år allt mer inriktats på biståndets effektivitet. Bland de slutsatser som dragits är att biståndet förlorat i effektivitet på grund av bristande samordning mellan olika givare och på grund av att det finns för många olika projekt och program med olika givare inblandade och där de alla har olika procedurer för att ge och följa upp biståndet. Ovan nämnda slutsatser avspeglas i de strategier som givarsamfundet kommit överens om. Parisdeklarationen från 2005 ger en tämligen heltäckande agenda för hur biståndsprcessen bör se ut och täcker in aspekter som ägandeskap, dvs. förstärkt mottagarkontroll över biståndshanteringen i mottagarlandet, anpassning av biståndsinstserna till mottagarlandets planer, harmonisering eller samordning av givarnas insatser, resultatstyrning av biståndet och ömsesidigt ansvarstagande. I de följande stora givarmötena i Accra 2008 och Busan 2011 fördjupades och vidareutvecklades dessa strategier. De reflekteras också i officiella EU-traktat som Lissabonfördraget, som säger att en effektiv samordning av givarprogrammen är en skyldighet för Unionen och dess medlemmar. I Artikel 210 uttrycks detta på följande sätt:

Unionen och medlemsstaterna ska, i syfte att främja att unionens och medlemsstaternas åtgärder kompletterar varandra och är effektiva, samordna sin politik inom området för utvecklingsarbete och samråda med varandra om sina biståndsprogram, även inom internationella organisationer och på internationella konferenser.

Betydelsen av givarsamordning betonas också i det s.k. europeiska samförståndet för utveckling från 2006, i EU:s uppförandekod om komplementaritet och arbetsfördelning inom utvecklingspolitiken från 2007 och i rådets slutsatser om en operativ ram för biståndseffektivitet från 2009. Europaparlamentet har dock noterat att trots retoriken saknas ett tillfredsställande genomförande av givarnas åtaganden och man har krävt ytterligare ansträngningar för att åstad-

komma en bättre koordinering av EU:s bistånd. Det bör dessutom påpekas att trots att EU officiellt har slagit fast att man skall ge 0,7 procent av bruttonationalinkomsten i bistånd senast 2015, så är det redan nu uppenbart att man inte kommer att nå detta mål. Sverige ger dock cirka en procent av BNI i bistånd.

Mycket av diskussionerna om biståndets effektivitet har fokuserat på sambandet mellan bistånd och ekonomisk tillväxt. Denna diskussion har pågått länge och tidigt tyckte man sig kunna identifiera en mikro-makro paradox, dvs. att de flesta projekt verkade fungera enligt planerna på mikronivån, medan man inte kunde hitta något klart samband mellan bistånd och tillväxt. Låt oss först se på varför det är svårt att besvara frågan om bistånd skapar ekonomisk tillväxt.

Om man bara ser på korrelationen mellan bistånd och tillväxt så inser man ganska lätt att det kan vara svårt att hitta en positiv korrelation eftersom biståndsgivarna gradvis lämnar de lyckade länderna och skiftar över biståndet till de som inte lyckats få igång tillväxten. På basis av enkel korrelation kan man alltså inte säga något säkert om orsakssambandet mellan bistånd och tillväxt. En annan svårighet är att många effekter kommer först på mycket lång sikt. Det kan gälla utbildning, vaccinering etc. som kan förväntas ha effekter längre fram, men där det är svårt att plocka upp effekterna med de ekonometriska metoder som vi brukar använda. Slutligen måste man ha i åtanke att en del av biståndet inte är avsett för att ge tillväxt. Det kan gälla humanitärt stöd och katastrofinsatser som ska rädda liv på kort sikt eller stöd till mänskliga rättigheter eller demokrati som ska främja andra värden än tillväxt (även om det kan finnas tillväxt-effekter på längre sikt).

Den litteratur som har försökt hitta ett orsakssamband mellan bistånd och tillväxt har brottats med dessa problem och resultaten har varit spretiga. Det i mitt tycke mest tillfredsställande försöket att hantera de ovan beskrivna problemen är en artikel av Michael Clemens m.fl. med titeln ”Counting Chickens When They Hatch: Timing and the Effects of Aid on Growth”. De gör om ett antal klassiska regressionsanalyser och tar då hänsyn till tidsfördröjning av effekterna av biståndet. Den teknik de använder tar också bort effekterna av konstanta landspecifika faktorer, som t.ex. språk och



lokalisering. Analysen begränsas vidare till den del av biståndet som kan ge tillväxteffekter inom en femårsperiod (som stöd till industri, jordbruk, infrastruktur och budgetstöd). Den sistnämnda delen av biståndet utgör drygt hälften av det totala biståndet. Deras resultat på basis av de olika specifikationer som använts tidigare i litteraturen är att ett bistånd som motsvarar en procent av mottagarens BNP ökar tillväxten med mellan 0,1 och 0,2 procentenheter. Detta är ingen gigantisk effekt men ändå signifikant.

Min slutsats är att biståndet kan ge ett bidrag till tillväxt och därmed på sikt fattigdomsminskning, även om det är andra faktorer som är mera väsentliga och grundläggande för utvecklingen. Utvecklingen i ett land bestäms i första hand av den förda politiken och kvaliteten på institutionerna i landet, vilket är huvudbudskapet i MIT-ekonomen Daren Acemoglu och Harvard-statsvetaren James Robinsons bok *Why Nations Fail*. Om man accepterar detta perspektiv så är det uppenbart att en viktig aspekt med avseende på biståndets effekter är hur det påverkar dessa faktorer. Bistånd är ett resurstillskott, men sättet att överföra resurserna påverkar också politiken och institutionerna. Denna insikt reflekteras också i Parisagendan.

## EU:s bistånd till Afrika

EU-ländernas samlade bistånd till utvecklingsländerna 2011 var 73,4 miljarder dollar (se Tabell 1, som baseras på data i OECD-DAC:s databas). Av detta gick 44,7 direkt till u-länder medan 28,7 kanaliserades via multilaterala institutioner, merparten av detta (17 miljarder) via EU-institutionerna. Av EU:s bilaterala bistånd (direkt från ett EU-land till ett u-land) gick 17,8 miljarder dollar till afrikanska länder, i huvudsak Afrika söder om Sahara. Dessutom kom en betydande del av det som i tabellen kallas ”ospecificerat” Afrika till del, så totalt sett gick mer än hälften av EU:s bilaterala bistånd till Afrika. För det som gick via EU:s institutioner så var Afrika mindre i fokus och här gick en större andel av biståndet till europeiska mottagare. Totalt sett ser vi ändå att EU har sitt fokus på Afrika, men detta gäller även offent-

TABELL 1. BISTÅNDSFLÖDENAS STORLEK, 2011 (US\$)

| MOTTAGARE                        |                   | GIVARE                    |                          |                   |                  |             |
|----------------------------------|-------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------|------------------|-------------|
|                                  |                   | EU-länders totala bistånd | (Via EU:s institutioner) | Bilateralt Totalt | Multilat. Totalt | Alla givare |
| <i>Alla mottagare</i>            |                   | 73,4                      | 17,4                     |                   |                  |             |
| Till utvecklingsländer direkt    |                   | 44,7                      | 17,0                     | 102,1             | 39,1             | 141,2       |
| Till multilaterala institutioner |                   | 28,7                      | 0,3                      |                   |                  |             |
| <i>Utvecklingsländer</i>         |                   |                           |                          |                   |                  |             |
| Afrika totalt                    |                   | 17,8                      | 6,0                      | 33,3              | 18,5             | 51,7        |
| Afrika                           | Söder om Sahara   | 15,0                      | 4,5                      | 29,3              | 16,4             | 45,7        |
|                                  | Norr om Sahara    | 2,0                       | 1,2                      | 2,7               | 1,3              | 4,0         |
|                                  | Afrika, regionalt | 0,8                       | 0,4                      | 1,3               | 0,7              | 2,0         |
| Asien                            |                   | 8,4                       | 2,9                      | 29,7              | 8,2              | 37,9        |
| Amerika                          |                   | 3,8                       | 1,3                      | 7,8               | 3,7              | 11,5        |
| Europa                           |                   | 1,7                       | 5,5                      | 2,8               | 6,0              | 8,9         |
| Oceanien                         |                   | 0,2                       | 0,1                      | 2,0               | 0,2              | 2,2         |
| Ospecificerat                    |                   | 12,9                      | 1,1                      | 26,4              | 2,5              | 29,0        |

Källa: OECD-DAC:s databas.

liga givare i övriga världen. Afrika är den mest biståndsbehövande och biståndsberoende kontinenten. Att detta bistånd används på ett effektivt sätt är uppenbarligen av största betydelse.

## Effektiviteten i biståndet

Effektivitetsdiskussionen har många dimensioner. Vi har berört den centrala men svåra frågan om huruvida biståndet är effektivt i den meningen att det skapar tillväxt. Här går vi vidare och ser på några

aspekter där vi kan få klarare resultat, nämligen transaktionskostnader och givarkvalitet.

Biståndets effektivitet i termer av vilka effekter det har på mottagarna beror på kvaliteten i samhällsstyrningen på både givar- och mottagarsidorna. Givarna måste organisera sina biståndsaktiviteter på ett effektivt sätt och mottagarna måste implementera en förnuftig politik och använda biståndsmedlen på ett effektivt sätt. Båda sidorna är viktiga för slutresultatet. Här ställer vi frågan vad som kan åstadkommas genom bättre givarkoordinering inom EU.

Det är svårt att göra exakta skattningar av vad bristen på koordinering av biståndet inom EU kostar. I en studie som gjordes av EU-kommissionen 2009 sökte man identifiera och mäta kostnaderna av att inte koordinera biståndet. Studien såg på kostnaderna för att ha många givare involverade, att ha fragmentering av verksamheten i många projekt, bindning av biståndet till inköp från givarlandet, fluktuationer och bristande förutsägbarhet i biståndsflödena, samt konsekvenserna av att man inte använder mottagarländernas egna upphandlingssystem. Man försökte sedan skatta besparingar från att konsolidera givarprogram och projekt, användande av gemensamma finansieringsmekanismer, delegerad administration av biståndssamarbetet och en överenskommen arbetsfördelning. Man beräknade också kostnaderna av fragmentering i termer av kostnader för konsulter för design, formulering, utvärdering och godkännande av projekt. Slutsatsen av denna studie var att EU borde förbättra sitt bistånd på i huvudsak två sätt, nämligen genom att förbättra förutsägbarheten i flödena och genom att ha en bättre arbetsfördelning inom gruppen. Den årliga besparingen (som skulle kunna användas för ytterligare insatser) beräknades ligga i spannet 3-6 miljarder euro per år.

Inför Busankonferensen i slutet av 2011 gjorde givarna tillsammans omfattande studier av i vilken grad de hade lyckats med att implementera Parisagendan. Forskarna drog slutsatsen att Parisdeklarationen haft en positiv effekt genom att stärka stödet för goda biståndsprocedurer, men de pekar samtidigt på att genomförandet varit ojämnt och att vissa givare släpar efter. Man pekar på att det måste till politiska beslut som backar upp agendan, trots att vissa länder kan uppleva att den har "kostnader" för dem själva, till exem-

pel i form av mindre inflytande. Det borde i första hand vara fattigdomsminskning som skall prioriteras. Man upprepar att man måste gå vidare med Parisagendans komponenter och dessutom försöka ha en mera gemensam strategi för att ge mottagarna kontroll och sedan kontrollera riskerna med detta gemensamma bistånd gemensamt.

Utvärderarna noterar intressant nog att det finns en viss "Paris-trötthet" hos givarna, till en del beroende på att man har svårt att mäta effekterna av sina egna interventioner som är delar av större "paket". Detta kan innebära att givarna är mindre villiga att koordinera och använda gemensamma arrangemang för att leverera biståndet. Det är alltså möjligt att den nuvarande ambitionen (som är tydlig i Sverige) att man ska kunna mäta effekterna av alla interventioner gör det svårare att åstadkomma givarkoordinering, trots att den har potential för att sänka kostnaderna och öka effektiviteten.

De svenska forskarna Bertil Odén och Lennart Wohlgemuth publicerade 2011 en intressant analys av implementeringen av Parisagenda i Tanzania, Zambia och Mocambique. De finner att det har skett vissa framsteg vad gäller harmoniering mellan givare, men att det i stället varit ökande problem att åstadkomma en bra dialog mellan givarna och mottagarna. I och med att det varit ett ökat fokus på allmänt budgetstöd i dessa länder så har dialogen blivit mera politisk, vilket i sin tur riskerar att minska ägandeskapet. Det finns också ett ökande tryck på givarna för snabba resultat, eftersom de i sin tur känner ett ökande tryck från den politiska hemmabasen på snabba, synliga och mätbara resultat. Odén och Wolgemuth anser att transaktionskostnaderna i processen blivit avsevärt högre än vad givarna förväntat sig. De finner också att givarna i ökande grad vill detaljstyra programmen i de organisationer som satts upp för att hantera koordineringen. Man bör också notera att vissa givare inte vill koordinera sin verksamhet med de andra, till exempel USA, Kina, Indien, Brasilien, liksom ett snabbt ökande antal globala fonder som genomför sina projekt oberoende av regeringarna i mottagarländerna. Man bör fundera över hur detta påverkar möjligheterna att genomföra Parisagendan. Det är alltså inte alls klart att ägandeskapet och mottagarkontrollen av koordineringen ökar. Odén och Wohlgemuth drar slutsatsen att både viljan och kapaciteten hos mot-

TABELL 2. AGGREGERAD GIVARKVALITETSINDIKATOR (SUMMA AV FYRA RANGORDNINGAR)

|               |    |                  |    |              |    |           |     |
|---------------|----|------------------|----|--------------|----|-----------|-----|
| Irland        | 18 | AfDB             | 43 | Sverige      | 64 | Kanada    | 84  |
| IDA           | 18 | AsDB             | 45 | Luxembourg   | 72 | Italien   | 87  |
| Danmark       | 32 | IDB Special Fund | 47 | Japan        | 74 | Österrike | 97  |
| EU COM        | 33 | IFAD             | 48 | Frankrike    | 75 | USA       | 99  |
| UK            | 36 | Nya Zeeland      | 52 | Spanien      | 79 | Schweiz   | 108 |
| Nederländerna | 38 | Australien       | 55 | Portugal     | 82 | Syd-Korea | 109 |
| Global fund   | 40 | Norge            | 60 | UN (diverse) | 83 | Grekland  | 110 |
| Finland       | 41 | Tyskland         | 63 | Belgien      | 84 |           |     |

Källa: Baserad på Birdsall och Kharas, *Quality of Official Development Assistance Assessment* (Washington DC: Centre for Global Development, 2010).

tagarna att ta ledningen i Prisagendaprocessen är svag, samtidigt som politikerna på hemmaplan är mindre villiga att acceptera förseningar på grund av ökat ägandeskap. En slutsats man kan dra är att dessa koordineringsproblem skulle kunna minska om färre spelare var inblandade. Ett sätt att åstadkomma detta är naturligtvis att ha en bättre arbetsfördelning givarna emellan.

Det har gjorts ett antal studier som försöker mäta och jämföra olika givares kvalitet från ett bredare perspektiv än kostnadseffektivitet. Den mest omfattande och grundliga studien är den som gjordes av utvecklingsekonomerna Nancy Birdsall och Homi Kharas 2010. I denna jämförs givarorganisationer med varandra (Tabell 2). Deras ranking är baserad på 30 indikatorer som i huvudsak är tagna från Parisagendan. Indikatorerna slås samman till fyra huvudkategorier. Dessa är (1) maximera effektiviteten, (2) skapa fungerande institutioner, (3) minska bördan på mottagarna och (4) öka transparens och lärande. Jag har vägt samman de fyra huvudkategorierna med lika vikt i Tabell 2. Studien ser enbart på långsiktigt bistånd (landprogrammerat bistånd), vilket innebär att man utesluter humanitärt bistånd, skuldavskrivningar, kostnader för att administrera biståndet, kost-

nader för flyktingmottagning, stipendier för studier i givarländerna, matbistånd samt stöd till frivilligorganisationernas verksamhet. Det är svårare att jämföra effektiviteten i dessa senare typer av aktiviteter.

Vad gäller EU:s bilaterala biståndsgivare som är med i studien finner vi en stor spridning i biståndseffektivitet. Bland topp-åtta finner vi fem EU-länder, nämligen Irland, Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Finland, medan bland de åtta sämsta är Belgien, Italien, Österrike och Grekland. Det finns här inte någon klar relation till landstorlek och den stora givaren EU-kommissionen kommer väl ut från jämförelsen.

En svår fråga är hur man bör se på koordinering av det offentliga biståndet med bistånd via frivilligorganisationerna. Det finns såvitt jag vet inga studier som sett på nyttan och kostnaderna av att koordinera även detta med det officiella biståndet. Vad som är lämpligt borde rimligen bero på vilken typ av bistånd vi talar om. Om frivilligorganisationen levererar tjänster som normalt och till sin huvuddel utförs av det allmänna så kan det vara önskvärt att koordinera, medan andra aktiviteter kanske fungerar bäst utanför koordineringssystemet. Om frivilligorganisationerna genomför innovativa och experimentella projekt så kanske de fungerar bättre om de inte integreras med regeringens aktiviteter. Det kan mycket väl finnas för många frivilligorganisationer i vissa sektorer jämfört med vad man skulle valt om man startade från början, men givet att de finns så riskerar man att underminera idealistiska aktiviteter och penninginsamlingar genom att kräva sammanslagningar.

Eftersom det finns många och ofta tämligen små frivilligorganisationer kan det bli kostsamt och komplicerat att försöka inkludera även dem i koordineringsprocessen. Dessutom är de inte involverade i de förhandlingar med mottagarländernas myndigheter där man ställer villkor på deras politik, vilket innebär att behovet av att koordinera även med dem blir mindre. De kan för övrigt också spela en viktig roll genom att stå utanför och stärka det civila samhället och sätta press på regeringarna för policyreformer och ansvarsutkrävande. Så sammantaget överväger förmodligen argumenten för att låta frivilligorganisationerna fortsätta att operera utanför koordineringsramverket.

En relevant rekommendation i den stora OECD-studie som genomfördes 2011 av Bernard Wood m.fl. inför givarmötet i Busan är att man anser att givare bör vara villiga att erkänna misslyckanden när de inträffar. Det verkar som om de snarast är allt mindre villiga att ta risker eftersom det kan tvinga fram erkännanden om att projekt misslyckats. Många givare driver frågan om ett ”korrupsionsfritt bistånd”, vilket kan leda till att riskabla men potentiellt önskvärda projekt inte blir genomförda. Detta är en fråga som våra beslutsfattare bör tänka grundligt kring. Deras oro är att de måste ta sitt ansvar gentemot skattebetalarna och att misslyckanden kan underminera stödet för biståndet. Detta är naturligtvis en relevant oro, men den kan också motverkas med en förnuftig och hederlig debatt om de risker som är förknippade med bistånd. Detta är av central betydelse om man vill driva ägandeskapsagendan.

## Transaktionskostnader och givarsamordning

Eftersom biståndsaktiviteter ofta kompletterar varandra bör givarna koordinera sig för att minska ineffektiviteten i fördelningen (allokeringen) av biståndet. Hur lätt detta är beror på hur lika givarnas preferenser är. De kan skilja sig åt på grund av att man har olika uppfattning om vad som skapar utveckling eller man kan ha olika nationella egenintressen. Att kanalisera biståndet genom multilaterala kanaler kan hjälpa till att reducera transaktionskostnaderna och även minska inflytandet för snäva egenintressen. Detta var ju orsaken till att UNDP en gång skapades, och EU-kommissionen skulle kunna spela en sådan roll i större utsträckning än den gör.

När man diskuterar koordinering är det viktigt att fundera över hur den påverkar samhällsstyrningen hos mottagaren. Frågan är hur effektiviteten påverkas av minskad detaljkontroll av biståndsflödet. Viss administrativ kontroll är uppenbarligen nödvändig – och detta gäller naturligtvis speciellt i svagt styrda eller korrupta länder. Den optimala kontrollnivån är uppenbarligen inte noll.

Tillsammans med ett antal andra forskare publicerade jag 2011 en studie av vad som man rimligen kan åstadkomma i termer av minskad

administration utan att man nämnvärt påverkar effektiviteten i kontrollen. Man ser på hur kostnaderna kan minskas genom att varje givare samarbetar med färre länder, och i varje land är involverat i färre aktiviteter. De data som finns om administrativa kostnader i OECD-DAC:s databas är långt från perfekta, men de ger ändå en grund för att komma fram till storleksordningar på effekterna.

Vi summerar alla de administrativa kostnaderna förknippade med biståndet för EU-kommissionen och de dåvarande 27 medlemsländerna år 2009 och beräknar hur mycket av dessa kostnader som kan sparas genom att man koncentrerar sina aktiviteter. Vi antar att biståndets totala omfattning är oförändrad, vilket innebär att de återstående aktiviteterna blir större. Vi gör en kalkyl av de skalfördelar som finns i biståndsverksamheten, vilka gör att kostnaderna inte ökar i proportion med projektens storlek.

I vår kalkyl minskar de först de administrativa kostnaderna genom att reducera antalet partnerländer utan att förändra mixen av projekt och program. (Med program menas mer generellt stöd till en sektor eller till hela budgeten.) Sedan antar vi att man gör ett skifte från projekt till program i enlighet med vad givarna bestämt i Paris 2005. Detta innebär en ökning av programandelen från 44 procent till 66 procent. Antalet mottagare per givare (de bilaterala givarna och EU-kommissionen) var i genomsnitt 101, vilket vi antar att man minskar med en standardavvikelse, dvs. 37 länder. Detta beräknades sänka administrationskostnaderna med 20 procent eller ungefär 500 miljoner euro (i 2012 års priser). I nästa steg skiftas pengar från projekt till program och man använder skattningar från Sida av vad det kostar att skicka en krona bistånd genom respektive kanal. Genom att skifta från icke-programbaserat till programbaserat bistånd kan man spara 21 procent av de återstående kostnaderna, eller ungefär 300 miljoner euro. Totalt sett går det alltså att göra en årlig besparing på cirka 800 miljoner euro genom dessa två förändringar. Dessa medel kan användas för ytterligare biståndsaktiviteter. Studien jämförde också kostnaderna för kommissionens bistånd med de bilaterala givarnas kostnader men hittade ingen signifikant skillnad i kostnad per levererad euro.

Det finns en omfattande diskussion om de administrativa conse-



kvenserna för mottagarna, men föga av goda skattningar av hur stora kostnaderna är. Kostnaderna ökar uppenbarligen av den mängd olika regler och procedurer som olika givare har för att styra och kontrollera biståndsprojekt. Sedan försvåras problemet ytterligare av att givarna har olika statsfinanskalendrar, där mottagarna får rapportera vid olika tillfällen under året. Det görs vidare ett stort antal likartade analyser från olika givare där input från mottagaren krävs. Dessa faktorer gör att samordning på givarsidan gör det lättare även för mottagarsidan att hantera biståndet.

Det bör dock nämnas att ju mindre väl koordinerade givarna är, ju lättare är det för mottagaren att få den biståndsallokering man önskar, vilket innebär att givarkoordinering inte nödvändigtvis är något som mottagarna applåderar.

## Effekter på samhällsstyrning och tillväxt

Givarnas beteende påverkar samhällsstyrningen hos mottagarna, och detta påverkar tillväxt och fattigdomsminskning. I vår ovan nämnda studie har vi försökt skatta hur val av biståndsform påverkar tillväxten, men liksom andra har de svårt att säkert skilja på orsak och verkan. Vi undersöker ändå hur tillväxten påverkas av fragmentering av biståndet, budgetstöd och bindning av biståndet och finner att andelen budgetstöd i förhållande till mottagarens BNP är det som har en signifikant effekt på tillväxten. Givet det resultat som erhålls så skulle en 11 procents ökning av andelen av EU:s bistånd som går som budgetstöd ge en ökad tillväxt på sammanlagt 2000 miljoner euro redan första året. Denna effekt är alltså betydande, även om precisionen i skattningen är låg. Resultatet pekar ändå på ytterligare ett område där givarkoordinering potentiellt kan vara viktig.

Biståndets volatilitet gör det svårare att bedriva god ekonomisk politik. Oförutsägbarheten gör att mottagarna håller tillbaka investeringarna, eftersom de inte är säkra på hur stor budget man har att röra sig med. Det är dessutom extra svårt för fattiga länder att jämna ut budgetsvängningarna genom lån. Det kan leda till att mottagarna

försöker sprida riskerna, vilket kan förväntas ha negativa konsekvenser för effektiviteten. Därför är oförutsägbarheten i biståndet ett allvarligt problem. Problemet med fluktuationer i biståndet förvärras av att de tenderar att vara procykliska, dvs. biståndet minskar i dåliga tider när mottagarna behöver det speciellt mycket. Man måste dock notera att inte all volatilitet är negativ. Till exempel måste humanitärt bistånd sättas in när det inträffar katastrofer, så det svänger naturligtvis mycket.

I vår studie gör vi också en beräkning av hur stora konsekvenserna blir av biståndets oförutsägbarhet. Vi gör en skattning av hur stor minskning av biståndet mottagarna skulle vara villiga att acceptera om givarna eliminerar fluktuationerna. Skillnaden mellan vad man får i bistånd med fluktuationer och vad man tycker är ekvivalent utan fluktuationerna kan ses ett som mått på den finansiella förlust som givarna kunde undvika om man gett stabilt bistånd. Vid en försiktig bedömning så handlar det om en årlig förlust på 1 800 miljoner euro för hela EU.

Jämfört med givare utanför EU så fluktuerar biståndet från EU:s medlemsstater relativt lite, även om svängningarna är stora för vissa länder. Det skulle dock vara önskvärt att EU kunde samordna sig så att svängningarna minskade. De största svängningarna har biståndet från Österrike, Tjeckien, Ungern, Polen, Slovenien och Slovakien, medan de mest stabila flödena kommer från Belgien, Danmark, Tyskland, Italien, Luxemburg och Sverige. Om EU kunde ha någon form av gemensam programmering av biståndet skulle man kunna reducera volatiliteten.

Det är alltså rimligt att EU:s givare söker koordinera sin verksamhet för att minska svängningarna. EU kan dessutom försöka göra det lättare för mottagarländerna att få tillgång till den internationella kapitalmarknaden, vilket skulle kunna göra det lättare att bedriva finans- och penningpolitik.

OECD-DAC karakteriserar bistånd som obundet när lån och bidrag fritt kan användas för att göra inköp från alla OECD-länder och flertalet u-länder. När det gäller bundet bistånd är forskarna överens om att EU bör undvika denna praxis. Den är ibland svår att observera, men kontentan av det hela är att mottagarna får ett mindre värde

överfört än om biståndet är obundet. Man skulle kunna se bindning till leveranser från givarlandet som en form av konkurrensbegränsning eller exportstöd som strider mot EU:s anda.

Vad gäller matbistånd så har utvecklingen inom EU varit bättre än den i till exempel USA: I Europa har det skett ett gradvist skifte från varustöd till kontantbaserat matstöd. Det mesta av det europeiska matbiståndet köps numera upp lokalt eller regionalt, vilket är mera effektivt. Studier som gjorts av bundet bistånd finner att kostnadsökningen i allmänhet ligger i spannet 15–30 procent. Vi finner i vår studie att givet dessa kostnader så innebär den europeiska bindningen av biståndet en värdeminskning av biståndet med cirka 900 miljoner euro.

EU har trots allt skött sig ganska bra jämfört med länder utanför EU när det gäller att hålla tillbaka bindningen av biståndet, men under senare år har det skett en viss ökning igen. De värsta länderna i detta sammanhang är Portugal (binder 72 procent), Grekland (50 procent), Österrike (44 procent) och Italien (43 procent).

## Vinster av samordnad länderfördelning

U-länder och givarländer var i Accra 2008 överens om att de skulle arbeta med frågan om de länder som får för lite bistånd. Vi frågar oss vad som skulle kunna vinnas av att givarna gemensamt optimerar fördelningen av biståndsbudgeten mellan länder med det enda målet att minska den samlade fattigdomen. För en sådan kalkyl behöver man se både på mottagarnas behov och deras förmåga att använda biståndsmedlen effektivt för att minska fattigdomen.

I realiteten gör de europeiska regeringarna en avvägning mellan biståndseffektivitet och politik. Biståndskoordinering kan vara bra för effektiviteten, men det har samtidigt politiska kostnader. Även om det finns kostnader i termer av lägre biståndseffektivitet kan givarländer föredra att ha bilaterala relationer med många mottagarländer.

Det är också uppenbart att politiska beslutsfattare behöver kunna rapportera resultat av användningen av skattemedel, för att kunna

upprätthålla stödet för bistånd. Det är ingen idé att argumentera för att politiker inte ska bry sig om sina väljare och den inhemska politikagendan, men vi kan ändå diskutera kostnaderna som det implicerar. De individuella regeringarna har sina egna målsättningar som man vill uppnå, eller så känner man bara att man måste kunna rapportera till sina väljare, skattebetalarna, vad de uppnått. Detta gör att man kan vara emot att samordna sina verksamheter.

Man kan anta att speciellt stora länder är mera villiga att offra effektivitet för politisk kontroll, och att deras länderallokering relativt sett beror mera på deras egna politiska intressen än på altruistiska motiv. Det är svårt att sätta ett ekonomiskt värde på de politiska kostnaderna, så vi får begränsa oss till en allmän diskussion om dessa frågor.

Man kan i princip tänka sig att biståndsallokeringen beror på givarens egenintresse, mottagarnas behov och mottagarnas förtjänster. Egenintresset kan vara geopolitiskt eller ekonomiskt. Att använda bundet bistånd är ett exempel på att egna kommersiella intressen påverkar. Mottagarnas behov mäts ofta med graden av fattigdom, medan mottagarnas förtjänster normalt relateras till effektiviteteten i samhällsstyrningen.

Den mest ingående analysen av länderallokeringen av bistånd har gjorts av den franske ekonomen Jean-Claude Berthélemy. Ett resultat av hans studier är att varken mottagarnas behov eller förtjänst verkar spela en avgörande roll i allokeringen av EU-kommissionens bistånd. I stället är det de speciella relationerna mellan kommissionen och länderna i Afrika, Karibien och Stilla-havsregionen (ACP-länderna) som har störst betydelse. Han noterar också att kommissionens allokeringar till en del avspeglar brittiska kommersiella intressen. Dessa resultat tyder på att EU-kommissionens bistånd kan allokeras på effektivare sätt om man vill minska fattigdomen i u-länderna. Det verkar som om kommissionen låter politiska motiv styra biståndsallokeringen i ganska hög grad, och här är det rimligen så att de stora och viktiga länderna har störst inflytande. Kommersiella intressen påverkar också vissa givares länderfördelning, speciellt för de stora länderna som Frankrike och Italien. Det är alltså inte bara målet om fattigdomsminskning som styr biståndets fördelning mellan mottagare.

Uppenbarligen är givarna i olika grad ovilliga att betala det politiska priset för att följa Parisagendan – åtminstone när det gäller länderfördelningen av biståndet. Men vi kan också se på hur givarna följer Parisagendan genom att se på den ovan nämnda relativa ranking av biståndsgivare som gjorts av Birdsall och Kharas. Det är slående att de multilaterala givarna tenderar att vara högt rankade relativt de bilaterala givarna. EU-kommissionen hamnar så högt som nummer fyra bland 31 rankade institutioner. Detta står i kontrast till vad Berthélemys analys implicerade. Det kan avspegla att man haft olika ansatser eller att EU-kommissionen förbättrats sedan Berthélemy gjorde sina studier.

Kommissionen har dock varit en föregångare när det gäller att allokera bistånd på basis av resultat. Sedan 1999 har biståndet inkluderat en variabel finansieringsdel, där överföringarna baseras på hur väl man lyckas uppnå vissa sociala och ekonomiska mål. Resultatbaserade kontrakt bör kunna ge bättre ägandeskap, vilket i sin tur kan förväntas ge bättre resultat. De gör det möjligt för mottagarna att formulera sin egen politik, minskar problemen med givarkoordinering och ökar förutsägbarheten i bistandsflödena. Detta är alltså en bistandsform i linje med Parisagendan och skulle kunna betyda att kommissionen kan hantera en större andel av EU:s samlade bistånd.

Det är uppenbart att den samlade allokeringen av EU:s bistånd inte i första hand riktas mot de fattigaste länderna, eftersom länderval inte är koordinerade och eftersom ländervalen ofta styrs av politiska överväganden. Det finns alltså goda skäl att tro att man kan åstadkomma en mera fattigdomsminskande allokering av EU:s bistånd.

Vi har undersökt vad EU kan åstadkomma i termer av en mera effektiv fattigdomsminskning genom att optimera allokeringen av sitt bistånd mellan mottagarna. Vi gör tanke-experimentet att EU:s länder plus kommissionen allokerar sitt samlade bistånd mellan länderna så att man maximerar den samlade fattigdomsminskningen. Vi finner att värdet på fattigdomseffektens förbättring är cirka 800 miljoner euro efter att vi tagit hänsyn till att kvaliteten på samhällsstyrningen varierar mellan mottagarländerna. Skattningen måste ses som en övre gräns av vad som är möjligt, men här finns uppenbarligen

en mycket stor potential för förbättring av användandet av EU:s bistånd.

Mycket skulle alltså kunna vinnas om man valde att omfördela biståndet strikt efter behov. Frågan är då varför detta inte har hänt. Uppenbarligen har givarna också andra mål än en maximal minskning av världsfattigdomen. De vill till exempel vara närvarande i en mängd länder av ekonomiska och politiska skäl.

En omallokering i denna riktning kan ske utan att resurserna nödvändigtvis behöver kanaliseras genom kommissionen, men då måste givarna komma överens om fördelningen. Detta kan vara en lättare väg än att skicka resurserna till kommissionen. Oberoende av vilken form som koordineringen skulle ta, verkar det finnas starka politiska restriktioner på vad som kan åstadkommas.

Vi har också noterat att givarna har blivit mera angelägna om att undvika risker och det har blivit viktigare att överföra resurserna på ett sådant sätt att det är möjligt för dem att spåra sina egna pengar och deras effekter. Detta kan begränsa viljan att överföra resurser genom kommissionen. Tidigare har det också funnits en känsla av att de bilaterala kanalerna är mer effektiva än kommissionskanalen, vilket har hållit tillbaka viljan att sända biståndet genom kommissionen. Nu verkar det dock, åtminstone i termer av hur biståndsprocessen är organiserad, som om kommissionen är bättre anpassad till Parisagendan än många av de bilaterala givarna.

En koordinering av EU:s bistånd skulle kunna bidra till att åstadkomma en länderfördelning som är närmare den som är optimal ur fattigdomsminskningssynpunkt. Detta skulle kunna innefatta koordinering både mellan kommissionen och medlemsstaterna och med givare utanför EU. Koordineringen kan ta olika former, men graden av koordinering kommer till sist att bero på de deltagande ländernas politiska mål. I vår modellanalys antog vi att det bara fanns ett mål för biståndspolitik, men detta stämmer inte med givarnas avslöjade preferenser. Det finns uppenbarligen en rad andra mål med biståndet som håller tillbaks en fattigdomsorienterad omallokering.

## Hur bör EU:s biståndspolitik förändras?

Mot bakgrund av denna genomgång frågar vi oss då hur EU:s biståndspolitik bör utformas. Först ser vi på vilken politik som bör förändras och koordineras. Sedan diskuterar vi den politiska genomförbarheten av förändringarna. Slutligen diskuteras hur koordineringen bör organiseras och vilken roll kommissionen bör ha i detta.

Först ser vi på de policyförändringar som genomgången implicerar. Det är uppenbart att betydande kostnadsminskningar kan åstadkommas om givarna koncentrerar sina ansträngningar till färre länder och använder mer generella former för att överföra biståndet, till exempel budgetstöd. Det finns politiska problem med detta förslag, eftersom det betyder att betydelsefulla länder måste överge vissa mottagare, medan de anser att de har ett politiskt intresse av att visa närvaro också i dessa länder. Ett sätt att upprätthålla EU-närvaro i alla länder, medan man samtidigt reducerar antalet spelare som är involverade, är naturligtvis att kanalisera allt EU-bistånd genom den gemensamma kanalen, dvs. kommissionen. Alternativt skulle medlemsländerna kunna sitta ner och komma överens om vem som skall vara närvarande i vilket land. Att fokusera på mer generella stödformer kanske kan vara lättare än att släppa vissa länder, men givare kan ändå vara motvilliga att välja generella stödformer när man är osäker på kvaliteten i samhällsstyrningen hos mottagaren.

Ytterligare vinster skulle kunna göras om EU-givarna kunde koordinera den dagliga biståndshanteringen. Detta kan ske genom att man koordinerar sina rapporteringssystem eller helt enkelt enas om (i god EU-tradition) att om rapporteringssystemet från en EU-medlem används så är detta gott nog även för andra medlemmar. Synkronisering av regler och procedurer liksom möten med mottagarna skulle också hjälpa. Gemensamma analyser borde göras i högre grad.

Vi har vidare noterat att det finns en enorm potential för att förbättra fattigdomsinriktningen av biståndet genom att låta fördelningen av EU:s bistånd styras helt av hur effektivt man lyckas minska fattigdomen i olika länder. Men eftersom den föreslagna allokeringen hittills inte har valts i givarnas politiska system, måste vi anta

att en sådan omallokering har för höga politiska kostnader. På listan över länder som skulle känna av den föreslagna omfördelningen av biståndet finns sådana som inte är så viktiga ekonomiska partners till EU eller är av något betydande strategiskt intresse. Vi kan inte räkna med att EU-länderna är villiga att gör en sådan komplett omallokering, men det är ändå viktigt att peka på de kostnader i termer av förlorad fattigdomsminskning som är förknippade med de val man för närvarande gör.

Vi har också pekat på evidens som antyder att det finns en positiv tillväxteffekt av att skifta till mera generella stödformer såsom budgetstöd. Så länge mottagarna för en trovärdig politik, bör givarna försöka anpassa sig till mottagarnas politik. Men om politiken inte är acceptabel så måste givarna i stället anpassa sin strategi. Man kan sluta ge bistånd till landet i fråga, använda frivilligorganisationernas kanaler, eller försöka ändra mottagarregeringens beteende med hjälp av villkor. Det är viktigt för en hållbar utveckling att biståndet hjälper till att bygga upp en hållbar administrativ apparat, och detta görs inte genom att bygga upp en parallell struktur. Att givarna för närvarande verkar mindre villiga att acceptera risker i samband med att man använder den offentliga sektorn är därför en källa till oro.

Det är svårt att hitta några starka argument mot att undvika att binda biståndet till inköp hos givaren. Argumentet emot som används ibland är att bindningen minskar den reella kostnaden för överföringen. Men man kunde ju då i stället reducera biståndet med ett belopp som är ekvivalent med vad bindningen kostar mottagaren. De skattningar som finns är ganska ungefärliga, men det är ställt bortom allt tvivel att en avbindning skulle ha stora fördelar för mottagarländerna.

Att mottagarna skulle tjäna mycket på att flöden blir stabilare är helt klart. Den politiska utmaningen här relateras snarare till frågan om vad som krävs för att givarna skall vara villiga att garantera stabila flöden. Å ena sidan finns det begränsningar från den egna budgetprocessen, som innebär att det finns gränser för vad som kan lovas. Givarna kan förstås göra överenskommelser som sträcker sig över flera år, men det är inte helt klart hur långa och stabila



överenskommelser som man kan ha. Problemet är att man kan upptäcka korruption eller ineffektivitet hos mottagaren. Givaren kan då vilja justera sin hållning till landet i fråga, och detta kan vara svårt om man har ett långt avtal. Så för att kunna införa längre avtal måste man nog inkludera villkor som specificerar vad som ska göras när mottagaren har betett sig illa (om denna typ av villkor, se även Andreas Mobergs kapitel i boken).

Öppen redovisning är uppenbarligen av stor vikt för att givarna skall vara villiga att ge mera generella former av bistånd, dvs. acceptera en högre grad av ägandeskap. Det är därför viktigt att mottagarnas budgetprocesser är öppna och att det är möjligt att följa pengarna genom systemet till slutanvändning. Givet att redovisningen är öppnare och det finns ett ansvarsutkrävande, så kommer givarna att finna det lättare att acceptera mera generella stödformer som lämnar mera av beslutsfattandet om resursanvändningen i mottagarlandets händer. En fördel med ökad egenkontroll är också att man lär sig mera om hur systemet och ekonomin fungerar. Man lär även av misstagen som man gör. Bistånd som stödjer effektiviseringen av statsapparaten, t.ex. genom revision och skatteverk, kan alltså vara av mycket stort värde.

Givarna skulle kunna ha nytta av en oberoende institution som följer upp kvaliteten på samhällsstyrningen hos potentiella mottagare och som kan cirkulera informationen till alla biståndsgivare. Koordinering skulle kunna underlätta en effektiv implementering av villkor på ett sätt som minskar transaktionskostnader för mottagaren.

## Hur bör EU:s bistånd organiseras?

Förutom att förbättra sin biståndspolitik vad avser policy, koherens och implementering, så behöver EU förbättra implementeringsmekanismerna. Den centrala strategifrågan här är i vilken grad biståndet bör samordnas. Man kan tänka sig en rad olika former av samordning från att hela EU:s bistånd går genom kommissionen till att man ökar informationsutbytet mellan de olika existerande givarna. Det finns på ytan ett brett stöd för förbättrad samordning, men att åstad-

komma något i praktiken har hittills stött på stora politiska problem. Intressekonflikterna är betydande.

Precis hur samordningen av EU:s bistånd inom kommissionens ram ska komma till stånd är långt ifrån klart. Givare med likartad syn på biståndet kan gå samman och försöka driva sina åsikter. Om däremot preferenserna bland givarna är mycket olika så kan kommissionen ha lättare att få igenom sin egen oberoende multilateral biståndsstrategi. Men en stark koalition kan förmodligen driva agendan i sin riktning. Frågan är hur skyddad kommissionens biståndsverksamhet bör vara för påtryckningar från individuella länder eller grupper av länder. Om den har en hög grad av autonomi så kan medlemmarna möjligen bli mindre villiga till att allokera sina pengar till kommissionen. Man skulle annars kunna tänka sig att medlemsländerna kommer överens om att låta kommissionen implementera biståndet på egen hand i enlighet med en strategi som länderna kommit överens om. Helst skulle man naturligtvis se en strategi inriktad på fattigdomsminskning.

Vi har sett att man skulle kunna åstadkomma stora förbättringar i fattigdomsminskningen med en förändrad biståndsfördelning mellan mottagarländerna. Vi har indikerat att mycket skulle vara vunnet med en bättre koordinering av EU:s bistånd. En möjlighet för att förbättra samordningen är att ge kommissionen större makt. Den kan ökas på två sätt. Antingen kan medlemsländerna bestämma sig för att kanalisera mera biståndsmedel genom kommissionen, eller också kan kommissionen tillhandahålla en tätare samordning inom EU.

Ökad förutsägbarhet är mycket svårare att organisera fram på ett decentraliserat sätt, eftersom alla givarländerna har sina egna politiska och budgetmässiga procedurer. Detta skulle vara enklare att hantera om biståndet kanaliseras genom kommissionen, eftersom det då bara skulle handla om att stabilisera en process. Men länder har naturligtvis andra överväganden att göra när man beslutar om hur stor andel av landets bistånd som ska kanaliseras genom kommissionen.

Avbindning av biståndet kräver inte någon speciell koordinering. Det är bara frågan om att göra det. Tryck från andra medlemsländer eller via kommissionen skulle dock kunna snabba på processen.

Bortsett från de frågor som vi just gått igenom så kan det finnas andra argument för att välja att arbeta genom kommissionen snarare än bilateralt. Vissa typer av bistånd hanteras nog av politiska skäl bättre i ett multilateralt sammanhang. Det bör vara del av EU:s strategi att förbättra sin biståndspolitik, förbättra koherensen i densamma och att förbättra implementeringen av biståndet. Men som noterat så finns det en viss trötthet hos givarna med avseende på koordinering. Så de politiska kostnaderna av minskad givarkontroll av biståndspolitikerna kan fortfarande verka som en stor broms på utvecklad koordination och tätare samarbete.

## Alternativ till bistånd: Ökad migration till EU från Afrika

Diskussionen hittills har handlat om hur vi kan minska gapet mellan Afrika och Europa genom att bistå Afrika att få igång en snabbare utveckling. Alternativet till att föra över resurser till Afrika är att låta arbetskraft flytta från Afrika till EU. Analyser av hur Sverige lyckades minska den ekonomiska obalansen gentemot de mera utvecklade industriländerna på 1800-talet visar att det till en del skedde via effekter av internationell handel på lönerna, men en mycket större del av förklaringen till att gapet slöts var att en mycket betydande del av (den i huvudsak okvalificerade) arbetskraften emigrerade. Den radikala åtgärden för att minska de ekonomiska obalanserna mellan Afrika och Europa skulle på samma sätt kunna vara att vi öppnade EU för immigration från Afrika. Angus Deaton diskuterar i sin nya bok från 2013, *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, möjliga alternativ till bistånd (som han är skeptisk till) när det gäller att minska den globala ojämlikheten. Han pekar här på internationell migration, och menar att effekten av migration på global ojämlikhet skulle vara större än effekten av frihandel. De som flyttade skulle få stora ekonomiska förbättringar och transfereringarna tillbaka till hemlandet skulle förbättra situationen för dem som var kvar. Han pekar dock också på svårigheterna att få politiskt stöd för en mer liberal migrationspolitik.

Gapet mellan Afrika och Europa är mycket större än gapet mellan Sverige och Nordamerika var på 1800-talet, vilket kan innebära att det kan bli ett ännu större migrationstryck nu än då om man öppnar gränserna. Ju fler delar av den rika världen som öppnas upp för immigration, desto mindre blir dock trycket på varje region. Hur som helst kommer det att finnas många i Afrika som vill söka sig en framtid i Europa. I dag är kommunikationerna mycket bättre än på 1800-talet, så det är logistiskt enklare att flytta. Dessutom har arbetskraften i Afrika mycket bättre information om de ekonomiska skillnaderna mellan sina hemländer och länderna i Europa än vad som var fallet på 1800-talet. Så viljan och behovet och förmågan att flytta finns där – om bara EU skapar förutsättningar för legal immigration.

I nuläget försöker många afrikaner ta sig in i Europa på olika illegala vägar, och denna migration är naturligtvis mindre omfattande än vad den legala migrationen skulle vara och den skapar också mindre inkomstökningar hos migranterna än vad en legal migration skulle göra. Den är alltså ett mycket mindre effektivt sätt att minska gapet (för mer ingående diskussioner om EU:s migrationspolitiska utmaningar, se kapitlen av Eskil Wadensjö och Lisa Pelling i *Europaperspektiv 2012*).

Ekonomisk teori säger att man bör fördela produktionsfaktorer (som arbetskraft) mellan aktiviteter eller regioner så att avkastningen på marginalen utjämnas, eftersom detta maximerar den samlade produktionen. Genom att flytta arbetskraft från Afrika till Europa så skulle vi kunna åstadkomma en ökning av världens samlade BNP, samtidigt som vi minskar världsfattigdomen och sannolikt minskar världens ojämlikhet. Det finns studier som tyder på att kostnaderna för migrationsrestriktionerna är större än kostnaderna för handelsrestriktionerna. Frågan är då varför dessa restriktioner på migrationen existerar.

Här finns ett antal förklaringar. För det första innebär inte det faktum att den totala produktionen ökar att alla kommer att tjäna på att man öppnar för migration. Delar av arbetskraften, främst den mindre utbildade, får uppleva en större konkurrens på sina arbetsmarknader och kan få en sämre löneutveckling eller högre arbetslöshet. Förlorarna skulle dock i princip kunna kompenseras

ekonomiskt med hjälp av de vinster som migrationen skapar.

Migrationsdiskussionen handlar dock inte enbart om ekonomi. Där finns också frågan om huruvida ursprungsbefolkningen är villiga att acceptera de effekter som migrationen har på det mottagande samhällets kultur. Det finns en diskussion om det ”mångkulturella” samhällets problem och den har tenderat att intensifieras i tider med ekonomisk kris. Den stora utmaningen om man vill använda migrationsstrategin för att minska gapet mellan Afrika och Europa är att få en folklig acceptans för kraftigt ökad immigration till Europa. Detta är en svår fråga, som diskuteras utförligt av Paul Collier i hans nya bok *Exodus: How Migration Is Changing Our World*. Han menar att det inte är möjligt att ha helt öppna gränser, utan att man i stället måste finna en lämplig nivå på migrationsbegränsningarna. Men om vi verkligen har minskade klyftor mellan Afrika och Europa i toppen på vår agenda, så skulle detta förmodligen vara den mest verkningfulla politiken. I dagsläget känns det dock inte som om EU är på väg åt detta håll.

## Källor och litteratur

Den diskussion som finns i detta kapitel bygger på en studie för EU-kommissionen som jag genomfört tillsammans med Gani Aldashev, Jean Philippe Platteau och Sven Tengstam, *The Aid Effectiveness Agenda: The Benefits of Going Ahead* (Turin: SOGES, 2011). I denna studie försökte vi att beräkna kostnaderna av att inte genomföra Parisagendan. En tidigare studie med ett liknande uppdrag för kommissionen är, *Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach* (Bryssel: EU-kommissionen, 2009). Mitt kapitel ”EU Development Policy: The Way Forward”, i André Sapir (red.), *The Fragmented Power* (Bryssel: Bruegel, 2007) diskuterar olika dimensioner av EU:s biståndspolitik. EU:s politik på området diskuteras i det s.k. europeiska samförståndet för utveckling, ”The European Consensus on Development” (EU:s officiella tidning C 46/01, 2006); EU:s uppförandekod, ”EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy” (COM(2007) 72 final); rådets slutsatser om

en operativ ram för biståndseffektivitet (dok. 15912/09), och i kommissionens arbetsdokument, ”Policy Coherence for Development – Work Programme 2010–2013” (SEC(2010)421 final).

Flera andra studier än de ovan nämnda har försökt utvärdera hur väl givarna lyckats med att implementera Parisagendan. Vi kan nämna den sammanfattande rapporten från de många givarstudier som gjordes av detta inför konferensen i Busan, nämligen Bernard Wood m.fl., *The Evaluation of the Paris Declaration: Phase 2, Final Report* (Köpenhamn: Danish Institute for International Studies, 2011). En intressant bakgrundsstudie till denna rapport är Bertil Odén och Lennart Wohlgemuth, ”Where is the Paris Agenda heading? Changing Relations in Tanzania, Zambia and Mozambique” (ECPDM Briefing Note nr 21, 2011). I Nancy Birdsall och Homi Kharas, *Quality of Official Development Assistance Assessment* (Washington DC: Center for Global Development, 2010) rangordnas givare efter hur väl de uppfyller kriterier för effektivt bistånd à la Parisagendan. Kvaliteten på den multilaterala biståndsapparaten har studerats av det brittiska biståndsministeriet DFID, i ”Multilateral Aid Review, Taking Forward the Findings of the UK Multilateral Aid Review” (DFID, mars 2011).

Det finns en mycket omfattande ekonometrisk litteratur om sambandet mellan bistånd och ekonomisk tillväxt. En bra diskussion om de motstridiga resultaten finns i David Roodman, ”Macro Aid Effectiveness Research: A Guide for the Perplexed” (Center for Global Development, Working Paper nr 134, 2007). En välgjord och relevant studie är Michael A. Clemens m.fl. ”Counting Chickens When They Hatch: Timing and the Effects of Aid on Growth” (*Economic Journal* 122:561, 2012). En kritisk syn på vad biståndet kan åstadkomma finns i William Easterly, *The White Man’s Burden. Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: The Penguin Press, 2006). En fascinerande bok om vad som bestämmer den långsiktiga ekonomiska utvecklingen är Daron Acemoglu och James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (New York: Crown, 2012). Här betonas speciellt institutionernas roll. En översikt över var den utvecklingsekonomiska forskningen står idag ges i min bok, *Utvecklingens*

*ekonomi och politik* (Lund: Studentlitteratur, 2011, andra upplagan).

Jean-Claude Berthélemy har skrivit flera artiklar om vad som styr givarnas länderval, till exempel "Bilateral Donors' Interests vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?" (*Review of Development Economics* 10:2, 2006). En viktig studie av konsekvenserna av biståndsvolatilitet är Homi Kharas, "Measuring the Cost of Aid Volatility" (Wolfensohn Center for Development, Working Paper nr 3, 2008). Ett antal studier ser på sambandet mellan bistånd och kvaliteten på mottagarländernas administration, till exempel Stephen Knack och Aminur Rahman, "Donor Fragmentation and the Bureaucratic Quality in Aid Recipients" (*Journal of Development Economics*, 93:1, 2007). Analyser av värdet av att åstadkomma en optimal (ur fattigdomsminsknings-synvinkel) länderfördelning av biståndet finns i Paul Collier och David Dollar, "Aid Allocation and Poverty Reduction" (*European Economic Review* 29:11, 2002), och i en ny studie som jag genomfört tillsammans med Sven Tengstam. "International Coordination and the Effectiveness of Aid" (*World Development*, kommande nummer).

Konsekvenserna av ökad internationell migration diskuteras av Lant Pritchett, *Let Their People Come: Breaking the Gridlock on Global Labor Mobility* (Washington DC: Center for Global Development, 2006); Terrie L. Walmsley, och L. Alan Witners "Relaxing the Restrictions on the Temporary Movement of Natural Persons: A Simulation Analysis" (*Journal of Economic Integration* 20:4, 2005); Joakim Ruist och mig i "Wage Effects of Labour Migration with International Capital Mobility" (*The World Economy* 36:1, 2013); Angus Deaton i *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality* (Princeton, N.J.; Princeton University Press, 2013) och Paul Collier i *Exodus: How Migration Is Changing Our World* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

# Superentreprenörskap och de globala obalanserna

av Magnus Henrekson och Tino Sanandaji

I dagens decentraliserade marknadsekonomier fyller entreprenörer en helt central funktion. Utan entreprenörskap kommer inte ny kunskap att omsättas i ekonomiskt värdefulla innovationer och ges utväxling i form av växande företag. Det är också entreprenörer som prövar nya produktivitetshöjande sätt att kombinera och organisera produktionsfaktorer och insatsvaror. Varje innovationsvåg sedan den första industriella revolutionen kan förknippas med och förkroppsligas av ledande entreprenörer som James Watt, Andrew Carnegie, Lars-Magnus Ericsson, Henry Ford och Bill Gates. Entreprenörskap spelar en central roll för näringsgrenars strukturomvandling, jobbskapande, teknisk utveckling och ekonomisk tillväxt. Det blir därför också intressant för politiska beslutsfattare att skapa goda betingelser för entreprenörskap i det egna landet.

Det finns i dag en bred uppfattning bland beslutsfattare att Europa lider av ett ”entreprenörsunderskott”, särskilt vid en jämförelse med graden av entreprenörskap i USA. EU-kommissionen har visionen ”släpp loss Europas entreprenöriella potential” (*unleash Europe's entrepreneurial potential*). EU är i dag världens ledande handelsblock. Även om man bara har sju procent av världens befolkning så står man för 20 procent av världshandeln. En fråga man då bör ställa sig är om Europas relativa underskott på entreprenörskap ger upphov till någon form av global obalans. Entreprenöriell innovation påverkar inte bara det egna landet, utan hela världsekonomin. Utveckling av nya teknologiska system som internet sker i många länder samtidigt



i samspel, där varje företags bidrag bygger på teknik som utvecklats i hela världen.

Om en viktig region underpresterar i relation till sin potential så blir utvecklingen för hela världen långsammare, förutom att regionen själv missgynnas av obalansen. Det är dock problematiskt att mäta innovation och därför svårt att få en bild av hur allvarlig obalansen är. Ett mått som OECD använder är kvalitetsjusterade patent. Mellan åren 2000 och 2010 tog USA fram 30 sådana patent per miljon invånare, jämfört med 19,7 i Europa. (Med Europa avses här och i resten av detta kapitel Västeuropa.). Om Europa hade presterat lika bra som USA, hade antalet patent i världen ökat med nästan en femtedel. Europa är en mogen ekonomi vars främsta ekonomiska roll i världsekonomin inte längre är massproduktion, utan innovation. Många europeiska länder, däribland Sverige, Finland och Tyskland, är i dag ledande inom storföretagsbaserad innovation. Europa bidrar inte lika mycket till världsekonomin i termer av entreprenöriell innovation. Det finns också gott om anekdotiska belegg för att långt fler nya entreprenöriella företag har startats och lyckats växa sig stora i USA och Kanada än i Europa. Välkända exempel inkluderar Apple, Google, Intel, FedEx, Microsoft, Wal-Mart och Amazon, företag som sammantaget har skapat flera miljoner jobb. Som vägledning för att utforma en framgångsrik entreprenörspolitik räcker det dock inte med anekdotiska jämförelser av entreprenörsföretag i olika länder. Vi kommer därför att försöka kvantifiera skillnaderna mellan Europa och andra jämförbara regioner på ett mer systematiskt sätt. Detta möjliggör även en diskussion om vad ett eventuellt europeiskt underskott i entreprenörskap beror på.

Skillnader i graden av entreprenörskap mellan USA och Europa har ofta diskuterats, till exempel i boken *International Differences in Entrepreneurship* av Harvarduniversitetets Josh Lerner och Antoinette Schoar. Däremot finns få jämförelser mellan Europa och Asiens utvecklade ekonomier (här definierat som Japan, Sydkorea, Taiwan, Singapore och Hongkong). Vi kommer längre fram att visa att även de asiatiska ekonomierna ligger något högre än Europa när man mäter graden av entreprenörskap med vårt mått. Den obalans som finns mellan framför allt Europa och USA i entreprenörskap är med

största sannolikhet negativ för Europas ekonomi. Entreprenörskap leder inte bara till högteknologiska jobb i entreprenöriella företag. Varje högteknologiskt jobb på en ort skapar enligt studier i genomsnitt fem andra jobb i framförallt tjänstesektorn; allt från avancerade konsult- och utbildningstjänster till enklare servicejobb. Entreprenörskap är även viktigt för innovation och produktivitetstillväxt. Den obalans som uppstår om Europa underpresterar på området innovativt entreprenörskap i relation till sin potential är förstas till Europas nackdel. Det är dock mycket möjligt att detta även är negativt för andra ekonomier.

Kunskap och teknologi skiljer sig på ett fundamentalt sätt från råvaror och fysiska färdigprodukter. Om USA ökar sin produktion av olja skadar detta konkurrentländer som Norge och Ryssland genom att utbudet ökar och priset sjunker; Norges och Rysslands olja blir nu helt enkelt mindre värd än tidigare. Så behöver däremot inte vara fallet med kunskap och ny teknologi. För det första innebär inte användning av kunskap och ny teknik att denna förbrukas utan tekniken och kunskapen kan återanvändas hur många gånger som helst. För det andra behöver inte kunskap och teknik utvecklad i det egna landet bli mindre värd bara för att andra länder tar del av den. Ökad kunskap i ett land är inte nödvändigtvis ett substitut till andra länders existerande kunskap, istället kan det vara ett komplement som höjer värdet på kunskap i alla länder. Att mikroprocessorn uppfanns i USA skadade inte övriga världens ekonomier, utan ledde tvärtom till att nya möjligheter skapades även för företag i andra länder. Teknologisk utveckling och nya produkter gynnar därför inte bara de länder där själva utvecklingen och produktionen sker, utan även andra ekonomier i världen som tar del av kunskapen. Det entreprenörskap inom informationsteknologi och internet som de senaste decennierna haft sin tyngdpunkt i framför allt USA har även gynnat Europas konsumenter och företag. Om Europa hade varit lika innovativt och entreprenöriellt, hade USA troligen gynnats av detta på liknande sätt. Därför kan vi tala om en genuin obalans i entreprenörskap som, utöver att drabba Europa självt, drabbar hela världen.

För att beslutsfattare ska kunna främja entreprenörskap på ett effektivt sätt är det viktigt att kunna mäta och kvantifiera graden av

entreprenörskap. På samma sätt måste vi kvantifiera entreprenörskap för att ta reda på hur ekonomisk politisk som skattenivåer, stöd till forskning och regleringar påverkar entreprenörskapet. Att kvantifiera entreprenörskap i olika länder har dock visat sig svårare än man skulle kunna tro. Detta beror delvis på att entreprenörskap inte är väldefinierat. Tidigare har andelen egenföretagare varit det vanligaste måttet. Detta mått har dock kommit att alltmer ifrågasättas. Den kanske vanligaste teoretiska definitionen av entreprenörskap är den schumpeterianska, där entreprenören betraktas som en tillväxtorienterad innovatör. Begreppet härrör från den österrikiske ekonomen Joseph Schumpeter som i sin klassiska bok *The Theory of Economic Development* från 1911 gjorde entreprenören till den kapitalistiska marknadsekonomins *primus motor*.

Huruvida entreprenörskap är synonymt med egenföretagande är till viss del en fråga om semantik. Det är dock viktigt att notera att de flesta egenföretagare driver rena levebrödsföretag, utan tanke på vare sig innovation eller tillväxt. De har i regel få eller inga anställda utöver ägaren, och tenderar att aldrig växa. De flesta av dessa små företag kan bäst beskrivas som permanent små snarare än som gryende entreprenörsdrivna företag. Denna typ av levebrödsföretag spelar en viktig roll i ekonomin för att skapa sysselsättning och producera varor och tjänster på ett effektivt sätt, men de bör inte ingå i mått där syftet är att mäta graden av innovativt entreprenörskap.

I detta kapitel föreslår vi ett nytt mått på schumpeterianskt entreprenörskap – dvs. innovativa företag med stor genomslagskraft i ekonomin – för att jämföra graden av entreprenörskap i olika länder och regioner. Vi sammanställer listade dollarmiljardärer i världen mellan 1996 och 2010 från *Forbes Magazines* årligen publicerade lista över miljardärer. För varje dollarmiljardär har vi insamlat ytterligare information om ursprunget till deras förmögenhet. Därigenom har vi identifierat 996 individer vars miljardförmögenhet har skapats genom att de startat nya företag. Vi benämner sådant exceptionellt framgångsrikt företagande *superentreprenörskap*. Vi använder sedan dessa individer för att beräkna antalet superentreprenörer per capita i olika länder och regioner. Utöver detta utvecklar vi två andra kompletterande mått på entreprenörskap: (i) andelen av de

hundra största företagen som har grundats av en entreprenör under efterkrigstiden och (ii) riskkapitalinvesteringar (venturekapital) som andel av BNP.

Kapitlet är organiserat på följande sätt. Avsnitt två beskriver metoden som används för att sammanställa data. I avsnitt tre presenteras ett teoretiskt ramverk för att vi ska kunna förstå den fundamentala skillnaden mellan egenföretagande och entreprenörskap. I avsnitt fyra redogör vi för och diskuterar de viktigaste empiriska resultaten från vår forskning. I det femte avsnittet förklarar vi varför entreprenörskap och egenföretagande ofta står i motsatsställning till varandra. Avsnitt sex avslutar med en diskussion kring de viktigaste konsekvenserna och policyslutsatserna av våra resultat.

## Vårt mått på entreprenörskap

*Forbes Magazine* sammanställer årligen en lista över världens miljardärer. Listan är känd under namnet ”The World’s Billionaires”. Forskare som University of Chicagos Steven Kaplan har förlitat sig på *Forbes* lista i forskning om förmögenhetsstrukturer. Vårt huvudmått på entreprenörskap består av samtliga individuella dolumiljardärer som förekommer minst en gång på den årliga listan mellan 1996 och 2010. Totalt var det 1723 unika individer. Några av dessa kan dock inte kategoriseras som entreprenörer, eftersom de inte upparbetat sin förmögenhet genom att starta ett eller flera företag. Om man exkluderar dessa individer reduceras antalet till 996 miljardärer från sammanlagt 53 länder. Dessa 996 individer är således våra superentreprenörer.

För att fastslå huruvida dessa miljardärer också startade sina företag från grunden används ett antal specifika källor. En första källa är *Forbes* egen korta beskrivning över varje miljardärs förmögenhet och dess ursprung. På detta sätt så kunde vi i många fall exkludera individer med ärvd förmögenhet eller icke-entreprenöriella miljardärer från urvalet. I de fall där informationen i *Forbes* inte var tillräcklig för att kunna urskilja entreprenörsstatus användes alternativa källor, vanligtvis *Wikipedia*. I de sällsynta fall då varken *Forbes* eller *Wikipedia* kunde

användas för att fastställa en miljardärs status gjordes kompletterande biblioteks- och internetsökningar. Med några få undantag (främst för öst- och sydasiatiska miljardärer) var dessa metoder tillräckliga för att avgöra ursprunget till en miljardärs förmögenhet. Av de 1 723 miljardärerna lyckades vi inte hitta information för 29 av dem. Dessa individer kategoriserades som icke-entreprenörer. Av robusthetsskäl prövade vi även att kategorisera dem som entreprenörer. Detta gav i allt väsentligt identiska resultat. *Forbes* tillhandahåller också information om individernas nationalitet och det land de är bosatta i. Denna information kompletterades med deras födelseland. Om det saknades information om deras födelseland så antogs det vara samma land som utfärdat deras medborgarskap.

En majoritet av världens miljardärer (58 procent) blev det genom att starta en affärsverksamhet. Andelen är lägre i Europa med 42 procent än i USA, där 65 procent av alla dollarmiljardärer är entreprenörer. De flesta av de miljardärer som inte blev kategoriserade som entreprenörer erhöll sin förmögenhet genom arv och i många fall härstammar arvet från föregående generationers entreprenörskap. Därutöver är många av de vd:ar som återfinns på listan över världens rikaste också anställda i entreprenörsdrivna företag, som exempelvis Steve Ballmer på Microsoft. Dessa individer är dock inte kategoriserade som entreprenörer, eftersom de inte grundade företaget. Övriga icke-entreprenörer vars förmögenhet överskrider en miljard dollar inkluderar fondförvaltare, värdepappershandlare, bolagschefer, delägare i advokatbyråer, författare och underhållare.

Detta kapitel bygger i första hand på en studie vi publicerat 2013 och som oss veterligen är den första som försöker skatta graden av schumpeterianskt entreprenörskap genom att mäta förmögenhetstillväxten hos grundarna av nya affärsverksamheter. Vårt mått har fördelen att det identifierar just entreprenörskap med stor genomslagskraft. Detta står i bjärt kontrast till andra mått på entreprenörskap som i regel baseras på egenföretagande; där den helt övervägande delen av egenföretagarna inte alls är entreprenöriella i bemärkelsen att vara innovativa eller tillväxtorienterade.

Därmed inte sagt att vårt mått är oproblemiskt. Ett problem är att en upparbetad förmögenhet på en miljard dollar är en otillfreds-

ställande hög tröskel för att en person ska anses kvala in i kategorin entreprenör med hög genomslagskraft. Många entreprenörer som hamnar under denna gräns kan fortfarande anses vara exceptionellt framgångsrika, men utesluts ändå från urvalet. Detta problem beror uteslutande på begränsningar i data, det vill säga helt enkelt att *Forbes* valt att sätta gränsen vid en miljard dollar i förmögenhet. Förhoppningsvis kommer extremerna i en fördelning över entreprenörer också att avslöja något om medelvärdet; det är trots allt sannolikt att det finns fler ”vanliga” entreprenörer i ett land med många exceptionella entreprenörer. Även om entreprenörmiljardärerna är få så är deras betydelse oproportionerligt stor. Många av dem har skapat de absolut mest värdefulla, innovativa och inflytelserika företagen.

Vi undersöker även två andra mått på entreprenörskap för att jämföra länder och regioner. Det ena är andelen av de i dag 100 största företagen som grundats av entreprenörer under efterkrigstiden. Det andra är venturekapitalinvesteringar som andel av BNP. Eftersom venturekapital vanligtvis ges till innovativa och tillväxtorienterade företag kan detta mått användas för att uppskatta hur entreprenörsorienterat ett land är. Totala venturekapitalinvesteringar som andel av BNP har en hög korrelation med entreprenörmiljardärer per capita ( $r = 0.83$ ). Även när vi kontrollerar för inkomst per capita förblir korrelationen både hög och statistiskt signifikant.

Det är uppenbart att entreprenörmiljardärer är synnerligen sällsynta. Ändå utgör de en stor andel av grundarna för de största entreprenörsdrivna företagen. Mer än en tredjedel (34 av 100) av de största företagen i USA baserat på börsvärde är grundade av entreprenörer under efterkrigstiden. Av dessa 34 grundades hälften av entreprenörmiljardärer som återfinns på vår lista. De övriga saknas i de flesta fall på grund av att grundaren dog innan 1996, det första året som finns med i vår undersökning, inte för att grundaren inte blev dollarmiljardär. Notera även att en viktig förklaring till att det finns så få entreprenörmiljardärer speglar det faktum att entreprenörskap som leder till nya storföretag helt enkelt är ett sällsynt fenomen.

Amerikanska entreprenöriella företag grundade under efterkrigstiden inkluderar Intel, Microsoft, Apple, Google, Wal-Mart, Home

Depot, Starbucks, Bloomberg, Facebook, E-bay, Hewlett-Packard, Amazon, CNN, Fox News, Nike, och FedEx. Europeiska företag inkluderar Ikea, SAP, Aldi, Zara, H&M, Swatch Group, Virgin Group och Ryanair. Asiatiska företag inkluderar kända företag som Sony, Honda och Softbank.

Enligt en studie av Manju Puri och Rebecca Zarutskie från 2012 erhåller ungefär 0,1 procent av företagen i USA i ett tidigt skede riskkapital från specialiserade aktörer, så kallade venture capital-bolag, vilket vi här försvenskar till venturekapital. Venturekapitalister investerar i onoterade företags egna kapital (aktier). Till detta kommer att de aktivt engagerar sig i det företag i vilket investeringen sker. Investeringen är tidsbegränsad; det finns ett uttalat syfte att, efter i regel 3–7 år, gå ur sitt engagemang genom att företaget noteras eller säljs till någon annan intressent. I USA är venturekapitalister särskilt viktiga inom nya, kunskapsintensiva verksamheter, som IT och bioteknik, där investeringarna ofta är immateriella och den framtida potentialen svårbedömd. Därför krävs en betydande specialistförmåga för att bedöma olika projekts marknadspotential. Minst lika viktigt som att tillhandahålla finansiellt riskkapital är att förse företagen med företagsledningskompetens och marknadskunnande, så att ny kunskap kan omvandlas till innovationer och nya produkter som når marknaden. Det är just tillförsel av ”kompetent” kapital som gör venturekapitalister särskilt väl skickade att träda in i ett relativt tidigt skede i ett företags utveckling.

Bland de företag som visade sig vara extremt framgångsrika och så småningom börsintroducerades, mottog hela två tredjedelar venturekapital. Detta betyder att merparten av entreprenörsdrivna företag med hög potential erhöll venturekapital. Det verkar då rimligt att använda venturekapital som ett sätt att approximativt särskilja entreprenörsdrivna företag med hög potential från andra företag.

En begränsning med vår studie är att vi endast kan mäta schumpeterianskt entreprenörskap *ex post*, det vill säga när det redan visat sig att företaget är framgångsrikt. Vi kan inte observera hur många individer som försökt starta ett entreprenöriellt företag. Vi anser det troligt att försök till entreprenörskap är positivt korrelerat med framgångsrikt entreprenörskap. Från en beslutsfattares perspektiv

är förmodligen slutresultatet – nya stora företag – mer relevant än antalet misslyckade försök. Dock kan antalet eller andelen misslyckanden vara viktig information för andra frågeställningar och syften. I praktiken är det relativt lätt att *ex post* särskilja schumpeterianskt entreprenörskap från icke-entreprenöriellt egenföretagande, men tämligen svårt i det tidiga skedet hos nya företag.

Endast 0,1 procent av alla amerikanska företag erhåller venturekapital vid något tillfälle under sin livscykel. Men som vi har noterat ovan, erhåller två tredjedelar av de börsnoterade entreprenörsdrivna företagen venturekapital någon gång under sin livscykel. Detta tyder på att finansiering genom venturekapital är en rimlig *ex ante*-indikator (*proxy*) för entreprenörsdrivna företag med hög potential. Vi kommer att visa att venturekapitalinvesteringar som andel av BNP och antalet entreprenörmiljardärer per capita är starkt korrelerade, vilket tyder på att måtten på schumpeterianskt entreprenörskap både *ex ante* (företag som på förhand har hög entreprenöriell potential) och *ex post* (företag som är framgångsrika i sitt entreprenörskap) är nära relaterade.

## Vad förklarar skillnader i entreprenörskap?

Hur kan vi då förklara skillnader mellan länder i graden av superentreprenörskap? Vår hypotes är att förklaringarna till observerade skillnader i superentreprenörskap bör sökas i skillnader i strukturella faktorer (befolkning, inkomstnivå etc.) och institutionella faktorer som skatter och andra regelverk som i annan forskning identifierats som viktiga för att förklara graden av entreprenörskap och företagande.

Självfallet styrs inte entreprenörer och andra aktörer enbart av ekonomiska drivkrafter. Kulturella och psykologiska faktorer spelar också en viktig roll. En entreprenör kan till exempel drivas av en önskan att förverkliga en affärsidé eller ett projekt i sig. En dröm att kunna bevisa för sig själv – och andra – att man förmår förverkliga en idé och nå framgång. Samhällelig uppskattning, uppmärksamhet i media, utmärkelser av olika slag kan vara viktiga drivkrafter. Joseph



Schumpeter lyfte fram dessa motiv som de allra viktigaste utöver viljan att grunda ett ”privat kungadöme”. Men även om ekonomisk vinst inte behöver vara ett mål i sig så fyller den fortfarande en funktion som indikator på framgång och förmåga. Ekonomisk vinst – förväntad eller realiserad – är dessutom en nödvändig förutsättning för att erhålla resurser för innovation och expansion. Även om strävan efter vinst inte är ett mål i sig är vinsten ett medel för den som vill realisera sin entreprenöriella vision i form av ett framgångsrikt företag.

De attityder som kommer till uttryck vad gäller entreprenörskap och företagande är samtidigt en avspeglning av regelverket och belöningsstrukturerna. För många individer framstår det inte som tillräckligt attraktivt att försöka sig på en karriär som entreprenör. Den förväntade ersättningen vid framgångsrikt entreprenörskap uppfattas inte stå i rimlig proportion till de risker man utsätter sig för och den genuina osäkerhet man måste arbeta under.

Negativa attityder gentemot entreprenörskap kan alltså grunda sig på mer fundamentala faktorer och djupt liggande attityder. Belöningsstrukturerna i samhället är i hög grad en kodifiering av rådande attityder och normer. De tidigare så njuget svenska skatte-reglerna för företagande och ägande kan således ses som ett uttryck för den grundläggande värderingen att det önskvärda tillståndet var en väl fungerande kapitalism – men utan individuellt framgångsrika kapitalister.

Data har därför insamlats för alla länder med fler än en miljon invånare avseende total befolkning, inkomst per capita och graden av regleringar som drabbar företagande och skattenivåer. Befolkningsstatistik och köpkraftsjusterad inkomst per capita för 2009 hämtades från Internationella Valutafonden (IMF). Som mått på graden av egenföretagande använde vi andelen egenföretagare exklusive jordbrukare för år 2000 från OECD, vilket är det sista år för vilket standardiserade mått är framtagna. För länder som inte tillhör OECD, användes data från Internationella arbetsorganisationen (ILO, FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor) för senast tillgängliga år. Det bör noteras att graden av egenföretagande är stabil över tid, vilket betyder att våra empiriska skattningar inte (mer

än försumbart) påverkas av vilket år som används. Data för tillitsnivåer har hämtats från *World Values Survey* och skydd av den privata äganderätten kommer från det kanadensiska Fraser-institutet.

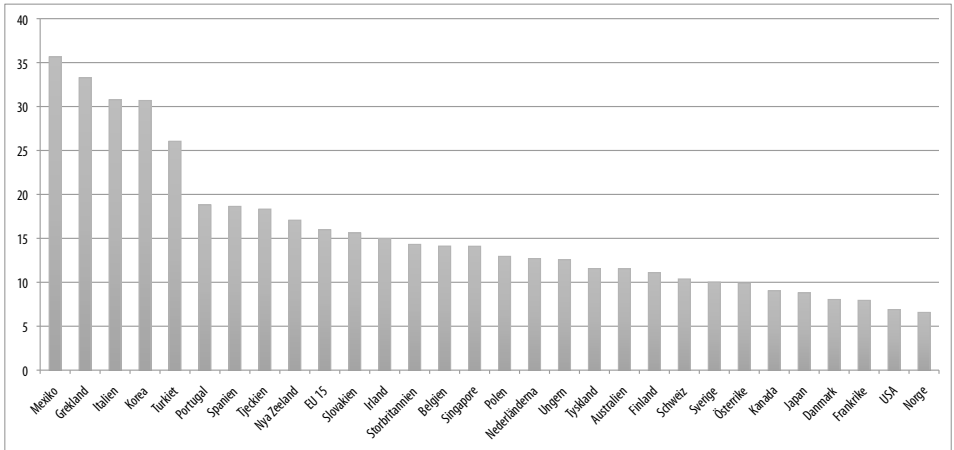
För de flesta länder sammanställer Världsbanken ett mått på hur lätt eller enkelt det är att driva affärsverksamhet i landet ("*ease of doing business*"). En låg ranking innebär mer fördelaktiga och vanligtvis mindre komplicerade (enklare) regleringar för företag. Uppgifter om bolagsskatten kommer från samma källa. För att fånga skattebördan på företag använder vi den ordinarie lagstadgade bolagsskattesatsen för år 2009.

Vi vill här passa på att nämna ett par ytterligare potentiella begränsningar med dessa mått på entreprenörskap. För det första behöver superentreprenörskap inte nödvändigtvis vara samhällligt produktivt, vilket inte minst illustreras av utvecklingen efter planekonomins fall och övergången till marknadsekonomi i Ryssland. Denna farhåga är särskilt trängande i länder med svaga institutioner, till exempel att den privata äganderätten har ett svagt juridiskt skydd eller makten över stora kommersiella värden utövas av personer inom framför allt det politiska systemet. Som vi noterat tidigare, är den teoretiska definitionen vi försöker fånga i detta kapitel innovation och/eller tillväxt i nya företag, medan vi som mått på superentreprenörskap i den empiriska ansatsen använder uppbyggnad av extraordinära förmögenheter via grundande av nya företag. Varken vår huvuddefinition – antalet entreprenörer per capita som blivit miljardärer genom att starta och bygga egna företag – eller de två kompletterande måtten – andelen av de hundra högst värderade företagen som startats av en enskild entreprenör under efterkrigstiden samt venturekapitalinvesteringar som andel av BNP – bevisar emellertid i sig att dessa aktiviteter är samhällsnyttiga. Vi argumenterar dock för att detta är ett sekundärt problem, eftersom de flesta entreprenörerna kommer från mogna industriländer där det institutionella ramverket befrämjar aktiviteter som skapar välstånd snarare än privilegiejakt (*rent seeking*). En noggrann granskning av företagen visar att förekomsten av miljardärer som förvärvat sina tillgångar genom privilegiejakt och/eller ren korruption istället för innovation och produktiva aktiviteter är mycket låg. Våra huvudresultat kvarstår

också om urvalet begränsas till OECD-länder, vilket är en ytterligare indikation på att den helt övervägande delen av det entreprenörskap våra indikatorer fångar inte bara gör den enskilde rik, utan också har en hög samhällelig avkastning. Dessutom ligger huvudfokus i detta kapitel på en jämförelse av ett brett aggregat av rika länder i Europa och Asien med USA.

## Fler egenföretagare men färre entreprenörer i Europa

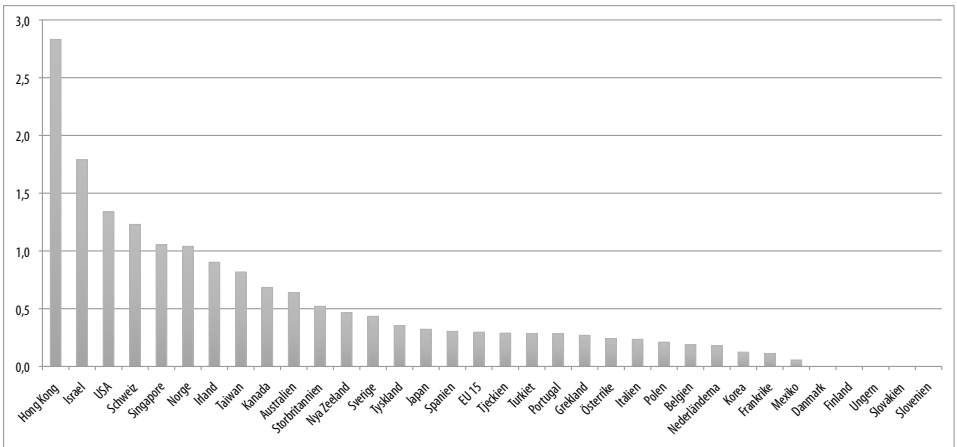
Figur 1 visar andelen egenföretagare (utanför jordbrukssektorn) som andel av den totala sysselsättningen i OECD-länderna år 2008. Mexiko, Grekland, Italien, Sydkorea, Turkiet och Portugal har den högsta andelen egenföretagare – ungefär en tredjedel av de sysselsatta är där egenföretagare. USA har, som jämförelse, den näst lägsta andelen egenföretagare bland utvecklade länder. Den genomsnittliga andelen egenföretagande i Europa är dubbelt så stor som USA.



FIGUR 1. EGENFÖRETAGANDE SOM ANDEL AV TOTAL SYSSELSÄTTNING EXKLUSIVE JORDBRUKSSEKTORN I OECD ÅR 2008 (%)

Källa: OECD.

Figur 2 visar för samma länder istället antalet superentreprenörer per miljon invånare. Hongkong, Israel, USA och Singapore visar sig vara särskilt framgångsrika när det gäller att få fram superentreprenörer, medan Europa och Japan har jämförelsevis få entreprenörer med hög genomslagskraft per capita. Antalet superentreprenörer per capita i Europa och Japan ligger ganska exakt på en fjärdedel av nivån i USA. Med tanke på att egenföretagande ofta används som ett mått på entreprenörskap är förhållandet mellan andelen egenföretagare bland de sysselsatta och entreprenörskapsgrad ganska uppseendeväckande. Entreprenörskap och egenföretagande bland OECD-länderna är negativt korrelerade.



FIGUR 2. GRADEN AV ENTREPRENÖRSKAP: ANTALET SUPERENTREPRENÖRER PER MILJON INVÅNARE, 1996–2010

Källa: Henrekson och Sanandaji (2013), "Billionaire Entrepreneurs: A Systematic Analysis" (IFN Working Paper nr 959).

Tabell 1 sammanfattar resultaten för USA, Europa och Asien. USA har hälften så många egenföretagare, men drygt fyra gånger fler superentreprenörer per capita än Europa och Asien. Det är intressant att även våra två andra mått på entreprenörskap visar liknande resultat när det gäller jämförelsen mellan USA och Europa. De totala venturekapitalinvesteringarna som andel av BNP är mer än fem gånger högre. Medan 34 av de 100 största amerikanska företagen grundades

av entreprenörer under efterkrigstiden är motsvarande siffra för Europa endast sju av de hundra största företagen.

TABELL 1. ENTREPRENÖRSKAP I USA, ASIENS RIKA LÄNDER OCH VÄSTEUROPA ENLIGT TRE OLIKA MÅTT

|         | Antal super-entreprenörer | Befolkning i miljoner | Superentreprenörer per miljon invånare | Andel av 100 största företagen grundade av entreprenörer sedan 1945 | Venturekapitalinvesteringar, % av BNP 2010 | Egenföretagande |
|---------|---------------------------|-----------------------|--|---|--|-----------------|
| USA     | 411                       | 307                   | 1,34                                   | 34 %  | 0,200                                      | 7,5 %           |
| Asien*  | 91                        | 211                   | 0,43                                   | 13 %  | 0,024                                      | 16 %            |
| Europa‡ | 132                       | 407                   | 0,32                                   | 7 %   | 0,036                                      | 15 %            |

Anmärkning: \*Japan, Sydkorea, Taiwan, Singapore och Hong Kong.

‡ Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Italien, Spanien, Nederländerna, Grekland, Belgien, Portugal, Sverige, Österrike, Danmark, Finland, Irland, Luxemburg, Schweiz, Norge och Island.

Källa: Henrekson och Sanandaji (2013), "Billionaire Entrepreneurs: A Systematic Analysis" (IFN Working Paper nr 959).

Europa ligger klart lägre än Asien för två av måtten på entreprenörskap, men något högre när graden av entreprenörskap mäts som venturekapitalinvesteringar som andel av BNP.

Hur kan vi då förklara dessa slående skillnader? Är förklaringen en mindre entreprenöriell kultur i Europa eller ska förklaringen sökas i institutionella skillnader? Med de data vi förfogar över som mått på entreprenörskap i olika länder kan vi inte göra anspråk på att besvara denna fråga på ett definitivt sätt; vi kommer inte att kunna påstå att vi identifierar orsakssamband. Däremot kan vi visa hur graden av entreprenörskap korrelerar med ett antal faktorer, vilket ger viktiga ledtrådar till vad skillnaderna beror på.

Överlag har rikare länder fler entreprenörer, även om det inte går att – med de stränga metodologiska krav som ställs – fastställa ett orsakssamband, det vill säga att de rika länderna är rika därför att de har mer entreprenörskap. Högre BNP per capita kan göra entreprenörskap lättare, mer entreprenörskap kan leda till högre BNP per capita, och (vilket troligen är fallet) länder med bättre institutionella ramverk har överlag både högre BNP per capita och mer entrepre-

nörskap; flera av varandra oberoende studier, inte minst de vi själva har gjort, tyder på detta. Lägre vinstskatter på företag och en lägre regleringsbörda är också korrelerade med en högre grad av entreprenörskap. Länder med mer entreprenörskap tenderar att rankas högre i Världsbankens s.k. *ease of doing business*-mått på regleringar (ha en lägre regleringsbörda) för nystartade företag. Länder där medborgarna anger högre nivåer av tillit har mer entreprenörskap, där tillit kan tolkas som ett mått på transaktionskostnader. I ett land där medborgarna har låg tillit till varandra blir det svårare och dyrare att bygga stora företag där inte ägaren själv kan ha överblick över och därmed kontrollera företagets centrala relationer till anställda, kunder, leverantörer och myndigheter. Starkare äganderättsskydd är också kopplat till fler entreprenörer per invånare.

Skillnader i beskattningen av företagande är en av de potentiellt viktigaste faktorerna för att förklara skillnader mellan länder i näringslivsklimat och entreprenörskap. När man diskuterar entreprenörsdriven innovation och skatter bör man hålla i minnet att risken att misslyckas är mycket hög. Entreprenörskap är till sin natur behäftat med hög risk att misslyckas och en mycket låg sannolikhet att lyckas exceptionellt väl. Under sådana omständigheter – man talar ibland om en ”turneringskontext” – bidrar skatter till att sänka det förväntade värdet av framgång. Sambandet kompliceras ytterligare genom att det finns en väldokumenterad förmåga hos småföretag att med mer eller mindre lagliga metoder undgå även höga skatter. Möjligheterna till skatteundandragande minskar helt enkelt med storleken på företaget. I takt med att företaget växer minskar andelen av företagets inkomster som ägaren kan använda för privat konsumtion då sannolikheten för en skatterevision ökar. Empiriska studier, även för Sverige, visar genomgående att höga skatter stimulerar till mer egenföretagande, antingen på grund av att man åtnjuter lägre skatt jämfört med anställning eller för att det är lättare att undgå skatter som egenföretagare. För stora framgångsrika entreprenörsdrivna företag finns däremot inga belägg för att de undgår skatter i högre utsträckning än genomsnittet. En amerikansk studie av University of Texas-forskaren Shuping Chen med flera från år 2010 visade att entreprenörer eller medlemmar i deras familj som

är kontrollägare i ett börsnoterat företag – vilket gäller drygt hälften av all börsnoterade företag i USA – inte skatteplanerar i samma utsträckning som ägarna till enskilda bolag (*closely held firms*). Det finns därför anledning att tro att höga skatter leder till mer småskaligt egenföretagande och minskar det innovativa entreprenörskapet med höga tillväxtambitioner.

Tolkar man sambandet i termer av orsak och verkan så kan Europas underskott av entreprenörskap jämfört med USA till stor del förklaras av skillnader i dessa variabler. Europeiska länder tenderar att ha högre skattenivåer, en större regleringsbörda för nystartade företag och även på andra sätt ett mindre förmånligt näringslivsklimat. Europa har därför i dagsläget ett mindre förmånligt ”ekosystem” för entreprenörskap och företagande, vilket gör att sannolikheten är mindre att framgångsrika entreprenörer sållas fram i en marknadsmässig selektionsprocess och sedan växer tills de når sin fulla inneboende potential.

Silicon Valley och Boston och New Yorks storstadsområden identifieras ofta som områden med högre än genomsnittlig entreprenörsdriven aktivitet. Nästan hälften av alla amerikanska superentreprenörer kan man hitta i någon av de tre delstaterna New York, Massachusetts eller Kalifornien och antalet miljardärer per capita är särskilt högt just i dessa delstater. Det är därför speciellt intressant att undersöka hur väl några ofta använda mått på entreprenörskap kan identifiera entreprenörsdrivna aktiviteter i dessa områden. Resultatet är genomgående det omvända mot vad många skulle förvänta sig: jämfört med det nationella genomsnittet hade dessa regioner en lägre andel egenföretagare, lägre företagstäthet, lägre andel av sysselsättningen i företag med färre än 20 anställda och en högre andel av arbetskraften i företag med fler än 500 anställda. Detta kan tolkas som belägg för vår hypotes att det finns fler ”vanliga” entreprenörer i ett land med många superentreprenörer.

Ett intressant resultat i denna studie är att en överväldigande andel av förvärvad toppförmögenhet i de rika industriländerna är intjänad genom entreprenörskap och inte genom anställning. Detta inkluderar miljardärer som blev rika i den finansiella sektorn, vilka alla är grundare av företag snarare än arbetstagare. Den genom-

snittliga förmögenheten hos amerikanska superentreprenörer är 2,4 miljarder dollar medan den genomsnittliga årslönen för de 100 mest välbetalda vd:arna är 23 miljoner dollar.

Det faktum att en så hög andel av miljardärerna blev rika genom att grunda och expandera sina egna företag istället för att arbeta för någon annan antyder att det finns vissa fundamentala sakförhållanden som är hart när omöjliga att komma runt. En entreprenöriell topptalang verkar i princip aldrig kunna tillgodogöra sig en stor del av de värden denne skapar om hon eller han inte innehar en betydande andel av äganderätten till det eller de företag hon eller han verkar i. Det finns få, om ens något, exempel på arbetsmarknadskontrakt som med hjälp av aktieoptioner och bonussystem skapat lika kraftfulla belöningar för entreprenörsinsatser som framgångsrika entreprenörer kan erhålla om de har betydande ägarandelar i de företag där de fattar de entreprenöriella besluten. Det finns åtminstone två skäl till detta. Det första har med legitimiteten att göra: övriga aktieägare (och allmänheten så som dess åsikter avspeglas i media) accepterar helt enkelt inte exceptionella ersättningar till anställda ens i de fall aktieägarna får en mycket hög avkastning själva. Talande exempel på detta är Percy Barneviks pensionsavtal med ABB, vilket ledde till hans avgång som styrelseordförande i Investor och en lång Canossavandring, och det kontroversiella avgångsvederlaget till Novartis avgående styrelseordförande Daniel Vasella våren 2013. Det andra skälet är att även om sådana avtal skulle accepteras av aktieägare och allmänhet kan de sannolikt inte göras tillräckligt kraftfulla för att hantera de principal-agent-problem som förknippas med skapandet av toppförmögenheter som förvärvas genom entreprenörskap. Det förefaller finnas grundläggande ekonomiska skäl till att omvälvande innovationer och exceptionellt personligt förmögenhetsskapande utförs i oproportionerligt hög grad i nya företag genom att entreprenören behåller en ansevärd del av äganderätterna, snarare än att denne arbetar för någon annan.



## Hur entreprenörskap minskar egenföretagandet

Sam Walton var en före detta anställd hos JC Penney och drev en franchise i detaljhandeln. När hans idé att öppna upp lågprisvaruhus i amerikanska småstäder avfärdades av hans arbetsgivare grundade han Wal-Mart 1962. Drygt tjugo år senare, 1985, hade Sam Walton blivit den rikaste mannen i Amerika enligt *Forbes Magazine*. Wal-Mart växte till att bli den största arbetsgivaren i världen och det uppskattas att de ensamma på senare år bidragit med en icke försumbar andel av produktivitetsökningen i USA:s ekonomi. Historien om Wal-Mart illustrerar den effekt som kreativt entreprenörskap kan ha på egenföretagande. Wal-Marts tillväxt åtföljdes av, och till och med förutsatte, att tusentals mindre, lokala detaljhandelsverksamheter slogs ut. Samtidigt som USA:s befolkning ökade med 53 procent mellan 1963 och 2002 mer än halverades fristående butiker i detaljhandeln.

Denna trend är inte unik för Wal-Mart; företag som Home Depot, Gap, Ikea, H&M och Amazon har på liknande sätt reducerat antalet egenföretagare inom sina respektive områden. Trenden är heller inte unik för detaljhandeln. Till exempel ersätter Starbucks en mängd verksamheter som tidigare drevs av egenföretagare. Även framväxten av företag som Intel, Microsoft och Google minskar troligen egenföretagandet, trots att de inte direkt konkurrerar med ett stort antal små verksamheter. Mekanismen i det fallet är att de kan erbjuda bättre karriärmöjligheter och därmed höjer alternativkostnaden för egenföretagande, vilket leder till att fler väljer att vara anställda istället för att driva företag.

Det är naturligt att entreprenörskap reducerar småföretagsandelen i sysselsättningsstatistiken eftersom varje framgångsrik entreprenörsaktivitet resulterar i ett ökat antal stora företag. När man lanserar en ny innovation på marknaden innebär det vanligtvis (enligt många per definition) att entreprenörer skapar en helt ny organisation med tusentals nya högavlönade jobb, där några av dessa besätts av personer som annars skulle ha varit egenföretagare. Effekten är ännu starkare om det entreprenörsdrivna företaget direkt

konkurrerar med små företag och därmed minskar de senares andel av produktmarknaden. De bästa företagen har i många branscher inte vuxit sig riktigt stora och därigenom konsoliderat marknaden. Europa, och särskilt södra Europa, karakteriseras av en fragmenterad näringslivsstruktur med många små företag, men få entreprenöriella företag.

Om vi tänker lite djupare på samspelet mellan egenföretagande och entreprenörskap kan vi tillföra ännu en potentiell mekanism där beskattningsnivån påverkar dessa två former av företagande på motsatta sätt. Som vi redan noterat kommer nya entreprenörsdrivna företag att erbjuda fler attraktiva och värlönlade anställningsmöjligheter, vilket relativt sett reducerar värdet av att bli eller fortsätta som egenföretagare. Om en högre beskattning minskar sannolikheten att nya entreprenörsdrivna företag skapas och omorganiserar ekonomin, eller begränsar expansionen av stora börsnoterade företag, kan vi förvänta oss att länder med höga vinstskatter också har ett större antal mindre effektiva småföretag. En individs beslut att träda in på marknaden kommer nämligen inte bara att påverkas av den skattesats företaget självt förväntar sig att drabbas av, utan också av skattesatsen för de alternativa företagsformer som finns att välja mellan.

Effekterna av regleringar på egenföretagande respektive entreprenörskap liknar på många sätt effekterna av beskattning. Eftersom sysselsättning/försörjning i form av egenföretagande inte kräver att den sysselsatte sluter ett formellt avtal med sin arbetsgivare, ger detta gott om utrymme att kringgå eventuella regleringar. I stora företag kan däremot regleringar reducera möjligheterna att sluta optimala avtal med anställda avseende aspekter som total arbetstid, lagstadgad semester, arbetstidens förläggning och ersättningen per tidsenhet. I många länder är dessutom små företag under en viss storlek undantagna från flera betungande regelverk. Särskilt gäller detta de svårhanterliga anställningsskydd som i många länder tillämpas på företag av en viss storlek. I Frankrike går till exempel en viktig tröskel vid 50 anställda och i Italien och Portugal vid 15 anställda. Den amerikanska hälsoreformen från 2010 innebär att små företags anställda erhåller vissa förmåner, medan staten ställer betydligt större krav på företag som växer över en viss storlek. Det gör att vissa delar av

hälsoreformen i praktiken blir en extra skatt på tillväxt. På så sätt kan en omfattande regleringsbörda hämma entreprenörskap med syfte att introducera en innovation på marknaden och ge den stor spridning via ett snabbt växande företag. Då ökar istället lönsamheten för icke-entreprenördrivna aktiviteter, såsom egenföretagande, jämfört med att vara anställd på ett stort reglerat företag. Återigen blir effekten att strängare regleringar tenderar att öka egenföretagandet i små företag där produktiviteten är lägre. Det sker just på grund av att regleringarna minskar innovativt entreprenörskap och hämmar tillväxten av stora bolag.

Detta omvända förhållande mellan entreprenörskap och egenföretagande framstår som paradoxalt endast om man definierar entreprenörskap utifrån att man arbetar som egenföretagare. Mekanismen är tämligen rättfram om man istället betraktar entreprenörer som individer som är engagerade i innovation och i att skapa nya företag med ambition att växa och nå sin fulla potential, medan egenföretagande är en kontraktsform på arbetsmarknaden som förekommer av en rad andra skäl. De viktigaste av dessa är starka preferenser för att vara sin egen chef, en lösning på agent- och kontraktsproblem som är svåra att lösa inom ramen för en anställning när man erbjuder sina färdigheter och tjänster, bättre övervakning av anställda och att undgå skatter och regleringar.

Entreprenörskap är en kanal genom vilken företag med värdefulla innovationer eller företag som är mer effektivt organiserade än sina konkurrenter på produkt- och arbetsmarknaden kan öka sin andel av ekonomin. I takt med att dessa företag expanderar ersätts och absorberas tidigare egenföretagare genom att bättre alternativ erbjuds. Detta resulterar samtidigt i både en mer välmående ekonomi och en lägre andel egenföretagare.

## Så får vi mer superentreprenörskap i Europa

Genom att fokusera på schumpeterianskt entreprenörskap kan vi på ett bättre sätt än vad som tidigare gjorts i litteraturen belysa obalansen i entreprenörskap i Europa jämfört med framförallt USA, men

delvis också med de rikaste länderna i Asien. Europa underpresterar när det gäller entreprenörskap, vilket är ett problem för Europas ekonomier. Europas BNP per capita, kapitalintensitet, existerande högteknologiska industrier och inte minst arbetskraftens humankapital är en god grund för att bli en av världens mest innovativa regioner. Att Europa underpresterar vad gäller innovativt entreprenörskap sänker tillväxten i hela världsekonomin, eftersom tillväxten på lång sikt huvudsakligen drivs av innovation.

Beslutsfattare hoppas förstås på att akademisk forskning kan ge kunskap om hur man kan stimulera teknologisk utveckling genom entreprenörskapspolitik. Exempelvis förklarade EU-kommissionen att målet med entreprenörskap är ”ekonomisk tillväxt, innovation [och] sysselsättning”. När man definierar entreprenörskap som egenföretagande ligger det nära till hands att se entreprenörskapspolitik och så kallad SME-politik (som uppmuntrar skapandet av små och medelstora verksamheter) som synonyma. Vi vill bestämt hävda att ett sådant synsätt döljer ett potentiellt viktigt problem: en viss politik kan mycket väl uppmuntra skapandet av små företag men samtidigt hämma entreprenörskap.

Vi har i detta kapitel visat att egenföretagande inte bara är ett bristfälligt mått på innovationsbaserat och tillväxtinriktat entreprenörskap utan att det är direkt missvisande. Istället finns det goda argument för att använda sig av en definition av entreprenörskap som baseras på en bred tolkning av innovation, vilket också ligger närmare den vanligaste tolkningen i entreprenörskapsteori.

Låt oss här ge vår syn på EU-reformer som vi – på basis av vår egen och andras forskning såväl som historisk erfarenhet – bedömer skulle främja entreprenörskap och eliminera den globala obalansen i detta avseende.

- Skattepolitik lyfts ofta fram i policydiskussionen och är kanske det enskilt viktigaste hindret för framväxt av mer entreprenörskap i Europa. Potentiella superentreprenörer är få och tenderar att redan ha välbetalda jobb i existerande företag, som de måste lämna om de vill grunda nya företag. Risken att misslyckas är stor, och i regel måste entreprenören ge bort

stora delar av företaget till finansiärer och nyckelanställda. Att bli entreprenör måste vara privatekonomiskt lockande för potentiella superentreprenörer. Därför krävs det att skattesystemet konstrueras så att de få som lyckas kompenseras för risken. Alternativkostnaden för entreprenören är nämligen en säkrare karriär i existerande företag. De viktigaste skatterna i sammanhanget är bolagsskatten och reavinstskatten, eftersom superentreprenörskap handlar om att bygga upp nya kapitalvärden. Det är troligen ingen slump att USA har en av världens lägsta skatter på långsiktiga reavinster. De europeiska länder som klarar sig bättre i entreprenörskap, t.ex. Schweiz och Storbritannien, tenderar också att ha lägre skatter. Låga reavinstskatter uppmuntrar även till riskkapitalinvesteringar, som är en viktig komponent i det moderna entreprenörskapet. Det är viktigt att komma ihåg att en bred sänkning av reavinstskatten på alla tillgångstyper inte är nödvändig för att stimulera entreprenörskap. Det är möjligt att rikta sänkningen till entreprenöriella företag, vilket gör reformen relativt billig. En riktad sänkning har heller inte lika stora effekter på den ekonomiska ojämlikheten i samhället som en bred sänkning av reavinstskatter.

- Samtidigt som produktivt superentreprenörskap bör vara lönsamt, bör produktivt småföretagande givetvis också vara lönsamt. Småföretagare betonar dock ofta betydelsen av andra skatter, så som arbetsgivaravgifter, moms och skatt på ägarens lön. Vad gäller småföretagsbeskattningen är det viktigt att motverka skatteplanering, och samtidigt se till att skatter på näringsverksamhet inte är för höga. Alltför höga skatter i kombination med större möjligheter att skatteplanera så länge som verksamheten hålls liten, kan hindra framgångsrika småföretagare att växa och försöka att göra sina företag medelstora eller stora.
- Småföretagare har ungefär samma utbildningsnivå som genomsnittet. Superentreprenörskap är däremot extremt

humankapitalintensivt. I USA har en tredjedel av superentreprenörerna examen från elituniversitet som Harvard, Stanford och University of Chicago, jämfört med färre än en procent av arbetskraften. I många fall handlar det om tekniska utbildningar och doktorsexamina. Entreprenörssektorn i Silicon Valley har växt fram i nära samarbete med akademisk forskning på näraliggande Stanford. Europas fortsatta svaghet när det gäller elituniversitet är enligt vår bedömning det största hindret för ökat superentreprenörskap näst efter skattepolitiken. Det är i sammanhanget intressant att notera att många europeiska superentreprenörer har examina från de brittiska elituniversiteten Oxford och Cambridge.

- Invandringspolitiken i Sverige och andra europeiska välfärdsstater har fokuserat på flyktingar och anhöriga från låginkomstländer. Länder som Kanada och USA tar emot långt fler högutbildade arbetskraftsinvandrare. Det är en vanlig föreställning att invandrare överlag är mer entreprenöriella än infödda. Det stämmer inte ens i USA. I Sverige har invandrare ungefär samma grad av egenföretagande som infödda i förhållande till sin andel av befolkningen. Det rör sig dock huvudsakligen om levebrödsföretag, som restauranger och frisörer. Däremot är invandrare i Sverige fortfarande underrepresenterade som grundare av snabbt växande företag med många anställda. För att invandringspolitiken ska främja entreprenörskap bör Europa locka till sig kvalificerade invandrare med efterfrågade spjutspetskunskaper. Idag hamnar hälften av världens högst utbildade invandrare i USA, medan Europa endast attraherar en knapp femtedel av världens högutbildade invandrare.
- Det är troligt att USA:s stora hemmamarknad gör det lättare att få fram superentreprenörer. En stor integrerad marknad innebär att en affärsidé som ger en liten nischprodukt i ett mindre land som Sverige istället kan bli något stort. På en nästan 50 gånger större integrerad marknad som USA räcker det att en eller två leverantörer som Wal-Mart, Home Depot

eller Target köper in den nya produkten för att entreprenörsföretaget ska lyfta. Eftersom riskkapitalister vet detta är de också mer benägna att finansiera nya produkter och affärsidéer på stora marknader som den amerikanska. I många branscher i Europa har de bästa företagen däremot inte vuxit sig riktigt stora och konsoliderat marknaden. Särskilt södra Europa karakteriseras av en fragmenterad näringslivsstruktur med många små företag, men få entreprenöriella företag. En fortsatt fördjupning av EU:s inre marknad är därför god entreprenörspolitik. Genom att driva på utvecklingen av den inre marknaden – och underlätta för de bästa entreprenörsdrivna företagen att tidigt betrakta hela Europa som sin hemmamarknad – skapas bättre förutsättningar för europeiskt superentreprenörskap.

- Det är vanligt att regleringar som syftar till att främja företagande är förmånliga för mindre företag. I Sverige har företag med färre än tio anställda undantag från lagen om anställningsskydd. Dessa regler har ännu starkare form i Frankrike och Italien, där företag med färre än 50 respektive 15 anställda är undantagna från stränga regler. Sådana undantag kan ibland vara motiverade, inte minst för att minska regel- och redovisningsbördan för små företag. Samtidigt är lagar som uppmuntrar företag att förbli små i praktiken en skatt på tillväxt. Någorlunda framgångsrika företagare frestas att alltid förbli små och inte utsätta sig för den risk som tillväxt innebär. Att ha regler som gör det bekvämt och lönsamt att sluta växa vid exempelvis 50 anställda skadar entreprenörskapet. Europeiska länder bör undvika lagstiftning som ger incitament till företag att förbli små. Hellre än att ge små företag undantag från regleringar bör regelverket överlag göras mer företagervänligt för alla företag.

Ett uppenbart första steg är att tydligt skilja på schumpeterianskt/innovativt entreprenörskap och icke-innovativt/replikativt företagande när man använder sig av egenföretagande som ett mått på

entreprenörskap. Enligt vår uppfattning har politiken alltför ofta fokuserat på att främja små- och nyföretagande istället för att främja entreprenörskap. Här ligger en viktig pusselbit för ett åtgärds paket för att lyfta Europas ekonomier och välbefinnande relativt de viktiga konkurrentländerna i Nordamerika och Asien och därigenom minska de globala obalanserna.

Om ett land eller en region lider brist på potentiella entreprenörer är risken stor att verksamheter som kunnat utvecklas positivt inom landet eller regionen istället hamnar utomlands genom internationell *outsourcing* eller *offshoring*. Därigenom förstärks den globala obalansen ytterligare. Det finns alltså i dagens globaliserade värld en än större anledning för ett land eller en region som Europa att ha ett gynnsamt entreprenörsklimat som uppmuntrar de mest talangfulla entreprenörerna till nyetableringar och risktagande. Att ha en högteknologisk och lönsam entreprenörssektor skapar därigenom nya entreprenörer genom flera kanaler. En kanal är att talangfulla potentiella entreprenörer är mer benägna att flytta till städer där det finns större möjlighet för framtida entreprenörskap. En annan kanal är avknoppningar. Många nya entreprenörsföretag bildas av nyckelanställda i existerande entreprenörsdrivna företag som vuxit sig stora. Innan Steve Jobs grundade Apple arbetade han på dataföretaget Atari, för att ta ett känt exempel. Arbete i existerande företag ger potentiella entreprenörer erfarenhet, kunskap och idéer på spjutspetsområden, dvs. just den bas de behöver för att själva utveckla ett entreprenörsföretag.

Svaga drivkrafter att ta vara på entreprenöriella möjligheter kan inte uppvägas av att stora resurser istället läggs på utbildning eller att skatteförmåner ges till materiella investeringar. En hög tillväxt innebär visserligen att fler insatsfaktorer (arbete, kapital, energi, råmaterial) tas i anspråk, vilket ger upphov till en stark statistisk korrelation mellan ekonomisk tillväxt och mängden insatsfaktorer. När nya teknologier utvecklas av en entreprenör och introduceras på marknaden krävs det kapital i form av maskiner och fabriker och nya anställda, kanske med en annorlunda utbildning. Teknologin ökar därigenom mängden insatsfaktorer i ekonomin. Vid en första anblick är det lätt att få intrycket att det är ökningen av insats-



faktorer som i sig driver tillväxten. Detta är dock missvisande; en spontan ökning av insatsfaktorer är ett svar på en potentiellt exploaterbar möjlighet eller en potentiell efterfrågan. Det är inte ökningen av insatsfaktorer i sig som skapar möjligheter, utan förändringen i insatsfaktorerna är ett svar på och en konsekvens av att entreprenörer varseblir potentiella möjligheter som de finner värda att exploatera. Att öka mängden kapital och arbetskraft utan den nya tekniken och de nya produkterna skulle inte få samma effekt på tillväxten, vilket inte minst de historiska erfarenheterna i östblocket och utvecklingsländer visat.

Det är alltså inte ökningen av eller en stor tillgång till insatsfaktorer som driver tillväxten utan det är entreprenörer som *kombinerar* insatsfaktorer på ett mer värdeskapande sätt som är tillväxtens grund. En ekonomi kan vara hur rik som helst på naturtillgångar, finansiellt kapital och humankapital, men någon måste organisera dessa faktorer och utnyttja de möjligheter som finns i ekonomin. Fokus bör därför ligga på marknadens institutioner och belöningsystem istället för på insatsfaktorerna i produktionsprocessen.

Vad får människor att spara, investera, förvärva ekonomiskt värdefulla kunskaper och förmågor, och att söka efter, upptäcka, skapa och exploatera entreprenöriella möjligheter inom ramen för vinstdrivande företag? Utöver det självklara att en stabil makroekonomi är förmånlig så är, som vi sett i detta kapitel, grunden för ett gynnsamt entreprenörsklimat förmånliga mikroekonomiska förutsättningar och ett institutionellt ramverk som uppmuntrar till produktivt entreprenörskap. I detta hänseende finns stor potential för förbättringar i Europa, vilket är goda nyheter. Åtgärder som förbättrar betingelserna för det produktiva entreprenörskapet må vara svåra att genomföra rent politiskt, men de kräver i regel inga uppoffringar av medborgarna.

## Källor och litteratur

Detta bidrag bygger i hög grad på vår gemensamma artikel ”Small Business Activity Does not Measure Entrepreneurship” (*Proceedings*)

of the National Academy of Sciences of the United States of America, kommande 2014). Delvis bygger det också på Tino Sanandajis artikel ”The International Mobility of Billionaires” (under utgivning i *Small Business Economics*, 2013) och Tino Sanandajis och Peter T. Leesons artikel ”Billionaires” (*Industrial and Corporate Change* 22:1, 2013).

En introduktion på svenska till hur nationalekonomer analyserar entreprenörsfunktionen och ser på dess betydelse finns i Magnus Henreksons och Mikael Stenkulas lärobok *Entreprenörskap* (Stockholm: SNS Förlag, 2007). För en bredare standardöversikt av den omfattande forskningen om entreprenörskapets ekonomi rekommenderas Simon C. Parkers bok *The Economics of Entrepreneurship* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009). Det klassiska arbetet om entreprenören som den kapitalistiska marknadsekonomins *primus motor* är Joseph Schumpeters bok *The Theory of Economic Development* (New Brunswick och London: Transaction Publishers; publicerad på tyska 1911 och på engelska först 1934).

Att entreprenörskap är en viktig faktor för ekonomisk utveckling och tillväxt är slutsatsen från ett antal studier. Tre arbeten som kan rekommenderas är: William J. Baumols bok *The Microtheory of Innovative Entrepreneurship* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010); Martin Carree och A. Roy Thuriks kapitel ”The Impact of Entrepreneurship on Economic Growth”, i *Handbook of Entrepreneurship Research*, redigerad av Zoltan J. Acs och David B. Audretsch (New York och London: Springer, 2010); och Randall G. Holcombes bok *Entrepreneurship and Economic Progress* (New York: Routledge, 2007).

Som vi visar i vårt kapitel är entreprenörskap och egenföretagande inte på något sätt synonyma och den helt dominerande delen av egenföretagandet har inget med entreprenörskap att göra. Att det just är det storskaliga entreprenörskapet – det som bygger på en innovation eller en affärsmodell med riktigt stor potential – som är av största vikt för välståndsutvecklingen framgår bl.a. av följande studier: Zoltan J. Acs artikel ”Foundations of High Impact Entrepreneurship” (*Foundations and Trends in Entrepreneurship* 4:6, 2008), Magnus Henreksons och Dan Johanssons artikel ”Gazelles as Job Creators – A Survey and Interpretation of the Evidence” (*Small Business Economics* 35:2, 2010) och Erik Hursts och Benjamin Wild

Pugsleys studie "What Do Small Businesses Do?" (*Brookings Papers on Economic Activity*, hösten 2011).

En viktig slutsats från vår egen och andras forskning är att spelreglerna, ibland kallade "den samhällseliga belöningsstrukturen", är av avgörande betydelse. Pionjärbetet vad gäller spelreglernas betydelse för hur entreprenörskapet kanaliseras är: William J. Baumols artikel "Entrepreneurship, Productive, Unproductive and Destructive" (*Journal of Political Economy* 98:5, 1990). Senare breda och lättillgängliga arbeten i samma tradition är William J. Baumols, Robert E. Litans och Carl J. Schramms bok *Good Capitalism, Bad Capitalism and the Economics of Growth and Prosperity* (New Haven och London: Yale University Press, 2007) och Pontus Braunerhjelm, Klas Eklunds och Magnus Henreksons bok *Ett ramverk för innovationspolitiken: Hur göra Sverige mer entreprenöriellt?* (Stockholm: Samhällsförlaget, 2012).

På senare år har mycket forskning gjorts som visar betydelsen av befolkningstäthet för att få stor utväxling av entreprenörskap inom kunskaps- och tjänsteinriktade verksamheter. Denna forskning sammanfattas väl i Enrico Morettis bok *The New Geography of Jobs* (New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2012) och i Mikael Stenkulas och Yves Zenous kapitel "Städer, tjänster och tillväxt", i *Den svenska tjänstesektorn*, redigerad av Henrik Jordahl (Lund: Studentlitteratur, 2012).

Studien av Shuping Chen med flera som hänvisas till är "Are Family Firms More Tax Aggressive Than Non-Family Firms?" (*Journal of Financial Economics* 95:1, 2010).

Citatet i avslutningen där EU-kommissionen definierar målet med att befärma entreprenörskap är hämtat ur dess arbetsdokument "Restructuring in Europe 2011" (SEC(2012) 59 final), som presenterades tillsammans med grönboken "Omstruktureringar och planering för förändringar: Vilka lärdomar kan vi dra av de senaste årens erfarenheter?" (KOM(2012) 7, slutlig).

Avslutningsvis vill vi också tacka Louise Johannesson för värdefulla synpunkter och Karl-Adam Bonniers Stiftelse och Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse för ekonomiskt stöd till den forskning som ligger bakom detta kapitel.

# EU:s handel med utsläppsrätter och de globala obalanserna i klimatskyddet

av Sanja Bogojević

Klimatförändringarna är idag ett faktum. Både populära medier och etablerade forskare hänvisar till katastrofbilder på de naturliga systemen och kopplar dessa till ökande globala medeltemperaturer och tilltagande halter av växthusgaser i atmosfären. IPCC, FN:s internationella klimatpanel, arbetar i nuläget med en ny utvärdering av kunskapsläget kring klimatfrågor. Denna förväntas vara klar i september 2014, men enligt den första delrapporten finns det inget vetenskapligt underlag som motsäger bevisen för att det är en långsiktig uppvärmning av klimatet som pågår. Budskapet är alltså kristallklart: den globala klimatkrisen har anlänt.

Arbete för att klara dessa klimatutmaningar, främja en hållbar utveckling och skapa en sammanhållen klimatpolitik, utförs av Europeiska unionen (EU), dess medlemsstater och mer än hundrasextio andra länder inom ramen för FN:s klimatkonvention (UNFCCC). Man hoppas skapa klimatavtal där de övergripande målen är att sakta in den globala temperaturökningen samt koordinera och utbyta klimatanpassningsstrategier. Trots att dessa avtal behandlar den högst prioriterade miljöfrågan, dvs. klimatförändringar, finns det obalanser i ansvarstagande för klimatfrågor mellan olika länder och regioner. Exempelvis är det bara ett fåtal aktörer så som EU, Australien, Schweiz, Norge, Kazakstan och Lichtenstein som har åtagit sig bindande förpliktelser om utsläppsminskningar under period 2013–2020. Detta betyder att endast cirka 20 procent av världens växthusgasutsläpp omfattas av klimatavtalsnormer och ett fåtal länder antar ansvar för sina koldioxidutsläpp.

I detta kapitel ställs frågan om EU har förmågan att motverka de globala obalanserna genom att motivera fler länder att vidta klimatåtgärder. Detta skulle inte bara kunna driva klimatförhandlingarna vidare utan även bekräfta EU:s roll som en internationell ledare i klimatfrågor – något som EU intensivt har arbetat för under det gångna årtiondet (om EU:s globala roll på olika politikområden, se Ole Elgströms kapitel i boken). Denna ambition kännetecknas av ökad reglering och strikta mål för minskade växthusgasutsläpp inom EU. På det här sättet försöker EU främja ett klimatansvar i andra delar av världen genom att föregå med gott exempel. EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS), som ofta betraktas som en internationell förebild och modell för liknande system, är det främsta exemplet på EU:s ledarambitioner.

Användningen av marknadssystem för att lösa miljöproblem är inte en nykläckt idé. Den nobelprisbelönade ekonomen, Ronald Coase, ansåg redan under tidigt 1960-tal att externa kostnader, som exempelvis luftföroreningar, kan regleras av marknaden. Den grundtanke som kommit ur hans arbete är att naturtillgångar som rent vatten och ren luft kan betraktas som egendom, som någon äger och ansvarar för och som kan handlas på en marknad. Huvudpoängen är att ur ett samhällsekonomiskt perspektiv så spelar det inte någon roll *vem* det är som äger naturtillgångarna och på så vis bär ansvaret för miljöproblemen. Det viktiga är att det finns ett tydligt ägande och ansvar; sedan leder handeln (t.ex. med utsläppsrätter) till att naturtillgångarna används samhällseffektivt. Enligt Coases mening ligger tyngdpunkten på att de administrativa kostnaderna för sådan handel (transaktionskostnaderna) är noll. Då kommer marknaden att fördela (dvs. allokera) tillgångarna och ansvaret på ett kostnadseffektivt sätt.

Detta akademiska bidrag fick en stor genomslagskraft i USA, som var först med att reglera miljöproblem med ett marknadssystem. När det internationella klimatansvaret förhandlades i Kyoto på 1990-talet, var USA stark förespråkare av att handel med utsläppsrätter skulle inrättas som en lösning på klimatfrågan. EU var under en lång tid skeptiskt till användning av marknadslösningar i detta sammanhang. Under Kyoto-förhandlingarna ändrade dock EU sin ställ-

ning. Min forskning visar att EU gjorde detta främst för att kunna ta ledningen i klimatfrågan. Vid detta lag var det nämligen klart att USA inte skulle skriva under Kyotoprotokollet. Numera anser bland andra EU-kommissionen att EU ETS är ”juvelen” i EU:s klimatpolitiska krona. Handel med utsläppsrätter finns också i exempelvis Nya Zeeland, Sydkorea, Schweiz, USA, Kanada och Japan. System för detta finns också i Kina, där man ännu bara tillämpar dem i utvalda städer och regioner, med hopp om en snar utvidgning till hela landet. Det är bland annat dessa länder och deras handel med utsläppsrätter som EU hoppas kunna utöva inflytande över via sitt eget system EU ETS.

Utöver att tillhandahålla en modell som andra system för handel med utsläppsrätter kan baseras på, strävar EU dessutom efter att kompensera för bristen på klimatåtgärder utanför sitt eget territorium. Detta genom att kräva att de branscher som är verksamma på den inre marknaden följer särskilda miljöstandarder, eller mer konkret, begränsar sina utsläpp av koldioxid genom att delta i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Detta har bland annat lett till att luftfartssektorn – med vissa begränsningar som diskuteras senare i kapitlet – numera omfattas av EU ETS.

Frågan huruvida EU klarar av att leva upp till sina globala ambitioner är högaktuell. Internationella förhandlingar kring klimatåtaganden äger rum med jämna mellanrum utan tydliga resultat, samtidigt som EU satsar helhjärtat på handel med koldioxidutsläpp inom EU och uppmanar till dess tillämpning även internationellt. Med ett uttryck som myntats av forskaren Anu Bradford vid Columbia Law School är det den så kallade ”Bryssel-effekten” som EU gärna vill katalysera. Här spelar ekonomiska intressen en viktig roll. Med tanke på att EU har strikta och ambitiösa regler kring klimatförändringar, ligger det i unionens intresse att av konkurrensskäl uppmuntra globala åtgärder mot klimatförändringar. Europeisk industri hamnar i ett ofördelaktigt läge så länge en internationell överenskommelse inte kan nås, som ställer samma krav på såväl europeiska som utomeuropeiska företag. I tider då EU går igenom en intern kris och den ekonomiska situationen är osäker, finns därför flera skäl till att EU anser det vara viktigt att sätta press på andra stater att medverka i kampen mot klimatförändringar.

Detta kapitel är upplagt så att jag först ger en översikt över EU:s rättsliga instrument och åtgärder för att uppnå klimatskydd. Detta rättsområde täcker inte bara de mer uppenbara åtgärderna mot klimatförändringar – till exempel kvantitativa regleringar angående utsläpp av växthusgaser. Andra områden såsom energi, transporter, innovationspolitik, markplanering och jordbruk kan påverka EU:s åtgärder mot klimatförändringar. I det här kapitlet kommer jag emellertid bara att behandla den del av EU:s klimatskydd som har effekt på länder och aktörer utanför EU (internationell effekt). Kapitlet kommer att fokusera på handeln med utsläppsrätter, som är ett av EU:s nyckelverktyg på området, och den aktuella utvidgningen av EU ETS till flygbranschen. Denna avgränsning görs för att EU:s strävan att nå globalt ledarskap i hög grad är avhängigt denna rättsliga utveckling. Logiken bakom EU:s ledarskapsambitioner och deras förverkligande i fråga om klimatskyddet kommer med andra ord att granskas på ett avgörande område. I det följande lyfter jag fram två kärnproblem angående EU:s ledarambitioner i klimatfrågor:

- EU:s användning av marknadsmekanismer för att reglera miljön
- EU:s förmåga att skapa en ”Bryssel-effekt” i den globala klimatfrågan och på så sätt motivera andra länder att vidta klimatåtgärder.

Huvudfrågan här är i vilken utsträckning EU:s marknadscentrerade ledarskap passar in i den multilaterala klimatregimen. En del akademiker hänvisar till en EU-gemensam koldioxidskatt som ett alternativ till marknadscentrerade svar på klimatförändringarna (se exempelvis Runar Brännlunds kapitel i Europaperspektiv 2008). Det ämnet berörs dock inte i detta kapitel. I den avslutande delen behandlas frågan hur EU:s ledarskapsroll bör utformas för att kunna föra klimatförhandlingarna vidare och motarbeta obalanser i ansvarstagandet för klimatfrågor mellan olika länder och regioner.

## Kort om EU:s klimatskydd

Klimatskydd är numera, om inte det allra snabbast växande rättsområdet, så i vart fall ett av dem. Denna i hög grad specialiserade och distinkta rättsliga disciplin började växa snabbt i en europarättslig kontext strax efter att problemen med klimatförändringar första gången adresserades i FN:s klimatkonvention UNFCCC. Parallellt med detta signerade EU Kyotoprotokollet och förpliktade sig till målet att minska utsläppen av växthusgaser med 8 procent till 2012, och 20 procent till 2020, jämfört med 1990 års nivåer. Skulle andra industriländer förbinda sig till jämförbara minskningar enades EU om att minska sina egna utsläpp av växthusgaser med 30 procent till år 2020. Ytterligare två målsättningar som sattes upp av EU är att andelen förnybar energi ska motsvara 20 procent av all energianvändning och att energianvändningen ska minska med 20 procent i EU till år 2020. Dessa är de så kallade 20-20-20-målen.

EU:s klimatpolitik har länge varit ett omdiskuterat ämne. I Europaperspektiv-serien tillägnades den hela årsboken 2008, *EU och den globala klimatfrågan*. Bland annat diskuterades hur ett beslut att minska utsläppen av växthusgaser kan genomföras inom EU. Problemet låg då delvis i att medlemsstaterna varken var underordnade unionen eller helt fria att fatta beslut på egen hand vad gäller miljöfrågor (se Christina Olsen Lundhs kapitel i *Europaperspektiv 2008*). Detta är fallet även idag; EU kan lagstifta på det miljörettsliga området endast om det kan bidra till att man uppnår vissa bestämda mål, så som att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa, utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt, eller främja internationella insatser för att lösa regionala eller globala miljöproblem. Lissabonfördraget utvidgar dock denna lista genom att inkludera den globala kampen mot klimatförändringar som ett särskilt mål för EU:s miljölagstiftning. På så sätt har ansvarsfördelningen inom unionen i fråga om att skapa ett rättsligt regelverk för klimatskydd blivit en aning tydligare, vilket även möjliggör en internationellt ledande roll för EU inom klimatpolitiken.

År 2008 antog EU det så kallade klimat- och energipaketet, som utgör själva ryggraden i EU:s klimatskydd och är konstruerat för



att hjälpa EU att nå sina utsläppsmål. Detta ambitiösa normsystem rymmer ett brett spektrum av åtgärder och syftar till att utgöra ett heltäckande och integrerat rättsligt system för att bekämpa klimatförändringar. Paketet består av olika rättsakter; häribland ett direktiv om främjande av användning av förnybar energi (2009/28/EG). Detta direktiv listar en rad förslag på hur man kan minska hinder mot användningen av förnybar energi i el, värme och transportsektorn. I paketet ingår också ett beslut (406/2009/EG) om ansvarsfördelningen för att nå EU:s klimatmål i den sektor som inte handlar med utsläppsrätter (den s.k. icke-handlande sektorn). Beslutet är tillämpligt på utsläpp inom exempelvis transport-, jordbruk- och byggområdet och fördelar utsläppsminskningar mellan medlemsländerna. Ett andra direktiv i paketet skapar ett ramverk för koldioxidutskiljning och lagring (2009/31/EG), vilket är ett kontroversiellt och för EU nytt sätt att svara på klimatförändringarna. Klimat- och energipaketet reviderar även EU ETS-direktivet (2003/87/EG) genom direktiv 2009/29/EG som ska förbättra och utvidga EU:s utsläppshandelssystem för perioden efter 2012. Den främsta förändringen i detta handelssystem är en ökad harmonisering av regelverket, vilket för medlemsstaterna betyder ett mindre utrymme att själva styra koldioxidutsläppsrättigheterna.

Även om EU:s energi- och klimatpaket innehåller åtgärder som tvivellöst förtjänar sin individuella granskning – och genom vilka EU försöker påverka och få inflytande över klimatåtgärder i övriga delar av världen – så är det sistnämnda direktivet det som har mest långtgående och komplexa implikationer för länder utanför EU (s.k. internationell effekt). Det är därför detta direktiv som jag nu kommer att fokusera på. I denna diskussion täcks även luftfartsdirektivet (direktiv 2008/101/EG), som utvidgar EU ETS till att även omfatta luftfart.

## Nya regler för handeln med utsläppsrätter

EU:s system för handel med utsläppsrätter trädde i kraft 2005. Detta betyder att rättigheter till att släppa ut vissa växthusgaser, så som

koldioxid, kan köpas och säljas på marknaden. Det är specifika industrier som täcks av detta handelssystem, som exempelvis pappersbruk och energianläggningar, och dessa ansvarar sammanlagt för mer än 40 procent av EU:s totala koldioxidutsläpp. Handeln fungerar på så sätt att företag som berörs av regelverket inte får ha större utsläpp än vad de har utsläppsrätter för. Ett företag som klarar av att minska sitt koldioxidutsläpp kan sälja de överskjutande rättigheterna till andra företag. På detta vis skapas ett incitament för att reducera utsläpp av växthusgaser. Priset för en utsläppsrätt, som ger rätten till att släppa ut ett ton koldioxid, har varierat över åren. 2008 var priset ungefär 20 euro per ton och i nuläget cirka 4.5 euro per ton. Den godtyckliga fördelningen av utsläppsrätter anses av bland andra EU-kommissionen vara grunden till det låga priset.

Till en början, och enligt direktiv 2003/87/EG, anförtroddes medlemsstaterna att ta fram egna nationella fördelningsplaner för utsläppsrätter. Dessa innehöll den totala mängden koldioxidutsläpp som medlemsstaten fick ha utifrån de bindande målen i Kyotoprotokollet, och deras tänkta fördelning på energiintensiva industriföretag inom landet. Med detta som grund tilldelades företagen utsläppsrätter som sedan kunde handlas inom EU. Trots att EU-kommissionens bedömning av den första perioden med utsläppshandel var generell positiv så visade den första rapporten över bekräftade utsläppsdata att ett överskott om cirka 44 miljoner utsläppsrätter hade genererats på marknaden. Detta fick priserna på utsläppsrätter att störttyka. Det ursprungliga EU ETS-direktivet utsattes dessutom för flera rättsliga prövningar vid EU:s domstolar, vilket fick en dämpande effekt på handeln. Samtidigt kastade finanskrisen sin skugga över marknadslösningar, och då även över handeln med utsläppsrätter. Tillsammans ledde de ovanstående sakerna EU-kommissionen att presentera ett förslag på revidering av EU ETS. Målet var att, i ljuset av erfarenheterna från de första handelsbedrivande åren, förfina och förbättra handelssystemet med koldioxidutsläppsrättigheter.

Mot den bakgrunden är det inte överraskande att en av de viktiga förändringarna blev en ökad harmonisering av regelverket för utsläppshandeln, dvs. en ökad överföring av regleringsmakt till EU-

nivån. Istället för att tillåta medlemsstaterna att bestämma om antalet och fördelningen av utsläppsrätter, är det från 2013 och framåt ett begränsat antal rättigheter som släpps årligen för hela unionen. Det totala antalet utsläppsrätter minskar med 1,74 procentenheter per år. Minskningstakten motsvarar målen i energi- och klimatpaketet, vilket innebär en total minskning av utsläppen motsvarande åtminstone 20 procent till år 2020. Tanken bakom ändringen är att avhjälpa den drastiska effekt som de nationella fördelningsplanerna fick på marknaden för handel med utsläppsrätter, och därmed bidra till att säkerställa en stabilitet på marknaden. Förutom att centralisera en stor del av den regleringsmakt som medlemsstaterna tidigare hade i fråga om utformning och styrning av systemet för handel med utsläppsrätter, så tillför det reviderade EU ETS-direktivet åtminstone två internationella karaktärsdrag till systemet. Ett av dessa rör vinster från auktioner av utsläppsrätter. Det andra rör möjligheterna att koppla EU ETS till andra utsläppsmarknader.

Inledningsvis skedde fördelningen av utsläppsrätter utan kostnad. Detta har ändrats och auktionering har nu blivit det huvudsakliga sättet att fördela utsläppsrätterna. Anledningen är att auktioner anses vara den enklaste och mest ekonomiskt effektiva metoden. Det finns dock ytterligare en anledning som är kopplad till användningen av vinster från handeln. Direktiv 2009/29/EG föreskriver att åtminstone 50 procent av de genererade vinsterna *bör* användas till aktiviteter som är kopplade till minskning av växthusgasutsläppen och till att underlätta anpassning till klimatförändringarnas verkningar. Även om grundidén är att medlemsstaterna själva ska organisera och styra sina respektive auktioner av utsläppsrätter så är de alltså numera i viss mån förhindrade att själva disponera vinsterna som genereras via dem. I direktivet finns en lista över projekt som vinsterna kan investeras i. Listan omfattar både åtgärder som bidrar till EU:s mål för minskning av utsläpp (20 procent till 2020-målet) och aktiviteter kopplade till teknikövergångar, avskogning, återbeskogning i utvecklingsländer och bidrag till globala fonder som syftar till att motverka klimatförändringar. I det reviderade direktivet görs alltså en viktig koppling mellan interna och internationella klimatnormer. Dels utvecklar direktivet metoder för att kanalisera finansiella resur-

ser till att hjälpa utvecklingsländer att vidta lämpliga åtgärder mot klimatförändringar, och dels skapar det ett system som kontinuerligt genererar finansiella resurser till detta. På så sätt reviderar EU sina åtgärder mot klimatförändringar i syfte att främja ansvarstagande både inom och utom sina gränser.

En annan viktig global effekt av det reviderade direktivet om handel med utsläppsrätter är de ökade möjligheterna att ”koppla” EU ETS till andra liknande handelssystem. Under det ursprungliga EU ETS-direktivet motsvarade varje utsläppsrätt en bestämd mängd tillåtna utsläpp utifrån Kyotoprotokollet, och genom det lades grunden för en framtida handel mellan olika utsläppsmarknader. Det reviderade direktivet utvidgar dessa möjligheter genom att tillägga att EU ETS också kan kopplas till förenliga obligatoriska system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Det ska då vara system med absoluta utsläppstak som inrättats i ett annat land eller i en enhet på delstatsnivå eller regional nivå. Utvidgningen innebär att det omfattande system för handel med utsläppsrätter som finns i USA kan kopplas till EU ETS. Detta kunde tidigare inte åstadkommas på grund av att USA inte har skrivit under Kyotoprotokollet. Tillägget gällande kopplingen mellan EU ETS och andra system är således mycket viktigt och har en stark internationell prägel. Det bekräftar tanken att EU ETS bara ska vara början på ett globalt handelssystem med utsläppsrätter och att EU ETS, via denna nya möjlighet, kan expandera internationellt. Faktum är att en sammanlänkning av marknaderna för handel med utsläppsrätter i EU och Australien redan har etablerats, och det finns planer på utsläppshandel mellan EU och flera utvecklingsländer. Dessa åtgärder bekräftar EU:s ambitioner att bli ledande inom klimatfrågor, vara en förebild i detta avseende samt hjälpa till att motverka de globala obalanserna i ansvarstagandet för att reducera växthusgaser.

## Klimatskydd för luftfart

År 2008 antog EU det så kallade luftfartsdirektivet (direktiv 2008/101/EG) om att inkludera luftfarten i EU:s utsläppshandelssystem. Följden

är att alla flyg som anländer till eller avgår från flygplatser i EU från och med januari 2012 omfattas av handelssystemet (med vissa undantag som behandlas senare). Införandet av denna rättsakt är en viktig milstolpe för EU:s ledarskap i klimatfrågor. Trots att utsläppen av växthusgaser från luftfartssektorn är relativt små – bara 13 procent av de samlade utsläppen från transportsektorn – har EU-kommissionen pekat ut den snabba ökningen av utsläpp från luftfart som ett möjligt hot mot effektiviteten i de åtgärder som vidtas mot klimatstörande utsläpp i andra sektorer. I flera års tid sköttes alla diskussioner om möjligheten att använda marknadsbaserade mekanismer för att minska utsläppen från luftfartsindustrin av Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) – ett specialorgan inom FN med uppdrag att främja en säker och ändamålsenlig utveckling av civil luftfart. Alla sådana samtal visade sig dock vara lönlösa i den meningen att de inte ledde till någon konkret överenskommelse. När EU-kommissionen initierade arbetet med luftfartsdirektivet så skedde det alltså mot bakgrund av ett misslyckande att skapa ett effektivt klimatskydd på internationell nivå.

Det framgår emellertid av ordalydelsen i luftfartsdirektivet att dess mål är att komplettera och uppmuntra en internationell klimatregim, inte att ersätta en sådan. Det står, för att vara exakt: ”Gemenskapen och dess medlemsstater bör fortsätta att sträva efter att nå en överenskommelse om globala åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser från luftfarten” (artikel 17, ingress). I det avseendet föreslår direktivet också att ”gemenskapssystemet kan komma att tjäna som modell för användning av utsläppshandel i hela världen” (artikel 17, ingress). Dessutom tillåter direktivet att undantag från bestämmelserna görs när länder utanför EU (tredjeland) inför åtgärder för att minska flygningars påverkan på klimatet. Därmed står det klart att EU, genom att inkludera luftfartsindustrin i utsläppshandeln, tillfälligt försöker att fylla ut de luckor som finns i den internationella klimatregimen, samtidigt som man stöder fortsatta internationella förhandlingar och åtgärder.

Reaktionerna på luftfartsdirektivet har varit många. Kontroversen ligger inte i att EU reglerar utsläpp från luftfartsindustrin per se, utan i att tillämpningsområdet för EU:s åtgärder definieras brett

och omfattar utsläpp som har genererats utanför EU:s luftrum. I allmänna ordalag kan sägas att luftfartsdirektivet föreskriver att varje flygbolag som lyfter eller landar vid en EU-flygplats måste inneha och överlämna utsläppsrätter för varje ton koldioxidutsläpp som genereras under flygningen som helhet. Forskarna Joanne Scott vid University College London och Lavanya Rajamani vid Centre for Policy Research i New Delhi exemplifierar i en artikel från 2012 vad detta kan innebära: Under en flygning mellan San Francisco och London, kommer 29 procent av utsläppen att ske i amerikanskt luftrum, 37 procent i kanadensiskt luftrum, 25 procent över det fria havet och bara 9 procent i EU:s luftrum. Ändå kräver luftfartsdirektivet att utsläppsrätter överlämnas för *samtliga* dessa utsläpp och straffavgifter döms ut till de flygbolag som inte följer dessa regler. Här visar EU ett starkt ledarskap genom att de facto kräva kompensation för regleringspassivitet utanför EU:s gränser – även om det bara är till dess att en internationell överenskommelse kring utsläpp från luftfartssektorn träffas. EU gör detta genom att *villkora* tillträde till den inre marknaden på att flygbolagen följer klimatregleringarna. På så sätt förlitar sig EU på sin marknadsmakt som verktyg för att genomdriva klimatåtgärder, och kämpa mot obalanserna i ansvarstagandet för ett globalt klimatskydd. Protesterna mot detta internationellt tillämpbara EU-regelverk har dock varit omfattande, inte minst inför EU-domstolen som beskrivs härnäst.

## EU-domstolen och luftfartsdirektivet

I december 2009 lämnade flera amerikanska flygbolag, tillsammans med intresseorganisationen Air Transport Association of America (ATA), in en talan mot Storbritannien för att pröva lagligheten av lagändringar som Storbritannien hade genomfört för att införliva luftfartsdirektivet med sin nationella lagstiftning. Den nationella domstolen skickade frågan om laglighet vidare till EU-domstolen, som har ensamrätt på att tolka EU-rätten. ATA hävdade att luftfartsdirektivet borde ogiltigförklaras på grund av att det stred mot flera internationella traktat och internationell sedvanerätt (se rättsfallet

C-366/10 *Air Transport Association*). EU-domstolen tolkade dock EU-rätten på så vis att den tillåter EU att ”välja att endast tillåta utövandet av en kommersiell verksamhet inom dess territorium... under förutsättning att operatörerna iakttar de kriterier som fastställts av unionen”. Domstolen rättfärdigade denna tolkning av luftfartsdirektivet genom att hänvisa till ett av EU:s huvudsyften; att skapa en hög miljöskyddsnivå.

När det gäller det förhållandet att en luftfartygsoperatör som befinner sig i en sådan situation är skyldig att överlämna utsläppsrätter som beräknas med hänsyn till samtliga internationella flygningar som dess luftfartyg har genomfört eller kommer att genomföra med avgång från eller ankomst till en sådan flygplats, erinrar domstolen om att eftersom unionens miljöpolitik ska syfta till en hög skyddsnivå i enlighet med artikel 191.2 FEUF, kan unionslagstiftaren i princip välja att endast tillåta utövandet av en kommersiell verksamhet inom dess territorium, i förevarande fall luftfartsverksamhet, under förutsättning att operatörerna iakttar de kriterier som fastställts av unionen och som syftar till att uppfylla de mål som unionen eftersträvar på miljöskyddsområdet. (para. 128)

Detta är en kraftfull signal eftersom den visar att EU-domstolen placerar miljöskydd i framkanten av de ekonomiska aktiviteterna i EU, och legitimerar detta skydd även då det har en internationell effekt.

Domen har, tillsammans med luftfartsdirektivet i allmänhet, framkallat ett starkt motstånd hos det internationella samfundet. Bara dagar innan domen tillkännagavs skickade USA:s utrikesminister Hillary Clinton en skrivelse till EU i vilken hon uppmanade unionen att stoppa, avbryta eller fördröja tillämpningen av direktivet. Dessförinnan hade det amerikanska representanthuset antagit ”The EU ETS Prohibition Act 2011”, en rättsakt som förbjuder amerikanska flygoperatörer att delta i EU:s utsläppshandel. Kina antog en lika fast hållning och förbjöd samtliga kinesiska flygbolag från att delta i EU ETS utan tillstånd från den kinesiska regeringen – en inställning som även Indien verkade benägen att ta till sig. Som en ytterligare motåtgärd avbeställde Kina dessutom sin order på flygplan från den europeiska flygplanstillverkaren Airbus till ett värde av 4 miljarder

amerikanska dollar. Detta fick, i sin tur, den europeiska flygindustrin att sätta press på EU att få stopp på handelskriget, eller mer specifikt ”koldioxidbråket”. Utöver detta antog fler än 20 länder en gemensam deklaration i vilken de anklagar luftfartsindustrins medverkan i EU ETS för att strida mot internationell rätt och varnar för att rättsliga tvister inför WTO och ICAO kan komma att bli aktuella.

De senare typerna av sammanstötningar har undvikits. I november 2012 valde EU att införa ett undantag från tillämpningen av luftfartsdirektivet – ett beslut som har beskrivits som att EU ”stoppas klockan” när det gäller att inkludera internationell luftfart (kommande och avtagande från EU:s flygplatser) i EU ETS. Undantaget innebär att inga sanktionsåtgärder vidtas mot flygbolag som inte rapporterar utsläpp, eller som inte överlämnar utsläppsrätter för trafik till och från tredje land för året 2012 (beslut nr 377/2013/EU). Enligt EU:s klimatkommissionär Connie Hedegaard, så är intentionen med beslutet att ge rum åt ICAO att komma fram till en överenskommelse om att införa ett internationellt regleringsramverk för utsläpp från luftfarten. ”Klockan stoppas” bara temporärt för luftfartsdirektivets internationella tillämpning, och EU har hotat med att ”starta klockan” igen om ingen internationell överenskommelse kan träffas för att ersätta det.

Detta hot har inte behövt realiseras. ICAO sammanträdde 24 september–4 oktober 2013 och bestämde att ett internationellt marknadssystem för reglering av utsläpp från luftfart ska arbetas fram innan 2016 och börja användas 2020. EU lyckades således införa internationella åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser från luftfarten. Kompromissen blev dock att EU fick gå med på att avveckla luftfartsdirektivets tillämpning på flygningar utanför EU:s luftrum. Detta betyder att EU har lyckats med att *initiera* ett internationellt samarbete för att motverka klimatförändringar, men inte med att *substituera* för avsaknaden av åtgärder i andra regioner i världen.



## EU, klimatskydd och globalt ledarskap

EU:s klimatskydd, här exemplifierat av EU ETS, är i stort konstruerat för att förverkliga EU:s ledarambitioner på global nivå. Dessa ambitioner har sporrat mycket vetenskaplig debatt. De har genererat vetenskapliga studier av EU:s ledarskapsroll i klimatfrågor, men också av förhållandet mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna i klimatpolitiken och av relationen mellan EU och andra stora ekonomier inom den internationella klimatregimen. Exempel på detta är de studier som har publicerats av statsvetarna Charles Parker och Christer Karlsson vid Uppsala universitet. De tidigare avsnitten i detta kapitel har visat att EU:s ledarskap i det här sammanhanget yttrar sig på åtminstone två sätt: genom *uppmuntran av faktiska åtgärder* mot klimatförändring och som *substitut* för underlåtenheten att vidta åtgärder i andra regioner. EU ETS är ett uppenbart exempel på EU:s försök att skapa en grundpelare för ett framtida globalt system för handel med utsläppsrätter. Att man utvidgat möjligheterna att koppla EU ETS till andra handelssystem med utsläppsrätter illustrerar EU:s försök att få till stånd en bred delaktighet i arbetet mot klimatförändringar. Det gör också införandet av möjligheten att investera vinster från utsläppshandeln i åtgärder för att minska påverkan, och hantera effekterna, av klimatförändringar.

Den ledande forskaren i miljö rätt Cinnamon Carlarne vid Ohio State University, hör till dem som bedömer att EU:s ambitioner har fungerat som en drivkraft för den nuvarande FN-klimatregimen och försöken att förhandla fram ett post-Kyoto ramverk. Skälet är att EU så tydligt uppmuntrar till att klimatåtgärder beslutas via internationella förhandlingar. Ett exempel på detta är att luftfartsdirektivet kräver att aktörer som är verksamma inom EU, men som har sin hemvist utanför unionen, deltar i utsläppshandeln bara så länge som det saknas en internationell överenskommelse kring utsläpp från luftfarten. EU:s huvudsakliga strategi för att tackla klimatproblemen, EU ETS, antogs dessutom med utgångspunkt i vad som hade föreslagits på internationell nivå – även om EU inte var tvunget att införa just utsläppshandel för att leva upp till sina internationella åtaganden. Ur detta perspektiv utgör EU en ledande referenspunkt

när det gäller försök att leva upp till internationella ambitioner på klimatområdet.

Ett exempel som belyser EU:s mer kraftfulla ledarskap på klimatområdet är strävan att kompensera för underlåtenheten att vidta åtgärder utanför unionens gränser – om än bara tillfälligt. Luftfartsdirektivets tillämpningsområde är en uppenbar kompensationsmekanism av detta slag, och visar hur EU sprider sina värderingar till den globala nivån. Här stammar EU:s politiska och ekonomiska inflytande från dess marknadsmakt. EU använder sin marknadsmakt för att säkerställa att de egna normerna och sedvänjorna efterlevs även av den övriga världen. Med tanke på den inre marknadens internationella attraktionskraft finns det skäl att tro att EU kan säkerställa att just det här miljöproblemet står kvar på dagordningen i globala sammanhang.

Strävan efter att bli global ledare i miljöfrågor är inte en ny ambition för EU. I frågor som rör miljöskydd har EU ofta tagit initiativ, till exempel genom att förespråka reglering av kemikalier och skydd av biologisk mångfald. Unionen har också varit pådrivande för att göra internationella handelsinstitutioner – exempelvis WTO – ”grönare”. EU har dock utövat ett särskilt starkt ledarskap när det gäller åtgärder mot klimatförändringar. När EU-kommissionens ordförande Barroso mottog Nobels fredspris 2012, pekade han exempelvis ut kampen mot klimatförändringar som ett exempel på ”EU:s konkreta engagemang i världen”.

Varför är engagemanget i klimatfrågan en så viktig angelägenhet för EU, och varför strävar unionen mot globalt ledarskap i detta avseende? Till viss del beror det på klimatförändringarnas natur. Problemet delas av hela världen, vilket inte bara förutsätter att världssamfundet agerar på global nivå, utan också innebär att varje lokal åtgärd mot klimatförändringar spelar en bredare roll – och har betydelse också internationellt. En annan viktig aspekt av EU:s internationella ledarskap i klimatfrågor är att det utvecklas i en tid då behovet av internationellt ledarskap är stort. Det internationella misslyckandet i klimatfrågan har blivit uppenbart. Vare sig juridiska alternativ, eller närmare detaljer kring framtida åtgärder har kunnat beslutas inom FN:s klimatförhandlingar sedan Kyotoprotokollet

löpte ut 2012. I en artikel från 2009 har forskarna Kati Kulovesi, Elisa Morgera och Miquel Munoz påpekat att en sådan öppning i den multilaterala klimatregimen lämnar utrymme för aktörer att vidta åtgärder individuellt.

Utöver detta ger ledarskapet i klimatfrågan en stimulans för EU:s ekonomi. EU ETS har utmålats som en möjlighet för EU att säkerställa sin ekonomiska konkurrenskraft på den globala marknaden. EU strävar nämligen efter att etablera sig som ledande inom teknikutvecklingen för att motverka klimatförändringar, men efterfrågan på grön teknologi kan bara öka om det finns en bred enighet om att utsläppen av växthusgaser måste minska. Enligt EU:s klimatkommissionär Connie Hedegaard är EU ETS en nyckelstrategi för unionen i kapplöpningen om grön tillväxt och gröna jobb.

Som nämnts tidigare i kapitlet ligger det också i unionens intresse att av konkurrensskäl uppmuntra internationella åtgärder mot klimatförändringar. Det europeiska näringslivet hamnar i ett ogynnsamt läge så länge som EU:s strikta och ambitiösa regler kring klimatförändringar inte kan omvandlas till en global överenskommelse som ställer lika strikta krav på de utomeuropeiska företagen, som på de europeiska. Detta är ännu ett motiv för EU att sätta stor press på andra stater att samverka i kampen mot miljöproblemen, inklusive klimatförändringarna.

Att inta en ledarroll i arbetet mot klimatförändringar är också viktigt ur legitimitetssynpunkt, av åtminstone tre anledningar. För det första har ett sådant ledarskap kapaciteten att legitimera EU:s långtgående regler inom området och på så sätt "skydda" EU mot en potentiell rättslig prövning vid WTO. Med andra ord, skaffar sig EU möjligheten att rättfärdiga eventuella handelshinder med hänvisning till globalt accepterade miljökrav. För det andra så har medborgarnas avvisande av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (2005) inneburit att europeiska ledare länge sökt desperat efter frågor som kunde mottas bättre och legitimera EU som en rättslig auktoritet. Arbetet mot klimatförändringar uppfattas vara en sådan fråga. För det tredje bedöms ledarskap i klimatfrågan öka EU:s trovärdighet på den internationella arenan. För att vara mer specifik kan sägas att EU, för att vara en trovärdig global ledare

är tvunget att lyckas implementera sin klimatrelaterade agenda inom unionen, samtidigt som den kopplas till externa åtgärder mot klimatförändringar. Detta gäller särskilt ur utvecklingsländernas synvinkel, eftersom dessa anser att regioner, så som EU, bidrar till att klimatförändringar sker, och därför begär de att exempelvis EU tar sitt ansvar innan ens utvecklingsländerna överväger sin medverkan.

Motiven bakom de beskrivna ledarambitionerna är mångsidiga, vilket oundvikligen påverkar hur rättsakterna på klimatområdet konstrueras och införs. Robert O. Keohane och David G. Victor, två ledande amerikanska akademiker på området, menar att de mångfacetterade skälen för att vidta åtgärder mot klimatförändringar leder till att varje försök att skapa en omfattande regim är orealistiska. De föreslår istället att fokus måste riktas mot hur dessa distinkta rättsakter samspelar i ett ”regimkomplex” för styrning av klimatåtgärder. Frågan som då väcks är om – och i så fall hur – EU:s klimatregim passar in i en global regim med anspråk på gränsöverskridande jurisdiktion och normer från flera olika nivåer i rättssystemet, den globala, den regionala och den nationella nivån.

## Ledarambitioner i ett regimkomplex: ”Gecko-effekten” av EU:s klimatskydd

De tidigare avsnitten har visat hur EU:s ledarambitioner kommer till uttryck genom en aktiv klimatpolitik och införandet av omfattande klimatåtgärder. Sammanfattningsvis skulle man kunna säga att EU försöker skapa en ”Brysseleffekt” i den globala klimatfrågan; alltså att få till stånd klimatåtgärder även bland länder som inte själva har förpliktigt sig att genomföra sådana. EU har också instiftat rättsakter som syftar till att kompensera för underlåtelse att vidta åtgärder utanför EU:s jurisdiktion. Mot denna bakgrund har, som tidigare beskrivits, bland andra forskaren Anu Bradford argumenterat att EU:s styrka ligger i dess makt att *unilateralt* reglera globala marknader via sin egen interna marknad. Det vill säga att EU:s trumf på hand är förmågan att införa regler inom en rad områden, som sedan efterlevs även utanför EU.

EU:s miljöengagemang existerar dock inte i ett vakuum, utan utövas snarare i en kontext där styrningen sker på flera nivåer, i vad som kallas ett regimkomplex. Det innebär att de samlade åtgärderna mot klimatförändringar växer fram på ett fragmenterat sätt; de vidtas av lokala, nationella, regionala och globala normgivare i såväl den offentliga som den privata sektorn. Denna multilaterala regleringsmiljö brukar ses som en god grund för så kallad regleringskonkurrens. Tanken är då att en konkurrens mellan olika regelsystem ska främja det regelsystem som visar sig bäst lämpat att reglera klimatförändringar. Ur detta perspektiv bestämmer konkurrensen mellan olika regleringar hur jurisdiktionen över gränsöverskridande problem ska fördelas mellan stater – och i slutändan också vem som får ledarskapet över klimatregleringarna. Det betyder att EU:s ledarskapsambitioner bara kan förverkligas om normgivare – i det här fallet utanför EU:s jurisdiktion – följer just de miljöstandarder som EU sätter och understödjer med sin marknadsmakt. Det pekas ofta ut att regler om marknadstillträde har blivit ett allt vanligare regleringssätt och en del av den moderna mångfalden av regleringar (regleringspluralismen).

Det finns åtminstone två fördelar med denna typ av pluralistiskt tillvägagångssätt för att reglera klimatförändringar. För det första så minskar det pressen för att uppnå en global konsensus kring vilka åtgärder som ska vidtas mot klimatförändringar. EU har, till exempel, investerat kraftigt i EU ETS och sitt klimat- och energipaket. Det hade troligen varit svårt att komma överens med EU om att anta ett annat tillvägagångssätt – även om de andra medlemmarna i UNFCCC hade förespråkade såväl andra regleringsmekanismer som andra utsläppsmål. För det andra så kan en pluralistisk hållning gentemot klimatförändringar leda till vidareutveckling, det vill säga att den kan synliggöra de regelsystem som fungerar bäst och som en annan jurisdiktion därför kan vilja lära sig mer om. Konkurrens mellan olika regelsystem kan, med andra ord, avgöra vilka mekanismer man bör använda sig av för att mest effektivt bekämpa klimatförändringar. Fördelen med regleringspluralism antas vara att det skapar förutsättningar för konkurrens mellan sådana mekanismer.

Det finns en lockelse i att skapa regleringskonkurrens; särskilt när

resultatet från de internationella förhandlingarna om klimatåtgärder inte bara är osäkra, utan dessutom växer fram i snigelfart. Det finns dock en risk att regleringskonkurrens resulterar i en ”kapplöpning mot botten” eller, tvärt emot, i en ”kapplöpning mot toppen”. Denna farhåga avfärdas av bland andra Veerle Heyvaert, ledande forskare vid London School of Economics, med argumentet att det håller på att växa fram ett nytt konkurrensmönster där flera olika regleringsmekanismer består. Detta sker, menar hon, för att aktörer gärna upprätthåller sitt eget ”varumärke”, dvs. det egna regelverket, både av legitimitetsskäl och för att öka sin konkurrensförmåga. Samtidigt vill få aktörer framstå som ”kapplöpare mot botten”. Mot denna bakgrund kan konkurrensen förbli sund, även i regimkomplex där många olika regelverk tillämpas på klimatproblemen.

EU:s klimatregleringar kan sägas ha misslyckats med att ta täten i denna regelkonkurrens. Handeln med koldioxidutsläppsrättigheter är fortfarande begränsad utanför EU:s gränser, och luftfartsdirektivet har sedan ”klockan stoppades” inte åstadkommit någon ”Bryssel-effekt” på internationell nivå. Vad det ovanstående i slutändan illustrerar är det som jag i tidigare arbeten har kallat för ”gecko-effekten” av EU:s klimatregleringar. Geckoödlor kan tappa sin svans som en försvarsmekanism. På samma sätt ser vi nu hur EU, som strävar efter att uppmuntra klimatåtgärder och kompensera för andras brist på handlingskraft, överger en del av sina ambitioner när andra aktörer avstår från att följa unionens exempel, eller vidtar motåtgärder. Som en följd av detta tappar EU den globala effekten av sina klimatåtgärder, precis som geckoödlan tappar sin svans. I ljuset av idén om regleringskonkurrens kan ett sådant utfall förklaras med att EU:s klimatåtgärder inte är lämpade för global användning, och att alla försök att tillämpa dem internationellt därför är dömda att misslyckas.

Vikten av gecko-analogin ligger dock i något annat. Den får sin relevans genom att belysa effekterna av ambitionen att axla ett *globalt* ledarskap i en klimatregim med flera nivåer, där konkurrensen om regelfördelar är stark. När EU försökte införa klimatregler med internationell effekt genom att förlita sig på sin marknadsmakt, så misslyckades man. Det vittnar om att det är mycket svårt att skaffa

sig ensam jurisdiktion över gränsöverskridande problem som hantearas på basis av marknadsmekanismer och regleringskonkurrens.

Det kan tyckas att gecko-analogin målar upp en dystert bild av EU som en aktiv men stukad klimatkämpe. Visst, i nuläget står det klart att EU inte kan införa sina egna regler på industrin utanför unionens gränser – men EU har ändå lyckats sätta tryck på de länder som inte har tagit motsvarande ansvar för klimatskyddet. Detta märks tydligt i och med att ICAOs generalförsamling har gått med på att anta ett globalt politiskt ramverk om utsläpp från luftfarten. Ramverket ska underlätta medlemsstaternas tillämpning av marknadsbaserade styrmedel för utsläpp från internationell luftfart, och stödja utvecklingen av ett globalt marknadsbaserat styrmedel. Inför ICAO:s möte hade EU lyckats spänna sina muskler och visa sin beslutsamhet vad gäller det nödvändiga i att införa ett globalt klimatskydd. Nu bör fokus ligga på att skapa en stark röst för EU som helhet. Det kräver att medlemsstaterna är eniga om hur det internationella klimatskyddet bör utarbetas, men också att de arbetar för en ännu starkare inre marknad. Genom den inre marknaden kan EU utöva betydande miljöpolitiska påtryckningar – även om dessa inte leder till en global tillämpning av just unionens version av klimatreglerna.

## Kristallkulan: Framtiden för EU:s klimatskydd och dess globala effekter

Det här kapitlet har belyst några av EU:s viktigaste inhemska åtaganden på klimatområdet och hur de används för att förverkliga EU:s ambition att bli internationellt ledande på området. EU strävar efter att bli ledande av flera olika anledningar, inklusive att stimulera sin ekonomi och att etablera sig som en legitim ledare inför såväl sina egna medborgare som världssamfundet. En del rättsakter, i synnerhet de som syftar till att kompensera andras brist på handlande – här exemplifierade av luftfartsdirektivet – har mötts av starka protester. Motståndet har i synnerhet kommit från länder som USA, Indien, Ryssland och Kina som hittills har visat sig vara relativt saktmodiga när det gäller att enas om ett globalt system för att hantera klimat-

förändringar. Till följd av detta motstånd har EU förlorat en del av de externa effekterna av sina klimatåtgärder, vilket visar att även en av världens starkaste ekonomier kan uppleva svårigheter att förlita sig på sin marknadsmakt för att säkerställa ett gott miljöskydd och fortsatta åtgärder mot klimatförändringar på ett internationellt plan. Vilka förväntningar kan vi då ha när vi blickar framåt?

EU är mycket hängiven sina klimatåtaganden. Det långsiktiga målet för unionen är att skapa ett konkurrenskraftigt och utsläppsnålt samhälle till år 2050, genom att minska de inhemska utsläppen med 80 procent jämfört med 1990 års nivåer. Målet slås fast i EU:s ”Färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050”. Grundtanken i färdplanen är att flera åtaganden måste göras för att åstadkomma förändring. Bland annat måste EU främja användningen av hållbara biobränslen och resurs- och energieffektiva industriprocesser. Man behöver också effektivisera energianvändningen i exempelvis byggnader, jordbruk och skogsbruk. EU-kommissionen, som har lagt fram färdplanen, är tydlig med att EU inte kan åtgärda klimatförändringarna på egen hand och att ett internationellt samarbete krävs. Ambitionen de kommande åren är därför att fortsätta att engagera och motivera andra regioner och länder genom att formulera och genomföra en ambitiös inhemsk klimatpolitik – dock utan ”Brysseffekten” som skulle ha kunnat substituera för bristen på klimatåtgärder utanför EU:s territorium.

Det finns många utmaningar på vägen mot EU-kommissionens framtidsvisioner. Först måste man på EU-nivån ta ställning till om man ska genomföra reformer (och i så fall vilka) för att minska antalet utsläppsrätter och därmed höja deras pris. I nuläget finns det ett överskott på ungefär 2 miljarder utsläppsrätter på marknaden. Under 2013 slängde Europaparlamentet ut en livboj till EU ETS-systemet genom att fatta beslutet att frysa ett stort antal utsläppsrätter så att deras pris kunde stabiliseras. Industrin har redan uttryckt en önskan om att genomföra regelbundna revisioner för att minska antalet utsläppsrätter, istället för att fatta sådana beslut *ad hoc*.

Priset på koldioxidutsläpp förväntas också påverkas när Australiens utsläppsmarknad kopplas samman med EU ETS år 2018. Från och med 2015 kan australisk industri köpa upp till 50 procent av sina



utsläppsrätter i EU ETS och tanken är att de två handelssystemen ska vara helt sammankopplade 2018. Innan sammanslagningen måste dock ett gemensamt regelverk skapas, vilket kan bli svårt, med tanke på att EU-kommissionen i ett nytt fall inför EU-domstolen yrkar på att rådet inledde förhandlingarna med Australien utan att ha mandat för detta (se Mål C-425/13).

Ytterligare ett viktigt kommande beslut rör luftfartsdirektivets framtida tillämpningsområde. EU-kommissionen har föreslagit att direktivet ska börja tillämpas igen, men då bara på flygsträckor inom europeiskt luftrum. Detta förväntas rådet tillsammans med Europaparlamentet ta ställning till under 2014. EU tycks ha dragit lärdom av sitt försök att ge EU ETS en global räckvidd utan att basera detta på internationella överenskommelser. EU kan inte agera unilateralt för att motverka de globala obalanserna i ansvar för klimatet – men med en fortsatt hög ambitionsnivå kan unionen utöva oerhört nyttiga påtryckningar i den riktningen.

## Källor och litteratur

Litteraturen om det globala klimatskyddet är omfattande och för att förstå dess kärna rekommenderar jag Kati Kulovesis kapitel ”Exploring the Landscape of Climate Change Law and Scholarship: Two Emerging Trends” i E. Hollo, K. Kulovesi och M. Mehling (red.), *Climate Change and the Law* (Hamburg: Springer, 2013) och min artikel ”Ending the Honeymoon: Deconstructing Emissions Trading Discourses” (*Journal of Environmental Law* 21:443, 2009).

Det internationella arbetet mot klimatförändringar redogörs tydligt på IPPCs hemsida (<http://www.ipcc.ch>). För intressanta redogörelser för hur det internationella klimatskyddet fungerar, läs gärna Joanne Scotts kapitel, ”The Multi-Level Governance of Climate Change” i P. Craig och G. de Burca (red.), *The Evolution of EU Law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), samt Robert O. Keohane och David G. Victors artikel, ”The Regime Complex for Climate Change” (*Perspectives on Politics* 9:7, 2011).

För den som vill få en överblick över EU:s klimatskydd hänvisar

jag till en bok redigerad av Andrew Jordan m.fl., *Climate Change Policy in the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010). Läs också om EU:s klimatpolitik utifrån klimatkommissionären Connie Hedegaards iakttagelser ([http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/hedegaard/headlines/speeches\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hedegaard/headlines/speeches_en.htm)).

För en utmärkt beskrivning av EU:s klimat- och energipaket rekommenderar jag Kati Kulovesi, Elisa Morgera och Miquel Munoz artikel ”Environmental Integration and Multi-faceted International Dimensions of EU Law: Unpacking the EU’s 2009 Climate and Energy Package” (*Common Market Law Review* 21:829, 2009). En redogörelse av Direktiv 2009/29 finner man i min artikel ”The EU ETS Directive Revised: Yet Another Stepping Stone” (*Environmental Law Review* 11:279, 2009).

Debatten om hur marknadssystem används, eller kan användas, för att reglera miljön är ännu inte så omfattande inom juridiken men jag har skrivit en sådan analys; *Emissions Trading Schemes: Markets, States and Law* (Oxford: Hart Publishing, 2013).

En omfattande litteratur har växt fram om utvidgningen av EU ETS till flygbranschen. För en skarp beskrivning av förhållandet mellan detta klimatskydd och internationell miljö rätt hänvisar jag till Joanne Scott and Lavanya Rajamanis artikel ”EU Climate Change Unilateralism” (*European Journal of International Law* 23:469, 2012). Här är rättsfallet *Air Transport Association of America m.fl.* från 2011 (C-366/10) också högst relevant. För en analys av EU-domstolens domslut, se mitt bidrag; ”Legalising Environmental Leadership: A Comment on the CJEU’s Ruling in C-366/10 on the Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme” (*Journal of Environmental Law* 24:345, 2012).

Vad gäller debatten om EU:s ledarambitioner med hänsyn till klimatförändringar så rekommenderar jag *Europaperspektiv 2008: EU och den globala klimatfrågan* (P. Cramér, S. Gustavsson och L. Oxelheim, red., Stockholm: Santérus förlag), samt Anu Bradfords artikel ”The Brussels Effect” (*Northwestern University Law Review* 107:1, 2012). De viktigaste officiella dokumenten vad avser EU:s insatser i detta sammanhang finner man på kommissionens hemsida om klimatförändringar ([http://ec.europa.eu/dgs/clima/mission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/clima/mission/index_en.htm)).



# Människohandel som uttryck för globala obalanser: Vad gör EU?

av Anna Jonsson Cornell

Enligt uppskattningar gjorda av Internationella arbetsorganisationen (ILO) utsattes 20,9 miljoner personer globalt för någon form av tvångsarbete eller tvingad prostitution under perioden 2002–2011. Av dessa uppskattas 5,5 miljoner vara barn som utsatts för människohandel. Enligt siffror från FN:s drog och brottsbekämpningsbyrå (UNODC) sker människohandel i 79 procent av fallen för sexuella ändamål, 18 procent för tvångsarbete och 3 procent för övriga former av utnyttjade, exempelvis organstöld. Enligt samma beräkning är offren till 66 procent kvinnor, 13 procent flickor, 12 procent män och 9 procent pojkar. I en EU-rapport som publicerades 2013 och som för första gången presenterar en statistisk analys av förekomsten av människohandel i EU framkommer att 23 632 människor föll offer för människohandel i Europeiska unionen mellan 2008 och 2010. Globalt uppskattas människohandel generera vinster motsvarande cirka 215 miljarder svenska kronor årligen, varav hälften genereras i industrialiserade ekonomier. De ekonomiska vinsterna är enorma samtidigt som det mänskliga lidandet för dem som utsätts för människohandel är oacceptabelt.

Av historiska, humana och moraliska skäl anses alla former av handel med människor vara en mycket grov, allvarlig och fullständigt oacceptabel brottslig verksamhet. Allt från slavhandeln fram till dagens handel med kvinnor, barn och män för olika syften har fördömts och förkastats. Människohandel kränker flera av våra viktigaste och mest grundläggande mänskliga fri- och rättigheter, närmare bestämt rätten till liv, rätten till sin kropp, rätten till privat-

liv, rätten att inte utsättas för tortyr och annan hänsynslös och kränkande behandling, samt rätten till fri rörlighet, bara för att nämna några av de viktigaste. I demokratiska stater är dessa rättigheter starka och i den mån de kan inskränkas är det under begränsade och i lag reglerade former och omständigheter. Ofta är det samhällets svagaste individer som utsätts för denna allvarliga brottslighet och inte sällan sker det till vinning för de grupper i samhället som lever i ekonomiskt och materiellt välstånd.

Många faktorer bidrar till att människor faller offer för människohandel. Globaliseringen av våra ekonomier och den ökade förflyttningen över gränser för såväl kapital som personer kombineras idag med en ökad kännedom om vilka möjligheter till välstånd som finns i andra världsdelar. Stora globala skillnader i socialt välstånd och kostnader för arbetskraft stimulerar därför migration och exploatering av andra människor. Därutöver medför väpnade konflikter, krig, miljökatastrofer och svält att människor flyr och blir sårbara för exploatering. I ett forskningsprojekt vid Uppsala universitet som slutredovisades 2009 visar Louise Shelley att människor som lever i icke-demokratiska stater och i avsaknad av rättsstatlighet och jämställdhet mellan könen tenderar att vara mer utsatta för människohandel.

De globala obalanser som bidrar till människohandel är inte bara välstånds- och säkerhetsgapen, utan även skillnader i engagemang, vilja och förmåga att vidta nödvändiga åtgärder för att bekämpa människohandel. Staters juridiska skyldighet att agera för att motverka människohandel är här särskilt viktigt att lyfta fram. En central fråga är exempelvis brottsoffskyddet och vilken stat som har det yttersta ansvaret för att hjälpa människohandelsoffer. Är det offrets hemland, som inte sällan saknar så väl resurser som politisk vilja att hjälpa, eller är det landet i vilket människohandelsoffret har utnyttjats? I det senare landet finns i de flesta fallen resurserna. Det som tenderar brista är den politiska viljan och kunskap om problemets art, samt insikten om att efterfrågan är en av de absolut viktigaste faktorerna som föder människohandel.

Människohandel är oftast, men inte alltid, ett gränsöverskridande brott vilket innebär att bekämpningen av detsamma sällan och föga

framgångsrikt kan utformas och genomföras i enbart ett land. Internationellt och regionalt samarbete är av yttersta vikt och ett sådant samarbete berör inte bara brottsbekämpande myndigheter; även sociala myndigheter och frivilligorganisationer bör ta och tar en aktiv roll för att motverka människohandel. Detta ställer stora krav på internationell och regional samordning av såväl politik och lagstiftning, som mer operativa insatser. Europeiska unionen har en viktig roll att spela i denna kontext.

Europeiska unionen har satt människohandel högt på sin prioriteringslista och driver denna fråga såväl internt som i förhållande till tredjeländer, det vill säga länder som inte är medlemmar av EU. Kampen mot människohandel utgjorde initialt ett viktigt led i kampen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, men efter den elfte september 2001 blev den del av en ökad säkerhetsisering av brottsbekämpningen där kampen mot terrorismen styrde inriktningen. Med säkerhetsisering avses i detta fall att den säkerhetspolitiska aspekten fick ett betydande inflytande på utformningen av politiken inom brottsbekämpningens område. Efter att Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 och Stockholmsprogrammet – som fastställer riktlinjerna för EU:s åtgärder inom politikområdet frihet, säkerhet och rättvisa – antogs, har dock EU:s insatser kompletterats med ett tydligt rättighetsperspektiv med brottsoffrets rättigheter i fokus. Under lång tid har det framförts av forskare och aktivister att människohandel bara kan bekämpas med ett holistiskt och integrerat synsätt vilket inkluderar förebyggande insatser, brottsbekämpning och lagföring, samt skydd för särskilt utsatta grupper. Den linje som EU idag driver i kampen mot människohandel omfattar alla dessa perspektiv. Men människohandeln verkar inte minska i omfång. Antalet dömda är samtidigt mycket lågt i förhållande till den uppskattade förekomsten av människohandel. Detsamma gäller antalet identifierade brottsoffer. Hur kan vi förklara att människohandeln inte minskar trots all politisk uppmärksamhet, och åtgärder av olika slag från EU:s sida? Detta är en av huvudfrågorna för detta kapitel.

En av de viktigaste redskapen som EU har till hands i kampen mot människohandel är lagstiftningsåtgärder. Den 5 april 2011 antog Europaparlamentet och rådet direktiv 2011/36/EU om förebyggande

och bekämpande av människohandel och skydd av dess offer (människohandelsdirektivet). Den 15 april 2013 hade bara sex av EU:s 27 medlemsländer helt införlivat direktivet med den nationella lagstiftningen. Fristen för införlivande löpte ut den 6 april 2013. Direktivet innehåller viktiga straffrättsliga bestämmelser, bestämmelser om stöd till offren samt förebyggande insatser. En viktig slutsats att dra av att medlemsländerna dröjer med att införliva människohandelsdirektivet är att det finns stora skiljelinjer, inte bara mellan EU och tredjeländer utan även inom EU, vad gäller synen på hur människohandel bör bekämpas. Det är inte bara det bristande genomförandet av EU-rätten som utgör ett problem. Det faktum att alla operativa åtgärder ska genomföras av nationella myndigheter skapar också utmaningar. Olika syn på, och lagstiftning kring, prostitution utgör ytterligare en försvårande faktor. Dessa är några av de utmaningar som finns inom EU vad gäller implementeringen av åtgärder mot människohandel.

Detta kapitel kommer att utforska människohandelns drivkrafter, identifiera dess offer och aktörer, samt beskriva och problematisera EU:s åtgärder i kampen mot människohandel såväl internt som externt, och med särskild fokus på EU:s lagstiftningsåtgärder. EU:s politik mot människohandel tar sin utgångspunkt i den grova kränkning av människorätten som detta brott innebär. Den övergripande frågan i detta kapitel är om EU klarar att upprätthålla sin ambitionsnivå i arbetet för att motverka människohandel. Som kommer att framgå är det tydligt att svårigheterna att genomföra EU:s politik mot människohandel internt innebär en utmaning för EU att agera som en enad och stark aktör på den internationella arenan.

## Den internationella rätten och globala åtgärder mot människohandel

Innan vi fördjupar oss i frågan ”vad gör EU?” behövs en förståelse av den folkrättsliga regleringen av människohandel eftersom denna utgör utgångspunkten för EU:s åtgärder på området. Brottet människohandel fick sin första internationellrättsliga definition i det så

kallade Palermoprotokollet – ett tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot transnationell organiserad brottslighet – som antogs år 2000. Initiativet till protokollet togs av Argentina, ivrigt påhejat av EU och USA. Protokollet medför bland annat en skyldighet att kriminalisera och lagföra människohandel. Trots att protokollet innehåller viktiga regler för brottsofferskydd så är bedömare överens om att lagföringsperspektivet är det dominerande i protokollet. 124 stater har undertecknat och ratificerat protokollet, inklusive USA, Ryssland, Kina, Nigeria och majoriteten av EU:s medlemsstater. Efter antagandet av protokollet har regleringen på området stärkts regionalt och nationellt, i exempelvis Afrika, Asien och Europa.

Den rättsliga definitionen av människohandel är komplicerad och varierar från land till land. Det finns även skillnader mellan definitionerna i de olika internationella och regionala rättsliga instrumenten. Vanligtvis brukar människohandel åtminstone anses omfatta att någon genom att använda sig av otillbörliga medel, som till exempel hot, våld eller utnyttjande av en någons sårbara ställning, tar kontroll över en annan person med syftet att exploatera denne för egen vinnings skull.

Med tanke på att åtgärder mot människohandel per definition måste involvera politikområden som migration, arbetsmarknad, jämställdhet och prostitution, samt att brottet ofta har en gränsöverskridande karaktär, så måste den internationella konsensus som Palermoprotokollet ger uttryck för betraktas som mycket viktig, och som ett nödvändigt första steg i kampen mot människohandel. I en avhandling i internationell straffrätt som försvarades vid Uppsala universitet hösten 2013 argumenterade dock författaren Dominika Borg Jansson att Palermoprotokollets snäva definition av människohandel är problematisk och att den försvårar implementeringen på nationell nivå. Liksom all internationell rätt implementeras Palermoprotokollet genom att införlivas i nationell rätt. Borg förde fram den snäva internationella definitionen som den huvudsakliga förklaringen till varför så få döms för människohandelsbrott.

Samma slutsats kommer Venla Roth till i sin mycket omfattande och intressanta studie från 2012, om svårigheterna att definiera människohandel och identifiera människohandelsoffer. Roth instämmer



i den konsensus som råder inom forskningen vad gäller bristerna i Palermoprotokollets definition av människohandel. Samtidigt lyfter hon fram protokollets stora betydelse för att väcka uppmärksamhet kring frågan och dess funktion som en katalysator för regional och nationell lagstiftning. Hennes förklaring till Palermoprotokollets brister är att det är en kompromiss mellan olika läger vad gäller synen på prostitution (legalisera, lämna oreglerat eller kriminalisera) och att det är just denna brist på samsyn som är huvudförklaringen till att det är så svårt att definiera människohandel och identifiera människohandelsoffer. Så länge som vi inte kan identifiera människohandelsoffer på ett adekvat sätt kommer åtgärder mot människohandel att vara ineffektiva och brottets förekomst kommer därmed inte att minska.

Palermoprotokollet medför en annan viktig fråga, nämligen staters folkrättsliga ansvar att motverka människohandel. Frågan om staters folkrättsliga ansvar har inte behandlats särskilt ingående i forskningen om människohandel och förtjänar därför att särskilt uppmärksammas här. Utgångspunkten för staters folkrättsliga ansvar är, något förenklat, de åtaganden som följer av ratificering av internationella konventioner, bindande folkrättsliga principer och sedvänjor. När en stat har ratificerat exempelvis Palermoprotokollet har den staten ett folkrättsligt ansvar att implementera och följa konventionen. Den folkrättsliga förpliktelsen kan vara svår att rättsligt sanktionera, men är ändå betydelsefull. Staters folkrättsliga åtaganden kan nämligen fungera som en måttstock vid utvärderingar av nationella åtgärder för att motverka människohandel. Internationella och regionala organisationer använder dem just på detta vis i granskningar och utvärderingar. Resultaten kan sedan användas i förhandlingar av olika slag. Inte bara EU utan även USA sätter människohandel högt på sin politiska agenda. Sedan 2001 publicerar amerikanska utrikesdepartementet en årlig rapport i vilken de analyserar och utvärderar åtgärder mot människohandel i ett stort antal länder. Rapporterna bidrar till en granskning av implementeringen av Palermoprotokollet. Dessa rapporter används därutöver som kunskapsunderlag av ett stort antal aktörer, såväl statliga som icke-statliga, samt i förhandlingar med utländska reger-

ingar. Det finns således en viktig politisk dimension kopplad till den folkrättsliga förpliktelsen för stater.

En stat anses ha brutit mot en folkrättslig förpliktelse när en åtgärd eller frånvaro av åtgärd kan hänföras till staten, samt när denna åtgärd, eller frånvaro därav, innebär ett brott mot en folkrättslig förpliktelse. Båda kriterierna måste vara uppfyllda. I vårt specifika fall är denna folkrättsliga förpliktelse att kriminalisera människohandel, förebygga människohandel och skydda brottsoffer i enlighet med Palermoprotokollet. Åtgärder som kan hänföras till stater och som därmed faller under staters ansvar definieras brett i folkrätten. Med åtgärder avses såväl lagstiftning som förvaltning och administration. Som ett konkret exempel kan nämnas en tulltjänsteman som ser mellan fingrarna och låter människohandel pågå. Personen i fråga bryter sannolikt mot nationell rätt och dennes agerande innebär att staten i fråga sannolikt bryter mot sina folkrättsliga förpliktelser. Staten är folkrättsligt ansvarig om tulltjänstemannen utövar offentlig makt och representerar ett statligt organ. Om det därutöver visar sig att det finns brister i den nationella lagstiftningen, som innebär att statens förpliktelser enligt Palermoprotokollet inte kan uppfyllas, innebär det också att staten har brutit mot en folkrättslig förpliktelse. Staters ansvar inkluderar även handlingar av icke-statliga aktörer, om staten har misslyckats att förebygga ett visst agerande, exempelvis genom att inte kriminalisera och lagföra människohandel, eller undlåta att skydda ett brottsoffers rättigheter på grund av brister i lagstiftningen eller andra faktorer. Vad gäller staters ansvar under internationell människorätt är det numera vedertaget att stater har långtgående positiva förpliktelser, vilket omfattar en skyldighet att skydda, respektera och implementera mänskliga fri- och rättigheter.

Denna princip har fått genomslag i Europadomstolens praxis på så sätt att stater kan hållas ansvariga för brott mot Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (härefter Europakonventionen eller EKMR). Detta blir aktuellt om stater har misslyckats att garantera specifika fri- och rättigheter, som till exempel rätten till liv, eller misslyckats vidta särskilda åtgärder för att skydda en rättighet. En stat som till exempel inte har kriminaliserat människohandel eller lagstiftat om särskilt

skydd för människohandelsoffer, skulle således kunna anses ha brutit mot sina folkrättsliga förpliktelser om det visar sig att denna brist i lagstiftningen eller myndigheters agerande har föranlett att en rättighet har kränkts, vilket Europadomstolens dom i målet *Rantsev mot Cypern och Ryssland* från 2010 är ett utmärkt exempel på. Denna dom och dess betydelse för det europarättsliga ramverket kring människohandel behandlas mer ingående längre fram i denna text.

Låt oss sammanfatta genom att konstatera att staters folkrättsliga skyldigheter inkluderar att lagstifta, skydda, undersöka och lagföra brott mot internationell människorätt, även när den skadliga handlingen inte kan hänföras till staten, om det finns sådana förpliktelser enligt gällande internationell rätt. En sådan förpliktelse finns vad gäller människohandel i och med Palermoprotokollet. I denna kontext är det också viktigt att komma ihåg att alla inblandade stater har ett folkrättsligt ansvar; sändarstater ska skydda den egna befolkningen från att bli handlade med, och mottagarstater bör bland annat fokusera på efterfrågesidan. Kina, Nigeria och Latinamerika som av EU-kommissionen lyfts fram som viktiga sändarländer/regioner har alltså en folkrättslig förpliktelse att skydda sina medborgare från människohandel. Alla berörda stater är också skyldiga att agera på ett sätt som underlättar för transnationellt samarbete mellan brottsutredande myndigheter.

Denna slutsats till trots så kan vi inte undvika den mer politiska frågan: hur bedömer vi staters ansvar, i förhållande till det internationella rättsliga ramverket eller i förhållande till staters förmåga att implementera det? Med förmåga avses här något annat än vilja. Kan och bör man ställa högre krav på mer välmående stater i vilka efterfrågan spirar? Sett från detta perspektiv är det tydligt att det finns en global obalans även vad gäller åtgärder mot människohandel och fördelningen av ansvar. EU har, tillsammans med USA, tagit på sig ledartröjan i kampen mot människohandel, medan länder som Kina och Ryssland, med relativt stora ekonomiska resurser, inte på samma sätt agerat mot människohandel. Obalansen kan således inte enbart förklaras av resurser. Den politiska viljan och synen på folkrätten samt skyddet för mänskliga fri- och rättigheter är också viktiga förklaringar till den globala obalansen vad gäller åtgärder mot människohandel.

## Europarätten och människohandel

EU:s människohandelsdirektiv och Europarådets konvention mot människohandel bygger på och utvecklar Palermoprotokollet. Europarådets konvention mot människohandel antogs 2005 och medför starkare förpliktelser för de stater som har ratificerat konventionen än vad Palermoprotokollet gör, bland annat på grund av ett starkare skydd för människohandelsoffer. Europarådet har därutöver ett särskilt organ för uppföljning och granskning av implementeringen av Europarådets konvention mot människohandel, *The Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* (GRETA). Något liknande finns inte för Palermoprotokollet.

Vi kommer nu att fokusera på det europarättsliga ramverket av relevans för människohandel. Låt oss först notera att begreppet europarätt innefattar mer än bara EU-rätten. Europarätten omfattar även de rättsinstrument och den rättspraxis som härstammar från samarbetet inom Europarådet med sina 47 medlemsstater. De senare delarna av europarätten är inte bara relevanta för EU:s medlemsstater utan även för de medlemmar av Europarådet som inte är EU-medlemmar, som t.ex. Ryssland, Ukraina och Turkiet. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Europadomstolen i Strasbourg, är en del av Europarådet. Den kan pröva staters skyldighet att leva upp till sina åtaganden enligt Europakonventionen, och avgörandena är rättsligt bindande.

Av särskild relevans för frågan om människohandel är Europakonventionen, Europarådets konvention mot människohandel, samt Europadomstolens praxis. Alla dessa delar av europarätten är bindande för de europeiska stater som har ratificerat konventionen mot människohandel, även de som inte är EU-medlemmar. EU:s medlemsstater är dock bara bundna av Europarådets konvention mot människohandel om de har ratificerat den, vilket inte samtliga EU-medlemsstater har gjort (Tjeckien, Estland och Grekland har inte ratificerat konventionen). EU:s medlemsstater är oavsett detta rättsligt förpliktade att genomföra EU:s egna människohandelsdirektiv samt att förhålla sig till övrig relevant EU-rätt, så som till exempel EU:s rättighetsstadga. Artikel 5 i EU:s rättighetsstadga förbjuder uttryckligen människohandel.

I och med antagandet av Lissabonfördraget har EU:s kompetens vad gäller gränsöverskridande brottslighet ökat och detta har även påverkat åtgärderna mot människohandel. Efter att Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 kan EU anta lagstiftning på området, vilket man även har gjort. År 2011 antogs, som redan nämnts, direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (människohandelsdirektivet). Den viktigaste skillnaden mellan det tidigare rambeslutet och det nya direktivet är att direktivet har en vidare definition av vad som bör anses utgöra människohandel samt en tydligare fokus på skyddet för människohandelsoffer. Direktiv har inte direkt effekt i medlemsländerna, som exempelvis EU-förordningar har, utan måste först genomföras i nationell rätt. Direktivet tar sikte på ett visst resultat och lämnar till medlemsstaterna att finna ett lämpligt sätt för själva genomförandet. Tidsgränsen för den tvååriga implementeringsperioden gick ut den 6 april 2013.

Bara sex av 28 medlemsstater har i skrivande stund implementerat människohandelsdirektivet fullt ut; Tjeckien, Finland, Ungern, Lettland, Polen och Sverige. Detta faktum lämnar oss med ett antal viktiga och svåra frågor: Varför har inte övriga medlemsstater genomfört direktivet? Vad är detta ett tecken på? Vad får det för konsekvenser för EU:s åtgärder mot människohandel, såväl inom EU som i förhållande till tredjeland? Behovet för EU att uppfattas som en enad aktör som talar med en röst har lyfts fram av EU:s höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik i ett meddelande till Europaparlamentet och rådet ((KOM 2011) 886 slutlig) gällande mänskliga rättigheter och demokrati i centrum för EU:s yttre åtgärder. Om inte medlemsländerna kan enas internt kring åtgärder mot människohandel, hur ska EU kunna agera effektivt internationellt i en så svårorienterad fråga? (För en generell diskussion om EU:s ambition att tala med en röst i utrikespolitiken, se Lisbeth Aggestams kapitel i boken).

Människohandelsdirektivet och EU:s strategi mot människohandel, som berörs mer ingående längre fram i detta kapitel, är starkt påverkade av Europadomstolens dom i målet *Rantsev mot Cypern och Ryssland* från 2010. Domen innebär att konventionsparternas

skyldigheter vad gäller människohandel har klargjorts. Bakgrunden är följande: Oksana Rantseva kom till Cypern på ett artistvisum. Efter några dagar avvek hon från sin arbetsplats. Hennes arbetsgivare letade upp henne och lämnade in henne till en polisstation med argumentet att hon var en illegal invandrare. Polisen och migrationsmyndigheterna vägrade ta emot kvinnan och hon försvann med sin arbetsgivare. Hon återfanns några timmar senare död utanför en bostad som tillhörde en av arbetsgivarens anställda. Det fanns starka skäl att misstänka att Rantseva förts från Ryssland till Cypern för att tvingas in i prostitution och att detta var skälet till varför hon avvek från sin arbetsplats. Detta till trots inleddes ingen brottsutredning. Inte heller utreddes frågan om hon var offer för människohandel, varken i Ryssland eller på Cypern.

I artikel 4 EKMR stipuleras ett förbud mot slaveri och tvångsarbete. Europadomstolen konstaterade i sin dom att människohandel är en modern form av slaveri och tvångsarbete och att konventionsstaterna har ett positivt åtagande att bekämpa människohandel. Cypern fälldes för brott mot artikel 4 dels på grund av ett visumsystem som underlättade för handeln med prostituerade över landsgränserna, dels för att polisen genom att lämna kvinnan till arbetsgivaren misslyckats med att skydda henne. Ryssland fälldes för brott mot artikel 4 på grund av sitt misslyckande att utreda omständigheterna kring Rantsevas resa till Cypern. Domen innebär att det åligger konventionsstaterna att skydda människohandelsoffer och att utreda människohandelsbrott.

Europadomstolen underströk att staternas ansvar sträcker sig bortom det straffrättsliga och att inte bara befintliga offer ska skyddas utan även framtida. Det ligger således ett stort ansvar på staten att agera proaktivt och förebyggande samt att förhindra att utnyttjandet faktiskt sker genom att förflytta ett potentiellt offer från den farliga situationen. Artikel 4 skapar åtaganden även för sändar- och transitstater att motverka och lagföra människohandel och samarbeta transnationellt för detta, samt att implementera brottsofferskyddet. Detta sammanfattar väl hur den internationella regleringen kring människohandel har utvecklats över tid, från att prioritera kriminalisering och lagföring till att ta sin utgångspunkt

i människorätten och individen som det skyddsvärda intresset. Det ska också noteras att EKMR och Europadomstolens praxis utgör en viktig del av EU-rätten. EU-domstolen i Luxemburg hänvisar ofta till dessa båda rättskällor i sina egna domar. Det ansvar som genom Europadomstolens tolkning av artikel 4 åläggs konventionsstaterna blir därför även vägledande för utvecklingen av EU-rätten på området.

## Kan vi bedöma förekomsten av människohandel?

Människohandel är en dold brottslighet där både förövare och offer håller sig undan. När det gäller förövaren kan detta anses vara en självklarhet. Omständigheterna är dock annorlunda när det gäller människohandelsoffer. Ofta kommer offren från samhällen där det finns en mycket stor misstro mot, och kanske även rädsla för, myndigheter. Detta kombinerat med det faktum att förövarna inte sällan hotar offren, hotar med myndigheter, tar deras identifikationshandlingar och på andra sätt gör offren beroende av sina förövare, gör att människohandelsoffer ofta har mycket svårt att lita på och därmed att samarbeta med brottsbekämpande myndigheter. Dessutom är det inte ovanligt att människohandelsoffer själva har deltagit i verksamhet som är olaglig och som i sig självt kan utgöra grund för utvisning från det land där de befinner sig. Enligt människohandelsdirektivet bör medlemsstater avstå från att lagföra eller straffa människohandelsoffer för deras deltagande i brottslig verksamhet om de har tvingats till sådana handlingar som en direkt följd av att vara utsatta för människohandel. Att offren ser sig som medbrottslingar snarare än offer, kombinerat med att offren inte känner till sina rättigheter bidrar till att det är svårt att identifiera människohandelsoffer och därmed att uppskatta brottets omfattning.

Statistiskt underlag är viktigt för politiskt beslutsfattande och prioriteringar. I tider av finansiella kriser hårdnar kampen om resurser och argumenten vässas. Människohandel står som sagt högt på EU:s prioriteringslista och åtgärderna är många och omfattande. Det är inte orimligt att ställa sig frågan huruvida insatserna är proportio-

nella i förhållande till brottets förekomst, men låt oss först konstatera att människohandelsbrottets art är så allvarlig att detta i sig självt är tillräckligt för att placera frågan högt upp på agendan. Inte desto mindre behövs ett statistiskt underlag för att bedöma behovet och effekterna av planerade och genomförda åtgärder. Ovan nämndes EU-kommissionens rapport om människohandel som presenterades 2013 och som är den första som presenterar statistik kring människohandel på EU-nivå. Låt oss studera rapportens innehåll lite närmare.

Rapporten består av data från EU:s 28 medlemsstater, samt Island, Montenegro, Norge, Serbien, Schweiz och Turkiet. Statistiken från de olika länderna är inte helt jämförbar vilket innebär att resultaten måste tolkas med försiktighet. Till exempel är det bara 15 medlemsländer som har kunnat tillhandahålla information om stöd till människohandelsoffer. Med tanke på att brottsofferperspektivet är en av de viktigaste aspekterna av EU:s åtgärder mot människohandel är detta en allvarlig brist och något som alla medlemsstater behöver arbeta mer målinriktat och effektivt med. Därutöver är det viktigt att notera att ett ökande antal människohandelsoffer inte per automatik kan förklaras med att människohandeln ökar. En parallell förklaring är förmodligen att myndigheter av olika anledningar har blivit bättre på att identifiera människohandelsoffer.

Av rapporten framkommer att det fanns 23 632 människohandelsoffer i EU under perioden 2008–2010. Enligt uppgifter som presenteras i rapporten har antalet offer ökat med 18 procent under den aktuella perioden. Fördelningen mellan könen är dock konstant under perioden; 80 procent är kvinnor och 20 procent män. Av dessa beräknas 15 procent vara barn, varav 12 procent är flickor och 3 procent pojkar. En majoritet av offren, 62 procent, utnyttjas i sexhandel. 25 procent utsätts för människohandel för tvångsarbete och 14 procent faller under kategorin övrigt, som innefattar organhandel, tiggeri och adoptioner m.m. Människohandel för sexuella ändamål ökade varje år under den aktuella perioden. Människohandel för arbetskraftsexploatering var vanligast 2008 med 28 procent, då EU gick igenom en finansiell kris, för att minska med 5 procentenheter 2009 och 2010. Om dessa data bryts ner framkommer det att människohandelsoffer som utnyttjas för sexuella ändamål till 96 procent



är kvinnor och de som utnyttjas för arbetskraftsändamål till 77 procent är män. Kvinnor och flickor är överrepresenterade i kategorin övrigt. Dessa siffror sammantagna bekräftar tidigare forskning som understryker att människohandel fortfarande till stor del är en jämställdhetsfråga.

Ett intressant och tankeväckande resultat i rapporten är att 61 procent av de identifierade människohandelsoffren är EU-medborgare, ofta rumänska eller bulgariska medborgare. Det är fler män (74 procent) än kvinnor (66 procent) som är EU-medborgare och människohandelsoffer inom EU. Trenden är dock att antalet människohandelsoffer som inte är EU-medborgare stiger. Forskning visar att människohandelsoffer ofta har uppehålls- och arbetstillstånd i det land som de påträffas i. Det förekommer också att de vistas temporärt i landet och att de har fallit offer för människohandel redan i en annan EU-medlemsstat i samband med att de har sökt asyl där. Nigeria och Kina är de tredjeländer som flest människohandelsoffer kommer från under den aktuella perioden. De östeuropeiska ländernas förekomst minskade i statistiken efter 2008, medan de central- och sydamerikanska länderna är starkt representerade som sändarländer 2010.

De länder som hade högst antal identifierade och misstänkta offer per 100 000 invånare under perioden 2008–2010 var Cypern, Rumänien, Nederländerna, Bulgarien och Estland. När statistiken bryts ner ytterligare efter olika typer av människohandel framgår det att vad gäller människohandel för sexuella ändamål är Spanien det medlemsland som har högst antal rapporterade offer (1605) år 2010. Därefter kommer Nederländerna (749), Frankrike (726), Tyskland (610), Rumänien (482) och Bulgarien (366). Sverige rapporterade 19 offer vilket är en minskning med åtta sedan 2009. Vad gäller människohandel för tvångsarbete har Rumänien det största antalet rapporterade offer 2010 (503), följt av Storbritannien (139), Nederländerna (121) och Belgien (72).

Uppgifter om hur många offer för människohandel som har identifierats och vilket stöd de har erbjudits är viktiga för att kunna utvärdera EU:s insatser på området. Som framkom ovan var det 2008–2010 enbart 15 av de dåvarande 27 medlemsstaterna som

kunde tillhandahålla sådan information. År 2010 fick totalt 5 086 människohandelsoffer stöd i EU. Ett argument som ofta förs fram mot att ge människohandelsoffer uppehållstillstånd är att detta skulle kunna utnyttjas för att få stanna i ett land som man annars inte har rätt att stanna i. Statistiken visar att i de 18 medlemsländer som hade statistik i frågan tilldelades totalt 965 offer tillfälligt uppehållstillstånd år 2010. I de 19 medlemsländer som för statistik över permanenta uppehållstillstånd som beviljats på grundval av människohandel tilldelades totalt 1 196 personer ett sådant. Det finns, åtminstone inte idag, något statistiskt underlag som bekräftar misstanken om att rätten till uppehållstillstånd skulle missbrukas i detta sammanhang. Däremot redovisar Matilde Ventrella vid brittiska University of Wolverhampton i sin studie om människohandel och människosmuggling till Italien, hur rätten till uppehållstillstånd har bidragit till en effektivisering av insatserna mot smuggling av och handel med människor i Italien.

Låt oss uppmärksamma att människohandelns mörkertal är mycket stort. Siffran som är angiven ovan anses vara toppen av ett isberg. Brottets natur gör att det är svårt att föra en rättvisande statistik. Samtidigt kan vi konstatera att antalet fällande domar i människohandelsmål minskar, från 1 534 fällande domar år 2008 till 1 334 år 2010. Vi kan alltså notera att det inte finns några tecken på att handeln med människor avtar, utan att den snarare ökar samtidigt som antalet personer fällda för människohandel har minskat med 13 procent under 2008–2010. Detta utgör en stor utmaning för EU och dess framtida insatser mot människohandel.

## Människohandelns drivkraft, offer och förövare

Vi konstaterade i föregående avsnitt att handeln med människor inte avtar trots alla försök att motverka den. Bristande implementering av det rättsliga ramverket, svag politisk vilja, samt bristande kunskaper och resurser kan nämnas som möjliga förklaringar. Ytterligare en förklaring är de enorma ekonomiska vinster som människohandel genererar. Det handlar om utbud och efterfrågan samt att risken för

att åka fast bedöms som låg. Som ett belysande exempel kan nämnas det faktum att den ökade efterfrågan på billig arbetskraft i samband med den ekonomiska krisen 2008, enligt den ansvariga kommissionären Cecilia Malmström ska ha medfört en ökning av människohandelsoffer för arbetskraftsändamål. Därutöver visar en rapport från FN:s drog och brottsbekämpningsbyrå, UNODC *Global Report 2012*, att andelen människohandel för tvångsarbete fördubblades från 18 procent 2003–2006 till 36 procent under perioden 2007–2010. I ljuset av detta bör EU:s ökade fokus på att beslagta och konfiskera de vinster som förövarna gör på människohandelsbrott välkomnas. Medlemsstaterna ska enligt människohandelsdirektivet säkerställa att behöriga myndigheter kan ”beslagta eller förverka hjälpmedel till och vinning av” människohandelsbrott (artikel 7).

Utbudssidan brukar beskrivas i termer av samhällen som har låg socio-ekonomisk utveckling, bristande jämställdhet, hög arbetslöshet och stor fattigdom. Enligt ”push and pull”-teorin utgör detta push-faktorn, dvs. det som driver enskilda till att ge sig av. Pull-faktorn består av samhällen i vilka det finns en hög levnadsstandard och möjlighet att tjäna pengar, till vilka personer som befinner sig i push-samhällen dras. Det som lockar är möjligheten att tjäna pengar och skapa sig ett bättre liv. Utsattheten i hemlandet, viljan att förändra sin situation och föreställningen om att det är möjligt att tjäna pengar i ett annat land – kombinerat med ett stort informationsvakuum – skapar ett handlingsutrymme för människohandlare. I vissa fall styrs både människohandlaren och offret av den potentiella ekonomiska vinning som finns i mottagarlandet. På så sätt bidrar efterfrågan på till exempel billig arbetskraft till människohandel.

EU:s informella arbetsmarknad utgör en viktig pull-faktor och måste således hanteras såväl politiskt som rättsligt. En komplicerande faktor i denna kontext är efterfrågan på vad som har benämnts som okvalificerad arbetskraft inom EU, och det faktum att EU:s befolkning åldras samtidigt som den arbetsföra delen av befolkningen minskar. (För en mer ingående problematisering av förhållandet mellan migration och EU:s informella arbetsmarknad se Gregor Nolls bidrag i *Europaperspektiv 2006* och Andreas Inghammars bidrag i *Europaperspektiv 2012*).

Ytterligare en viktig faktor när människohandelns drivkrafter diskuteras är den enormt stora summa som årligen sänds tillbaka till de s.k. push-länderna (angående dessa s.k. remitteringar, se även Lisa Pellings kapitel i *Europaperspektiv 2012*). I Moldavien till exempel, ett land som har drabbats hårt av migration ut ur landet och av människohandel, spelar de pengar som sänds tillbaka till Moldavien från landsmän i utlandet en mycket stor roll. Stora delar av Moldaviens ekonomi var under 1990-talet beroende av dessa transfereringar. Vi vet att det som gör offer sårbara för människohandel är en utsatt socio-ekonomisk situation i hemlandet kombinerat med en dröm om framgång i Europa eller andra delar av västvärlden. Europeiska unionens politik för att främja och underlätta den legala migrationen är därför viktig i kampen mot människohandel. I brist på möjligheter att migrera legalt kan människohandeln spira. Problemet med brottets karaktär är att det kan ändras över tid. Inledningsvis kan det vara så att ett offer frivilligt går med på att transporteras, ofta under falska förespeglningar, för att under resans gång finna sig i en situation då all frihet och alla valmöjligheter är borttagna. Därav svårigheterna att dra en skiljelinje mellan människosmuggling och människohandel, och därav kopplingen mellan EU:s migrationspolitik och människohandel. Det är dock viktigt att komma ihåg att människohandel även är ett stort problem inom EU och att EU:s migrationspolitik inte per automatik når detta problem.

De som tjänar pengar på människohandeln är medlemmar av organiserad brottslighet, arbetsgivare som anställer till minimilöner och som utnyttjar svart arbetskraft, och därutöver smugglare och bordellinnehavare bara för att nämna några. Det är dock inte dessa som skapar efterfrågan. Det är du och jag. Vi vill ha billiga grönsaker och bär, flytta in i nybyggda eller nyrenoverade hus till en inte allt för stor summa, bara för att nämna några exempel. Allting kostar. Om det inte är du eller jag som betalar priset så är det någon annan. Till detta ska läggas att efterfrågan på sexuella tjänster inte avtar, snarare tvärtom. Men hur ska man kunna veta när man köper en tjänst eller produkt som är ett resultat av människohandel? Det är svårt och denna fråga är nära kopplad till de brottsbekämpande myndigheternas svårigheter att identifiera människohandelsoffer.

Det krävs kunskap och rättvisande information, vilket leder oss till frågan om förövare och offer. Vilken är vår bild av det typiska människohandelsoffret? Hur påverkar den bilden genomslaget för åtgärder mot människohandel?

Svårigheterna att identifiera människohandelsoffer är mångfaceterade och de påverkar möjligheterna att förebygga och lagföra människohandel samt att tillhandahålla det brottsofferskydd som människohandelsoffer har rätt till. Implementeringen av det helhetsperspektiv som har efterlysts av så väl forskare som politiker är således beroende av att offren kan identifieras på ett adekvat sätt. Svårigheter att identifiera människohandelsoffer kan förklaras på två sätt. Den första förklaringen är av sociologisk karaktär och innebär att vi ofta har en idealiserad bild av hur ett offer för människohandel bör se ut och bete sig. Den dominerande bilden är att offren ska vara undångömda, rädda, kuvade och sårbara individer, ofta kvinnor eller flickor som är verksamma inom prostitution eller i den svarta sektorn. Forskning visar att män sällan identifieras av andra eller av sig själva som offer, vilket försvårar genomförandet av åtgärder mot människohandel för tvångsarbete. Det finns också en föreställning om att ett människohandelsoffer ska vara av en annan nationalitet än den egna. Under 1990-talet debatterades detta inom forskningen och argumentet förekom att bristande åtgärder mot människohandel bar inslag av rasism. Den andra förklaringen är av lagteknisk karaktär och innebär att den straffrättsliga bedömningen av om ett människohandelsbrott har begåtts eller inte kompliceras av att ett antal svårtolkade villkor (rekvisit) måste vara uppfyllda. Forskning visar till exempel att det är svårt för nationella domstolar att tolka när kraven på kontroll, tvång, vilseledande, och användandet av otillbörliga medel är uppfyllda.

I en rapport från 2005 visade jag att personer som på ett inledande stadium prostituerat sig frivilligt sällan identifieras som människohandelsoffer av svenska domstolar trots att omständigheterna kraftigt försämrats vid en senare tidpunkt. Denna bild bekräftas av svenska Åklagarmyndighetens genomgång av domar mellan 2009 och 2012 och den undersökning av finsk rättstillämpning som gjorts av Venla Roth för Finlands nationella rapportör om människohan-

del. Sammantaget innebär detta att förståelsen av vem som kan vara ett offer blir mycket snäv och att bilden av offren idealiseras. Oskuldsfullhet, passivitet och hjälplöshet karaktäriserar det ”ideala” människohandelsoffret, medan män och personer som frivilligt har sökt sig till exempelvis prostitution och som sedan blir utsatta för våld, hot och frihetsberövande sällan betraktas som människohandelsoffer, trots att de enligt den internationellrättsliga definitionen borde betraktas som sådana.

Forskning visar att de personer som gör sig skyldiga till människohandel ofta finns i offrets närmaste omgivning. Det kan handla om anhöriga, vänner, pojkvänner eller familjemedlemmar. Det är ofta så att den initiala kontakten tas av någon som står offret nära. När så väl skett och processen har satts igång är det inte sällan organiserade nätverk som tar över och sköter transporter och förmedlar tjänster. Tillvägagångssätten varierar och beror på vilken typ av människohandel som avses. Enligt EU-kommissionens rapport är 75 procent av de misstänkta människohandlarna inom EU män. År 2010 var 76 procent av de åtalade människohandlarna EU-medborgare. Av dessa kom 530 från Rumänien, 195 från Bulgarien, 99 från Tyskland, 85 från Nederländerna och 80 från Grekland. En intressant notering är att Ungern (53) och Österrike (54) har ett relativt högt antal medborgare som åtalats för människohandel jämfört med det låga antalet människohandelsoffer som är medborgare i dessa länder, något som sannolikt förklaras av dessa länders geografiska läge. Ungern gränsar till Ukraina som historiskt har varit ett stort sändar- och transitland för människohandel. Efter denna genomgång av staters rättsliga ansvar, förekomsten av människohandel, vad som driver den och vilka dess offer och förövare är har vi en god grund att stå på för att kunna förhålla oss till EU:s politik mot människohandel.

## Europeiska unionens åtgärder för att motverka människohandel

Europeiska unionens åtgärder mot människohandel, samt unionens befogenheter och tillvägagångssätt på området, bestäms av om åt-

gärderna riktar sig mot EU och dess medlemsstater eller mot tredjeland. Vad gäller den interna dimensionen får ett av de viktigaste redskapen anses vara att medlemsstaterna gör sina relevanta lagar mer lika, så kallad harmonisering. Detta sker inom ett antal politikområden varav migrationspolitiken och arbetsmarknadspolitiken utgör de viktigaste, tillsammans med åtgärder som syftar till att effektivisera det polisiära och straffrättsliga samarbetet. EU:s befohender att agera inom det senare samarbetet har förstärkts i och med antagandet av Lissabonfördraget. Som exempel på åtgärder som är av stor vikt i kampen mot människohandel men som vidtas inom andra politikområden kan nämnas Europeiska unionens övergripande strategi för migration och rörlighet (KOM(2011)743 slutlig) som särskilt lyfter fram samarbetet med tredjeländer som är ursprungs-, mottagar- eller transitländer.

Vad gäller EU:s åtgärder mot människohandel i förhållande till tredjeland är de tillgängliga redskapen något annorlunda och består primärt av utvecklingssamarbete, människorättsklausuler och olika rapporteringsmekanismer kopplade till förhandlingar om ett framtida medlemskap. Det kan handla om allt från årliga rapporter från kandidatländer till program inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken och i bilaterala sammanhang, särskilt inom ramen för människorättsdialoger. Det senare understryker att frågan om människohandel har gått från att vara huvudsakligen en fråga om brottslighet och säkerhet till att behandlas som ett människorättsproblem. (EU:s användning av människorättsklausuler behandlas mer ingående i kapitlet av Andreas Moberg i denna bok, och för detaljer om hur EU:s utrikestjänst arbetar, se Lisbeth Aggestams kapitel).

Europeiska unionens politik mot människohandel är numera människorättsbaserad och genusmedveten. Fokus ligger på brottsoffer och barnets bästa. 2011 års människohandelsdirektiv har ett holistiskt perspektiv som kombinerar ett tydligt brottsofferperspektiv baserat i människorätten med ett lagsföringsperspektiv och betoning på förebyggande åtgärder. Europeiska unionens strategi mot människohandel antogs 2012 och bygger på människohandelsdirektivet. Den bär titeln *The EU Strategy Towards the Eradication of*

*Trafficking in Human Beings 2012–2016*. Syftet med strategin är att säkerställa att relevant EU-rätt genomförs och att den kompletterar det arbete som redan genomförs av enskilda stater, internationella organisationer, civilsamhället och tredjeländer. I strategin understryks att huvudansvaret ligger hos medlemsstaterna. Det sista utgör, vilket även framhållits tidigare i detta kapitel, en av EU:s största utmaningar vad gäller implementeringen av EU:s politik mot människohandel vilket illustreras väl av svårigheterna att finna samsyn kring prostitution.

I strategin anges fem prioriteringar som Europeiska unionen bör fokusera på i kampen mot människohandel:

- Identifiera, skydda och hjälpa offer för människohandel
- Bättre förebygga människohandel
- Öka lagföringen av människohandel
- Förbättra samordningen och samarbetet mellan viktiga aktörer liksom den politiska samstämmigheten
- Öka kunskapen om och effektivt bemöta nya problem som rör alla former av människohandel.

I strategin läggs särskild fokus på sektorsöverskridande agerande och en samstämmig politik mot människohandel. De sektorer som särskilt pekas ut är de brottsbekämpande myndigheterna, advokater, myndigheter med ansvar för asyl och migration, sociala myndigheter, sjukvårdssektorn, civilsamhället, förmyndare, arbetsgivarorganisationer, fackföreningar, bemanningsföretag, rekryteringsföretag samt personal vid konsulat och ambassader. Även personal som av olika anledningar befinner sig i konflikthårdar skulle kunna delta. Det senare är av stor relevans eftersom människor som befinner sig i krig eller andra väpnade konflikter ofta är mycket sårbara. Det kan handla om allt från flyktingar som vill ta sig ut ur landet till vilket pris som helst, till ensamma barn utan vårdnadshavare som lämnats



åt sitt öde. Ensamkommande barn och deras stora skyddsbehov lyfts särskilt fram i människohandelsdirektivet.

Vad gäller den första prioriteringen – att *identifiera, skydda och hjälpa* människohandelsoffer – kan konstateras att forskning och rapporter från ansvariga myndigheter unisont pekar på svårigheten att identifiera människohandelsoffer. I strategin har offrens fem främsta behov identifierats. Dessa är respekt och erkännande, stöd, skydd, tillgång till rättslig prövning och ersättning. Människohandelsdirektivet preciserar närmare vilken typ av hjälp som ska tillhandahållas. Utgångspunkten för att designa ett hjälpprogram ska vara offrens individuella behov. Som minimum ska en lämplig och säker bostad tillhandahållas tillsammans med materiellt understöd, sjukvård, psykologiskt stöd, rådgivning och information, översättning och tolkning. Ett problem kan vara de stora skillnaderna mellan länder, men även mellan olika regioner i ett land, vad gäller kunskapen och förmågan att tillhandahålla denna typ av stöd. Det saknas ofta rutiner för att skydda, hjälpa och socialt inkludera offer för människohandel. Samtidigt är tidsaspekten kritisk. Människohandelsoffer behöver stöd direkt, de måste lyftas ut från den miljö i vilken de är sårbara, de måste komma bort från de misstänkta förövarna, vissa måste få akut sjukvård och andra behöver någonstans att bo omedelbart. Dessa åtgärder får inte villkoras av offrets samarbete under brottsutredningen.

Människohandelsoffer ska inte heller utvisas per automatik. Rätten till uppehållstillstånd regleras dock i ett separat direktiv och behandlas inte i människohandelsdirektivet. Offer ska erbjudas tillfälligt uppehållstillstånd parallellt med att de ovan nämnda rättigheterna verkställs och under en betänketid. Därefter kan människohandelsoffer få förlängt uppehållstillstånd om de medverkar till lagföring av förövarna. Vissa medlemsstater, till exempel Italien, villkorar inte rätten till uppehållstillstånd för människohandelsoffer. Vissa offer vill dock resa hem direkt och det i sig ställer stora krav på alla inblandade myndigheter, inte minst polis och åklagare som måste säkra bevis. Alla människohandelsoffer ska erbjudas hjälp att återvända till sina hemländer. Medlemsstaterna är skyldiga att tillse att det finns formella och fungerande nationella samt gränsöverskridande riktlinjer för vidare slussning av människohandelsoffer.

Det finns flera utmaningar med återvändandet. Först och främst kan det vara så att den utsatte inte alls är intresserad av att återvända hem. Hot och förföljelse av såväl offret som dennes anhöriga kan vara en förklaring. En annan förklaring är stigmatisering. Därutöver kommer utmaningar av socio-ekonomisk karaktär. För att undvika att personen ifråga utsätts för människohandel eller andra brott igen, bör denne ges socialt stöd, vård och utbildning. Sammantaget ställer detta mycket stora krav på de inblandade myndigheterna och deras transnationella samarbete. Frågan är vilka åtgärder som mottagarstaten behöver vidta innan ett återvändande kan bli aktuellt? Med utgångspunkt i de nationella riktlinjerna kommer kommissionen att utarbeta riktlinjer för hur rutiner för vidareutveckling och återvändande ska kunna vidareutvecklas senast 2015. Storleken på ersättningen till brottsoffer samt förutsättningarna för ett säkert återvändande är särskilt viktiga frågor och det understryks i EU:s strategi mot människohandel att alla berörda parter roller och ansvarsområden bör definieras tydligt.

Det framgår tydligt i EU:s strategi mot människohandel att alla hjälpinsatser måste vara individuellt designade och anpassade vilket självklart ställer mycket stora krav på genomförarna. Som det är nu sker alla gränsöverskridande insatser utifrån bilaterala förutsättningar i varje enskilt fall. Decentralisering kan försvåra implementeringen av rätten till hjälp och stöd för människohandelsoffer på grund av exempelvis bristande styrning, resurser, kunskap och förmåga. Till syvende och sist blir stödet en prioriteringsfråga för redan hårt ansträngda myndigheter. Detta kombinerat med att det kan vara relativt sällan som dessa myndigheter kommer i kontakt med människohandelsoffer kan innebära att de insatser som krävs blir svåra att motivera och att de därmed riskerar att bli underprioriterade. Detta är inte detsamma som att allvaret i brottets art och karaktär underskattas, utan snarare kan det handla om svåra prioriteringar som måste göras i den dagliga verksamheten. Därutöver försvåras genomförandet av EU:s människohandelsdirektiv i nationell rätt av det faktum att det regelverk som berörs är stort, diversifierat och fragmenterat. Såväl kommunallagar, socialtjänstlagar, och hälso- och sjukvårdslag kan vara berörda.

Vad gäller frågan om identifiering av människohandelsoffer finansierar kommissionen just nu ett projekt som utarbetar riktlinjer för bättre identifiering av människohandelsoffer. Tanken är att riktlinjerna ska ligga till grund för ett smidigare och mer harmoniserat tillvägagångssätt vid identifiering. I denna kontext saknas dock en analys av den straffrättsliga regleringen och skillnader på nationell nivå. Som har nämnts tidigare spelar lagstiftningen en stor roll för vem som ska betraktas som människohandelsoffer av brottsbekämpande myndigheter och domstolar, vilket i sin tur påverkar vilken ersättning ett offer kan komma att tilldelas samt dennes ställning som målsägande. Barn är särskilt utsatta. Statistiken visar att risken att barn vid upprepade tillfällen faller offer för människohandel är mycket stor samt att risken att falla offer för människohandel som vuxen är större om man som barn varit föremål för brottet. Särskilda riktlinjer för skydd av barn kommer därför att utarbetas av kommissionen under 2014. Ett problem är att det inte finns ett enhetligt system för förmyndare eller ombud i EU:s medlemsstater. Skillnader vad gäller roller, kvalifikationer och befogenheter försvårar ett effektivt gränsöverskridande samarbete. Under 2014 planerar kommissionen därför att tillsammans med Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter utarbeta en modell som kan ligga till grund för bästa praxis vad gäller den roll som en förmyndare bör spela för barn som har identifierats som offer för människohandel. En av de absolut största utmaningarna vad gäller offrens rättighetskydd är att informationen ofta inte når brottsoffren själva eller dem som ska tillhandahålla hjälp.

Vad gäller insatserna för att *förebygga* människohandel, som är den andra särskilda prioriteringen i EU:s strategi, har fokus länge legat på att identifiera offren och minska efterfrågan. Den framtida frågan är hur effektivt det är att kriminalisera användning av tjänster från människohandelsoffer. Vissa medlemsstater har redan en sådan lagstiftning, till exempel Sverige och Finland vad gäller prostitution. Den privata sektorn lyfts fram som en viktig sektor som man kommer att fokusera på framöver. Detta är välkommet eftersom efterfrågan oftast finns i denna sektor och det är hög tid att placera ansvaret på dem som utgör den kanske viktigaste drivkraften för människo-

handeln, dvs. de som skapar efterfrågan och som är villiga att utnyttja brottsoffer för att krympa sina kostnader för arbetskraft och därmed höja sin egen vinst. Under 2014 kommer en europeisk företags-sammanslutning mot människohandel att inrättas. Syftet med denna är att utarbeta modeller och riktlinjer för att minska efterfrågan på tjänster som tillhandahålls av människohandelsoffer. De sektorer som särskilt lyfts fram är sexindustrin, jordbruket, byggsektorn och turism. Parallellt med detta planeras nya informationskampanjer under 2014 samtidigt som tidigare kampanjer ska utvärderas.

Att öka *lagföringen* av människohandlare utgör den tredje särskilda prioriteringen i strategin. Som en viktig åtgärd för att öka lagföringen lyfter strategin fram inrättandet av nationella sektors-övergripande brottsbekämpande organ på området människohandel. Tanken är att dessa ska fungera som kontaktpunkter för EU:s organ, och då särskilt för EU-ländernas gemensamma polisbyrå Europol. Informationsinsamling och analys ska vara en viktig del av detta arbete, vilket kräver att informationen flödar lättare från lokal, regional och statlig nivå till den nationella kontaktpunkten, för att sedan kunna vidareförmedlas till Europol. Detta ligger helt i linje med EU:s övergripande strategi och målsättning i kampen mot transnationell grov organiserad brottslighet. Det är också avgörande för att COSI – EU:s kommitté för samarbete kring den inre säkerheten – och Europol ska kunna sköta sina strategiska, planerande och operativa uppgifter.

Frågan om centralisering är som bekant alltid känslig i EU-samarbetet och detta inte minst när det gäller underrättelseuppgifter som kan vara av känslig art. Det faktum att nationella myndigheters förtroende för Europol över tid har varit mycket svagt bidrar till att komplicera implementeringen av denna åtgärd. Ytterligare en komplicerande faktor kan vara medlemsstaternas sätt att organisera sina brottsbekämpande myndigheter, vilket kan försvåra informationsflödet. Det kan till exempel vara svårt att veta till vilken myndighet man ska vända sig och till vilken nivå inom myndigheten. Man skulle även kunna argumentera för att det finns en institutionell trötthet hos nationella myndigheter som bidrar till att förslag av denna karaktär möts av en viss skepticism. Till detta ska även läggas att

människohandelsbrottet sällan förekommer isolerat. Min och andras forskning visar att brottsutredningar som innefattar människohandel ofta är mycket komplicerade och omfattar flera andra brott, så som brott mot vapenlagar, narkotikabrott och smuggling bara för att nämna några.

En annan, och möjligen mer attraktiv, åtgärd som föreslås för att effektivisera lagföringen är att förbättra de ekonomiska utredningarna. Detta innebär att utredningar av människohandel i högre grad ska ske enligt devisen ”följ pengarna”. Det finns flera fördelar med att bli bättre på de ekonomiska utredningarna. För människohandelsoffren innebär detta att de kan slippa att vittna i domstol. Utredningsunderlaget blir mer gediget om bevisningen inte bara består av offrens vittnesmål. Dessutom kan lärdomarna från ekonomiska utredningar vara till stor hjälp som underlag för riskbedömningar, öka kunskaperna om de metoder som används av förövarna samt att förbättra metoderna för att upptäcka brott. En tredje åtgärd är att öka och effektivisera gränsöverskridande polisiärt och rättsligt samarbete. Användandet av gemensamma brottsutredningar (*Joint Investigation Teams*, JIT:s) uppmuntras, liksom att nationella brottsbekämpande myndigheter alltid ska koppla in Europol och EU:s åklagarsamarbete Eurojust, i fall av människohandel. Det framgår av strategin att kommissionen betraktar EU-organens potential som underutnyttjad av medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter.

Den fjärde särskilda prioriteringen i EU:s strategi mot människohandel syftar till att förbättra *samordningen och samarbetet* mellan viktiga aktörer samt att öka den politiska samstämmigheten. Detta kan vara det som är svårast att genomföra i praktiken. Det hela går ut på att förbättra samordningen brett i samhället med en sektors- och ämnesövergripande strategi som grund.

De åtgärder som ska planeras för att realisera denna prioritering är bland andra att:

- Stärka EU-nätverket av nationella rapportörer om människohandel. Rapportörerna ska samla in data och undersöka utvecklingen på nationella nivån samt bedöma framsteg i med de preventiva åtgärderna. De ska sammanträda var sjätte

månad. Enligt människohandelsdirektivet är medlemsstaterna skyldiga att inrätta en nationell rapportör eller motsvarande.

- Samordna EU:s yttre verksamhet mot människohandel. Här är samordningssvårigheterna särskilt påtagliga eftersom det är flera politikområden och politiska processer som samtidigt ska påverkas och samordnas. I strategin konstateras att EU måste arbeta fram en förteckning över de tredjeländer och regioner för framtida partnerskap som bör prioriteras. EU:s strategi ger också uttryck för en ambition att stärka och formalisera partnerskap med internationella organisationer som arbetar mot människohandel.
- Ytterligare en åtgärd som lyfts fram är att stärka den ställning som de grundläggande rättigheterna och åtgärderna mot människohandel har i politiken. Syftet med detta är att säkerställa att alla lagstiftningsakter är i överensstämmelse med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Människohandel är uttryckligen förbjudet enligt artikel 5 i EU:s rättighetsstadga. Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter har fått i uppdrag att arbeta fram ett verktyg som ska hjälpa medlemsstaterna med frågor om grundläggande rättigheter som har särskild anknytning till åtgärderna i kampen mot människohandel och politiken kring dessa.
- Utbildning av domare om gränsöverskridande brottsbekämpning kommer att prioriteras. Utbildning av domare är något som har efterfrågats och forskning visar att behovet är stort just här. Svårigheter att identifiera människohandelsoffer kan kopplas till hur lagen är utformad vilket har diskuterats tidigare i detta kapitel. Inte sällan är det just utnyttjande-, och vilseledanderekvisiten som kan vara problematiska. Vi har ofta en idealiserad bild av hur ett människohandelsoffer bör se ut och agera och denna bild kan påverka rättstillämpningen även om så inte borde vara fallet.

Den femte och sista särskilda prioritering som lyfts fram i EU:s strategi mot människohandel är att *öka kunskapen* om människohandel generellt sett. Flera åtgärder planeras och syftet är att skapa underlag för framtida insatser. Underlaget kommer att bestå av statistik baserad på kön och ålder. Vidare kommer kunskap om särskilt utsatta grupper och betydelsen av genus för människohandel att särskilt prioriteras. Barn som lämnats kvar när föräldrar migrerat, ensamkommande barn, barn med funktionshinder och personer i den romska befolkningsgruppen identifieras som särskilt utsatta. Kunskap om hur rekrytering på nätet och via sociala media sker kommer också att lyftas fram. Övervakning och kontroll av bemannings- och rekryteringsföretag kommer att förbättras som ett led i att motverka människohandel för arbetskraftsexploatering. I denna kontext spelar inspektörer av olika slag en viktig roll för att identifiera människohandel. Det kan handla om yrkesinspektörer, socialinspektörer, hälsovårdsinspektörer, säkerhetsinspektörer och fiskeriinspektörer.

En EU-samordnare för kampen mot människohandel har utsetts, vars uppgift är att säkerställa att strategin implementeras. Samordnaren påbörjade sitt arbete 2011. Syftet med strategin och samordnaren är att undvika överlappningar och att något faller mellan stolarna. Den kanske viktigaste och mest akuta frågan som samordnaren har att ta tag i är att säkerställa en konsekvent och samordnad strategisk planering både på EU nivå och i relation till internationella organisationer och tredjeländer.

## Utan efterfrågan ingen människohandel

Den fråga som forskningsfronten idag söker svar på och som framstår som svår att finna en lösning på är hur det kan komma sig att människohandeln ökar, trots de många och omfattande rättsliga instrument som har instiftats och alla politiska åtgärder som har vidtagits?

Frågor om demokrati och mänskliga rättigheter är viktiga i EU:s utrikespolitik och unionen vill gärna uppfattas som en normativ stormakt på detta område. Av Ole Elgströms kapitel i denna bok

framgår dock att EU snarare uppfattas som en ekonomisk stormakt. Detta kan innebära en utmaning för EU:s insatser på global nivå mot människohandel. Europeiska unionen har fortsatta problem med sin interna samordning och harmonisering vad gäller åtgärder mot människohandel. Detta påverkar EU:s förmåga att tala med en enad röst, och framför allt påverkar det uppfattningen av EU som en enad aktör i frågan när den avhandlas på den globala arenan.

Det är framför allt synen på prostitution, migration och det arbetsrättsliga ramverket som skapar samordningsproblem inom EU, och samtliga problemområden är kopplade till den efterfrågan som gör att människohandeln inte minskar utan snarare ökar. Kopplingen till efterfrågan är viktig och även politiskt känslig. Den stora utmaningen ligger inte enbart i att anta ett regelverk för människohandel specifikt utan även i att skapa en bredare samsyn kring regler för migration, anställningsvillkor, och reglering av sexmarknaden. Trots EU:s nya strategi mot människohandel – som tydligt understryker vikten av sektorsöverskridande åtgärder – måste frågan om efterfrågan prioriteras tydligare och mer unisont i unionens politik. Något som exempelvis inte berörs tillräckligt i EU:s strategi mot människohandel är konsumenternas ansvar. Detta är något som borde lyftas tydligare av både politiker och aktivister. Hur hjälper vi konsumenter att välja produkter och tjänster som är producerade under rimliga och rättvisa villkor, fria från människohandel?

Hur betydelsefullt är då EU-samarbetet för att skapa den samsyn och medvetenhet som krävs för att utrota människohandeln? Pondera att frågan om efterfrågan är så laddad att en samsyn inom EU inte är sannolik. Skulle det spela någon roll? Staterna har var och en för sig ett tydligt folkrättsligt och europarättsligt ansvar att förebygga och lagföra människohandel och skydda människohandelsoffers rättigheter. Samtidigt kan vi konstatera att det ännu finns stora obalanser vad gäller resurser, politisk vilja och förmåga att implementera de internationellrättsliga ramverk som reglerar staters ansvar för att bekämpa människohandel. Frågan om staters rättsliga ansvar aktualiserades dock sent under resans gång, primärt efter *Rantsev-domen* 2010, och detta ansvar tas sällan fullt ut, trots att frågan om människohandel började komma upp på den politiska agendan på allvar



redan i början på 1990-talet. *Rantsev-domen* var därför välkommen och efterföljande praxis från Europadomstolen visar att domstolen bidrar till att sanktionera staters ansvar för människohandel.

Det är dock alldeles tydligt att det tar tid för både europeisk och internationell lagstiftning att få genomslag på nationell nivå; att det är svårt att lagföra människohandelsbrott, att brottsbekämpande myndigheter inte kan prioritera så som önskas, att det handlar om dyra brottsutredningar och att det är svårt att implementera rättighetsskyddet fullt ut på grund av det stora antalet aktörer som måste involveras. En övergripande utmaning är de höga kostnaderna och svåra processerna, ofta av transnationell karaktär, för att lagföra förövare och hjälpa offer. Stora skillnader mellan stater kan försvåra transnationellt samarbete, men det är inte osannolikt att EU-samarbetet och annan internationell samverkan sammantaget höjer enskilda staters ambitionsnivå vad gäller implementering av den internationella rätten.

Sammanfattningsvis är den absolut största utmaningen inte längre att skapa en helt ny europeisk eller internationell rätt, utan att förbättra och implementera existerande lagstiftning samtidigt som arbetet med en sektorsövergripande och samstämmig politik mot människohandel inom EU förstärks. EU:s samordning, översyn och helhetsgrepp har förbättrats sedan antagandet av Lissabonfördraget och Stockholmsprogrammet, men faktum kvarstår att det är de nationella myndigheterna som ska implementera åtgärderna. Det är viktigt att se att den europeiska efterfrågan utgör en av flera centrala drivkrafter som genererar människohandel. Så länge EU inte klarar av att lyfta denna fråga effektivare internt så lär unionen inte heller uppnå den internationella legitimitet som krävs för att få genomslag i kampen mot människohandel på global nivå.

## Källor och litteratur

Detta kapitel har tagit sin utgångspunkt i och bygger till stora delar på Eurostats och kommissionens rapport *Trafficking in Human Beings* (Luxembourg: Publications office of the EU, 2013) samt "EU:s stra-

tegi för utrotande av människohandel 2012–2016” (COM(2012) 286 slutlig).

Forskningen om människohandel har vuxit kraftigt sedan början på 2000-talet och litteraturen om människohandel växer konstant. Louise Shelleys bok *Human Trafficking. A Global Perspective* (New York: Cambridge University Press, 2010) ger en utmärkt introduktion till och överblick över människohandelsproblematiken. Boken förklarar drivkrafterna bakom människohandel, redogör för de sociala och samhälleliga konsekvenserna och dess kostnad, samt förklarar affärsmodellerna som gör människohandeln så lukrativ. Därutöver behandlar boken människohandel i Asien, Centralasien, Östeuropa, Europa, USA, Latinamerika och Afrika. Boken tillhandahåller således ett globalt perspektiv som ofta saknas i denna typ av forskning. I antologin *Human Trafficking and Human Security* (London: Routledge, 2009) studeras människohandel från ett säkerhetsorienterat perspektiv och den behandlar såväl den enskildes rätt till ett tryggt och säkert liv som kopplingen mellan organiserad brottslighet, människohandel och globala säkerhetsfrågor som terrorism och smuggling av vapen, droger och människor. I denna bok finns ett regionalt fokus; tre kapitel behandlar särskilt de utmaningar som Östersjöregionen står inför.

Ett flertal böcker behandlar EU:s insatser mot människohandel från ett jämförande perspektiv. Ett exempel är Matilde Ventrellas bok *The Control of People Smuggling and Trafficking in the EU. Experiences from the UK and Italy* (Farnham: Ashgate, 2010) som behandlar EU:s åtgärder inom brottsbekämpnings- och migrationspolitikområdena och som jämför nationell lagstiftning i det förenade kungariket och Italien. Ventrellas bok fokuserar på smuggling av migranter och flyktingar. Heli Askola fokuserar i sin bok med titeln *Legal Responses to Trafficking in Women for Sexual Exploitation in the European Union* (Oxford: Hart Publishing, 2007) på den svåra frågan om kopplingen mellan prostitution och människohandel och hur denna fråga hantearas i europarätten. I antologin *Combating Trafficking in Human Beings for Labour Exploitation* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2011) behandlas människohandel för arbetskraftssyften. Boken jämför systematiskt ett antal europeiska länders politik och lagstiftning på området med fokus på brottsutredningar och skydd för män-

niskohandelsoffer. EU:s åtgärder för att bekämpa människohandel i syfte att utnyttja arbetskraft behandlas särskilt i ett kapitel.

Det internationellrättsliga regelkomplexet för människohandel beskrivs och analyseras ingående i *The International Law of Human Trafficking* av Anne T. Gallagher (Cambridge: Cambridge University Press, 2010). Denna bok utgör ett standardverk och är nödvändig för den som vill förstå hur lagstiftningen kring människohandel har vuxit fram inom folkrätten och europarätten. Venla Roth drar i sin mycket värdefulla bok *Defining Human Trafficking and Identifying its Victims: A Study on the Impact and Future Challenges of International, European and Finnish Legal Responses to Prostitution-Related Trafficking in Human Beings* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012) viktiga slutsatser om det internationella rättsliga ramverket och svårigheterna att implementera det samma i nationella rättsordningar utifrån en studie av Finlands lagstiftning på området. Frågan om implementering av Palermoprotokollet i nationell rätt med fokus på Ryssland, Polen och Sverige behandlas av Dominika Borg Jansson i hennes akademiska avhandling med titeln *Harmonizing National Laws on Human Trafficking by Implementing Article 3 of the Palermo Protocol. Problems and Reform* (Uppsala: Uppsala University, 2013).

EU har en särskild sida för människohandel, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index.action>. Även Internationella organisationen för migration (IOM) har en hemsida som innehåller mycket intressant information vad gäller människohandel, <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home.html>. Detsamma gäller FN:s drog och brottsbekämpningsbyrå (UNODC), <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/index.html?ref=menuse>. Amerikanska utrikesdepartementet publicerar en årlig rapport i vilken nationella åtgärder mot människohandel analyseras, *Trafficking in Persons Report*, <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/index.htm>.

# Kan EU avtala bort den globala obalansen i skydd för mänskliga rättigheter?

av Andreas Moberg

Respekt för mänskliga rättigheter hålls fram som en självklar utgångspunkt för alla medlemsstater i Förenta Nationerna (FN). Samtidigt utgör skillnaden i skydd för individers mänskliga rättigheter en av vår tids största globala obalanser. I vårt moderna, globala samhälle saknar nio tiondelar av jordens befolkning den trygghet som skapas av fullt funktionsdugliga demokratier. Två tiondelar av jordens befolkning lever i extrem fattigdom, på mindre än 1,25 USD om dagen. Internationella frivilligorganisationer som Amnesty International och Human Rights Watch rapporterar så gott som dagligen om de otroliga skillnader i livsvillkor, avseende skydd för mänskliga rättigheter, som jordens befolkning uppvisar. Hur man kommer till rätta med bristande skydd för mänskliga rättigheter och bristande respekt för demokratiska principer är kärnfrågor för den som vill jämna ut dessa globala obalanser.

EU är fast övertygat om att respekt för grundläggande mänskliga rättigheter och demokratiska principer är en nödvändig grund, en nyckelsten, för en varaktigt framgångsrik fattigdomsbekämpning. Unionens utvecklingspolitik bygger på detta antagande (se Arne Bigstens kapitel i denna bok). EU:s Höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik, Baronessa Catherine Ashton, förklarar att mänskliga rättigheter är en ”silvertråd” som löper genom all EU:s utrikespolitik. EU har sedan december 2009 en egen, bindande, rättighetsstadga och EU:s domstol har till och med hunnit med att knäppa självaste FN:s säkerhetsråd på näsan i en fråga om garantier för skydd för individuella mänskliga rättigheter.

I juni 2012 publicerade Europeiska unionens råd (rådet) ett strategiskt ramverk för EU:s arbete med att sprida respekt för mänskliga rättigheter och demokrati i världen. Rådets strategiska ramverk, med tillhörande åtgärdsplan, är ett betydelsefullt steg framåt för EU:s utrikespolitik, särskilt som det utgör det första försöket att skapa en sammanhållande struktur för alla EU:s utrikespolitiska åtgärder med fokus på skydd för demokratiska principer och mänskliga rättigheter.

Det första fröet till en gemensam utrikespolitik för EU såddes i slutet på sextioalet och växte via sjuttioalets formaliserade europeiska politiska samarbete, genom åttioalets ökade krav på EU som en fristående politisk aktör, via Europeiska enhetsakten 1987 hela vägen in i Maastrichtfördraget 1993. Det politiska målet att sprida mänskliga rättigheter och främja respekt för demokratiska principer har visat sig livskraftigt och successivt har det vuxit sig starkare och starkare. Efter de senaste ändringarna av EU:s grundfördrag 2009 återfinns den programmatiska förklaringen i artikel 21 i EU-fördraget, där vi läser att EU skall verka för att föra fram de mänskliga rättigheternas och de grundläggande friheternas universalitet i resten av världen. Fördraget berättar dock inte varför EU har tagit på sig denna uppgift, och det är inte helt enkelt att ge ett konkret svar på frågan. Kanske är svaret alltför självklart? Kanske är svaret helt enkelt: Därför att EU är väl skickat att göra det?

Föreliggande kapitel handlar om ett av de utrikespolitiska instrument EU skapat för att bekämpa fattigdom och bristande respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska principer. Instrumentet är en speciell avtalsklausul som EU använder i sina externa avtal, dvs. avtal med stater utanför EU. Avtalsklausulen i fråga är en juridisk konstruktion som ger avtalets parter möjlighet att häva eller suspendera avtalet ifall motparten misslyckas med att leva upp till avtalade förväntningar avseende skydd för demokratiska principer, mänskliga rättigheter och principen om rättsstaten. Genom att en suspensions- och hävningsmöjlighet på denna grund förs in i avtalet tydliggörs denna möjlighet. Det vore svårt för endera part att få till stånd hävning eller suspension av samarbetet på grund av brott mot dessa värden *utan* tillgång till avtalsklausulen.

Avtalsklausulens huvudsakliga syfte är att förmå parterna att upprätthålla ett godtagbart skydd för demokratiska principer, mänskliga rättigheter och principen om rättsstaten. Motpartens sätt att förhålla sig till dessa värden görs alltså relevant för det aktuella avtalsförhållandet, oavsett vad avtalet reglerar i övrigt.

En förutsättning för att avtalsklausulerna skall ge effekt är att avtalet i sig är tillräckligt åtråvärt för parten. Detta är viktigt för att denne dels ska acceptera att klausulen görs till avtalsinnehåll parterna emellan, och dels se till att undvika att klausulen aktiveras. Det handlar alltså om en sorts byteshandel. Man kan också beskriva det som ett hot/löfte om avbrutet/fortsatt samarbete. I litteraturen på området förekommer ofta liknelsen ”morot eller piska” då företeelsen, som kommit att kallas politiskt villkorande (*political conditionality*), diskuteras.

Detta kapitel förklarar hur EU skapat, använt och kan använda dessa avtalsklausuler (härefter MR-klausuler; MR som förkortning för mänskliga rättigheter) för att jämna ut den globala obalansen i skydd för mänskliga rättigheter. Härnäst förankras klausulerna i nutid genom ett historiskt tillbakablickande avsnitt. Den historiska tillbakablickningen följs av ett avsnitt som förklarar hur MR-klausulen är uppbyggd som juridisk konstruktion. Därefter följer ett avsnitt som kartlägger vilka typer av avtal som innehåller MR-klausuler samt vilka stater EU har dessa avtal med. EU:s användande av MR-klausulerna står sedan i fokus, eftersom beslut att återropa klausulen – precis som beslut att avstå från att återropa klausulen – är centrala för hur väl MR-klausulen kan anses uppfylla sitt syfte. Därefter avslutas kapitlet med en diskussion om hur EU använder MR-klausuler och ifall man bör förändra något för att lyckas bättre med att jämna ut den globala obalansen i skydd för mänskliga rättigheter i världen.

## Det började i mitten av sjuttioalet

Hur kom det sig då att EU började använda MR-klausuler? I litteraturen framhålls ofta *Uganda-fallet* som något av ett startskott. Under Idi Amins styre av Uganda, mellan 1971 och 1979, uppskattar

Amnesty International att så många som 50 000 människor berövades livet av den nyckfulle diktatorns förtryckarapparat. Genom att man var part till den första Lomékonventionen (ett associeringsavtal mellan EU och ett stort antal av världens utvecklingsländer, i många fall stater som nyligen blivit självständiga från EU:s medlemsstater) erhöll Uganda omfattande ekonomiskt stöd från EU. Interna folkliga protester mot att EU:s pengar gick till Uganda ledde till att EU valde att strypa stödet trots att man upplevde sig rättsligt förpliktad att betala ut det. Fortsatt stöd skulle uppfattats som att man inte brydde sig om, eller till och med stödde, kränkningarna av mänskliga rättigheter.

Den inrikespolitiska betydelsen av att bistånd inte används till fel ändamål är mycket stor, vilket den framstående forskaren i internationell rätt, Katarina Tomaševski visat med exempel från sjuttioalets amerikanska biståndspolitik. Hon lyfter fram inrikespolitisk opinion som starkt bidragande orsak till att internationella aktörer började använda politiskt villkorande, exempelvis i form av MR-klausuler, som utrikespolitiskt instrument.

I avsaknad av rättsligt stöd att suspendera biståndet hölls rådets uttalande, som blivit känt som *”the Uganda Guidelines”*, mycket kort och helt utan referenser till rättsliga verktyg. Efter Uganda-fallet framhölls vilken nytta man skulle haft av en MR-klausul så att man kunde hävt eller suspenderat avtalet med Uganda som reaktion på motpartens brott mot mänskliga rättigheter.

Statsvetaren Karen E. Smith vid London School of Economics lyfter fram alternativa skäl till att EU såg nyttan med MR-klausulerna. Med utgångspunkt i realistisk teori om internationella relationer påtalar hon att klausulerna kan vara användbara för att ta sig ur betalningsåtaganden man inte vill behöva kännas vid, ifall andra intressen väger tyngre. Som exempel nämner hon att biståndsbudgetar kan gå ner, och då kan det vara intressant att kunna suspendera ekonomiska åtaganden. I ett sådant läge kan suspension på grund av mottagarens bristande respekt för skydd för mänskliga rättigheter vara en möjlighet, en ursäkt, så att det sanna motivet för suspensionen kan hållas utanför allmänhetens kännedom och därmed också bortom kritik.

Sannolikt styrdes diskussionen om att införa MR-klausulen i externa avtal av flera olika typer av intressen. Gemensamt för politiken var inledningsvis att den var reaktiv snarare än proaktiv. Den tog huvudsakligen sikte på att EU måste kunna reagera på brott mot mänskliga rättigheter. Från sjuttioalet fram till idag har dock fokus i allt större utsträckning skiftat mot incitamentsbaserade åtgärder, ”morötter”, vilket inneburit att MR-klausulerna kompletterats med institutionaliserade former för dialog som måste föregå själva suspensionen eller hävningen.

Utvecklingen av EU:s användning av MR-klausuler är tätt förknippad med utvecklingen av EU:s politik för utvecklingssamarbete (se Yves Bourdets och Lennart Peterssons kapitel i *Europaperspektiv 2007* som handlar om EU:s roll för välfärden i Afrika). EU:s associeringsavtal med staterna i Afrika, Västindien och Stilla havet (AVS-staterna), som genom åren kallats Yaoundékonventionen, Lomékonventionerna (I–IV) och Cotonouavtalet – alla döpta efter plats de signerats på, utgjorde MR-klausulens uppväxtmiljö. Det var i detta sammanhang den först kom att diskuteras (i Uganda-fallet) och sedan debatteras vid regelbundna omförhandlingar. Diskussionen fördes vid samtliga omförhandlingar av avtalet från slutet av sjuttioalet och framåt, men det fanns ett starkt motstånd bland AVS-staterna mot att införa klausulen. Motståndet grundade sig på att AVS-staterna, många av dem nyligen avkoloniserade, upplevde MR-klausulen som ett alltför stort intrång i deras statssuveränitet. Vid förhandlingarna om den tredje Lomékonventionen skedde dock ett trendbrott. En referens till betydelsen av respekt för mänskliga rättigheter fördes in i preambeln till konventionen. Detta blev sprickan i dammen. I den fjärde Lomékonventionen, som signerades knappt en vecka efter Berlinmurens fall i december 1989, finner vi i artikel 5 den första MR-klausulen i ett EU-avtal.

Den fjärde Lomékonventionen trädde ikraft först under 1991, men tillämpades provisoriskt från 1 mars 1990. Ungefär samtidigt som den fjärde Lomékonventionen trädde i kraft fick EU också bindande MR-klausuler med Argentina (1990), Chile (1991), Paraguay och Uruguay (1992). En något starkare skrivning kring betydelsen av skydd för mänskliga rättigheter infördes i de så kallade



”Europaavtalen” som undertecknades 1992 med Tjeckien, Slovakien, Rumänien och Bulgarien. Liknande associeringsavtal, också med MR-klausul men ytterligare något förändrad sådan, slöts samma år med Albanien, Estland, Lettland och Litauen.

Det var alltså under de inledande åren av nittiotalet som MR-klausulen fick fäste i EU:s externa avtal. Formuleringen skiftade dock något från avtal till avtal, vilket ledde till att EU-kommissionen (kommissionen) i maj 1995 föreslog för rådet, som sedermera höll med, att en standardklausul skulle användas i alla *utkast* till EU:s externa avtal – alldeles oavsett vad avtalet handlade om. Rådets beslut handlade alltså om utkasterna till avtal. I det strategiska ramverket för mänskliga rättigheter och demokrati som antogs 2012 anges att EU har ambitionen att en MR-klausul skall *finnas med* i alla EU:s politiska ramavtal (*Political Framework Agreements*), såsom associeringsavtal och partnerskaps- och samarbetsavtal (*Partnership and Cooperation Agreements, PCA*). Ambitionen har alltså ändrats från att MR-klausulen skall finnas med i alla avtalsutkast, oavsett typ av avtal, (1995) till att den skall finnas med i en bestämd typ av avtal (2012). Värt att notera är att den absoluta majoriteten av EU:s avtal inte är politiska ramavtal. Som exempel kan nämnas avtal om fiskerättigheter eller handelsavtal – två ekonomiskt sett viktiga typer av avtal som inte längre skall innehålla MR-klausuler, inte ens i utkasterna. Detta beror enligt EU självt på att EU:s strategi för avtalsrelationer med andra stater numera utgår ifrån politiska ramavtal som grund och att samarbetet alltid kan falla tillbaka på detta avtal. Det kan tänkas att det finns ytterligare skäl att hålla MR-klausulerna utanför handelsavtal, eller för den delen andra avtal också, men detta återkommer jag till senare.

## Hur fungerar det, rättsligt?

MR-klausulen som rättslig konstruktion är en spegling av en kontraktsrättslig idé om suspensions- eller hävningsrätt då motparten begår ett ”väsentligt avtalsbrott”. Denna idé, hämtad ur anglosaxisk avtalsrätt, infördes i den internationella traktaträtten 1969 genom artikel 60 i Wienkonventionen om traktaträtt. Wienkonventionen är

ett internationellt avtal (traktat) som syftar till att skapa ett rättsligt ramverk för hur internationella avtal sluts, tolkas och hävs. EU har inte tillträtt Wienkonventionen då denna enbart är öppen för stater att tillträda, men eftersom den absoluta merparten av artiklarna i Wienkonventionen framhålls som internationell sedvanerätt betraktas EU (liksom alla internationellrättsliga subjekt) som bundet av regler med motsvarande innehåll som dessa artiklar.

Förenklat kan Wienkonventionen, tillsammans med motsvarande sedvanerättsliga regler, betraktas som en *Avtalslag för internationellrättsliga aktörer*. Som jämförelse kan nämnas att vi i vår svenska rättsordning har en avtalslag, vars funktion är att sätta ramarna för det "avtalsspel" som utgörs av avtal mellan rättsliga subjekt under svensk jurisdiktion. Om man tillåter en liknelse från sportens värld utgör avtalslagen regelbok, spelplan och i viss mån domare, medan rättssubjekten (till exempel du och jag) är spelare och de avtal vi sluter och tvistar om är själva spelet.

Internationell sedvanerätt för traktater omfattar således regler för hur och när internationella traktater kan hävas eller suspenderas. Regeln i Wienkonventionen ger parterna rätt att suspendera eller häva traktat då motparten begår ett väsentligt avtalsbrott. Enligt Wienkonventionen föreligger ett väsentligt avtalsbrott om endera part antingen (1) förnekar avtalet utan stöd för sådant handlande; eller (2) bryter mot en bestämmelse som är väsentlig för avtalets ändamål eller syfte.

Den standardiserade MR-klausul som kommissionen introducerade 1995 var, i själva verket, en konstruktion som kombinerade två avtalsklausuler. Den ena klausulen var en s.k. "essential elements clause" (ungefär "klausul om väsentliga beståndsdelar") och den andra var en ren suspensionsklausul. Den första klausulen fördes in i inledningen av avtalet. Den anger att skydd för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten utgör väsentliga beståndsdelar av avtalet ifråga. Den andra klausulen, suspensionsklausulen, fördes in i avtalets slutbestämmelser. Suspensionsklausulen är en direkt spegling av bestämmelsen i Wienkonventionen, och den anger att parterna har rätt att suspendera eller häva avtalet om motparten begår ett väsentligt avtalsbrott.

Olika variationer av suspensionsklausul existerar, en variant är att väsentliga avtalsbrott ger motparten rätt att kalla till samråd om att suspendera eller häva avtalet.

Den rättsliga konstruktionen är alltså en tvåstegsraket inspirerad av Wienkonventionens regler om rätt till suspension eller hävning till följd av motpartens brott mot avtalets väsentliga beståndsdelar. Det är viktigt att betona att Wienkonventionens regel uttryckligen nämner att ett väsentligt avtalsbrott enbart föreligger i två fall, varav det i detta sammanhang mest relevanta fallet kräver att det skett ett brott mot en av avtalets bestämmelser. Detta är orsaken till att EU kräver att betydelsen av mänskliga rättigheter slås fast i en av avtalets bestämmelser, ofta i inledningen av avtalet. Möjligen innebär Wienkonventionen att MR-klausulen som konstruktion skulle fungera utan suspensionsklausulen, men eftersom avtalsklausulens funktion är att tydliggöra möjligheten av suspension eller hävning så blir den definitivt effektivare så länge suspensionsklausulen är en del av paketet. Den tyske professorn i internationell rätt, tillika medlem av FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Eibe Riedel tar tillsammans med Martin Will, också han professor i internationell rätt, vid EBS Law School i Wiesbaden, upp den intressanta möjligheten att häva eller suspendera internationella avtal som internationellrättslig motåtgärd, dvs. utan hjälp av en specifik hävningsklausul i avtalet. Motåtgärder är normalt sett tillåtna gentemot andra internationellrättsliga subjekt som reaktion på dessa subjekts brott mot internationella förpliktelser de har gentemot en själv. Motåtgärder måste enligt internationell rätt vara proportionella i förhållande till det brott de utgör en motåtgärd emot. Att suspendera eller häva ett avtal som inte innehåller en MR-klausul, med stöd av att motparten brutit mot regler om skydd för mänskliga rättigheter är alltså fullt möjligt, förutsatt att motparten var förpliktad, gentemot EU, att upprätthålla mänskliga rättigheter. Eftersom EU ännu inte är part i något enda internationellrättsligt traktat till skydd för mänskliga rättigheter så finns det inte någon möjlighet att ställa EU till svars för brott mot dessa. Därmed är det enbart de förpliktelser som utgör grundläggande sedvanerätt för alla internationellrättsliga subjekt som skulle kunna ligga till grund för en motåtgärd från EU:s

sida. Dessa förpliktelser kallas för internationell minimistandard, vilket innebär skydd enbart för de grävsta överträdelsema av mänskliga rättigheter. MR-klausulen, å andra sidan, har ett mycket brett normativt omfång vilket innebär att det inte enbart är de grävsta brotten som kan föranleda åtgärder från EU:s sida.

De standardklausuler som utvecklades under början och mitten av 90-talet har idag vidareutvecklats. Dels har det tillkommit fler varianter av klausuler, dels har nya värden ansetts kunna utgöra väsentliga beståndsdelar av EU:s externa avtal. Idag förekommer exempelvis liknande klausuler mot korruption, icke-spridning, och internationell terrorism.

Typiskt för MR-klausulen är att dess normativa omfång – dvs. det handlande som är förbjudet – vid en första anblick förefaller vara väldigt stort. Avtalstexten är mycket kortfattad och säger inte mycket mera än att skydd för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten utgör en av detta avtals väsentliga beståndsdelar. Detta är problematiskt, eftersom det innebär att så gott som alla stater på jorden skulle kunna anses bryta mot klausulen så gott som varje dag (såvida de är bundna av den). I en rättslig kontext framhålls ofta förutsebarhet som ett högt skyddat värde vilket gör att svårighet att utläsa vad som kommer att orsaka att motparten åberopar klausulen uppfattas som en brist. Var ”ligger ribban” för att ett visst handlande skall anses utgöra ett brott mot MR-klausulen? Juristens svar på denna andra fråga skapas sannolikt genom att denne går igenom praxis, och denna viktiga fråga återvänder vi till nedan.

Men, då situationen som skapas med villkorsklausulen påminner mycket om en rättegång där den misstänkt skyldige skall prövas är det viktigt att påpeka att MR-klausulen är just en avtalsklausul. Det betyder att parterna till avtalet har enats om att göra dessa värden till avtalsinnehåll. Det föreligger alltså ingen *rättslig* skyldighet att åberopa MR-klausulen, även om endera part agerat på ett sätt som förefaller bryta mot mänskliga rättigheter. Man kan således påstå att det är parterna till avtalet som avgör vad som är ett brott mot mänskliga rättigheter, eftersom det endast är parterna som kan välja att åberopa klausulen. Även om någon av EU:s motparter (EU självt kommer inte att ställas till svars, eftersom EU inte är part i några internationella

traktater till skydd för mänskliga rättigheter, se ovan) skulle ställas till svars i internationellt forum, och fällas, för brott mot mänskliga rättigheter innebär detta inte med automatik att avtalsklausulerna kommer att åberopas.

Därför kommer den klassiska rättsliga likhetsprincipen, som ger att lika fall skall bedömas lika, inte automatiskt i spel när det gäller åberopande av avtalsbaserade MR-klausuler. Eftersom det saknas ett rättsligt krav på EU att behandla alla fall lika, är incitamentet att behandla fallen olika, beroende på politiska avvägningar, sannolikt relativt starkt. Detta är den främsta anledningen till att förutsebarheten avseende när EU kommer att åberopa klausulen är lägre än vad många bedömare förväntar sig.

Men, även om EU inte är förpliktat att åberopa klausulen är det inte alls oproblemiskt att avstå från att göra det. Det som står på spel ifall EU inte åberopar klausulen då detta förväntas, är klausulens legitimitet som utrikespolitiskt instrument. I det långa loppet innebär misstanken om selektiv tillämpning allvarliga negativa konsekvenser för instrumentets effektivitet och därmed trovärdigheten för EU som främjare av mänskliga rättigheter världen.

Beslut att åberopa klausulen fattas av rådet, på förslag av kommissionen. Att åberopa klausulen är inte det samma som att direkt suspendera eller häva avtalet, eftersom MR-klausulen i sitt standardutförande ger parterna rätt att kalla till samråd som första steg. Ifall klausulen sedan skall användas till att suspendera eller häva avtalet i fråga så gäller som huvudregel att avtal suspenderas eller hävs med samma beslutsförfarande (normalt sett det som numera kallas för "ordinarie förfarande") som användes då det slöts, dock med det viktiga undantaget att EU-parlamentet nu endast skall informeras. EU-parlamentet är alltså inte inblandat i suspension eller hävning, även om det enligt det ordinarie förfarandet är en viktig kugge i att besluta om att *tillträda* avtalet. Många av EU:s avtal med MR-klausul är dessutom slutna som så kallade "blandade avtal". Detta innebär att EU och EU:s medlemsstater är parter å ena sidan, och tredje land är part å andra sidan. För att ett sådant avtal skall träda i kraft krävs att samtliga EU:s medlemsstater tillträder avtalet, och därefter att rådet också, för EU:s räkning, beslutar att tillträda avtalet. Eftersom

det ofta tar lång tid att få alla medlemsstater att ratificera händer det att EU sluter interimsavtal med motparten i de frågor där EU har exklusiv kompetens. Sådana interimsavtal brukar EU få till stånd relativt omgående, och de blir då bindande mellan EU och staten i fråga – men inte mellan EU:s medlemsstater och staten i fråga. Det händer också att rådet fattar beslut om att avtal skall börja gälla mellan EU och motparten i väntan på att de ratificeras. Detta är dock ett mer besvärligt tillvägagångssätt än att EU sluter ett eget avtal, eftersom oklarheter uppstår kring var gränsen går mellan EU:s ansvar och medlemsstaternas ansvar. Som synes kan suspension och hävning av blandade avtal kan ge upphov till en mängd rättsliga komplikationer.

Ett sätt att förenkla denna komplexa situation är att besluta om särskilda procedurregler för hur MR-klausulen skall tillämpas inom ramen för avtalet i fråga. Så har exempelvis beslutats för MR-klausulen i Cotonouavtalet.

## Vem har EU avtal med MR-klausul med idag?

Enligt den senaste sammanställningen av EU:s externa avtal, utförd av Europeiska utrikestjänsten i juni 2011, hade EU åtminstone 57 avtal med MR-klausul med sammanlagt 132 stater. Vissa mindre ändringar har skett mellan juni 2011 och 2014, men även om data härrör från mitten av 2011 ger den senaste sammanställningen en rättvisande bild av hur EU:s nätverk av avtal med MR-klausul ser ut idag. Med de 28 EU-medlemsstaterna inräknade är 160 stater idag bundna av EU:s villkorsklausuler, vilket utgör ungefär 80 procent av alla jordens stater.

Vilka avtal innehåller då MR-klausuler? Det har visserligen visat sig att rådets beslut 1995 att införa MR-klausuler i alla förhandlingsmandat till externa avtal i realiteten var behäftat med ett antal undantag, exempelvis har MR-klausuler inte förts in i sektorsavtal (avtal om en specifik produkt eller tjänst, till exempel fiskerättigheter). Dessutom har EU, som redan nämnts, slagit in på en strategisk kurs mot att MR-klausuler skall finnas med i de avtal som utgör

grunden för samarbetet (politiska ramavtal) mellan EU och landet i fråga, vilket anses göra klausulen överflödigt i avtal som hänvisar tillbaka till det politiska ramavtalet. Sett till det totala antalet avtal EU är bundet av, vilket överstiger 1 000, är 57 avtal med MR-klausul försvinnande få. Samtidigt är det vem man har möjlighet att åberopa klausulen gentemot som är viktigast. Å andra sidan, för att klausulen skall utgöra ett effektivt instrument krävs ju att avtalet i fråga är viktigt för motparten. Därför förefaller det intressant att kartlägga vilken typ av avtal klausulen införts i.

Eftersom det saknas en tydlig nomenklatur för EU:s olika typer av avtal, som är användbar för jämförelser över tid, är det behändigt att klassificera dem beroende på vilken rättslig grund i EU-fördraget (EUF) eller Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) som angivits för att ge EU mandat att sluta avtalet.

Sett till rättslig grund handlar det huvudsakligen om tre olika typer av avtal:

- Artikel 207 FEUF (handelsavtal)
- Artikel 217 FEUF (associeringsavtal)
- Artikel 352 FEUF (generella samarbetsavtal).

40 av 57 avtal är handelsavtal, dvs. de har slutits med nuvarande artikel 207 FEUF som grund. 24 av dessa 40 är också att betrakta som avtal om utvecklingssamarbete, vid sidan av handel, eftersom nuvarande artikel 211 FEUF också utgjort grund för beslutet att tillträda avtalet. Av övriga 16 avtal med nuvarande artikel 207 som en av de rättsliga grunderna sticker två avtal ut, då de enbart har nuvarande artikel 207 FEUF som grund; avtalen med Sri Lanka från 1995 och Bangladesh från 2001. De andra 14 har antingen fler rättsliga grunder, eller är interimsavtal inför ett kommande Stabiliserings- och associeringsavtal (som för Albanien, Bosnien & Hercegovina, Montenegro och Serbien).

Tolv av de 57 avtalen är slutna som associeringsavtal, med nuvarande artikel 217 FEUF som grund, och fem av avtalen har slutits som

generella samarbetsavtal med generalklausulen i nuvarande artikel 352 FEUF som en av flera rättsliga grunder.

EU förhandlar och sluter *handelsavtal* med andra stater, i syfte att förbättra handelsvillkoren mellan EU:s marknad och staten i fråga (se Anders Ahnlids artikel i *Europaperspektiv 2007* för en initierad beskrivning av de intressen som styr EU:s utrikeshandelspolitik). Typiskt sett handlar det om att sänka tullar, förenkla administrativ reglering, förbättra möjligheterna att göra investeringar eller att harmonisera reglering kring olika standarder eller liknande i syfte att underlätta handel. Bland de 40 avtal med MR-klausul som har nuvarande artikel 207 FEUF som rättslig grund återfinns, som nämnts ovan, flera olika sorters handelsavtal. Ett begrepp som ofta syns i debatten är frihandelsavtal, eller FTA (*Free Trade Agreement*). Intressant nog används begreppet FTA även för avtal som inte slutits med nuvarande artikel 207 FEUF som grund. I vissa fall betraktar EU avtal slutna som associeringsavtal som frihandelsavtal, liksom de avtal om tullunion EU har, eftersom avtalen i sig också innehåller frihandelskomponenter. Frihandelsavtal har historiskt sett varit relativt ovanliga och används framför allt med stater EU redan har ett inarbetat samarbete med. I juni 2013 angav EU att man har fem frihandelsavtal i kraft (Peru, Chile, Sydkorea, Mexiko och Sydafrika) men inget av dem är slutet med enbart nuvarande artikel 207 FEUF som grund. Flera är associeringsavtal och alla är blandade avtal. Vi ser dock en trend mot att EU sluter fler bilaterala frihandelsavtal. EU har idag tio avtal som är färdigförhandlade men ännu inte trätt i kraft och dessutom pågår förhandlingar om ytterligare ett tiotal, bland annat med USA, Japan och Kanada.

Vissa av frihandelsavtalen är försedda med MR-klausul och återfinns bland de 57 avtalen, men det gäller inte alla. Den spänning mellan handel och mänskliga rättigheter som gjorde sig gällande redan på sjuttioalet är alltjämt relevant.

95 procent av de 40 handelsavtal med MR-klausul EU är bundet av, är sådana avtal som innebär samarbete på fler fronter än enbart handel. En tydlig grupp (24 av 38) bland dessa avtal klassificeras som *handels- och utvecklingssamarbetsavtal*. EU:s utvecklingssamarbete täcker ett stort antal frågor, men kärnan är att arbeta med fattig-



domsbekämpning enligt FN:s millennieutvecklingsmål genom att sprida Europas demokratiska värderingar såsom god samhällsstyrning, jämlikhet mellan könen och skydd för mänskliga rättigheter. Som regel är dessa avtal slutna av EU ensamt, utan medlemsstaterna. Det innebär att eventuell suspension och hävning är enklare än om de vore slutna som blandade avtal.

Tolv av de 57 avtalen är *associeringsavtal*. EU sluter associeringsavtal med stater då ett omfattande samarbete eftersträvas. Associeringsavtal har i flera fall utgjort ett viktigt steg på vägen mot medlemskap i unionen, men det är inte ett löfte om framtida medlemskap. Generellt sett inbegriper associeringsavtalen ofta fler samarbetsområden än handelsavtal och andra samarbetsavtal. Alla associeringsavtal slutna efter 1995 innehåller en MR-klausul. Associeringsavtalen är som regel slutna som blandade avtal.

Den tredje kategorien avtal med MR-klausul har jag valt att kalla *generella samarbetsavtal*. Dessa avtal omfattar också flera olika fält av samarbete. Kärnan är handel och investeringar men avtalen innehåller också bestämmelser om fördjupad politisk dialog mellan EU och staten i fråga. I flera av fallen upprättar också avtalen ett särskilt råd som styr över samarbetet. De tidigaste avtalen, från tidigt 90-tal, är slutna av EU utan medlemsstaterna, medan de senare är slutna som blandade avtal.

TABELL 1. TYPER AV EU-AVTAL MED MR-KLAUSUL

| Typ av avtal  | Antal |
|---|-------|
| Handelsavtal  | 40    |
| <i>Varav rena handelsavtal</i>                      | 2     |
| <i>Varav handels- och utvecklingssamarbetsavtal</i> | 24    |
| <i>Varav övriga kombinationer av handelsavtal</i>   | 14    |
| Associeringsavtal                                   | 12    |
| Generella samarbetsavtal                            | 5     |
| Totalt  | 57    |

Källa: Europeiska utrikestjänsten (2011), egen bearbetning.

Vilka är då de 132 stater EU har avtal med MR-klausul med? Majoriteten av dem är de så kallade AVS-staterna, som genom Cotonouavtalet, ett associeringsavtal mellan EU och dess medlemsstater å ena sidan och 79 stater i Afrika, Västindien och Stilla havet (AVS) å andra sidan, är bundna av en MR-klausul. Cotonouavtalet är, som nämndes ovan, fortsättningen på samarbetet under Yaoundé- och Lomékonventionerna. Gemensamt för de 79 staterna är att samtliga bedöms vara utvecklingsländer enligt internationella valutafondens kriterier. De ligger som grupp betraktat lågt på FN:s lista över *Human Development Index* och många av staterna klassificeras dessutom som *Least Developed Countries*.

19 av avtalen med MR-klausul är avtal med stater i Latinamerika, varav två med regionala organisationer där dessa stater är medlemmar. Samtliga latinamerikanska stater från Eldlandet till Tijuana omfattas således av avtal med MR-klausuler, antingen under Cotonouavtalet eller under bilaterala avtal. Chile utgör ett specialfall. Chiles avtal med EU och EU:s medlemsstater är ett associeringsavtal, medan övriga 16 bilaterala avtal mellan EU och latinamerikanska stater, utanför Cotonouavtalet, är handels- och utvecklingssamarbetsavtal.

EU hade i juni 2011 avtal med 18 stater i Östeuropa och Centralasien. Två av dessa var associeringsavtalen med FYROM/Republiken Makedonien och Kroatien. Av de övriga 16 avtalen innehållande MR-klausul är tio handelsavtal, fyra generella samarbetsavtal och två handels- och utvecklingssamarbetsavtal. Staterna i Östeuropa och Centralasien har i förhållande till EU en särställning bland världens länder, då flera av dem kan komma i fråga för medlemskap i unionen. Kroatien blev medlem 1 juli 2013 och Montenegro förhandlar sedan sommaren 2012 om medlemskap. Serbien erhöll status som kandidatland i mars 2012 och FYROM/Republiken Makedonien, kandidat sedan 2005, står och knackar på porten sedan kommissionen rekommenderade Europeiska rådet att inleda förhandlingar om medlemskap i oktober 2009. Albanien och Bosnien & Hercegovina är identifierade som potentiella kandidatländer, vilket innebär ett löfte om framtida medlemskap då ”de är redo”. Ryssland finns med i denna grupp stater, vilket är intressant eftersom det är den enda av

världens stormakter som har avtal med MR-klausul med EU. Avtalet med Ryssland undertecknades 1994 och trädde i kraft 1997. Avtalet har tjänat som modell för flera av EU:s avtal med stater som tidigare varit republiker i Sovjetunionen. 2008 startade man omförhandling av avtalet, men dessa avbröts 2010 och har inte återupptagits (se Anke Schmidt-Felzmanns kapitel i denna bok för mera om samarbetet mellan EU och Ryssland).

De nio asiatiska stater EU har MR-klausul med har alla en form av handelsavtal men fyra har handels- och utvecklingssamarbetsavtal (Indien, Kambodja, Laos och Vietnam). Bland de asiatiska stater EU saknar MR-klausul med märks Kina och Japan. EU har åtta olika bilaterala avtal med Japan, men inget av dem innehåller en MR-klausul. Relationerna mellan EU och Kina vilar på ett handels- och samarbetsavtal från 1985 som kompletterats både 1995 och 2002.

EU har också avtal med MR-klausuler med flera av sina grannar i södra medelhavsområdet och Mellersta Östern (Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marocko, PLO, Tunisien och Yemen). Avtalen med PLO och Yemen är handels- och utvecklingssamarbetsavtal, medan övriga avtal är associeringsavtal.

Bland de stater EU saknar MR-klausul med har redan nämnts Kina och Japan. Denna grupp innehåller även flera västländer, såsom USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland. Totalt saknar EU avtal med MR-klausul med 37 av FN:s medlemsstater. Av dessa 37 saknar EU bilaterala avtal med 13. En av de stater EU saknar bilateralt avtal med är Irak men i maj 2012 undertecknade EU ett samarbetsavtal med Irak, innehållande en MR-klausul, och detta avtal tillämpas interimistiskt sedan augusti 2012.

Varför saknar EU avtal med MR-klausul med dessa stater? Vad gäller de 13 stater EU inte har avtalsrelationer med är det inte svårt att förklara, men det blir besvärligare att förklara varför politiken som etablerades redan 1995 inte fått genomslag mot övriga 24 FN-medlemmar. Ett skäl är att motparten vägrat att sluta avtal med MR-klausul. Så skedde då EU förhandlade med Australien 1996. Eftersom Australien vägrade att acceptera MR-klausulen blev det inget samarbetsavtal, utan istället antogs en politisk deklaration. Kort därefter vägrade även Mexiko att acceptera MR-klausulen,

men ur de förhandlingarna gick EU segrande och avtalet som slöts innehöll klausulen. Diskussionen är fortfarande aktuell, vilket visas av att förhandlingar med Indien om partnerskapsavtal avstannat, förhandlingar med Nicaragua om samarbetsavtal avbrutits och under förhandlingar med Sri Lanka om tullfrihet på vissa varor (s.k. GSP+-avtal) ledde EU:s krav på respekt för mänskliga rättigheter till att Sri Lanka vände EU ryggen och istället valde att förhandla med Kina (se Ari Kokkos kapitel i denna bok, för mer om handelsrelationerna mellan EU och Kina).

EU har alltså på relativt kort tid skapat ett system där mer än 80 procent av alla FN:s medlemsstater är bundna att respektera mänskliga rättigheter och demokratiska principer. De flesta av dessa stater är förvisso redan förpliktade att inte bryta mot mänskliga rättigheter, men i EU:s system riskerar staterna mer kännbara konsekvenser. I ena vågskålen ligger de villkor statens handelsavtal, associeringsavtal eller generella samarbetsavtal ger, och i andra vågskålen ligger löftet att garantera skydd för mänskliga rättigheter. Systemet har dock brister. En brist är att vissa stater lyckas förhandla bort MR-klausulen. En annan brist är att klausulen inte verkar åberopas på samma villkor mot alla parter – vilket är olyckligt mot bakgrund av att mänskliga rättigheter framhålls som universella. Det förefaller som om andra intressen tillåts påverka besluten, både vad gäller att sluta avtal innehållande MR-klausul och att åberopa klausulen då mänskliga rättigheter kränkts.

## Hur, och när, tillämpas MR-klausulerna?

En central fråga är därför i vilken mån MR-klausulerna måste aktiveras, tillämpas, åberopas – helt enkelt aktivt användas – för att de skall fungera som instrument för att sprida mänskliga rättigheter i världen? Olika författare har tacklat den här frågan på olika vis. I sin avhandling i Europarätt från European University Institute i Florens skiljer Elena Fierro på villkorande i förväg (*ex ante conditionality*) och villkorande i efterhand (*ex post conditionality*). Villkorande i förväg innebär i detta sammanhang att krav på motprestation ställs redan

innan avtal sluts, medan villkorande i efterhand innebär att avtal sluts under villkor att det kan hävas ifall villkoren inte följs. Uppdelningen är viktig. Det är inte självklart att klausulernas främsta funktion, sett i ljuset av att de syftar till att främja skydd för mänskliga rättigheter i världen, är att möjliggöra att avtalet i fråga suspenderas eller hävs. *Ex ante conditionality* kan vara ett minst lika effektivt redskap som *ex post conditionality* för att nå målet; dvs. ökat skydd för individuella mänskliga rättigheter. En viktig funktion av klausulerna, som jag beskrivit mera utförligt i ett tidigare arbete med titeln *Villkorsklausuler* (se listan över källor och litteratur), är att frågor om skydd för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten förs upp på förhandlingsbordet. Klausulerna skapar en diskussionsplattform. Dialog om skyddet för mänskliga rättigheter är det första steget mot en förbättring, och eftersom klausulerna innebär att parterna tvingas att diskutera vilka åtgärder som vidtas för att skydda mänskliga rättigheter sätts frågan automatiskt i fokus. Å andra sidan, vilket också Lorand Bartels vid University of Cambridge pekar på, så är all form av misstänkt selektiv tillämpning förödande om EU skall kunna använda instrumentet med bibehållen legitimitet. Med selektiv tillämpning avser jag situationen då EU avstår från att tillämpa klausulen trots att fakta på marken, särskilt sett i ljuset av tidigare praxis, skapar förväntningar att så borde ske.

För att kunna utvärdera instrumentet krävs kunskap om hur ofta det använts, gentemot vem och varför. Givet att EU redan 1996 hade avtal med MR-klausul med ca 80 stater, och att siffran nu knappt 20 år senare är 132, så har det funnits väldigt många stater att åberopa klausulen gentemot. Om man därtill lägger det faktum att klausulens normativa omfång tillåter att den åberopas för minsta brott mot grundläggande mänskliga rättigheter, demokratiska principer eller principen om rättsstaten, så inser man att antalet potentiella brott mot MR-klausulen är väldigt stort.

De potentiella brotten mot MR-klausulen må vara många, men beslutet att åberopa den har totalt tagits 22 gånger, gentemot 13 stater. Vid varje tillfälle är det den MR-klausul som återfinns i associeringsavtalet med AVS-staterna, dvs. i Lomékonventionen eller Cotonouavtalet, som åberopats. Det första tillfället var gentemot

Niger 1996 och det senaste gentemot Guinea-Bissau 2011. MR-klausuler har alltså aldrig aktiverats i något av de 56 övriga avtalen.

TABELL 2. FALL DÅ EU HAR AKTIVERAT MR-KLAUSULEN

| Motpart                      | År               |
|------------------------------|------------------|
| Centralafrikanska republiken | 2003             |
| Elfenbenskusten              | 2000, 2001       |
| Fiji                         | 2000, 2007       |
| Guinea                       | 2004, 2009       |
| Guinea-Bissau                | 1999, 2003, 2011 |
| Haiti                        | 2000             |
| Unionen Komorerna            | 1999             |
| Liberia                      | 2001             |
| Madagaskar                   | 2009             |
| Mauretanium                  | 2005, 2008       |
| Niger                        | 1996, 1999, 2009 |
| Togo                         | 1998, 2004       |
| Zimbabwe                     | 2001             |

Källa: Rådets beslut, publicerade i EU:s officiella tidning.

MR-klausulen har åberopats mot knappt en tiondel av de stater den skulle kunna åberopats mot. I samtliga fall utom tre är anledningen att EU kallar till samråd med stöd av MR-klausulen att det antingen skett en statskupp eller att demokratiska principer inte respekterats vid hållna val. Vid ett tillfälle har det inträffat att rådet *inte* agerat på kommissionens förslag att inleda samråd (Elfenbenskusten 2004). Vid övriga 21 tillfällen då kommissionen föreslagit att rådet skall inleda samråd har så alltså skett. Enligt min uppfattning visar detta att kommissionen är alltför försiktig i sin bedömning av när samråd bör tillkallas på grund av brott mot den i MR-klausulen stipulerade värdebasen. Tveklöst kunde fler fall läggas fram för rådet att besluta om, men det verkar som om kommissionen kontrollerar sannolikheten att samråd kommer att tillkallas i varje enskilt fall innan man

offentligen publicerar förslaget att kalla till samråd. Om man tillåter sig att spekulera i denna tankes riktning förefaller kommissionen ha ett raster med politiskt möjliga beslut som läggs över det insamlade faktaunderlaget avseende kränkningar av individuella mänskliga rättigheter i tredje land. En mer transparent ordning, där kommissionen fokuserade på rollen att granska kränkningar mot mänskliga rättigheter och överlät på rådet att bedöma om det ligger i EU:s samlade intresse att tillkalla samråd i det enskilda fallet, skulle stärka systemets legitimitet.

Det mönster som framträder ur EU:s praxis att åberopa MR-klausulen är att det i första hand är enstaka händelser, såsom en statskupp eller oroligheter i samband med ett president- eller parlamentsval, som får EU att reagera. Andra typer av brott mot värdebasen i MR-klausulen, såsom systematiska kränkningar av individers mänskliga rättigheter, har visserligen utgjort EU:s grund för att tillkalla samråd med stöd av MR-klausulen, men endast i ett fåtal fall. Vidare är det tydligt att de stater som kallas till samråd hör till jordens fattigare stater. Tio av de 13 stater MR-klausulen åberopats mot tillhör gruppen minst utvecklade länder (*Least Developed Countries*, LDC). Ungefär hälften av staterna ligger i västra Afrika, och alla av dem, med undantag av Haiti och Liberia, är före detta europeiska kolonier.

Även om EU inte är skyldig att åberopa klausulen, riskerar man att förlora legitimitet för sin politik om vissa stater kommer undan med sådant som andra kallas till samråd för. Därför har många forskare intresserat sig för att kritiskt granska användningen av MR-klausuler i syfte att identifiera vilka intressen som förefaller styra beslutsfattandet – förutom intresset att värna om mänskliga rättigheter och demokratiska principer. De har presenterat hypoteser om varför vissa stater undslipper MR-klausulen, baserade på vad dessa stater har gemensamt. EU:s ekonomiska intressen, säkerhetsintressen och historiska band är några av de hypoteser forskningen lagt fram. Jag skulle vilja lägga till resursbrist till listan, därför att det är uppenbart att övervakning och hantering av MR-klausulerna relativt sett getts mycket mindre uppmärksamhet i EU:s budget än i EU:s programförklaringar om unionens roll i världen. Det är dock svårt att finna lämpliga metoder för att testa hypoteserna. Detta beror till

största delen på att det är svårt att identifiera jämförbara fall. Till att börja med kan man skapa sig en uppfattning om vad som utlöser EU:s åberopande av MR-klausulen genom att studera de fall då den faktiskt åberopats. Men, det vore minst lika intressant att närma sig ”ribban” från andra hållet, dvs. genom att identifiera fall av icke-tillämpning, då MR-klausulen inte åberopats men kanske borde ha gjort det. Uppenbara fall där MR-klausulen kunnat åberopas är ju utgångspunkten för hypoteserna om vad som förklarar selektiv tillämpning.

Även om det är förenat med stora svårigheter att systematiskt studera fall av icke-tillämpning, så är det likväl intressant att se i vilken mån det framträder mönster även för det aldrig fattade beslutet; ”icke-beslutet”, att inte föreslå rådet att kalla motparten till samråd. Johanne Døhlie Saltnes, doktorand i statsvetenskap vid Oslo universitet, har i en studie från 2013, använt insamlad data över statskupper och observationer av allmänna val för att identifiera ”non-cases”, dvs. fall av icke-tillämpning av MR-klausulen, i Lomékonventionen och Cotonouavtalet. Undersökningen syftade till att testa ett antal hypoteser hon funnit i litteraturen angående omfattning av, och orsaker till, selektiv tillämpning av EU:s MR-klausuler. I sin studie fokuserade Døhlie Saltnes på statskupper och störningar vid demokratiska val, eftersom dessa två orsaker är starkt överrepresenterade i EU:s praxis av att åberopa klausulen. Intressant nog fann hon 17 ”non-cases” i 14 olika stater. Endast två (Elfenbenskusten och Mauretanien) av dessa 14 stater förekom bland de stater som har kallats till samråd och Døhlie Saltnes studie visar alltså dels att dessa två med fog kunnat kallas till ytterligare två samråd och dels att det finns exempel på jämförbara brott mot demokratiska principer i tolv andra stater under samma period.

De flesta hypoteser kring selektiv tillämpning utgår från att EU:s beslut att inte tillämpa MR-klausulen fattas efter att andra intressen bedömts väga tyngre än skyddet för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten. På så vis liknar kritiken den som presenteras mot att EU inte har MR-klausuler med alla stater unionen har avtal med. Ett sätt att närma sig frågan om förekomsten av selektiv tillämpning är att, likt Døhlie Saltnes, skapa en måttstock,



en ”demokratitermometer”, för att bedöma när klausulen bör tillämpas. Detta har rådet också identifierat och således har EU i sin åtgärdsplan för upprättandet av ett strategiskt ramverk för mänskliga rättigheter och demokrati (2012) beslutat att utveckla kriterier för tillämpningen av MR-klausulen.

Tydliga kriterier för när klausulen skall åberopas kan naturligtvis användas för att rikta kritik mot besluten att tillämpa, eller inte tillämpa, MR-klausuler. Men, den största svårigheten med att undersöka beslut att *inte* tillkalla samråd (under AVS-samarbetet) eller att *inte* åberopa klausulen för att starta dialog eller *inte* suspendera alternativt häva ett annat avtal, är att sådana beslut inte fattas i formell mening. Därmed finns inga spår att efterforska och studera. Som framkommit tidigare i kapitlet är det helt upp till EU, eller EU:s motpart, att åberopa klausulen. I 2004-års fall med Elfenbenskusten blev det inget samråd trots att kommissionen föreslagit det, men något beslut att inte kalla Elfenbenskusten till samråd har inte publicerats. Eftersom det inte förekommer motiverade beslut att avstå från att kalla motparten till samråd, är det svårt att från det hållet närma sig den punkt där ”ribban ligger”, vilket gör att första steget av analysen av vad som utlöser åberopande av MR-klausulen bäst tar utgångspunkt i de fall där beslut fattats att åberopa klausulen.

Dessvärre är dessa beslut än så länge mycket torftiga avseende motiveringen till varför samråd tillkallats. Oftast avslöjar beslutet att kalla motparten till samråd ingenting annat än att denne befunnits bryta mot de värden som står i artikel 9 Cotonouavtalet (dvs. skydd för mänskliga rättigheter, demokratiska principer och principen om rättsstaten).

Forskning visar alltså att samma typ av brott mot Cotonouavtalets värdebas behandlas olika vid olika tillfällen, gentemot olika motparter. Det är inte enbart så att olika stater behandlas olika. Bilden är mer komplicerad än så, eftersom ”ribban” förefaller ligga olika högt från ett tillfälle till ett annat även inom samma stat. I ett tidigare arbete identifierade jag 15 fall av icke-tillämpning av MR-klausulen mellan 1996 och 2006 gentemot de stater som kallats till samråd under AVS-avtalet.

Däremot vet vi att stater som inte är part till Cotonouavtalet hittills gått säkra. Det handlar om 54 stater i Nordafrika, Mellanöstern, Östeuropa, Asien och Latinamerika. Det förefaller således rimligt att anta att kommissionen använder fler instrument än ”demokrati-termometern” då beslut skall fattas om huruvida rådet skall föreslå åberopa MR-klausulen, särskilt mot bakgrund av utvecklingen i Nordafrika sedan upproren startade våren 2011.

En förklaring som förts fram till att MR-klausulen inte åberopas i bilaterala handelsavtal, i samma utsträckning som i Cotonouavtalet, är att det internationella handelsrättsliga systemet under WTO-avtalet begränsar EU:s manöverutrymme. Suspenderade handelsavtal kan få rättsligt efterspel i det WTO-rättsliga tvistlösningssystemet och då skulle WTO:s tvistlösningsorgan få uppgiften att bedöma ifall EU haft rätt att bryta mot sina åtaganden under det bilaterala handelsavtalet som följd av motpartens brott mot mänskliga rättigheter. En rimlig bedömning är att åtgärder i strid med WTO-avtalet, exempelvis suspension av fördelaktiga handelsvillkor, skulle ge motparten rätt att vidta sanktioner mot EU, även om EU agerat till skydd för mänskliga rättigheter med hjälp av MR-klausulen. Det är dock osäkert ifall att situationen skulle uppstå över huvud taget, eftersom det måste ses som osannolikt att EU:s motpart skulle välja att vidta sådana åtgärder. Möjligtvis hade bedömningen blivit en annan ifall EU hade handelsavtal med MR-klausul med mer jämlika handelspartners. Likväl är det sannolikt så att EU skulle undvika att utsätta sig för den typ av ringar på vattnet en WTO-tvist utgör. Den part som fälls för brott mot WTO:s regler är skyldig att acceptera att den segrande parten vidtar motåtgärder. Sådana motåtgärder kommer att drabba olika EU-medlemmar olika hårt, beroende på vilken typ av industri som belastas. Detta innebär interna konflikter för EU, och man kan ana att stödet för mänskliga rättigheter i tredje land är olika stort i en medlemsstat som inte behöver ”betala priset” jämfört med en medlemsstat som drabbas hårt. Därför kan en av anledningarna att handelsavtalens MR-klausuler aldrig använts vara att EU inte velat ”kasta sten i dammen”.

## “Less is More” – Tona ned retoriken och vinn legitimitet

EU har under drygt 20 års tid använt sig av MR-klausuler som utrikespolitiskt instrument. Det uttalade målet är, och har hela tiden varit, att sprida mänskliga rättigheter och demokrati i världen. EU stöder sig på FN:s deklaration om mänskliga rättigheter och framhåller värdena som universella, dvs. lika för alla oavsett var på jorden man befinner sig.

En fråga man snabbt ställer sig är: Fungerar instrumentet? Förbättras skyddet för mänskliga rättigheter tack vare att EU använder MR-klausuler? Kan instrumentet användas till att jämna ut globala obalanser i skydd för mänskliga rättigheter? Att försöka besvara dessa frågor är, som förhoppningsvis framgått i detta kapitel, en komplex uppgift av mycket stor omfattning. Vi vet visserligen inte hur situationen hade sett ut ifall EU hade valt att inte använda klausulerna för att sprida mänskliga rättigheter, men forskningen pekar på flera faktorer som gör att man, enligt min uppfattning, bör *välja* att tro att instrumentet har positiv effekt. Det starkaste skälet är att klausulen har givit upphov till en diskussionsplattform; frågan om skydd för mänskliga rättigheter lyfts upp på förhandlingsbordet, och detta är i sig ett framsteg.

Detta betyder dock inte att EU:s användning av MR klausuler står bortom kritik – tvärtom! Den främsta kritiken mot EU:s villkorspolitik är den som framhåller att EU är selektiv i sin användning av MR-klausulerna. Som jag redovisat i detta kapitel innehåller inte alla EU:s externa avtal MR-klausuler (även om drygt 80 procent, en inte oansenlig mängd, gör det). Anledningen är att EU inte lyckats förmå motparten att acceptera klausulen. Detta är naturligtvis ett tillkortakommande, och rimmar illa med idén om universalitet. Kina och Iran är två av de stater EU saknar avtal innehållande villkorsklausul med (med Iran saknar EU bilaterala avtal över huvud taget). Man har heller inte någon MR-klausul med USA, men enligt det förhandlingsmandat för det kommande frihandelsavtalet som läckt ut på internet så är parterna överens om att avtalet skall innehålla en klausul som förklarar att det transatlantiska samarbetet bygger på mänskliga

rättigheter och demokratiska principer. Men, samma läckta mandat skvallrar också om att avtalet inte kommer att innehålla en s.k. suspensionsklausul – den andra halvan av MR-klausulen. Anledningen, oavsett om skvallret blir sanning eller ej, är sannolikt att minska risken för rättsliga verkningar på handeln orsakade av kränkningar av mänskliga rättigheter. Vilken av parterna som mest vill minska denna risk vet vi dock ingenting om. Skälet att utelämna suspensionsklausulen kan vara att EU inte vill utsättas för suspension, men det kan också vara att EU anser sig veta att USA inte tänker acceptera en sådan klausul och att man därför väljer att låta bli att ta en (alltför) kostsam strid för suspensionsmöjligheten.

Den andra delen av kritiken om selektivitet i användningen av MR-klausulen är mer problematisk. Den är problematisk eftersom mycket tyder på att samma typ av brott mot mänskliga rättigheter ger olika reaktion från EU, beroende på i vilket land, och under vilken typ av avtal, de inträffar. Ett sådant mönster är svårt att förena med idén om universella rättigheter. Som jag visat i kapitlet har MR-klausuler enbart åberopats gentemot 10 procent av de stater EU har klausuler med, och dessutom endast vid 22 tillfällen, under ett av 57 möjliga avtal, gentemot de stater som är bland de fattigaste på jorden. Bristen på transparens leder till att hypoteser om de verkliga motiven, och då framför allt de verkliga motiven att *inte* åberopa klausulen, föds. Dessa hypoteser har en negativ inverkan på legitimiteten för användningen av MR-klausuler, och om EU inte agerar för att motverka denna trend kommer EU:s instrument snart att vara alltför trubbigt för att användas (se även Ole Elgströms kapitel i denna bok, som behandlar EU:s trovärdighet som normativ makt i världspolitiken).

Samtidigt får man inte glömma att MR-klausulerna är avtalsklausuler. De är inte lag. Det står EU fritt att värdera situationen, och åberopa klausulen då det passar EU – och detsamma gäller EU:s 132 avtalsparter! Den kritik som baserar sig på krav på att lika fall måste behandlas lika bör tänka på att MR-klausulerna är avtalsklausuler, inte regler. De är ett utrikespolitiskt instrument, inte internationell rätt.

Så, vad kan EU då förbättra? I grunden är tanken att ställa krav på förbättrad respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska principer som motprestation för framför allt handelsfördelar en god

idé. I det unilaterala systemet *Generalized System of Preferences* (GSP) och GSP+, som EU nu förnyar, fungerar det dock bättre än i bi- och multilaterala avtal. Detta beror sannolikt på att det systemet är (1) enklare att övervaka och (2) kraven är helt transparent formulerade. EU kan låta sig inspireras av dessa två slutsatser och sänka ambitionsnivån för MR-klausulerna.

Även om man, likt EU, anser att mänskliga rättigheter och demokratiska principer är universella normer är det inte självklart att alla stater måste ha samma MR-klausul – eller ens att alla stater måste ha en MR-klausul. Eftersom det ofta, av olika anledningar, har visat sig vara ett orealistiskt mål att sätta skydd för mänskliga rättigheter framför andra utrikespolitiska intressen borde EU tona ned marknadsföringsretoriken kring varför MR-klausulerna används, och fokusera på att övervaka de avtalsrelationer där MR-klausuler verkligen behövs och får effekt.

Systemet skulle vinna i legitimitet om EU var tydligt med grunderna för att man anser att vissa stater är sämre än andra på att skydda mänskliga rättigheter. Som läget är idag går det inte att utläsa av EU:s agerande varför en statskupp i land A är ett mera allvarligt brott mot villkorsklausulens värdebas än en statskupp i land B. Om kommissionen började föreslå att samråd skall tillkallas med alla de stater som kränker villkorsklausulens värdebas, varje gång de gjort sig skyldiga till sådana kränkningar, skulle vi sannolikt se en avsevärd ökning i antalet förslag, men det skulle dröja innan samma ökning fick genomslag i rådets beslut att faktiskt tillkalla samråd. Möjligen skulle det aldrig ske. Det är inte den viktigaste effekten. Istället är det synliggörandet av diskrepansen som är den viktigaste effekten. En synlig diskrepans mellan kommissionens förslag och rådets beslut skulle tjäna till systemets fördel, eftersom den skulle tydliggöra att beslutet att kalla till samråd handlar om en avvägning mellan flera politiska intressen. För att komplettera kommissionens delvis förändrade roll skulle man också skapa transparenta ”benchmarks”, som man är villig att genomdriva – även när priset blir högt.

Ett varaktigt hållbart system med MR-klausuler sätter legitimitet för systemet framför systemets potential som marknadsföringsåtgärd. EU:s programmatiska förklaringar på konferenser och infor-

mativa internetsidor framhåller unionen som garant för mänskliga rättigheter i världen (vilket också inkluderar den interna dimensionen av EU). Så länge retoriken säger att mänskliga rättigheter är universella och lika för alla måste praktiken svara upp. Praxis visar hittills att så inte sker.

MR-klausulernas styrka som instrument för att sprida respekt för mänskliga rättigheter i världen ligger i att de skapar en diskussionsplattform där dialog kan föras kring hur skyddet kan förbättras. Förvisso ligger hotet om suspension eller hävning i bakgrunden, och gör sitt för att dialogen skall tas på allvar, men samtidigt måste kritiken om selektiv tillämpning också tas på allvar istället för att avfärdas som cynism.

## Källor och litteratur

För den som vill fördjupa sig i den rättsliga regleringen av EU:s externa relationer rekommenderas Piet Eeckhouts bok *EU External Relations Law*, (Oxford: Oxford University Press, andra upplagan 2011). Karen E. Smiths *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Cambridge, UK: Polity Press, andra upplagan 2008) är en god följeslagare till Eeckhout, då den belyser samma företeelser ur ett statsvetenskapligt perspektiv.

För den som är intresserad av hur EU:s utvecklingssamarbete vuxit fram, och därmed också de första ansatserna till EU:s villkorsklausuler rekommenderas Karin Arts arbete, särskilt hennes *Integrating Human Rights into Development Cooperation: the Case of the Lomé Convention* (Haag: Kluwer Law International, 2000). Katarina Tomaševski har också arbetat mycket med att studera hur mänskliga rättigheter integrerats i utrikespolitik. Hennes *Responding to Human Rights Violations, 1946-1999* (Haag: Martinus Nijhoff Publishers, 2000) ger också god överblick.

Allan Rosas har skrivit mycket om EU:s externa relationer i allmänhet, men också specifikt om mänskliga rättigheter i EU:s utrikespolitik. Se särskilt hans och Barbara Brandtners artikel "Human Rights and the External Relations of the European Community: An

Analysis of Doctrine and Practice i European” (*Journal of International Law* 9:3, 1998) och bokkapitlet ”Trade Preferences and Human Rights”, i Alston, Philip (red.), *The EU and Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 1999). I samma verk finns också ett bra kapitel av Eibe Riedel och Martin Will som ger en detaljerad genomgång av hur MR-klausulerna är uppbyggda, Riedel, E. & Will, M., ”Human Rights Clauses in External Agreements of the EC”.

Det har också skrivits akademiska avhandlingar om EU:s användning av villkorsklausulerna. Avhandlingarna skiljer sig något åt i fokus. Elena Fierros *The EU’s Approach to Human Rights Conditionality in Practice* (Haag: Kluwer Law International, 2003) ger en bra bild över de instrument EU använt för politiskt villkorande. I min egen avhandling, *Villkorsklausuler: om avtalsklausuler som utrikespolitiskt instrument* (Uppsala: Iustus, 2009) ges en ingående analys av de fall av återopande som skedde mellan 1996 och 2006. Lorand Bartels omarbetade avhandling *Human Rights Conditionality in the EU’s International Agreements* (Oxford: Oxford University Press, 2005) är också den en god översikt dels över hur MR-klausuler vuxit fram i EU:s utrikespolitik och dels över hur de använts. Med tanke på att den arbetats om för utgivning på Oxford är den att rekommendera framför Fierros avhandling. Bartels har även skrivit en rapport för Europaparlamentets kommitté för internationell handel: ”The Application of Human Rights Conditionality in the EU’s Bilateral Trade Agreements and Other Trade Arrangements with Third Countries” (Europaparlamentet, 2008).

För en god samling artiklar på temat ”The Substance of EU Democracy Promotion” rekommenderas specialnumret av *European Foreign Affairs Review* (16:5, 2011).

Slutligen vill jag också rekommendera Johanne Døhlie Saltnes artikel ”The EU’s Human Rights Policy” (ARENA Working Paper nr 2, 2013) som kan laddas ned på [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no), särskilt för sättet hon försöker identifiera fall av icke-tillämpning (”non-cases”).

# Obalanserna mellan EU och Kina

av Ari Kokko

Kinas svindlande utveckling sedan de första marknadsekonomiska reformerna inleddes i slutet av 1970-talet har haft en kolossal effekt på den globala ekonomin. Efter ett första årtionde av försiktiga experiment med liberalisering, marknader och internationalisering tilltog reformtakten i början 1990-talet och Kinas ekonomi började växa i ett tempo som andra dynamiska ekonomier inte kunnat hålla mer än några få år i taget. I det kinesiska fallet talar vi om nästan ett kvarts sekel med en genomsnittlig årlig tillväxt på nära 10 procent – de lägsta tillväxttalen sedan 1990 registrerades 1999, i efterdyningarna av den asiatiska finanskrisen, och 2012, då den svaga ekonomiska utvecklingen i Europa och USA ledde till att exporten stagnerade. Även under dessa svaga år var tillväxten nästan 8 procent.

Den fantastiska utvecklingen i landet har naturligtvis främst gynnat det egna landets befolkning. I mitten av 1980-talet låg Kinas per capita-inkomster fortfarande på samma nivå som Indiens, motsvarande ungefär 300 dollar i den tidens penningvärde. År 2013 hade Kinas BNP per capita ökat till närmare 6500 dollar, medan Indien kämpade för att nå upp till en fjärdedel av detta. Även om de kinesiska inkomsterna inte är jämnt fördelade har tillväxten lyft hundratal miljoner medborgare ur fattigdom och bidragit till att FN:s första millenniemål – att halvera andelen extremt fattiga människor mellan år 1990 och 2015 – uppnåddes redan år 2010. Kinas tillväxt har också gynnat andra länder. Genom att kombinera billig inhemsk arbetskraft med kapital och teknologi från andra länder (via de multinationella företagens direktinvesteringar i landet)



har Kina byggt upp världens största och inom många branscher världens mest konkurrenskraftiga tillverkningsindustri. De företag som investerat i Kina har minskat sina produktionskostnader och många har också lyckats öka vinsterna, trots den allt intensivare konkurrensen på världsmarknaden. Konsumenterna har dragit nytta av det stora utbudet av billiga produkter som är ”made in China”, både inom traditionella arbetsintensiva industrier som kläder och skor och i högteknologiska industrier som elektronik och telekom. I många branscher har de snabba produktivitetsökningarna i Kina bidragit till att inflationen kunnat hållas låg. Råvaruproducenter på olika håll i världen har däremot sett Kinas expansion i form av högre priser för sina varor. Detta har varit särskilt viktigt för relativt fattiga länder i Asien, Afrika och Latinamerika, som sett betydande tillväxt tack vare efterfrågan och investeringar från Kina. Kina har t.ex. blivit Afrikas största handelspartner och investerare.

Samtidigt har Kinas tillväxt skapat allvarliga utmaningar. Kina har fördubblat sin andel av världsekonomin ungefär vart åttonde år sedan reformexperimenten permanentades. År 1992 var Kinas andel av världens BNP 2 procent, vid millennieskiftet hade andelen vuxit till 4 procent, 2008 uppnåddes 8 procent och 2013 uppskattades andelen till 13 procent. Samtidigt var EU:s andel knappt 26 procent. Om nuvarande trender fortsätter kommer Kina att stå för 16 procent av världsekonomin innan år 2016, räknat i nominella växelkurser. Kinas andel av världsexporten har ökat på motsvarande sätt, och uppgår till omkring 12 procent år 2013. Kinas andel av världsimporten har också ökat, men under det senaste årtiondet har importen inte alls vuxit lika snabbt som exporten. Stora överskott i handelsbalansen har blivit en karakteristisk del av Kinas utveckling sedan millennieskiftet.

På andra håll i världen har Kinas expansion medfört att gamla industriländer tappat exportandelar när Kina tagit över och plågsamma strukturomvandlingar har blivit nödvändiga. Varor som förr producerades på hemmaplan importeras nu från Kina, medan den inhemska produktionen och exporten har lagts om mot branscher där Kina ännu inte har stora konkurrensfördelar. I synnerhet har högteknologisk industri och tjänsteindustri blivit viktigare.

Många länder har emellertid haft svårt att hitta de nya branscher och produkter som ska ersätta de traditionella exportindustrierna. Exporten – i synnerhet exporten till Kina – har helt enkelt inte kunnat hålla jämna steg med importen, och stora bilaterala handelsunderskott har uppkommit bland Kinas handelspartners, som en direkt återspeglning av de kinesiska handelsöverskotten. I många fall har de bilaterala underskotten i handeln med Kina inte kunnat kompenseras av överskott i andra handelsrelationer, utan resultatet har varit att länder byggt upp underskott även i sina globala handels- och bytesbalanser. Stora och långvariga underskott slår hårt mot ekonomin. Inhemska företag slås ut av den hårda importkonkurrensen, vilket leder till att arbetstillfällena och skatteintäkter går förlorade, den finansiella sektorn hamnar under hård press på grund av kreditförluster och lägre intäkter från näringslivet, och skulderna till omvärlden ökar när exportintäkterna inte räcker för att betala importnotan. Det är inte förvånande att stora bytesbalansunderskott ofta leder till finansiella kriser.

I USA, där den globala finanskrisen startade 2007–2008, har obalanserna i handeln varit större än i något annat land och underskotten har skapat störst debatt. I synnerhet har kritiken mot Kina varit hård. Underskotten – och därmed en del av ansvaret för finanskrisen – har skyllts på att Kina undervärderar sin valuta, vilket ökar den kinesiska exportens konkurrenskraft men gör importen dyrare. Kina har också beskyllts för att begränsa importen med olika handelshinder, och det förekommer också kritik mot Kinas höga spar- och investeringskvoter, som bidrar både till att exportkapaciteten ökar onaturligt snabbt och att den privata konsumtionen hålls på en onaturligt låg nivå. Kina möter också hård kritik för att blockera några av de anpassningsprocesser som normalt skulle kunna bidra till att de amerikanska underskotten korrigeras.

En sådan anpassningsprocess verkar via en deprecierande valuta – när växelkursen i underskottslandet försvagas blir exportpriserna lägre medan importen blir dyrare. Genom att binda renminbin till den amerikanska dollarn under lång tid (fram till 2005) och sedan endast tillåta en långsam appreciering anklagas Kina för att motverka denna typ av anpassning. En annan process verkar via räntehöjningar

i underskottslandet. Räntan förväntas gå upp som ett resultat av ett bytesbalansunderskott (eftersom pengar hela tiden rinner ut ur landet för att finansiera underskottet), vilket bör öka sparandet medan både konsumtion och investeringar antas sjunka. Lägre konsumtion och investeringar innebär också lägre import. I detta sammanhang får Kina kritik för sin villighet att finansiera det amerikanska bytesbalansunderskottet genom att slussa tillbaka sina egna överskott till den finansiella marknaden i USA. Inflödet av kapital från Kina bidrog till att marknadsräntorna förblev låga trots att Federal Reserve försökte pressa upp de korta räntorna genom att suga upp kapital från marknaden.

Även EU har pressats hårt av konkurrensen från den kinesiska exporten. Under finanskrisens första år var EU:s handelsunderskott med Kina på 230–240 miljarder dollar nästan lika stora som de amerikanska underskotten. Sedan dess har EU:s underskott krympt till under 200 miljarder dollar, medan USA:s har ökat till 315 miljarder dollar (år 2012). Vissa av EU:s medlemsländer har utan tvivel lidit svårt av konkurrensen från den kinesiska exporten, men för hela unionen är situationen inte fullt så allvarlig som för USA. Orsaken är att det bilaterala underskottet i förhållande till Kina balanseras av överskott i handeln med andra regioner. Det finns dock ingen garanti för att andra handelsrelationer alltid kommer att kunna nyttjas för att täcka obalanserna i relationen med Kina. Dessutom finns det anledning att tro att fortsatta obalanser som rör Kina förr eller senare kommer att orsaka allvarliga problem för EU, vare sig de har sin grund i den bilaterala relationen mellan EU och Kina eller i någon annan del av världsekonomin. Den globala finanskrisen är ett tydligt exempel på detta.

Syftet med detta kapitel är att diskutera tre områden där obalanserna mellan EU och Kina är så allvarliga att de riskerar att orsaka framtida kriser. Det första temat rör Kinas överlägsna exportkonkurrenskraft som bidragit till landets fantastiska tillväxt, men som redan skapat besvärande handelsunderskott i olika delar av världen. De frågor som ligger i fokus gäller förklaringarna till det kinesiska exportmiraklet och EU:s möjligheter att bidra till att överbrygga de obalanser som följer av de kinesiska exportöverskotten. Det

andra temat handlar om en obalans som är lika allvarlig som handelsobalanserna, men som ännu inte resulterat i någon kris eller konflikt som kan mäta sig med de akuta konsekvenserna av Kinas handelsöverskott: asymmetrin vad gäller marknadstillträde och konkurrensförutsättningar för utländska investeringar på den europeiska och den kinesiska marknaden. Huvudfrågorna här rör skillnaderna mellan EU-företagens inskränkta spelutrymme på den kinesiska marknaden och de kinesiska företagens obegränsade tillgång till EU:s inre marknad, och EU:s möjligheter att överbrygga obalansen. En tredje obalans gäller förutsättningarna för EU att agera som en jämbördig motpart i förhandlingar med den kinesiska regeringen. EU:s medlemsländer har olika intressen i relationen med Kina, och denna splittring har medfört att EU inte har någon gemensam Kina-politik. Fragmenteringen har också gjort det möjligt för Kina att maximera sin förhandlingsstyrka genom att lägga sin energi på bilaterala relationer med utvalda medlemsländer istället för att sträva efter ett strategiskt partnerskap med hela EU (jfr Anke Schmidt-Felzmanns kapitel som beskriver motsvarande problematik i relationen mellan EU och Ryssland). Huvudfrågan – eller snarare utmaningen för EU – är hur EU ska kunna överbrygga skillnaderna mellan medlemsländernas intressen för att kunna agera kraftfullt och uppnå goda resultat i förhandlingarna med Kina.

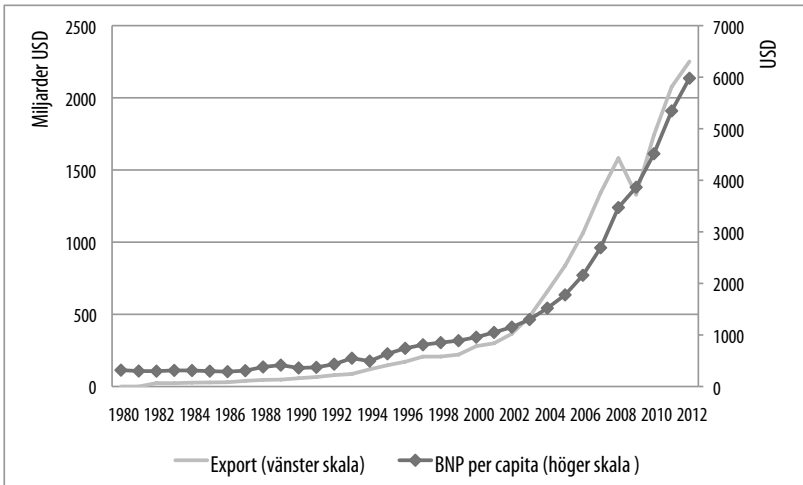
Kapitlet har följande struktur: Nästa avsnitt fokuserar på orsakerna till Kinas exportmirakel, betonar statens roll i denna process och hävdar att Kinas ”onaturligt” starka konkurrenskraft redan börjat avta. Därefter diskuteras marknadstillträde och konkurrensförutsättningar på den kinesiska marknaden, med fokus på flera områden där omfattande statliga ingrepp snedvrider marknaden och diskriminerar mot utländska företag. En slutsats av diskussionen är att det kommer att bli svårt för EU att åstadkomma förändringar, i synnerhet inom de industrier som Kina definierar som strategiska tillväxtbranscher. Obalanserna inom EU och möjligheterna att formulera en gemensam Kina-politik tas upp i det därpå kommande avsnittet. En av slutsatserna som presenteras i den sista delen av kapitlet är att ett transatlantiskt frihandelsavtal förmodligen utgör den enda möjligheten att jämka de olika

EU-ländernas intressen och att stärka EU:s förhandlingsposition i relationen med Kina.

## Internationell handel: Det kinesiska exportundret

Sedan början av 1980-talet har Kina gradvis tagit en allt synligare position i världsekonomin. Från att ha varit en inåtvänd och i princip självförsörjande ekonomi fram till slutet av 1970-talet har Kina utvecklats till världens största exportör och en av de främsta destinationerna för utländska direktinvesteringar. Exporten har varit den främsta drivkraften för den kinesiska utvecklingen, och exportandelen av BNP steg som högst till nästan 40 procent av BNP, under 2006–2007. Sedan dess har BNP-tillväxten varit snabbare än exporttillväxten och exportandelen har krupit ner mot 30 procent. Givet ekonomins storlek antyder detta ändå en anmärkningsvärt hög internationaliseringsgrad – stora länder brukar ofta uppvisa låga exportkvoter. I Indien uppgår exportkvoten till drygt 20 procent, i Japan till 15 procent och i USA 14 procent. I denna förändringsprocess har hundratals miljoner människor lyfts ur fattigdom, och landets genomsnittliga inkomst har vuxit från 300 dollar per capita 1980 till 6000 dollar per capita 2012. Figur 1 visar hur exportutvecklingen och tillväxten i per capita-inkomster samvarierat över tiden: inkomstökningarna har varit snabbare under de perioder då exporten vuxit snabbare.

Det finns naturligtvis inget tvivel om att olika politiska beslut bidragit starkt till att skapa det kinesiska exportundret. Besluten att överge planekonomin och att gradvis utveckla en marknadsekonomi är så fundamentala att de knappt behöver nämnas, men det finns flera andra stora reformer som har format den specifika exportinriktade modell som Kina representerar. Transitionen inleddes i början av 1980-talet i södra Kinas kustregioner, där ett antal städer (och så småningom provinser) fick experimentera med marknader, handel och internationalisering. Dessa geografiskt avgränsade experiment förutsatte att exporten skulle vara motorn i ekonomin – det fanns



FIGUR 1. EXPORT OCH PER CAPITA-INKOMSTER I KINA 1980-2012

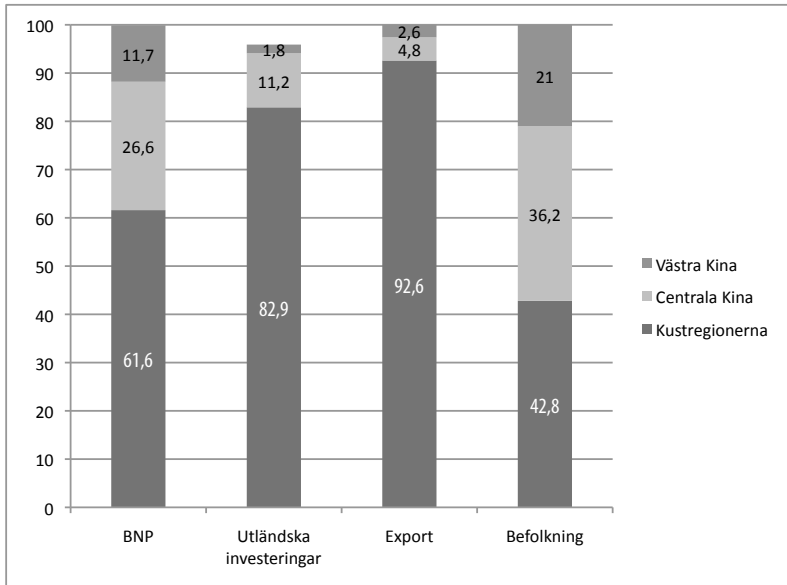
Källa: UNCTAD Statistics.

helt enkelt inte tillräcklig inhemsk köpkraft för att driva utvecklingen, eftersom största delen av landet levde kvar i planekonomin i ytterligare ett årtionde. En annan motor utgjordes av utländska direktinvesteringar. Kina hade varken investeringskapital eller kommersiell teknologi i mängder som skulle räcka för att erövra världsmarknaden. Genom att tillåta utländska direktinvesteringar lockade man till sig båda dessa resurser. Experimenten skapade också stora skillnader i regional utveckling. Tillväxten i kustregionerna blev mycket snabbare än i resten av landet, vilket skapade en "dual" ekonomi. Medan kuststäderna blev allt rikare och modernare blev centrala och västra Kina kvar på en mycket lägre utvecklings- och inkomstnivå.

I början av 1990-talet togs nästa stora steg i reformerna. Deng Xiaopings observation att "det spelar ingen roll om katten är svart eller vit, så länge den fångar möss" bekräftade att marknadsekonomin kommit för att stanna. De regionala experimenten utvidgades till nationell nivå, och även de statliga företagen omfattades av reformerna. Samtidigt började inflödet av direktinvesteringar att växa snabbt. En stor devalvering 1994 förstärkte den kinesiska exportens

konkurrenskraft och kan ses som en liten försäkring för att garantera den exportorienterade modellens överlevnad i en omgivning där den bredare liberaliseringen och marknadsreformerna förväntades bidra till betydande inflation. Med en billigare renminbi skulle exportpriserna i utländsk valuta ändå kunna hållas relativt låga samtidigt som möjligheten att tjäna värdefulla dollar utgjorde ett starkt incitament för fortsatta exportsatsningar.

Utvecklingen i de inre och västra delarna av Kina gick emellertid i ganska långsam takt i början. Eftersom kustregionerna fått ett stort försprång under det föregående årtiondet var de mycket mera attraktiva som lokaliseringar för nya investeringar. Där fanns både infrastruktur, utbildad arbetskraft och lokala myndigheter som hade lärt sig att agera i en marknadsekonomi. Figur 2 visar hur dominanta kustprovinserna fortfarande var 2006, med största delen av exporten, investeringarna, men klart mindre än hälften av befolkningen.



FIGUR 2. FÖRDELNINGEN AV BNP, UTLÄNDSKA DIREKTINVESTERINGAR, EXPORT OCH BEFOLKNING MELLAN REGIONER ÅR 2006

Källa: National Bureau of Statistics, Kina.

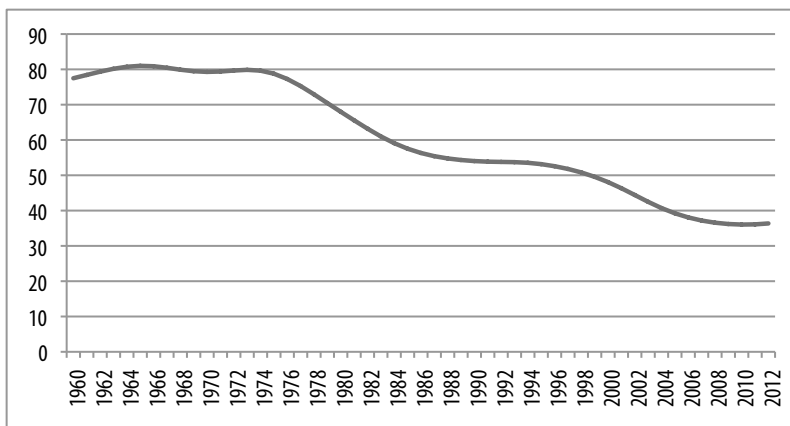
Nästa fas kom i början 2000-talet i form av Kinas medlemskap i WTO. Det tydligaste budskapet som förmedlades genom inträdet i WTO 2001 var att Kinas exportörer nu hade en mera förutsägbar exportomgivning – i de allra flesta fall kunde de räkna med att ha relativt fri tillgång till de stora exportmarknaderna i andra WTO-länder. Tidigare hade det funnits en viss osäkerhet om detta, eftersom reglerna om marknadstillträde och likabehandling endast gäller för handeln mellan WTO-medlemmar. Som Figur 1 visade accelererade exporttillväxten vid denna tidpunkt och Kinas handels- och bytesbalansöverskott började snabbt byggas upp – innan millennieskiftet uppvisade Kina sällan stora överskott.

Marknadsreformer, liberalisering, utländska investeringar, devalveringar och WTO-medlemskap hör således till byggenstenarna för det kinesiska exportundret. Dessutom finns det ytterligare geografiska och demografiska förklaringar till Kinas konkurrenskraft. Dessa är också relaterade till den utvecklingspolitik som drivits. Det noterades ovan att politiken resulterat i stora geografiska skillnader i Kinas utveckling, med en dual ekonomi och ett stort försprång för kustområdena. Medan kusten industrialiserades och urbaniserades förblev inlandet i stor utsträckning en jordbruksekonomi. Denna dualitet har bidragit starkt till att den exportorienterade industrin i kustprovinserna kunnat upprätthålla sin internationella konkurrenskraft under ovanligt lång tid. Trots att både den totala sysselsättningen och produktiviteten ökat betydligt har lönerna i den arbetsintensiva exportindustrin förblivit relativt låga. Det har funnits en stor reserv av billig arbetskraft i form av lågt betalda och i många fall undersysselsatta människor från centrala och västra Kina, som varit beredda att ta lågavlönade jobb i kustprovinsernas fabriker. En låg lön har räckt för att locka dem att flytta från sina hemprovinser, eftersom alternativet – att stanna kvar hemma med ett mycket knappt leverne i jordbruket – varit ännu mindre attraktivt. Uppskattningarna om antalet ”inhemska utvandrare” varierar, men även försiktiga uppskattningar säger att minst 190 miljoner människor arbetade utanför sin hemprovins 2005. Förutom denna stora arbetskraftsreserv har bristen på självständiga fackföreningar varit viktig för att hålla lönenivåerna nere. De existerande fackföreningarna styrs av



kommunistpartiet och har inte ställt sådana krav på lönehöjningar att exportens konkurrenskraft hotats.

Den kinesiska ettbarnspolitiken har gett ytterligare stimulans till exportstrategin. I första hand är ettbarnspolitiken viktig eftersom den bidragit till en låg försörjningskvot, dvs. en låg andel av befolkningen som inte är i arbetsför ålder. Som Figur 3 visar är endast drygt en tredjedel av den kinesiska befolkningen för ung eller för gammal för att delta i arbetskraften. Detta är en av de lägsta siffrorna bland alla 214 länder som omfattas av Världsbankens statistikdatabas: endast Förenade Arabemiraten och Qatar registrerar klart lägre kvoter, medan Singapore och Hong Kong ligger på ungefär samma nivå som Kina. I ett fattigt land ger en befolkningsfördelning av denna typ utomordentliga möjligheter att generera ekonomisk tillväxt och utveckling. En låg försörjningskvot betyder att endast en liten del av den samlade produktionen måste reserveras för att försörja barn och gamla. Istället finns det mycket utrymme för sparande och investeringar för att öka ekonomins produktionskapacitet. En stor del av denna kapacitet måste nästan med automatik inriktas på export, eftersom en hög sparkvot per definition innebär att den inhemska konsumtionsefterfrågan är låg.



FIGUR 3. FÖRSÖRJNINGSKVOT, KINA 1960-2012

Anmärkning: Åldringar (över 64 år) och barn (under 15 år) som procentandel av befolkningen i arbetsför ålder (15-64 år).

Källa: World Bank Databank.

Samtidigt bör det noteras att en hög sparkvot inte alltid är det självklara valet för ett fattigt hushåll. På marginalen är nyttan av högre konsumtion högst betydlig och det ska mycket till för att förmå fattiga hushåll att uppnå ett högt sparande. I Kina har de flesta hushåll emellertid haft starka incitament att spara. Bristen på offentliga investeringar i social välfärd har tvingat hushållen att spara både för förutsägbara och oförutsägbara utgifter. Även om grundskoleutbildning formellt är gratis har det ofta tillkommit kostnader för värdefulla lektioner efter skoldagens slut – låga löner har tvingat lärarna att spara viktiga delar av kurserna för ”frivillig” extraundervisning. Hälsovården har kommersialiserats och få ingrepp görs utan läkare och sköterskor får extra betalt. De dåligt utvecklade pensionssystemet har tvingat hushållen att spara för sin egen ålderdom. Under senare år har stigande bostadspriser och höga krav på egna kontantinsatser tvingat fram ett högt sparande.

De kinesiska hushållens spariver förklarar emellertid inte mer än en liten del av Kinas samlade sparande. Det som särskiljer Kina från andra länder är att företagen och staten också uppvisar ett enormt sparande. Den kanske främsta orsaken till detta är Kinas anmärkningsvärt låga lönenivåer. Kombinationen av en stor undersysselsatt arbetskraftsreserv och bristen på fackföreningar har medfört att den största delen av de produktivitetsökningar som genererats i industrin under de senaste årtiondena tillfallit kapitalägarna. Trots den hårda konkurrensen på den kinesiska marknaden ökade därför kapitalets andel av BNP kontinuerligt i över 20 år, från slutet av 1980-talet till omkring 2010. Vid den tidpunkten hade löneandelen av BNP sjunkit till omkring en tredjedel. Som en jämförelse kan det noteras att EU har en genomsnittlig löneandel på drygt 60 procent av BNP. Även om en del av kapitalandelen till slut använts till konsumtion (eftersom en del av hushållen äger produktivt kapital) har det mesta gått till investeringar. Statliga företag har sällan tvingats betala vinstandelar till sin ägare, utan har istället kunnat slussa in vinsterna i nya investeringar. Små och medelstora privata företag har också finansierat en stor del av sin tillväxt med återinvesterade vinstmedel, eftersom de kinesiska bankerna oftast föredragit att låna ut till statliga företag och stora privata koncerner med goda politiska relationer. Dessa

återinvesterade vinstmedel utgör företagens sparande (och återfinns således både som sparande och investeringar i nationalräkenskaperna). Vad gäller statens finanser innebär de låga utgifterna för social välfärd att en stor andel av statsbudgeten finns tillgänglig för investeringar, främst i infrastruktur. De offentliga investeringarna återspeglas i nationalräkenskaperna som ett högt offentligt sparande.

Med utgångspunkt i dessa observationer har Yao Yang, en av de ledande ekonomerna vid Pekinguniversitetet, beskrivit den kinesiska tillväxtmodellen som en positiv spiral där framgångsrik export hela tiden skapar ny konkurrenskraft. De initiala exportframgångarna leder till vinster som kan återinvesteras i nya maskiner och teknologier som gör arbetskraften mera produktiv. Eftersom lönerna inte ökar lika snabbt som produktiviteten (och eftersom renminbin inte tillåts bli dyrare) kommer företagets konkurrenskraft, export och vinster att stiga. Detta skapar i sin tur utrymme för nya investeringar och leder till nya produktivitetshöjningar, och så vidare. Resultatet är att den kinesiska industrin gynnas både av låga lönekostnader (på grund av den stora tillgången på billig arbetskraft med svag förhandlingsmakt) och låga kapitalkostnader (eftersom de återinvesterade vinsterna inte kostar lika mycket som lånat kapital). Den viktigaste obalansen i systemet är således inte den lågt värderade (eller undervärderade) valutan, utan snarare den onaturligt låga löneandelen. Givet ekonomins generella utveckling har kinesiska löntagare varit grovt underbetalda under det senaste årtiondet.

## Vägen till mera balanserade handelsrelationer

Även om en rörligare kinesisk växelkurs skulle kunna bidra till att minska Kinas exportöverskott är det inte i valutapolitiken de långsiktiga lösningarna till de globala handelsobalanserna ska sökas. Istället handlar balanseringen på den kinesiska sidan om att höja löneandelen av BNP för att därmed också få fart på den inhemska konsumtionsefterfrågan. På den europeiska och, i synnerhet, den amerikanska sidan krävs också anpassning, men då i motsatt riktning, med högre offentligt och privat sparande. I annat fall är det

möjligt att effekterna av en apprecierande valuta kan neutraliseras av ett fortsatt gap mellan snabbt ökande arbetsproduktivitet och långsammare löneökningar i Kina. Vad kan eller bör EU göra för att påverka Kina i riktning mot en jämvikt med en högre löneandel, högre inhemsk konsumtion och import och minskad betoning på en exportdriven tillväxt? Svaret är förmodligen att EU inte behöver göra något alls – anpassningsprocessen är redan igång. Den kinesiska statsledningen har under de senaste åren tvingats att omvärdera sin exportdrivna tillväxtmodell av flera skäl. En orsak är de globala handelsobalanserna. Kina har redan stora överskott i de flesta av sina handelsrelationer med rika länder, och det kommer inte att vara lätt för EU eller USA att fortsätta att absorbera kinesiska varor och tjänster i samma omfattning som under det gångna årtiondet. Det finns fortfarande utrymme för att öka exporten till tillväxtmarknader och utvecklingsländer, men storleken på dessa marknader är inte jämförbar med de rika OECD-ländernas marknader (även om tillväxttakterna kan förväntas bli betydligt högre). Exporten kommer helt enkelt inte att långsiktigt kunna leverera tillväxttakter på de nivåer som Kina vant sig vid.

En ytterligare anledning till omvärdering av tillväxtstrategin är att den snedvridna fördelningen av mervärdet från produktionen har skapat ojämlikhet och sociala obalanser. Kinas Gini-koefficient, som mäter graden av ojämlikhet i inkomstfördelningen (och där ett högre värde återspeglar högre ojämlikhet) har legat strax under 0,50 de senaste åren. Detta är en nivå som är högre än vad många afrikanska länder noterar, och jämförbar med ekonomier som Mexiko och Argentina. Som jämförelse kan det noteras att de nordiska ländernas Gini-koefficienter ligger på nivåer kring 0,25, medan EU-genomsnittet är knappt över 0,30. Orsaken till den växande ojämlikheten är inte bara att en stor andel av produktivitetstökningarna i samhället tillfallit kapitalägarna, utan också att skillnaderna mellan städer och landsbygd ökat. Likaså har gapet mellan hög- och lågutbildade vuxit sig allt större. Det finns en befogad oro för att stora inkomstskillnader kan leda till ökad kriminalitet, men också ett djupare missnöje med samhället som på sikt kan bli ett hot mot landets politiska stabilitet. Myndigheternas snabba reaktioner på de omtalade självmorden

på Foxconnns fabrik i Shenzhen i södra Kina år 2010, som troligen till viss del orsakades av låga löner och dåliga arbetsförhållanden, illustrerar att dessa farhågor tas på allvar. Redan en kort tid efter dessa händelser höjdes lönerna för Foxconnns anställda i Shenzhen med 30 procent och de regionala myndigheterna i Shenzhen och andra delar av Kina har följt efter och höjt de kinesiska minimilönerna kraftigt. I genomsnitt har minimilönerna ökat med mer än 20 procent per år sedan 2010. Samtidigt bör det noteras att händelserna vid Foxconn inte är unika, utan arbetsförhållandena i många industrier är svåra och olika typer av strejker och arbetskonflikter är mycket vanliga. Trycket för högre löner och bättre arbetsförhållanden är betydligt.

Den 12:e femårsplanen, som täcker perioden 2011–2016, betonar flera av de förändringar som är nödvändiga för att ändra ekonomins inriktning. Den inhemska efterfrågans betydelse måste öka, konsumtion snarare än investeringar ska driva ekonomin, och för att detta ska vara möjligt måste även lönenivåerna och löneandelen av BNP öka. Med undantag för utlovade höjningar av minimilönerna säger femårsplanen inget om hur löneanpassningen ska se. Orsaken kan vara att marknadskrafterna redan har satt igång anpassningsprocessen.

Två pågående processer påverkar arbetskraftsutbudet och lönenivåerna i den kinesiska industrin. Den första processen rör överskottsutbudet av arbetskraft på landsbygden, som hittills utgjort en arbetskraftsreserv som kunnat utnyttjas för att hålla nere lönerna i tillverkningsindustrin. Analyser av t.ex. Cai Fang vid CASS i Peking visar att det inte finns mycket överskottsarbetskraft kvar i jordbrukssektorn och att arbetskraftens marginalproduktivitet är stigande. Detta tyder på att Kina har nått den fas i utvecklingen som kallas ”Lewis turning point”, och som innebär att tillverkningsindustrin endast kan locka till sig ytterligare arbetskraft genom att erbjuda högre löner. Ju fler som lämnar jordbruket efter denna vändpunkt, desto högre är reservationslönen för dem som blir kvar – med färre arbetare i jordbruket kommer antalet kvadratmeter jordbruksmark per kvarvarande arbetare att öka, vilket leder till att arbetsproduktiviteten och inkomsterna går upp.

Den andra processen handlar om demografi och ettbarnspolitik. Under de senaste årtiondena har den sjunkande försörjningskvoten

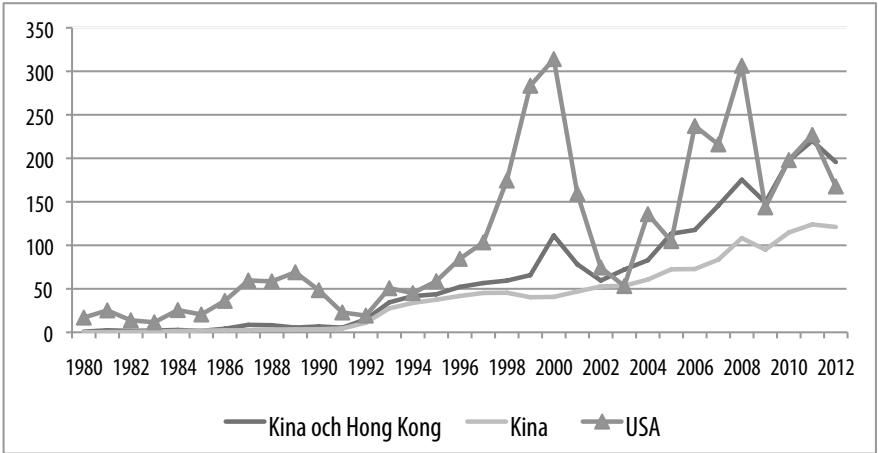
återspeglat en verklighet där den stora majoriteten av befolkningen varit i arbetsför ålder och konkurrerat om arbetstillfällen. Nu börjar ettbarnspolitiken påverka kvoterna i motsatt riktning. De största åldersgrupperna är de som föddes innan restriktioner för antalet barn infördes i början av 1970-talet – idag är dessa grupper redan över 40 år gamla. Efter ett liv av hårt arbete i ohälsosamma miljöer är det långt ifrån alla som kommer att kunna arbeta tills de uppnår pensionsåldern – 60 år för män, och mellan 50 och 55 för kvinnor. Eftersom barnkullarna under de senaste årtiondena varit små är det få som kommer in i arbetsför ålder. Allt fler ungdomar får också möjlighet att studera på universitet, vilket försenar deras inträde på arbetsmarknaden. Antalet personer som står till arbetsmarknadens förfogande ökar inte längre. Arbetskraft börjar bli en knapp resurs. De snabba löneökningar som registrerats under de senaste åren reflekterar denna verklighet och kommer att reducera Kinas försprång när det gäller exportens konkurrenskraft.

Under titeln *The End of Cheap China* beskriver Shaun Rein en del av de förändringar som de ökande lönekostnaderna leder till. En del av den arbetsintensiva industrin flyttar ut från Kina till länder som Vietnam, Indonesien och Bangladesh där lönekostnaden är en bråkdel av den i Kina. Andra företag klarar sig genom att flytta till de inre delarna av landet där kostnaderna fortfarande är lägre än i de utvecklade kustregionerna. För många företag är det också möjligt att hantera kostnadsökningarna genom att höja arbetsproduktiviteten – högre utbildningsnivå, modern infrastruktur, och låga kostnader för mekanisering och automatisering ger stort utrymme för ökad effektivitet. De allra flesta utländska företag som pressas av högre arbetskraftskostnader lägger också om delar av sin produktion, från export till inhemsk försäljning. Detta innebär dock nya utmaningar. Så länge den tänkta marknaden låg utanför Kina kunde de utländska företagen ofta undvika problem rörande lokal konkurrens. Med en starkare inriktning på den inhemska marknaden kommer de lokala konkurrensförutsättningarna att bli viktigare.

## Direktinvesteringar och multinationella företag: Kinas förändrade roll

Utländska direktinvesteringar spelade en viktig roll redan i de första kinesiska reformexperimenten i början av 1980-talet, eftersom de utländska entreprenörerna kunde bidra med många av de resurser som saknades i den kinesiska planekonomin – investeringskapital, teknik, och kunskaper om utländska marknader. Utöver de arbets-tillfällen och skatteintäkter som skapades av de utländska företagen uppfattades kunskapsflödena mellan utländska och inhemska bolag – vare sig de var partners i samriskbolag, underleverantörer eller kunder – som viktiga tillgångar för den kinesiska ekonomin. Det förväntades att en del av kunskaperna skulle ”spilla över” till inhemska företag och bidra till deras tillväxt och internationalisering. De utländska bolagen sågs oftast inte som direkta konkurrenter till lokala företag, utan snarare som ett komplement. Direktinvesteringarna hade fokus på export och världsmarknaden uppfattades som stor nog för att hantera både de multinationella och de lokala företagens export. Den inhemska marknaden var mindre intressant för de utländska investerarna eftersom inkomster och köpkraft fortfarande var låga. Direktinvesteringar uppmuntrades därför med skatteförmåner, offentliga investeringar i infrastruktur, och tilldelning av mark och fabriksbyggnader.

Inflödet av utländska investeringar utvecklades ändå relativt långsamt under 1980-talet eftersom Kina fortfarande sågs som en okänd och osäker marknad, men tillväxten tog fart i och med fördjupningen av reformerna i början av 1990-talet. Som Figur 4 visar inleddes dessutom en ny tillväxtperiod i samband med Kinas WTO-tillträde 2001, och denna expansion har lett till att Kina (och Hong Kong) under de senaste åren varit den allra största mottagaren av direktinvesteringar. EU-företag har svarat för omkring en femtedel av kapitalinflödet till Kina. Förutom exportmöjligheterna har denna senaste våg av investeringar också drivits på av den växande kinesiska marknaden. I takt med att kinesiska löner ökat och renminbin sakta blivit dyrare har till och med de investerare som ursprungligen såg exporten som sitt främsta mål börjat ställa om.



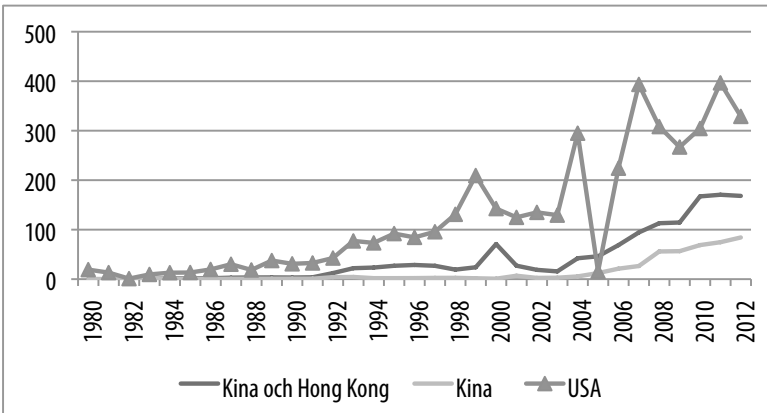
FIGUR 4. ÅRLIGA INFLÖDEN AV DIREKTINVESTERINGAR TILL KINA, HONG KONG OCH USA 1980-2012 (MILJARDER USD)

Källa: UNCTAD Statistics.

Länge fanns det en stor obalans mellan de växande inflödena av direktinvesteringar till Kina och de mycket begränsade kinesiska utflödena av investeringar. Det var inte förvånande givet Kinas låga inkomst- och utvecklingsnivå. För att företag ska kunna investera utomlands krävs inte bara kapital, utan också någon tillgång som gör att företaget kan hantera konkurrensen på främmande marknader där redan etablerade företag har ett försprång tack vare sin lokal-kännedom. Det tar tid att bygga sådana tillgångar (t.ex. varumärken och tekniska innovationer) som ger de konkurrensfördelar som är nödvändiga för att skapa multinationella företag. I sin modell över utvecklingen av investeringsflöden (*investment development path*) visade John Dunning, en av pionjärerna inom forskningen om internationellt företagande, hur länder kan förväntas ha stora nettoinflöden så länge inkomster och lönekostnader är relativt låga, och hur utflödena ökar i takt med att inkomst- och utvecklingsnivån höjs. Det är normalt inte förrän landet kommit upp på medelinkomstnivå, med inkomster på 10–15 000 US dollar per capita, som utflödena börjar öka nämnvärt.



Den kinesiska utvecklingen har emellertid sett annorlunda ut. Figur 5 visar hur de kinesiska utlandsinvesteringarna började växa snabbt omkring 2003 – investeringarna från Hong Kong hade kommit igång drygt tio år tidigare – och i termer av investeringsflöden uppvisar Kina redan en relativt balanserad position. År 2012 registrerades ett inflöde av närmare 200 miljarder dollar, medan utflödet uppgick till knappt 170 miljarder dollar. Kina har med andra ord blivit en viktig utlandsinvestor under loppet av det senaste årtiondet. Det anmärkningsvärda är att denna internationalisering har börjat på en inkomstnivå som är mycket lägre än vad vi sett i andra länder. Den genomsnittliga per capita-inkomsten i Kina år 2003 hade inte nått 2000 dollar, och ligger fortfarande (år 2013) under 7000 dollar.



FIGUR 5: ÅRLIGA UTFLÖDEN AV DIREKTINVESTERINGAR FRÅN KINA, HONG KONG OCH USA 1980-2012 (MILJARDER USD)

Källa: UNCTAD Statistics.

En orsak till att Kina avviker från det ”normala” mönstret är de regionala skillnaderna i den kinesiska utvecklingen. Den låga genomsnittsinkomsten återspeglar inte utvecklingsnivån i de mest avancerade delarna av landet – BNP per capita i Beijing och i kuststäder som Guangzhou, Shenzhen, Wenzhou, Hangzhou, Suzhou och Shanghai är mer än dubbelt så hög som det nationella genomsnittet (och

därmed klart högre än genomsnittet i de länder som blivit EU-medlemmar sedan 2004). En kanske ännu viktigare anledning är att den kinesiska staten definierat internationalisering som ett viktigt strategiskt mål för landets näringsliv, och på olika sätt hjälpt de största kinesiska företagen att ta sig till utländska marknader. I första hand har staten bidragit med finansiering, men kinesiska myndigheter har också gett viktigt politiskt stöd och garantier åt företagen. Detta har varit särskilt viktigt i utvecklingsländer, där Kinas utlandsinvesteringar är integrerade i bistånd och diplomatiska relationer.

Inledningsvis var syftet med denna strategi – som är känd under parollen ”Go Global” – att säkra råvarutillgången för den kinesiska ekonomin. Som ett resultat har huvuddelen av de kinesiska utlandsinvesteringarna gått till projekt inom olja och gas, gruvor, skog, jordbruk och andra råvaror i övriga Asien, Latinamerika och Afrika. Data för 2007 visar att bara 3,8 procent av det samlade värdet av de kinesiska utlandsinvesteringarna återfanns i Europa (och kinesiska investeringar svarade för mindre än en procent av flödet av direktinvesteringar till EU), medan Nordamerika registrerade 2,8 procent av totalen. Sedan dess har de kinesiska investeringarna i Europa ökat i och med att andra motiv än råvarutillgång blivit viktigare – 2011 och 2012 hade Europas andelar av flödet av kinesiska direktinvesteringar stigit till närmare 10 procent. USA hade en ungefär hälften så stor andel av Kinas utlandsinvesteringar samma år. Tabell 1 visar de tio främsta EU-mottagarna av kinesiska direktinvesteringar sedan millennieskiftet.

På det makroekonomiska planet har Kina efter 2008 insett riskerna med att huvudsakligen placera sina överskott i amerikanska statspapper, och investeringar i reala tillgångar i utvecklade länder är både relativt säkra och ger större avkastning än statsobligationer. Dessutom läggs det allt större vikt vid tre andra motiv för internationalisering. Utlandsinvesteringarna ska bidra genom att skapa marknader för kinesiska produkter, hjälpa kinesiska företag att få tillgång till utländsk FoU och teknik, och stärka de kinesiska företagens konkurrenskraft på den egna marknaden. I alla dessa tre fall kan uppköp av västerländska företag – med etablerade marknadsandelar, varumärken och FoU resurser – vara ett lämpligt sätt att uppfylla målen.

TABELL 1. KINESISKA DIREKTINVESTERINGAR I EU 2000-2011, DE TIO FRÄMSTA DESTINATIONERNA (MILJONER USD OCH ANTAL)

|                | Sammanlagt värde<br>(miljoner USD) | Totalt antal projekt | Varav uppköp |
|----------------|------------------------------------|----------------------|--------------|
| Frankrike      | 5 722                              | 70                   | 24           |
| Storbritannien | 3 684                              | 95                   | 26           |
| Tyskland       | 2 543                              | 146                  | 33           |
| Sverige        | 2 251                              | 20                   | 6            |
| Ungern         | 2 065                              | 18                   | 4            |
| Nederländerna  | 1 164                              | 47                   | 15           |
| Belgien        | 847                                | 15                   | 3            |
| Grekland       | 714                                | 5                    | 0            |
| Italien        | 554                                | 47                   | 16           |
| Österrike      | 391                                | 11                   | 5            |

Källa: Ernst & Young (2012).

Geelys köp av Volvo PV och Lenovos köp av IBM:s persondatorer är goda exempel på detta. Dessutom finns det ett växande antal kinesiska företag som lyckats etablera sina egna varumärken och som nu börjat tro på möjligheterna att erövra egna marknadsandelar även i Europa, Nordamerika och Japan. Exempel på andra kinesiska varumärken som börjar bli kända även i väst är Haier (vitvaror), Huawei (telekom) och ZTE (mobiltelefoner) – det är inte svårt att förutspå att vi kommer att behöva lära oss många fler kinesiska varumärken framöver.

Förändringen i de kinesiska internationaliseringsmotiven markerar en viktig förändring i Kinas långsiktiga utvecklingsstrategi. Även om politiken fortfarande stöder en exportinriktad tillväxt – i synnerhet gäller detta lokala politiska beslut och intressegruppers manövrerande snarare än den nationella regeringens avsikter – står det klart att hemmamarknaden måste bli viktigare. De demografiska trender som diskuterats ovan och begränsningar i Kinas förmåga att ytterligare öka exporten till de existerande marknaderna i Europa, Nordamerika och Japan innebär att det är nödvändigt att fokusera

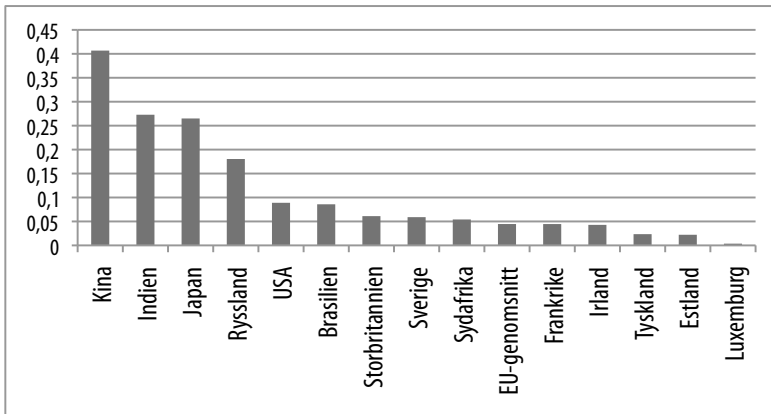
starkare på den inhemska efterfrågan. Det har redan noterats att den aktuella 12:e femårsplanen identifierar skiftet mot hemmamarknad och inhemsk efterfrågan som ett av de centrala målen för perioden fram till 2016.

Kinas WTO-medlemskap, som var startskottet för den fantastiska exportexpansionen som började efter millennieskiftet, och de omfattande investeringar som de industrialiserade länderna gjort i Kina under de senaste 20 åren innebär emellertid att omvärlden redan finns på plats i landet. Det betyder att kinesiska företag kommer att tvingas kämpa för att kunna förbli framgångsrika på sin egen hemmamarknad. Den kinesiska staten har naturligtvis noterat denna utmaning. Medan de exportinriktade utländska företagen som kom till Kina innan den globala finanskrisen välkomnades står det redan nu klart att nya utländska investerare som fokuserar på den kinesiska marknaden och avser att konkurrera med lokala företag inte får ett lika inbjudande mottagande.

Detta har skapat nästa stora obalans i relationerna mellan EU och Kina. Om den investeringsobalans som uppmärksammades ett årtionde sedan främst hade att göra med volymen av investeringar – stora europeiska investeringsflöden till Kina och försvinnande små flöden från Kina till EU – har den nya obalansen mycket mer att göra med förutsättningarna för och regleringen av investeringar. Den europeiska marknaden har få regleringar och kinesiska investerare kan oftast räkna med samma behandling som lokala företag. På den kinesiska marknaden råder andra villkor. Utländska investerare möter omfattande regleringar och kan inte räkna med likabehandling. Diskrimineringen mot utländska företag förekommer inte enbart i så kallade ”infant industries” där lokala bolag är så små och underutvecklade att de inte kan förväntas klara av konkurrensen från multinationella företag, utan lika mycket i strategiskt viktiga industrier där de kinesiska företagen redan blivit multinationella och investerar i EU och andra utvecklade marknader.

Figur 6 visar OECD:s index över investeringsrestriktioner för Kina, EU och några andra utvalda ekonomier år 2012. Indexet ger ett sammanvägt mått av olika typer av investeringsregler och restriktioner som har att göra med begränsningar av utländskt

ägande, licensieringsmekanismer, regler för utländsk personal och begränsningar och krav på verksamheten i 22 branscher per land för OECD och G20-länderna. Indexvärdet varierar från 1 (helt slutet för utländska investerare) till 0 (helt öppet). Med ett värde av 0,41 har Kina den hårdast reglerade och mest restriktiva policyomgivningen av alla 55 länder som ingår i indexet. Bland tillväxtländerna har Indien och Ryssland också omfattande restriktioner, medan Brasilien och Sydafrika har en mera liberal omgivning. Av de rika länderna har Japan föga förvånande den mest slutna ekonomin. Generellt ligger EU-länderna bland de öppnaste, med ett genomsnittligt indexvärde av 0,04. De enda utomeuropeiska länder som ligger på en lägre nivå än EU-snittet är Argentina och Colombia.



FIGUR 6. OECD:S INDEX ÖVER RESTRIKTIONER FÖR UTLÄNDSKA INVESTERINGAR 2012 (UTVALDA LÄNDER)

Källa: OECD Regulatory Restrictiveness Index, <http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>.

## Kinesiska företag i Europa

Europeiska handelskammaren i Kina har under 2013 undersökt förutsättningarna för kinesiska direktinvesteringar i Europa, och deras analys bekräftar bilden av EU som en region med relativt få admi-

nistrativa hinder för utländska investerare. Ett av de få hindren som rapporteras av kinesiska investerare rör EU:s konkurrenslagstiftning, som kräver att sådana uppköp och fusioner som kan påverka konkurrensförhållanden ska prövas av relevanta myndigheter. Det bör dock noteras att samma prövningar krävs även om transaktionerna görs mellan europeiska företag. De kinesiska investerarna uppfattar också den europeiska investeringspolitiken som mera liberal än den i USA eller Australien, där argument rörande nationell säkerhet oftare använts för att blockera kinesiska projekt.

De relativt låga inträdeshindren för att komma in på EU-marknaden innebär ändå inte att investeringsprocessen är smärtfri. En stor del av företagen rapporterar om svårigheter när det gäller den löpande verksamheten. Framst rör klagomålen kraven på visum och uppehålls- och arbetstillstånd, de komplicerade reglerna på arbetsmarknaden, och svårigheter med skatte- och redovisningsregler. Med undantag av reglerna för visum och arbetstillstånd är dessa problem inte unika för kinesiska investerare, utan gäller också för nya lokala företag eller företag från andra EU-länder som investerar utanför sitt hemland. Det krävs investeringar i kunskap för att hantera alla nya regelsystem och alla nya marknader, och det kan förväntas att många av dessa hinder och utmaningar blir mindre allvarliga i takt med att de kinesiska investerarna lär sig att manövrera på den europeiska spelplanen. Flera av de kinesiska investerarna noterar också problem som beror på den europeiska marknadens negativa uppfattningar om kinesiska företag och kinesiska produkters kvalitet och bristen på kunskap om kinesiska varumärken. Dessa problem kommer troligen också att minska efter hand.

Samtidigt finns det anledning att notera att en orsak till de negativa attityderna i Europa (och USA) är att en så stor del av de kinesiska investeringarna görs av statliga företag. I Europa står statliga bolag för över 70 procent av de kinesiska investeringarnas värde, och staten finns med i större eller mindre grad även i många privata investeringar. I de flesta utvecklingsländerna, där en stor del av projekten rör energi och råvaror, är en ännu större andel av investeringarna statliga. Missständsamheten mot utländska statliga ägare är stor, eftersom det inte alltid är klart vilka statens

långsiktiga målsättningar är – medan privata ägare kan förväntas bete sig på ett förutsägbart sätt, med vinst som främsta drivkraft, kan staten drivas av andra strategiska motiv som gör det svårt att förutse beslut och prioriteringar. Ett exempel på att denna misstänksamhet inte endast gäller kinesiska statliga ägare är Volvos misslyckade samgående med Renault 1993 – en del av kritiken mot fusionsplanerna fokuserade på det faktum att Renault är ett statligt företag som främst kan förväntas gynna Frankrikes utveckling. Det privata företaget Fords uppköp av Volvo sex år senare skapade inte en lika hård debatt. Affären mellan Volvo och Geely år 2010 ledde däremot till nya diskussioner som illustrerar svårigheterna att kategorisera stora kinesiska företags identitet. Geely är formellt ett privat företag, men uppköpet av Volvo stöddes av centralregeringen och de lokala myndigheterna i Shanghai och Daqing finns med som betydande ägare. Det är inte troligt att misstänksamheten mot den kinesiska staten som ägare kommer att försvinna inom överskådlig framtid, eller åtminstone så länge staten väljer att styra den kinesiska ekonomin på ett sätt som avviker från mönstret i de västliga marknadsekonomierna.

## Europeiska företag i Kina

Kontrasten mellan de kinesiska företagen på den europeiska marknaden och EU-företagens position på den kinesiska marknaden är betydande. Parallellt med sin analys av kinesiska investeringar i EU har den europeiska handelskammaren i Kina under 2013 också genomfört detaljerade undersökningar av utmaningarna på den kinesiska marknaden. Dessa beskriver en omgivning där statligt ägande av produktionsresurser och statliga ingrepp systematiskt snedvrider konkurrensförhållanden och missgynnar utländska aktörer, i synnerhet i branscher och sektorer som uppfattas ha ett strategiskt värde. På flera områden har restriktionerna blivit hårdare efter att den globala finanskrisen bröt ut: de stora kinesiska stimulanspaketen har främst riktats till statliga aktörer och ytterligare förstärkt deras dominerande positioner på marknaden.

En av de tydligaste begränsningarna för utländska företag rör marknadstillträde. Kinesiska myndigheter förbjuder utländska investeringar i många sektorer och har krav på kinesiskt delägarskap i många andra – ofta begränsas den utländska ägarens andel till en minoritetsposition. Villkoren för nya investeringar anges i en regelbundet utgiven och mycket detaljerad *Foreign Investment Catalogue* som omfattar hundratals branscher och produkter. I listan för 2012 framgår till exempel att utländska investeringar är helt förbjudna i delar av gruvindustrin, försvarsindustrin, postväsendet, energisektorn och massmedia. I bilindustrin får utländska ägare inte inneha mer än 50 procent av aktierna i den kinesiska verksamheten, och i den finansiella sektorn är begränsningarna ännu striktare. Det sammanlagda utländska ägandet i en kinesisk bank får inte överstiga 25 procent, med högst 20 procent ägarandel för enskilda utländska investerare, medan gränserna för finansbolag och försäkringsbolag är 50 procent. Investeringarna i branscher som hotell, fastigheter, läkemedel, telekom, anläggningsmaskiner, transport och kommunikation, vissa matvaror och kemikalier begränsas också. Dessutom tillkommer krav på licensiering på många områden, t.ex. resebyråer, byggföretag och oljeprodukter. Ofta är reglerna för licensiering utformade på ett sådant sätt att de ger fördelar för de lokala statliga bolagen – i vissa fall, som i oljeindustrin, är det till och med de statliga bolagen som administrerar licenser och kvoter.

De utländska investerare som redan tagit sig in på marknaden – särskilt sådana som är inriktade på att sälja i Kina snarare än till världsmarknaden – möter ofta en svår omgivning där de diskrimineras på olika sätt. I synnerhet uppfattas reglerna för kinesisk offentlig upphandling som ett stort hinder (vad gäller EU:s regler för offentlig upphandling, se Jörgen Hettnes kapitel i *Europaperspektiv 2013*). Sammanlagt beräknas den offentliga upphandlingen omfatta ett värde motsvarande ungefär 20 procent av BNP, men utländska företag kommer sällan i fråga annat än som partners eller underleverantörer till de statliga bolag som står i första ledet. Ett exempel är regelverket för statliga tjänstebilar, som identifierar 412 tillåtna bilmodeller: alla dessa modeller produceras av inhemska producenter, och inte ens de utländska märken och modeller som tillverkas i Kina finns med på



listan. I samband med sitt medlemskap i WTO åtog sig Kina att skriva på det internationella avtalet om offentlig upphandling, som fastslår grundläggande krav på transparens och konkurrens: 12 år senare har Kina ännu inte skrivit på detta avtal.

Ytterligare ett område där utländska företag arbetar i uppför-backe är innovation och FoU. I Kina har staten en ledande roll både när det gäller att identifiera och finansiera nya produkter och teknologier och att skapa marknader för innovationerna. För att markera prioriteterna listas de branscher och produkter som ska utvecklas i detaljerade kataloger. Dessa påverkar fördelningen av resurser för FoU och investeringar både centralt och lokalt. Den senaste katalogen (*Guiding Catalogue of Key Products and Services in Strategic Emerging Industries* som publicerades i mars 2013) listar fler än 3000 varor och tjänster inom sju strategiska sektorer där Kina har ambitionen att bli världsledande – i viss utsträckning (och i synnerhet när det saknas inhemska företag med nödvändig kompetens) är dessa också de sektorer där Kina välkomnar direktinvesteringar. Tabell 2 identifierar dessa sju sektorer. För att stimulera utvecklingen av lokal kapacitet frigörs resurser i form av finansiering för FoU, investeringar och produktionssubventioner. Dessutom används subventioner till konsumenter och offentlig upphandling för att skapa marknader för de nya produkterna. Utländska företag finns sällan med i innovationsprocessen.

Tillsammans med Yingqi Liu vid Beijing Jiaotong University har jag beskrivit hur detta statsdominerade innovationssystem ser ut för elektriska bilar, som ingår i en av de sju strategiska sektorerna. För att kunna komma i fråga för subventionerna krävs att bilarna produceras i Kina under ett kinesiskt varumärke. För att ett sådant varumärke ska kunna registreras krävs att företaget som ansöker delar sin nyckel-teknologi med kinesiska myndigheter, vilket naturligtvis håller tillbaka omvärldens vilja att finnas med. Utländska företag som deltar i kinesiska offentligt finansierade forskningsprogram begränsas också av att den formella äganderätten till forskningsresultaten tillfaller den kinesiska partnern eller finansären.

Kinesiska produktregleringar och standarder utgör också svåra hinder för utländska företag. Många gånger avviker dessa från inter-

TABELL 2. STRATEGISKA TILLVÄXTSEKTORER I KINA (MED EXEMPEL PÅ PRODUKTER / TJÄNSTER)

|  |   |
|--|---|
| <i>1. Fordon med alternativa drivmedel</i>     |   |
| Exempel:                                       | Elektriska bilar                            |
| <i>2. Energi och miljö</i>                     |   |
| Exempel:                                       | Energieffektivitet                          |
|  | Återvinning                                 |
| <i>3. Informationsteknologi</i>                |   |
| Exempel:                                       | Informationsnätverk                         |
|  | Avancerad elektronik                        |
|  | Avancerad mjukvara och informationstjänster |
|  | Avancerad elektronik                        |
| <i>4. Biologi</i>                              |   |
| Exempel:                                       | Biofarmakologi                              |
|  | Biomedicin                                  |
|  | Biotillverkning                             |
| <i>5. Högteknologisk tillverkningsindustri</i> |   |
| Exempel:                                       | Flygindustri / komponenter                  |
|  | Satelliter och tillämpningar                |
|  | Höghastighetståg / komponenter              |
|  | Marin utrustning                            |
| <i>6. Nya energikällor</i>                     |   |
| Exempel:                                       | Kärnkraft                                   |
|  | Vindkraft                                   |
|  | Solenergi                                   |
|  | Bioenergi                                   |
| <i>7. Materialteknik</i>                       |   |
| Exempel:                                       | Funktionella material                       |
|  | Strukturella material                       |
|  | Kompositmaterial                            |

Källa: Kinas nationella utvecklings- och reformkommission, NDRC (2013), egen bearbetning.

nationella standarder och bygger istället på tekniker som utnyttjas av de ledande lokala företagen. Andra klagomål rör bristen av skydd för immateriella tillgångar som varumärken och patenter. Även om lagstiftningen i viss utsträckning anpassats till omvärlden är tillämpningen fortfarande bristfällig och det finns inte mycket förtroende för domstolsväsendets förmåga att skydda utländska aktörers rättigheter.

Ett resultat av de starka incitamenten för inhemska företag i de prioriterade sektorerna är att produktionskapaciteten växer mycket snabbt när innovationerna väl kommer ut på marknaden. Subventionerade lokala företag – oftast statliga sådana – expanderar utan stora hänsyn till efterfrågan på marknaden, och driver ner priserna till en nivå som få vinstdrivande företag kan hantera. Tillsammans med Yingqi Liu har jag bland annat studerat utvecklingen inom vindkraftsindustrin, där det fanns fler än 100 kinesiska producenter av vindturbiner omkring 2008 – de allra flesta statligt ägda av olika lokala myndigheter – och en prisnivå som i praktiken tvingade stora internationella företag som Vestas att lämna marknaden. Få av de kinesiska producenterna täckte sina kostnader, men på grund av de starka signalerna från centralt håll om strategiska prioriteringar tvekade få av de statliga ägarna att finansiera förlusterna. Den sammanlagda produktionskapaciteten i den kinesiska vindkraftsindustrin 2013 uppskattas vara dubbelt så stor som den inhemska efterfrågan. Situationen inom solenergibranschen är liknande, och där har den kinesiska överkapaciteten också hunnit spilla över till världsmarknaden. Den europeiska responsen har varit att införa antidumpingstullar på importen av kinesiska solpaneler. Den långsiktiga jämvikten är naturligtvis inte en situation med många lokala företag och fortsatt överkapacitet. Istället är det troligt att det kommer att genomföras omfattande konsolideringsprocesser, där de mest effektiva lokala bolagen stöttas och uppmuntras att växa sig större genom uppköp och fusioner. En sådan process har redan inletts t.ex. i bilindustrin, där visionen är att endast ett tiotal av de över 100 lokala bilmärkena ska överleva på sikt, men med en så stor produktionsvolym att de kan konkurrera med de etablerade jättarna på världsmarknaden.

Sammantaget verkar konkurrensomgivningen för utländska företag variera kraftigt, beroende på sektorns strategiska roll och de kinesiska företagens konkurrenskraft. De företag som främst är inriktade på att exportera från Kina och som verkar i traditionella arbetsintensiva sektorer agerar i en relativt marknadsmässig omgivning där de främsta utmaningarna rör förändringar i den kinesiska makroekonomin – högre lönekostnader, konkurrens om arbetskraften och oro för en apprecierande renminbi utgör större hot än statliga ingrepp. Inom icke-strategiska branscher kan marknadsförutsättningarna vara goda även då fokus ligger på den inhemska marknaden. Inom detaljhandeln har många utländska företag – t.ex. Walmart, Metro, Ikea, Inditex och H&M – varit framgångsrika, även om utrymmet för expansion varierar beroende på produktgrupp och inhemska konkurrens. Högteknologiska företag i branscher där Kina har långsiktiga ambitioner men ännu inte stor egen kapacitet välkomnas in på marknaden, men kommer att möta stora utmaningar vad gäller krav på teknologiöverföring. I vissa fall kommer de att tvingas in i samarbeten med lokala företag, och det är också troligt att bristen på skydd för immateriella rättigheter blir ett problem. Utan omfattande reformer av den kinesiska industripolitiken är det sannolikt att många av dessa företag kommer att ställas inför en ojämlig konkurrens på lång sikt. Det troliga scenariot utan reformer är en situation där de framväxande kinesiska konkurrenterna kommer att gynnas av subventioner och andra förmåner. Den kinesiska bilindustrins utveckling är till viss del ett exempel på detta. Utländska producenter som Volkswagen, GM, Citroën och Ford började etablera produktion i Kina i slutet av 1980-talet, vid en tidpunkt då det i princip inte fanns någon lokal konkurrens, men de tvingades in i joint ventures med lokala bolag. Med tiden har dessa lokala bolag utvecklats till stark egen kapacitet, och konkurrerar idag om marknadsandelar på den kinesiska marknaden. Den kinesiska personbilsmarknaden omfattar idag ett 40-tal inhemska producenter och lika många joint venture bolag med utländska partners. Även om de utländska bilmärkena fortfarande dominerar står de inhemska märkena för närmare en tredjedel av försäljningen. Samtidigt finns det sektorer, t.ex. miljöteknologi, där den inhemska kinesiska utvecklingen verkar

långsam och det är troligt att starka utländska bolag kan dominera marknaden under en lång tid.

De företag som finns i strategiskt viktiga branscher där Kina redan har produktionskapacitet möter redan denna ojämlika konkurrens. I vissa fall yttar den sig i regelrätta inträdesrestriktioner; i andra fall handlar det om en konkurrensomgivning där lokala företag gynnas genom subventioner för forskning, investeringar, produktion och offentlig upphandling, och där utländska företag med hårda budgetrestriktioner har svårt att överleva. I vissa branscher som vindkraft, solenergi och elektriska bilar är resultatet att det i princip bara finns lokala företag på marknaden. I andra sektorer, t.ex. telekom och informationsteknologi, har utländska företag som Ericsson en krympande marknadsandel. Det ligger inte i den centrala regeringens intresse att tvinga starka utländska aktörer att lämna den kinesiska marknaden, eftersom de fyller en viktig roll för att disciplinera de ledande statliga företagen. Däremot finns det motiv att begränsa de utländska marknadsandelarna för att se till att Kinas ”national champions” når upp i tillräcklig volym för att också kunna klara sig på världsmarknaden.

## Vägen till mera balanserade investeringsförhållanden

Det finns en omfattande europeisk diskussion om hur förutsättningarna för utländska investerare i Kina och EU ska kunna balanseras. Som ett språkrör för europeiska företag presenterar den europeiska handelskammaren i Kina i sin omfattande analys ett antal förslag som i princip innebär en uppmaning till fundamentala reformer av den kinesiska ekonomin. I första hand pekar handelskammaren på behovet att i grunden förändra statens roll. Detta skulle innebära att statens roll begränsas på vissa områden genom att den investeringsdrivna tillväxtmodellen överges, det finansiella systemet liberaliseras, och de statliga företagen tvingas agera med samma spelregler som de privata företagen. Samtidigt krävs att statens roll förstärks på andra områden, t.ex. när det gäller förmågan att kontrollera ekonomin

genom transparenta och rättvisa regler istället för snedvridande och diskriminerande direkta ingrepp. Vidare betonar handelskammaren behovet att reformera den kinesiska innovationspolitiken. Istället för att driva en nationalistisk innovationspolitik som bygger på kataloger över prioriterade sektorer, inhemska teknologistandarder, tvingande regler om teknologiöverföring och diskriminering i den offentliga upphandlingen menar handelskammaren att det krävs transparens, likabehandling och marknadsdrivna lösningar där staten definierar målen men lämnar genomförandet till näringslivet. De europeiska företagen lyfter särskilt behovet att reducera inträdeshindren för utländska investerare. På ett mycket försiktigt sätt noteras dessutom att fortsatta obalanser på sikt kan leda till svårigheter för kinesiska företag att internationaliseras.

Handelskammarens försiktiga varning om möjliga konsekvenser för kinesiska företags verksamhet utanför Kina antyder en alternativ ansats för att hantera obalanserna. Det är inte realistiskt att tro att Kina på kort sikt är berett att ge upp sin statsstyrda ekonomiska modell på grund av hövliga krav om rättvisare investeringsförhållanden från EU eller andra länder. Istället krävs hårdare påtryckningar. Kinesiska investerare i Europa ska inte gynnas av fritt tillträde till marknaden så länge europeiska investerare diskrimineras i Kina. *Reciprocitet* bör istället vara ett nyckelord för relationerna mellan EU och Kina. Det kräver sänkningar av de hinder som finns för tillträde till den kinesiska marknaden, tillträde till offentlig upphandling i Kina, och starkare skydd för de immateriella tillgångar som europeiska företag för med sig till Kina. De främsta företrädarna för denna något hårdare linje återfinns idag i Bryssel, i EU-kommissionen och andra europeiska institutioner. Flera av de enskilda EU-länderna föredrar att visa upp en mjukare profil i sina bilaterala diskussioner med Kina.

Denna splittring bland de europeiska intressenterna – som kan jämföras med den mäktiga centralregeringen i Peking som har mandat att tala för hela nationen – utgör en ytterligare obalans i relationen mellan Kina och EU, och diskuteras kortfattat i nästa avsnitt. Innan dess kan det dock vara lämpligt att fundera på vilka möjligheter och påtryckningsmetoder Europa har för att kräva reciprocitet.

Svaret, från ett europeiskt perspektiv, är dystert. Obalanserna i bilaterala direktinvesteringar är fortfarande så stora att EU inte kan förvänta sig mycket genom att sätta tryck på kinesiska investerare. De bilaterala handelsvolymerna är betydligt större och viktigare även för Kina, men möjligheterna att få de mera frihandelsinriktade EU-medlemmarna att acceptera hot om protektionism som en förhandlingsstrategi är små. Ett påtryckningsinstrument som dock finns kvar under några år härstammar från förhandlingarna om Kinas medlemskap i WTO. Existerande medlemmar fick rätt att kategorisera Kina som en icke-marknadsekonomi fram till 2016, vilket gör det lättare att införa antidumpningstullar och andra skyddsåtgärder. Flera av Kinas handelspartners – särskilt bland utvecklingsländerna – har formellt deklarerat att de nu betraktar Kina som en marknadsekonomi, men inte EU eller USA. Detta ger ett visst utrymme för förhandlingar och även en morot för att försöka övertyga Kina om värdet att gå EU till mötes. Att Kinas status som icke-marknadsekonomi har en viss betydelse visas inte minst av att Kina är det land som oftast är motpart då EU inför antidumpningstullar eller andra skyddsåtgärder.

Det finns dock anledning att vara något pessimistisk vad gäller möjligheterna att förbättra situationen för de mest utsatta europeiska företagen, även om olika påtryckningar skulle resultera i en minskning av de formella inträdeshindren och den explicita diskrimineringen på den kinesiska marknaden. Orsaken är framför allt de statliga företagens dominans i de flesta av de sektorer som Kina uppfattar som strategiska. Kontakterna mellan staten och de statliga företagen är av sådan art att det är svårt att tänka sig neutrala processer för offentliga uppköp. Professor Kjeld Erik Brødsgaard vid Copenhagen Business School har beskrivit hur ledarna för de största statliga företagen utses av partiet och hur de cirkulerar mellan ledande poster i näringslivet, staten och partiet. Detta skapar exklusiva nätverk som omöjliggör rättvisa anbudsprocesser. Dessutom kontrollerar de statliga företagen en mycket stor del av business-to-business-marknaden. När ett statligt företag upphandlar insatsvaror eller kapitalvaror – vare sig det handlar om flygplan, telekomsystem, kraftverk eller gruvutrustning – genomförs kommersiella förhandlingar med potentiella säljare. Det är svårt om inte omöjligt att

lagstifta om hur kommersiella förhandlingar bör föras och vilka krav som köparen får ställa. Krav på lokalt innehåll i produkterna, teknologiöverföring, särskilda inhemska standarder och andra detaljer kan mycket väl förekomma i dessa diskussioner, även om de stryks från statens explicita industripolitiska regelverk.

Det är med andra ord inte realistiskt att tro att europeiska påtryckningar ska få Kina till att överge sin statsstyrda utvecklingsmodell och utjämna spelplanen för statliga och privata företag och inhemska och utländska företag. Även om vissa förändringar i de formella regelsystemen skulle kunna uppnås är det inte troligt att de har stora effekter så länge de statliga företagens särställning kvarstår. Till detta ska läggas svårigheterna att uppnå enighet i EU om en gemensam Kina-politik. Vilka instrument återstår då för att hantera obalanserna?

Förutom den strategi som kombinerar den europeiska handelskammarens försiktiga men envisa kritik av snedvridningarna i det kinesiska systemet med EU-kommissionens hårdare krav på reciprocitet och periodiska användning av antidumpingstullar finns det åtminstone två ytterligare insatser som kan bidra till en långsam förbättring. Ett alternativ är att på ett kraftfullare sätt stödja den amerikanska Kina-politiken, som i princip har samma ekonomiska målsättningar som EU:s politik. I jämförelse med EU är USA starkare eftersom Washington kan tala med en röst, men också svagare på grund av att de ekonomiska obalanserna i förhållande till Kina är större och ekonomin är mera beroende av kapitalinflöden från Kina. Det som möjligtvis skulle kunna ändra spelplanen är en fokuserad satsning på att skapa ett transatlantiskt frihandelsområde, som skulle kunna bidra till att skifta världsekonomins tyngdpunkt från Ostasien och Stillahavsregionen tillbaka mot Nordatlanten, och skapa motiv för Kina att säkra tillgången till denna stora marknad.

En alternativ men oprövad strategi är att uppmuntra det europeiska näringslivet att agera på ett mera koordinerat sätt för att sätta press på Kina. De flesta stora EU-företag som investerat på den kinesiska marknaden verkar också på hemmaplan i Europa. De är viktiga kunder för kinesiska exportörer och investerare och kan påverka utvecklingen också genom sina kommersiella beslut.



Att åstadkomma en långtgående samordning av den europeiska industrins attityder till kinesiska statliga företag är troligen omöjligt, men om de befarade kostnaderna av diskrimineringen på den kinesiska marknaden blir tillräckligt stora bör det finnas utrymme för att utveckla gemensamma ”privata” standarder åtminstone i vissa sektorer, såsom telekom eller energi. Detta gäller inte minst om den kinesiska trenden med egna nationella standarder som gynnar inhemska företag och statliga upphandlingar som utesluter utländska företag fördjupas. Möjligtvis är det endast genom att engagera näringslivet och konsumenterna i liknande aktioner som Europa kan driva igenom kraven på reciprocitet.

## En europeisk Kina-politik

På det politiska planet är den stora obalansen mellan EU och Kina att EU är splittrat. Istället för en gemensam röst och en stark förhandlingsposition som kommer av att EU utgör den största marknaden för den kinesiska industrin är EU splittrat i 28 olika länder med svaga röster och små marknader. Ofta har de olika EU-länderna olika intressen, och EU-kommissionens uppfattningar är sällan ett genomsnitt av de nationella åsikterna. Med tanke på att Kinas betydelse som export- och investeringsdestination vuxit kraftigt under det senaste årtiondet finns det en ovilja hos många av medlemsländerna att sätta tryck på Kina. Oron om de egna företagens position på den viktiga kinesiska marknaden leder till viss försiktighet i de enskilda ländernas ställningstaganden – officiella utlåtanden mot Kinas brist på mänskliga rättigheter, demokrati och politisk opposition passerar ett ekonomiskt filter som rensar bort en del av kritiken. Dessutom har Kinas förhandlingsposition stärkts av den europeiska finanskrisen, som har lett till att vissa av medlemsländerna vänt sig till Kina för stödfinansiering.

Innan finanskrisen spetsade till kontrasten mellan norra och södra Europa fanns det dock tecken på att EU var på väg mot en något fastare Kina-politik. I sin analys från 2009 av de europeiska ländernas attityder till Kina, identifierade John Fox och François

Godement vid European Council on Foreign Relations fyra olika landgrupper med något olika positioner vad gäller politiska och ekonomiska uppfattningar. Den politiska dimensionen skilde mellan länder som var mera och mindre kritiska mot det kinesiska samhällssystemet, medan den ekonomiska dimensionen främst rörde beredskapen att använda handelspolitiska instrument för att påverka Kina.

Sverige, Danmark, Nederländerna och Storbritannien klassificerades som "Ideologiska frihandelsvänner", som ofta var kritiskt inställda till Kinas brist på demokrati och mänskliga rättigheter och beredda att ta upp frågor om Tibet, Taiwan, Kinas roll i Afrika och andra känsliga ämnen i den bilaterala dialogen, men ovilliga att använda handelspolitiken som ett påtryckningsmedel för att öppna upp den kinesiska marknaden. Gruppen "Krävande industrialister" med Tyskland, Polen och Tjeckien var också kritiska till den kinesiska politiken, men beredda att ta till protektionistiska instrument för att uppnå ekonomiska mål. Belgien, Irland, Österrike, Luxemburg, och de baltiska staterna ingick i en grupp kallad "Europa-vänner" och karakteriserades av stora likheter med "frihandelsvännerna" men med begränsade ekonomiska relationer och en mera neutral politisk inställning till Kina. De uppfattades vara mest villiga att följa en gemensam EU-politik. Den största gruppen, med nästan alla syd- och östeuropeiska medlemsstater, återfanns under rubriken "Tillmötesgående merkantilister". Även om många av dessa länder var beredda att acceptera handelshinder för att skydda den egna marknaden uppfattade de inte något stort behov av politisk konfrontation med Kina – en mera tillmötesgående politisk inställning förväntades underlätta de ekonomiska relationerna, även i fall där det ansågs nödvändigt att skydda den europeiska industrin med antidumpningstullar eller andra ingrepp.

Frankrike föll utanför dessa grupper. Enligt Fox och Godement var Frankrike en mycket typisk "Tillmötesgående merkantilist" under Chirac, fram till 2007, men Sarkozys regering var omöjlig att kategorisera, eftersom den på ett oförutsägbart sätt blandade politiskt stöd till Kina med hård kritik för bristen på demokrati, situationen i Tibet, eller andra frågor.

Trots dessa olika inställningar till Kina började det synas spår av en försiktig samordning av EU:s Kina-politik under åren innan 2010. På det politiska planet verkade EU vara berett att sätta större tryck på Kina. Kritiken mot bristen på mänskliga rättigheter i Kina blev starkare under 2008–2009. Frankrikes president Sarkozy valde att träffa Dalai Lama medan Frankrike var EU:s ordförandeland 2008 och EU vägrade att avskaffa det vapenembargo som hade införts efter det krossade studentupproret vid Tiananmen-torget, trots upprepade krav från Kina. Även på det ekonomiska området hårdnade EU:s hållning. I takt med att Kinas ekonomi utvecklades och de kinesiska företagens konkurrenskraft växte framstod de ekonomiska obalanserna – både vad gäller handelsvolymen och förutsättningar för direktinvesteringar – som allt mindre acceptabla. Kraven från EU-kommissionens sida på reciprocitet och likabehandling för europeiska företag i Kina blev starkare, och kopplingen mellan ökat tillträde till den kinesiska marknaden och ett formellt EU-beslut om att ge Kinas status som marknadsekonomi gjordes tydligare.

Den hårdnande EU-hållningen påverkade Kinas inställning till samarbetet med Europa. Ett problem från Kinas perspektiv innan finanskrisen var att Kinas beroende av Europa (och den europeiska marknaden) verkade vara större än Europas beroende av Kina. Trots växande europeiska underskott i den bilaterala handeln med Kina hade EU inget stort globalt underskott. EU:s tuffare hållning satte Kina i en svår position. Istället för att spela med stora insatser och sträva efter ett omfattande strategiskt partnerskap med EU, med de kompromisser och eftergifter som skulle vara nödvändiga, verkar Kina därför ha valt en kombination av två andra strategier. Å ena sidan betonades relationen till USA. Det så kallade G2-arrangemanget med USA passade Kina eftersom den kinesiska förhandlingspositionen verkade starkare: även om det amerikanska underskottet var större än det europeiska, vilket skulle kunna leda till hårdare krav på handelshinder från amerikansk sida, var USA också beroende av Kina för finansieringen av sina underskott. Dessutom har USA betydligt större direktinvesteringar i Kina än vad EU har, vilket ger Kina ytterligare förhandlingsstyrka. Även om denna relation också har inneburit kompromisser – apprecieringen av renminbin är i viss

utsträckning ett resultat av amerikanska påtryckningar – har utfallet varit förutsägbart från kinesiskt håll.

Å andra sidan har relationen till EU skiftat mot bilaterala kontakter. Den kinesiska reaktionen på EU:s hårdare hållning markerades tydligt, t.ex. genom att planerade toppmöten ställdes in efter europeisk kritik mot bristen på mänskliga rättigheter och Sarkozys möte med Dalai Lama år 2008. Redan några år tidigare hade Kina börjat flytta sitt fokus från kontakterna med EU-institutioner mot en fördjupning av relationerna med enskilda EU-länder – en orsak var förmodligen att Kina dragit slutsatsen att EU under överskådlig framtid ska ses som en konfederation snarare än en federation. Ur detta perspektiv kom den europeiska finanskrisen lägligt, eftersom den skapade en efterfrågan för just den typ av bilaterala kontakter som Kina var intresserat av.

François Godement och Jonas Parello-Plesner vid European Council on Foreign Relations har påmint oss om hur Kina har byggt upp sina bilaterala relationer med länder i Afrika genom att gå in på bred front med bistånd, investeringar i transportinfrastruktur, tillverkningsindustri, logistik och handel (Arne Bigstens kapitel i denna bok visar hur EU:s biståndspolitik i Afrika har en snävare bas). Detta har gynnat mottagarna och skapat tillväxt, men också gett Kina en mycket strategisk position för att kunna dra nytta av och styra framtida utveckling. I skuggan av finanskrisen har samma strategi börjat tillämpas i södra och östra Europa, med tillägget att Kina också kunnat locka med finansiellt stöd till flera av EU-länderna som kämpar med underskott i statsbudgetar och bytesbalanser. Kring år 2010 attraherade därför södra och östra Europa 40 procent av inflödena av kinesiska direktinvesteringar till EU, vilket är oproportionerligt mycket. Kina rapporterades också ha köpt statsobligationer från länder som Grekland, Cypern, Portugal, Spanien och Irland, men det saknas officiell statistik över de sammanlagda inflödena av kinesiskt kapital.

Samtidigt har Kina också försökt etablera speciella relationer med vissa av de mera kritiska EU-medlemmarna. I synnerhet har förhållandet till Tyskland fördjupats under senare år. Det finns flera skäl för Kina att söka ett närmare samarbete med Tyskland. Landet är inte bara Europas starkaste ekonomi, utan har också blivit mera

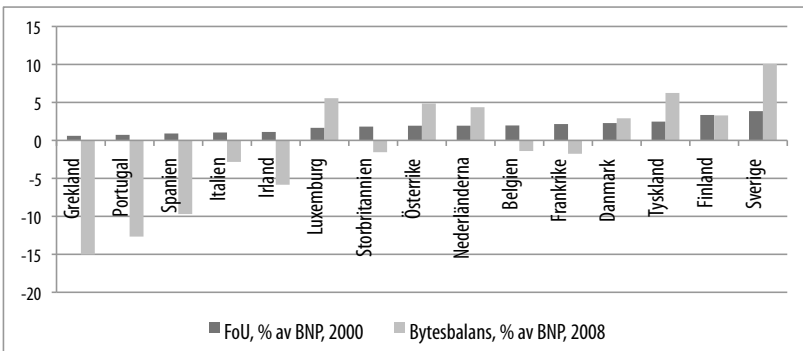
dominant efter finanskrisen. Det finns också en god tillpassning mellan ländernas efterfrågan: Tyskland behöver de marknader för sin exportindustri som Kina har, medan Kina behöver den teknologi för sin utveckling som Tyskland har. Den kinesiska marknaden har också blivit allt viktigare för tysk industri och den växande exporten till Kina har bidragit till att finanskrisens effekter blivit relativt milda. Kina är redan den största exportmarknaden för den tyska bilindustrin och verkstadsindustrin, och en viktig destination för tyska direktinvesteringar. På det politiska planet har Kina uppgraderat relationerna till ett strategiskt partnerskap som bland annat omfattar årliga konsultationer mellan regeringscheferna – dessa har genomförts t. o. m. under de år när toppmötena mellan EU och Kina ställts in på grund av ökade politiska spänningar. Som en följd har den tyska politiska kritiken mot Kina mildrats och uppmärksamheten har istället lagts på det ekonomiska samarbetet – den tyska devisen ”Wandel durch Handel” (förändring genom handel) återspeglar förväntningar om att samhällsomvandling kan stödjas av handel och ekonomisk utveckling. Värdet av Tyskland som allierad är stort, inte bara i relationerna med EU utan också i större sammanhang. Ett exempel är diskussionerna inför G20-mötet 2010 om regler för att begränsa länders (läs Kinas) bytesbalansöverskott till 4 procent av BNP – både Kina och Tyskland protesterade skarpt och förslagen bordlades. Det bör noteras att Tyskland under senare år registrerat högre relativa överskott än Kina, på 6 procent mot Kinas 2-4 procent. Ännu mer anmärkningsvärt är att Tyskland i absoluta tal registrerade lika stora bytesbalansöverskott som Kina under 2011 och 2012.

Resultatet av dessa förändringar är både en tydligare arbetsfördelning mellan EU-institutioner och enskilda medlemsländer, och en polarisering av de europeiska ländernas attityder till Kina. Kinas allt större ekonomiska betydelse innebär att få medlemsländer tycker sig ha råd med starka ideologiska ställningstaganden utan väljer hellre en mer försonlig väg, för att inte gå miste om kinesiska investeringar och krediter. De mer kritiska budskapen lämnas till EU-institutionerna. När det gäller EU-ländernas attityder har de fyra landkategorier som tidigare identifierades av John Fox och François Godement nu kollapsat till två grupper. Den politiska dimensionen

är oförändrad, och rör graden av kritik mot Kina. Enligt François Godement och Jonas Parello-Plesner har den ekonomiska dimensionen däremot utvecklats till att skilja mellan länder som främst är intresserade av marknadstillträde i Kina och länder som i huvudsak prioriterar möjligheterna att få del av inflödet av kinesiska investeringar och krediter. Den första gruppen, med rubriken "Frustrerade marknadsöppnare" består av Sverige, Danmark, Nederländerna och Storbritannien, med Tyskland och Frankrike som nya allierade. Medan de forna "Frihandelsvännerna" fortfarande är tveksamma till att använda protektionistiska instrument för att öppna upp Kina verkar de nu vara beredda att acceptera att termer som reciprocitet och hot om handelshinder används i förhandlingarna. Trots sitt strategiska partnerskap med Kina verkar även Tyskland berett att använda EU-institutionerna för att sätta tryck på Kina. Denna mer aktivistiska grupp balanseras av de sydeuropeiska länderna, som tillsammans med Ungern, Rumänien och Bulgarien ser Kina som en del av lösningen för sina statsfinansiella problem och utgör gruppen "Panka deal-jägare". Deras kortsiktiga intressen är inte relaterade till den kinesiska marknaden, utan snarare till möjligheterna att locka kinesiska investerare. Största delen av Central- och Östeuropa, tillsammans med länder som Irland, Belgien och Luxemburg återfinns mellan dessa två grupper, med förhoppningar om att ta del av inflödena av kinesiskt kapital men en mera kritisk attityd än gruppen "Panka deal-jägare".

Det står klart att EU står inför en stor utmaning när det gäller att finna en gemensam plattform för en europeisk Kina-politik. Problemet är att de interna obalanserna i EU inte bara har att göra med kortsiktiga hänsyn, utan också med fundamentala skillnader i ekonomisk struktur. Länder som Tyskland ser möjligheterna på den kinesiska marknaden, och har också lyckats väl med sin anpassning till Kinas expansion. Genom att röra sig bort från de verksamheter där Kina är som mest konkurrenskraftigt och till områden där den kinesiska efterfrågan är stor (och där Kinas tekniska kompetens ännu inte hunnit ikapp Europa) har Tyskland klarat av att behålla exporten som en viktig drivkraft för sin ekonomi. Andra länder, främst i södra Europa, har inte klarat av att anpassa sig till Kinas expansion,

utan blivit överkörda av kinesiska exportörer i många av sina traditionella exportbranscher. Figur 7 pekar på en av de grundläggande orsakerna till detta. Otillräckliga investeringar i FoU gjorde det omöjligt för länder som Grekland, Portugal, Spanien och Italien att bygga upp nya exportbranscher eller uppgradera produktionen när Kinas expansion började påverka konkurrensen på världsmarknaden. Motsatsen gäller för länder som Tyskland och Sverige, där stora FoU-investeringar har bidragit till stora bytesbalansöverskott några år senare. Detta antyder att skuldproblematiken i GIIPS-länderna kanske inte enbart hade att göra med alltför stor tillgång till billiga euro-krediter, utan också med oförmågan att svara på Kinas globala expansion.



FIGUR 7. FOU-INVESTERINGAR ÅR 2000 OCH BYTESBALANS ÅR 2008 I EU-15

Källa: World Bank Databank.

Dessa grundläggande skillnader kommer inte att försvinna med automatik när den akuta skuldproblematiken hanterats, utan det är troligt att kontrasten mellan södra och norra Europa kommer att bestå. Det kan till och med uppstå större obalanser vad gäller ekonomiernas flexibilitet och anpassningsförmåga, eftersom en stor del av krishantering i de mest utsatta länderna handlar om budgetnedskärningar och minskade offentliga investeringar. Det syns redan idag att en del av nedskärningarna drabbar just de områden som är centrala för att utveckla framtida konkurrenskraft och kapacitet för

strukturomvandlingar – i absoluta tal minskar resurserna för FoU och högre utbildning i de krisdrabbade länderna. Konsekvensen är att en större del av anpassningen till hårdare konkurrens från omvärlden måste tas i form av sänkta lönekostnader.

Prognosen vad gäller en enhetlig europeisk Kina-politik är därmed inte särskilt god. De enskilda ländernas intressen vad gäller Kina varierar och skillnaderna är så stora att de knappast kan överbryggas på kort sikt. Det som skulle krävas för att förmå Syd- och Östeuropa att göra gemensam sak med Väst- och Nordeuropa och sätta en större press på Kina är förmodligen att mängden krediter och investeringar från väst ökar så mycket att de kompenserar för förväntade krediter och investeringar från Kina. Sannolikheten för att detta ska hända är begränsad. Även om ökningarna i kinesiska lönekostnader förväntas bli så betydande att de på några års sikt kan bidra till att viss produktion flyttar tillbaka till Europa är det inte troligt att volymerna av återvändande investeringar kommer att vara stora nog för att motverka Kinas dragningskraft. Istället bör förhoppningarna kanske inriktas mot ett närmare samarbete med USA och etableringen av ett transatlantiskt frihandelsavtal, som inte bara förväntas skapa hundratusentals nya jobb i både EU och Nordamerika, utan som också skulle stärka Europas och USA:s förhandlingspositioner i diskussionerna med Kina.

Oavsett om ett transatlantiskt avtal kan realiseras står det klart att det ligger i alla EU-länders intresse att beroendet av Kina inte blir för stort. Det mest realistiska scenariot för en europeisk Kina-politik är därför att arbetsfördelningen mellan EU-institutionerna och de enskilda medlemsländerna består. Unionen tar på sig en kritisk roll, driver kraven på reciprocitet och arbetar för att skapa större marknadstillträde till Kina, i vissa fall med den europeiska handelspolitiken som instrument. Möjligtvis bör EU-institutionerna få ett bredare mandat än tidigare för att granska att de kinesiska investeringarna inte snedvrider konkurrensen eller urholkar arbetsrätt och sociala åtaganden på den gemensamma marknaden eller i enskilda nationella marknader. Ett mycket positivt steg i denna riktning är EU:s beslut i oktober 2013 att inleda diskussioner med Kina om ett bilateralt investeringsavtal. Detta ger de enskilda medlemsländerna



en möjlighet att lyfta sina egna nyckelfrågor i bilaterala diskussioner med Kina. Genom att delegera den kritiska och granskande rollen till EU-institutionerna kan medlemsländerna dessutom undvika vissa svåra konfrontationer med Kina. Enskilda länder med akuta behov och svaga förhandlingspositioner ska inte hamna i bilaterala diskussioner där de tvingas till långtgående kompromisser om subventioner, arbetsrätt, miljö och andra områden där gemensamma EU-regler kan underlätta förhandlingarna. Hur väl en sådan fleruddig strategi fungerar beror naturligtvis i slutänden på hur starkt stöd en mera kritisk EU-attityd får av de enskilda medlemsländerna. Tysklands inställning är speciellt viktig, både med tanke på landets ekonomiska tyngd och på att Kina valt att investera särskilt i relationerna till Tyskland.

## Ett transatlantiskt frihandelsavtal som motvikt till Kina

Detta kapitel har diskuterat tre obalanser som påverkar EU:s relationer till Kina. Den första obalansen gäller internationell handel och de stora underskott som EU registrerar i den bilaterala relationen med Kina. EU är Kinas största handelspartner och EU:s underskott i handeln med Kina har under flera år varit nästan lika stort som USA:s bilaterala underskott mot Kina. Kinas expansion har i synnerhet skapat problem för de EU-länder som exporterar relativt arbetsintensiva varor i mogna industrier, i direkt konkurrens med Kina.

Den andra obalansen rör förutsättningarna för europeiska investeringar i Kina och kinesiska investeringar i Europa. Det finns en asymmetri vad gäller storleken på investeringsflödena – stocken av EU-investeringar i Kina är fortfarande tio gånger större än de kinesiska investeringarna i EU – men denna obalans minskar sakta i takt med att kinesiska företag börjar internationaliseras. De senaste åren har de kinesiska företagens investeringar i Europa ökat kraftigt, och står för ungefär 10 procent av Kinas samlade utflöden av investeringar. Den obalans som oroar gäller emellertid marknadstillträde och konkurrensomgivning. Medan kinesiska företag i princip har

fritt tillträde till den europeiska marknaden, inklusive marknaden för offentlig upphandling, finns det betydande hinder på den kinesiska marknaden.

Den tredje obalansen i relationen mellan EU och Kina rör EU:s oförmåga att enas om en gemensam hållning mot Kina. Medan Kina har en stark centralmakt som kan driva en politik som maximerar hela nationens nytta är EU splittrat mellan olika nationella intressen. Det finns ingen gemensam Kina-politik, utan snarare en EU-politik som kompletteras och kompliceras av ett antal nationella strategier som i första hand syftar till att uppnå inhemska mål snarare än nytta för hela unionen.

I diskussionen ovan har vi hävdad att obalanserna på handelsområdet gradvis kommer att minska. Kinas lönenivåer kan förväntas öka snabbt på grund av demografiska och strukturella skäl, och detta kommer att bidra till att Kinas ”orättvisa” handelsfördelar på sikt försvinner. Obalanserna som gäller investeringsförhållanden ser emellertid ut att bestå, i synnerhet vad gäller strategiska sektorer där Kina strävar efter att bygga framtida konkurrenskraft. På kort sikt är EU:s möjligheter att påverka den kinesiska näringsmiljön – och i synnerhet de privilegier som gynnar statligt ägda bolag – begränsade. En viktig orsak är splittringen inom EU. De länder som vill ha en enad union som står för en hårdare linje mot Kina har inte viljan (eller förmågan) att kompensera resten av EU för de resurser som Kina möjligtvis skulle kunna erbjuda för att underlätta återhämtningen från finanskrisen. Fragmenteringen av EU missgynnar inte Kina, som ser större möjligheter att öka sitt inflytande i Europa genom att söndra och härska än genom att förhandla med ett enat och starkt EU.

På medellång sikt finns det emellertid anledning att vara mera optimistisk vad gäller EU:s förmåga att påverka Kina och åstadkomma bättre marknadstillträde och konkurrensförutsättningar på den kinesiska marknaden. EU har två svagheter i förhållandet till Kina. Det ena är att ett stagnerande EU förmodligen behöver draghjälp från Kina i större utsträckning än vad Kina behöver ytterligare förmaner från EU. Det andra är att de strukturella obalanserna inom EU omöjliggör en stark förhandlingsposition, eftersom olika länder har fundamentalt olika intressen. Båda dessa svagheter kan möjligtvis

mildras genom i en och samma process. Det transatlantiska frihandelsavtal som nu diskuteras mellan USA och EU kan på samma gång bidra till att den europeiska marknaden blir mycket mer attraktiv och att det skapas tillväxt och resurser som kan underlätta återhämtning och utveckling i de delar av EU som idag ser Kina som en av få källor till investeringar och kapital. En stor transatlantisk marknad blir så attraktiv att EU och USA gemensamt kan sätta stor press på Kina för reformer och reciprocitet. Den skapar också alternativ till Kina och underlättar utvecklingen av en gemensam europeisk Kina-politik. Redan utan dessa argument är ett transatlantiskt avtal lockande. När effekterna på relationerna mellan EU och Kina (och USA och Kina) tas med i kalkylen verkar det nästan oemotståndligt.

## Källor och litteratur

Det finns en omfattande debatt om Kinas utveckling, och en av de bästa sammanfattningarna är fortfarande Barry Naughtons *The Chinese Economy: Transitions and Growth* (Cambridge, Mass: MIT Press, 2007). Börje Ljunggrens *Kina – vår tids drama* (Stockholm: Hjalmarson & Högberg, 2009) är en bred svensk motsvarighet. Shaun Reins *The End of Cheap China: Economic and Cultural Trends That Will Disrupt the World* (Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2012) ger en något spekulativ men intressant tolkning av hur kostnadsökningarna i Kina kan komma att påverka det globala näringslivet.

John Dunning's första analys av hur balansen mellan länders in- och utflöden av direktinvesteringar utvecklas presenterades redan 1981 i artikeln "Explaining the International Direct Investment Position of Countries: Towards a Dynamic and Developmental Approach" (*Weltwirtschaftliches Archiv* 117:1). Cai Fangs artikel "Demographic Transition, Demographic Dividend, and Lewis Turning Point in China" (*China Economic Journal* 3:2, 2010) som diskuterar demografins betydelse för Kinas tillväxt, och Kjeld Erik Brødsgaards "Politics and Business Group Formation in China: The Party in Control?" (*The China Quarterly* 211:3, 2012) som analyserar det kinesiska kommunistpartiets roll i näringslivet fångar upp några

av den kinesiska utvecklingens särskilda kännetecken. I artiklarna "Wind Power in China: Development and Policy" (*Energy Policy* 38:10, 2010) och "Who Does What in China's New Energy Vehicle Industry" (*Energy Policy* 57:1, 2013) diskuterar jag och Yingqi Liu svårigheterna att balansera statens och den privata sektorns roller i två av Kinas strategiskt viktiga industrisektorer. Informationen om kinesiska direktinvesteringar i EU (i Tabell 1) bygger på data från en rapport av Ernst & Young, "China Going Global: The Experiences of Chinese Enterprises in the Netherlands" (Amsterdam: Ernst & Young, 2010).

Den europeiska handelskammaren i Kina publicerar sina analyser på [www.eurochamber.com.cn/en/european-chamber-publications](http://www.eurochamber.com.cn/en/european-chamber-publications). De två rapporter som nämns i texten är "Chinese ODI in the European Union" (European Chamber Publications, 2013) som ser på kinesiska investeringar i Europa och "European Business in China Position Paper 2013–2014" (European Chamber Publications, 2013) som sammanfattar medlemsföretagens uppfattningar om näringsmiljön i Kina.

European Council on Foreign Relations (ECFR) i London har publicerat ett antal mycket intressanta analyser av de politiska relationerna mellan EU och Kina. De som refererats ovan är John Fox och François Godements rapport "A Power Audit of EU-China Relations" (ECFR Policy Report, April 2009) och François Godement och Jonas Parello-Plesners uppsats "The Scramble for Europe" (ECFR Policy Brief, July 2011). Båda dessa finns tillgängliga på [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu).



# Ryssland och EU i den nya globala maktbalansen

av Anke Schmidt-Felzmann

Samtidigt som framstående tillväxtekonomier som Brasilien, Indien och Sydafrika börjar utmana EU:s intressen i viktiga utrikespolitiska frågor försöker unionen konsolidera sin egen ställning genom att utveckla sina etablerade strategiska partnerskap. Detta gäller inte minst relationen med Ryssland, som är ett viktigt grannland och en av EU:s tre främsta handelspartners. Därutöver är Ryssland även en mycket viktig säkerhetspolitisk aktör på internationell nivå, inte minst mot bakgrund av sin vetorätt i FN:s säkerhetsråd. Därför lägger EU:s beslutsfattare mycket stor vikt vid att främja samarbetet med Ryssland. Bland unionens samtliga så kallade strategiska partnerländer har EU utvecklat tätast samsamarbetsstrukturer med Ryssland. Unionens företrädare håller t.ex. långt fler möten med ryska företrädare än med företrädare för USA eller Kina.

Samarbetet mellan EU och Ryssland har blivit djupare och allt mer omfattande under de sexton år som passerat sedan det första partnerskaps- och samsamarbetsavtalet (*Partnership and Cooperation Agreement*) trädde ikraft 1997. Icke desto mindre har EU:s förhållande med Ryssland beskrivits som mycket problematiskt och unionens förmåga att dra fördel av samarbetet med Ryssland anses vara bristfälligt. En av de mest grundläggande diskussionerna om EU:s gemensamma politik gentemot Ryssland handlar om frågan huruvida och i vilken utsträckning EU bör öka trycket på Ryssland eller om unionen istället bör agera mer försiktigt med hänsyn till den europeiska kontinentens konfliktfyllda historia och de nya globala förutsättningar som råder. Kort sagt är problemet följande: vissa hävdar att EU bör

öka pressen på Ryssland för att åstadkomma en förändring av rysk inrikes- och utrikespolitik och därigenom ett mer gynnsamt samarbete med Ryssland. Andra argumenterar däremot att ett större tryck på Ryssland från EU:s sida skulle leda till motsatt effekt; att de ryska beslutsfattarna skulle vända sig bort från EU och att möjligheterna att samarbeta med Ryssland kring viktiga världspolitiska frågor skulle försämrats.

Det snabbt växande inflytandet från de nya tillväxtekonomierna i världspolitiken ger Ryssland alternativa samarbetspartners som inte ställer samma krav på att gemensamma värdegrunder ska respekteras. I dagsläget sätter de förändrade förutsättningarna på den globala arenan ytterligare press på EU:s förmåga att uppnå önskade resultat i relationen med Ryssland. Konkurrensen med andra globala aktörer har ökat samtidigt som EU drabbats av inre splittring, inte minst till följd av den ekonomiska kris som tog sin början 2008. Således är det långt ifrån givet att EU kommer att lyckas åstadkomma ett effektivt samarbete med Ryssland kring de viktigaste världspolitiska frågorna, trots att EU och Ryssland inte nödvändigtvis står på motsatta sidor i den nya globala maktkampen.

När den globala finanskrisens storm nu har mojnat något är det befogat att på nytt undersöka hur det står till med EU:s förmåga att driva medlemsstaternas gemensamma intressen gentemot Ryssland. För att kunna bedöma vilka åtgärder EU kan vidta för att främja samarbetet med Ryssland krävs en djupare förståelse av de olika hinder som uppstår för detta. EU:s relationer till Ryssland karakteriseras av en rad centrala obalanser som påverkar unionens förmåga och möjligheter att driva medlemsstaternas intressen gentemot det stora östra grannlandet. Inte nog med att det finns obalanser mellan EU och Ryssland på den internationella nivån. Unionen är även drabbad av genomgripande interna obalanser som inverkar negativt på dess förmåga att driva gemensamma intressen gentemot Ryssland.

Detta kapitel syftar, för det första, till att kartlägga vari de centrala obalanser som inverkar på relationen mellan EU och Ryssland består. För det andra undersöks i vilken utsträckning EU lyckas hantera dessa obalanser. EU genomlever en tid av inre kris och splittring och står samtidigt inför en rad nya utmaningar på den globala nivån. Även

under dessa svåra förutsättningar har EU möjlighet att driva sina egna intressen och öka sitt inflytande på den globala nivån genom sin handels- och marknadsmakt. Mot denna bakgrund lägger kapitlet särskilt fokus på två strategiskt och ekonomiskt viktiga nyckelområden i relationen med Ryssland: handelspolitiken och energipolitiken.

Efter en inledande redogörelse av de främsta orsakerna till de nuvarande spänningarna i EU:s relationer med Ryssland diskuteras därefter vilka de centrala obalanserna är som inverkar på relationen. I den tredje delen sätts fokus på obalanserna gällande handel och energiförsörjning. De följande avsnitten diskuterar unionens möjligheter att utveckla en gemensam Rysslandspolitik. Inledningsvis diskuteras hur maktobalanser mellan enskilda medlemsstater och Ryssland påverkar möjligheterna för EU att bedriva en effektiv gemensam politik. Därefter behandlas hur intressekonflikter och skiljelinjer mellan EU:s medlemsstater inverkar på EU:s förmåga att enas om vilka gemensamma intressen man har gentemot Ryssland. Därefter diskuteras de rådande stridigheterna mellan EU:s institutioner som påverkar unionens förmåga att driva gemensamma intressen i relationen med Ryssland. I det näst sista avsnittet behandlas huruvida EU kan dra nytta av samarbetet med Ryssland på regional och global nivå. Avslutningsvis ges några rekommendationer om hur EU i slutändan kan åstadkomma ett skifte i sitt förhållande med Ryssland.

## Orsaker till spänningarna i förhållandet mellan EU och Ryssland

Efter Sovjetunionens sammanbrott fick de olika ryska regeringarna under 1990-talet hantera en rad inrikespolitiska problem, såväl politiska som ekonomiska och sociala. EU:s institutioner och medlemsländerna stödde den ryska reformprocessen med tekniskt och finansiellt bistånd. Däremot blev respekten för mänskliga rättigheter ett stort tvisteämne mellan EU och Ryssland, särskilt gällande den ryska regeringens hantering av den autonoma delrepubliken Tjetjenien under 1990-talet. Detta fördröjde också ratificeringsprocessen av det första övergripande och mycket detaljerade partnerskaps- och



samarbetsavtalet mellan EU och Ryssland. Avtalet färdigställdes 1994, men ratificerades först 1997. Vladimir Putins första presidentperiod (2000–2004) kännetecknades därefter av snabb ekonomisk tillväxt där Ryssland gynnades av den snabba prisökningen på olja och gas på den globala marknaden. Den ekonomiska återhämtningen, som till stor del grundades på intäkterna från den ryska olje- och gasexporten, hjälpte även till att återställa den inrikespolitiska stabiliteten.

EU:s inre marknad stod med några få undantag öppen för ryska varor och investeringar sedan 2002, då Ryssland tilldelades status som marknadsekonomi. Medan handelsrelationerna stadigt förbättrades, försämrades däremot EU:s politiska relationer till Ryssland inför unionens stora östutvidgning i maj 2004. På den ryska sidan fanns en oro över att de central- och östeuropeiska ländernas inträde i EU skulle skapa stora hinder för den fria rörligheten av individer och varor över de gemensamma gränserna. Det främsta problemet som debatterades i detta sammanhang var de väntade hinder som skulle möta ryska medborgare från Kaliningrad som ville röra sig fritt till andra delar av den Ryska Federationen, eftersom de Baltiska ländernas medlemskap skulle innebära att Kaliningrad blev en ö omgiven av Schengenområdet där EU-regler gällde. När Finland blev EU-medlem 1995 hade man haft en omfattande diskussion om de problem som ett finskt tillträde till Schengenområdet skapade för de gemensamma finsk-ryska gränsövergångarna. Transitfrågan gällande Kaliningrad kunde dock lösas redan innan de Baltiska ländernas inträde i EU genom ett gemensamt protokoll som undertecknades den 11 november 2002.

Tvisterna mellan EU, de blivande nya medlemsstaterna och Ryssland rörde även många viktiga handelsfrågor. Från rysk sida ansåg man att de östeuropeiska ländernas EU-medlemskap allvarligt skulle skada det ryska näringslivet. Från EU:s sida menade man däremot att den ryska ekonomin skulle gynnas av de nya medlemsländernas tillträde till den gemensamma marknaden. EU:s beslutsfattare (tillsammans med de nya medlemsstaternas regeringar) enades därför med Ryssland om hur en lång rad handelsfrågor skulle hanteras efter EU-utvidgningen. Protokollet som sammanfattar överenskom-

melserna kring de viktigaste handelsfrågorna antogs i sista stund den 27 april 2004 (bara tre dagar före utvidgningen) och preciserar de undantag och övergångsperioder som skulle gälla med hänsyn till de viktiga handelsrelationer Ryssland hade med de blivande EU-medlemsstaterna. De ryska beslutsfattarnas krav på ekonomisk kompensation bemöttes däremot inte.

Ännu mer ansträngda blev EU:s relationer med Ryssland under perioden mellan hösten 2008 och våren 2009. När ryska trupper marscherade in i Georgiens utbrytarregioner Sydossetien och Abchazien i augusti 2008 och därefter vägrade dra sig tillbaka trots omfattande internationell kritik, utlöstes i Bryssel än en gång en stor debatt om EU:s gemensamma politik gentemot Ryssland. Politiker och tjänstemän ifrågasatte framför allt EU:s sätt att hantera Ryssland och frågade sig om man borde sätta mer press på de ryska beslutsfattarna för att påverka det ryska utrikespolitiska agerandet. Under det franska ordförandeskapet bestämdes att de pågående förhandlingarna om ett nytt övergripande avtal mellan EU och Ryssland skulle frysas. Avtalet var tänkt att ersätta det gamla partnerskaps- och samarbetsavtalet. Förhandlingarna återupptogs redan några veckor senare men unionens relationer till Ryssland förblev mycket spända.

I januari 2009 försämrades relationen mellan parterna ytterligare efter att det ryska storföretaget Gazprom, som står den ryska staten nära, ströp försörjningen av naturgas till Ukraina. Huvudanledningen till tvisten var en priskonflikt mellan de ryska och ukrainska företagen. Åtgärden påverkade även andra EU-länder såsom flera av de central- och östeuropeiska medlemsstaterna. Ukraina svarade med att lägga beslag på all den gas som vanligtvis vidarebefordras till de västliga grannländerna så att även stater som inte var direkt inblandade i konflikten drabbades av den strypta gasförsörjningen från Ryssland. Slutligen stängdes gasledningen av från den ryska sidan under en två-veckorsperiod, vilket även inträffat 2006 och 2007 men då utan att andra EU-länder påverkats i den utsträckning som nu skedde. Denna gång florerade misstankar om att den ryska staten hade använt sig av de nära relationerna till Gazprom för att utöva politiskt inflytande i Ukraina. Utifrån ett strikt ekonomiskt perspektiv försvarades dock den ryska hållningen

även av flera europeiska beslutsfattare och forskare, som menade att strypningen av gastillförseln inte borde uppfattas som ett politiskt påtryckningsmedel utan snarare som en sista utväg i förhandlingarna om rimliga marknadspriser för de tidigare (politiskt motiverade) kraftigt subventionerade priserna för rysk olja och gas till de före detta sovjetiska republikerna.

Sedan dessa konflikter uppstod har viktiga framsteg gjorts i samarbetet mellan EU och Ryssland inom ett antal nyckelområden. Ett område där viktiga framsteg gjorts gäller förhandlingarna med Ryssland om avskaffandet av visumtvånget, men även andra policyområden inom rättsliga och inrikes frågor. Den katalanske forskaren Raül Hernández i Sagrera och den ryska forskaren Olga Potemkina har emellertid visat i en gemensam studie som de gjort för Europaparlamentets räkning och vid den belgiska tankesmedjan *Centre for European Policy Studies* (CEPS), att det finns många problem kvar som måste lösas för att EU och Ryssland ska kunna samarbeta mer effektivt inom områden som rör rättvisa, frihet och säkerhet (s.k. ”JLS”, efter förkortningen för det franska uttrycket *Justice, Liberté et Sécurité*). Ett annat mycket viktigt område där betydande framsteg har gjorts är inom handelspolitiken. Ryssland blev i augusti 2012 medlem i Världshandelsorganisationen (WTO) efter drygt 18 år av förhandlingar och sammanlagt nästan 19 års väntan sedan man började diskutera ett eventuellt medlemskap. Detta kan anses vara ett stort steg framåt för EU:s handelsrelationer med Ryssland då WTO-medlemskap främjar öppnare och mer avreglerade marknader. Trots dessa viktiga framgångar har dock ett rejält skifte i EU:s relationer till Ryssland inte kunnat bevittnas. Orsakerna till varför detta inte skett står bl.a. att finna i en rad centrala obalanser i förhållandet mellan EU och Ryssland, vilket diskuteras i nästa avsnitt.

## De centrala obalanserna mellan två ömsesidigt beroende partners

Dryga 25 år efter att de politiska och ekonomiska relationerna mellan EU och Ryssland etablerades står EU fortfarande inför stora

utmaningar. Vid sidan om de uppmärksammade konflikterna mellan ryska intressen och EU:s intressen, finns även andra faktorer som inverkar på EU:s relationer med Ryssland. De främsta skälen till att EU har svårt att uppnå de gemensamma utrikespolitiska målen gentemot Ryssland grundas i en rad centrala obalanser. Ett mycket inflytelserikt inlägg i den teoretiska debatten presenterades av de amerikanska forskarna Robert O. Keohane och Joseph S. Nye Jr i boken *Power and Interdependence* (först publicerad 1977), där de lyfter fram vikten av maktobalanser och även den stora betydelse som aktörernas uppfattningar om sin egen ställning och makt kan ha för deras förmåga att uppnå utrikespolitiska mål.

I diskussionen om *interdependens*-förhållanden i internationella (politiska och ekonomiska) relationer har dessa två framstående forskare gjort en viktig åtskillnad mellan en aktörs kortsiktiga "känslighet" (*sensitivity*) och långsiktiga "sårbarhet" (*vulnerability*) i förhållande till en annan aktör. Hur den egna ställningen uppfattas och hur känsligheten och sårbarheten hanteras är avgörande för utfallet i förhandlingarna. Medan dessa obalanser kan ge den ena parten en fördel, så är det samtidigt av stor vikt huruvida den andra parten är beredd att utstå kostnader på kort sikt för att uppnå sina mål i det långa loppet. Detta är mycket tydligt i EU:s relationer till och förhållningssätt gentemot Ryssland – hur EU:s ledande beslutsfattare uppfattar den egna ställningen och möjliga kostnader är till synes avgörande för hur obalanserna mellan EU och Ryssland hanteras. Det är samtidigt viktigt för EU att bemöta dessa obalanser då ett välfungerande samarbete med Ryssland ökar EU:s inflytande på den globala arenan i konkurrens med tillväxtekonomierna i Asien, Afrika och Latinamerika.

EU:s förhållande till Ryssland påverkas i själva verket av obalanser på flera nivåer. Handels- och energifrågor måste särskilt uppmärksammas i detta sammanhang. Egentligen borde man kunna förvänta sig att unionen ska prestera särskilt väl inom dessa områden på grund av storleken på EU:s inre marknad och den attraktionskraft den har. Det gäller även storleken på de inre el- och gasmarknaderna, vilka är särskilt relevanta för Ryssland som råvaruleverantör. Dock kan EU:s förmåga att föra fram unionens intressen inom områden som energi

och handel inte tas för givet. Det finns flera anledningar till varför EU:s förmåga är något mindre än man skulle kunna förvänta sig. Det ena är att EU internt inte är överens om vilka strategier och instrument som ska användas för att hantera förhållandet med Ryssland till EU:s fördel. EU:s oförmåga att nå önskade resultat tycks samtidigt påverkas av externa faktorer, särskilt att Ryssland bestämt motsätter sig externa aktörers försök att påverka ryska verksamheter både på hemmaplan och på den internationella arenan.

EU har dock försökt att stärka den egna förmågan att bedriva en välkoordinerad och effektiv utrikespolitik (och detta inte bara med tanke på relationerna till Ryssland). De viktiga interna reformerna (se Aggestams kapitel i denna bok) har dock sammanfallit med den globala ekonomiska krisen. Krisen har skadat EU:s attraktionskraft som politisk och ekonomisk modell och har även orsakat en allvarlig inre kris. Under krisåren har den interna politiska splittringen mellan medlemsländerna fördjupats samtidigt som krisen har urholkat unionens ekonomiska resurser. De institutionella reformerna, och särskilt den nya utrikestjänsten som etablerades år 2011 för att ge EU en starkare röst i världspolitiken, har inte nämnvärt förändrat EU:s prestationsförmåga gentemot Ryssland. Obalanserna som sedan tidigare påverkar EU:s förhandlingsmakt finns med andra ord kvar som ett hinder för EU:s försök att utveckla relationerna med Ryssland i viktiga sakfrågor.

Det är, som sagt, även mycket viktigt att ta med i beräkningen att ryska beslutsfattare principiellt motsätter sig alla externa aktörers försök att påverka rysk inrikes- och utrikespolitik. Dessutom är de ryska beslutsfattarna tuffa förhandlingspartners: de ger sällan vika för påtryckningar och för att försvara viktiga nationella intressen är de ofta beredda att bära höga kostnader, vilket inte gäller i samma utsträckning för EU-aktörer. EU-representanter och medlemsländernas nationella regeringar är mycket räddare för negativa utfall av beslut (även när rådslan egentligen är ogrundad), särskilt när det är möjligt att folkviljan kan vändas emot dem och bestraffa dem i nästa parlamentsval. Dessutom, vilket nämndes redan tidigare, påverkas EU:s förhållande till Ryssland av ett komplicerat samspel av aktörer i EU:s förhandlingar med Ryssland, där den interna beslutsprocessen

pågår på såväl nationell, som mellanstatlig och supranationell nivå med olika politiska aktörer. Även näringslivet och civila aktörer spelar en viktig roll i denna process.

I detta kapitel ligger dock fokus på de mellanstatliga och supranationella aktörerna medan de olika aktörerna på nationell nivå lämnas åt sidan. I det följande börjar jag med att kartlägga vari obalanserna består inom de handelspolitiska och energipolitiska områdena.

## Råvarujätten möter marknadsmakten: De ekonomiska obalanserna i EU:s relation till Ryssland

Sedan EU:s relationer till Ryssland etablerades efter det kalla kriget har EU varit en viktig handelspartner och förebild för Ryssland både som ekonomisk och (i viss mån) politisk modell. EU:s attraktionskraft har byggt framförallt på den välfungerade inre marknaden och den stadiga ekonomiska tillväxten. Dock har stora förändringar skett i relationen mellan EU och Ryssland sedan 1990-talet. EU ansågs tidigare vara en mycket viktig samarbetspartner och en del ryska beslutsfattarna strävade även efter en rysk anslutning till Europeiska unionen.

Därefter har emellertid Rysslands snabbt växande politiska ambitionsnivå under president Putins ledning, tillsammans med den ökande ekonomiska konkurrenskraften minskat beredvilligheten att ingå kompromisser med EU. Den senaste ekonomiska krisen har dessutom skadat bilden av EU som en framgångsrik handelsmakt (se även diskussionen om omvärldens bild av EU i Ole Elgströms kapitel i denna bok). Samtidigt har de globala förändringarna, och framförallt maktskiften inom de globala handelsrelationerna, inverkat både negativt och positivt på unionens förhandlingsposition gentemot Ryssland.

I EU:s handelsrelationer med Ryssland finns en rad uppenbara obalanser. Medan Ryssland är en av världens främsta energiråvaru-producenter, är EU vid sidan av USA världens främsta handelsmakt. Obalanserna i EU:s handelsrelationer med Ryssland är mycket tyd-

liga både vad gäller den ställning de båda parterna har i varandras utrikeshandel och vad gäller volymerna av de varor och tjänster de utbyter med varandra. Uppgifter från Eurostat (EU:s statistikbyrå) om utvecklingen av handelsvolymerna och handelsutbytet, samt EU:s respektive Rysslands ställning som handelspartner, visar mycket tydligt EU:s helt överlägsna ställning. Ryssland har sedan utbytet etablerades efter kalla krigets slut fram tills idag kommit att bli EU:s främsta handelspartner. EU dominerar Rysslands export och import och svarar för omkring hälften av Rysslands totala globala handelsutbytet. Samtidigt är Rysslands ställning gentemot EU långt ifrån lika stark. Trots att Ryssland räknas bland EU:s fyra främsta handelspartners under de senaste två decennierna, både vad gäller import och export, så har den ryska andelen i EU:s totala handelsvolym bara kretsat mellan fem och tio procent. Om man däremot tar hänsyn till vilka varor och tjänster som utbytet avser så inser man att EU:s förhandlingsmakt i handelsrelationen med Ryssland inte kan bedömas endast med hänsyn till den totala handelsvolymen. Frågan gäller istället vilken typ av *interdependens* EU:s handelsrelationer med Ryssland manifesterar; är EU känsligt eller rent av sårbart i vissa avseenden?

Först och främst råder stora obalanser avseende de varor som utbyts mellan de två handelsblocken. Medan tre fjärdedelar av EU:s import från Ryssland utgörs av råvaror, utgör tillverkade produkter såsom maskiner eller dylikt den största delen (mer än 85 procent!) av EU:s export till Ryssland. Dessa obalanser har stor betydelse för EU:s förhandlingsposition gentemot Ryssland. De stora skillnaderna i handelsutbytet gällande olika typer av handelsvaror präglar nämligen förhållandet i flera avseenden. Trots att EU dominerar stort är unionens ställning på den ryska marknaden inte ohotad. Samtidigt har maktbalansen mellan EU (samt USA) och BRIC-länderna i världshandeln förändrats väsentligt under 2000-talet, vilket Kommerskollegium visat i en studie från 2009. Obalanserna i EU:s handelsrelationer med Ryssland förstärks således även av de snabbt förändrade maktbalanserna i de globala handelsrelationerna. Konkurrensen med andra globala handelsaktörer, främst Kina, ökar kontinuerligt (se Ari Kokkos kapitel i denna bok om relationerna

mellan EU och Kina). Det betyder att varor som tillverkas i EU:s medlemsländer numera förhållandevis enkelt kan ersättas med produkter som tillverkas i andra länder, särskilt i de nya tillväxtekonomierna. Ryssland är därför mindre beroende av att importera varorna just från EU. Det bör uppmärksammas att detta gäller i mycket mindre utsträckning för specialtillverkade maskiner och högteknologiska produkter som inte lika lätt kan ersättas. Men vi kan konstatera att den ökade konkurrensen från Kina och andra tillväxtekonomier på den globala marknaden sätter press på EU då ryska kunder har ett bredare utbud att välja bland.

Samtidigt anses tillträdet till den ryska marknaden som mycket betydelsefullt för EU. I synnerhet betraktas tillträde till den ryska energimarknaden som oerhört centralt eftersom europeiska energibolag därigenom skulle kunna bidra till större försörjningstrygghet i EU. Målet är i allmänhet att befästa en ömsesidig interdependens mellan de ryska storbolagen och europeiska företag, samt att främja öppenhet och konkurrens på både den ryska och den europeiska marknaden. Den ryska staten har dock under Vladimir Putins andra presidentperiod (2005–2008) gradvis men relativt snabbt återreglerat stora delar av den ryska marknaden. President Putin betonade i sitt sjunde tal inför den ryska federationens federala församling år 2007, att det är viktigt för den ryska staten och den ryska ekonomin att återta kontrollen över dessa strategiska industrier. Han underströk även vikten av att bygga upp den ryska tillverkningsindustrin eftersom den stora exporten av råvaror i slutändan betyder att de största vinsterna genereras utanför Ryssland. Utländskt tillträde till den ryska energimarknaden har därför steg för steg begränsats. Denna förändring är särskilt tydlig i jämförelse med det turbulenta 1990-talet då den ryska ekonomin var särskilt öppen och utländska investerare kunde etablera sig nästan helt fritt i Ryssland. Detta bidrog dock till en stor oro över att den ryska staten hade tappat kontrollen över den strategiskt så viktiga industrin. De återregleringsåtgärder som vidtogs under senare delen av 2000-talet bör ses i ljuset av detta.

Till följd av den globala finanskrisen blev de ryska beslutsfattarna plötsligt tvungna att omvärdera det tidigare beslutet att begränsa till-



gången till den ryska marknaden för utländska investerare och företag. Eurostats statistiska uppgifter från denna period visar mycket tydligt på nedgången i EU:s handel med Ryssland. Krisen påverkade Rysslands tillväxt negativt och sänkte också världshandelspriserna på olja och gas och minskade därigenom även de viktiga intäkterna till den ryska staten. Enligt kommissionens generaldirektorat för handel var det inte bara krisens konsekvenser som minskade den ekonomiska tillväxten i Ryssland, utan även de begränsningar av externa aktörers tillträde till den ryska marknaden som infördes under Vladimir Putins andra presidentperiod. Dessa begränsningar inverkar negativt på handelsvolymen mellan EU och Ryssland från 2008 till 2010, och de ryska beslutsfattarna förstod att det framöver skulle krävas investeringar och tätt samarbete med utländska företag för att modernisera den ryska ekonomin. Mot den ekonomiska bakgrunden lanserades år 2010 det så kallade *moderniseringspartnerskapet* som ett tysk-ryskt initiativ. Bilateral moderniseringspartnerskapsavtal med Ryssland har sedan dess undertecknats även av andra medlemsstater. Dessa partnerskap rör tekniskt samarbete, innovation och forskningssamarbete. Som den ryske utrikesministern lyft fram i sin artikel hösten 2013 i den välkända tidskriften för Europastudier, *Journal of Common Market Studies*, har dessa partnerskap skapat nya möjligheter för europeiska aktörer att samarbeta med ryska aktörer. Dock måste det understrykas att dessa samarbeten sker enligt ryska villkor och på mellanstatlig grund, utan att generera stora förändringar i EU:s övergripande handelsrelationer med Ryssland.

Däremot förväntas Rysslands medlemskap i Världshandelsorganisationen ha en mycket större och mer genomgripande positiv effekt på EU:s handelsrelationer. En av de viktiga förändringarna som följer av WTO-medlemskapet är att Ryssland inte får behandla utländska och inhemska varor olika när de förts in i landet. Den ryska marknaden öppnas för handel med omvärlden genom minskade tullar och bättre marknadstillträde, inte minst för tjänstehandel. Förväntningen är att transparensen och förutsägbarheten successivt ökas. Därutöver ledde slutförhandlingarna i WTO-sammanhang under hösten 2011 även till några viktiga bilaterala överenskommelser med Ryssland vilka gällde nyckelfrågor som inte hade kunnat lösas under många år. Sveriges

ambassadör till WTO, Joakim Reiter, som bevakade förhandlingarnas sista steg i Genève, rapporterade om att man hade nått genombrott med Ryssland bland annat vad gäller exporttullar, bilindustrin och de s.k. sibiriska överflygningsavgifterna – avgifter som flygbolag betalar för att få tillstånd att flyga över Sibirien.

Den för den europeiska bilindustrin viktigaste förändringen rör Rysslands investeringsåtgärder. Medan man från ryska sidan hade använt handelshinder och satsat på stimulans för utländska bilproducenter att förlägga produktion till Ryssland, tvingar WTO-medlemskapet den ryska marknaden att öppnas. Visserligen har Ryssland fått sjuåriga övergångsperioder för tullsänkningar, men därefter kommer den europeiska bilindustrin kunna gynnas av bättre tillgång till den ryska marknaden. Likaså kommer den europeiska skogsindustrin att gynnas av Rysslands WTO-medlemskap. Höga träexporttullar från Ryssland till EU:s medlemsstater hade införts 2007 för att öka etableringen av avverkningsindustri och det första bearbetningssteget av dessa råvarumaterial i Ryssland. Det påverkade skogsindustrin i bl.a. Sverige och Finland negativt, inte minst sysselsättningen i sektorn. Med sänkningen av dessa exporttullar förbättras situationen för den europeiska industrin nämnvärt. Flygsektorn kommer däremot inte som sådan att avregleras med WTO-medlemskapet utan är beroende av bilaterala sektorsavtal. Där är det viktigaste framsteget att de ”sibiriska överflygningsavgifterna” avskaffas, vilka har orsakat betydande kostnader för europeiska flygbolag. Därutöver förväntas även sanitära och fytosanitära åtgärder anpassas efter WTO-regelverket och därmed underlätta europeiska företags export till den ryska marknaden.

Finanskrisen bidrog troligtvis även till en större beredskap från den ryska sidan att få fram en lösning på dessa problem. Men enligt experter från EU som var delaktiga i förhandlingarna om Rysslands WTO-medlemskap och som jag själv intervjuat, var ett fungerande samarbete mellan USA och EU avgörande för att man till slut lyckades nå ett avtal med Ryssland. Därutöver kunde, tack vare schweiziska medlingsförsök mellan Ryssland och Georgien, ett bilateralt avtal mellan länderna bereda marken för Rysslands WTO-medlemskap. Georgien var på slutet det enda landet som blockerade Rysslands

tillträde till WTO. WTO-medlemskapet bidrar till en större öppenhet och ger handelspartners från EU mer trygghet då både EU och Ryssland omfattas av multilaterala regler och skyldigheter. När handelstvister uppstår kan båda parter numera använda sig av WTO:s tvistlösningsförfarande (*dispute settlement*).

Ryssland har en särställning som energileverantör eftersom landet äger nästan en femtedel av världens naturgasreserver och Rysslands andel i EU:s naturgasimport utgör mer än 30 procent. Att unionen tillhör till de mest industriellt utvecklade regionerna och att den europeiska industriella sektorn har stora behov av en trygg energiförsörjning gör att den europeiska energimarknaden är mycket attraktiv för världens stora energiproducenter. Det är dock viktigt att uppmärksamma att det råder betydande obalanser mellan EU och Ryssland inom det energipolitiska fältet. För det första har unionens medlemsstater stora problem att ersätta rysk naturgas (däremot kan importen av enklare ryska varor ersättas av import från andra konkurrerande leverantörer). För det andra ökar konkurrensen om råvaror på den globala energimarknaden. Framförallt Kinas energikonsumtion har ökat massivt med den snabba ekonomiska utvecklingen. EU:s medlemsländer har därför i viss mån varit tvungna att cementera energiförsörjningsrelationerna med Ryssland genom bindande avtal med lång tidshorisont för att säkerställa en trygg energiförsörjning framöver. Dock har Rysslands ställning som EU:s främsta gasleverantör blivit ifrågasatt med den stadigt ökande andelen flytande naturgas (*liquefied natural gas*, LNG) på den globala marknaden.

Det bör i sammanhanget även uppmärksammas att EU:s naturgasimport från Ryssland har minskat med nästan 15 procent sedan början av 2000-talet då Rysslands andel av EU:s gasimport kretsade kring 45 procent. Den ökade importen av flytande gas från Qatar (från 1 procent år 2003 till nära 9 procent år 2010) har varit den främsta grunden för denna minskning. Därutöver bör även nämnas det globala genombrottet för skiffergas där allt fler länder satsar på skiffergas som alternativ gaskälla. Trots detta kommer Ryssland som grannland till EU och en av världens största producenter även långsiktigt finnas kvar som en av unionens främsta gas- och olje-

leverantörer. Ett skäl är att rysk gas är billigare än de flesta andra gaskällor. Ett annat skäl är att det krävs en speciell infrastruktur för att kunna transportera naturgas från ett producentland till ett användarland och konstruktionen av alternativa transportvägar kräver både tid och stora långsiktiga investeringar. Ytterligare en anledning till varför just skiffergas inte kommer att kunna ersätta rysk gas är att skiffergasutvinningen är mycket omdebatterad på grund av dess miljöeffekter.

Utöver de grundläggande praktiska problem som uppstår i handeln med naturgas (framförallt vad gäller transport och lagring), vilka begränsar konkurrensen, bör även de olika villkor uppmärksammas som gäller för energibolag från EU och Ryssland på den andres marknad. Ryska storföretag har än så länge kunnat köpa in sig på den europeiska gas- och elmarknaden medan europeiska energibolag får tillträde till den ryska energimarknaden endast genom delägarskap med ryska bolag. EU:s så kallade tredje lagstiftningspaket har i detta sammanhang fått stor betydelse, eftersom det skapar hinder för energibolagens tillträde om de inte uppfyller vissa krav som avser att motverka monopol inom gas- och elleveranser.

Medan den ryska energimarknaden i stort sett är stängd sedan återregleringen av strategiska sektorer påbörjades i Ryssland under Vladimir Putins första mandatperiod som president så har EU:s el- och gasmarknad sedan mitten av 1990-talet avreglerats i syfte att skapa en gemensam inre marknad för energi, som syftar till att sänka priserna för konsumenter och hjälpa till att säkra försörjningen. Det första steget mot en gemensam inre energimarknad togs 1996 med ett direktiv för elmarknadsavreglering och 1998 med ett direktiv för gasmarknadsavreglering. Till följd av dessa åtgärder skulle nya gas- och elleverantörer få tillträde till de hittills stängda nationella marknaderna och medlemsstaternas marknader skulle sammanlänkas för att säkerställa en trygg energiförsörjning. Man insåg dock snabbt att lagstiftningen inte räckte hela vägen för att bryta med monopolen. År 2003 antogs därför det andra lagstiftningspaketet med ytterligare åtgärder om marknadstillträde och öppenhet till stöd för sammanlänkningen av de dåvarande 15 nationella energimarknaderna. Energimarknaderna i de 10 nya medlemsstater som gick

med i EU i maj 2004 blev även de inkluderade. Men inte heller detta andra lagstiftningspaket lyckades att uppnå målen. Efter Bulgariens och Rumäniens tillträde antogs därför 2009 det så kallade tredje lagstiftningspaketet, som syftade till att slutföra liberaliseringen och konsolideringen av en stor, integrerad europeisk energimarknad genom att bryta de stora energibolagens monopol. Direktiven är dock mycket omdebatterade och har från den ryska sidan uppfattats som ett riktat hot mot Gazprom. Det bör dock understrykas att denna lagstiftning gäller alla europeiska och utländska företag och ryska företag behandlas inte annorlunda.

Utöver de ekonomiska obalanser som inverkar negativt på EU:s förmåga att driva europeiska intressen gentemot Ryssland så är det även viktigt att reda ut de politiska faktorer som inverkar på de grundläggande förutsättningarna för en EU-gemensam Rysslandspolitik. I de följande två avsnitten avhandlas EU:s interna maktobalanser samt skiljelinjerna mellan de olika EU-aktörerna och deras konsekvenser för EU:s relationer till Ryssland.

## Vissa är mer jämlika än andra: Konsekvenser av de mellanstatliga obalanserna

Statsvetaren Daniel Naurin, vid Göteborg universitet har med sin forskning om förhandlingarna i EU:s ministerråd visat att makten i dagens EU koncentreras till de stora medlemsländerna. De stora medlemsstaterna har i realiteten mycket större inflytande över EU:s beslutsprocess än det formella regelverket ger sken av. Detta sker trots att antalet små stater har ökat väsentligt med östutvidgningen. Men stora obalanser råder inte bara mellan EU:s olika medlemsstater i det interna beslutsfattandet kring Ryssland. Det råder även betydande obalanser i de bilaterala förhållandena mellan olika EU-länder och Ryssland. Dessa obalanser är av stor betydelse då de antingen underlättar eller hindrar EU:s tillgång till de ryska beslutsfattarna och därmed minskar eller ökar unionens inflytande.

Två iakttagelser är i detta sammanhang viktiga. För det första är det viktigt att notera att de ryska beslutsfattarna är särskilt intres-

serade av att samarbeta med några få länder medan andra EU-länder anses vara relativt oviktiga från rysk sida. För det andra bör noteras att de stora EU-staterna har en särställning och deras relationer med Ryssland har understrukits i de tre senaste ryska utrikespolitiska doktrinerna (2000, 2008 och 2013). Det handlar om en mycket liten grupp medlemsstater vars nationella företag utgör viktiga samarbetspartners för de ryska energibolagen, som i sin tur står den ryska staten nära. Denna obalans är viktig att uppmärksamma eftersom den grupp EU-länder som uppfattas som mer ”Rysslandsvänlig” framför allt består av stora medlemsländer, medan den som uppfattas som ”Rysslandsfientlig” i stort sett består av mindre medlemsstater, vilka till antalet är fler men vars förhandlingsmakt både inom EU och gentemot Ryssland är mycket mindre på grund av mindre resurser, mindre marknader, mindre handelsvolymmer och investeringspotential.

Rysslands syn på olika medlemsstaters betydelse som samarbetspartners är viktig för EU:s sammanhållning i två avseenden. Vad gäller de mindre privilegierade medlemsstaterna så är deras inverkan på EU:s prestationsförmåga gentemot Ryssland begränsad, men samtidigt skapar deras svaga ställning spänningar. Som de finska forskarna Tuomas Forsberg och Antti Seppo har visat har EU haft en rad handelstvister att hantera mellan mindre stater (men även några av de stora medlemsstaterna) och Ryssland, EU-medlemsstater kan välja hur de vill lösa sådana konflikter med Ryssland, det vill säga om de vill ha stöd från kommissionen och de andra medlemsländerna eller om de hellre vill försöka nå en bilateral lösning med Ryssland. Att de flesta handelstvister med Ryssland har lösts på den mellanstatliga nivån är grundat i Rysslands vägran att kompromissa och dess större beredvillighet att nå bilaterala lösningar.

Vad gäller de medlemsstater som Ryssland värdesätter mest, så har de möjlighet att driva egna nationella intressen gentemot Ryssland utanför unionens ramverk. Detta kan minska EU:s prestationsförmåga gentemot Ryssland, då en splittrad union inte kan driva lika tuffa förhandlingar som ett enat EU. Samtidigt har de EU-stater Ryssland värderar högt också bättre möjligheter att inverka på Ryssland och driva unionens positioner bilateralt och således förstärka unionens

gemensamma politik gentemot Ryssland. Forskarna från Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), däribland den tyske forskaren Benjamin Kienzle, har visat att flera EU-länder som talar med egen röst men drar i samma riktning, kan ge bättre resultat än EU-institutionernas försök att uppnå medlemsstaternas gemensamma utrikespolitiska mål genom att tala med bara en röst.

Utöver rådande maktbalanser mellan unionens små och stora medlemsstater, försvårar även meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaterna och EU-institutionernas företrädare förhållandet till Ryssland. Denna aspekt av relationen mellan EU och Ryssland undersöks i de följande två avsnitten där det första fokuserar på medlemsstaternas olika intressen och det andra tar upp de svårigheter som EU-institutionerna måste bemöta.

## Enade vi stå, söndrade vi falla: EU:s förmåga att bemöta Rysslands söndra-och-härska strategi

En mycket omtalad studie som genomfördes för den europeiska tankesmedjan European Council on Foreign Relations (ECFR) under 2007 illustrerade mellanstatliga konflikter och EU:s olika sätt att ta itu med Ryssland på bilateral nivå och i det supranationella beslutsfattandet i Bryssel. I april 2007 hade EU:s dåvarande handelskommisionär Peter Mandelson redan fått stor uppmärksamhet när han i ett tal i den italienska staden Bologna underströk att Ryssland spelar ett "söndra-och-härska"-spel med olika medlemsstater som därigenom misslyckas med att formulera ett enat budskap till Ryssland. Det är många som beklagar medlemsstaternas ovilja att tala med en enad röst. Den pågående vetenskapliga debatten om huruvida och i vilken utsträckning EU lyckas i sin relation till Ryssland stödjer Mandelsons uttalande. Enligt det gamla mottot "enade vi stå, söndrade vi falla" anses EU:s förmåga att nå gemensamma utrikespolitiska intressen vara avhängig medlemsstaternas vilja att samarbeta. Meningskiljaktigheterna mellan de numera 28 EU-länderna uppfattas således som det största hindret för en framgångsrik utrikespolitik gentemot Ryssland. Konkurrerande nationella intressen, där kortsiktiga natio-

nella fördelar prioriteras istället för de gemensamma europeiska intressena, anses vara särskilt skadliga i detta sammanhang (jfr Ari Kokkos kapitel där liknande slutsatser dras om relationen mellan EU och Kina).

I den mycket uppmärksammade ECFR-studien av forskarna Mark Leonard och Nicu Popescu lyfts även skillnaderna mellan ”Rysslandsvänliga” och ”Rysslandsfientliga” stater fram. Meningsskiljaktigheter i relationen till Ryssland har alltid funnits inom EU. Sedan den stora östutvidgningen 2004 har dock debatten handlat särskilt mycket om skiljelinjerna mellan gamla och nya medlemsstater (väst och öst) och mellan små och stora medlemsstater. Problemet som uppstår i relationen till Ryssland är, å ena sidan, att de olika aktörerna bedömer situationen i Ryssland på olika sätt och, å andra sidan, att de förespråkar olika strategier för att hantera Ryssland. Som jag har argumenterat i en egen artikel 2008 är dessa positioner svåra att förlika. Man är oeniga om huruvida dagens Ryssland utgör ett hot mot unionens säkerhet och intressen, framför allt grannländernas ekonomiska och politiska stabilitet, eller om det ”nya” konsoliderade Ryssland efter 1990-talet utgör en särskilt viktig samarbetspartner som inte innebär någon fara. Medan skillnaderna i bedömning kvarstår delar dock samtliga aktörer en gemensam ambition, nämligen att främja ett strategiskt gynnsamt samarbete med Ryssland.

Den förenklade bild som kan ges av meningsskiljaktigheterna är att den ena gruppen, som omfattar framför allt de nya, östliga medlemsländerna, ser i Ryssland Sovjetunionens direkta efterträdare och därmed ett stort hot. De tror inte på den ryska regeringens vilja att respektera de gemensamma värdegrunder som EU:s relationer till Ryssland bygger på. Dessa värdegrunder, såsom ett öppet demokratiskt politiskt system, respekt för mänskliga rättigheter och rättsäkerhet, är förankrade i det bilaterala partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan EU och Ryssland. Tillsammans med mina medförfattare Giselle Bosse och Galina Bogutcaia har jag visat att dessa gemensamma värdegrunder är öppna för tolkning *à la russe*. Den ryska utgångspunkten är att dessa värdegrunder bör anpassas till den ryska kontexten och att det kan vara nödvändigt att kortsiktig begränsa vissa friheter för att kunna säkerställa långsiktig stabilitet



i Ryssland. Det blev särskilt viktigt efter de kaotiska åren under 1990-talet. Med detta argument förklaras även de begränsningar som infördes 2005 av utländska icke-statliga aktörers verksamhet i Ryssland. I den nyaste lagstiftningen från 2013 rörande icke-statliga organisationer klassificeras vissa politiskt aktiva icke-statliga aktörer som "utländska agenter". Misstanken är att de kan hota den ryska staten. Dessutom har den mycket omdiskuterade och kritiserade "anti-homo"-lagstiftningen som antogs sommaren 2013 minskat förtroendet för att den ryska staten ska respektera de mänskliga rättigheterna. Kritiker hävdar att EU måste ställa tydliga villkor och kräva att Ryssland ska visa respekt för de gemensamma värdegrunderna samt att den ryska regeringen ska bemötas med en hård förhandlingsposition (se Andreas Mobergs kapitel i denna bok om EU:s främjande av mänskliga rättigheter världen runt och om villkorsklausuler).

Den mer Rysslandsvänliga gruppen är däremot sammansatt framför allt av de gamla västliga EU-länder som tror på förändring genom regelbunden kontakt. De är övertygade om att ett fördjupat förhållande till Ryssland gradvis kommer att skapa större möjligheter för EU att påverka Ryssland och förmå landet att respektera de demokratiska värdegrunderna. Utifrån denna syn förordar de att man mer eller mindre förutsättningslöst ska samarbeta med Ryssland. Man är övertygade om att ju mer kontakt de ryska beslutsfattarna har med unionens företrädare desto större är chansen att de nödvändiga förändringarna sker i de ryska beslutsfattarnas syn på de demokratiska värdegrunderna samt i Rysslands agerande på den internationella scenen. Framför allt de baltiska länderna, och då framför allt Litauen, men även andra central- och östeuropeiska medlemsstater som exempelvis Polen, hyser istället misstankar mot Ryssland. De misstänker att den ryska regeringen går i Sovjetunionens fotspår och än en gång försöker uppnå dominans över sina grannländer såväl ekonomiskt som politiskt.

Den gemensamma EU-politiken gentemot Ryssland påverkas även av de skilda preferenser som beslutsfattarna har på handels- och energipolitikens områden. Dessa preferenser reflekterar i stort sätt konflikten mellan de EU-länder som förespråkar ekonomisk avreg-

lering och dem som förordar statlig kontroll över strategiskt viktiga sektorer i ekonomin. De största åsiktsskillnaderna gäller dock den EU-interna energimarknadens avreglering; dess fördelar och nackdelar för nationella energibolag och huruvida den skulle möjliggöra en trygg energiförsörjning även i kristider. Samtidigt har man även olika hållning gentemot Ryssland som energileverantör. Vissa tror att ryska företag drivs av vinstmaximeringsmål samtidigt som andra misstänker att den ryska staten använder sig av företagen för att driva egna politiska intressen.

De som fokuserar på den ekonomiska logiken, med frihandel och öppen konkurrens som ledstjärnor, ser inget problem med de ryska företagens deltagande i den europeiska energimarknaden. De mer misstänksamma vill däremot gärna minska sina egna länders beroende av Ryssland. De önskar en minskning av det ryska inflytandet på EU:s inre energimarknad, både vad gäller importvolymerna från Ryssland och möjligheten för ryska energibolag att köpa in sig i de avreglerade nationella marknaderna. Dessa mål anser de ska uppnås genom att öka importen från andra länder och genom att använda andra energikällor såsom kärnkraft och kol. De vill samtidigt minska närvaron av ryska företag på den europeiska energimarknaden och ser händelser som exempelvis gasförsörjningskonflikten 2009 som tydliga tecken på att den ryska regeringen använder energiförsörjningen som ett påtryckningsinstrument för att uppnå ekonomiska och politiska mål gentemot sina grannländer. Ett problem är dock att EU satsar på att minska koldioxidutsläpp för att bekämpa klimatförändringarna (se *Europaperspektiv 2008*). Nationella regeringar är därför benägna att förorda de mindre utsläppsintensiva energikällorna. Naturgas och kärnkraft räknas till dessa mer klimatvänliga energikällor. Samtidigt har dock den stora kärnkraftsolyckan i Fukushima år 2011 förändrat synen på kärnkraftssäkerheten. Beslutsfattarna i EU har således skilda åsikter om hur man ska hantera Ryssland vad gäller energifrågorna.

Även i handelsfrågorna uppvisar EU:s beslutsfattare meningskiljaktigheter som påverkar den gemensamma politiken gentemot Ryssland. De nationella beslutsfattarna har givetvis begränsade möjligheter att agera på egen hand inom det handelspolitiska området,

där EU har exklusiv befogenhet. Kommissionen tar dock medlemsstaternas synpunkter i beaktande på de områden där den har befogenhet att förhandla med tredje länder. Därför är det så att kommissionens företrädare alltid lyfter fram viktiga medlemsstatliga intressen och preferenser i förhandlingarna med tredje länder och i multilaterala fora. Således försvarar kommissionen viktiga intressen för medlemsstaternas räkning också i förhandlingarna med Ryssland. Så gjorde kommissionen även i de numera avslutade förhandlingarna om Rysslands anslutning till WTO. De största meningskiljaktigheterna kring dessa förhandlingar återspeglade framför allt beslutsfattarnas olika åsikter om hur Ryssland borde hanteras. Enligt beslutsfattarna i Bryssel var man från EU:s sida beredd att gå med på några ryska krav (till exempel den långa övergångsperioden för tullsänkningar vad gäller bilindustrin) bara för att låsa Ryssland till WTO:s regelverk. Man förväntade sig nämligen att man genom Rysslands medlemskap och allt tätare anknytning till internationellt bindande regelverk på sikt kunde åstadkomma betydande förändringar. Kritikerna var däremot mycket besvikna över dessa eftergifter och såg överenskommelsen som en förlust för EU:s räkning.

Under de första tre åren efter den stora östutvidgningen 2004 ansåg beslutsfattare i stora medlemsländer som Tyskland, Storbritannien och Frankrike att de rådande konflikterna mellan de nya medlemsstaterna och Ryssland riskerade att skada EU:s relationer till Ryssland överlag. Som jag har visat i en studie publicerad 2008 intog de nya EU-medlemmarna en mycket mer kritisk hållning både i de interna EU-diskussionerna och i den bilaterala kontexten. I mina intervjuer med tjänstemän och diplomater framkom att det fanns en stor risk att de stora staterna skulle prioritera att driva egna intressen utanför EU om de bedömde att de nya medlemmarnas konflikter skulle blockera väl fungerande relationer till Ryssland. Den senaste ekonomiska krisen har ytterligare förändrat de interna maktobalanserna i EU och antagligen genererat nya politiska skiljelinjer. Frågan är huruvida EU:s inre splittring under krisåren har haft konsekvenser även vad gäller de gemensamma relationerna till Ryssland. Samtidigt bör frågan ställas om och hur de mer begränsade resurserna har spelat en roll i det interna beslutsfattandet om Ryssland.

Enligt representanter för EU-institutionerna och medlemsstaterna har skiljelinjerna mellan de ”nya” och ”gamla” medlemsstaterna i fråga om Ryssland förvisso minskat under den ekonomiska krisen. Det bör dock i detta sammanhang inte glömmas bort att de tidigare skiljelinjerna framför allt handlade om medlemsstaternas uppfattningar om Ryssland som förhandlingspartner och även som grannland. Denna bild av Ryssland var inte knuten till den egna, eller för den delen Rysslands, ekonomiska tillväxt eller nedgång. Att EU:s beslutsfattare numera är mycket mer eniga om den gemensamma politiken gentemot Ryssland har därför enligt flera tjänstemän som jag intervjuade 2011 och 2012 i Bryssel ganska lite att göra med den ekonomiska krisen. De lyfter i stället fram att Rysslands agerande i Georgien i augusti månad 2008 och gasförsörjningskrisen i januari månad 2009 har haft störst inverkan på medlemsstaternas sammanhållning. Men även de många bilaterala tvister med Ryssland som har uppstått inom olika sakområden sedan år 2007, har påverkat bilden av Ryssland negativt och därmed bidragit till en högre grad av samförstånd bland EU-länderna. Utöver skiljelinjerna mellan de olika medlemsstaterna måste EU som utrikespolitisk aktör även ta itu med inter-institutionella problem som uppstår i beslutsprocesserna i Bryssel. Det följande avsnittet diskuterar hur de senaste reformerna och institutionella förändringarna påverkar EU:s relationer till Ryssland.

## Vems intressen tas tillvara? Konsekvenser av de inter-institutionella striderna i Bryssel

Att EU består av aktörer från olika länder och flera olika politiska nivåer försvårar givetvis EU:s interna beslutsfattande. Som framgår av den föregående diskussionen så påverkar de mellanstatliga obalanserna inom unionen EU-institutionernas möjligheter att agera samstämmt i relation till Ryssland. I min egen forskning framkommer även att maktkamper mellan EU:s institutioner och mellan olika enheter inom dessa institutioner påverkar unionens förmåga att driva gemensamma utrikespolitiska intressen. Intressekonflikter

uppstår ofta där aktörer från de olika institutionerna och enheterna konkurrerar med varandra om inflytande.

Utifrån dessa förutsättningar är det inte lätt att främja det interna samarbetet. Olika aktörer ägnar sig åt interna stridigheter samtidigt som strategiskt viktiga frågor måste lösas. Under 2000-talet handlade dessa inter-institutionella stridigheter gällande Ryssland främst om tre relationer. Den första var relationen mellan kommissionens samordnande generaldirektorat för externa relationer och de andra generaldirektorat som hanterade specifika sakfrågor. Den andra var relationen mellan kommissionen och rådssekretariatet. Den tredje var relationen mellan de olika medlemsstaterna, vilken kom till uttryck i ministerrådet och i dess arbetsgrupper (varav några med fokus på olika sakfrågor och en med geografisk inriktning på relationerna till Ryssland och de andra grannländerna i öst). Trots att ett av huvudsyftena med EU:s interna reformer genom Lissabonfördraget 2009 var att förbättra unionens samarbetsförmåga och samstämmighet, har dessa reformer inte löst det mest grundläggande problemet, nämligen frågan om vem som egentligen har sista ordet i utrikespolitiska frågor.

En viktig ambition med Lissabonfördraget var att det skulle främja samarbetet på EU-nivå och förbättra förutsättningarna för att tala med en gemensam röst på den globala arenan. Den nya europeiska utrikestjänsten är på plats sedan 2011 (se Lisbeth Aggestams kapitel i denna bok) och många aktörer har fått förändrade roller. Bland de mer genomgripande reformer som genomfördes var avskaffandet av kommissionens generaldirektorat för externa relationer, där Rysslandsenheten tidigare ansvarade för samordning av EU:s relationer till Ryssland. När kommissionens generaldirektorat för EU:s externa relationer avvecklades skapades istället den nya europeiska utrikestjänsten, med den höga representanten som har huvudansvar för samordningen av EU:s utrikespolitiska relationer. Trots detta fick man inte omedelbart bukt med de inter-institutionella stridigheterna och maktbalanserna i Bryssel. Man kan rent av hävda att maktspelet mellan de olika EU-aktörerna har blivit ännu mer invecklat. Europaparlamentet har exempelvis blivit en mycket viktigare aktör i beslutsfattandet och i Bryssel har man fått erfara att EU är långt ifrån att få bukt med sina interna konflikter.

Även i de reformerade strukturerna råder således en fortsatt kamp om inflytande mellan de olika aktörerna i Bryssel och huvudstäderna. Det gäller även politiken gentemot Ryssland. Strider som förr i tiden utkämpades mellan kommissionens olika generaldirektorat (handel, energi, externa relationer, m.fl.) sker numera mellan den nya europeiska utrikestjänsten och kommissionens generaldirektorat för handel och de andra generaldirektorat som ansvarar för transporter och energi, men även jordbruk, miljö och klimatfrågor, samt frihet, säkerhet och rättvisa. Samtidigt som den nya utrikestjänsten arbetade med att starta sin verksamhet hade kommissionens generaldirektorat för handelsfrågor redan skapat nya enheter för att utveckla en handelspolitisk strategi mot de strategiska partnerskapsländerna, och då inte minst Ryssland.

Beslutsfattare i Bryssel upplever således fortfarande spänningar och konkurrens mellan olika enheter och institutioner, precis som tidigare. Samtidigt kan konstateras att EU inte bara har att hantera de mellanstatliga obalanserna och de i vissa avseenden motstridiga nationella intressen som är knutna till olika utrikespolitiska strategier. EU måste även hantera problem som uppstår när olika policylogiker krockar, som t.ex. marknadslogiken och den säkerhetspolitiska logiken. Policydilemman uppstår även då olika aktörer i Bryssel driver skilda intressen. Detta sker inte minst på handelspolitikens område och inom energipolitiken, där en särskilt angelägen fråga är om man faktiskt kan och bör kompromissa gällande kraven på respekt för mänskliga rättigheter, i syfte att uppnå andra viktiga utrikespolitiska mål. Rysslands WTO-medlemskap har ytterligare stärkt kommissionens ställning i förhållande till medlemsstaterna liksom även utrikestjänstens ställning gällande frågor som är knutna till handelspolitiken. De rådande striderna mellan EU:s institutioner minskar inte bara unionens förmåga att agera samstämmigt mot Ryssland, utan även möjligheten att utveckla en gemensam strategi. Hur detta påverkar EU:s relation med Ryssland och huruvida EU och Ryssland ändå lyckas med att samarbeta i viktiga regionala och globala frågor diskuteras i det följande avsnittet.

## Goda grannar och strategiska partners? EU:s samarbete med Ryssland på regional och global nivå

När det 31:a toppmötet mellan EU och Ryssland hölls i Jekaterinburg i juni 2013 betonades att Ryssland och EU ska anses vara *mer än bara goda grannar*, nämligen strategiska partners som kan ge varandra stöd och dra nytta av varandra på regional och global nivå. Kommissionspresident José Manuel Barroso gick ännu längre i sitt tal i mars 2013 och förklarade att partnerskapet mellan EU och Ryssland inte bör uppfattas som ett tvångspartnerskap (*partnership of necessity*), utan snarare ett ömsesidigt gynnsamt partnerskap (*partnership of choice*). Men förmår EU att dra nytta av samarbetet med Ryssland på regional och global nivå? Begränsar meningsskiljaktigheterna EU:s möjligheter att gynnas av ryskt stöd?

I den gemensamma grannskapsregionen har EU utvecklat sina egna relationer med de gemensamma grannstaterna. Med den stora östutvidgningen behövde unionens företrädare utveckla ett nytt sätt att hantera de nya och gamla grannländerna. Kommissionen presenterade redan i mars 2003 förslag på hur den nya situationen skulle hanteras och 2004 lanserades sedan den Europeiska grannskapspolitiken (*European Neighbourhood Policy*, ENP). ENP omfattar EU:s grannar i öster och söder. År 2009 lanserades därutöver det östliga partnerskapet (*Eastern Partnership*, EaP) som är riktat mot de postsovjetiska grannarna, särskilt Armenien, Azerbajdzjan, Vitryssland, Georgien, Moldavien och Ukraina. Partnerskapet utvecklades utifrån ett svensk-polskt konceptpapper som de två staterna presenterade 2008. Under de drygt tio år då EU systematiskt utvecklat sina täta samsarbetsstrukturer med dessa östliga grannstater har Ryssland utvecklat sina egna relationer med dessa gemensamma grannar. Flera gånger har Rysslands agerande mot en eller flera av dessa länder skapat konflikt i regionen och orsakat problem för EU:s förmåga att främja de egna intressena.

Relationerna till Ukraina illustrerar de problem EU stöter på i det regionala *icke-samarbetet* med Ryssland. Kommissionen hade just utvecklat en aktionsplan för Ukraina när det ukrainska president-

valet, i vilket en rysslandsvänlig kandidat (Viktor Janukovitj) ställde upp mot en EU-vänlig kandidat (Viktor Jusjtjenko), utlöste stora protester – den s.k. orangea revolutionen (*Orange revolution*). Till slut annullerades valresultatet av den ukrainska domstolen i december 2004 och i andra valomgången under internationell bevakning vann den EU-vänliga kandidaten. EU och ryska aktörer tog aktiv del i debatten om det ukrainska valet, men på motsatta sidor. I efterföljande konflikter följde förhållningssättet mellan EU och Ryssland samma mönster: å ena sidan ryska påtryckningar gentemot Ukraina och å andra sidan EU:s försök att övertyga Ukraina med sin marknadsstyrka och den gemensamma värdegrunden. De ryska påtryckningarna fick till följd att EU:s förmåga att inverka på händelseutvecklingen begränsades. Detta skedde i konflikten över strypningen av gasförsörjningen i januari 2009, och återigen i samband med de stora protesterna mot den ukrainska regeringens plötsliga beslut i november 2013 att inte ingå ett brett frihandelsavtal med EU. Det senare beslutet kom efter långa förhandlingar mellan Ukraina och EU som hade lett till ett ambitiöst utkast till handelsavtal.

I stället för att samarbeta ställs således EU och Ryssland emot varandra på den gemensamma regionala arenan. Trots att EU-länderna i dessa frågor varit i stort sett överens och inter-institutionella problem inte har spelat någon avgörande roll, så är EU:s förmåga att driva sina egna intressen starkt begränsad. Däremot har Ryssland gång på gång visat att dess förmåga att driva och nå utrikespolitiska intressen fortfarande är stark. Det ligger i båda parternas gemensamma intresse att Ukraina och de andra grannstaterna är politiskt stabila och har ekonomisk tillväxt, samt att gränsöverskridande problem kan hanteras. Det är därför rimligt att vänta sig att ett samarbete mellan EU och Ryssland i dessa frågor skulle gynna alla parter. Men så länge Ryssland uppfattar den regionala arenan som ett maktspel som utgår från ett krasst nollsummetänkande, och så länge EU inte kan bryta med den uppfattningen, kommer man inte ens kunna prata om ett partnerskap på den regionala arenan.

På den globala nivån är situationen något mer lovande gällande samarbete mellan EU och Ryssland. I stora frågor som exempelvis hur man ska hantera Syrien och Iran, men även Libyen, är bered-



skapen större från den ryska sidan att förhandla fram en lösning gemensamt istället för att agera ensam på den globala arenan. Den internationella kontexten är dock mycket mer invecklad då det finns många fler externa aktörer som kan välja att samarbeta med EU eller motarbeta dess ansträngningar. Samtidigt är EU internt mindre enigt om hur världspolitiska problem ska hanteras än man är om hur regionala problem ska lösas. Detta bl.a. på grund av de interna maktbalanserna som å ena sidan skapas av de stora medlemsstaternas särställning och å andra sidan av obalanserna i relationen mellan EU:s höga representant för utrikespolitik (som lutar sig mot utrikes tjänsten), kommissionen och Europaparlamentet. Relationer till externa aktörer som Kina och USA spelar också in. Frankrike och Storbritannien har större inflytande i debatten om globala säkerhetspolitiska frågor på basis av sin vetorätt som permanenta medlemmar i FN:s säkerhetsråd och även Tysklands ståndpunkt och ställningstagande har betydligt mer vikt än andra EU-länders synpunkter i förhandlingarna.

Om man tar Syrienkonflikten som exempel på den mer svårförutsägbara dynamiken på global nivå så hade EU och Ryssland där inte kommit överens om den mest grundläggande frågan om huruvida Assad skulle få stanna kvar i den politiska ledningen eller om han borde avgå. Frågan om hur man ska hantera Irans kärnkraftsprogram och kärnvapenfrågan är däremot ett exempel på framgångsrikare samverkan. Här uppträder EU:s stora medlemsstater tillsammans och i samförstånd med Ryssland och även med USA och Kina. I detta sammanhang har EU:s höga representant, Catherine Ashton, spelat en stor roll och drivit problemlösningssprocessen. Ett tredje exempel är hur EU och Ryssland hanterade inbördeskriget i Libyen. Där var Ryssland inte helt överens med EU och samtidigt var EU:s medlemsstater inte överens sinsemellan om huruvida rebellerna borde få stöd (särskilt vapen) eller om detta borde undvikas. Sammanfattningsvis kan man ändå säga att när det gäller de världspolitiska frågorna har EU större och bättre möjligheter än i de regionala frågorna, att samarbeta med Ryssland i ett ömsesidigt och gynnsamt partnerskap för att nå gemensamma intressen.

## Mot ett gynnsamt partnerskap: EU måste få bukt med rädslan och inte ge efter

EU har alltid haft svårt att uppnå medlemsstaternas gemensamma intressen gentemot Ryssland. Det gäller inte bara främjandet av unionens värdegrunder, framförallt mänskliga rättigheter, demokrati och rättssäkerhet. EU:s problem har blivit tydligt också i förhandlingarna om ett nytt övergripande avtal mellan EU och Ryssland där man efter mer än fem år inte lyckats enas i ett antal nyckelfrågor, bland annat vissa handels- och investeringsfrågor. Som vi har sett har EU att hantera ett flertal obalanser i sin relation till Ryssland. De uppträder på olika nivåer och inom olika områden. Samtidigt har den ryska regeringen tydliggjort sin satsning på landets återkomst som stormakt. Vilka möjligheter har EU att sköta relationen till Ryssland på ett mer effektivt sätt framöver? Hur kan unionen i slutänden lyckas med att åstadkomma ett avgörande skifte i förhållandet med sitt största östra grannland?

För det första kan det konstateras att vissa förändringar redan har skett, dels på grund av globala förändringar och dels som en konsekvens av finanskrisens inverkan på de ekonomiska relationerna, men även som ett resultat av Rysslands agerande gentemot EU:s medlemsstater och grannskapsländer. Med Rysslands inträde i Världshandelsorganisationen kan EU använda sig av WTO:s tvistlösningförfarande för att skapa en större öppenhet och konkurrens på den ryska marknaden. Maktskiften på den internationella arenan bidrar ytterligare, åtminstone i viss mån, till en utjämning av de rådande obalanserna mellan EU och Ryssland både i handelspolitiken och på det energipolitiska området. Konkurrensen med andra globala aktörer och utvecklingen av alternativa energikällor, inte minst skiffergas, gynnar i några avseenden EU, eftersom Rysslands särställning som råvaruleverantör försvagas. I andra avseenden gynnar förändringarna Ryssland. På grund av den globala konkurrensen kan EU:s dominanta ställning som handelspartner på den ryska marknaden inte riktigt användas som påtryckningsinstrument. Rysslands möjlighet att välja mellan olika alternativ växer.

Även om EU skulle genomföra fler interna reformer verkar det ändå osannolikt att unionen skulle lyckas med att driva fram ett rejält skifte i sina relationer till Ryssland. Institutionella förändringar kan inte säkerställa att alla inblandade aktörer får en mer strategisk syn på EU:s förhandlingsmakt och instrument. Medan det svensk-polsk-italiensk-spanska initiativet att stimulera en diskussion och utveckla en ny Europeisk global strategi (*European Global Strategy*) kan bidra till en bättre förståelse av EU:s brister, så kan ett sådant dokument knappast åstadkomma ett genombrott. En granskning av EU:s prestation och utvecklingen av en gemensam utrikespolitisk strategi förändrar nämligen inte de mest grundläggande förutsättningarna i EU:s förhållande till Ryssland. En av dessa fundamentala förutsättningar är Rysslands beredskap att ta strid in i det sista och inte ge sig i förhandlingarna även om detta innebär kostnader på kort sikt. En annan fundamental förutsättning är det historiska arv som fortfarande inverkar på medlemsstaternas relationer till Ryssland, samtidigt som man delar långa gränser med Ryssland och därmed har många praktiska problem att lösa gemensamt (EU:s andra strategiska partnerskapsländer ligger geografiskt sett längre bort).

Att man delar gränser med Ryssland, och även har en stark medvetenhet om de två världskrig som har utspelat sig på den europeiska kontinenten, gör att man från EU:s sida oroar sig över möjliga negativa konsekvenser av påtryckningar på Ryssland. Denna rädsla gynnar Ryssland eftersom den innebär att man från EU:s sida helst vill undvika konflikter och istället satsa på en liberalisering av Ryssland, som en bieffekt av ett fortsatt EU-engagemang. Det skadar dock EU:s egna intressen att vara så benägen att ge efter för ryska krav.

För att verkligen kunna bemöta de utrikespolitiska utmaningarna är det outhärligt att EU tänker om och satsar på en annan syn på förhållandet. De nuvarande ryska beslutsfattarna är naturligtvis rationella och kalkylerar kostnader och vinster av olika handlingsalternativ med hänsyn till Rysslands ställning och rykte på den globala arenan. De ryska forskarna Andrei Tsygankov, som är universitetsprofessor vid San Francisco State University och Valentina Feklyunina, verksam vid Newcastle University i Storbritannien, hör till dem som har lyft fram den stora betydelse som den ryska staten

tillskriver ett erkännande på den internationella arenan. Det faktum att de ryska beslutsfattarna lägger stort vikt vid bilden av Ryssland i omvärlden öppnar vissa möjligheter för unionens representanter att öka trycket och driva EU:s intressen i de pågående förhandlingarna. Den underliggande logik som EU:s politik mot Ryssland är baserad på bör således kunna bytas ut. Engagemang och tätt samarbete har inte gett de önskade resultaten. Utvecklingen i Ryssland under Vladimir Putins tredje presidentperiod visar rätt tydligt att en strategi som grundas på denna logik inte är effektiv. För att unionen ska lyckas åstadkomma ett rejält skifte i förhållandet till Ryssland krävs en starkare vilja att driva unionens nyckelintressen och lyfta fram den rent praktiska nyttan för Ryssland av att samarbeta med EU.

Vi vet att Ryssland å ena sidan önskar tillväxt och stabilitet och å andra sidan även att stärka sin ställning i världspolitiken och i den globala ekonomin. EU som är en viktig global handelsaktör med en relativt välfungerande liberal marknad och ett fungerande rättssystem, har en bra utgångspunkt för att hjälpa Ryssland i moderniseringsprocessen och inte minst i kampen mot korruptionen. Samarbetet med EU kan även hjälpa Ryssland med att bemöta Kina, som konkurrerar med både EU och Ryssland i Latinamerika och Afrika, dominerar i Asien och Stilla Havets-regionen, och utmanar Ryssland i Fjärran östern. Genom att samarbeta kan både Ryssland och EU utveckla sina politiska, ekonomiska och säkerhetspolitiska relationer till andra länder och stärka sin ställning och sitt inflytande i andra geografiska regioner. Vad gäller den gemensamma grannskapsregionen, så bör EU även i detta sammanhang lyfta fram vikten av samarbete för att främja tillväxt och stabilitet. Ryssland å sin sida lär se den stora nyttan i detta, givet det egna målet att återuppta sin tidigare stormaktsroll i ett förändrat globalt sammanhang.

Både Ryssland och EU kan med andra ord uppnå centrala ekonomiska och säkerhetspolitiska intressen genom att få till stånd ett mer balanserat samarbete. För att komma dit krävs dock att EU lyckas bättre med balansgången, det vill säga att man är mindre rädd för negativa utfall och blir tuffare i förhandlingarna med Ryssland. Det viktigaste är att EU inte ger efter!

## Källor och litteratur

Det här kapitlet bygger till stor del på min egen forskning, bl.a. kapitlet ”Conducting Relations with a Difficult Neighbour. The European Union’s Struggle to Influence Russian Domestic Politics”, i en bok redigerad av Gergana Noutcheva m.fl. *Values versus Security? The Choice for the EU and Its Neighbours* (Manchester: Manchester University Press, 2013), samt tre artiklar: ”All for One? EU Member States and the Union’s Common Policy Towards the Russian Federation” (*Journal of Contemporary European Studies* 16:2, 2008), ”Lost in Translation? Political Elites and the Interpretative Values Gap in European Neighbourhood Policies” (*Contemporary Politics* 12:2, 2006, medförfattare Galina Bogutcaia och Giselle Bosse) och ”EU Member States’ Energy Relations with Russia: Conflicting Approaches to Securing Natural Gas Supplies” (*Geopolitics* 16:3, 2011).

De teoretiska utgångspunkterna gällande de centrala obalansernas påverkan på relationen mellan EU och Ryssland grundar sig på boken *Power and Interdependence* av de framstående amerikanska forskarna Robert O. Keohane och Joseph S. Nye Jr. (New York: Pearson, 4:e reviderade upplagan 2011, den första upplagan publicerades 1977).

Mark Leonard och Nicu Popescu, två forskare vid den europeiska tankesmedjan *European Council on Foreign Relations* (ECFR), genomförde 2007 en omtalad studie om EU-ländernas bilaterala relationer med Ryssland: ”A Power Audit of EU-Russia Relations” (ECFR Paper nr 2, 2007). Ur ett vetenskapligt perspektiv behandlas också EU-ländernas bilaterala relationer med Ryssland i EU-sammanhang i antologin *National Perspectives on Russia. European Foreign Policy in the Making*, redigerad av två brittiska forskare, Maxine David och Jackie Gower, och den finska forskaren Hiski Haukkala (London: Routledge, 2013). Dessa tre har även redigerat ett temanummer om samma ämne i tidskriften *Journal of Contemporary European Studies* (19:2, 2011). Den katalanska forskaren Raül Hernández i Sagrera (verksam vid IBEI i Barcelona) och den ryska forskaren Olga Potemkina (verksam vid Institute of Europe, Russian Academy of Science) har på uppdrag från Europaparlamentet genomfört en mycket detaljerad studie av samarbetet mellan EU och Ryssland i

inrikes och rättsliga frågor. Titeln är ”Russia and the Common Space on Freedom, Security and Justice” (CEPS Paper nr 54, 2013).

Den ryska utrikesministern Sergei Lavrov har utvecklat sina tankar om relationerna mellan EU och Ryssland i den förändrade globala miljön i artikeln ”State of the Union Russia-EU: Prospects for Partnership in the Changing World” (*Journal of Common Market Studies* 31, Annual Review, 2013). Den brittiska universitetsprofessorn Richard Sakwa vid University of Kent i Canterbury ger inblick i vad som driver Vladimir Putins inrikes- och utrikespolitiska beslutsfattande i artikeln: ”Putin’s Leadership: Character and Consequences” (*Europe-Asia Studies*, 60:6, 2008). Det är även värdefullt att studera de ryska utrikespolitiska doktriner som presenterades år 2000, 2008 och 2013. De kan hämtas (i engelska versioner) från ryska UD:s hemsida: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/o/76389FE168189ED44257B2E0039B16D](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/o/76389FE168189ED44257B2E0039B16D).

De ryska forskarna Valentina Feklyunina (verksam vid Newcastle University i norra England) och Andrei Tsygankov (verksam i USA, vid San Francisco State University) har belyst frågan om vilken betydelse omvärldens bild av Ryssland spelar i de ryska beslutsfattarnas utrikespolitiska val. Feklyuninas artiklar ”Battle for Perceptions: Projecting Russia in the West” (*Europe-Asia Studies* 60:4, 2008) och ”Russia’s International Images and its Energy Policy: An Unreliable Supplier?” (*Europe-Asia Studies* 64:3, 2012) fokuserar på Rysslands självbild som drivande kraft. Tsygankovs artiklar ”Vladimir Putin’s Vision of Russia as a Normal Great Power” (*Post-Soviet Affairs*, 21:2, 2005) och ”If Not by Tanks, Then by Banks? The Role of Soft Power in Russia’s Foreign Policy” (*Europe-Asia Studies*, 58:7, 2006) diskuterar hur Ryssland använder sig av ”mjuk makt” i sina relationer till de västliga länderna. Hiski Haukkalas monografi *The EU-Russia Strategic Partnership. The Limits of Post-Sovereignty in International Relations* (London: Routledge, 2010) är en av få detaljerade akademiska analyser av relationen EU-Ryssland. Landsmannen och kollegan vid Tamperes universitet, Tuomas Forsberg, förklarar EU:s (o)förmåga att få genomslag för de egna intressena gentemot Ryssland i två artiklar: ”Power without Influence? The EU and Trade Disputes with Russia” (*Europe-Asia Studies*, 61:10, 2009, medförfattare Antti

Seppo) och ”The Power of the European Union. What Explains the EU’s (Lack of) Influence on Russia?” (*Politique européenne*, 39, 2013).

Handelsstatistiken kan enklast hämtas från EU-kommissionens sidor om EU-Ryssland relationer (där uppgifterna läggs ut två gånger om året i samband med toppmötena) eller webbplatsen för kommissionens handelsdirektorat. För förstahandsinformation om några nyckelfrågor på handelsområdet hänvisas läsaren också till UD:s världshandelsblogg som drivs av Joakim Reiter, Sveriges ambassadör i Världshandelsorganisationen WTO: <http://blogg.ud.se/varldshandelsbloggen/>. En god bild av EU:s handelsrelationer med Ryssland kan inhämtas från Europeiska kommissionens portal på internet, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>. För mer information om den förändrade globala maktbalansen på handelsområdet hänvisas läsaren till Kommerskollegiums rapport ”BRIC-länderna i världshandeln. Brasilien, Ryssland, Indien och Kina i fokus” (Kommerskollegiums rapport nr 1, 2009).

Relevant forskning om EU:s externa energipolitik har publicerats i två temanummer som jag har redigerat (*Journal of Contemporary European Research* 4:2, 2008 och *Geopolitics* 16:3 2011, medredaktör Giselle Bosse). Ett ”Faktablad EU” (2013) med en kort redogörelse på svenska om den rättsliga grunden för och utvecklingen av den europeiska energimarknadens avreglering kan hämtas från Europaparlamentets webbsida, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sv/FTU\\_5.7.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sv/FTU_5.7.2.pdf). Mycket detaljerad information om EU:s energiförsörjningskällor kan därutöver hämtas från EU:s statistikbyrå Eurostats webbsida, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Energy\\_production\\_and\\_imports/sv](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Energy_production_and_imports/sv). För en detaljerad bild av världens energikällor och de globala energiförsörjningsrelationerna, se den årliga rapporten *BP Statistical Review of World Energy* som publicerats av företaget British Petroleum (utkommer varje år i juni månad, sedan 1951).

Maktbalanserna inom EU:s politiska system behandlas utförligt i Demokratirådets årsrapport *Makten i Europa* (Stockholm: SNS Förlag, 2011). Makt(o)balanser mellan EU:s medlemsstater i Bryssel har under de senaste åren undersökts av en grupp forskare i Göteborg vid universitets Centrum för Europaforskning (CERGU). En av de främ-

sta forskarna i ämnet, Daniel Naurin, bidrog till Demokratirådets rapport och har bl.a. publicerat sina forskningsresultat om medlemsstaternas inflytande i ministerrådet i kapitlet ”Konsensusmyten. Är förhandlingar i EU:s ministerråd verkligen så gulliga som sägs?”, som publicerades i vänboken till statsvetaren Rutger Lindahl, med titeln *I Europamissionens tjänst* (Göteborg: Centrum för Europaforskning, 2011). Mycket intressanta forskningsresultat om huruvida EU är en mer effektiv utrikespolitisk aktör när den talar med en enad röst, har publicerats av forskargruppen som leds av Esther Barbé vid det katalanska *Institut Barcelona d’Estudis Internacionals* (IBEI), i boken *Cambio mundial y gobernanza global. La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales* (Madrid: Tecnos, 2012, dock endast på spanska).

Avslutningsvis vill jag tacka alla de europeiska beslutsfattare som har svarat på mina frågor om utvecklingen av EU:s relationer till Ryssland, samt även Vetenskapsrådet för det post-docstipendium som har möjliggjort forskningsverksamheten i Sverige.





# Omvärldens bild av EU: Hinder eller tillgång i arbetet mot de globala obalanserna?

av Ole Elgström

EU:s ledarskap och inflytande på den globala arenan, inklusive dess möjlighet göra något åt globala obalanser, avgörs inte bara av EU självt. Det påverkas också av hur andra aktörer ser på EU:s roll och hur de reagerar på unionens utrikespolitiska initiativ. Uppfattar man EU som en legitim aktör som har något att tillföra i viktiga sakfrågor? Uppfattas EU som trovärdigt? Är man beredd att följa unionens ledarskap? EU står under kommande år inför en rad viktiga förhandlingar med bäring på de globala obalanserna: nya försök att rädda frihandelsförhandlingarna inom världshandelsorganisationen WTO, möten inom ramen för FN:s klimatregim för att försöka utforma globala regler för begränsningar av utsläpp av koldioxid, fortsatta ansträngningar för att få EU:s samarbetsländer i tredje världen att genomföra de partnerskapsavtal som signerats. I samtliga dessa fall kommer bilden av EU hos de parter man förhandlar med att ha en avgörande betydelse för utgången av förhandlingarna.

I detta kapitel diskuteras omvärldens bilder av EU och dess globala roll. Fokus ligger på hur andra aktörer, framför allt representanter för stater, uppfattar unionens makt och dess möjlighet att agera som en ledare i olika sakfrågor. Ett genomgående tema är variation: jag hävdar att synen på EU som internationell aktör skiljer sig åt beroende på vilken sakfråga man analyserar respektive vilken geografisk region man studerar. Ofta betraktas EU endimensionellt. Man ser antingen EU som en stormakt eller inte, som en ledare eller inte. Jag ifrågasätter i kapitlet detta synsätt och visar hur uppfattningar om EU skiljer sig både ämnesmässigt och geografiskt.

Ett annat budskap rör betydelsen av att EU, om man vill utöva ledarskap i internationella förhandlingar – och det vill man – måste föra en politik som av omvärlden uppfattas som trovärdig och legitim. Detta kräver, menar jag, en genomtänkt strategi som lägger tonvikt på konsekvens och enhetlighet i politiken.

Efter en kort inledning där jag diskuterar varför det är viktigt att studera ”EU i andras ögon” redovisas först forskningsresultat som visar hur eliter i ett antal sydostasiatiska, afrikanska och stillahavsstater uppfattar EU:s makt, ledarskap och enighet inom områdena säkerhet, diplomati, handel, utveckling och idéspridning. I det följande avsnittet gör jag en djupdykning ner i tre internationella förhandlingsprocesser med stor relevans för de globala obalanserna: klimat, handel och utveckling. Här fokuseras på hur diplomater från andra stater uppfattar EU:s ledarskap och inflytande i dessa frågor över tid, men också hur de externa aktörernas bilder av EU stämmer med unionens självbild. Ett särskilt avsnitt ägnas sedan åt huruvida EU av omvärlden uppfattas som en ”normativ stormakt”. Bilden av EU som en normspridare är en viktig del av EU:s självbild. Hur väl stämmer denna bild med omvärldens bedömningar? Jag avslutar med en diskussion om hur EU:s möjlighet att göra något åt globala obalanser påverkas av andras uppfattningar och kopplar detta till uppfattningar om trovärdighet, uppfattad legitimitet och koherens.

## Varför studera andras syn på EU:s internationella agerande?

En stor del av den ganska omfattande litteraturen om EU:s utrikespolitik och internationella agerande har ägnats åt unionens interna beslutsfattande. Forskare har i detalj studerat relationen mellan EU och dess medlemsstater och mellan de olika institutionerna. Andra har nagelfarit EU:s aktörsförmåga: vilka utrikespolitiska instrument förfogar man över och kan man över huvud taget se EU som en aktör? EU-politikens särprägel – inte minst i termer av EU som normativ stormakt – och genomslagskraft, i vilken grad man har lyckats påverka omvärlden, är andra beprövade forskningsfält. I detta

kapitel riktas istället sökljuset mot externa aktörers uppfattningar av EU:s utrikespolitik, vilket naturligtvis väcker frågan: varför är detta intressant?

Ett skäl är att både EU:s egen identitet och de roller EU spelar i den internationella politiken formas i interaktion med andra aktörer, bland annat i internationella förhandlingar. Den självbild man för fram konfronteras med andras reaktioner och alternativa bilder. Omvärlden har vissa förväntningar på hur man ska och bör agera i olika sammanhang och gör man inte på det sättet får man reaktioner. I detta samspel utmejslas de roller EU spelar i olika sammanhang. EU som är en något annorlunda aktör i världspolitiken – varken stat eller traditionell internationell organisation – behöver dessutom ibland andras *erkännande* för att kunna utöva inflytande. I Världshandelsorganisationen (WTO) har EU som organisation eget medlemskap, men det är snarare ett undantag än regel i multilaterala sammanhang. I andra organisationer prövas ständigt EU:s aktörskap i interaktionen med andra aktörer.

Ett andra skäl är att en analys av andras uppfattningar är nödvändig för att bedöma och förstå effekterna av EU:s politik. Man kan inte agera ledare om man inte har följare. Man får svårt sprida värden och normer om andra uppfattar ens idéer som illegitima. Hur andra ser på EU kan alltså underlätta eller försvåra för unionen att bedriva den politik man vill föra eller spela de roller man vill. Därför blir också frågor om *trovärdighet* och *legitimitet* centrala. Om EU i sin handels- eller klimatpolitik uppfattas som splittrad minskar trovärdigheten i dess löften och hot. Likaså om inrikespolitiken i vissa medlemsländer gör det klart att EU inte kommer att kunna enas om åtaganden, t.ex. i termer av ensidiga begränsningar av klimatfarliga gaser. Inflytandet minskar vidare om man uppfattas som inkoherent, dvs. att man är inkonsekvent i sin politik eller att olika institutioner för fram olika budskap. Så har exempelvis den interna jordbrukspolitiken länge utgjort ett hinder för reellt ledarskap i de globala handelsförhandlingarna, eftersom det protektionistiska budskapet i jordbrukspolitiken uppfattas gå stick i stäv mot det frihandelsbudskap EU annars för fram. Om EU av externa aktörer uppfattas som ”normativt legitim”, som att man har en moralisk tyngd i en viss fråga och att de normer

man för fram är legitima, underlättas naturligtvis normspridning och man behöver inte använda mer kostsamma typer av resurser för att utöva inflytande – på samma sätt som ett gott rykte brukar betraktas som en väsentlig tillgång i internationella förhandlingar.

Den snabbt växande litteraturen om omgivningens syn på EU kan indelas i tre olika fält, beroende på vilkas uppfattningar man undersöker. För det första finns studier av nationella *elites* perceptioner. Det är resultat från denna typ av undersökningar som utgör basen för detta kapitel. Likaså refererar de argument jag ovan redogjort för huvudsakligen till betydelsen av att studera just elitperceptioner. För det andra riktas sökljuset mot *mediebilden* av EU. Dessa undersökningar är relativt fåtaliga och handlar framför allt om tryckta media, även om man nyligen också börjat undersöka sociala media. Man analyserar främst hur mycket som skrivs om EU, hur centralt EU är i rapporteringen, hur EU värderas och vilka bilder och metaforer som används för att beskriva unionens politik. I de media från Asien och Oceanien som studerats beskrivs EU som aktivt involverat i sitt närområde, men framför allt som en ekonomisk maktfaktor och stark handelsmakt. Dess insatser inom miljö- och utvecklingspolitik får endast perifer uppmärksamhet och EU värderas vanligen i neutrala termer. Efter skuld krisens utbrott tecknas en bild av ett försvagat och kämpande EU, nu oftare beskrivet i negativa termer. Även om den uppmärksamhet EU får ökat är EU fortfarande klart mindre synligt i media än USA och Kina. För det tredje undersöks *allmänhetens* bild av EU, dels som ett led i stora opinionsundersökningar, dels med specialfokus på just EU. Ett slående resultat från denna typ av studier är bristen på kunskap om EU hos gemene man i länder utanför EU. Annars tecknas i dessa studier en relativt positiv bild av unionens politik, i termer av integration, ekonomisk makt och som fredsbevarande kraft. EU är dock sällan den mest betydelsefulla motparten, andra stater anses vara viktigare. Den ekonomiska krisen har också medfört att bilden av EU som ekonomisk maktfaktor och föredöme har blivit allt mer negativ.

Sammanfattningsvis finns det således ett antal goda skäl till att tro att ett studium av omvärldens uppfattningar om EU är fruktbart och givande. Men vad vet vi då idag om hur eliter i omvärlden utvärderar

EU? Vilka mönster finns i hur man utanför EU ser på dess inflytande och dess ledarskap?

## EU som ledare och stormakt - men bara enligt vissa och inom vissa områden

Den vetenskapliga debatten om EU:s internationella roll, i termer av dess inflytande och ledarskap, har utmärkts av polarisering. Å ena sidan finns de forskare som hävdar att EU har blivit en stormakt, eller till och med en ”ny supermakt”. Det synsättet var vanligast efter utvidgningen mot Östeuropa 2004 men före finanskrisen 2008. Å andra sidan har vi en diametralt motsatt uppfattning, där man ser EU som en splittrad och svag aktör, dessutom på nedgång. Den uppfattningen blir allt vanligare i och med framväxten av ”nya stormakter” som Kina och Indien. Som en tredje grupp finns de som ser EU som inflytelserikt men bara under vissa omständigheter och i vissa sammanhang. Delvis beror, menar jag, dessa kontrasterande bilder på vilket tematiskt fokus olika forskare haft. De som tillskriver EU stormaktsstatus har ofta studerat EU:s ekonomiska och kommersiella makt. De som uppfattar EU som en ”militär och politisk dvärg” har fokuserat på säkerhetspolitik och diplomatiska misslyckanden i storpolitiska förhandlingar. Den tredje gruppen har ofta riktat uppmärksamheten på EU:s normativa makt, framför allt i dess geografiska närområde.

Debattens variation i bilden av EU reflekteras i omvärldens syn på unionen, om än på ett något annorlunda sätt. Vi finner således att uppfattningar om EU:s utrikespolitiska roll skiljer sig åt beroende på vilken sakfråga som diskuteras, och beroende på var geografiskt den man tillfrågar kommer ifrån. Låt oss som exempel ta en jämförande studie, som jag genomfört med kollegorna Natalia Chaban, Serena Kelly och Lai Suet Yi, studien är baserad på 274 intervjuer med politiska, ekonomiska och mediala eliter i Sydostasien (fem länder), Afrika (två länder) och Oceanien (ett antal ö-stater) och som nyligen publicerats. Det visar sig att en stor majoritet av de tillfrågade ser EU som en ledare, antingen generellt eller på vissa områden, men

medan upp mot 80 procent av de svarande i Kenya och i Oceanien delar den uppfattningen är motsvarande siffra i Sydostasien och Sydafrika 50–60 procent. Och medan ungefär hälften av urvalet från Oceanien otvetydigt såg EU som en stormakt, var det ”bara” 10–40 procent som hade den uppfattningen i Afrika och Sydostasien (och 20 procent av de sydafrikanska och 30 procent av de sydostasiatiska svarande avvisade lika entydigt att EU bör ses som en stormakt).

Minst lika påfallande som de regionala skillnaderna är variationer som kopplar uppfattningen av makt och ledarskap till olika typer av sakfrågor – militära, ekonomiska, diplomatiska eller normativa. Ett mycket tydligt resultat är att det är i frågor om ekonomi och handel som EU ses som en ledare och stormakt. Den gemensamma marknadens storlek och välstånd nämns som bidragande orsaker till denna väl cementerade bild. I länder som är beroende av bistånd uppfattas EU som ledande inom just det området. EU uppfattas nästan aldrig – föga överraskande – som en stormakt på det militära området, och väldigt sällan heller på miljöområdet – vilket är mer uppseendeväckande med tanke på EU:s självbild. Däremot ses EU av ganska många som en politisk ledare och diplomatisk stormakt, men med varierande referenspunkter: i Sydostasien handlar det om mänskliga rättigheter, i Afrika om intervention i krisområden och i Oceanien och Kenya om demokratistöd. Synen på EU som politisk aktör tecknas dock inte alltid i positiva termer. De svarande kopplar sålunda rätt ofta EU:s politiska ledarskapsambitioner, inklusive dess aspirationer vad gäller mänskliga rättigheter och demokratispridning, till inblandning i deras inre angelägenheter och till västlig neokolonialism.

Uppfattningar om EU:s makt och ledarskap visar sig alltså vara slående ämnesanknutna och också geografiskt varierande. Bilden av EU är inte endimensionell utan komplex och mångfasetterad. EU ses som en ledare och som en stormakt inom vissa bestämda områden, men bilderna kan också skilja sig från region till region, eller t.o.m. från land till land. Förklaringarna till detta kan tänkas både vara exogena (bero på vad EU faktiskt gör) och endogena (beroende på egenskaper i det land man undersöker). De erfarenheter man har av EU i varje specifikt land tycks påverka vilken bild man har av EU. Där EU

är en viktig givare av utvecklingsbistånd uppfattas man som ledande inom det området. I en region som Sydostasien, där EU har starka kommersiella relationer, betonas EU:s roll som ekonomisk stormakt och ledare. Där EU aktivt deltagit i fredsbyggande aktioner framhävs dess politiska ledarskap. Bland de endogena faktorerna finns såväl kulturella egenskaper som kopplingar till regimtyp. I muslimska länder betonas behandlingen av muslimer inom Europa. Länder som genomgått regimförändring (Fiji, Sydafrika) tycks lägga mer vikt på unionens diplomatiska inflytande. Svarande i icke-demokratiska stater tenderar att tona ned EU:s normativa roll. Slutligen tycks det som eliter i länder som har starka band med USA visar en lägre benägenhet att uppfatta EU som en stormakt.

## Hur uppfattas EU i internationella, multilaterala förhandlingar?

Resultaten ovan kommer från en bred intervjuundersökning där frågorna avsåg att teckna en generell bild av EU som internationell aktör. Den typen av forskning ger en värdefull bild av allmänna mönster vad gäller omvärldens attityder och förväntningar (och mycken liknande forskning har utförts eller utförs just nu om synen på EU i t.ex. Ryssland, Kina och Indien). Samtidigt bör den kompletteras med mer specifika undersökningar som avser bilden av EU i t.ex. konkreta förhandlingsprocesser inom specifika ämnesområden om man vill få en allsidig och policyrelevant information om EU:s möjlighet att påverka de globala ojämlikheterna. Vi vänder nu ögonen mot denna typ av undersökningar. Hur uppfattas EU:s maktposition och dess insatser som ledare i internationella handelsförhandlingar, i globala klimatförhandlingar och i unionens förhandlingar med länder i tredje världen? Samtliga resultat baseras på intervjuer med personer som antingen själva deltagit i, eller haft nära inblick i, de förhandlingar som analyserats.



## Synen på EU i Världshandelsorganisationen: Stormakt men knappast ledare

De resultat som redovisas här bygger på intervjuer som jag själv utförde i Genève före den ekonomiska krisen 2008. Troligen är uppfattningarna om EU:s makt i förhandlingar av ekonomisk karaktär mer negativa och skeptiska i dagsläget; detta vet vi från andra undersökningar. Andra stater har seglat upp som maktfaktorer, inte minst Kina och Indien (om Kinas växande betydelse, se Ari Kokkos kapitel i denna bok). Fortfarande är EU emellertid en signifikant handelsaktör, både som importör och exportör. Många av resultaten som rapporteras nedan äger därför trots allt troligen fortfarande giltighet. Avsnittet berör, genom handelns koppling till ekonomisk utveckling, obalansen mellan rika och fattiga länder men också utvecklingsländernas problem med att dra fördel av den existerande handelsregimen.

I början av 2000-talet sågs EU entydigt som en stormakt i handelsfrågor. Unionen karaktäriserades som ”avgörande” och som en ”nyckelspelare”. Ingenting händer i Världshandelsorganisationen (WTO), menade man, om inte EU är med på båten. Man kan inte själv, eller ens tillsammans med USA, fatta viktiga beslut, som de två gjorde på 1990-talet, men man är fortfarande en vetomakt, som kan hindra beslut man ogillar. Den angivna orsaken till EU:s inflytande är som väntat den europeiska marknadens storlek och dess handelsvolym. Att komma fram till avtalsbestämmelser utan att ha med en så viktig handelsaktör på båten uppfattas som otänkbart. EU skulle också potentiellt kunna utöva inflytande som ett exempel eller modell för andra. EU är välkänt för sina försök att exportera delar av sitt regelverk och sina idéer om liberalisering och regionalt samarbete i sina kontakter med andra regioner, t. ex. i Afrika. I WTO verkar det svårare: enligt mina intervjupersoner svärtas självbilden av EU som en förkämpe för frihandel av sitt rykte för protektionism inom den egna jordbrukspolitiken. Dessutom ses WTO inte som ett lämpligt forum för spridning av idéer om miljöhänsyn och mänskliga rättigheter. EU:s uppfattade inflytande stärks, å andra sidan, av att man genomgående ses som en enhetlig aktör. EU:s exklusiva rätt

att driva handelspolitik, med kommissionen som chefsförhandlare, får alltså genomslag. Även om andra aktörer uppfattar skillnader i åsikter mellan medlemsstater behandlar man ändå EU som en enhet. Detta ökar EU:s trovärdighet och dess förhandlingsstyrka. Det är följdenligt få som ger exempel på att man försökt använda en "söndra-och-härska strategi" gentemot EU.

Trots att EU alltså ses som en stormakt i handelsfrågor, innebär detta inte att man också nödvändigtvis ses som en ledare. Unionens storlek, men även dess tydligt deklarerade vilja att spela en ledarroll i handelsfrågorna, gör att det finns förväntningar på att EU ska driva frågor, men också på att man ska göra ensidiga eftergifter. Man är överens om att EU själv har ambitionen att agera ledare i förhandlingarna. Emellertid uppfattas EU som en ledare bara "ibland" och "inom vissa områden", nämligen där man gjort unilaterala eftergifter eller där man allmänt framstått som en förkämpe för liberalisering. Unionens kontinuerliga stöd för en multilateral handelsregim har också bedömts i positiva ordalag, framför allt av företrädare för mindre stater som kunde få svårare att hävda sig i en värld av bilaterala eller regionala avtal. Majoriteten av de svarande är annars tveksamma till att tillskriva EU en ledarroll. Dess försök att försöka få in "nya handelsfrågor" på agendan (som t.ex. "Singaporefrågorna", investeringar, konkurrensfrågor, offentliga upphandlingar och handel med service, men också arbetares villkor och miljöfrågor) avvisas; de hör inte hemma inom WTO, och uppfattas antingen som förtäckt protektionism eller som utslag av europeisk inrikespolitik.

De angivna orsakerna till EU:s svårigheter att utöva ledarskap är flera. Främst rör det sig om uppfattad inkonsekvens och om att EU hävdas agera med dubbla standarder. Jordbrukspolitiken är huvudhindret, som nämns av alla intervjupersoner, men även skydd av textilindustrin förs fram. Så länge jordbrukspolitiken uppfattas som "snål och defensiv" är det, menar man, omöjligt för EU att spela en genuin ledarroll. Representanter från tredje världens stater påpekar att det föreligger en diskrepans mellan EU:s fina ord om liberalism och öppna marknader, och dess vägran att ge dem fritt tillträde till den europeiska marknaden. En annan orsak till avsaknaden av upplevt ledarskap är en överdriven intern samordning.

Många respondenter pekar på att mycket energi går åt till interna förhandlingar inom EU, och att man därför får svårt att ägna sig åt externt brobyggande och förankring. Den interna koordineringen minskar också EU:s flexibilitet; när man till slut kommit överens internt blir det besvärligt att ge eftergifter åt andra. Då måste ju de mödosamt uppbyggda kompromisserna göras om. Dock ska inflikas att problemen med intern koordinering tycks vara mindre i just handelsförhandlingar, där kommissionen har en så stark ställning, än i andra typer av förhandlingar som studerats. Andra aktörer inser också behovet av sådana interna förhandlingar, som ju förekommer också i ”vanliga” stater, och har anpassat sig därefter.

Sedan cirka tio år tillbaka har, som nämnades inledningsvis, USA och EU fått alltmer konkurrens om ledarskap och inflytande i handelsfrågorna av ”de nya ekonomiska stormakterna”. Länder som Brasilien, Indien och Kina har också blivit vetomakter, i varje fall när de uppträder tillsammans. De har också sedan 2008 upptagits i den inre krets av sju särskilt viktiga stater som informellt brukar förhandla för att försöka komma överens om huvuddragen i eventuella uppgörelser. Nyare undersökningar om EU:s roll i världen antyder att denna globala maktförskjutning också fått konsekvenser för synen på EU, och förstärker de negativa effekterna av EU:s finansiella och ekonomiska kris. Bilden av EU som handelsstormakt tycks urholkas av båda dessa globala trender.

## Synen på EU i globala klimatförhandlingar: Från ledare till ”medledare”

Detta avsnitt behandlar den globala obalans som består i att utsläpp av växthusgaser som traditionellt kommit från de industrialiserade staterna i hög grad drabbar de fattigaste staterna värst, stater som inte har egna resurser att motverka effekterna. Det var USA som under 1980-talet hade den mest framträdande positionen i kampen för att skydda jordens ozonlager. EU var vid den tiden en motvillig efterföljare, styrd och begränsad av försök att skydda inhemska ekonomiska intressen i vissa medlemsstater. Under 1990-talet blev

unionen allt mer aktiv på miljöområdet. När FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) höll sin första partskonferens (COP) 1995 drev EU på för att skapa ett avtal med bindande tidtabeller och mål för minskningar av farliga växthusgaser. Resultatet blev Kyotoprotokollet 1997, som av många observatörer anses representera en höjdpunkt för europeiskt globalt ledarskap. Under åren därefter riktades fokus mot att få avtalet ratificerat (formellt godkänt) av tillräckligt många stater för att få det att bli giltigt. EU spelade en pådrivande ledarroll även i denna process, bl.a. genom att få med Ryssland på avtalet genom ett motlöfte om stöd för ryskt medlemskap i WTO. EU:s oomstridda ledarskap på området berodde delvis på att USA "frivilligt" trätt tillbaka i klimatsamarbetet genom att inte ratificera Kyotoprotokollet.

Vid det fjortonde COP-mötet i Poznan 2008, det första mötet där vi har kunskap om hur olika aktörer uppfattade EU:s roll, visar våra intervjudata (med deltagare i förhandlingarna) en enhällig bild av EU som en framträdande ledare på klimatområdet. EU sågs som en enhetlig aktör som under många år drivit samarbetet framåt dels genom egna ensidigt beslutade utsläppsnedskärningar ("att leda genom exempel"), dels genom att propagera för sin vision om en hållbar global klimatsituation. Till den breda uppskattningen av EU:s insatser bidrog också att man kraftfullt togfört linjen att det i första hand var de utvecklade länderna i väst som hade ett ansvar för klimatpolitikens framgång, medan utvecklingsländerna i nuläget inte behövde genomföra några konkreta åtgärder (principen om "common but differentiated obligations"). Enkätdata från en annan undersökning, gjord av de svenska forskarna Mattias Hjerpe, Christer Karlsson, Björn-Ola Linnér och Charles Parker, stöder bilden av EU som den ledande nationen: 62 procent av de tillfrågade (delegationsmedlemmar men också representanter för frivilligorganisationer) ansåg att EU "spelade en ledande roll" – Kina fick detta epitet av 47 procent och USA 27 procent.

COP-15 i Köpenhamn 2009 ses allmänt, och inte minst av EU självt, som ett misslyckande för europeisk diplomati. EU marginaliserades mot slutet av förhandlingsprocessen och slutresultatet, "the Copenhagen accord", var produkten av förhandlingar mellan å ena

sidan USA och å andra sidan Kina, som ledare för BASIC, en koalition av de nya stormakterna Brasilien, Indien, Kina och Sydafrika. EU:s egna klart uttalade ledarskapsambitioner fick sig en kraftfull knäck. Flera förklaringar till EU:s fiasko i Köpenhamn har förts fram. Några menar att EU:s löften inför konferensen var otillräckliga och dessutom föga trovärdiga mot bakgrund av internt motstånd mot flera ensidiga eftergifter i flera medlemsstater. Andra menar att EU:s målsättningar, med bindande utsläppsreduktioner för samtliga stater med stora utsläpp, var orealistiska eftersom de inte tog hänsyn till den förändrade globala maktsituationen och de förhandlingsrealiteter den medförde. EU anklagades av utvecklingsländer för att vilja ”döda Kyotoprotokollet” genom att nu kräva utsläppsminskningar även av länder i tredje världen. Enkätdata från den undersökning som redovisades ovan visar också på en kraftig minskning av uppfattat europeiskt ledarskap. Andelen som ansåg EU spela en ledande roll sjönk från 62 till 46 procent, medan USA:s siffror höjdes från 27 till 53 procent.

Vid de senaste COP-mötena, i Cancun 2010 och Durban 2011, anses EU ha åtminstone delvis reparerat skadorna från Köpenhamn. Våra intervjupersoner ansåg att EU ”spelade en nyckelroll” i Durban och att unionen hade en avgörande betydelse för att få fram ett avtal som förnyade Kyotoprotokollet samtidigt som löften gavs – även från USA och BASIC-länderna – att starta en ny process med avsikt att sluta ett legalt bindande avtal till år 2020. EU skapade en koalition med små, utsatta ö-stater och med länder i Afrika som satte press på de stora utsläppsstaterna, samtidigt som löftet att förlänga Kyotoprotokollet uppskattades av utvecklingsländerna. Men EU var också mer realistiskt än i Köpenhamn även i den meningen att man hela tiden testade och försökte förankra sina förslag hos USA, Kina och Indien. Mot den bakgrunden kan man säga att EU gått från att vara en ledare till att bli en ”medledare”, en aktör som kombinerar en ledarroll med en medlarroll.

Tilläggas kan att det också existerar en alternativ bild som är mindre smickrande för EU. Detta är en bild som finns framför allt i utvecklingsländer och som framkommit både i intervjuer och i medieanalys. Här målas upp en bild där EU mer och mer följer USA

i försök att vältra över ansvaret för klimatåtgärder på utvecklingsländerna, samtidigt som man skjuter upp och på olika sätt urvattnar löften om ekonomiskt stöd till de fattiga staterna för att de ska kunna ta itu med motåtgärder mot klimatrelaterade problem. I detta synsätt är EU ingalunda en ledare utan snarare ett hinder för ambitiösa avtal, samtidigt som man motverkar åtgärder mot miljökatastrofer i tredje världen genom att förvägra den fattiga södern teknologi och bistånd.

## Synen på EU i förhandlingar med utvecklingsländer: En tuff förhandlare med normspridningsambitioner

I detta avsnitt, som berör den globala obalansen mellan jordens rika och fattiga stater, tar jag EU:s långvariga förhandlingar med 76 länder i Afrika, Karibien och Oceanien (ACP-länderna) – de s.k. EPA-förhandlingarna (*Economic Partnership Agreements*) – som exempel för att klargöra utvecklingsländernas uppfattningar om EU i dess förhandlingar med svagare parter i den tredje världen. Förhandlingarna, som avsåg att komma fram till frihandelsavtal med utvecklingsinslag mellan EU å ena sidan och sju regionala grupperingar (fem i Afrika plus Oceanien och Karibien) startade redan 2002. De gick under flera år på sparlåga för att sedan ta ordentlig fart under 2006–2007, beroende på att ett av WTO uppsatt undantag som tillät särbehandling av ACP-länderna löpte ut vid början av 2008. Resultatet blev en fullskalig EPA mellan EU och Karibien, men i övrigt ett antal interimistiska avtal som bara täckte vissa av de frågor som förhandlingarna handlat om. I några fall misslyckades förhandlingarna helt. De interimistiska avtalen var tänkta att utvecklas till fullskaliga sådana, men förhandlingarna har dragit ut på tiden och inte mycket har hänt under de sju år som gått.

EU har länge framhållit sina avtal med ACP-länderna som unika och banbrytande i relationen mellan utvecklade länder och utvecklingsländer. De har sagts reflektera ett ”sant partnerskap”, och på så sätt utgöra ”annorlunda handelsavtal” som tar hänsyn till de fattiga parternas behov. Vid en analys som Linda Sheahan,

Natalia Chaban, Martin Holland och jag själv genomfört av EPA-förhandlingarna 2006–07, som de setts av ACP-länderna i Afrika och Oceanien, framträder emellertid en bild som inte riktigt stämmer med denna version (beskrivningen i Karibien är mer positiv). Analysen bygger dels på en genomgång av nätbaserat källmaterial, ofta refererat av tal av ACP-företrädare, dels på intervjuer med diplomater från ACP-staterna i Bryssel.

För det första ifrågasattes EU:s deklarerade mål och intentioner med förhandlingarna. EU:s motiv bakom förhandlingarna hävdades vara kommersiellt betingade, inriktade på att öppna marknader i ACP-regionerna. Kommissionens generaldirektorat för handel (DG Trade), som huvudsakligen skötte förhandlingarna, sägs ha vägletts av snäva ekonomiska hänsyn utan att ta någon större hänsyn till de fattigare ländernas strävan att se samtalen som främst avsedda att främja deras utveckling. Från början ville DG Trade över huvud taget inte ha med något avsnitt om utvecklingsdimensionen i avtalen men man fick ge sig efter påtryckningar såväl från ACP-länderna som från intern opinion inom EU. Genom att ifrågasätta EU:s motiv ifrågasätter ACP-länderna samtidigt trovärdigheten i unionens politik.

För det andra kritiserades kommissionens förhandlingsstrategi. Kritiken riktade sig bl.a. mot EU:s vägran att överväga alternativa lösningar, mot dess utnyttjande av de svaga ländernas beroende av EU:s marknader för att pressa fram avtal, mot uppfattade försök att splittra den enade ACP-fronten och inte minst dess upplevda ovilja att lyssna på de fattiga ländernas önskemål. Man uppfattade att kommissionen var ointresserad av deras eget fokus på ekonomisk och social utveckling. ACP-länderna upplevde ett behov av betydande ekonomiska tillskott för att klara av att dra fördel av en öppnare europeisk marknad. Många ACP-representanter har gett uttryck för att de uppfattade att de stod inför ett "take-it-or-leave-it" förslag som de, i en situation där alla kända alternativ var sämre, kände sig tvungna att signera.

För det tredje uppfattade man EU:s beteende och attityder som nedlåtande, mästrande, hotfulla och respektlösa. I ett brev från Cook Islands dåvarande utrikesminister som läckte ut till frivilligorganisationer och media beskrevs handelskommissionären Mandelson

som "insensitive to our protocols and issues" och hans beteende mot sina motparter från Oceanien som "harsh and unnecessarily dominating". Det var således inte bara EU:s hållning i sakfrågor som kritiserades utan även dess sätt att föra förhandlingsprocessen.

Sammantaget kan man säga att EU knappast sågs som en "välvillig partner" utan snarare som en i och för sig kanske välvillig "överherre". I en målande beskrivning, som skiljer sig avsevärt från den gängse partnerskapsbilden i EU-jargongen, porträtterar Natalia Chaban och Martin Holland EU som Buddha: "han finns alltid där, avlägsen, stor och mäktig, han granskar dig noga, ger ledning och hjälper dig om du lyder, men är samtidigt kapabel att skada dig om du inte följer hans instruktioner ... Du argumenterar inte med Buddha – antingen tillber du honom, eller låtsas göra det samtidigt som du utövar din egen tro." EU ses som övertygad om sin egen förträfflighet och som föga benägen att lyssna på sina förhandlingspartners.

ACP-ländernas perception av EU bidrog till att förhandlingarna drog ut på tiden efter undertecknandet av de preliminära avtalen 2007. Man har gjort motstånd mot EU:s uttalade vilja att göra om dessa till fullfjädrade EPAs, framför allt genom en förhållningsstrategi, där man utnyttjat vagheter i interimsavtalen och EU:s egen partnerskapsretorik för att ständigt föra fram egna tolkningar, samtidigt som man inte genomfört de preliminära avtalens intentioner. Detta vittnar om att man inte ser EU:s försök att överföra sin liberala, ekonomiska utvecklingsmodell – inklusive idén att regional integration enligt EU:s egen modell alltid är bra – som legitimt, utan vill ha frihet att tolka den liberala utvecklingsmodellen på sitt eget sätt.

## Uppfattas EU som en normativ stormakt?

En väsentlig del av EU:s självbild i utrikespolitiska frågor är synen på unionen som en "moralisk stormakt", en förkämpe för globala normer och som en de goda värdenas förkämpe i världen. Ian Manners myntade i början av 2000-talet begreppet "Normative Power Europe", där tanken var just att EU kan fungera som en normativ stormakt genom en förmåga att forma omvärldens uppfattningar av vad som



är ”normalt” eller bra. Manners utkristalliserade ett antal normer som centrala för EU, nämligen fred, frihet, demokrati, rättsstat, mänskliga rättigheter, social solidaritet, anti-diskriminering, uthållig utveckling och ”good governance”. Det är dessa normer som EU självt säger sig vilja sprida till andra länder. En intensiv vetenskaplig debatt har sedan Manners artikel förts dels om begreppets innebörd och relevans, dels om EU verkligen kan anses leva upp till epitetet ”normativ stormakt”.

Ett sätt att tänka kring detta är att undersöka i vilken utsträckning andra aktörer faktiskt uppfattar EU som en moralisk stormakt. För att EU ska anses inneha en sådan status är det rimligt att kräva att andra stater faktiskt bör tycka att EU spelar en speciell roll som normativt föredöme och som någon som legitimt kan definiera vad som är bra och normalt i världspolitiken. Om EU inte, eller bara i begränsad omfattning, uppfattas på det sättet är det svårt hävda att EU har en sådan makt. Vad säger då de undersökningar som gjorts om detta?

Den huvudsakliga slutsatsen är att EU sällan ses som en normativ stormakt med speciell legitimitet i sina försök sprida normer. Beskrivningen av EU som en moralisk stormakt är, enligt statsvetaren Henrik Larsen, ganska ovanlig och föga utbredd. Dock återfinns den, helt i linje med detta kapitelns betoning av variation i omvärldens syn på EU, i vissa länder och i vissa frågor. I den västliga världen utanför EU självt beskrivs unionen sällan i sådana termer. EU anses inte uppvisa någon särprägel vad gäller att driva värdefrågor i sin utrikespolitik, så gör ju också t.ex. USA. Istället är det bilden av EU som ekonomisk makt som dominerar när EU:s inflytande kommer på tal. Inte heller i undersökningar i länder som Brasilien, Indien, Kina, och Ryssland framkommer bilden av EU som en normativ makt.

Bilden av EU som en viktig normspridare hittas, menar bl.a. statsvetarkollegan Rikard Bengtsson, framför allt i EU:s östra grannländer. I stater som Ukraina, Georgien, Armenien och Azerbadjan framhålls EU:s normativa attraktionskraft och dess bidrag till demokratisering och förbättring av mänskliga rättigheter erkänns i positiva ordalag. Resultatet ligger i linje med andra forskningsresultat som visat att EU haft mest framgång med idéspridning till länder som har haft ambitionen att bli medlemmar i unionen. Men även studier från

Mexiko och Sydafrika finner att EU:s roll för demokratisering och fredsbevarande verksamhet erkänns och får beröm.

Det område inom vilket EU mer allmänt ses som ett föredöme är den egna regionala integrationsprocessen. EU:s framgångar i att skapa fred och stabilitet i Europa betonas i många länder. Huruvida detta leder till att andra regioner ser EU som exempel och modell är mer tveksamt: ofta betonas den egna särarten och de speciella omständigheter som råder i Europa.

När EU *inte* uppfattas som en moralisk stormakt finns tre olika utgångsvinklar. Den första är att EU:s särprägel förnekas, att man inte ses som normativt annorlunda eller överlägset, utan mer som en politisk partner. Detta är den bild som framträder i västvärlden. Den andra utgångsvinkeln är att koppla EU:s normspridande ambition till en neo-kolonial agenda. Då tolkas EU:s insatser, t.ex. vad gäller mänskliga rättigheter, som ett sätt att försöka få politisk kontroll över omvärlden. Man tolkar främjandet av globala värden som en ny metod för att återskapa neo-kolonial dominans. Referenser till att EU agerar med dubbla standarder är vanliga: fattiga länder behandlas på ett annat sätt än stater som kan orsaka problem för EU självt (för ett exempel, se Ari Kokkos kapitel i Europaperspektiv 2007, om EU:s politik gentemot Vietnam). Den tredje utgångsvinkeln uppfattar normspridningen som ett uttryck för europeiska särintressen. De värden som sprids ses då som eurocentriska snarare än globala, och i konflikt med de värden som råder i andra delar av världen. Normspridningen tolkas som inblandning i inre angelägenheter och som ett hot mot länders suveränitet.

## Omvärldens bilder av EU:s makt och ledarskap: Variation, trovärdighet och legitimitet

Tesen om betydande variation i andra länders uppfattningar om EU stärks av den genomgång av forskningsresultat som gjorts ovan. Förutom de regionala skillnader som framkommer i jämförelser mellan olika länder i olika delar av världen, och som kan kopplas bl.a. till EU:s betydelse för och roll i varje enskilt land, varierar

uppfattningar om makt och ledarskap också mellan de tre fall av globala förhandlingar som studerats djupare. Under lång tid ansågs EU som en odiskutabel ledare i klimatförhandlingarna, medan ledarrollen i de globala handelsförhandlingarna varit långt mer tveksam, och ofta underordnad andra aktörer. Frånvaron av USA som "ledarkonkurrent" i klimatpolitiken kan ha bidragit till möjligheten framstå som entydig ledare i klimatfrågorna, och vi kan också notera att EU:s möjlighet spela en ledarroll tycks ha minskat i takt med framväxten av "de nya ekonomiska stormakterna" – och det gäller både klimat- och handelsområdena. Graden av rollkonkurrens ökar i takt med ökad multipolaritet. Det blir också svårare agera ledare – i termer av att aktivt föra fram en egen vision – när antalet länder med reell vetomakt ökar, och särskilt när de nya aktörerna företräder värderingar som går stick i stäv mot de man själv propagerar för. De undersökningar som gjorts av EU som moralisk stormakt uppvisar också en tydlig regional differentiering.

Uppfattad makt och uppfattat ledarskap går, som fallet WTO visar, inte alltid (men nog ganska ofta) hand i hand. I handelsfrågor ses EU unisont som en stormakt, beroende på sin position (i termer av t.ex. marknadens storlek) på det kommersiella området – men inte alltid som en ledare. I klimatförhandlingarna kan man spåra ett minskat inflytande, som kan kopplas till att storleken på EU:s andel av världens utsläpp av klimathotande gaser har minskat. Detta går hand i hand med en mindre uttalad ledarroll. EPA-förhandlingarna är ett tydligt exempel på en asymmetrisk förhandling, där EU är den klart mäktigare parten genom sin ekonomiska tyngd och genom det beroende många av ACP-staterna fortfarande har av EU. Detta förhållande har dock inte lett till att EU agerat som en ledare i förhandlingarna och inte heller, vilket man kunnat tro (särskilt om man är anhängare av den realistiska tankeskolan), till att EU kunnat "övertala" utvecklingsländerna att acceptera den lösning EU uppenbart gärna sett. Istället har förhandlingarna dragit ut på tiden utan avgörande resultat.

EPA-fallet visar också på att en aktörs beteende under en förhandling kan påverka, stärka eller urholka, de bilder som utomstående aktörer har av EU. Om EU:s agerande uppfattas strida mot de själv-

bilder unionen gärna sprider, och de normer man propagerar för, bidrar detta troligen i längden till att man kommer att uppfattas som en inkonsekvent aktör, en aktör som sänder motstridiga budskap och agerar med dubbla standarder. Viljan att följa EU:s exempel eller de råd man ger torde då minska. Lärdomen är att EU, om man vill framstå som en normativ makt, måste leva som man lär. Man ses inte som en legitim normspridare om man inte själv följer normens budskap, eller om ens tolkning av övergripande principer varierar från situation till situation (till exempel om man kritiserar brott mot mänskliga rättigheter i fattiga länder i tredje världen, men inte i Ryssland och Kina) (se Andreas Mobergs kapitel i denna bok).

Mer generellt är detta exempel på samspelet mellan omvärlds-uppfattningar, koherens, förtroende och legitimitet. Så länge som EU uppfattades som ett föredöme och exempel på klimatområdet, med en tydlig vision som nästan alla kunde ställa sig bakom, och som beledsagades av ensidiga beslut om reduktion av farliga utsläpp, fick EU:s självpåtagna ledarroll ett starkt stöd. Politiken sågs som legitim och trovärdig, inte minst eftersom man uppfattades föra en konsekvent miljövänlig politik. Brist på uppfattad koherens urholkar möjligheten att agera ledare. I många utvecklingsländer ses i dag en uppfattad ovilja från EU (och USA) att lämna konkret och tillräckligt omfattande ekonomiskt stöd till klimatåtgärder i tredje världen som omöjlig att kombinera med bilden av EU som en global klimatförbättrare och som ledare på klimatområdet. I WTO-fallet anses anspråk på att vara en förespråkare för fria marknadslösningar, eller för tredje världens intressen, inte trovärdiga när EU uppfattas föra en protektionistisk jordbrukspolitik. Man kan inte vara ledare utan att ha följare, och det tycks svårt att få följare om de normer man torgför inte ses som universellt legitima, utan som uttryck för regionala egenintressen.

Graden av trovärdighet kan också kopplas till graden av uppvisad intern enighet. När det är uppenbart för omvärlden – och det är svårt att dölja i en sammanslutning av demokratier, inte minst i dagens öppna kommunikationssamhällen – att vissa medlemsstater inte är villiga att stödja kommissionens förslag, minskar trovärdigheten och därmed inflytandet. Exempel finns både på handels- och klimat-

områdena. Inför Köpenhamnsmötet stod det klart för omvärlden att några medlemsstater av inrikespolitiska skäl vägrade gå med på ytterligare ensidiga utsläppsnedskärningar (och man ska komma ihåg att detta inträffade strax efter den ekonomiska krisens början). Detta gjorde att EU hade svårt att framstå som ett klimatpolitiskt föredöme och bidrog till att marginalisera EU under förhandlingarna.

## EU, omvärldsuppfattningar och de globala obalanserna

Om EU vill göra något åt globala obalanser måste man beakta och ta hänsyn till vilka uppfattningar andra internationella aktörer har av dess roll. Jag har i kapitlet argumenterat för att unionens möjlighet att påverka sin omgivning är beroende av omvärldens bild och värdering av, och förväntningar på, EU:s beteende. Man kan inte vara ledare utan att ha följare. Man kan svårigen ha normativ makt om ens normspridningsförsök uppfattas som illegitima. Det är svårt att få inflytande om man inte uppfattas som trovärdig och legitim.

I kapitlet har detta resonemang illustrerats med hjälp av tre fall av internationella, multilaterala förhandlingar: om handel, klimat och utveckling – tre områden som utmärks av kraftiga globala obalanser. Jag har också redovisat generella data som visar på hur ett antal länder i Afrika, Sydostasien och Oceanien ser på EU som stormakt och ledare, och på hur omvärlden värderar EU som moralisk stormakt. En poäng har varit att belägga den variation som finns i omvärldens EU-bild: EU uppfattas som ledare och stormakt på vissa sakfrågeområden, men inte på andra; skillnader finns också mellan olika regioner och mellan olika länder.

EU står uppenbarligen inför stora utmaningar inom de områden jag fokuserat på. På handelsområdet spelar EU en mer perifer roll än för bara tio år sedan. Externa förväntningar finns på eftergifter inom jordbrukspolitiken, förändringar som fortfarande bromsas av europeisk inrikespolitik. Härigenom fortsätter problemen för EU att spela en ledarroll. En stor utmaning blir att hantera omvärldens bild av unionen som en hängiven multilateralist, samtidigt som trycket

ökar på EU att istället alltmer förlita sig på bilaterala och regionala handelsavtal. Inom klimatförhandlingarna finns i tredje världen starka förväntningar på en fortsatt ledarroll för EU, inkluderande fortsatta ensidiga nedskärningar av utsläpp och ett fortsättande av Kyotoavtalets förpliktelser (se även Sanja Bogojevićs kapitel i denna bok). Samtidigt är EU beroende av inrikespolitiskt stöd för sådana åtgärder i en tid av ekonomisk kris. Här finns en uppenbar risk att EU kommer att betraktas som en aktör med ledarambitioner som inte förmår leva upp till sina uttalade målsättningar. I förhandlingarna med ACP-länderna gör det misstroende man möter att det tycks bli svårt få till stånd allomfattande EPA-avtal med reell kraft. Trovärdiga löften om nytillkommande biståndsmedel skulle kunna ändra på detta, men sådana tycks föga troliga i en tid av ekonomisk åtstramning i Europa (se även Arne Bigstens kapitel i boken).

## Rekommendation: Skapa en trovärdig och legitim kommunikationsstrategi

Kapitlet utmynnar i att antal rekommendationer till europeiska beslutsfattare. Råden är dock generella i den meningen att de lika väl skulle kunna riktas mot andra internationella aktörer med ambition att påverka sin omvärld.

- EU bör inför uppkommande förhandlingar noggrant analysera vilka bilder av, och förväntningar på, EU som viktiga motparter har.
- EU bör utveckla och förfina sin externa kommunikationsstrategi, riktad mot utomstående aktörer i olika sakfrågeområden och ämnad att påverka dessas bild av EU i en för unionen positiv riktning.
- EU bör ägna än mer uppmärksamhet åt att i förväg samordna sina strategier inför internationella, multilaterala förhandlingar så att man framstår som en koherent och normativt legitim förhandlingspart.

- EU bör anpassa sina strategier, inklusive koalitionsbyggande och ledarskap, till rådande maktförhållanden i respektive område så att strategierna framstår som realistiska och trovärdiga.

Råden kan möjligen uppfattas som triviala och lätta att genomföra. Så är det inte: att skapa koherens och trovärdighet i en situation där många olika värden och intressen konkurrerar och där politikerna i olika medlemsstater ställs inför krav från konkurrerande särintressen är knappast en enkel uppgift. Men gör man det inte kommer drömmen om europeiskt ledarskap att spricka. EU kan i längden inte spela en roll som inte uppfattas som trovärdig och legitim. Problematiken förstärks av den ekonomiska och finansiella kris som EU genomlider. Krisen minskar, troligen med viss rätt, EU:s upplevda trovärdighet och gör det svårare för EU att spela en ledarroll. Men omfattningen och effekterna av de förändringar som sker i omvärldens bild av EU på grund av krisen är ännu inte klarlagda. Här finns ett framtida forskningsfält.

## Källor och litteratur

De empiriska undersökningar som kapitlet bygger på är Natalia Chaban, Ole Elgström, Serena Kelly och Lai Suet Yi, "Images of the EU beyond Its Borders: Issue-Specific and Regional Perceptions of European Union Power and Leadership" (*Journal of Common Market Studies* 53:1, 2013); Ole Elgström, "The EU in International Trade Negotiations", (*Journal of Common Market Studies* 45:4, 2007); Ole Elgström, "Leader, Bridge-Builder or 'Hobbled Giant'. Perceptions of the EU in Climate Change Negotiations", i Martin Holland och Natalia Chaban (red.), *Communicating Europe in Times of Crisis: External Perceptions of the European Union* (Basingstoke: Palgrave, 2014); Ole Elgström, "Coercive Partnership Negotiations? EU-ACP Diplomacy in Negotiations on Economic Partnership Agreements", i Karin Aggestam och Magnus Jerneck (red.), *Diplomacy in Theory and Practice* (Stockholm: Liber, 2009); Linda Sheahan, Natalia Chaban, Ole Elgström and Martin Holland, "Benign Partner or Benign

Master? Economic Partnership Agreement Negotiations between the European Union and the Pacific Islands” (*European Foreign Affairs Review* 15:3, 2010).

Utmärkta översikter över forskningsfältet ”EU i andras ögon” är Sonia Lucarellis kapitel ”Perceptions of the EU in International Institutions”, i *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions* (London: Routledge, 2013), redigerad av Knud Erik Jørgensen, och Katie Verlin Laatikainen och ett kapitel av Natalia Chaban och Martin Holland, ”EU External Perceptions: From Innovation to an Established Field of Study”, i *Handbook of European Foreign Policy* (London: SAGE, kommande, 2014), redigerad av Åsne Kalland Aarstad, Edith Drieskens, Knud Erik Jørgensen, Katie Verlin Laatikainen och Ben Tonra. I båda arbetena beskrivs forskningsfältets historia, dess viktigaste arbeten och dess huvudsakliga resultat. I den senare artikeln kopplas uppfattningar om EU till unionens försök att bedriva nya typer av diplomati, med betoning på att utöva inflytande över opinioner och media.

De enkätundersökningar om perceptioner av ledarskap i klimatförhandlingar som refereras till presenteras i två artiklar av Christer Karlsson, Charles Parker, Mattias Hjerpe och Björn-Ola Linnér, ”Looking for Leaders: Perceptions of Climate Change Leadership among Climate Change Negotiation Participants” (*Global Environmental Politics* 11:1, 2011) och ”The Legitimacy of Leadership in International Climate Change Negotiations” (*Ambio* 41, suppl. 1, 2012). Dessa studier baseras på enkäter utdelade till delegationsmedlemmar, representanter för frivilligorganisationer och forskare vid klimatförhandlingar mellan 2008 och 2010.

Bland de viktigaste enskilda arbetena som behandlar omvärldens bild av EU kan nämnas *The European Union and the Asia-Pacific: Media, Public and Elite Perceptions of the EU*, (London and New York: Routledge, 2008), redigerad av Natalia Chaban och Martin Holland och *External Perceptions of the EU as a Global Actor* (London and New York: Routledge, 2010), redigerad av Sonia Lucarelli och Lorenzo Fioramonti. Den förstnämnda boken sammanfattar flera års forskningsinsatser om hur eliter, media och vanliga medborgare ser på EU i ett stort antal länder i Asien och Oceanien. Det senare arbetet



är också en summering av ett större forskningsprojekt som täckte 16 länder i olika världsdelar.

Ian Manners artikel om EU som normativ stormakt publicerades i *Journal of Common Market Studies* (40, 2002). En god översikt över forskningsläget tio år senare, och av debatten om begreppet, finns i Tuomas Forsbergs artikel "Normative Power Europe Once Again: A Conceptual Analysis of an Ideal Type" (*Journal of Common Market Studies* 49, 2011). Kopplingar mellan begreppet och omvärldens perceptioner av EU görs av Henrik Larsen i artikeln "The EU as a Normative Power and the Research on External Perceptions: The Missing Link" (*Journal of Common Market Studies* 52, 2014).

## Presentation av författare och redaktörer

LISBETH AGGESTAM är universitetslektor i statsvetenskap och verksam som forskare vid Centrum för Europaforskning (CERGU) vid Göteborgs universitet sedan 2013. Hon arbetade tidigare i Storbritannien vid universitet i Bath, där hon undervisade i Europapolitik och internationell politik. Hon har varit gästforskare vid universitet i Cambridge och arbetat som forskare på Utrikespolitiska institutets särskilda forskningsprogram i Stockholm. Aggestam skriver om europeisering av nationell utrikespolitik och om EU som global aktör. Hon har varit gästredaktör för ett specialnummer om EU som etisk makt i världspolitiken "Ethical Power Europe?" (*International Affairs* 84:1, 2008). Bland hennes senare publikationer finns "Global Norms and European Power", i K-E Jørgensen och K.V. Laatikainen (red.), *Europe and International Institutions* (London: Routledge, 2013) och "New Actors, New Foreign Policy: The EU and Enlargement", i S. Smith, A. Hadfield och T. Dunne (red.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (Oxford: Oxford University Press, 2012). Hon är författare till den kommande boken, *European Foreign Policy: A Social Role Theory Analysis* (London: Routledge, 2014).

ANTONINA BAKARDJIEVA ENGELBREKT är professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet och sedan 2011 ordförande i Nätverket för europarättsforskning. Hon har tidigare varit ställföreträdande sekreterare för Kommittén för rättsliga frågor och

mänskliga rättigheter vid Europarådets parlamentariska församling. Hennes forskning är inriktad på europeiserings- och globaliseringsprocesser och deras inflytande på nationell rätt och institutioner, huvudsakligen inom områdena marknads-, konsument- och immaterialrätt. Ett flertal av hennes publikationer har behandlat EU:s östutvidgning och dess betydelse för reformprocesser i de nya medlemsstaterna. Bland hennes senaste publikationer kan nämnas boken *New Directions in Comparative Law* (Cheltenham: Edward Elgar, 2010, medredaktör Joakim Nergelius), bokbidraget "Institutional Theories, EU Law and the Role of Courts for Developing a European Social Model", i U. Neergaard, R. Nielsen and L.M. Roseberry (red.), *The Role of Courts for Developing a European Social Model* (Köpenhamn: DJØF, 2010), samt ledarartikeln "Empowering the European Consumer in Old and New Markets: What Place for EU Law?" (*Europarättslig tidskrift* 3, 2011).

ARNE BIGSTEN är professor i utvecklingsekonomi vid Handelshögskolan i Göteborg och föreståndare för Gothenburg Centre of Globalization and Development. Han har genomfört projekt åt bland andra Världsbanken, FN, IFPRI, ILO, OECD, UNIDO, WIDER, Sida, och nyligen åt EU-kommissionen om EU:s biståndspolitik. Han har varit ordförande för African Economic Research Consortium, vice ordförande för European Union Development Network och vice ordförande för Ekonomiska rådet. Hans forskning handlar främst om inkomstfördelning, fattigdom, tillväxt, handel, bistånd och ekonomisk politik i Afrika. Bigsten har varit involverad i tre decennielånga projekt om kaffeboomen i Kenya och Tanzania, om Afrikas tillverkningsindustri och om etiopiska hushåll. Bland hans senare artiklar kan nämnas "Fiscal Capacity and the Quality of Government in Sub-Saharan Africa", (medförfattare T. Baskaran, *World Development* 45, 2013), "Institution Building with Limited Resources: Establishing a Supreme Audit Institution in Rwanda" (medförfattare A. Isaksson, *World Development* 40:9, 2012). Han har just publicerat boken *Globalization and Development: Rethinking Interventions and Governance* (New York: Routledge, 2013).

SANJA BOGOJEVIĆ har doktorsexamen från University of Oxford, DPhil (Oxon), och är docent i miljö rätt vid Lunds universitet. Bogojević har tidigare varit verksam som forskare vid Oxford University, där hon också undervisade i EU-rätt och miljö rätt. Hennes forskning är publicerad i ledande internationella miljö rättsliga tidskrifter, och hon har nyligen skrivit en bok som behandlar frågor om handeln med utsläpps rätter ur ett juridiskt perspektiv: *Emissions Trading Schemes: Markets, States and Law* (Oxford: Hart Publishing, 2013). Boken skrevs delvis under forskningsvistelser vid New York University School of Law, Max Planck Institute for Research on Collective Goods och Humboldt-universitetet i Berlin. För närvarande forskar Bogojević om hur ekonomiska styrmedel kan användas för att reglera användning av, och tillgång till, gemensamma naturresurser såsom vatten, fiske, luft och land. Bogojević är också medredaktör för tidskriften *Review of European, Comparative and International Environmental Law* (RECIEL).

OLE ELGSTRÖM är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet. Hans nuvarande forskning är inriktad mot internationella multilaterala förhandlingar och mot EU:s internationella roller, inte minst hur EU uppfattas av omvärlden. Tidigare har han bl.a. forskat om vad som utmärker EU:s interna förhandlingsspel. Han är medredaktör (med Christer Jönsson) till *European Union Negotiations* (London: Routledge, 2005) och (med Michael Smith) till *The European Union's Roles in International Politics* (London: Routledge, 2006). I tidskriftsform har han bl.a. publicerat "The EU as Others See It" (medförfattare Natalia Chaban, and Martin Holland, *European Foreign Affairs Review*, 11:2, 2006), "The EU in International Trade Negotiations" (*Journal of Common Market Studies* 45:4, 2007), "Conflicting Role Conceptions? The European Union in Global Politics" (medförfattare Rikard Bengtsson, *Foreign Policy Analysis* 8:1, 2012), "The EU's Role in Climate Change Negotiations: From Leader to 'Leadiator'" (medförfattare Karin Bäckstrand, *Journal of European Public Policy* 20:10, 2013).

MAGNUS HENREKSON är professor och vd för Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Han var t.o.m. 2009 innehavare av Jacob Wallenbergs forskningsprofessur vid Nationalekonomiska institutionen på Handelshögskolan i Stockholm. Han disputerade vid Handelshögskolan i Göteborg 1990 på avhandlingen *An Economic Analysis of Swedish Government Expenditure*. Under 1990-talet sökte han i flera projekt hitta förklaringar till varför den ekonomiska tillväxten varierar mellan länder. På detta område har han i samarbete med andra försökt kvantifiera eventuella tillväxteffekter av storleken på den offentliga sektorn, den ekonomiska integrationen i Europa, länders utbildningsnivå och öppenhet för utrikeshandel. Sedan slutet av 1990-talet forskar Henrekson huvudsakligen om entreprenörskapets ekonomi där han publicerat en rad vetenskapliga artiklar, bl.a. ”Competencies and Institutions Fostering High-Growth Firms” (medförfattare Dan Johansson, *Foundations and Trends in Entrepreneurship* 5:1, 2009) och ”Entrepreneurship, Institutions and Economic Dynamism: Lessons from a Comparison of the United States and Sweden” (medförfattare Pontus Braunerhjelm, *Industrial and Corporate Change* 22:1, 2013).

ANNA JONSSON CORNELL är docent i konstitutionell rätt och universitetslektor i komparativ konstitutionell rätt vid Juridiska fakulteten, Uppsala Universitet. Cornell är även forskningsledare för Uppsala forum för demokrati, fred och rättvisa. Hon är redaktör och medförfattare till boken *Human Trafficking and Human Security* (London: Routledge, 2009). Hon har forskat om människohandel sedan 2005 då hon inledde ett projekt om människohandel i Östersjöregionen med stöd från Krisberedskapsmyndigheten. Inom ramen för projektet publicerades bl.a. ”Legal Responses to Human Trafficking for Sexual Purposes in the Baltic Sea Region”, i Å. Frändberg, S. Hedlund och T. Spaak (red.) *Festskrift till Anders Fogelklou* (Uppsala: Iustus, 2008). Till hennes forskningsintressen hör också polisiärt samarbete inom EU och hon är medredaktör och medförfattare till antologin *European Police and Criminal Law Co-operation* (Oxford: Hart Publishing, 2013). Hon har även forskat om gemensamma utredningsgrupper (JIT), se ”Gemensamma utredningsgrupper i gräns-

överskridande brottsutredningar” (*Europarättslig tidskrift* 2, 2010). Under 2009 var Jonsson Cornell anställd som expert på Rikspolisstyrelsen, Enheten för internationell samordning.

ARI KOKKO är professor vid Department of International Economics and Management vid Copenhagen Business School, där han leder ett forskningscenter med fokus på internationellt företagande och tillväxtmarknader. Han är också associerad med forskningsinstitutet Ratio i Stockholm och Nordic Institute of Asian Studies i Köpenhamn. Hans undervisning och forskning rör internationalisering, handel och direktinvesteringar, ofta med fokus på Asien, men även svensk och europeisk ekonomi ingår i forskningsportföljen. Under de senaste åren har han bland annat varit ordförande och huvudförfattare för en statlig utredning om svensk export (SOU 2008:90), skrivit om den svenska modellen, och publicerat artiklar om vindkraft och elbilar i Kina, relationerna mellan EU och Vietnam, effekterna av utlandsinvesteringar på vietnamesiska företag och öl och marknadsintegration i Laos. Tidigare har han varit professor i internationellt företagande vid Åbo Akademi, professor och forskningschef vid European Institute of Japanese Studies och chef för China Economic Research Center vid Handelshögskolan i Stockholm.

ANDREAS MOBERG är jur. dr i internationell rätt och verksam vid Juridiska institutionen vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Han är också knuten till Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet (CERGU) och ledamot i styrgruppen för Nätverket för Europarättsforskning. Hans forskning har huvudsakligen handlat om EU:s externa relationer, särskilt med fokus på mänskliga rättigheter, såsom avhandlingen *Villkorsklausuler* (Uppsala: Iustus, 2009), kapitlet ”Political Conditionality: An EU Strategy to Integrate Human Rights and Development”, i V. Engström (red.) *Rätt och utveckling – Oikeus ja kehitys* (Åbo: Åbo Akademi förlag, 2010) och kapitlet ”The Legal Framework of the EU’s Human Rights Strategy”, i J. Nergelius och E. Kristoffersson (red.), *Human Rights in Contemporary European Law* (Oxford: Hart Publishing, utkommer

2014). Han arbetar för närvarande också i ett forskningsprojekt tillsammans med tre forskare inom CERGU som studerar EU-domstolen som politisk aktör och arena.

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 grundandet 1997 ordförande i Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen. Inom området integrationsforskning har han publicerat ett stort antal böcker på internationella förlag varav den senaste är *EU/Asia and the Re-Polarization of the Global Economic Arena* (New York: World Scientific Publishing, 2012). 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. André), "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).

THOMAS PERSSON är docent i statskunskap vid Uppsala universitet och sedan 2009 ordförande i Nätverket för Europaforskning i Statskunskap. Han forskar bland annat om den europeiska integrationens effekter på nationella parlament och regeringar. Han studerar även intressegruppers deltagande i EU:s beslutsprocesser och dess konsekvenser för demokratin. Bland hans senaste 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).

TINO SANANDAJI är doktor från University of Chicago och forskar i nationalekonomi vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Han tog sin civilekonomexamen vid Handelshögskolan i Stockholm år 2003 och disputerade vid University of Chicago år 2011 med avhandlingen *Essays in Entrepreneurship Policy*. Avhandlingen behandlar problemet att definiera och mäta entreprenörskap. En nytt empirisk mått på entreprenörskap utvecklas genom att skapa en databas över dollarmiljardärer som blivit rika genom att grunda företag. Genom att använda detta mått blir till exempel sambandet mellan bland annat skattenivåer och entreprenörskap i olika länder tydligare. Utöver entreprenörskap forskar Sanandaji om offentlig ekonomi. Studien "The International Mobility of Billionaires" (*Small Business Economics*, 2013) visar att miljardärens migration påverkas av skatter, kulturell och geografisk närhet och ekonomiska faktorer. Studien "Taxation and the Quality of Entrepreneurship" (*Journal of Economics* 1, 2009, medförfattare A. Asoni) visar att kvaliteten på entreprenörskap kan påverkas av skatter, och inte bara av antal företagare.

ANKE SCHMIDT-FELZMANN är doktor i statsvetenskap och verksam som internationell forskare vid Stockholm universitet med finansiering från Vetenskapsrådet. Tidigare var hon anställd som lektor inom Europaprogrammet vid Universiteit Maastricht (Nederländerna). Hennes forskning fokuserar på utrikespolitiska beslutsprocesser och på EU:s agerande på global nivå. Avhandlingen *With or Without the EU? Understanding EU Member States' Motivations for Dealing with Russia at the European or the National Level* (University of Glasgow, 2011) undersökte EU-medlemsstaternas utrikespolitiska val gällande Ryssland. Schmidt-Felzmann har publicerat artiklar i bl.a. *Contemporary Politics*, *Journal of Contemporary European Studies* och *Geopolitics*. Hennes kapitel i *The Sage Handbook on European Foreign Policy* (red. A. K. Aarstad m.fl, London: Sage, 2014) disku-



terar det aktuella forskningsläget om EU:s relationer till Ryssland. Hon har varit redaktör till två specialnummer i vetenskapliga tidskrifter: ”The European Union’s External Energy Policy” (*Journal of Contemporary European Research*, 4:2, 2008), och ”The Geopolitics of Energy Supply in the Wider Europe and Beyond” (*Geopolitics* 16:3, 2011, medredaktör Giselle Bosse).