

S

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

EU i en världsordning under omvandling

EUROPAPERSPEKTIV 2018

ÅRSBOK FÖR EUROPAFORSKNING INOM
EKONOMI, JURIDIK OCH STATSKUNSKAP

SANTÉRUS
FÖRLAG

NÄTVERK FÖR EUROPAFORSKNING

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

Publiceringen av Europaperspektiv är ett led i denna senare strävan.

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

Juridik – <http://www.snef.se>

Statskunskap – <http://www.snes.se>

Ekonomi – <http://www.snee.org>

Varning! All kopiering ur denna bok är enligt upphovsrättslagen förbjuden utan skriftligt tillstånd från förlaget. Detta förbud gäller även för undervisningsbruk.

ISSN 1403-3879

ISBN 978-91-7359-126-3

© 2018 Respektive författare/Santérus Förlag

Omslagsidé: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Santérus Förlag

Santérus Förlag ger också ut böcker under förlagsnamnet

Santérus Academic Press Sweden

info@santerus.se

www.santerus.se

Tryck: ScandBook AB, Falun 2018

Innehåll

Förord • 7

Inledning • 11

Björn Fägersten

Europeisk ordning, autonomi
och aktörskap i geopolitisk skiftetid • 33

Per Cramér

Brexit, Trump och den globala frihandeln • 59

Claes G. Alvstam och Lena Lindberg

EU:s handelspolitik i en fragmenterad världsordning • 87

Karolina Zurek

Från handel och hållbarhet till
handel för hållbarhet i EU:s frihandelsavtal • 119

Sverker C. Jagers, Frida Nilsson och Thomas Sterner

EU:s klimatpolitik i en
ny ekonomisk världsordning • 147

Johan E. Eklund och Pontus Braunerhjelm

Migration och välfärdsstaten i Europa:
Utmaningar och möjligheter • 171

Douglas Brommesson och Ann-Marie Ekengren

EU:s utrikes- och säkerhetspolitik i en
medialiserad tidsålder • 203

Sofie Blombäck

Populism som utmaning mot den liberala
demokratin i Europa • 229

Erik O. Wennerström

Förmår EU skydda sin värdegrund? • 259

Presentation av författare och redaktörer • 289

Förord

Under det gångna året har fjolårens kriser och dystra framtidsutsikter i Europa åtminstone delvis förbytt mot större tillförsikt om ett förstärkt självförtroende i den Europeiska unionen och större samsyn om att EU tydligare behöver definiera sin plats i en världsordning under omvandling. Under året har ett antal nya initiativ lanserats inte minst inom säkerhets- och försvarsområdet samt för att stärka samarbetet kring den gemensamma valutan. Därtill har tidigare konfliktfrågor hanterats och vissa framsteg har noterats till exempel i det preventiva arbetet med att stävja illegal migration främst från Afrika, bekämpa människosmuggling och stärka unionens gräns- och asylpolitik. Dessutom har EU:s 27 medlemsstater upprätthållit en konsekvent och enad front i Brexit-processen till den brittiska regeringens förvåning och bryderi. Förhandlingarna om Storbritanniens utträde ur EU kommer att präglade 2018 med allt mer intensiva försök att nå en tillfällig övergångslösning innan det brittiska medlemskapet upphör att gälla den 29 mars 2019. Storbritanniens framtida förhållande till EU kommer, av allt att döma, ta många år att förhandla fram och de hittills enda trovärdiga alternativen är ett handelsavtal i linje med det som EU har med Kanada, eller ett associationsavtal såsom det mellan EU och Norge och Island. Ett skräddarsytt avtal som briterterna gärna vill se verkar i början av 2018 avlägset.

Så om vi kan skönja en försiktigt tilltagande positiv stämning bland EU:s medlemsländer och institutioner, åtminstone i jämförelse med lågpunkten under sommaren 2016, betyder inte det att de inre och yttre utmaningar som unionen står inför är avklarade, en gång för alla. Tvärtom kommer dessa utmaningar att påverka EU och förutsättningarna för integration i Europa under lång tid framöver. För EU, för att behålla folkligt stöd och stärka sin effektivitet, är det av största vikt att EU inte ses som en bidragande orsak till interna-

tionaliseringens negativa konsekvenser utan som ett möjligt svar på dess utmaningar.

I tidigare utgåvor av *Europaperspektiv* har ett flertal dimensioner av EU:s utmaningar behandlats, bland annat i *EU och välfärdsgapet* (2015), *EU och de nya säkerhetshoten* (2016) och *Tilliten i EU vid ett vägskäl* (2017). I 2018 års utgåva vänds blickarna mot världsordningen och dess pågående omvandling som undersöks från både interna och externa perspektiv. Det är ofrånkomligen så att EU och dess medlemsländer både påverkar och påverkas av pågående skiften i världsordningen. Förändringar i attityder och ställningstaganden i omvärlden beträffande internationellt samarbete och vikten av ett regelbaserat internationellt system har utan tvekan stor betydelse för EU:s möjligheter att verka för sina intressen inom en lång rad områden. Mycket osäkrare är däremot konsekvenserna av denna utveckling för EU:s förmåga att uppnå sina mål om principer såsom mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstaten. Europas ställning som ledande i många viktiga globala frågor ifrågasätts allt mer. Detta är ett resultat inte bara av att faktiska förhållanden har förändrats. År 2016 motsvarade EU:s samlade BNP 17 procent av världens BNP (uttryckt i PPP) medan EU:s befolkning utgjorde 7 procent av världens befolkning samtidigt som EU:s medlemsländer stod för ungefär 50 procent av världens sociala utgifter. Dessa storheter påverkar självfallet styrkeförhållanden mellan globala aktörer. Det ger också perspektiv på enskilda europeiska länders möjligheter att ensamma påverka utfallet i globala förhandlingar, konkurrensen om regelverk och standards, samt de normer som ska omgärda krishantering och fredsbyggande.

En av de viktigaste stötestenarna för EU att agera samfällt är bristen på intern sammanhållning. Att ett medlemsland har valt att lämna unionen och två, ibland flera, öppet motsätter sig viktiga överenskommelser och ifrågasätter EU:s värdegrund, försvagar naturligtvis EU:s ställning i det internationella systemet och dess förmåga att agera i diverse olika frågor.

Brexit och motstridigheterna som omgärdat till exempel flykting- och migrationskrisen föranledde Jean-Claude Juncker att utbrista i sitt tal om tillståndet i unionen den 13 september 2017: "[V]i hade

endast två val. Antingen enas om en positiv europeisk dagordning eller dra oss tillbaka var och en till sitt eget hörn”. Junker uttryckte tillfredsställelse i samma tal med anledning av den förbättrade ekonomiska situationen: ”Europa har vind i seglen igen”, och ansåg att på denna grundval bör EU hålla fast vid sina principer och sin värdegrund.

Trots att EU med Kommissionen i spetsen har presenterat flera nya politiska initiativ under 2017 kvarstår frågan hur EU ska förhålla sig till konsekvenserna av en världsordning under omvandling som berör såväl de stora perspektiven som européernas vardag och faktiska framtidsutsikter. Det faktum att grundpelarna i den liberala världsordningen som vi känner den sedan slutet av andra världskriget ifrågasätts av starka krafter både inom och utom EU:s gränser utgör en av unionens hittills mest komplexa utmaningar. Komplexiteten grundar sig inte minst på att EU som organisation på samma gång är en produkt av denna världsordning och en garant för densamma. Det ömsesidiga beroendet mellan EU och den liberala världsordningen är påtagligt inom flera områden, vilket ger upphov till en rad frågor: På vilket sätt påverkas EU:s förmåga att främja hållbar handel och upprätthålla internationell frihandel av att USA för en mer protektionistisk handelspolitik? Vilket handlingsutrymme har EU att agera i världspolitiken om multilaterala organisationer och globala regler undermineras? Hur kan EU påverka det internationella klimatsamarbetet givet de globala maktförskjutningar som pågår? Hur påverkas EU och sammanhållningen mellan medlemsstaterna av utomeuropeisk migration? Vilken betydelse har Brexit för EU:s sammanhållning och framtida utveckling? Hur påverkas EU:s politik av att högerpopulistiska partier tar allt större plats i många medlemsländer och hur kan EU-rättens genomslag och efterlevnad säkras gentemot nationalistiska krafter?

Dessa frågor och andra behandlas av författarna i 2018 års utgåva av *Europaperspektiv*. Boken anlägger ett mångvetenskapligt perspektiv och i vart och ett av kapitlen erbjuder författarna sin analys av EU i en världsordning under omvandling inom ett specifikt område med utgångspunkt i rådande forskning. Denna utgåva är den tjugoförsta i ordningen av *Europaperspektiv* som ges ut gemensamt av de tre nät-

FÖRORD

verken i Europaforskning i ekonomi, juridik och statsvetenskap vid svenska universitet och lärosäten. Som företrädare för vart och ett av dessa nätverk har undertecknade fastställt bokens tema och därefter valt ämnen och författare. Samordningen av det redaktionella arbetet med boken har utförts av Niklas Bremberg vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Bokens upplägg behandlades på ett seminarium med författarna i Stockholm den 31 maj 2017.

Stockholm, Uppsala och Lund i januari 2018

Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Anna Michalski och Lars Oxelheim

Inledning

Världen är stadd i en omvälvande förändring. Under det senaste decenniet har stort utrymme i den offentliga debatten ägnats åt globala maktskiften bort från USA och Europa till förmån för länder med stark ekonomisk tillväxt eller utvecklingspotential såsom Kina, Indien, Brasilien och Sydafrika. Denna syn på utvecklingen i världen har i många läger förstärkts i kölvattnet av finans- och eurokrisen 2008–2012 samt av en relativt sett svag ekonomisk återhämtning i många delar av västvärlden. Nya säkerhetshot i form av terrorism och våldsdåd av icke-statliga aktörer skakar Europa och dess grannländer samtidigt som instabilitet, vanstyre och ett förändrat klimat har försatt uppemot 65 miljoner människor på flykt. Samtidigt pågår ett omfattande tekniskifte i form av digitalisering, robotisering och artificiell intelligens som redan börjat omkullkasta traditionella ekonomiska och sociala interaktionsmönster.

Inför 2018 tornar därutöver en rad olika utmaningar upp sig mot den liberala internationella ordningen som stod sig stark under kalla kriget och resulterade i att demokratiska normer och värderingar fortsatte att spridas kring millennieskiftet. Bland de externa utmaningarna utmärker sig nya stormakters växande inflytande. Många av dessa stormakter delar inte västvärldens värdegrund och vissa av dem förespråkar numera mer eller mindre öppna alternativa världsordningar. Sedan en tid tillbaka kommer även utmaningar mot den liberala världsordningen lika starkt inifrån västländerna själva där populism och nationalism utgör hot mot den liberala demokratins grundvalar. De flesta europeiska stater, såväl som USA, brottas 2018 med anti-demokratiska krafter som utmanar rådande värderingar och vedertaget statsskick.

Då EU under 2018 står redo att fira 60 år sedan Romfördragets ikraftträdande utgör den liberala ordningens omvandling, på grund

av både yttre och inre påfrestningar, unionens mest komplexa utmaning. Komplexiteten grundar sig inte minst på att EU som organisation såväl är en produkt av denna världsordning som en garant för densamma. Det ömsesidiga beroendet mellan EU och den liberala världsordningen är påtagligt inom flera områden. Hur ska EU arbeta för att upprätthålla internationell frihandel och hur påverkar en protektionistisk amerikansk handelspolitik EU och euron? Kan den starka strömningen av nyprotektionism motverkas och vilka effekter har ekonomisk nationalism på framväxandet av globala finanspolitiska regelverk? Överlever välfärdsstaten i europeisk tappning i den nya världsordningen? På vilket sätt förändras EU:s förmåga att verka i omvärlden om multilateralism och globala regelverk försvagas? Vad betyder Brexit för EU:s sammanhållning och framtida utformning? Vilket inflytande har högerpopulistiska partier på EU-ländernas förda Europapolitik? Kan folkrätten och rättsstaten överleva i en illiberal världsordning och hur kan EU-rättens följdriktighet försäkras mot nationalistiska krafter? Hur påverkas mediebilderna av EU och EU:s kommunikationspolitik i en tid alltmer präglad av sociala medier men också desinformation och propaganda?

Detta är den tjugoförsta utgåvan av Europaperspektiv. Boken ges ut då EU står inför sin mest komplexa utmaning hittills, nämligen att fortsätta främja sina intressen och värderingar i en av allt att döma alltmer postliberal världsordning. Den förra utgåvan behandlade tillitens mångbottnade betydelse för EU och den europeiska integrationen (2017) och tidigare utgåvor har på olika sätt behandlat utmaningar som EU står inför, såsom nya säkerhetspolitiska hot och risker (2016), den sociala sammanhållningen i Europa (2015) och EU:s ekonomiska konkurrenskraft (2013), de globala utmaningarna och klimatfrågan (2014) och det växande hotet från nationalism kopplat till migration (2012). I dessa utgåvor har en liberal världsordning med USA i en ledarroll antagits gynna EU i mer eller mindre utsträckning. I denna volym analyserar vi hur en förändrad världsordning påverkar EU:s relationer till sin omvärld samt relationerna mellan EU:s medlemsstater och institutioner. Med tanke på de genomgripande förändringar som globala maktskiften och kritiken mot liberala värderingar och styrelseskick givit upphov till är det

interdisciplinära helhetsgrepp vi anlägger här särskilt påkallat.

Ordning på internationell nivå är dock ett komplicerat begrepp. I denna bok behandlar författarna på olika sätt hur en förändrad världsordning påverkar EU och hur EU i sin tur försöker påverka den. I bokens inledning vill vi därför diskutera på ett mer övergripande plan vilken betydelse en förändrad och mindre liberal världsordning spelar för EU och därmed belysa hur tätt sammanflätade EU och den liberala internationella ordningen är.

EU och den liberala världsordningens framväxt

Upprättandet av den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (EEG) genom Romfördragets ikraftträdande 1958 var ett viktigt steg i skapandet av det som idag är EU och den inre marknaden. Genom EEG upprättades en tullunion mellan de ursprungliga sex medlemsländerna, Västtyskland, Frankrike, Italien, Holland, Belgien och Luxemburg. Skapandet av tullunionen medförde att EEG också upprättade en gemensam internationell handelspolitik. Både tullunionen och handelspolitiken kan ses som viktiga led i den amerikanska efterkrigspolitikens målsättning att främja ekonomiskt utbyte mellan länderna i den ”fria” (västliga) världen. USA:s ansträngningar att stärka den liberala ordningen, främst genom de så kallade Bretton Woods-institutionerna, påskyndades ytterligare av ett antal stora frihandelsrundor på 1940-, 50-, och 60-talen inom ramen för GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) där EEG kunde förhandla som en enad part. Därtill hade länder som Frankrike, Belgien och Holland starka intressen att vidmakthålla ekonomiskt inflytande men också ett ansvar att tillse en fungerande handel med de forna kolonierna i Afrika och Asien genom upprättandet av handels- och samarbetsavtal med dessa från Yaoundé (1963–75) till Lomé (1975–2000).

I takt med att den ekonomiska integrationen inom Europeiska gemenskapen (EG) fördjupades anslöt sig fler västeuropeiska länder såsom Storbritannien, Irland och Danmark till 1973. Snart därefter följde de sydeuropeiska ländernas anslutning till EG, först Grekland

1981 följt av Portugal och Spanien 1985. För dessa tre nya EG-länder men kanske i synnerhet den iberiska utvidgningen låg demokratisk konsolidering och ekonomisk och social modernisering bakom viljan att söka medlemskap. Efter kalla krigets slut och kommunismens sammanbrott i Central- och Östeuropa upprättades EU genom Maastrichtfördraget och Sverige, Finland och Österrike blev medlemmar 1995. Den så kallade EFTA-utvidgningen följdes av en lång period av anpassning till medlemskapets villkor för de tio länderna i Öst- och Centraleuropa, samt Cypern och Malta, som anslöt sig till EU 2004 och 2007. Med den stora östutvidgningen fullbordades i någon mening EU:s roll som stabiliserande kraft i Europa. Att EU på sätt och vis fann sitt geopolitiska kall i en enad kontinent var inte minst tydligt i de allt mer explicita villkor som ställdes på länderna som ansökte om medlemskap. De var tvungna att uppvisa en fungerande marknadsekonomi, ett demokratiskt styrelseskick och en verkningsfull rättsstat. Den europeiska integrationsprocessen och EU:s roll i den framväxande liberala världsordningen var således alldeles från början tätt sammanflätade i och med att marknadsintegration i Europa och regleringen av internationell handel kan ses, ur ett europeiskt perspektiv, som två sidor av samma mynt.

Men den europeiska integrationen har uppenbarligen inte enbart tjänat ett strikt ekonomiskt syfte. Lika viktigt har värnandet om den liberala demokratin i Europa varit. Dels som ett sätt att försöka förhindra fascismens återkomst i länder som Tyskland och Italien, dels som ett sätt att motverka inflytandet från Sovjetunionen. Att de auktoritära regimerna i Spanien, Portugal och Grekland inte tilläts bli medlemmar av EEG antas ha bidragit till att stärka de inhemska eliternas stöd för demokratisering och på så sätt har EU-medlemskap kommit att starkt förknippas med liberal demokrati och rättsstat. USA:s stöd, först i form av ekonomisk hjälp till återuppbyggnaden av Västeuropa efter det andra världskriget, sedan som säkerhetspolitisk garant under det kalla kriget, har också spelat en stor roll för att förstärka intrycket av att europeisk integration och liberal demokrati går hand i hand. Detta förstärktes ytterligare i och med EU:s utvidgningar 2004 och 2007 som möjliggjordes av flera år av demokratiska och marknadsekonomiska reformer i central- och

östeuropeiska länder med understöd av EU:s förberedande anslutningspolitik. I denna process samverkade EU med andra regionala organisationer som verkar för demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter, såsom Europarådet och Organisationen för Samarbete och Säkerhet i Europa (OSSE).

USA och EU har inte alltid dragit jämt med avseende på utrikes- och säkerhetspolitik och deras benägenhet att stå upp för mänskliga rättigheter runtom i världen har tenderat att vara underställt ekonomiska och politiska hänsyn. Trots att USA och EU har olika syn på till exempel makt, global styrning, och staters förpliktelser i det globala samfundet, har de drivit på i den utvecklingen i riktning mot spridandet av liberal demokrati och frihandel som världen bevittnat sedan det kalla krigets slut. Både EU och USA är på så sätt väsentliga beståndsdelar av den liberala världsordningen. Därför är frågan om denna världsordning kan bestå ytterst angelägen, på samma sätt som frågan vad EU kan göra för att slå vakt om viktiga landvinningar på internationell nivå.

Vad spelar ordning för roll i världspolitiken?

Ordning är ett mångtydigt begrepp. I dess vardagliga betydelse brukar "ordning" hänvisa till något som sker med regelbundenhet och är mer eller mindre formaliserat. Ett regelbundet samarbete som uppstår spontant som en konsekvens av att enskilda personer har likartade intressen eller gemensamma problem utgör en slags ordning även om det naturligtvis inte uppstår samma mått av formalitet som den juridiska ordning genom vilken medborgares rättigheter och skyldigheter regleras i den moderna rättsstaten. Begreppet "världsordning" kan sägas innefatta båda dessa aspekter. Det finns dels en tanke om att en världsordning kommer till uttryck i regelbundenheten med vilken stater och andra viktiga aktörer interagerar med varandra, vilken kan ses i termer av en social praxis och uttrycks till exempel i diplomatins handlingskodex. Dels syftar begreppet på det internationella systemets struktur som i sin liberala tappning kännetecknas av tilltron till internationella insti-

tutioner som främjare för internationell samverkan både i form av vedertagna normer och faktiska organisationer såsom FN-systemets organ och Världshandelsorganisationen (WTO). Enligt det realistiska perspektivet på internationell politik, som bland annat utvecklats av statsvetarna Kenneth Waltz och Robert Gilpin, är det dock problematiskt att tänka sig en internationell ordning som något utöver en maktbalans mellan de globala stormakter som i en given tidsepok dominerar världspolitiken. Enligt detta perspektiv är utsikterna för en varaktig internationell ordning svaga och skulle en sådan uppstå, till exempel som i det europeiska kongresssystemet under 1800-talet, är denna ordning underordnad stormaktspolitik och staternas balansering av territoriella anspråk och militäriska resurser. Historiskt sett är det ofta en hegemonisk makt som i slutänden bär upp ordningen såsom Spanien på 1500-talet, Storbritannien på sent 1800-tal och USA sedan 1945.

Det liberala perspektivet på internationell politik anger snarare att internationell ordning skapas av att stater tillsammans med en rad andra aktörer, inte minst inom den ekonomiska sfären, ser fördelar med gemensamma regler och institutioner. Det som också utmärker den liberala världsordningen såsom den växte fram efter andra världskriget var att USA och ledande stater i Västeuropa i hög grad delade intressen, värderingar och sårbarheter (inte minst det gemensamma hotet från Sovjetunionen). Efter det kalla krigets slut som markerade ett nederlag för den sovjetiska världssynen expanderade den liberala världsordningen genom marknadsekonomiska och demokratiska reformer på många ställen i världen. I anslutning till detta skifte, uttryckte den amerikanska forskaren Francis Fukuyama i *Historiens slut och den sista människan* tanken att den liberala demokratin och marknadsmodellen hade avgjort alla idéstrider om vilken samhällsmodell som bäst kan tillgodose mänsklighetens behov. Utvecklingen i världspolitiken har dock visat att liberala normer och värderingar inte enkelt låter sig överföras till länder med kulturer där dessa inte har en naturlig hemvist och till och med uppfattas som hot mot den inhemska elitens ställning. Därtill har den politiska utvecklingen i västliga länder sedan 2010-talet tydligt uppvisat hur sårbara pluralistiska politiska system är för inhemska kritik och populism, där

medborgares otrygghet inför framtiden självfallet måste bemötas.

Till skillnad mot många västliga tänkare såsom John Mearsheimer som oroats över den pågående globala maktförskjutningen från den västliga världen till Asien, hävdar den amerikanske statsvetaren John Ikenberry att den liberala internationella ordningen trots allt borde ha goda chanser att bestå. Ikenberry förnekar visserligen inte kraften i detta maktskifte men framhåller att den liberala ordningen bör kunna bestå trots att USA förlorar sin hegemoniska ställning. Detta grundat på antagandet att nya stormakter såsom Kina och Indien till syvende och sist tjänar på att upprätthålla ordningen eftersom den senare tillhandahåller allmänna nyttigheter i form av gemensamma regler för världshandeln samt institutioner för kollektivt beslutsfattande att hantera gemensamma utmaningar såsom säkerhet och klimathot.

Enligt Ikenberry skulle det vara mycket enklare (och mer fördelaktigt) för nya stormakter att sälla sig till den liberala internationella ordningen än att omkullkasta den. En förutsättning för Ikenberrys scenario är dock att USA och EU införlivar de nya stormakterna i liberala institutioner och medger att dessa kommer att påverka institutionernas utformning bland annat genom en översyn av de befintliga reglerna. Trots att EU och dess medlemsländer har uppvisat en relativt stor flexibilitet i denna fråga, bland annat genom att stödja Kinas medlemskap i WTO och dess rösträtt i IMF, har USA uppvisat motvilja att bereda plats för nya stormakter, i synnerhet Kina. Som en konsekvens av Donald Trumps tillträde som amerikansk president har den amerikanska attityden hårdnat ytterligare vad gäller dess ledarroll i världen. Paradoxalt nog har USA:s internationella ställning samtidigt försvagats avsevärt som ett resultat av Trumpadministrationens avståndstagande mot den liberala världsordningen och motvilja att upprätthålla ingångna avtal.

Men det är inte bara den amerikanske presidentens agerande som föranlett att förvissningen om den liberala världsordningens politiska framgångar har förbytt mot osäkerhet och alltmer pessimistiska framtidsvisioner på senare tid. Rysslands annektering av Krim strider mot internationell rätt och bryter mot den säkerhetspolitiska ordningen i Europa som vilar på normen att staters gränser inte får änd-

ras med våld. Men i den ryska retoriken är Rysslands agerande enbart ett svar på det hot som EU:s och Nato:s utvidgningar efter det kalla krigets slut anses utgöra. Därtill har flera av EU:s medlemsländer såsom Ungern och Polen sedan en tid tillbaka regeringar som aktivt verkar för att undergräva det liberala statsskicket och framförallt rättsstaten i sina egna länder samtidigt som de utmålar EU som ett hot mot deras nationella suveränitet. Även populistiska politiker som Marine Le Pen i Frankrike och Geert Wilders i Holland framställer EU som ett hot mot de franska och holländska folkens suveränitet. Det som förenar dessa aktörer är deras uttryckliga motstånd mot de principer och värderingar som den liberala världsordningen vilar på.

EU:s roll i en ny global världsordning

Under större delen av EG:s existens uppkom aldrig frågan om dess roll i den rådande världsordningen. Från ett geopolitiskt perspektiv var dess plats självskriven som ett medel att uppnå fred och stabilitet i Europa samt att sprida demokrati och marknadsekonomi som grundvalar i processen för samhälllig modernisering och utveckling efter andra världskriget. Med Maastrichtfördraget 1993 och skapandet av EU förstärktes också dess utrikespolitiska roll. I det stora geopolitiska skiftet i början av 1990-talet förorsakat av Sovjetunionens sammanbrott blev det ånyo EU:s roll att verka för säkerhet och stabilitet i Europa men nu gentemot de central- och östeuropeiska länderna. Den inneboende symboliken att EU i och med deras inlemmande i unionen skulle sträcka sig över i stort sett hela den europeiska kontinenten var betydande och föranledde en förstärkt självmedvetenhet om EU:s roll i det globala systemet.

Vilken roll skulle då EU ikläda sig? I forskningen har EU ofta kallats en normativ makt enligt ett begrepp myntat av den brittiska statsvetaren, Ian Manners. Enligt Manners härrör EU:s makt från de värderingar och normer som ligger till grund för dess skapande och som kan läsas i dess fördrag. Men normativ makt utgör mer av en beskrivning av EU:s självförståelse som utrikespolitisk aktör än en korrekt beskrivning av dess faktiska handlande. Inte desto mindre

utgör EU något av en anomali i det internationella systemet: en aktör som inte är en stat men som ändå uppvisar tydliga statsliknande särdrag och vars agerande på många sätt kan jämföras med en stat. Mer korrekt skulle det därför vara att beskriva EU i termer av en post-suverän aktör manad att vidmakthålla aspekter av det liberala systemet som gagnar dess intressen såväl som speglar dess speciella sammansättning. EU förväntas därför ikläda sig ett särskilt ansvar att sprida värderingar såsom mänskliga rättigheter och demokrati, principer såsom rättsstaten och folkrätten, samt principer för global styrning såsom multilateralism och ett regelbaserat internationellt system. Dessa värden och principer utgör stommen för EU:s förhållningsätt till internationell samverkan och bilaterala förbindelser med länder och internationella organisationer. Inte minst har detta kommit till uttryck i EU:s klimat-, bistånds- och grannskapspolitik. Därtill har EU visat en förkärlek för multilaterala förhandlingar och nära samarbete med internationella organisationer, såsom OECD, Världsbanken och organ i FN-systemet som hanterar globala frågor på liknande sätt.

Men EU:s regelbaserade, funktionellt inriktade förhållningssätt har kommit under ökande press sedan 2003 då som ett led i den amerikanska invasionen i Irak, maktpolitik och ideologiskt motiverade intressen återigen kom att dominera det internationella systemet. Maktpolitik är också den tydligaste drivkraften i Rysslands utrikespolitik och överensstämmelse väl med BRICS-ländernas förståelse av grundvalarna i internationell politik. Därtill har ett antal icke-statliga aktörer, starkt drivna av ideologi med religiösa förtecken, stor påverkan på säkerhet i Europa och kringliggande regioner. Men också på andra områden än säkerhet och stabilitet har maktpolitik och egenintresse flyttat fram sina positioner och förändrat villkoren för global styrning. Världshandeln är numera dominerad av regionala eller bilaterala handelsavtal, internationellt bistånd är allt mer ofta betraktat som ett utrikespolitiskt medel, och resursstarka stater, såsom Kina, lockar med investeringar, lån och direkt finansiellt stöd till svagare stater och påverkar därmed den globala politiska ekonomin. Slutligen ifrågasätts, inte minst, det liberala systemet av flera länder med populistiska regeringar i den västliga sfären som

förespråkar ekonomisk egoism, isolationism och nationalism som svar på allt större inhemska inkomstklyftor.

Denna utveckling utmanar EU på flera fronter. Den har till och med klätts i termer av existentiell överlevnad av unionens utrikespolitiska företrädare, Federica Mogherini, i EU:s Globala strategi från 2016. I denna kontext har EU setts sig nödgat att navigera mellan vidmakthållandet av ett multilateralt, regelbaserat internationellt system och en allt mer framträdande maktpolitik. Hittills har unionens förhållningssätt präglats av två parallella principiella ställningstaganden. Det första ställningstagandet kan ses i termer av en balansering gentemot det rådande maktperspektivet där EU har valt en mittenväg där detta maktperspektiv erkänns men där multilateralism samtidigt betonas som – för att citera den tidigare kommissionsordförande José Manuel Barroso – ”den rätta mekanismen att bygga ordning och styrning i en multipolär värld”. Vi kan se detta i EU:s framgång med att sluta associationsavtal med Sydkorea, Kanada, Japan, och inte minst Ukraina och att initiera förhandlingar med Nya Zeeland och Australien. Likaså i EU:s stöd till Parisavtalet, trots att dess logik inte var den som EU i första hand förfäktade.

Det andra ställningstagandet kan uttryckas i termer av att EU ser det som nödvändigt att befästa sin position i det internationella systemet, dels genom att stärka sin identitet och sitt aktörskap, dels genom att stärka sin handlingskraft genom att använda sig av gemensamma resurser på ett mer effektivt sätt. EU:s utrikespolitiska identitet uttrycks allt tydligare i termer av opposition mot Trump-administrationens förda politik, i sammanhållning inför Brexit och i ett mer kraftfullt agerande mot de polska och ungerska regeringarnas politiska reformer. Dess aktörskap har förstärkts genom att bygga bilaterala förbindelser med viktiga stater genom så kallade strategiska partnerskap, samt att inta en mer realistisk hållning i kampen mot terrorism, organiserad brottslighet och illegal invandring. Därtill har EU tagit nya initiativ i syfte att höja sin strategiska autonomi genom en utökad samordning i kampen mot cyberkrigsföring, försvarssamarbetet och det yttre gränsskyddet.

Den nio kapitlet i Europaperspektiv 2018 berör på olika sätt frågan om hur EU påverkas av och kan påverka en världsordning

under omvandling. Hur förändras förutsättningarna för EU att agera självständigt inom utrikes- och säkerhetspolitiken av att USA under Donald Trumps ledning lägger om kursen för den amerikanska utrikespolitiken och till och med underminerar multilaterala internationella samarbeten? Vad kan EU göra för att fortsätta främja global frihandel baserat på effektiva och rättvisa regler? Bör EU lägga om sin övergripande strategi för att främja utrikeshandel och fokusera ännu mer på bilaterala och regionala handelsavtal? Hur ska EU skydda värdet om hållbar utveckling i skenet av pågående maktförskjutningar? Kan vi förvänta oss att EU även framöver kommer att vara en ledande aktör inom den internationella klimatpolitiken? Vad måste EU och dess medlemstater göra för att säkerställa välfärdsstatens fortlevnad i en tid av omfattande migration? Hur påverkas EU:s utrikes- och säkerhetspolitik av medialiseringens utbredning och nya former av digital kommunikation i världspolitiken? På vilka sätt kan EU bäst bemöta de utmaningar mot rättstaten och den liberala demokratin som utgörs av den tilltagande populismen runtom i Europa och vilka rättsliga och fördragsenliga medel står EU till buds när det kommer till att slå vakt om de grundläggande värden som det europeiska samarbetet vilar på? Dessa är några av de frågeställningar som behandlas i boken.

I bokens första kapitel av *Björn Fägersten* analyseras hur EU som en aktör inom utrikes- och säkerhetspolitiken påverkas av en förändrad världsordning. Fägersten argumenterar för att EU på många sätt är en produkt av den liberala ordning som format internationella relationer sedan 1945. EU och dess medlemsstater har också drivit på utvecklingen av denna ordning efter det kalla krigets slut, vilket redogörs för och diskuteras i kapitlet. Men den liberala ordningen skakar i sina grundvalar, vilket manifesterar sig på olika sätt i Europa och Fägersten argumenterar för att turbulensen leder till en fragmenterad världsordning, där samarbete mellan stater såväl som icke-statliga aktörer sker mer fläckvis och i föränderliga konstellationer och att två övergripande logiker för interaktion – samarbetsinriktad globalism eller geopolitisk konkurrens – samexisterar, även om de påverkar olika politikområden på olika sätt.

För att avgöra hur denna fragmenterade världsordning påverkar EU som säkerhetspolitisk aktör utgår Fägersten i kapitlet från en

aktörsmodell som stipulerar att en kollektiv aktör är i behov av koherens (samsyn), kapacitet (resurser för att driva politik) och kontext (en tillåtande omgivning). Han argumenterar för att EU på vissa områden stärks av den rådande turbulensen. Till exempel har såväl Brexit som valet av Trump till USA:s president ökat koherensen inom delar av EU och skapat potential för mer kapacitetsuppbyggnad inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Men samtidigt påverkas både EU:s koherens och kapacitet negativt av Brexit i och med att Storbritanniens utträde fråntar EU militär och diplomatisk kapacitet och tilltagande klyftor i värderingsfrågor inom EU ökar risker för splittring mellan medlemsstaterna. I sina slutsatser rekommenderar Fägersten att EU bättre tillvaratar den omvärldsanalys som unionen är kapabel till för att bättre kunna agera i samklang med sin strategiska omgivning. EU bör också ingå ett strukturerat och konstruktivt samarbete med Storbritannien på det säkerhetspolitiska området för att dämpa de negativa konsekvenserna av Brexit. EU bör också förbereda alternativa strategier för att främja unionens värden och intressen om Trumps ointresse för den liberala ordningen visar sig vara ett symptom på en mer djupgående amerikansk omställning.

Per Cramér söker, i bokens andra kapitel, identifiera strukturella förändringar i den internationella handelsregleringen som följer av Trump och Brexit. Utgångspunkten är att båda dessa politiska förändringar har drivits fram av liknande populistiskt färgade argumentationslinjer där frågor relaterade till utrikeshandelspolitikens utformning är centrala. Kapitlet inleds med en historisk tillbakablick över huvuddragen i den internationella handelsregleringens utveckling. Cramér menar att efter 1945 har det uppstått ett spänningsfält mellan å ena sidan ett multilateralt ideal och å andra sidan utvecklingen av regionala och bilaterala preferensavtal i formen av frihandelsområden eller tullunioner. Mot denna bakgrund redogör kapitlet för de förändringar i USA:s utrikeshandelspolitik som skett under den nuvarande administrationen och de sannolika effekterna av Storbritanniens utträde ur EU. Primärt föranleder det brittiska utträdet att landets utrikeshandelspolitiska relationer i stor omfattning kommer att regleras genom bilaterala avtal. Utträdet innebär även en förändring av den interna dynamiken inom EU, vilket

oundvikligen kommer att påverka den framtida utformningen av unionens utrikeshandelspolitik, med potentiellt stora konsekvenser.

Cramér beskriver fyra trender inom internationell handel vilka oundvikligen förstärks av Brexit och Trumpadministrationens utrikeshandelspolitiska inriktning. Kortfattat innefattar dessa trender en ökad prioritering av bilaterala handelsavtal i kombination med en försvagad multilateral regleringsnivå inom ramen för WTO samt en tilltagande användning av handelspolitiska skyddsåtgärder vilket riskerar att leda till en generellt ökande protektionism. Vidare påskyndas de pågående förskjutningarna i den geopolitiska balansen med följd att det amerikanska och europeiska inflytandet över utformningen av regleringen för internationella handelsvillkor försvagas i relativa termer. I ljuset av historiska erfarenheter avslutar Cramér med att understryka vikten av att unionen, och dess medlemsstater, står emot dessa trender och aktivt verkar för en moderniserad multilateralism som i ökad utsträckning svarar mot de konkreta utmaningar statssamfundet står inför, inte minst genom att också främja icke-ekonomiska intressen såsom grundläggande arbetsvillkor, miljöskydd, åtgärder i syfte att förhindra klimatförändringar inom ramen för multilaterala arrangemang.

Det tredje kapitlet i boken författat av *Claes G. Alvstam* och *Lena Lindberg* diskuteras förutsättningarna för EU:s gemensamma handelspolitik givet ekonomiska och politiska förändringar i världen. Författarna slår fast att EU:s politik för utrikeshandel i dag står inför några av sina största utmaningar någonsin. Detta är inte enbart en följd av Brexit i och med att i princip lika stora krav ställs på kontinuerlig anpassning till de strukturförändringar som utrikeshandeln i världen har genomgått. Tidigare var det en ofta använd tumregel att tillväxttakten i utrikeshandeln var ungefär dubbelt så hög som BNP-tillväxten men så tycks det inte vara längre. Handeln med varor och tjänster har stagnerat påtagligt under senare år men trots detta har världens BNP under samma period ökat. Frågan som Alvstam och Lindberg ventilerar i detta kapitel är hur EU:s handelspolitik gentemot omvärlden borde förändras och förnyas i takt med pågående omvärldsförändringar.

Kapitlet analyserar den förändrade världsordningen i form av en ny amerikansk handelspolitik, det brittiska utträdet ur EU och Kinas

alltmer framskjutna plats på den internationella arenan. I skenet av detta diskuterar författarna olika tänkbara alternativ för EU:s externa handelspolitik. Är den lämpligaste strategin att försöka ta en global ledarroll när det gäller att försvara den multilaterala handelsordningen i det vakuum som uppstått i kölvattnet efter Donald Trump eller är det mer realistiskt att istället intensifiera försöken att åstadkomma långtgående bilaterala och regionala avtal med viktiga partners i olika delar av världen? En central frågeställning här är vilken roll relationen med Storbritannien kommer att spela efter Brexit när det gäller att formulera en kraftfull handelspolitik för EU. Avslutningsvis lyfter författarna fram en i deras ögon viktig rekommendation och det är att EU i först hand bör agera kraftfullt i syfte att försvara det multilaterala handelssystemet. Med andra ord bör EU verka för att ”Make WTO Great Again” i samklang med fortsatta satsningar på ambitiösa bilaterala och regionala avtal.

Karolina Zurek analyserar EU:s arbete att främja hållbarhet inom ramen för unionens frihandelsavtal i bokens fjärde kapitel. Med utgångspunkt i dagens föränderliga globala handel och dess utmaningar beskriver kapitlet initialt hur frågor om hållbarhet har hanterats inom EU:s handelspolitik. Även om det finns starka tendenser till ökad protektionism världen över har FN:s Agenda 2030 inneburit att handel kommit att betraktas som ett centralt verktyg för att uppnå hållbarhetsmålen. Samtidigt ställer det globala civilsamhället allt större krav på en socialt och miljömässigt medveten handelspolitik. Kapitlet redogör för hur EU strävar att bemöta dessa utmaningar genom att satsa på genomförande och efterlevnad av hållbarhetsbestämmelserna i EU:s frihandelsavtal. Sedan 2008 inkluderar EU systematiskt ett horisontellt kapitel om handel och hållbarhet (TSD-kapitel) i sina frihandelsavtal. Zurek analyserar både substantiella och processuella aspekter av TSD-kapiteln samt diskuterar det reformförslag om förstärkt implementering som EU-kommissionen nyligen har presenterat.

Mot bakgrund av en pågående och växande diskussion om omfattningen av EU:s befogenheter och kompetens över handelspolitiken diskuterar även Zurek EU-domstolens yttrande om Singaporeavtalet i två avseenden. För det första att domstolen bekräftar att hållbarhetskapitel faller under det som kallas EU:s exklusiva kom-

petens. För det andra att domstolen konstaterar att brott mot hållbarhetsåtaganden i frihandelsavtal bör anses som brott mot Wienkonventionen om traktaträtten och därigenom sanktioneras oavsett om själva avtalet tillhandahåller sanktionsmöjligheter för brott mot hållbarhetsbestämmelserna. I ljuset av Singaporeyttrandet och med utgångspunkt i EU-kommissionens reformförslag presenterar Zurek avslutningsvis ett antal rekommendationer i syfte att stärka implementeringen och efterlevnaden av hållbarhetsbestämmelser i EU:s nuvarande och framtida frihandelsavtal.

När Parisavtalet nu ska implementeras i EU:s medlemsländer görs detta i en förändrad klimatpolitisk kontext konstaterar *Sverker C. Jagers, Frida Nilsson* och *Thomas Sterner* i bokens femte kapitel. Nya ekonomiska aktörer har tagit plats internationellt de senaste åren och i takt med minskad ekonomisk makt och minskade utsläppsminskningar för EU har unionen inte längre det självklara inflytande på den internationella arenan som man haft historiskt. Fler ekonomiska spelare har också medfört att det blivit allt svårare att få till bindande klimatavtal som upplevs som rättvisa av alla. I och med Parisavtalet har det internationella samfundet nått en kompromiss som kan accepteras av alla parter, dock på bekostnad av en klar bördefördelning av utsläppsminskningar. Författarna menar att har EU uppträtt som en mycket enad aktör under processen kring Parisavtalet men de påvisar samtidigt att det finns tydliga skillnader i såväl ambition som angreppssätt i EU-ländernas faktiska klimatpolitik, något som antagligen beror på skiftande politisk kultur, värderingar, och politiska institutioner i medlemsländerna.

Mot denna bakgrund diskuteras i kapitlet EU som klimatpolitisk aktör med avseende på dess historiska roll, aktuella position och framtida ställning. Inledningsvis presenterar författarna Europas historiska försprång i industrialisering, något som tidigt ledde till en framskjuten position i både ekonomisk makt och mängd växthusgasutsläpp. Med hjälp av statistik över BNP, befolkning och växthusgasutsläpp från de senaste decennierna konstaterar författarna att Europas position nu ser mycket annorlunda ut. I de efterföljande avsnitten behandlas EU som klimataktör och det framhålls att även om EU håller en enad front i samband med klimatförhandlingar och

har vissa gemensamma strategier på klimatområdet så skiljer sig klimatpolitiken mycket åt i de olika medlemsländerna. Jagers, Nilsson och Sterner diskuterar möjliga förklaringar till dessa skillnader och hur de faktiskt talar emot att en gemensam, EU-övergripande klimatstrategi med självklarhet låter sig implementeras. Avslutningsvis rekommenderar författarna att beslutsfattare måste vara lyhörda inför de olika nationella kontexterna inom EU och visa öppenhet inför att tillämpa olika styrmedel i olika länder. Angående EU:s framtid som klimatpolitisk aktör konstateras att EU är en mycket liten aktör men i ett positivt scenario skulle man ändå kunna få en betydelsefull roll som föregångare i en alltmer decentraliserad klimatpolitisk världsordning.

I bokens sjätte kapitel av *Johan E. Eklund* och *Pontus Braunerhjelm* ställs frågan om vilka ekonomiska konsekvenser som kan förväntas av migration för den europeiska välfärdsstaten. Välfärdsstatens utformning sätts i perspektiv av den flyktingkris som Europa upplevt sedan 2015 och den omfattande asylmottagning som skett i särskilt Sverige och Tyskland. Kapitlet belyser de samhällsekonomiska kostnader och intäkter som migrationen kan ge upphov till mot bakgrund av omfattande välfärdspolitiska ambitioner och omfördelningssystem i ett stort antal europeiska länder. Förhållanden i Europa jämförs i flera avseenden med förhållanden i USA och författarna pekar på forskning som visar att immigranter ofta är en mycket heterogen grupp med avseende på utbildningsnivå och språkfärdigheter och att detta i sin tur i stor utsträckning påverkar möjligheterna för framgångsrik ekonomisk integration i mottagarlandet. Omfattande asylinvandring innebär ofta stora ekonomiska kostnader för mottagarlandet åtminstone i ett initialt skede, men författarna visar också att immigranter ofta bidrar till ekonomisk utveckling genom innovation och nya nätverk. Den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning sätter också press på Europas välfärdsstater, något som skulle kunna avhjälpas av ökad immigration.

Eklund och Braunerhjelm understryker att i relation till frågan om migration är en väl fungerande integrationspolitik avgörande för det samhällsekonomiska utfallet liksom välfärdsstatens framtida omfattning och utformning. En principiell fråga som väcks i kapitlet är huruvida de mest utbyggda välfärdsstaterna i Europa kommer

kunna vidmakthålla sin universella karaktär eller om välfärden i större utsträckning måste differentieras. Det finns följaktligen ett stort utrymme för politiken att påverka det slutgiltiga utfallet av en ökad immigration. Författarna menar att en framgångsrik integrationspolitik i EU:s medlemsländer måste använda sig av flera olika instrument, bland annat inom lönesättning, sociala transfereringar och utbildningsinsatser. I kapitlets avslutning rekommenderar författarna att EU bör stärka den gemensamma asyl- och migrationspolitiken samt etablera mekanismer för att underlätta för EU:s medlemsländer att lära av varandra i syfte att stärka den ekonomiska och sociala integrationen i de europeiska samhällena.

Douglas Brommesson och *Ann-Marie Ekengren* för i bokens sjunde kapitel en kritisk diskussion kring frågan om politikens medialisering i allmänhet och medialiseringen av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik i synnerhet. Enligt en stor del av forskningen om medialisering pågår en tilltagande anpassning till mediers normer och medias rytm i samhället i stort på grund av bland annat sociala mediers gemenslagskraft och andra samhällsförändringar av främst teknisk och ekonomisk karaktär. Det växande intresset för digital diplomati och ”fake news” i kölvattnet av Donald Trumps flitiga användande av Twitter är tydliga tecken i tiden. Ett vanligt förekommande argument både i den allmänna debatten och i forskningen är att medielogiken med sitt fokus på polarisering, intensifiering och personifiering (mediernas *modus operandi* om man så vill) i allt större utsträckning påverkar det sätt varpå politiken utformas. Brommesson och Ekengren ställer sig kritiska till detta, i deras mening, förenklade synsätt och i kapitlet analyserar de EU:s utrikes- och säkerhetspolitik också från det omvända hållet. Utrikespolitik brukar beskrivas som ett konservativt politikområde i den meningen att det är präglad av försiktighet och långsiktighet. Utrikespolitiken är inte heller föremål för offentlig debatt i lika hög utsträckning som andra politikområden. Utifrån detta omvända perspektiv ställer författarna frågan om huruvida politiska aktörer snarare använder sig av medialiseringens möjligheter för att stärka långsiktiga politiska mål.

Kapitlet belyser förhållandet mellan politik och medialisering genom en jämförande analys av två viktiga strategidokument inom ramen för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Den Europeiska säker-

hetsstrategin från 2003 ("Solanastrategin") och EU:s globala strategi från 2016 ("Mogherinistrategin"). Författarna diskuterar därigenom den övergripande frågan om huruvida utformandet av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik domineras av medielogik, med andra ord om politiken har medialiserats. Författarna slår fast att även om inslaget av medielogik har ökat under tiden sedan millennieskiftet när det kommer till utformningen av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik så handlar det trots allt om mycket begränsade effekter. Med utgångspunkt från sin analys av inslagen av medielogik i EU:s globala strategier formulerar Brommesson och Ekengren två övergripande rekommendationer. Det handlar i första hand för EU och dess företrädare att även i fortsättningen sätta de politiska institutionerna i centrum och fokusera på politikens innehåll och i andra hand använda de möjligheter som medielogiken ändå erbjuder, men då med stor omsorg och eftertanke. Politiker på både europeisk och nationell nivå inom utrikes- och säkerhetspolitiken har fortsatt stor makt att kunna välja att använda sig av medierna vid behov.

Populismen som en utmaning för EU-samarbetet och för demokratin i Europa analyseras av *Sofie Blombäck* i bokens åttonde kapitel. Trots att populism är ett mycket uppmärksammat fenomen rådet det ingen enighet om hur det ska definieras, varken i den politiska debatten eller inom samhällsvetenskaplig forskning. I kapitlet argumenteras för att det som främst definierar populism är tanken om att det finns ett homogent folk och en enhetlig folkvilja, samt en elit som står i moralisk motsättning mot folket. Populister känns igen då de ofta framställer sig som folkets förkämpar mot den korrupta eliten. Samtidigt går populistiska budskap att kombinera med andra ideologiska ställningstaganden, vilket gör att populistiska partier återfinns såväl på höger- som vänsterkanten inom politiken. Kapitlet tar även upp den viktiga roll som kriser spelar i populistisk retorik. Blombäck argumenterar att populistiska partier kan påverka innehållet i EU-samarbetet genom sin närvaro i beslutande församlingar på EU-nivå, men för att ändra samarbetet i grunden krävs framgångar på nationell nivå. Det är också på den nationella nivån som populismens komplicerade förhållande till den representativa demokratin tydligast kan bli ett problem.

Kapitlet analyserar valresultaten för populistiska partier i olika europeiska länder under perioden 2010–2017 och analysen visar stor variation mellan EU:s medlemsländer. Några länder saknar helt populistiska partier i sina parlamentariska församlingar, andra länder har flera stycken. Föreställningen om att Europaparlamentsvalet 2014 var ett särskilt framgångsrikt val för populisterna stämmer så till vida att andelen röster på populistiska partier ökade något jämfört med de föregående nationella valen. Ökningen har dock i genomsnitt fortsatt i de nationella val som hållits sedan 2014, men dessa genomsnitt döljer såväl stora ökningar som minskningar i enskilda medlemsländer. Det finns dock inget vedertaget svar på hur utmaningen för den representativa demokratin och liberala värderingar som de allra flesta populistiska partier utgör ska bemötas. Blombäck rekommenderar att det för det första är viktigt att förstå hur populism fungerar och hur den skiljer sig från andra politiska utmanare. Alla populistiska partier är inte nödvändigtvis anti-demokratiska. För det andra bör ökad populism främst ses som en varningssignal, snarare än ett akut hot, och bör därför bemötas med politik. Om det politiska systemet förmår lösa kriser och problem undergrävs ett av populismens starkaste argument, och detta är nog så viktigt för EU och dess medlemsstater att begrunda i en tid då etablerade partier och institutioner ofta utmålas som en del av problemet snarare än lösningen.

Erik Wennerström behandlar i bokens nionde och sista kapitel EU:s strävan att definiera gemensamma grundvärden och att slå vakt om dem mot de medlemsstater som uppsåtligt eller av bristande förmåga utmanar dem. Kapitlet ger en översikt över dels hur de värden som idag kallas EU:s gemensamma grundvärden vuxit fram och hur de används, dels över de olika skyddsmekanismer som skapats för att kontrollera att dessa värden upprätthålls. En viktig del av denna process har varit förberedelserna inför EU:s utvidgning under senare hälften av 1990-talet och början av 2000-talet. De successiva reformerna av EU:s fördrag med Lissabonfördraget som det senaste steget i denna process har också varit tongivande. Många av de rättsliga mekanismerna som EU har utvecklat sedan 1990-talet har dock aldrig använts trots att Wennerström i kapitlet pekar på

en rad situationer i olika medlemsstater där de hade kunnat komma ifråga. En viktig poäng som förs fram i kapitlet är därför att EU:s olika skyddsmekanismer inte tycks vara användarvänliga och att det är möjligt att de inte är tänkta att vara det heller.

Men värden som skyddas av oanvändbara mekanismer riskerar att urholkas, menar Wennerström, och pekar därefter på en utveckling som kan sägas stärka EU:s grundvärden inifrån. Några av EU:s värden som definierats i fördragen har inte erhållit tillräckligt gehör politiskt och rättsliga skyddsmekanismer har därför inte heller kunnat byggas till deras försvar. EU-kommissionen kan sägas bekräfta detta genom att den har slutat hänvisa till alla EU:s grundvärden. Kommissionen lyfter i stället fram de värden som betraktas vara vitala, vilka sammanfaller med de värden Europarådet bekänner sig till. Häri ligger en normativ styrka som inte ska underskattas, det vill säga att när det råder samsyn mellan EU och Europarådet kring grundvärden stärks dessas legitimitet och möjligheten att skydda dem förstärks också. Avslutningsvis argumenterar Wennerström för att de medlemsstater som vill slå vakt om EU:s värden bör dels bekräfta den prioritering och konvergens som skett till värdena demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter, dels stötta EU-kommissionen i dess enträgna ansträngningar att påverka de medlemsstater som utmanar värdena, då det knappast går att påverka dem den politiska vägen via EU:s ministerråd, där nationella egenintressen tenderar att gå före principiella överväganden.

Dessa nio kapitel berör viktiga aspekter av EU:s ställning i den framväxande världsordningen. Återigen är EU:s sätt att förhålla sig till den nya ordningen en fråga om att antingen underkasta sig utvecklingen och anpassa sig till nya förhållanden eller att aktivt försöka påverka premisserna för denna ordning. EU kan välja mellan att vara en passiv, relativt obetydlig aktör eller ta på sig en aktivare roll genom att medvetet försöka påverka faktiska förhållanden såväl som principer och föreställningar om hur denna ordning ska formas. Det återstår självfallet att se om EU framöver mäktar med att föra en mer mål-inriktad utrikespolitik, om politisk samsyn kan uppnås och om strategisk autonomi förverkligas. Utan dessa komponenter riskerar EU att inta en otydlig, i värsta fall marginell, roll i den framväxande världsordningen.

Författarna i Europaperspektiv 2018 visar att unionen står inför ett antal inre och yttre utmaningar. Ett sammanfattande budskap till EU är att en bibehållen sammanhållning är viktig jämte en förstärkt förmåga och autonomi att agera på det interna och externa planet för att genomföra politik som unionen beslutat sig att stå för. I sammanhanget framstår klimatpolitiken och utrikeshandeln som de politikområden där EU har förmåga att föra en tydlig politik och där EU kan värna om intressen som går bortom de lösningar och överenskommelser som vanligtvis står i centrum för globala förhandlingar. EU:s existensberättigande som global aktör är nära knutet till uppfattningar om dess legitimitet. Därför är dess förmåga att kommunicera både med externa och interna publikationer viktig, inte minst som många uppfattar Storbritanniens stundande utträde som en försvagning av EU. Här eftersöks både klokhets och måttfullhet men också tydlighet kring de normer och värderingar som EU som helhet står för. Men EU har också en skyldighet att försvara unionens intressen, vare sig det rör sig om säkerhet, ekonomisk och social utveckling, demokratiska värden och praxis eller att rusta sina medborgare att möta de stora samhällsförändringar som digitaliseringen och robotiseringen medför. Sådana intressen försvaras genom att vidmakthålla ett regelbaserat internationellt handelssystem och en effektiv global klimatpolitik, men också genom att bistå medlemsländerna att vidmakthålla sina välfärdssystem mot inre och yttre chocker. På ett paradoxalt sätt, åtminstone om man erinrar sig tidigare års diskussioner om EU som ett hot mot demokratin, har unionen en särskild uppgift att i samklang med medlemsländer som vill värna om demokratiska värden och principer agera mer kraftfullt mot andra medlemsländer såväl som utomstående krafter som satt i system att montera ned dessa och försvaga deras demokratiska styrelseskick.

Europeisk ordning, autonomi och aktörskap i geopolitisk skiftetid

av Björn Fägersten

Europa och den europeiska integrationen befinner sig onekligen i en fas av geopolitisk turbulens. För några år sedan myntades begreppet "crisis upon decline" som syftar på de parallella processer av endogena europeiska kriser som utspelar sig mot en relief av relativ maktförskjutning bort från västerländska stater i allmänhet. Idag är några av EU:s mest akuta kriser, som till exempel eurozonens sammanhållning och migrationspolitiken, tillfälligt hanterade men turbulensen har dock ökat på annat håll. Storbritanniens val att lämna EU och valet av Donald Trump till amerikansk president har skakat de pelare som bär upp såväl den internationella som europeiska ordningen. Samtidigt som denna turbulens i världsordningen utmanar EU som aktör inom säkerhetspolitiken har den också lett till en renässans för tankar om europeisk autonomi och för föreställningen att Europa självt måste kunna tillvarata sina strategiska intressen. Under Trumps första presidentår har vi regelbundet mötts av utsagor om den liberala världsordningens fall. Detta på grund av att Trump inte verkar se några fördelar med upprätthållandet av denna ordning och i vissa fall aktivt underminerat dess funktion. Denna ordning har förvisso varit satt under press tidigare men då främst från länder utanför Västsfären. Att just Trumps retorik och handling väcker så många farhågor för den liberala världsordningen indikerar därför hur nära sammanväxt denna ordning är med begreppet Väst som en världspolitisk enhet. För att förstå hur Europa, som en bärande del av det politiska Väst, idag påverkas av skiften i världsordningen är

det centralt att förstå vad den tidigare ordningen bestod av, vem som omfattades av den och vad som gjorde den liberal.

Detta kapitel analyserar dels hur den liberala ordningen har manifesterat sig i Europa och format EU som en internationell aktör, dels effekterna på EU som aktör inom utrikes- och säkerhetspolitiken på grund av den nu pågående förändringen av världsordningen. De övergripande forskningsfrågor som kapitlet avser besvara är, i tur och ordning:

1. På vilket sätt påverkas och påverkar Europa och EU den världsordning som nu är under förändring?
2. Hur påverkar omvärlden tillsammans med Europas interna problem möjligheterna för EU att vara en aktör inom världspolitiken?
3. Hur förhåller sig EU:s eventuella aktörskap till dess autonomi, det vill säga unionens möjlighet att agera självständigt i förhållande till såväl medlemsstater som omgivande stormakter?

I syfte att besvara dessa frågor tillämpas ett teoretiskt ramverk som tar fasta på koherens, kapacitet och kontext. Koherens syftar här på EU:s medlemsländers och institutioners möjligheter att enas kring ett mål och arbeta samstämmigt för detta. Kapacitet är de materiella och institutionella resurser som kan användas till stöd för EU:s kollektiva handlande. Slutligen antas den kontext i vilken EU befinner sig påverka vilket handlingsutrymme och genomslagskraft som är möjligt att uppnå för unionen. Kapitlet avslutas med ett par handlingsrekommendationer för EU som framförallt framhåller vikten av att finna en bättre avvägning mellan mål och medel inom EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, i syfte att främja EU:s intressen och värna om liberala värderingar i internationell politik.

En världsordning i oordning

Den liberala världsordningen är en benämning för den samling av normer, regler, institutioner och hierarkier som har omgärdat och format den internationella politiken sedan det andra världskrigets slut. De västliga segrarmakterna, med USA som drivande aktör, etablerade då en ordning där staters externa relationer skulle baseras på samma principer som styrde den liberala statens interna liv. Det innebar suveränitet, politisk frihet, marknadsekonomi och starka multilaterala institutioner. USA hade dock en särställning som garant för systemet, en hierarki som till viss del legitimerades av att det under kalla kriget fanns en motstående politisk ordning – Sovjetkommunismen – som även den hade en stark inneboende hierarki. Under det kalla kriget hade den liberala världsordningen relativt tydliga nyttoförhållanden. USA hade nytta av ordningen då den förstärkte de maktresurser som kunde ställas mot Sovjetunionen i dåtidens bipolära system. Andra stater hade nytta dels av USA:s status som säkerhetsgarant gentemot Sovjet, dels av de globala nyttigheterna (såsom fria hav och satellitnavigation) som USA försåg världen med. Det liberala i denna ordning bestod främst av *ekonomisk liberalism* (en gemensam vision som sedermera utvecklades under epitetet *Washington consensus*) men även *politisk liberalism*, som särskilde det från Sovjetunionens auktoritära ordning.

Efter det kalla kriget förändrades alla bärande element i den liberala världsordningen: det liberala inslaget, systemets räckvidd över världen och dess inneboende ordning. Den ekonomiska och politiska liberalismen från det kalla krigets ordning fick nu sällskap av en tro på internationella institutioner som ligger nära den *akademiska liberalismen*, det vill säga antaganden om internationella organisationers institutionella effekter så som de framförts inom den liberala skolan inom studiet av internationell politik. Inom handeln utvecklades GATT till det mer institutionellt muskulösa WTO, den Europeiska säkerhetskonferensen (ESK) fick ett större mandat samt organisatoriska resurser och omstöptes till Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE); den internationella brottsmålsdomstolen etablerades och EU tog ett stort kliv mot ett tätare och

mer institutionaliserat samarbete genom 1992 års Maastrichtavtal. Den liberala ordningens räckvidd breder snabbt ut sig i denna fas. Globaliseringen accelererades, forna kommuniststater liberaliserades såväl ekonomiskt som politiskt, och Kina och Ryssland släpptes in i WTO. Den liberala ordningen, eller i alla fall flera av dess delområden såsom ekonomi, miljö och till viss del säkerhet, blir nu en reell *världsordning*.

Slutligen förändrades själva ordningens natur. USA hade även tidigare varit en hegemon inom den liberala ordningen men blev efter det kalla krigets slut hegemon i ett unipolärt system utan konkurrerande ordningar. Detta hade effekter på ordningens legitimitet. Såväl inom USA som i andra länder debatterades detta unilaterala tillstånd och under vilka förutsättningar USA kunde fortsätta att leda utan att andra länder balanserade och allierade sig mot landet. En annan förändring i själva ordningens natur var den relativa förflyttningen av staters okränkbarhet. Den westfaliska suveräniteten, som hade inkorporerats i den liberala efterkrigsordningen, utmanades nu av såväl politisk liberalism (till exempel synen på mänskliga rättigheter och principen om skyldighet att skydda minoriteter och utsatta grupper) som av starkare och i vissa fall överstatliga internationella institutioner. Olika liberala principer inom den uppdaterade liberala världsordningen kom därmed, kring millennieskiftet, att befinna sig i ett spänningsförhållande gentemot statens traditionella roll inom samma ordning. Man kan även i denna fas tala om en makroförändring av ordningens enheter. Inte bara skulle den suveräna statens befogenheter tämjas, staten i sig skulle få konkurrens som referenspunkt i den rådande ordningen. Regionala organisationer – med EU i spetsen – tog en allt mer aktiv roll i världspolitiken, samtidigt som städer i många fall drev sin egen internationella politik, företag klev in på områden som tidigare varit staten förunnat, såsom försvar och upprätthållande av valutasystem, och ett fåtal individer skaffade sig materiella resurser och inflytandevägar som vida översteg många av systemets stater. Stater är knappast utkonkurrerade men de innehar inte den dominant roll på alla politikområden de har haft sedan det westfaliska statssystemet grundades.

EU:s roll i den liberala världsordningen

Det är värt att påpeka att EU var en drivande aktör i utvecklingen som beskrivs ovan. I dokument, såsom 2003 års europeiska säkerhetsstrategi, formuleras just effektiv multilateralism som mål för att integrera olika format och aktörer i världspolitiken. EU tog även initiativ till att reglera nya områden (till exempel rymden) och uppmuntrade regional integration i andra delar av världen. EU påverkade därmed denna fas i den liberala ordningens utveckling både som aktör och som exempel på hur internationell politik kunde utföras på nya sätt.

Denna ”uppdaterade” liberala ordning efter det kalla krigets slut skulle dock få en kort glansperiod. Under George W Bushs första presidentperiod i USA ifrågasattes normen om multilateralismen och vikten av internationella institutioner. Globaliseringskritiken var utbredd men kom efter 9/11-attackerna och 2003 års Gulfkrig att framförallt övergå till en kritik av USA:s roll som hegemon. I den statsvetenskapliga litteraturen under tidigt 2000-tal resoneras det om huruvida Väst, och i förlängningen den liberala världsordningen, skulle kunna överleva den transatlantiska klyftan som följde på Irakkriget. Forskare som Thomas Risse, Jeffrey Anderson och John Ikenberry har visat att diskussionerna inte bara handlade om världssystemet i sig, utan även om de överenskommelser som ligger till grund för det euroatlantiska området samarbeten. Parallellt med att den transatlantiska klyftan vidgades under Bush den yngre (och sedan till viss del överbryggdes under Barack Obamas presidentperiod) utmanades den liberala världsordningen av icke-västliga länder på uppgång. Brasilien, Ryssland, Indien och Kina presenterade förslag som kunde ses som alternativa ordningar inom vissa fält och i Väst talades det om att de hade revisionistiska ambitioner. Beskyllningen kan anses magstark med tanke på hur genomgående de västliga länderna själva hade reviderat den liberala ordningen efter det kalla kriget. Men frågan om huruvida de så kallade BRICS-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika) vill revidera eller ersätta den rådande ordningen, och hur USA och dess allierade i så fall borde agera, har dominerat den politiska och akademiska debat-

ten om internationell ordning under 2010-talet. En del av denna diskussion har gällt själva systemets natur: är länderna på uppgång så starka att det är värt att tala om att vi nu går in i ett multipolärt, snarare än unipolärt, system? Och hur skulle en sådan utveckling påverka USA:s allierade i Europa: är de tillräckligt samspelade för att bilda en egen pol i ett multipolärt system?

Idag är den liberala världsordningen även pressad på sin traditionella "hemmaplan" vilket kanske innebär dess största utmaning hittills. Det är olika aspekter av denna fragmentering av ordningen som kommer att stå i fokus för den efterföljande analysen i detta kapitel. I USA har president Donald Trump tydligt markerat mot normer och principer inom den liberala ordningen och uttryckt tvivel på att den nuvarande ordningen, och USA:s ledarskap av denna, är i landets eget intresse. Missnöje kan skönjas i förhållande till samtliga bärande element i ordningen: den ekonomiska liberalismen där Trump istället lutar åt protektionism och merkantilism, samt den politiska liberalismen där Trump varken på hemmaplan eller i relation till andra stater sätter större värde på den liberala demokratins attribut och principer. Snarare än en regelstyrd och samarbetsinriktad ordning där öppna samhällen interagerar i en miljö av starka institutioner har Trump aviserat en tro på en ordning där starka stater (deras statsskick och grad av öppenhet verkar vara av mindre betydelse) konkurrerar med traditionella maktmedel utan tillbakahållande inslag i form av internationell rätt och internationella institutioner. Denna linje uttrycktes kanske tydligast av president Trumps säkerhetspolitiska och ekonomiska rådgivare, H.R. McMaster och Gary Cohn, som i en debattartikel i *Wall Street Journal* i maj 2017 förklarade att:

President Trump genomförde sin första officiella utlandsresa med en klarsynt förståelse av att världen inte är någon "global gemenskap" utan en arena där nationer, icke-statliga aktörer och företag konkurrerar med varandra. Till detta forum bär vi med oss oefterhärmlig militär, politisk, ekonomisk, kulturell och moralisk styrka. Istället för att förneka internationell politik grundläggande natur så omfamnar vi den.

En samarbetsinriktad ordning med multilateralism som grund är nu inte längre målbilden, istället konstateras att världspolitiken är en arena för konkurrens mellan aktörer med klassiska maktinstrument och att USA välkomnar detta geopolitiska paradig. Detta budskap, om konflikt istället för ordning och suveränitet snarare än interdependens, återkom även i den amerikanska säkerhetsstrategin i december 2017. Denna positionsförskjutning i officiell amerikansk syn på världen, hur den borde se ut och hur den borde ledas, är betydande och talande för en ny administrations ambitioner.

Även i Europa är den liberala ordningen i gungning. Storbritannien har valt att lämna en union som manifesterar många av principerna bakom den liberala världsordningen och som aktivt drivit utvecklingen av denna ordning efter det kalla krigets slut. Mantrat om att ”återta kontrollen” som löpte genom folkomröstningskampanjen anger ett visst mått av nostalgi inför nationalstatens kontrollmöjligheter i en snabbvärdig och globaliserad värld. Intressant nog genomförde Storbritannien en omfattande och tämligen ambitiös genomlysning av just balansen mellan nationalstatens befogenheter och värdet av kollektivt handlande inom ramen för EU, åren innan folkomröstningen. Denna kartläggning visade att balansen mellan medlemsstaternas och EU:s kompetenser var rimlig om man beaktade de policyproblem man stod inför. Att återföra fler kompetenser till medlemsstaterna kan då sägas riskera just kontrollmöjligheterna av flera av dagens gränsöverskridande problem. Storbritanniens val att kliva av samarbetet är en kännbar motgång för det europeiska integrationsprojektet. Samtidigt betraktades redan tidigare Storbritannien som en svår partner med ett ljummet intresse för de mer politiska aspekterna av integration. Ett på sikt större problem för det europeiska projektet är den revolt mot liberala demokratiska principer som spelas upp inom den Europeiska unionen. Länder som Polen och Ungern har gjort tydliga avsteg från interna rättsstatsprinciper och dessutom utmanat bärande principer såsom regelefterlevnad inom EU-samarbetet (se Wennerströms kapitel s. 259ff). I bakgrunden finns en intressekonflikt om solidaritet i migrationsfrågan med andra stater och med EU, men de ideologiska elementen ska inte underskattas. Ungerns Viktor Orbán har explicit

argumenterat för ett slut på påtvingade värderingar från Västeuropa och söker sig mot en illiberal stat. Denna utveckling väcker frågor om integrationens konsoliderande effekter och statusen på de gemensamma värderingar som sägs skänka unionen stadga (se Erik Wennerströms kapitel i denna volym, s. 259ff, samt Bo Petersson och Joakim Nergelius respektive kapitel i *Europaperspektiv 2017: Tilliten i EU vid ett vägskäl*).

Fragmentering, globalisering och geopolitik

Det framstår alltså som att den liberala världsordningen numera vilar på en skakig grund. Statsvetarprofessorn vid Princetonuniversitetet, John Ikenberry, argumenterar för att en stabil världsordning kräver tre saker: stöd från en tillräckligt stark maktbas representerat av en eller flera stater; de regler och institutioner som manifesterar ordningen måste åtnjuta en viss legitimitet och slutligen, att ordningen måste lösa kollektiva problem och/eller erbjuda nyttigheter för aktörer inom ordningen. Som diskuterats ovan har stödet för den liberala ordningen urholkats såväl inom som utanför det euroatlantiska området. Ordningens institutioner uppfattas ofta ha bristande legitimitet och ordningens garant, USA, styrs nu av en president som öppet ifrågasätter nyttan av den. Ett antagande är att när den existerande ordningen på detta sätt upplevs som allt mindre legitim och teknologiska och politiska trender gjort att den inte längre speglar reella maktresurser, så kommer en ny ordning att etableras av de resursstarka men förfördelade aktörerna i ordningen. Detta är ett typiskt realistiskt perspektiv som förekommer i Robert Gilpins klassiska verk om den internationella ordningen. Men i dagens värld verkar ingen alternativ aktör kunna etablera en ordning som lever upp till Ikenberrys tre kriterier. BRICS-ländernas skilda geopolitiska utgångspunkter, svårigheter att etablera legitima styrningsformer och det faktum att dessa länder har stor fördel av den liberala ordningens nyttigheter, såsom frihandel, motverkar utvecklingen mot konkurrerande ordningar. Statsvetaren David Lake har till exempel visat hur icke-liberala stater har svårt att upprätthålla legitima

internationella ordningar och hierarkier då deras interna politiska system saknar spärrar för maktövertagande och godtycklighet. Ett troligare scenario än en konkurrerande ordning är en fortsättning på den trend vi ser idag: att vi går mot ett system av fragmenterad ordning där grupper av stater i olika konfigurationer samarbetar inom specifika fält, inom ramen för en lösare ordning än den som har rått sedan det kalla krigets slut.

Två delvis motsägande paradigmer kan sägas samexistera inom ramen för denna samtida turbulenta världsordning. Det ena är det liberala globaliseringsparadigmet som genomsyrat och dominerat utvecklingen av den liberala ordningen sedan det kalla krigets slut och fram till millennieskiftet. Något förenklat består det av antaganden om globaliseringens förmåga att göra stater beroende av varandra, om demokratiseringens positiva effekter på staters beteenden och om den internationella handelns nyttogenererande egenskaper. Centralt här är antaganden om att allt tätare och snabbare internationella interaktionsmönster och informationsflöden har förändrat betydelsen av tid och rum. Ännu idag styrs mycket av den politiska och ekonomiska utvecklingen utifrån logiken i detta globaliseringsparadigmet, till exempel effekter av digitalisering och globala värdekedjor som knyter ekonomiska aktörer samman över tid och rum (se Claes G. Alvstams och Lina Lindbergs kapitel i denna volym).

Det andra paradigmet, som de senaste åren allt tydligare gjort sig påmint är det geopolitiska, med rötter närmare den realistiska skolan inom internationell politik. Geopolitik utgår från att intressen (och därmed intressekonflikter) är territoriellt bundna. Då territorium är något som tillfaller stater blir dessa då de centrala politiska aktörerna. Geopolitik kännetecknas därmed av staters återfunna intresse för territorium, kamp om naturresurser och nollsummespel. Inom detta synsätt är även ekonomin en självklar arena för maktutövande. Därav även "geoekonomins" återkomst, sett som ett tillstånd där stater kortsiktigt söker relativa vinster, där ideal om frihandel och utveckling står svaga och där marknaden alltmer blir ett vapen. Det är i denna kontext som Rysslands president Putin känner sig hotad av EU:s ekonomiska samarbete inom det Östliga partnerskapet

som omfattar länder som Ukraina och Georgien samt varför USA:s Hillary Clinton hoppades att det transatlantiska frihandelsavtalet, TTIP, skulle bli ett ”ekonomiskt Nato”. Ekonomi är makt och ska hanteras som sådan. Geopolitikens och geoekonomins essens framstår kanske som tydligast om man ställer dem i relief mot sina motperspektiv: tron på globaliseringens makt att upplösa territoriernas betydelse, mänsklig handlingskraft som förklaringsfaktor eller andra strukturella faktorer än geografien, såsom klass, ras, normer eller ideologi. Sammanfattningsvis kan konstateras att ett perspektiv som premierar statsperspektiv, territoriets betydelse och en materialistisk förståelse av makt nu kan sägas samexistera med det tidigare globaliseringsparadigmet, och att logiker inom båda synsätten kan sägas ha bäring på politiken (om än inom olika domäner) i dagens turbulenta världssystem.

Ordning, aktörskap och autonomi i Europa

Den resterande delen av detta kapitel ägnas åt att analysera hur dagens utmaningar påverkar EU:s aktörskap och i längden dess autonomi utifrån ett relativt enkelt teoretiskt ramverk. Beståndsdelarna i detta ramverk (koherens, kapacitet och kontext) presenteras nedan men först måste kopplingen mellan begreppen ordning och aktörskap redas ut. För det första konstituerar en ordning vilken sorts politisk enhet som utgör grunden i ett politiskt system, något som kan kallas för själva makro-ordningen. Den liberala världsordningen från 1945 vilar här på den westfaliska ordningen med suveräna stater som ordningens centrala aktörer även om utvecklingen sedan det kalla krigets slut har visat större öppenhet inför andra former av aktörer. För det andra har varje form av ordning någon form av ledarskap och/eller hierarki, vilket formar andra aktörers strategiska beteende och räckvidd. I den liberala världsordningen har USA intagit en given ledarroll, vilket såväl möjliggjort som begränsat spelrummet för USA:s europeiska partners i den internationella politiken. Sett från en europeisk horisont har EU som aktör därmed omgärdats av två formativa dimensioner i den rådande ordningen: den europeiska

nationalstaten och den amerikanska hegemonin. Dessa dimensioner har såväl möjliggjort som begränsat EU:s aktörskap.

Om vi börjar med nationalstaten kan man säga att EU:s aktörskap grundas på att medlemmarna av unionen har en politisk vilja att agera samfällt och i någon mening är beredda att delegera makt till en central institution för att möjliggöra kollektivt handlande. Studiet av europeisk integration har till stor del varit studiet av utvecklingen av denna vilja och hur den påverkas av omvärlden och existerande samarbetsformer. Centrala frågeställningar här har varit hur och varför medlemmarna delegerar makt till centrala organ samt vad detta innebär för medlemmarnas inflytande och suveränitet. Dessa frågor belyser tydligt de spänningsförhållanden som finns inom den liberala ordningen: å ena sidan normen av samarbete, multilateralism och de internationella institutionernas roll och å den andra den suveräna statens rätt och skyldighet att definiera och värna sina egna intressen.

Även relationen till ordningens hegemon har definierat EU:s aktörskap. Inom den liberala världsordningen kan man tala om en euroatlantisk ordning med ett antal övergripande geopolitiska överenskommelser. Ikenberry beskriver tre sådana överenskommelser. Den första är amerikanska säkerhetsgarantier till Europa inom ramen för Nato. Det andra är amerikanskt stöd för återuppbyggnad och integration mellan Europas länder sedan det andra världskrigets slut, vilket manifesterats genom Marshallhjälpen och stöd till EU-samarbetet. Detta var givetvis i Europas intresse men även i USA:s, då det hindrade konflikter mellan Europas länder, det stärkte det transatlantiska handelsutbytet och det ökade Europas motståndskraft i förhållande till det ideologiska och militära hotet från Sovjetunionen. För det tredje stödde europeiska länder USA:s ledarskap inom den liberala ordningen på flera plan och inom olika politikområden. Men det är också viktigt att notera vad som inte var en del av denna euroatlantiska pakt. Den hindrade till exempel inte USA från att föra en politik gentemot andra regioner såsom Sydamerika och Mellanöstern, vilka inte var kalibrerade med sina europeiska allierade. Inte heller kan stödet till primärt ekonomisk integration inom Europa ha inneburit ett automatiskt stöd till kollektivt europeiskt aktörskap i en vidare politisk mening. USA, och

några av dess närmsta allierade inom EU, såsom Storbritannien och på senare år länderna i Östeuropa, har haft svårt att acceptera att EU skulle formulera en självständig säkerhetspolitik med risk för att det skulle försvaga Nato och utmana den euroatlantiska ordningen. År 1998 varnade USA:s dåvarande utrikesminister Madeleine Albright för "diskriminering, bortkoppling, duplicering" om EU gick sin egen säkerhetspolitiska väg. Med "diskriminering" ville hon göra en markering om att Nato-länder som inte var medlemmar av EU inte skulle få diskrimineras inom samarbetet, med "bortkoppling" reste hon farhågor om att europeisk och nordamerikansk säkerhet inte skulle ses som gemensam och "duplicering" syftade på att material och förmågor inte skulle utvecklas parallellt till Nato med resurslöseri som följd.

Den amerikanska tveksamheten, och den ambivalens som fanns i Europa för utformningen av en egen säkerhetspolitisk linje, innebar att det långt in på 2000-talet var kontroversiellt att antyda att världen höll på att få flera nya maktcentra och att USA höll på att förlora sin ställning som ensam supermakt. EU:s begynnande säkerhetspolitiska aktörskap utmanade med andra ord två dimensioner i relation till USA: på ett principiellt plan banade det vägen för ett multipolärt system vilket sågs som en utmaning mot USA:s roll som hegemon. På ett mer politiskt plan så innebar aktörskapet potentiella intressekonflikter och konkurrens med USA:s linjer i förhållande till Mellanöstern och andra regioner. Sammanfattningsvis är alltså EU:s aktörskap i grunden baserat på hegemoniskt stöd (i form av militära garantier och acceptans för integration) men också begränsat då det i förlängningen utmanar några av de övergripande överenskommelser som ligger till grund för den euroatlantiska ordningen.

Europas aktörskap inom utrikes- och säkerhetspolitiken har således formats av medlemsstaternas suveränitet och USA. Samtidigt råder ett omvänt förhållande i den meningen att europeiska länder, i den mån de kan agera samfällt, kan påverka ordningens utveckling. Den internationella ordningen och det europeiska aktörskapet är till viss del ömsesidigt konstituerande. Ett gemensamt agerande från europeiska länder har alltså bidragit till att uppdatera den liberala ordningen efter det kalla krigets slut. Detta gäller områden att reg-

lera men även vilka aktörer som ges plats inom ordningen.

Medan ett visst mått av gemensamt europeiskt aktörskap är i linje med den euroatlantiska ordningen (det kan ses som ett kostnads-effektivt sätt för européer att upprätthålla sin del av överenskom-melserna) befinner sig ett mer utvecklat aktörskap och specifikt idén om autonomi onekligen i ett spänningsförhållande till denna ordning. Konceptet om autonomi, eller strategisk autonomi, har en lång historia, men innebär i enkelhet att europeiska länder ska kunna agera inom det säkerhetspolitiska fältet oberoende av USA samt insikten om att detta i realiteten kräver ett nära samarbete mellan Europas länder. Det var i grunden idén om autonomi som Albright reserverade sig emot. Sedan dess har kritiken tonats ned då autonomiidén i praktiken går hand i hand med en europeisk kapacitetsuppyggnad, vilket också är av värde inom Nato. Snarare än från USA kan det största motståndet mot europeisk autonomi idag sägas komma från europeiska länder som ser den transatlantiska ordningen som ett vitalt nationellt säkerhetsintresse. I praktiken hindras även utvecklingen av att europeiska länder har svårt att enas kring hur en sådan autonomi skulle byggas (det skulle kräva specialisering och integration av en helt annan nivå än dagens) och hur den skulle användas (länder har alltså relativt olika utgångspunkter vad gäller hot, intressen och våld som instrument i världspolitik). Men inom dessa begränsade ramar pågår alltså en utveckling mot instrument, strategier och kapaciteter som ökar möjligheten till autonomt europeiskt aktörskap. Frågan är hur långt det kan gå inom nuvarande ordning.

Med tanke på de avgörande kopplingar mellan den internationella och euroatlantiska ordningen och det europeiska aktörskapet som diskuterats ovan är det värt att fråga sig hur detta aktörskap påverkas av den uppenbara turbulensen i världsordningen som beskrevs inledningsvis. Ett ramverk för att analysera kollektivt handlande bör ta fasta på de interna förutsättningarna för beslut, såväl som den strategiska miljön aktören verkar i. Att på detta sätt analysera EU:s förutsättningar att vara en aktör – dess aktörskap – har en lång tradition. Forskare som Gunnar Sjöstedt analyserade redan på 1970-talet EU:s möjligheter till aktörskap. I detta kapitel analyseras EU:s aktörskap i termer av koherens, kapacitet och kontext. *Koherens* syftar här

på medlemsländernas och institutionernas möjligheter att enas kring ett mål och arbeta mot detta. Koherens gynnas av gemensamma värderingar, hotbilder och övergripande intressen. Även arrangemang och processer som gör det enklare att nå fram till beslut (som till exempel majoritetsomröstning) kan sägas öka koherensen, vilket länge studerats inom den institutionella skolan inom internationell politik. *Kapacitet* är de materiella och institutionella resurser som kan användas till stöd för kollektivt handlande. I det första fallet kan det handla om krishanteringsutrustning, försvarsmateriel, ekonomiska tillgångar, underrättelseinformation och diplomatiska resurser. I det senare fallet kan det handla om nätverk och processer som tillåter ett effektivt iscensättande av en beslutad handling. Slutligen påverkar en aktörs *kontext* vilket handlingsutrymme och genomslagskraft som är möjligt att uppnå. Kontext syftar här på omgivningen och de hinder och möjligheter som den renderar för en specifik aktör. Finns det acceptans för en kollektiv aktör? Finns det politiska eller geografiska förutsättningar där en viss aktör kan antas vara effektivare än en annan? Inom forskningen har det diskuterats huruvida kontextuella faktorer verkligen borde utgöra en del av ett aktörskap eller snarare vara en efterföljande dimension. I analysen av EU som så tydligt formas av sin omgivnings ordning är det dock rimligt att se kontextuella faktorer som en del av själva aktörskapet.

Koherens: EU:s sammanhållning under oordning

Koherens är graden av sammanhållning mellan EU:s medlemsstater. För en kollektiv aktör där det utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattandet är av mellanstatlig karaktär är koherensen av vital betydelse för det potentiella aktörskapet. Hur påverkas denna koherens av de rådande ordningsförändringarna inom och utanför Europa? President Trumps utmaning mot den ordning som USA skapat och lett sedan 1945 har tagit sig olika uttryck: tvekan inför Natos värde, förakt för europeisk integration och dess institutionella manifestationer, misstänksamhet mot multilateralism i allmänhet och en närmast merkantilistisk syn på handel i synnerhet. Denna

linje har utan tvekan ökat koherensen bland EU:s medlemsländer, i alla fall bland de 27 länder som ämnar kvarstå inom unionen. Medan Storbritannien har haft problem med hur man ska hantera Trumps politik (den gör Brexit svårare samtidigt som man mer än på länge är beroende av amerikanskt stöd) har andra EU-länder balanserat Trumps utspel med stöd för en aktiv klimatpolitik, stöd för Nato såväl som EU samt nya initiativ för frihandelsavtal med länder som Australien, Nya Zeeland och Mexiko (se Sverker C. Jagers, Frida Nilssons och Thomas Sterners kapitel s. 147ff, samt Karolina Zureks kapitel s. 119ff). En fråga där koherensen dock har minskat är värderingar där vissa medlemsstater snarare verkar ha inspirerats av Trumps framgångar i sin kampanj mot EU:s liberala värderingar.

Ser vi till Brexit har effekten hittills varit att de kvarvarande medlemmarna har enats, i alla fall i förhållande till Storbritannien och själva förhandlingarna. EU-kommissionen har fått ett tydligt mandat och den splittring i förhållande till förhandlingen som befarats har inte besannats. Även inom andra politikområden kan Brexit sägas ha ökat koherensen, antingen för att Storbritannien inte längre stoppar utvecklingen eller för att de kvarvarande länderna har känt sig nödgade att manifesteras enighet och fortsatt dynamik i samarbetet. Det försvarspolitiska samarbetet har till exempel tagit stora steg sedan britternas omröstning: beslut om ett nytt begränsat högkvarter, upprättandet av en fond för försvarsmaterielsamarbete samt ett förstärkt engagemang för att realisera ett utökat samarbete inom mindre grupper inom ramen för ett så kallat permanent strukturerat samarbete som EU-fördragen stipulerar. Här finns det givetvis flera orsaker såsom den interna institutionella utvecklingen med en ambitiös ny global strategi, samt valet av en amerikansk president som på olika sätt signalerat att européerna bättre måste kunna ta ansvar för sin egen säkerhet. Men när britterna kort efter sin omröstning intog en betydligt mer tillåtande inställning till frågor som högkvarter, budget och permanent strukturerat samarbete ökade koherensen. Denna effekt multiplicerades av att andra tidigare försiktigare länder (såsom Sverige) insåg att det politiska priset för att agera bromskloss nu ökade när Storbritannien släppt sitt motstånd, vilket således ledde till en mer samarbetsvillig linje även i dessa läger. En annan sådan

multiplikationseffekt är att sannolikheten ökar för att de kvarvarande länderna går emot fler majoritetsbeslut inom det säkerhetspolitiska området utan brittiskt motstånd. Möjligheten till majoritetsbeslut är i sig ett verktyg för att skapa koherens för en kollektiv aktör som EU. Slutligen bidrog Brexit till att de kvarvarande länderna upplevde sig tvungna att investera i förstärkt samarbete för att visa dynamik och undvika spridningseffekter av britternas beslut. Även av denna anledning framstod säkerhetspolitiken som ett moget område med brett folkligt stöd för mer samarbete och tydliga behov att fylla.

En annan intern ordningsförändring med bäring på koherens inom unionen är vissa regeringars öppna ifrågasättanden av den liberala demokratins kärnprinciper. Bristen på intern koherens vad gäller liberaldemokratiska värderingar påverkar givetvis unionens egen stadga men också dess möjligheter att med kraft hävda dessa principer externt. De innebär även en sårbarhet för EU som utrikespolitisk aktör då möjligheten för en extern aktör att splittra unionen ökar. Forskare som Mitchell A. Orenstein och Daniel Kelemen har påtalat att EU har ett problem med ”trojanska hästar” vilket innebär att enskilda medlemmar kan stoppa eller tunna ut beslut som drabbar vissa externa parter, senast illustrerat då Grekland stoppade EU:s enade linje om Kinas brott mot mänskliga rättigheter. Eller så kan unionen enas om en viss utrikespolitisk linje (till exempel sanktioner mot Ryssland) samtidigt som vissa medlemmar på nationell basis kan bedriva en direkt motsatt politik, som att skriva egna energiöverenskommelser eller sälja försvarsmateriel till landet i fråga. Ju starkare EU blir som utrikespolitisk aktör desto mer har externa parter att vinna på att försöka begränsa EU:s maktutövning via sympatiskt inställda EU-länder. Denna sårbarhet kan rimligtvis tänkas öka om de antiliberala normer som manifesteras av till exempel Ryssland och Kina i ökande utsträckning ses som eftersträfvansvärda även bland vissa av EU:s medlemsländer.

Kapacitet: förutsättningar för att implementera EU:s politik

Kapaciteten är de samlade resurser som en kollektiv aktör kan använda för att realisera sin utrikes- och säkerhetspolitik. Koherens utan kapacitet utmynnar i ett virtuellt eller symbolpolitiskt aktörskap med försumbara effekter. På samma sätt som president Trumps ovilja att investera i den liberala världsordningen har ökat de europeiska ländernas koherens kan den i viss mån även sägas öka deras kapacitet. Ökade resurser har i flera länder utlovats till områden där USA skär ner, såsom vissa former av riktat bistånd och klimatanpassningsstöd. Även på det säkerhetspolitiska området har tongivande länder som Tyskland tydligt markerat att de tänker öka investeringar men på ett sätt som inte ger sken av att vara en eftergift till Trumps insisterande på att européerna ska betala sina ”skulder” till Nato och USA. Detta innebär i praktiken att resurser kan skapas som är gripbara även för EU och FN, och därmed innebära en viss kapacitetshöjning för EU som aktör. Å andra sidan kan en tydlig konfrontation med Trumpadministrationen äventyra de strategiska resurser (underrättelsematerial, strategisk flygkapacitet, ammunition) som USA under vissa villkor ställt till europeiska länders förfogande. Kapaciteten skulle då givetvis minska.

Även Storbritanniens planerade utträde ur EU hotar potentiellt kapaciteten inom det utrikes- och säkerhetspolitiska fältet. Storbritannien har betydande diplomatiska och militära resurser som de till viss del har ställt till EU:s förfogande. Bara den kapacitet de tillfört det inre analys- och beslutsförberedande arbetet inom rådsstrukturen och EEAS har varit avgörande för utvecklingen av EU:s aktörskap. Ett exempel är underrättelseområdet, där min egen forskning visat hur Storbritannien spelat en avgörande roll såväl på som bakom scenen. Det brittiska bidraget till EU:s civila och militära operationer har varit mer begränsat under senare år, men deras potentiella kapacitet är alltjämt en avgörande faktor för den gemensamma europeiska förmågan. Mot denna potentiella förlust av kapacitet måste man ställa det momentum som Brexit varit med om att skapa inom EU:s säkerhetspolitiska samarbete och som diskuterades ovan.

Den ökande koherensen mellan de kvarvarande 27 medlemsstaterna har till stor del syftat till att öka den utrikes- och säkerhetspolitiska kapaciteten genom investeringar i lednings- och planeringskapacitet, försvarsmaterielsamarbete inom eftersatta områden samt effektiviseringsvinster och synergier genom mer samordning av nationella försvarsinvesteringar. Vad nettoeffekten för kapaciteten blir genom dessa förändringar är svårt att säga men en faktor som talar för en positiv nettoeffekt är att Storbritannien ser ut att vilja ha ett fortsatt mycket nära samarbete med EU på det säkerhetspolitiska området. Deras säkerhetspolitiska positionspapper i Brexit-förhandlingarna som släpptes i september 2017 indikerar ett aktivt deltagande i planering av missioner, deltagande och finansiering av dessa samt ett antal områden för fortsatt samarbete, inklusive projekt inom ramen för den Europeiska försvarsbyrån. Om Brexit på detta sätt skulle leda till en ny dynamik mellan EU-27 utan att i realiteten utesluta brittiskt kapacitetstöd i framtiden vore nettoeffekten tydligt positiv för det samlade europeiska kapaciteten. Detta kan till viss del hämmas av tänkbara tillväxtnedskärningar, framför allt i Storbritannien, men hänsyn till det förestående brittiska utträdet ur EU.

Även de interna klyftorna mellan medlemsländer kan ha effekt på kapacitet. Beredvilligheten att ställa resurser till förfogande är en temperaturmätare på solidariteten inom unionen då alla medlemsländer inte nödvändigtvis ser samma hotbilder och har samma intressen. Traditionellt har en balans sökts mellan åtgärder och utgifter kopplade till syd och till öst. Med Storbritannien på väg ut kan det tänkas att EU:s fokus vrids söderut, vilket skulle kunna rubba den rådande balansen och i längden medlemmarnas vilja att skjuta till kapacitet. Detta i synnerhet om värderingskonflikterna inom unionen utvecklas till en tydlig konflikt mellan de så kallade Visegradländerna (Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern) och resten av EU.

Sammantaget pågår ett betydande kapacitetshöjande arbete inom unionen som har tydliga kopplingar till turbulensen i den transatlantiska och europeiska ordningen. Däremot verkar denna kapacitetshöjning inte i grunden utmana dessa ordningar. Snarare kan man säga att EU:s roll som säkerhetspolitisk aktör renodlas i denna utveckling. Den kapacitetsökning som nu sker förstärker EU:s roll

som en bred säkerhetspolitisk aktör med fokus på småskalig kris-
hantering, diplomati och bistånd. Även om Storbritannien söker ett
nära samarbete med EU kommer Nato att vara deras huvudsakliga
plattform för engagemang i europeisk säkerhet. Detta i kombination
med Rysslands uppenbara brott mot Europas efterkrigsordning gör
att Nato tydligt återvänder till sin grundläggande funktion av euro-
peiskt territorialförsvar med beredskap för mer krävande krishante-
ringsinsatser i Europas närhet. Effekten blir att den arbetsfördelning
som rått mellan EU och Nato har befästs och förstärkts, i alla fall i ett
kort till medellångt perspektiv.

Kontext: världen omkring EU och dess förväntningar

Kontexten är efterfrågan och acceptansen för europeiskt aktörskap i
de regioner och inom de policyområden där EU har ett intresse av att
påverka. Till viss del har detta beaktats ovan genom fokus på direkta
effekter av turbulens i ordningen. Men förändringar i ordningen och
de parallella paradigmen av geopolitik och globalisering som diskuteras
ovan får även en indirekt effekt genom påverkan på den kontext som
EU kan tänkas verka i. Om den amerikanska synen på den liberala
världsordningen inte bara är en produkt av president Trump, utan
snarare är effekten av en övergripande förändring i USA:s syn på
omvärlden, väcks frågan om europeiskt aktörskap på ett mer funda-
mentalt sätt. Kommer EU att vara berett att öka investeringar för att
upprätthålla element av den rådande ordningen, till exempel i samar-
bete med Kanada, Mexico, Japan, Australien, Nya Zeeland som man
nu för handelsförhandlingar med? En annan fråga är om USA:s mer
tillbakadragna roll i Europas närområde (som påbörjades långt innan
president Trump blev vald) kommer att öka efterfrågan på europe-
iskt engagemang. Tidigare studier av eurokrisen och dess betydelse
för europeiskt aktörskap visade att den modell av samarbete som
Europa manifesterar och den verktygslådan den hanterar var fortsatt
efterfrågad, till exempel i Nordafrika och Afrika söder om Sahara,
trots utmanande krisår. Då länder i dessa regioner har mycket att

vinna på breda säkerhetslösningar och interregionalt samarbete kan det antas att det resulterar i fortsatt acceptans och efterfrågan av europeiskt engagemang även i tider av global turbulens och en mer nedtonad amerikansk roll.

Det kan också antas att skiftet från ett globaliseringsparadigm till en större roll för geopolitikens logik har en asymmetrisk effekt på Europa och i längden dess aktörskap. En jämförelse mellan EU:s tongivande medlemsländer, Tyskland och Frankrike, tjänar här som en illustration. För Tyskland är utvecklingen i Ryssland och USA ett hot där båda relationerna varit centrala för tysk ekonomi och säkerhet. En mer hårdhänt maktpolitik utmanar Tyskland som investerat i regelstyrda och institutionaliserade internationella relationer. För Frankrike innebär turbulensen i ordningen såväl problem som möjligheter. Man har inte på samma sätt som Tyskland en lika betydande relation till Ryssland och man är mentalt, strategiskt och resursmässigt bättre rustade för en världsordning som lämnar mer plats för geopolitikens logik. Med Storbritannien på väg ut är man den enda kvarvarande EU-medlemmen med kärnvapen, permanent säte i FN:s säkerhetsråd och en tradition av att tydligt artikulera nationella intressen. På detta sätt skulle en ordning med mer av geopolitik tillåta Frankrike en centralare roll inom EU och en möjlighet att balansera Tyskland i en relation som på senare år blivit allt mer obalanserad. Den politiska logiken globalt och i närområdet påverkar på detta sätt medlemsländernas ställning och i slutändan deras roll inom europeiskt kollektivt handlande. Ett annat exempel är EU-kommissionens roll i mycket av den politik som EU bedriver gentemot närområdet. Kommissionen ansvarar för utvidgningsmekanismer och program riktade mot närliggande länder. Denna arbetsfördelning har lett till kritik mot att även länder i närområdet som saknar utvidgningsperspektiv har behandlats enligt samma logik, det vill säga en relativt teknokratisk relation där EU:s medlemsländer har en mindre roll. I takt med att allt fler länder i närområdet har blivit politiskt instabila, och Ryssland för en aktiv destabiliseringspolitik i delar av regionen, har EU:s förhållningssätt framstått som naivt och blodfattigt. Skulle den rådande trenden av mer geopolitisk logik även i närområdet accentueras, kan EU-

kommissionen få tänkas stå tillbaka för medlemsländer som vill föra en aktivare och traditionellare utrikespolitik gentemot länderna i närområdet. På det sättet förändras EU:s aktörskap som en reaktion på kontextuella förändringar.

Sammanfattningsvis är det för tidigt att bedöma vad den turbulenta ordningen har för långsiktiga effekter på kontexten som EU verkar i. Men det faktum att globaliseringens och geopolitikens logik samexisterar även i vår region gör att EU som helhet är en mer accepterad och efterfrågad aktör på vissa områden än på andra. Som illustrerats kan en sådan logik även skifta balansen mellan EU:s medlemsländer och institutioner som sinsemellan har olika förutsättningar att verka på en globaliserad eller en geopolitisk spelplan. Detta stärker den bild som initialt målades upp av en fragmenterad världsordning med fickor och fält av samarbete.

En bättre avvägning mellan mål och medel kan stärka EU:s aktörskap och Europas autonomi

Detta kapitel har analyserat turbulensens effekter på EU:s aktörskap i den liberala världsordningen. Tre dimensioner av tilltagande oordning (den amerikanska ambivalensen till den liberala ordningen, det brittiska utträdet från ett samarbete som manifesterar denna ordnings grundvärden och ett fåtal europeiska länders opposition mot dessa liberala värden i sig) har analyserats med bäring på EU:s koherens, kapacitet och kontext. Vad gäller koherens har såväl Trumps agerande som Storbritanniens val att lämna EU ökat sammanhållningen bland unionens kvarstående medlemmar. Det ska dock påpekas att effekten av att unionen förlorar en aktör som ibland hindrat fortsatt integration också kommer att blottlägga klyftor, till exempel mellan Tyskland och Frankrike, som tidigare inte visat sig. Samtidigt innebär den interna splittringen i synen på liberaldemokratiska kärnvärden ett tydligt hinder för samsyn på det utrikespolitiska området och att risken för ”trojanska hästar” ökar. Även EU:s kapacitet till handling, både med avseende på materiella och institutionella resurser, lär påverkas men i mer oklar riktning.

Ett sammanbrott av den internationella ordningen, till exempel i form av ett havererat världshandelssystem, skulle slå hårt mot Europa. Vidare skulle förlusten av Storbritanniens kapacitet på det utrikespolitiska området vara högst kännbar för EU:s potentiella aktörskap. Nettoeffekten av den ökade koherensen inom EU efter Brexit-omröstningen (som främst manifesterar sig genom en rad kapacitetsökande åtaganden) och de kapacitetsförluster som Brexit i sig skulle innebära är svåra att förutse. Dock är det rimligt att anta att om Storbritannien etablerar en lika nära relation till EU:s försvars- och säkerhetspolitik som de stipulerat i sitt positionspapper skulle nettoeffekten av Brexit bli en kapacitetsökning. EU27 skulle då öka sin kollektiva förmåga samtidigt som Storbritannien rör sig från skeptisk medlem till konstruktiv partner. I relation till denna utveckling är kapacitetseffekterna av den interna värdeklifftan av mindre betydelse. Slutligen kan turbulensen i den liberala ordningen på sikt även påverka den kontext som EU verkar i och som i någon mening formar unionens aktörskap. Ett USA som minskar sin närvaro i Europas grannskap skulle med sannolikhet öka efterfrågan på europeiskt engagemang. På samma sätt lär ett amerikanskt ointresse för fortsatt multilateral handelsliberalisering öka efterfrågan på bilaterala handelsavtal med EU. Men kontextuella förändringar orsakade av den fragmenterade ordningen är inte bara till EU:s fördel. En mer geopolitisk logik i närområdets internationella relationer skulle försvaga EU, i alla fall utifrån de verktyg, mekanismer och värderingar som i dagsläget styr dess utrikespolitik.

Sammantaget kan EU sägas bli en smalare och vassare aktör i ett allt svårare strategiskt landskap. Utan Storbritannien, men med större kapacitet och ökad samstämmighet mellan institutioner och kvarstående medlemmar, kan unionen bli effektivare, dock i förhållande till ett mer begränsat antal uppgifter. Småskalig konflikthantering, medling, cyber- och hybridfrågor och andra områden som gynnas av unionens breda verktygslåda lär stå i fokus, medan mer krävande militära insatser fortsatt ligger långt in i framtiden. Detta har ett antal implikationer för Europas säkerhet och autonomi. För det första lär relationen mellan Europas säkerhetsinstitutioner bli tydligare. Den förstärkning av EU:s aktörskapacitet som diskuteras ovan ökar

unionens förmåga att leva upp till de ambitioner som redan finns inom den gemensamma utrikes- och försvars- och säkerhetspolitiken. På detta sätt förstärks den arbetsfördelning som i praktiken redan finns med Nato som alltjämt kommer att ansvara för kontinentens territorialförsvar. Denna arbetsordning cementeras ytterligare av det faktum att Storbritannien som ett led i sin ambition att ta ansvar för europeisk säkerhet lär förstärka sina Natoåtaganden. För det andra har denna utveckling en något tvetydig effekt på ambitionerna kring europeisk strategisk autonomi. Å ena sidan ökar EU:s förmåga att planera och utföra mindre insatser med egna resurser, å den andra så är det svårt att se att EU kommer att kunna vara plattformen för mer krävande militära insatser efter Storbritanniens utträde. Detta på grund av såväl briterernas kapacitet som strategiska kultur, vilka framöver kommer att fattas EU. Men med president Trump i Vita huset lär inte en europeisk autonomi manifesteras genom en europeisk pelare inom Nato, vilket är en gammal tanke som ibland återupplivas. Med tanke på Trumps tveksamma och föränderliga syn på Nato, har de europeiska Natoländerna all anledning att till fullo integrera sin samverkan med amerikanska trupper, inte isolera sitt bidrag till Nato i form av en autonom europeisk del. Slutsatsen blir att i den mån europeiska länder kan agera autonomt i mer krävande militära insatser lär det ske inom ramen för en koalition av frivilliga och tillräckligt starka stater. EU är dock inte irrelevant i detta scenario, men dess roll är i sådana fall en möjliggörande och kapacitetshöjande aktör för vissa av koalitionens medlemmar, inte som beslutsforum. Sammanfattningsvis har olika dimensioner av fragmentering av den liberala ordningen i Europa och globalt, stora effekter på EU:s aktörskap. Dock går dessa effekter åt delvis olika håll och påverkar aktörskapets delar (koherensen, kapaciteten och kontexten) i olika grad. Utvecklingen mot ett starkare men i viss mån också mer begränsat aktörskap, och effekterna av den interna och externa oförutsägbarhet som den fragmenterade världsordningen genererar, gör att vissa handlingsrekommendationer är påkallade på europeisk nivå.

För det första bör EU stärka förmågan att vara en *strategisk* aktör, inte blott en aktör. Som forskaren Kjell Engelbrekt har poängterat är det just samspelet mellan aktörskapets beståndsdelar som ger

upphov till en strategisk aktör. Koherens ska inte bara innebära samsyn utan samsyn om övergripande och långsiktiga mål; kapacitet ska ses i förhållande till just dessa mål och såväl målen som medlen ska vara avvägda gentemot den kontext vari de ska genomföras. Ett strategiskt aktörskap kräver med andra ord en intern prioritering av mål och medel, en konstant analys och informationsinhämtning om den kontext man söker verka i och en pågående lärandeprocess där utfallet av tidigare handlingar och aktiviteter påverkar det framtida agerandet. För en kollektiv aktör som EU krävs det med andra ord en hög nivå av informationsdelning mellan medlemmarna för att uppnå en tillräcklig kunskap om omvärlden och varandras preferenser. Här finns det en mängd steg att ta och detta har beskrivits i tidigare forskning om informationshantering och aktörskap. Som exempel skulle EU bättre kunna tillvarata och utveckla den analytiska kapaciteten vid unionens externa representationer för att öka omvärldanalytisk kapaciteten i Bryssel och i huvudstäderna. Likaså skulle unionen gemensamt kunna träna underrättelseanalytiker, för att på sikt bygga upp det förtroende som behövs för mellanstatligt informationsutbyte.

För det andra bör unionen försöka minimera såväl osäkerheten som kapacitetsförlusten som följer av Storbritanniens utträde ur unionen. Det finns goda anledningar att knyta Storbritannien så nära som möjligt på en rad områden såsom underrättelsesamarbete, krishantering, försvarsmaterielfrågor, kontraterrorism med mera. Men risken är att EU:s säkerhetspolitiska relation till Storbritannien då utvecklas till en serie avtal och praktiska arrangemang på avgränsade områden, utan övergripande strategisk inriktning och politiskt ägandeskap. Därför bör ambitionen vara att komplettera dessa överenskommelser med en övergripande politisk avsiktsförklaring. En sådan säkerhets- och solidaritetspakt mellan EU och Storbritannien skulle öka förutsägbarheten och det strategiska värdet av den framtida relationen. Detta är av särskild vikt för dem av EU:s medlemsländer som inte är medlemmar av Nato.

Slutligen bör EU förbereda sig på att ta ett större ansvar för den liberala ordningen, inom och utanför Europa. Som detta kapitel har visat påverkas Europa och EU i allra högsta grad av illiberala trender,

såväl globalt som lokalt. Mycket av den oro som många européer har känt inför president Trumps politik (tvekan inför Natos artikel 5, ointresset för europeisk integration och dess institutioner, motståndet mot internationella organisationer och frihandel) är i någon mening en effekt av hans syn på den liberala världsordningen och hur denna ordning förfördelar USA. Om Trump själv inte är orsaken till den amerikanska omsvängningen i förhållande till ordningen utan snarare ett symptom på en mer strukturell förändring inom USA måste EU förbereda sig på att ta ett större ansvar för att upprätthålla delar av denna ordning. Det skulle kunna handla om mer stöd till multilaterala institutioner eller regelbaserat samarbete samt ledarskap inom områden såsom miljö-, cyber- och rymdfrågor. Att ta ledarrollen för liberala ordningsfrågor globalt kräver dock lokal acceptans och insikt om värdet av dessa. Det framstår här som nödvändigt att EU, och inte minst dess medlemsländer, framhärdar om den värdegemenskap unionen enligt fördragen vilar på.

Källor och litteratur

Detta kapitel bygger på statsvetenskaplig litteratur inom tre olika fält, såväl som min egen forskning på området. Ett standardverk om den internationella ordningen och dess förändring är Robert Gilpins *War and change in world politics* (Cambridge University Press, 1983). För ett antal aktuella statsvetenskapliga perspektiv på hur Gilpins verk kan ses i förhållande till dagens turbulens i världsordningen rekommenderas samlingsvolymen *Power, Order and Change in world politics* som har redigerats av John Ikenberry (Cambridge University Press, 2014). Två andra verk av Ikenberry är här värda att nämna: *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton University Press, 2011) och *The End of the West? Crisis and change in the Atlantic order* (Cornell University Press, 2008) där Ikenberry tillsammans med Jeffrey Anderson och Thomas Risse har samlat en volym artiklar som diskuterar risken för Västs politiska fall efter Irakkriget 2003 – en diskussion som med fördel kan läsas som relief mot dagens turbulens mellan västmakterna.

I detta kapitel görs flera kopplingar mellan ordning och aktörskap. För en tidig diskussion av aktörskapets beståndsdelar för EU, se Gunnar Sjöstedts *The External Role of the European Community* (Saxon house, 1977). För en nutida sammanfattning av aktörlitteraturen, se Joachim A. Koops *The European Union as an Integrative Power: Assessing the EU's "Effective Multilateralism" with NATO and the United Nations* (VUB University Press, 2011). Det analytiska ramverket jag använder i detta kapitel beskrivs utförligare i min artikel om eurokrisens effekter på det europeiska aktörskapet "The Implications of the Euro Crisis for European Foreign Policy: Lessons from Crisis Management and International Trade" (*European Foreign Affairs Review*, 4, 2014). Forskarna Mitchell A. Orenstein, och Daniel Kelemen har skrivit om hur EU:s aktörskap är särskilt sårbart i förhållande till värderingsmässigt avvikande medlemsstater i artikeln "Trojan Horses in EU Foreign Policy" (*Journal of Common Market Studies Volume*, 55:1, 2017).

Slutligen diskuteras hur EU:s aktörskap är strategiskt och i vilken mån det skänker unionen autonomi. Här finns det en bred flora av verk inom såväl statsvetenskaplig forskning som rapporter. Jan Hallenbergs och Kjell Engelbrekts redigerade volym *European Union and Strategy – An Emerging Actor* (Routledge, 2008) ger en god introduktion. Detta verk har följts upp av Laura Chappell, Jocelyn Mawdsley och Petar Petrov i volymen *The EU, Strategy and Security Policy: Regional and Strategic Challenges* (Routledge, 2016). I en rapport från Utrikespolitiska institutet analyserar jag hur turbulensen orsakad av Trump och Brexit påverkar säkerhet och strategi i Europa, se *Transatlantic turbulence and European security: Effects of President Trump's foreign policy agenda and Brexit* (Utrikespolitiska institutet, 2017). För en diskussion om hur informationsutbyte och analysförmåga ökar den strategiska kapaciteten för EU, se även min rapport *Intelligence and decision-making within the Common Foreign and Security Policy* (Sieps, 2015:22epa).

EU:s egen globala strategi *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, där begreppet autonomi får en renässans, är också värd att läsa i sammanhanget och den nås här: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/pages/files/eugs_review_web_13.pdf

Brexit, Trump och den globala frihandeln

av Per Cramér

De politiska processer som låg bakom den brittiska folkomröstningen om ett fortsatt medlemskap i EU och valet av Donald Trump till president i USA visar påtagliga likheter. De framgångsrika kampanjerna om väljarnas gunst präglades hos såväl Trumplägret som Brexitförespråkarna av tydligt populistiska budskap. Detta återspeglades bland annat i utpräglad nationalistisk retorik med kritik av ingångna internationella handelsavtal och överstatliga tvistlösnings-system. Samtidigt är det viktigt att observera den skilda karaktären av dessa två politiska beslut: Storbritanniens beslut om att lämna EU utgör ett avgörande beslut i en specifik fråga med omfattande följdverkningar medan valet av en ny amerikansk president medför en betydligt mer svårdefinierad förändring av den övergripande inriktningen för landets utrikeshandelspolitik.

Syftet med detta kapitel är att bidra till en fördjupad förståelse för hur denna politiska utveckling i två stater påverkar, och kan komma att påverka, strukturen för reglering av villkoren för internationell handel. Kapitlet inleds med en historisk tillbakablick på utvecklingen av internationell handelsreglering. Ett särskilt fokus anläggs därefter mot utvecklingen av EU:s respektive USA:s bilaterala och regionala avtalsrelationer. Mot denna bakgrund presenteras analyserande redogörelser för de konkreta konsekvenser i strukturen för internationell handelsreglering som har följt, och sannolikt kommer att följa, av de politiska förändringarna i USA och Storbritannien. Analysen tjänar till att definiera ett antal trender för den framtida utvecklingen med utgångspunkt i de konkreta förändringar som ägt

rum, samt placera in dessa trender i ett större sammanhang och relatera dem till historiska erfarenheter. Kapitlet avslutas med en reflektion kring vad EU kan och bör göra för att försöka stärka förtroendet för multilaterala institutioner för främjandet av global frihandel. I detta sammanhang är det av yttersta vikt att EU och Storbritannien förmår komma överens om en övergångslösning för perioden mellan det att det brittiska utträdet fullbordas och nya långsiktiga avtalsrelationer etablerats mellan parterna.

Global frihandel i ett historiskt perspektiv

Det nutida systemet för reglering av villkoren för internationell handel genom ömsesidiga avtal på multilateral, regional och bilateral nivå utgör en relativt sentida företeelse. Från mitten av 1800-talet kom merkantilismens långvariga dominans successivt att undanträngas för en allt starkare insikt om de välståndsvinster som följer av att utnyttja staters komparativa fördelar genom internationell handel. Det internationella ekonomiska systemet under *la belle époque*, från 1860-talets början fram till det första världskrigets utbrott 1914, kännetecknades av en stark ekonomisk tillväxt driven av snabb teknologisk och vetenskaplig utveckling och en hög grad av internationalisering. Under denna tidsperiod rådde relativ fred mellan europeiska stormakterna inom ramen för det maktbalanssystem som grundlagts vid Wienkongressen 1815. Den successivt tilltagande konkurrensen mellan de europeiska stormakterna utspelades främst utanför Europa i uppbyggnaden av koloniala imperier. Vidare kom allt större vikt att fästas vid reciprocitet i handelsrelationer mellan industrialiserade stater och mellan dessa utvecklades ett tätt spunnet nätverk av bilaterala ömsesidiga handelsavtal. Utöver begränsningar av direkta handelshinder var en kärna i dessa avtal förpliktelsen om icke-diskriminering mellan handelspartners, det vill säga att varje handelspartner skall behandlas som den mest gynnade handelspartnern (Mest Gynnad Nation-principen, MGN). Villkoren för handel och kapitalflöden mellan dessa stater kom även att stabileras genom att merparten av de nationella valutorna knöts till en guldmyntfot.

Militära instrument användes för att etablera imperiestrukturer inom vilka ett högt mått av asymmetrisk ekonomisk integration mellan kolonialmakt och koloni utvecklades och för att öppna nya marknader, såsom Japan och Kina. Väpnade framgångar kom därvid att befästas genom bilaterala handelsavtal mellan europeiska stormakter och utomeuropeiska stater. Kärnan i dessa avtal var enkelriktade förpliktelser för den utomeuropeiska staten om att medge marknadstillträde och att inte diskriminera mellan handelspartners. Syftet med denna imperialistiskt färgade tillämpning av MGN-principen var att minska risken för konflikter mellan de europeiska stormakterna. En begränsad utveckling av multilateral reglering för internationell handel kom till stånd först under slutet av 1800-talet, då spänningarna mellan de europeiska stormakterna var tilltagande och systemet av bilaterala handelsavtal börjat falla sönder. Denna multilaterala reglering kom främst att fokuseras mot villkoren för handel under krigstid genom de konventioner rörande villkoren för handelsblockader, handel med kontraband och neutrala staters rätt att bedriva handel med krigförande stater, vilka undertecknades vid fredskonferenserna i Haag 1899 och 1907. Dessa fredskonferenser utgjorde ett försök att stabilisera det komplicerade maktbalanssystem som utvecklats i Europa sedan Wienkongressen, ett försök som misslyckades och upptrappningen av konkurrensen mellan Europas stormakter ledde kort därefter till ett stormaktskrig av tidigare oanade dimensioner.

Det första årtiondet efter det första världskriget andades framstegsoptimism präglad av kulturell modernism, demokratins genombrott i Europa, ekonomisk tillväxt, ökande internationell handel och en stark tro på samverkan inom ramen för internationella organisationer. Genom Nationernas förbunds stadga begränsades för första gången staters rätt att använda väpnat våld i sina inbördes relationer. Vidare etablerades en rad organisationer för multilateralt funktionellt samarbete, mest betydelsefullt den internationella arbetsorganisationen (ILO). Det uttryckliga motivet bakom inrättandet av denna organisation var en övertygelse om att en stabil fredsordning förutsätter social rättvisa. Denna multilaterala utveckling parades med försök att återskapa det system för reglering av internationella handelsvillkor som existerat under det senare 1800-talet. Ett stort

antal stater kom under denna period att ingå ömsesidiga bilaterala avtal om liberalisering av handelsvillkor och icke-diskriminering genom tillämpning av MGN-principen. Under 1920-talet kom även guldmyntfoten att återinföras i ett stort antal stater.

Det tidiga 1920-talets framstegsoptimism kom emellertid mycket snabbt att förbytas i ett förlopp av snabbt sönderfallande samhällssystem. Den ekonomiska depression som följde på borskraschen i New York 1929 ledde till snabbt krympande ekonomisk aktivitet, tilltagande social oro och ett sammanbrott för de politiska systemen i ett stort antal stater. I flertalet västeuropeiska stater eroderade de demokratiska systemen för att ersättas med populistiska, auktoritärt präglade nationalistiska regimer av olika schatteringar. Nationalismen kom delvis till uttryck i en tilltagande protektionism i form av direkta handelshinder, valutaregleringar och devalveringar i syfte att stärka den egna nationens internationella konkurrenskraft. Guldmyntfoten, vars tillämpning bedömdes ha försvårat för många stater att parera den ekonomiska recessionen, övergavs av de flesta stater under 1930-talets början. Kombinationen av ekonomisk depression och ökade handelshinder ledde till att utrikeshandeln blev i det närmaste obefintlig för ett stort antal stater.

Även de förhoppningar som knutits till utvecklingen av internationell samverkan och en global fredsordning inom ramen för Nationernas förbund kom att krossas under det tidiga 1930-talet då organisationens kollektiva säkerhetssystem bröt samman och ett flertal stater valde att lämna organisationen. I denna miljö kom auktoritära regimer i flera stater att få en alltmer militärt aggressiv karaktär och de existerande institutionerna för internationell samverkan kunde inte förhindra utbrottet av ett andra världskrig.

Regleringen för internationell handel i den liberala världsordningen efter 1945

Kort efter det andra världskrigets slut, etablerade krigets segrarmakter, genom FN-stadgan, ett globalt system för kollektiv säkerhet. Den krigstida alliansen kom emellertid snabbt att falla sönder för

att ersättas av ett kallt krig mellan två nukleärt bestyckade stormaktsblock. Inom ramen för denna bipolära maktbalans utvecklades snabbt två parallella konkurrerande ekonomiska system. Samtidigt som internhandeln inom dessa block expanderade i enlighet med radikalt olika teoretiska ramar, kom handeln mellan blocken att vara hårt reglerad och mycket begränsad, till stor del motiverat av behovet av att värna säkerhetspolitiska intressen. Genom upprättandet av *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1947 skapades för första gången ett ömsesidigt multilateralt regelverk för villkoren för varuhandel. Bland väserländska stater utvecklades GATT som en av flera viktiga institutioner i den så kallade Bretton Woods-ordningen. GATT-systemets grundbult var, och är, det generella förbud mot diskriminering mellan handelspartners som stadfästes genom MGN-principen; att alla tillträdande stater skall behandla alla andra tillträdande stater som den mest gynnade handelspartnern. I dess multilaterala form kom MGN-principen att bli en utgångspunkt för att inom medlemskretsen etablera en jämn handelspolitisk spelplan. Avtalet innehöll emellertid ett viktigt undantag från MGN-principen för att, under kontrollerade former, möjliggöra etableringen av bilaterala eller regionala preferensområden i form av frihandelsavtal och tullunioner. Därigenom etablerades, inom systemet, ett spänningsfält mellan multilateralism, regionalism och bilateralism.

Under de följande decennierna kom GATT-systemet att utvecklas vid en serie multilaterala förhandlingsrundor, varvid regelverket förtydligades och tullarna för handel med industrivaror sänktes radikalt, om än successivt. Vidare expanderade medlemskretsen till att 1990 ha ökat från de ursprungliga 23 till 99. Samtidigt återopades även undantagen från MGN-principen i allt större omfattning. Antalet regionala handelspolitiska preferensavtal kom att öka starkt samtidigt som den multilaterala ordningen utvecklades. I vilken utsträckning dessa två samtidiga utvecklingslinjer var komplementära eller konkurrerande kom det snart att råda starkt delade meningar om. I detta sammanhang utgör etableringen av den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) 1957 ett tydligt och banbrytande exempel på fördjupad regional ekonomisk integration i form av en tullunion. Med utgångspunkt i tullunionen stadfästes målsättningen

att etablera en gemensam marknad med fritt flöde av produkter; varor och tjänster, samt produktionsfaktorer; arbetskraft och kapital. Som en logisk konsekvens av tullunionen etablerades en överstatlig utrikeshandelspolitik med en exklusiv kompetens för EEG att ingå internationella handelsavtal.

Såväl utvecklingen av GATT som etableringen av de europeiska gemenskaperna utgör exempel på funktionellt internationellt samarbete, i samklang med de teorier som utvecklats av historikern och statsvetaren David Mitrany under det tidiga 1940-talet. Detta teoribygge, som brukar beskrivas som en föregångare inom studiet av regional integration, utvecklades mot bakgrund av erfarenheterna av den destruktiva kraft som mellankrigstidens sköra bilateralism och eskalerande protektionism inneburit. Den bärande tanken var att genom den successiva utvecklingen av multilaterala samarbeten, inom avgränsade områden av huvudsakligen teknisk-rättslig karaktär, öka det ömsesidiga beroendet mellan stater. Syftet var att därigenom främja det ömsesidiga förtroendet mellan de deltagande staterna och öka kostnaden för mellanstatliga konflikter. Det skall emellertid i detta sammanhang även noteras att Mitrany pekade på spänningsfältet mellan regionalism och multilateralism och hissade en varningsflagga för att exkluderande regionala samarbetsstrukturer kan finna ett behov av verkliga eller föreställda externa fiender för att stärka den inre sammanhållningen. Långtgående regional eller bilateral samverkan, som inte effektivt inordnas i en multilateral struktur, riskerar därmed, enligt Mitrany, att långsiktigt bidra till uppkomsten av internationella spänningar.

Efter Berlinmurens fall och det sovjetiska imperiets sönderfall under 1990-talets inledande år, kom det västliga ekonomiska systemet att få en global och starkt multilateral prägel (se även Björn Fägerstens kapitel s. 33ff). GATT-systemet kom att utgöra grunden för etableringen av Världshandelsorganisationen (WTO) 1995. WTO:s medlemskrets expanderade därefter för att 2017 innefatta 164 stater, vilka tillsammans idag står för över 95 procent av världshandeln. Avgörande steg i denna process var anslutningen av Kina 2001 och Ryssland 2012. Tillkomsten av WTO och organisationens följande expansion skedde i ett skede av mycket stark tilltro till utvecklingen av

en väl fungerande multilateral världsordning grundad på den värdebas som efter 1945 utvecklats i västvärlden; en miljö som kanske bäst illustreras av statsvetaren Francis Fukuyamas hävdande att världen efter Sovjetunionens fall nått historiens slut i och med den liberala demokratins och marknadsekonomin triumf. Vid 2000-talets inledning hade WTO-systemet kommit att etableras som en global uppförandekod för internationell handel med varor (GATT) och tjänster (GATS) samt minimiregler för skydd av immateriella rättigheter (GATRIps) med ett specialiserat överstatligt tvistlösningssystem (DSU). Genom etableringen av ett oberoende tvistlösningssystem stärktes regelverkets normativitet och en omfattande praxis för reglernas uttolkning har därefter utvecklats.

Den fortsatta utvecklingen av WTO:s regelverk genom multilaterala förhandlingar inom ramen för Doharundan (*Doha Development Agenda*), vilken inleddes 2001, kom emellertid snart att gå i stå, främst som en följd av intressekonflikter mellan utvecklingsländer och etablerade industriländer. Förhandlingarna fortsätter 2018 på sparläga med mycket få konkreta framsteg. Delvis som ett substitut för en fallande multilateralism, har antalet regionala ekonomiska samarbeten, i form av tullunioner och frihandelsområden, ökat mycket snabbt. Denna kvantitativa ökning har skett parallellt med en kvalitativ utveckling av ambitiösare avtal om fördjupade ekonomiska relationer vilka, utöver avskaffande av direkta handelshinder, innefattar ömsesidiga förpliktelser om harmonisering och samordning av produktrelaterad reglering, teknisk standardisering, marknadstillträde för tjänstehandel, offentlig upphandling och vissa fall av investeringskydd. Sammantaget har därmed det globala multilaterala idealet som uttrycks i MGN-principen kommit att bli alltmer urholkat. Vidare kan det konstateras att tillväxten i världshandeln avstannat sedan finanskrisen 2008, samtidigt som karaktären av varuhandel successivt förändrats genom en successiv utveckling av alltmer globala värdekedjor och sammanflätade produktionsnätverk (se Alvstam & Lindbergs kapitel i denna volym). Denna utveckling har även parats med ökad användning av handelspolitiska skyddsåtgärder. Sedan den globala finanskrisen 2008, och under den följande ”stora recessionen”, har fler än 1500 utjämnings- och antidumpingtullar införts av stater inom G20-kretsen.

Slutligen skall det noteras att parallellt med att förhandlingarna inom Doharonden gått i stå, har den multilaterala utvecklingen kännetecknats av en ökad medvetenhet om behovet av att hantera gemensamma utmaningar av existentiell karaktär. Detta återspeglas i en rad multilaterala överenskommelser, främst FN:s ramkonvention rörande klimatförändringar (UNFCCC) 1994 med anknutna överenskommelser rörande dess genomförande; Kyotoprotokollet 1997 och Parisöverenskommelsen 2015 (se Jagers, Sterner & Nilssons kapitel i denna volym). Den ökande medvetenheten om behovet av att förändra mänsklighetens agerande för att säkerställa dess långsiktiga överlevnad återspeglas på ett bredare plan i de 17 hållbarhetsmål vilka utgör kärnan i den dagordning för hållbar global utveckling fram till 2030 som antogs av FN:s generalförsamling hösten 2015. Denna utveckling har dock, trots uppenbara funktionella samband, endast i mycket begränsad omfattning kommit att återspeglas i det multilaterala regelverket för internationell handel.

Förändringar inom EU:s och USA:s internationella handelspolitik efter kalla krigets slut

Förändringarna i den geopolitiska situationen efter det kalla krigets slut påkallade en omfattande anpassning av den europeiska integrationsprocessen till en ny verklighet. De tre gemenskaperna EG, EKSG och Euratom kom genom en omfattande materiell fördjupning av samarbetet, i kombination med en successiv geografisk utvidgning, att omvandlas till den Europeiska unionen (EU). Som en konsekvens av denna successiva förändring expanderades gradvis omfånget av EU:s gemensamma utrikeshandelspolitik. Därmed kom, efter Lissabonfördragets ikraftträdande 2009, hela det område som omfattas av WTO-reglering att falla under unionens exklusiva traktatskompetens. Den sedan länge kontroversiella konfliktytan mellan EU-kommissionen och EU:s medlemsstater rörande den yttre gränslinjen för unionens traktatskompetens kom emellertid inte att förtydligas förrän våren 2017 genom EU-domstolens yttrande 2/15 rörande det föreslagna frihandelsavtalet mellan EU och Singapore. I

generella termer fastställde domstolen att EU har exklusiv kompetens att ingå internationella avtal inom hela det utrikeshandelspolitiska området inklusive frågor rörande transporter, skydd av immateriella rättigheter, offentlig upphandling och hållbar utveckling. Samtidigt klargjordes att internationella överenskommelser rörande investeringskydd och investeringar, faller inom kompetens som är delad mellan EU och dess medlemsstater (se Karolina Zureks kapitel i denna volym).

Konfliktfrågan mellan EU-kommissionen och EU:s medlemsstater rörande omfånget av unionens exklusiva traktatskompetens har i praktiken kommit att lösas på ett pragmatiskt sätt genom att alla mer omfattande handelsavtal utformas som så kallade blandade avtal, vilka tillträds genom både beslut i EU:s institutioner och genom ratifikation i samtliga medlemsstater i enlighet med nationella konstitutionella regler. Därigenom upplöses konflikten om suveränitetsanspråk, samtidigt som varje medlemsstat ges vetorätt vid ingående av internationella handelsavtal som går utöver unionens exklusiva kompetensomfång. Detta förfarande har främjat legitimiteten för de avtal som ingåtts. Samtidigt har vetorätten kommit att bli en spelbricka för medlemsstaternas förmåga att påverka specifika aspekter av avtalens utformning och i vissa fall har avtal fördröjts till följd av att en proposition om ratifikation avslagits i en enskild medlemsstat. Talande exempel på detta är när det regionala parlamentet i Vallonien 2016 avslög propositionen om godkännande av frihandelsavtalet med Kanada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, CETA) och det negativa utslaget i den rådgivande nederländska folkomröstningen samma år rörande ratifikation av ett associationsavtal mellan EU och Ukraina. I båda dessa fall kom de slutliga ratifikationsbesluten av Belgien respektive Nederländerna därefter att ske med en eroderad demokratisk legitimitet.

I enlighet med EU:s gällande handelspolitiska strategi från 2015 har unionen en tydlig ambition att ingå fördjupande bilaterala frihandelsavtal med ekonomiskt betydande stater utanför det geografiska närområdet. Enligt strategin skall sådana frihandelsavtal ha en hög ambitionsnivå som kännetecknas av ömsesidiga marknadsöppningar. Sommaren 2017 hade EU ingått denna typ av avtal med

Chile och Sydkorea. Avtal med Vietnam, Singapore och Kanada har undertecknats och ratifikationsprocessen av dessa avtal har inletts. Förhandlingar med Japan står inför att slutföras och i relation till Mexiko, Malaysia, Thailand, Indien, Indonesien och de fyra latinamerikanska staterna inom MERCOSUR fortskrider konkreta förhandlingar, om än i skilda hastigheter. Vidare har EU-kommissionen annonserat intresse av att inleda förhandlingar med Australien och Nya Zeeland.

I denna utveckling har den politiska överenskommelsen om att ingå ett bilateralt avtal med Japan beskrivits av Kommissionen som det för EU enskilt viktigaste steget hitintills. Det anses utgöra en förebild för en ny generation fördjupade handelsavtal mellan avancerade utvecklade ekonomier, speciellt då det innefattar ömsesidiga förpliktelser i relation till internationella överenskommelser och skydd av icke-ekonomiska intressen, bland annat Parisöverenskommelsen. Kommissionen har även knutit en geopolitisk betydelse till utformningen av detta avtal och har uttalat att det kommer att stärka Europas inflytande över utvecklingen av regleringen för världshandeln i enlighet med EU:s kärnvärden samtidigt som det främjar dess intressen. Avtalet med Japan har i detta avseende kommit att få karaktären av ett substitut till det initiativ som EU fäst störst politisk vikt vid under de senaste åren; de på obestämd tid uppskjutna förhandlingarna om ett bilateralt avtal med USA om fördjupad handelsliberalisering och investeringsskydd, som går under beteckningen *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Slutligen skall det noteras att samtliga de fördjupade frihandelsavtal som EU ingått, eller strävar efter att ingå, innefattar områden som, enligt EU-domstolens yttrande 2/15, faller under delad traktatskompetens. Mot bakgrund av erfarenheterna från beslutsprocesserna rörande associationsavtalet med Ukraina och CETA är det inte osannolikt att Kommissionen i framtiden kommer att dela upp avtalsinnehållet för bilaterala handelsrelationer i separata avtal med utgångspunkt i vad som faller inom, respektive utanför, EU:s exklusiva traktatskompetens i enlighet med domstolens yttrande.

Jämfört med EU, har utvecklingen av USA:s bilaterala och regionala handelsavtal varit mindre omfattande och tillkommit senare.

Ett första bilateralt frihandelsavtal ingicks med Israel och trädde ikraft 1985. Därefter etablerades det regionala nordamerikanska frihandelsområdet mellan USA, Kanada och Mexiko (NAFTA) 1994. Under 2000-talet kom landet att ingå ett regionalt frihandelsavtal med en grupp mellanamerikanska stater (CAFTA-DR) samt ett flertal bilaterala frihandelsavtal, av vilka de ekonomiskt mest betydelsefulla är avtalen med Australien, Chile, Singapore och Sydkorea. Denna utveckling accentuerades under Obamaadministrationen genom förhandlingar om att etablera ett regionalt frihandelsområde innefattande Stilla havets kuststater, förutom Kina, Nord- och Sydkorea, *Trans-Pacific Partnership* (TPP), samt det ovan nämnda TTIP om frihandel och investeringar med EU. TPP motiverades, liksom TTIP, av både ekonomiska och geopolitiska överväganden. En tydlig amerikansk tanke var att genom avtalet etablera grundläggande principer för ekonomisk samverkan inom Stillahavsområdet under amerikanskt förmanskap innan det ökande kinesiska inflytandet i regionen omöjliggjorde en sådan utveckling.

Ett ökat ifrågasättande av regleringen för internationell handel

Legitimiteten för den ekonomiska internationalisering som delvis förverkligats genom utvecklingen av multilaterala, regionala och bilaterala regelverk har sedan 1990-talet i ökande grad kommit att ifrågasättas, både i inomstatliga politiska processer och genom utomparlamentarisk opinionsbildning. Detta ifrågasättande har tilltagit i spåren av den globala finanskrisens utbrott 2008 och den därpå följande recessionen. I fråga om utvecklingen av WTO har medlemsstaternas oförmåga att uppnå konkreta resultat inom ramen för Doharundan, lett till minskad tilltro till utvecklingen av en effektiv multilateral reglering av världshandeln. Till detta skall även läggas att WTO-strukturen kritiserats för att den inte i önskvärd grad tar hänsyn till skyddet av icke-ekonomiska samhällsintressen. Den kanske tydligaste kritiken i detta sammanhang rör avsaknaden av koordination mellan WTO-regleringen och multilaterala avtal

rörande grundläggande arbetsvillkor, skyddet av miljöintressen och åtgärder för att motverka klimatförändring. WTO:s passivitet har emellertid lett till att stora delar av denna kritik kommit att fokusera utvecklingen av regionala och bilaterala avtal om villkor för handel och ekonomisk samverkan.

På ett generellt plan har uppfattningen att ekonomisk internationalisering utgör ett hot mot upprätthållande av regler för skydd av icke-ekonomiska intressen, den nationella sysselsättningen och en uppfattning om specifika nationella värden, kommit att få ett allt starkare fotfäste i opinionen i många industrialiserade stater. I debatten blir utvecklingen av mellanstatliga avtal för handelspolitisk liberalisering en tydlig måltavla för kritik, en måltavla som många gånger får en i det närmaste symbolisk karaktär.

På ett liknande sätt har även EU:s interna ekonomiska och politiska integration kommit att kritiseras som ett hot mot nationella intressen. Denna kritik har accentuerats av att de relativa skillnaderna mellan medlemsstaternas ekonomiska och politiska karaktär och prioriteringar, har ökat som en följd av unionens utvidgning *samtidigt* som samarbetet fördjupats på 2000-talet. Tydliga exempel är det till synes permanent låga deltagandet i val till Europaparlamentet, de svajiga ratifikationsprocesserna av fördrag om utveckling av unionen och uttryckliga avvisanden av EU-rättens anspråk på att utgöra en autonom rättsordning som på grund av sin egen karaktär är överordnad medlemsstaternas rättssystem. Såväl Storbritanniens beslut att lämna EU som valet av Donald Trump till presidentposten i USA utgör i sina respektive sammanhang populistiska utflöden av detta ifrågasättande.

Konsekvenser av Brexit

Utan att fördjupa sig närmare i den inrikespolitiska bakgrunden, är det ett faktum att Storbritannien den 23 juni 2016 genomförde en folkomröstning om landets fortsatta medlemskap i EU. Bland förespråkarna för utträde framhölls särskilt, utöver allmänt formulerade argument om återtagande av nationell legislativ och judiciell suveränitet, behovet av att återta kontrollen över personrörligheten

över Storbritanniens gränser. Utträdesprocessen inleddes formellt genom den anmälan om utträde enligt artikel 50 i Fördraget om den Europeiska unionen (FEU) som premiärminister Theresa May sände till Europeiska rådet den 29 mars 2017. Enligt detta stadgande, skall förhandlingarna om ett avtal som fastställer villkoren för utträde slutföras inom två år från anmälan om inte Europeiska rådet, i samförstånd med Storbritannien, beslutar att förlänga denna period. Om inget avtal rörande villkoren för utträde slutits inom den utsatta tidsperioden, skall unionsfördragets tillämpning per automatik upphöra att gälla för Storbritannien. Under de inledande förhandlingarna har det från EU:s sida konsekvent framhållits att det är först efter att en överenskommelse om villkoren för utträdet slutits, och Storbritannien återtagit sin nationella suveränitet inom utrikeshandelspolitiken, som reella förhandlingar om de framtida relationerna mellan Storbritannien och EU kan inledas. I realiteten kommer emellertid, med all sannolikhet, skuggförhandlingar om framtida lösningar att bedrivas parallellt med utträdesförhandlingarna. Detta stöds av det uttryckliga stadgandet i artikel 50 att förhandlingar om utträdesvillkoren skall ske *med beaktande* av den utträdande statens framtida förbindelser med unionen. Ett utträde innebär att Storbritannien återtar nationell suveränitet inom utrikeshandelspolitiken. Landet har då, som självständig medlem i WTO, att etablera nationella tullåtaganden under GATT och åtaganden om marknadstillträde inom tjänstesektorn enligt GATS. Dessa åtaganden utgör därefter en utgångspunkt för landets ingående av handelspolitiska preferensavtal. I syfte att förenkla denna process kan Storbritannien välja att göra unionens befintliga åtaganden till sina egna. Inte desto mindre kräver detta ett godkännande från samtliga 164 medlemsstater i WTO.

Grundprinciperna för de brittiska förhandlingspositionerna i relationen till EU angavs redan i den anmälan om utträde som premiärminister May sände till Bryssel den 29 mars 2017. Positionerna har därefter utvecklats och specificerats i principiella policydokument och specifika ställningstaganden. Av dessa framgår att Storbritannien är införstått med att den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och personer utgör en odelbar helhet. Mot bakgrund av landets uttryckliga

vilja att återta nationell suveränitet rörande regleringen av personrörelser över territorialgränsen utesluts en framtida delaktighet i den fria inre marknaden. Därmed utesluts även ett brittiskt tillträde till EES-avtalet. Likaså betonas vikten av återtagen suveränitet rörande utrikeshandelspolitiken. Av detta följer att Storbritannien utesluter att ingå i en tullunion med EU, vilket förutsätter en gemensam yttre handelspolitik.

Sammantaget innebär detta att Storbritanniens framtida handelspolitiska relationer till EU kan utformas enligt två alternativa linjer:

1) Ett minimalistiskt, men osannolikt, scenario är att dessa relationer enbart skulle komma att regleras genom den multilaterala WTO-strukturen.

2) Den alternativa, och i mina ögon sannolika, lösningen innebär att Storbritannien ingår ett brett frihandelsavtal med EU. Ett sådant ömsesidigt avtal skulle som ett minimum omfatta full frihandel för varor, långtgående marknadstillträde för tjänstehandel, fria kapitalrörelser, marknadstillträde för offentlig upphandling samt regler för ömsesidigt erkännande/standardisering av produktrelaterad reglering, i syfte att begränsa tekniska handelshinder. Vidare kan man förvänta sig att ett sådant avtal även kommer att innefatta grundläggande regler för att underlätta en kontrollerad arbetskraftsrörlighet. Ur ett brittiskt perspektiv finns även ett starkt intresse av att inkludera en särskild överenskommelse om fri rörlighet för finansiella tjänster. Med en sådan lösning skulle rörligheten för varor, tjänster och kapital mellan Storbritannien och EU främjas samtidigt som detta sker på en betydligt lägre integrationsnivå än vad som är fallet idag. Givet den gängse utformningen av frihandelsavtal, kommer avtalet att medge användningen av handelspolitiska skyddsåtgärder i form av antidumpingtullar och utjämningstullar. Under förhandlingarna kan sannolikt viss inspiration hämtas från det nyligen slutförhandlade frihandelsavtalet mellan EU och Kanada (CETA).

Det skall i detta sammanhang understrykas att de kommande förhandlingarna om ett frihandelsavtal mellan EU och Storbritannien kommer att ha en unik och tidigare oprövad karaktär. Detta då de kommer att äga rum mellan parter som idag är förenade genom en långtgående marknadsintegration baserad på en tullunion. Syftet är således inte att reducera existerande handelshinder, utan att på ett kontrollerat sätt begränsa kommande nya handelshinder. Ett framtida bilateralt frihandelsavtal kommer oundvikligen att medföra icke-tariffära handelshinder genom tillämpningen av ursprungsregler och återinförande av gränskontroller. Ett frihandelsavtalsförhållande kommer vidare, med stor sannolikhet, att innebära att de tekniska hindren för den bilaterala handeln successivt ökar som en följd av svårigheterna att långsiktigt upprätthålla principen om ömsesidigt erkännande av produktrelaterad reglering. Till detta skall även läggas att den generella förutsebarheten rörande villkoren för handel mellan Storbritannien och EU kommer att minska jämfört med vad som gäller idag.

Det skall också framhållas att vid ett utträde upphör Storbritannien att vara part till de 39 preferensavtal som EU slutit med sammanlagt 65 utanförstående stater. I detta sammanhang uppkommer en osäkerhet om den stora mängd så kallade blandade avtal som EU och dess medlemsstater har ingått med utanförstående stater. Dessa avtal har både tillträtts av unionen genom beslut i rådet och parlamentet och ratificerats av samtliga medlemsstater, däribland Storbritannien. I de delar dessa avtal materiellt faller utanför EU:s kompetensområde kvarstår Storbritannien som avtalspart på grundval av den nationella ratifikationen. Detta utgör ett särskilt rättsligt-tekniskt komplicerat frågekomplex som måste lösas i samband med utträdesförhandlingarna i nära dialog med berörda icke-medlemsstater.

En pragmatisk lösning på denna problematik är att merparten av de handelsavtal EU ingått med icke-medlemsstater dupliceras genom att Storbritannien ingår motsvarande bilaterala avtal med de berörda staterna. Förutsatt att det finns ett ömsesidigt partsintresse, möter detta sannolikt mycket små hinder för rena handelsavtal utan framåtriktade ambitioner om ett institutionellt närmande till EU, såsom frihandelsavtalet mellan EU och Sydkorea. För den stora mängden

partnerskapsavtal mellan EU och närliggande stater är en rimlig lösning att de frihandelsrelaterade delarna av dessa dupliceras i form av bilaterala avtal mellan Storbritannien och de berörda staterna.

Av större potentiellt intresse är Storbritanniens ambitioner att ingå frihandelsavtal med stater där motsvarande avtal inte ingåtts av EU. Det kanske mest omedelbara exemplet rör USA. Utöver detta eventuella frihandelsavtal, återfinns i officiella brittiska ställningstaganden ett flertal initiativ till att ingå bilaterala frihandelsavtal. Bland önskvärda potentiella avtalspartners nämns uttryckligen Australien, Brasilien, Gulfstaterna, Indien, Kina och Nya Zeeland. Samtidigt står det klart att reella förhandlingar om bilaterala avtal mellan Storbritannien och dessa stater inte kan genomföras förrän efter det att landet har utträtt ur EU och återtagit sin utrikeshandelspolitiska suveränitet, samt ingått nya nationella tullåtaganden under GATT. Därmed riskerar det att uppkomma ett tidsmässigt glapp mellan tidpunkten för att befintliga avtal upphör att gälla för Storbritannien och att nya avtal kan träda ikraft.

Storbritannien har sedan 1945 relativt konsekvent upprätthållit en politisk hållning som förespråkare av liberala villkor för världshandeln. Sedan landet inträdde i EEG 1972 har Storbritannien, som en av de större medlemsstaterna, tillsammans med mindre frihandelsförespråkande medlemsstater, haft ett avgörande inflytande över utformningen av den gemensamma utrikeshandelspolitiken. I huvudsak har Storbritannien utnyttjat detta inflytande för att påverka den gemensamma utrikeshandelspolitiken i liberal riktning. Som statsvetarna Daniel Naurin och Rutger Lindahl visat i sin forskning om alliansförhållanden i EU:s ministerråd i frågor rörande utrikeshandelspolitikens utformning har Storbritannien i detta ofta funnit en intressegemenskap med två mindre starkt utrikeshandelsberoende medlemsstater, Nederländerna och Sverige. I ett EU utan Storbritannien kan man således förvänta sig att den gemensamma utrikeshandelspolitiken får en mer protektionistisk karaktär. Med samma logik kan det göras sannolikt att de politiska förutsättningarna för att effektivt integrera hänsyn till icke-ekonomiska intressen i den gemensamma utrikeshandelspolitiken sannolikt kommer att öka i och med ett brittiskt utträde.

Med utgångspunkt i EU:s handelspolitiska strategi från 2015, samt det diskussionsunderlag rörande åtgärder för att bemöta globaliseringen till förmån för unionens utveckling som publicerades i maj 2017, *Reflection Paper on Harnessing Globalisation*, står det klart att EU-kommissionen inför framtiden har ambitionen att prioritera en utveckling av bilaterala frihandelsavtal med utomeuropeiska stater. Samtidigt betonas att detta skall ske i samklang med ett utvecklat multilateralt samarbete. I detta sammanhang understryks även betydelsen av att stärka efterlevnaden av ingångna förpliktelser och vikten av effektiva handelspolitiska skyddsinstrument. Kommissionen söker vidare formulera ett konstruktivt svar till den kritik som riktas mot globaliseringens effekter generellt och mot internationella handelsavtal specifikt. Detta återspeglas i betoningen av vikten att utveckla en effektiv multilateralism och betydelsen av att regleringen av internationell handel koordineras med internationella överenskommelser om skydd av miljön, minimiregler rörande arbetsvillkor, åtaganden för att motverka och hantera klimatförändringar samt de målsättningar om hållbar utveckling som fastlagts i Agenda 2030. Vidare understryks betydelsen av nationella åtgärder för att främja social inkludering i en situation av strukturförändringar till följd av ökad internationell konkurrens. Huruvida EU och dess medlemsstater förmår att uppamma det politiska ledarskap som krävs för att uppnå dessa högt ställda ambitioner är emellertid osäkert. Denna osäkerhet påverkas av den förändrade interna dynamik som ett brittiskt utträde innebär för unionen. Det skall i detta sammanhang noteras att det inom EU under det senaste året har signalerats en rad nya initiativ av protektionistisk karaktär, främst riktade mot Kina, med olika grader av möjlighet till rättfärdigande enligt WTO:s regelverk.

Trumpismens konsekvenser för den internationella handelsregleringen

Efter en valkampanj som kännetecknats av att ett pärlband av politiska prognoser satts på skam, installerades Donald Trump som pre-

sident den 20 januari 2017. Det bärande temat i Trumpkampanjen var att ”åter göra USA starkt”, främst genom att i internationella relationer konsekvent sätta USA:s intressen främst. Tidigare amerikanska administrationers handelspolitik kom därmed att utsättas för skarp kritik. Under valkampanjen återkom Trump vid flera tillfällen till att USA bör överväga att lämna WTO om organisationen inte förmår att upprätthålla vad som bedöms vara rättvisa handelsvillkor. Vidare underströks att de frihandelsavtal som USA ingått, och stod inför att ingå, inte gynnade amerikanska intressen. Ett konkret vallöfte var att avbryta processen för ratifikation av det under Obamaadministrationen framförhandlade regionala frihandelsavtalet mellan flertalet av Stilla havets kuststater, förutom Kina (TPP). Det nordamerikanska frihandelsavtalet, NAFTA, beskrevs av Trump som det sämsta handelsavtal USA någonsin tillträtt och att landet därför borde lämna detta regionala samarbete. Likaså förordade Trump som presidentkandidat en uppsägning av det bilaterala frihandelsavtalet med Sydkorea.

Under det år som förflutit sedan president Trump installerats har den bombastiska handelspolitiska retoriken tonats ned något och endast till vissa delar omsatts i konkret handling. Samtidigt pekar de åtgärder den amerikanska administrationen vidtagit i tydlig riktning mot en prioritering av bilaterala avtalsrelationer och ökad användning av handelspolitiska skyddsåtgärder. I en rapport från 2017 till USA:s kongress fastslås presidentens officiella handelspolitiska dagordning med följande ord:

... det är hög tid för en handelspolitik som försvarar USA:s suveränitet, stärker USA:s handelsregler, använder USA:s styrka för att öppna utländska marknader, samt förhandlar fram nya handelsavtal som är rättvisare och effektivare både för USA och världshandelssystemet.

Den amerikanska processen för ratifikation av TPP avbröts redan i januari 2017, vilket medfört att avtalet skrinlagts. Detta beslut kan med all sannolikhet komma att få långsiktiga geopolitiska effekter då det lämnat utrymme för andra strukturella lösningar för ekonomisk integration i Ost- och Sydostasien. I det vakuum som

uppstod efter det att den amerikanska administrationen avbrutit ratifikationsprocessen av TPP, har kinesiska initiativ för regional ekonomisk integration snabbt vunnit mark. De två främsta konkreta exemplen är projektet *One Belt One Road* (OBOR), vars syfte är att etablera transportkorridorer till lands och till sjöss mellan den kinesiska östkusten och Europa. I projektet ingår etableringen av en ambitiös regional samarbetsstruktur som innefattar den grupp stater genom vilka dessa korridorer passerar. OBOR-initiativet kombineras med omfattande kinesiska infrastrukturinvesteringar i stater längs vägen och omfattande kreditgivning genom den av Kina finansierade *Asian Infrastructure Development Bank*. Till detta skall även läggas de åter intensifierade förhandlingarna om att etablera ett utvecklat frihandelsområde mellan de tio medlemsstaterna i ASEAN och Kina, Indien, Japan, Sydkorea, Australien samt Nya Zeeland, *Regional Comprehensive Partnership* (RCEP), som ett regionalt alternativ till TPP.

Skrinläggningen av TPP har även påskyndat förhandlingarna om fördjupade bilaterala handelsavtal mellan EU och asiatiska stater. Det tydligaste exemplet är de nyligen genomförda förhandlingarna om ett omfattande frihandelsavtal mellan EU och Japan. Förhandlingarna om ett ambitiöst bilateralt handels- och investeringsavtal mellan USA och EU (TTIP) har nedprioriterats från amerikansk sida för att läggas på is. Sedan Trumpadministrationens tillträde har inga konstruktiva förhandlingar om avtalet ägt rum och det är mycket osäkert om förhandlingarna kommer att återupptas inom en överblickbar framtid. USA har dock erbjudit Storbritannien att ingå ett bilateralt frihandelsavtal efter det att landet lämnat EU. Vidare har USA påkallat omförhandling av NAFTA-avtalet. Den angivna målsättningen för denna är att genom förändringar i avtalets regelverk, rörande ursprungsregler och krav om ökat marknadstillträde för amerikansk export, skapa mer gynnsamma villkor för USA:s handel med Kanada och Mexiko och därigenom undanröja landets handelsunderskott med dessa stater. Det amerikanska handelsdepartementet har inför dessa omförhandlingar uttryckt att det ännu är osäkert om USA kommer att sträva efter att bibehålla en regional avtalsstruktur eller att förorda separata bilaterala frihandelsavtal med Mexiko och Kanada.

Rörande den principiella hållningen till den multilaterala regleringsnivån kan det konstateras att USA idag uttrycker en sval lojalitet mot WTO-systemet, så länge WTO:s regelverk inte anses innebära hinder för vad som uppfattas vara vitala nationella amerikanska intressen. Detta framstår som särskilt tydligt i relation till tvistlösningsprocessen inom WTO. Trumpadministrationen har understrukit det faktum att ett fällande beslut gentemot USA inte per automatik leder till förändringar i amerikansk lagstiftning eller policy, och i detta sammanhang uttalat att den aggressivt skall försvara amerikansk handelspolitisk suveränitet. Det står också klart att det amerikanska intresset av att driva förhandlingarna om WTO-systemets utveckling vidare inom ramen för Doharundan är ytterst svagt. Tvärtom uttalas uttryckligen att amerikanska intressen främjas bäst genom utveckling av bilaterala handelsrelationer.

Under det senaste året har USA infört ett ökat antal handelspolitiska skyddsåtgärder. Den amerikanske handelsministern, Wilbur Ross, har beskrivit detta som en positiv utveckling, vilken är nödvändig för att etablera balanserade och rättvisa handelsvillkor och samtidigt beklagat sig över att WTO kritiserat detta agerande som ett uttryck för ökad protektionism. Till detta skall även läggas att genom ett presidentdekret i mars 2017 ålades berörda amerikanska myndigheter att skärpa tillämpningen av redan införda skyddsåtgärder och att den amerikanska administrationen tillsatt en särskild kommission med uppgift att analysera USA:s bilaterala handelsförhållanden med 16 stater i syfte att identifiera vad som uppfattas vara orättfärdiga handelsvillkor, vilka bidrar till landets handelsunderskott. Resultatet av denna analys är tänkt att läggas till grund för framtida beslut om handelspolitiska skyddsåtgärder i form av utjämnings- och antidumpingtullar, vilka avses att rättfärdigas under WTO regler.

Vidare har Trump under våren och sommaren 2017, med hänvisning till nationella säkerhetsintressen, deklarerat att han avser att föreslå generella skyddstullar rörande den amerikanska importen av stål och aluminium. Argumentationen för att rättfärdiga detta förslag har varit otydlig och bitvis förvirrad. Det kan dock konstateras att de föreslagna åtgärderna svårligen kan rättfärdigas under WTO-regler. Slutligen skall noteras att USA i augusti 2017 meddelade sin avsikt att

lämna Parisavtalet. Samtidigt förklarade det amerikanska utrikesdepartementet att USA ställer sig öppet för ett återinträde om det kan ske på villkor som är gynnsammare för landet än dem som nu gäller.

Sammantaget innebär dessa konkreta beslut om åtgärder ett tydligt skifte i inriktning för den amerikanska utrikeshandelspolitiken. Detta innebär ett tydligt fokus på utvecklingen av bilaterala avtalsförhållanden och en relativt sett ökad benägenhet att vidta protektionistiska åtgärder, i syfte att främja nationell produktion och sysselsättning. Vidare tycks USA träda tillbaka på den internationella handelspolitiska arenan, både multilateralt och regionalt, vilket kan komma att medföra att det amerikanska inflytandet över utvecklingen av regleringen av internationell handel avtar. Detta medför i sin tur att utsikterna för en utveckling av WTO-systemet minskar.

Regleringen av internationell handel går mot ökad bilateralism och protektionism

Det senaste årets politiska utveckling i Storbritannien och USA kommer med största sannolikhet att ha ett betydande inflytande på utvecklingen av strukturen för, och substansen av, den internationella regleringen av villkoren för internationell handel. Dessa trendmässiga förändringar kan sammanfattas i fyra samverkande punkter: 1) strukturen för regleringen av villkor för internationell handel och ekonomisk samverkan kommer att få en tilltagande bilateral karaktär; 2) villkoren för handel inom vissa områden försämras samt att användningen av handelspolitiska skyddsåtgärder ökar vilket skulle kunna utvecklas till generellt ökande protektionism; 3) den redan existerande försvagningen av det multilaterala WTO-systemet kommer att förstärkas; och 4) de pågående förskjutningarna i den geopolitiska balansen påskyndas genom att det amerikanska och europeiska inflytandet över utformningen av regleringen för internationella handelsvillkor försvagas i relativa termer.

Om vi börjar med den tilltagande bilaterala karaktären inom internationell handel så innebär det brittiska utträdet ur EU oundvikligen en försvagad europeisk regionalism. Storbritannien kommer

att ingå ett stort antal bilaterala avtal i syfte att upprätthålla och utveckla sina internationella förbindelser som en utrikeshandelspolitiskt suverän stat. Inom unionen innebär sannolikt Storbritanniens utträde att den prioritering av bilaterala avtal med ekonomiskt starka utomeuropeiska stater som inleddes 2006 förstärks. EU har den tydliga ambitionen att ge dessa frihandelsavtal en tydlig social dimension genom att inkludera förpliktelser som relaterar till uppfyllandet av internationella överenskommelser om arbetsvillkor, miljö samt åtgärder för att motverka och hantera klimatförändringar. EU:s möjligheter att ingå sådana avtal med stater i Asien har främjats av den amerikanska administrationens beslut att avbryta ratificeringen av TPP. Den nuvarande amerikanska administrationens utrikeshandelspolitiska hållning innefattar en tydlig prioritering av bilaterala avtalsförhållanden framför multilateralism och även framför regionalism. Ifrågasättandet av WTO och besluten att avbryta ratificeringen av TPP samt att inleda en omförhandling av NAFTA, samtidigt som USA söker inleda förhandlingar om nya bilaterala frihandelsavtal utgör ett tydligt utflöde av denna förändrade inriktning.

Ser vi till den generellt sett ökande protektionismen kommer Storbritanniens utträde ur EU oundvikligen att innebära ökade hinder för handel och personrörlighet mellan EU och Storbritannien. Utträdet innebär även att det etableras möjligheter för båda parter att vidta handelspolitiska skyddsåtgärder som inte existerade tidigare. Storbritanniens utträde kommer vidare att medföra förändringar i den inre dynamiken inom EU vilka sannolikt innebär att den gemensamma utrikeshandelspolitiken ges en något mer protektionistisk prägel än tidigare med ökad benägenhet att vidta handelspolitiska skyddsåtgärder. Den amerikanska administrationen har tydligt uttalat att den ser en ökad användning av handelspolitiska skyddsåtgärder som önskvärd i syfte att främja nationella ekonomiska och sociala intressen. En ökande användning av handelspolitiska skyddsåtgärder i både USA och EU har främst att hanteras inom ramen för WTO:s tvistlösningssystem. I detta system är den yttersta konsekvensen av en avtalsparts regelbrott att förfördelade avtalsparter medges en legal möjlighet att vidta handelspolitiska motåtgärder. Denna mekanism har en återhållande effekt på stater att fatta beslut om

långtgående protektionistiska åtgärder. Liksom det internationella rättsliga systemet i stort, bygger WTO-systemet på tanken om ömsesidighet mellan stater. Denna ömsesidighet är grunden för systemets normativitet; att stater väljer att leva upp till de förpliktelser de har förbundit sig till genom internationella avtal. Det är först i det fall en stat gör bedömningen att det ligger i det nationella intresset att vidta regelvidriga protektionistiska åtgärder, *och är beredd att betala priset för detta i form av andra staters motåtgärder*, som systemet riskerar att kortsluta och kan leda till en protektionistisk spiral med betydande negativa konsekvenser. I en värld präglad av stort ömsesidigt beroende och utvecklad gränsöverskridande ekonomisk aktivitet, måste denna risk bedömas som begränsad under förutsättning att politiska beslutsfattare agerar rationellt.

Som nämnts ovan finns det anledning att tro att det multilaterala WTO-systemet kommer att försvagas ytterligare. Det amerikanska intresset att bidra till en återaktivering av förhandlingarna inom ramen för Doha-ronden är obefintligt, och den amerikanska administrationen är mycket tydlig i sin prioritering av bilaterala avtalsförhållanden för reglering av internationella handelsvillkor. Även om EU uttrycker lojalitet mot utvecklingen av WTO-systemet är det ytterligt osäkert om unionen kan uppbåda ett politiskt ledarskap för att stärka detta system. Det skall i detta sammanhang understrykas att det även inom EU finns en uttalad ambition att prioritera utvecklingen av bilaterala frihandelsavtal med ekonomiskt starka utomeuropeiska stater, en ambition som sannolikt kommer att accentueras då Storbritannien lämnat medlemskretsen. Det finns således mångtydighet i drivkrafterna bakom den tilltagande bilateralisering som beskrivits ovan. Med avseende på EU kan denna utveckling beskrivas som ett substitut för en utebliven, men önskvärd, multilateralism. Med avseende på USA utgör den en konsekvens av en principiell nedprioritering av multilaterala samarbetsstrukturer. Oavsett drivkraft, är emellertid den sammantagna effekten på kort och medellång sikt att MGN-principen urholkas. I vilken utsträckning denna samlade utveckling kommer att bidra till en långsiktig erosion av WTO-systemet, eller kan komma att fungera som en trampolin för dess långsiktiga utveckling, är beroende av statssamfundets framtida förmåga att formulera en

gemensam politisk vilja på multilateral nivå. WTO-systemet utmanas även av den tilltagande användningen, och hot om användning, av handelspolitiska skyddsåtgärder. Denna utveckling kommer att utgöra en utmaning för organisationens system för övervakning och tvistlösning och därmed även för dess långsiktiga legitimitet.

Till sist ska det framhållas att vi bör förvänta oss att de pågående förskjutningarna i den geopolitiska maktbalansen kommer att påskyndas genom att det amerikanska och europeiska inflytandet över utformningen av regleringen för internationella handelsvillkor försvagas. Sedan Trumpadministrationens tillträde har de två ambitiösa projekt som under 2000-talet sjuösatts av västvärlden, med uttalade förhoppningar om att skapa en standard för morgondagens internationella handelsavtal (TPP och TTIP), skrinlagts för att gå en mycket osäker framtid till mötes. Efter det amerikanska beslutet att avbryta ratificeringen av TPP kan detta projekt sannolikt avskrivas. Det öppnar upp ett ökat utrymme för andra aktörer, framförallt Kina, att ta en ledande roll i utformningen av regler för fördjupade regionala och bilaterala handelsrelationer och ekonomiskt samarbete. Det kinesiska OBOR-initiativet utgör det kanske tydligaste exemplet på en sådan möjlig utveckling. Förhandlingarna om TTIP är inte formellt avbrutna även om den amerikanska administrationens intresse för dessa tycks vara mycket begränsat. Framtiden för TTIP påverkas även av Storbritanniens kommande utträde ur EU. Den interna dynamiken inom EU kommer att förändras med utträdet, och därmed utformningen av den gemensamma utrikeshandelspolitiken. Under förhandlingarna har Storbritannien, tillsammans med bland andra Sverige, varit en stark förespråkare för TTIP medan större tveksamhet har rått i många andra medlemsstater. Storbritanniens val att lämna medlemskretsen kommer därmed sannolikt att minska EU:s förmåga att återuppta förhandlingarna med utgångspunkt i de avtalsförslag som presenterats. De förhoppningar som knöts till avtalets generellt normerande betydelse har därmed till stor del sannolikt grusats.

EU bör söka en övergångslösning med Storbritannien samt verka för en modernisering av den globala frihandeln

Även om de föreställningar som företrädde av Ja-sidan i folkomröstningen om ett brittiskt utträde ur EU, och av kampanjen som förde Donald Trump till presidentposten, många gånger inte kan verifieras genom referenser till verkligheten måste den sociala oro som möjliggjort beslutet om Brexit och Trumpismens inträde i Vita huset tas på allvar. Det är en oro som sannolikt kommer att förstärkas av en alltmer utvecklad tillämpning av digital teknologi och artificiell intelligens, en utveckling som oundvikligen kommer att förändra förutsättningarna för etablerade professioner och samhällets organisation; tvinga fram nya former av sociala kontrakt och livsmönster. Denna oro förstärks av att våra samhällsstrukturer står inför gränsöverskridande människoskapade utmaningar av existentiell karaktär; klimatförändringar, överkonsumtion av naturens resurser, säkerhetspolitisk instabilitet och ökande migrationsflöden, vilka kräver multilateralt samarbete för att kunna hanteras eller lösas.

Ställda inför dessa tämligen dystra framtidsscenarion kan det vara värt att reflektera kring lärdomar från tidigare historiska diskussioner om de mekanismer som drivit samhällsförändringar i brytningstider. Samtidigt får vi därigenom inte förfalla till historisk determinism, det är viktigt att framhålla att vi ständigt står fria att genom kloka ställningstaganden bidra till beslut om hur villkoren för vår framtid skall formars.

Under tidigt 1940-tal beskrev ekonomhistorikern Karl Polanyi i sitt arbete *The Great Transformation* marknadssystemets framväxt och frigörelsen från den politiska och sociala strukturen den tidigare varit inbäddad i. Polanyi beskrev i detta banbrytande arbete den utveckling som ägde rum under större delen av 1800-talet och fram till det tidiga 1930-talets motrörelser (fascism, kommunism, socialdemokrati och kristdemokrati) som alla, med stora inbördes skillnader, hade det gemensamt att de eftersträfvade en ny ”inbäddning” av det ekonomiska systemet i det politiska. Till grund för Polanyis analys ligger antagandet om ett ständigt spänningsförhållande mellan

marknadens okontrollerade expansion och behovet av att återreglera marknaden på grund av dess tendens mot social anarki. Denna pendelrörelse kan, i det fall legitimiteten för existerande demokratiska politiska institutioner är svag och de sociala motsättningarna betydande, leda till att ett folkflertal vänder det demokratiska systemet ryggen.

Dessa insikter bör tjäna, på ett generellt plan, som vägledning i kommande diskussioner om vilken roll EU bör spela i en världsordning under omvandling. I en globaliserad värld som kännetecknas av gränsöverskridande produktionsnätverk och sammanflätade värdekedjor måste förtroendet, och legitimiteten, för multilaterala strukturer och institutioner stärkas för att på så vis försöka undvika den destruktiva spiral som kan följa av ökad protektionism och tilltagande bilateralisering av villkoren för internationell handel. Det är nödvändigt att dessa institutioner inte uppfattas som hot utan som verktyg med vilka vi förmår att effektivt svara mot de gemensamma utmaningar vi står inför.

Det finns således även skäl att idag ta Mitransys ovan nämnda varningsflagga om effekterna av försvagad multilateralism på allvar. Inom handelsområdet förutsätter detta att WTO:s medlemsstater förmår att uppamma en gemensam politisk vilja att stärka denna struktur och koordinera utvecklingen av multilateral reglering av villkoren för internationell handel, med genomförandet av internationella åtaganden rörande arbetsvillkor, miljöskydd, klimatförändring och de 17 hållbarhetsmålen som definierats i Agenda 2030. De utvecklade bilaterala frihandelsavtal som EU framförhandlat under senare år, vilka i ökad utsträckning innefattar uttryckliga referenser till efterlevnaden av internationella överenskommelser om skydd för icke-ekonomiska intressen, bör därmed ses som förelöpare till en önskvärd utveckling av WTO-systemet och denna utveckling bör stärkas i den mån det är möjligt.

EU och dess medlemsstater har därmed ett stort ansvar att tydligt prioritera och aktivt verka för utvecklingen av en moderniserad multilateralism. Förmågan att leva upp till denna nödvändiga ledarroll utmanas emellertid både av att den amerikanska administrationen nedprioriterat betydelsen av multilaterala reglerings-

strukturer och de svårtydda effekterna av en pågående geopolitisk maktförskjutning. Mot denna bakgrund är det av yttersta vikt att EU och Storbritannien kommer överens om en övergångslösning för perioden mellan det att det brittiska utträdet fullbordas och nya långsiktiga avtalsrelationer etablerats, såväl mellan Storbritannien och EU som mellan Storbritannien och de stater med vilka EU har ingått bilaterala eller regionala avtal. EU måste vara berett att verka för en övergångslösning i och med att en sådan är en nödvändig förutsättning för att undvika en tidsperiod av osäkerhet under vilken Storbritanniens villkor för handel med omvärlden endast regleras genom WTO. Det är svårt att se hur parterna skulle kunna etablera en intressegemenskap i annat fall.

Källor och litteratur

Det finns en stor mängd litteratur som behandlar spänningsfältet mellan multilateralism och bilateralism/regionalism i regleringen av villkoren för internationell handel. Genombrottsarbetet på detta område är Jagdish Bhagwatis *The World Trading System at Risk* (Princeton University Press, 1991). För den aktuella debatten rekommenderas Jayant Menons *From Spaghetti Bowl to Jigsaw Puzzle? Addressing the Dissarray in the World Trade System* (Asian Development Bank, 2014) och Billy Melo Araujos kapitel ”The EU’s Deep Trade Agenda: Stumbling Block or Stepping Stone Towards Multilateral Liberalisation?” i Cristoph Herrmann, Markus Krajewski och Jörg Philipp Terhechte (red) *European Yearbook of International Economic Law* (Springer, 2014).

I detta sammanhang kan även rekommenderas David Mitranys arbeten från 1940-talet, vilka var formativa för utvecklingen av de multilaterala funktionella organisationer som knöts till Förenta nationerna. Dessa finns återutgivna i Mitranys bok *The Functional Theory of Politics* (Martin Robertson & Co, 1975). Rörande utvecklingen av förhållandet mellan de ekonomiska och politiska sfärerna för makt i samhället har jag tagit min utgångspunkt i Karl Polanyis klassiska bok *the Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, publicerad 1944. Detta arbete är utgivet i svensk över-

sättning med titeln *Den stora omdaning: Marknadsekonomins uppgång och fall* (Arkiv förlag, 2012). Som anknyttande litteratur för att öka förståelsen av den politiska populismens utveckling och dess effekter rekommenderar jag läsning av Timothy Snyders *On Tyranny: Twenty Lessons from the Twentieth Century* (Bodley Head, 2017) samt Jan-Werner Müllers *What is Populism?* (University of Pennsylvania Press, 2016).

För aktuell information om utvecklingen av EU:s utrikeshandelspolitik är hemsidan för EU-kommissionens Generaldirektorat för utrikeshandel (DG Trade) en viktig källa: <http://ec.europa.eu/trade/> EU:s handelspolitiska strategi från 2015 *Trade for all – Towards a more responsible trade and investment policy*: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

Strategin kompletteras sedan 2017 av det intressanta reflektionsdokumentet *Reflection Paper on Harnessing Globalisation*: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_en.pdf

EU-kommissionen informerar fortlöpande om förhandlingarna med Storbritannien under unionsfördragets artikel 50 på sin hemsida: https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en. Officiell information om de brittiska positionerna i förhandlingarna om villkoren för utträde ur unionen återfinns på den särskilda hemsidan: <https://www.gov.uk/government/collections/article-50-and-negotiations-with-the-eu#white-papers>

Information om utvecklingen av USA:s utrikeshandelspolitik återfinns på hemsidan för *United States International Trade Administration*: <https://www.trade.gov> samt hemsidan för *Office of the United States Trade Representative*: <https://ustr.gov>. Av särskilt principiellt intresse är presidentens dagordning för handelspolitiken, *The President's Trade Policy Agenda 2017*: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/Chapter%20I%20-%20The%20President%27s%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf>.

Som en introduktion till det kinesiska initiativet om den nya sidenvägen rekommenderas, *Action plan on the Belt and Road Initiative*:

http://english.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm

EU:s handelspolitik i en fragmenterad världsordning

Spänningen mellan bilaterala, regionala och multilaterala handelsavtal

av Claes G. Alvstam och Lena Lindberg*

EU:s gemensamma handelspolitik står i dag inför några av sina största utmaningar efter den ursprungliga tullunionens tillkomst för mer än sextio år sedan. Det gäller inte bara de inre förändringar som blir följderna av Storbritanniens kommande utträde och vad detta innebär för återstående medlemsländer. Minst lika stora krav ställs på kontinuerlig anpassning till de strukturförändringar som utrikeshandeln i världen har genomgått och genomgår, och som medfört att handelspolitikens karta har ritats om, samt att kompassriktningen för en handelspolitisk strategi med jämna mellanrum måste omjusteras. En stark indikator på en förändrad omvärld är att tillväxttakten i den internationella handeln med varor och tjänster har stagnerat påtagligt under senare år. Den genomsnittliga volymökningen under perioden 2012–2016 har varit ca 3 procent, jämfört med ca 6,6 procent per år under åren 1999–2008. Mätt i USD har värdet på exporten av varor och tjänster faktiskt sjunkit, från omkring 23 500 miljarder USD under 2013 och 2014 till omkring 20 600 miljarder år 2016. Trots detta har världens BNP under samma period stigit med ungefär 3,4 procent per år. Tidigare var det en ofta använd tumregel att tillväxttakten i utrikeshandeln var ungefär dubbelt så hög som BNP-tillväxten. Frågan som ventileras i detta kapitel är hur EU:s handelspolitik gentemot omvärlden borde förändras och förnyas i takt med pågående omvärldsförändringar.

* Åsikterna i detta kapitel är författarnas och speglar inte nödvändigtvis den svenska regeringens officiella politik eller position.

I kapitlet granskas olika tänkbara alternativ för EU:s externa handelspolitik. Är den lämpligaste strategin att försöka ta en global ledarroll för att försvara den multilaterala handelsordningen i det vakuum som uppstått efter den amerikanska reträtten, eller är det mer realistiskt att istället intensifiera försöken att åstadkomma långtgående bilaterala och regionala avtal med viktiga partners i olika delar av världen? Ett radikalare alternativ vore att sänka ambitionsnivån för den externa handelspolitiken och istället prioritera en djupare integration inom den inre marknaden i enlighet med en ”Europa Först”-strategi. En central frågeställning här är vilken roll relationen med Storbritannien kommer att spela efter landets utträde ur EU när en kraftfull alleuropeisk handelspolitik skall formuleras.

Kapitlet är disponerat enligt följande: först ges en beskrivning av EU:s gemensamma handelsstrategi såsom den har utvecklats under årens lopp. Därefter behandlas några av de viktigaste strukturella förändringarna inom internationell arbetsfördelning och specialisering som påverkat handelspolitikens innehåll och geografiska profil. Den förändrade omvärldsbilden i form av en ny amerikansk handelspolitik, det brittiska utträdet ur EU och Kinas alltmer framskjutna plats på den internationella arenan diskuteras och analyseras sedan. Slutligen görs en kort översikt av EU:s avslutade, pågående och kommande frihandelsförhandlingar med olika länderkonstellationer, varefter vi diskuterar i vilken riktning EU:s framtida handelspolitik borde gå. En viktig handlingsrekommendation på basis av de resonemang som förs i detta kapitel är att EU i första hand bör agera kraftfullt i syfte att försvara det multilaterala handelssystemet, med andra ord – ”Make WTO Great Again” i samklang med fortsatta satsningar på ambitiösa bilaterala och regionala avtal.

EU:s handelspolitik i en förändrad världsordning

Det finns flera orsaker till att den globala utrikeshandelstillväxten har stagnerat. En viktig förklaring är att den kinesiska exporten, som under lång tid fungerat som draglok i världshandeln, har vuxit långsammare än tidigare. Även i det övriga Asien har utrikeshandels-

tillväxten varit svagare, och i Europa och Nordamerika kunde låga tillväxttal noteras redan före den djupa finansiella krisen 2008–2009. Denna svagare tillväxt är även ett resultat av att den successiva liberalisering av utrikeshandeln, som karakteriserat de sju decennierna efter andra världskrigets slut, också har avstannat – särskilt inom den multilaterala handelspolitiken, dvs. skapandet och vidmakthållandet av ett gemensamt regelverk för i princip alla världens länder. Världshandelsorganisationens (WTO) ambitiösa förhandlingsrunda (*Doha Development Agenda, DDA*) inleddes 2001 och skulle ursprungligen ha varit slutförd 2005, men har hittills inte kunnat föras i mål. Då multilateralismen som grundläggande idé har utmanats, har istället slutande av bilaterala och regionala handelsavtal blivit den viktigaste strategin för att driva frihandels principer vidare, men även denna väg har kritiserats under senare år, till exempel av den välkände utrikeshandelsekonomen Jagdish Bhagwati. De två största regionala handelsförhandlingarna, *Trans-Pacific Partnership* (TPP) innefattande 12 länder i Amerika och Stillahavsområdet, samt *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) mellan EU och USA, har kollapsat respektive lagts på is under 2017 som resultat av det nya amerikanska politiska ledarskapets syn på utrikeshandel som ett nollsummespel, där den amerikanska ekonomin upplevs vara den förlorande parten och där alla tidigare ingångna avtal påstås ha varit till amerikansk nackdel. Även om varken TPP eller TTIP skall ses som definitivt avsmnade har frihandelsidealet som sådant blivit ifrågasatt. Samtidigt har kritiken mot globaliseringsprocessen varit stark från flera olika ideologiska utgångspunkter, och strömningar innebärande återgång mot mer skyddad nationell produktion, liksom upprätthållandet av inhemska sysselsättning och nationell självförsörjning, har blivit alltmer uppenbara. Detta gäller inte bara USA, utan även en rad andra länder i världen.

Det är i detta större sammanhang som EU:s externa handelspolitik skall betraktas (EU:s handelspolitik har behandlats i flera tidigare årgångar av *Europaperspektiv*, se bland annat Anders Ahnlids kapitel i *Europaperspektiv 2007*). Utrikeshandeln har genomgått djupgående förändringar med avseende på innehåll, inriktning och funktionssätt under de senaste decennierna, bland annat i form av framväxten av

globala och regionala värdekedjor. De traditionella frihandelsavtalen har också övergått till att bli mycket bredare än tidigare genom att de omfattar många fler områden, samtidigt som de också blivit mer djupgående i form av mer långtgående åtaganden. Dessa båda förskjutningar återspeglas även i olika benämningar av dessa avtal som numera ofta kallas "trade and investment partnership", "deep and comprehensive trade agreement", "comprehensive economic and trade agreement" eller "economic partnership agreement" snarare än bara "free trade agreement". I botten av dessa avtal ligger emellertid, då som nu, frågan om hur ekonomiska transaktioner mellan stater, huvudsakligen i form av utrikeshandel, skall regleras.

Utrikeshandeln med varor och tjänster är ett av de få politikområden inom EU som regleras genom så kallad exklusiv kompetens på överstatlig nivå (Art. 3 FEUF). Den gemensamma handelspolitiken gentemot tredjeland, i form av en tullunion, tillkom redan genom Romfördraget 1957 om skapande av en Europeisk Ekonomisk Gemenskap (EEG). I en tullunion anpassar medlemsstaterna sina yttre tullmurar till en gemensam nivå, samtidigt som handelshindren mellan medlemsstaterna successivt elimineras. Då EEG bildades hade det multilaterala allmänna tull- och handelsavtalet (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) varit i kraft under ett decennium och verksamt bidragit till en sänkning av de allmänna tullnivåerna bland de fördragsslutande parterna. GATT-avtalet hade dock öppnat en möjlighet för enskilda länder att sinsemellan öka takten i tullavvecklingen genom inre frihandel, under villkoret att tredjeland inte hamnade i ett sämre läge jämfört med tidigare. Detta villkor för att accelerera tullavvecklingen internt uppfyllde de sex medlemsstaterna i EEG med råge. Under en tioårsperiod skapades frihandel för en stor del av den inre utrikeshandeln samtidigt som den yttre gemensamma tullmuren fortsatte att sänkas, som ett resultat av GATT:s Dillonrunda 1959–1961 och Kennedyrunda 1963–1967.

Internhandeln mellan "de sex" (Tyskland, Frankrike, Italien, Holland, Belgien och Luxemburg) som i mitten av 1950-talet hade uppgått till ca 25 procent av den totala utrikeshandelsomslutningen, steg till över 50 procent i slutet av 1960-talet. Efter de påföljande GATT-rundorna (Tokyo 1972–1979 och Uruguay 1986–1993) genom-

fördes fortsatta sänkningar av den gemensamma yttre tullmuren, samtidigt som de successiva utvidgningarna av tullunionen alltsedan 1970-talet innebar att det egna europeiska frihandelsområdet expanderade geografiskt. Denna kombination av intern och extern handelsliberalisering medförde att internhandelsandelen fortsatte att växa, men inte i samma takt som tidigare. De nya medlemmarna i västra, norra och södra Europa var ofta högt integrerade med unionen redan vid tiden för medlemskapsinträdet. Utvidgningen österut efter Berlinmurens fall 1989 gav visserligen utrymme för en omfattande ökning av internhandelsutbytet, men de flesta nya medlemsstater har varit små ekonomier som endast kunnat bidra marginellt till ökade internhandelsandelar. Sedan början av 2000-talet har internhandels andel av EU-ländernas totala utrikeshandel med varor legat stabilt runt ca 65–70 procent och uppgick 2016 till ca 64 procent.

Denna synbara stagnation innebär emellertid inte att den ekonomiska integrationen mellan medlemsstaterna har avstannat. I själva verket har tillkomsten av den inre marknaden inneburit en gradvis övergång till allt djupare integrationsformer, där framför allt tjänstehandeln och direktinvesteringarna mellan medlemsstaterna har expanderat. Inomregionala leverantörskedjor har fortsatt att utvecklas och knutit producenter och konsumenter närmare varandra oavsett nationsgränser. Därför har harmonisering av standardiseringsregler inom näringslivet blivit en allt viktigare komponent i den nya sortens frihandelsavtal. Dessutom har det skett omfattande effektivitetsförbättringar i form av bland annat minskade krav på dokumentation vid själva gränspassagen, samordning av regler och handelsprocedurer, allt inom ramen för den fria inre marknadens generella princip om ömsesidigt erkännande av varandras produktion. På WTO-nivå har uppnåtts en viktig gemensam överenskommelse om förenklade handelsprocedurer *Trade Facilitation Agreement* (TFA) som trädde ikraft i början av 2017 och som förväntas sänka transaktionskostnaderna i den internationella handeln avsevärt.

En viktig orsak till att internhandels andel av EU:s totala utrikeshandel har stagnerat och gått tillbaka under senare decennier är dock att en stor del av världshandelns tillväxt sedan lång tid legat utanför

Europa, vilket inneburit att det funnits ett incitament för medlemsstaterna att rikta blickarna bortom unionens gränser. Framför allt har utrikeshandeln expanderat med Asien i allmänhet och med Kina i synnerhet. Det har därför med tiden blivit allt viktigare att inte bara prioritera de inomregionala handelsrelationerna, utan också att samtidigt arbeta aktivt på den globala nivån för fortsatt liberalisering av utrikeshandeln. EU har således varit en pådrivande kraft i de multilaterala handelsförhandlingarna inom WTO, även om utfallet varit magert. De grundläggande principerna och prioriteringarna för EU:s externa handelspolitik formulerades 2006 i *Global Europe*-strategin, som sedan följdes upp 2010, och senast 2015 i *Trade for all – Towards a more responsible trade and investment policy*. Eftersom förhandlingarna i WTO i stort sett har varit stillastående under det senaste decenniet och det har varit svårt att skönja något genombrott i närtid, med undantag för TFA, har EU valt att komplettera den grundläggande multilaterala strategin med att parallellt satsa på olika bilaterala och regionala handelsinitiativ. Dessa satsningar skall, enligt utrikeshandelsekonomerna Richard Baldwin, Simon Evenett och Patrick Low, inte ses som en motsättning gentemot multilateralismen som princip, utan snarare som en möjlighet att bygga en bättre plattform för fortsatt och fördjupad multilateralism genom långtgående och breda frihandelsavtal, i vilka man tar hänsyn till att utrikeshandeln kontinuerligt tar sig nya former, det vill säga ”multilateralizing regionalism”. Vi har själva i tidigare studier i Baldwins, Evenetts och Lows anda argumenterat för att ambitiösa och rätt genomförda bilaterala och regionala avtal kan fungera som en trampolin för att driva den multilaterala processen framåt.

Framväxten av globala värdekedjor: ökad fragmentisering av utrikeshandeln?

Det är med andra ord inga små utmaningar som dagens handelspolitiska förhandlare står inför. Det gäller sedan lång tid tillbaka inte längre att bara sänka tullnivåer, även om det inom enskilda varugrupper och i enskilda länder fortfarande existerar höga tullar.

Inte minst gäller det jordbruks- och livsmedelsområdet, som visserligen bara omfattar 5–7 procent av världshandeln, men som ändå ofta utgör det svåraste hindret att passera i internationella handelsförhandlingar, såväl bilateralt, regionalt som multilateralt. I dag är det istället snarare olika typer av tekniska handelshinder som komplicerar och fördyrar handeln över nationsgränser, och sådana hinder är svårare att beskriva, värdera och därefter förhandla om. Framväxten av globala värdekedjor har inneburit att det blivit alltmer komplext att isolera enskilda delar av produktionen av en vara. Det handlar inte längre om att byta råvaror mot färdiga konsumtionsvaror som tillverkats ”från ax till limpa” i ett inhemskt nationellt produktionssystem. Specialisering och fragmentisering av varuproduktionen har under lång tid varit en förutsättning för successiv effektivisering och produktivitet utveckling, till exempel genom ”outsourcing” till externa parter eller ”offshoring” i form av förflyttning av den egna produktionen till länder med lägre tillverkningskostnader. Denna utveckling har i sin tur utgjort den grundläggande logiken för liberalisering av utrikeshandeln, och har under de senaste decennierna drivits till allt högre nivåer genom att de enskilda produktionsenheterna flyttat allt längre bort från varandra och att varorna passerar allt fler nationsgränser under den successiva förädlingsprocessen. En typisk verkstadsprodukt som säljs till en slutlig konsument i dag (en personbil, en gräsklippare, en mobiltelefon) består av tusentals enskilda råvaror, halvfabrikat, delar och komponenter som tillverkats, förädlats och satts samman i inte sällan 30–50 länder. Det sammanlagda transportarbetet för en sådan vara uppgår vanligen till flera varv runt klotet.

De båda processerna (specialisering/fragmentisering/arbetsdelning å ena sidan och å andra sidan liberalisering av utrikeshandeln) har varit varandra ömsesidigt pådrivande. Kraven på fortsatt specialisering och arbetsdelning inom produktionen har drivit fram krav på ytterligare liberaliserad utrikeshandel. De minskade handelsbarriärerna mellan länder har skapat fördjupade möjligheter till produktivitetförbättringar i tillverkningen. De stora återstående effektivitetsvinster i fortsatt handelsliberalisering ligger inte minst i möjligheten att ytterligare harmonisera standardiserings- och cer-

tifieringsregler mellan länder, eftersom det här ofta görs ett ”onödigt” dubbelarbete då båda parter måste säkerställa sina respektive krav och bestämmelser, trots att det inte alltid handlar om reella skillnader i ambitionsnivåer, utan snarare om skilda traditioner och arbetssätt.

Den överväldigande majoriteten av världshandelns sammanlagda värde består således av varor under olika stadier av förädling. I de flesta länder utgörs en inte oväsentlig del av exportvärdet av produkter som tidigare importerats och därefter vidareförädlats. En exportstrategi kräver således samtidigt en importstrategi, det vill säga en förståelse för hur hela leverantörskedjan ser ut och på vilka sätt produktion och sysselsättning i ett land är mer eller mindre beroende av produktion och sysselsättning i andra länder. Beteckningar som ”Made in Japan” eller ”Manufactured in the us” har således blivit obsoleta och missvisande. I takt med de minskade barriärerna har fragmentiseringen och specialiseringen i många fall drivits så långt att man i många branscher inte längre kan urskilja enskilda varor som transporteras över nationsgränser. Den här förändringen av utrikeshandelns funktionssätt har av ekonomerna Richard Baldwin och Frédéric Robert-Nicoud träffande kallats för en övergång ”from trade in products to trade in tasks”. Frågan är nu om det finns en övre gräns för hur långt specialiseringen kan drivas. Det kan hävdas att den slutliga produktkvaliteten påverkas negativt av att ansvaret spridits ut över så många enskilda underleverantörer i flera led. Vidare är det diskutabelt om det är förenligt med ambitionen att skapa ett mer hållbart samhällssystem att den färdiga varan genererar ett så omfattande sammanlagt transportarbete genom att dess ingående delar skeppas kors och tvärs över världen. Trenden i riktning mot färre underleverantörer som levererar hela ”moduler” för slutlig sammansättning kan leda till att det blir färre gränspassager och därmed en minskad bruttohandelsvolym. Ny teknologi, såsom framställning av komponenter i egna 3D-skrivare (så kallad additiv tillverkning) kan komma att förändra logiken i de globala värdekedjorna i riktning mot en återgång till en högre andel ”lokal” produktion. Samma krafter som tidigare bidragit till liberalisering av utrikeshandeln kan nu gå i motsatt riktning och istället medverka till

att globala värdekedjor i större utsträckning blir regionala eller till och med nationella. ”Insourcing”, ”backshoring” och ”reshoring” skulle kunna bli nya trender i en period av omvänd globalisering och ökade protektionistiska barriärer mellan länder.

Tjänster: det ”osynliga” förädlingsvärdet i utrikeshandeln

En annan grundläggande förändring som skett smygande under senare decennier gäller den del av det sammanlagda förädlingsvärdet hos en produkt som består av olika slags tjänster eller där produkten helt och hållet är en icke-fysisk tjänst. Produktion och handel med tjänster har traditionellt varit föremål för multilateral reglering i mindre utsträckning än varuhandeln. Detta beror på att tjänsteproduktion och -handel till sin natur är mer ”osynlig” och därmed också mer komplicerad att mäta, beskriva och reglera. Den officiellt redovisade internationella tjänstehandeln uppgår till ungefär 20–25 procent av den sammanlagda världshandeln med varor och tjänster, men därutöver är en inte obetydlig del av tjänsteproduktionen inbyggd i varuproduktion i form av forskning, produktutveckling, design, distribution och marknadsföring. Många företag har större vinstmarginaler på sina eftermarknader i form av service och underhåll än på själva produkten. Därför har det samtidigt skett en förskjutning i beskrivning av deras sätt att beskriva sin affärsmodell, exempelvis från att ”sälja lastbilar” till att ”tillhandahålla integrerade mobilitetslösningar”. I flertalet länder i världen utgörs numera sysselsättningen i första hand av produktion av tjänster; i avancerade ekonomier är andelen oftast omkring 75–80 procent av den ekonomiskt aktiva befolkningen. Denna nedgång i den relativa och absoluta industrisysselsättningen i riktning mot tjänsteproduktion är inget nytt fenomen, utan har pågått under åtminstone det senaste halvsekle. Det är således inte ovanligt i dag att huvuddelen av det slutliga värdet av en fysisk produkt egentligen består av olika slags tjänster.

Ett problem vid reglering av handel med tjänster är dock den höga graden av geografisk ojämlikhet när det gäller formerna för

tjänsteproduktion. De avancerade tjänstenäringarna är till den allra största delen lokaliserade i de rikaste länderna eller i små isolerade öar i utvecklingsländerns storstäder. Det har därför funnits en oro bland många av WTO:s medlemsländer att en fortsatt och fördjupad multilateral reglering av utrikeshandeln med tjänster kommer att ytterligare skärpa denna ojämlikhet. Eftersom det varit svårt att driva tjänstehandelsfrågorna multilateralt, även om det existerar ett gemensamt ramverk i form av ett *General Agreement on Trade in Services* (GATS), har EU tillsammans med andra avancerade tjänsteekonomier som ett komplement till GATS prövat möjligheten att åstadkomma ett så kallat plurilateralt avtal mellan de stater som önskar vara med. En sådan förhandling avser ett *Trade in Services Agreement* (TISA) och omfattar 23 WTO-medlemmar inklusive EU (50 ekonomier totalt) och innesluter ungefär 70 procent av världshandeln med tjänster.

Ett annat skäl till att det är svårt att komma överens om multilaterala regelverk för tjänstehandel är den snabba teknologitvecklingen i många branscher, vilket innebär att de mest avancerade ekonomierna i världen alltid behåller ett försprång när det gäller att generera höga förädlingsvärden genom att vara först på plan gällande ny teknologi. Ett exempel på framgång under senare år är dock ett förnyat multilateralt *Information Technology Agreement* (ITA), i vilket man tar ett samlat grepp över hårdvara och mjukvara inom IT-området, och på så sätt kombinerar varuhandel och handel med tjänster. Ett viktigt sakområde, inte minst för EU, är bland annat hur man skall betrakta den växande e-handeln ur handelspolitisk synpunkt (se Håkan Holmberg, Anna Felländer och Robin Teiglands kapitel i *Europaperspektiv 2017*). Det ökade tjänsteinnehållet i avancerad varuproduktion har också inneburit att det blivit en viktigare markör i internationell handelspolitik att ange *hur*, snarare än *var* den har tillverkats, eftersom flertalet varor har, som vi nämnde tidigare, ett mångnationellt ursprung. Därför kan vi i marknadsföringssammanhang allt oftare se beteckningar som "Made by Sweden", "Designed in USA, assembled in China" eller "Proudly made in France".

Direktinvesteringar: utrikeshandelns janusansikte

Integrationen mellan utrikeshandel och utländska direktinvesteringar (FDI) har också varit ett länge förbiset område. Medan handeln generellt varit multilateralt reglerad har internationella investeringsavtal vanligen varit bilaterala. Den långa tillväxtperioden efter andra världskriget har också inneburit en kontinuerlig internationaliseringsprocess inom i stort sett alla näringslivssektorer och den successiva framväxten av ett globalt företagande. Stora multinationella företag har produktion, leverantörer och kunder i en rad länder samtidigt och hanterar därmed import, export och utländska direktinvesteringar parallellt och integrerat. Att flytta sin tillverkning närmare sina avsättningsmarknader och samtidigt kunna runda en tullmur eller andra gränshinder har varit en naturlig del av det producerande företags internationaliseringsprocess. Utflyttning av tillverkning kan innebära att ett tidigare exportflöde minskar, men produktionsexpansion utomlands kan även utgöra en hävstång för ytterligare export i sådana fall där underleverantörer som tidigare skickat insatsvaror till en inhemsk fabrik nu även kan börja leverera till den nya produktionsorten. Samtidigt upplöses skillnaderna mellan den "inhemska" och den "utländska" produktionen. Om 90 procent av en färdig varus förädlingsvärde är genererad i värdlandet och bidrar till en inte ringa del till sysselsättningen där, är det svårt att hävda att det rör sig om en utländsk produkt, även om det tillverkande företaget är helt eller delvis utlandsägt. Av detta följer att en betydande andel av den sammanlagda världshandeln består av inomföretagshandel, det vill säga då samma företagsgrupp står som säljare och köpare i en transaktion över nationsgränserna.

Logiken för denna sorts utrikeshandel blir annorlunda än i de fall då transaktionen sker "på armlängds avstånd", mellan fristående köpare och säljare. Inomföretagshandelns omfattning och geografiska mönster bestäms här av företags egna produktionsmönster och logistikorganisation och kan många gånger avvika från sådana transaktioner som sker i fri och öppen konkurrens. En ofta framförd uppskattning är att ungefär 1/3 av världshandeln skulle vara ren

inomföretagshandel, men avgränsningen av vad som skall räknas som en gemensam koncern är inte självklar, och det existerar en omfattande gråzon av relaterade företag, vilka i själva verket kan hänga ihop indirekt, ägar- och kontrollmässigt. Om vi antar en mycket generös definition, är det möjligt att hävda att 50–70 procent av den sammanlagda världshandeln med varor och tjänster kan anses äga rum mellan parter som på något sätt är formellt relaterade till varandra.

Frågan om hur man skall se på globalt verkande företag ur handelspolitisk synpunkt har naturligt nog engagerat intressegrupper i såväl hemländer som värdländer för utländska direktinvesteringar. Till syvende och sist handlar frågan om makten över regelverket, både det inhemska och det internationella. Det har ofta framhållits att dessa företag är mäktigare än stater genom att de just är verksamma i många länder samtidigt, även om detta påstående bör nyanseras. Diskussionen om den ultimata makten över produktion och handel ställs dock på sin spets i samband med tvistlösning, det vill säga hur och var skall en tvist mellan det utländska företaget och värdlandet lösas? Inom ramen för bilaterala handels- och investeringsavtal? Genom ett särskilt skiljedomsförfarande via en internationell, neutral handelskammare? Eller inom en multilateral investeringsdomstol, som nu är under diskussion efter förslag från EU? Därför har debatten om hur och på vilka sätt investeringsregler skall ingå i de nya och bredare handelsavtalen varit nyttig och viktig, även om de stora företagens verkliga makt att driva igenom sina egna intressen ibland överdrivs. Det multinationella företagens fördel ligger i att vara flexibelt och snabbfotat genom att kunna flytta produktionskapacitet över nationsgränser, samt genom kontrollen över hela eller delar av värdekedjan, både uppströms i förhållande till leverantörer, och nedströms till kunder och slutmarknader. Staten å sin sida har den slutliga makten över det legala regelverket och är suverän inom sitt territorium. Ultimativt kan staten nationalisera företaget eller åtminstone fatta avgörande beslut som påverkar företagets lönsamhet eller förmåga att överhuvudtaget kunna bedriva verksamhet inom ett visst land.

Eftersom investeringsavtal, som nämndes ovan, oftast varit bilaterala, har det funnits ett växande behov att åstadkomma konver-

gens, i betydelsen någon form av minsta gemensam nämnare för vilka rättigheter och skyldigheter som alltid skall gälla för utlandsägda företag och hur investeringspolitik och handelspolitik skall vara koordinerade. Skapandet av regionala eller multilaterala investeringsavtal försvåras av att utgångspunkten för ett sådant avtal skiljer sig så starkt mellan olika stater. Vissa länder är typiska "hemländer" för utländska direktinvesteringar (huvuddelen av kapitalflödena har riktats utåt genom de egna företagens internationaliseringsprocess). Andra länder är typiska "värdländer" (en stor del av kapitalflödena har riktats inåt genom att utländska företags produktion har etablerats på den egna hemmamarknaden). Skall regelverket i första hand skydda de egna företagens utlandsverksamhet eller skall det istället säkerställa att utländska företag inte får alltför stor makt i värdlandet? Dessa frågor har under de senaste decennierna fått en ny dimension i och med att Folkrepubliken Kina, som fram till tidigt 1980-tal var helt stängt för utländska direktinvesteringar, först blev ett av världens största värdländer för ingående FDI och under senare år har utvecklats till att bli ett av världens största hemländer för utgående FDI. Tjugosju av EU:s 28 medlemsstater har idag separata investeringsavtal med Kina. Sedan en tid pågår försök att förhandla ett EU-gemensamt investeringsavtal, innefattande såväl investerings-skydd som marknadstillträde, med Kina.

Politiseringen av handelspolitiken: det ökande intresset bland vanliga medborgare och det bristande förtroendet för EU:s institutioner

Därutöver har vi under senare år sett en tydlig rörelse i riktning mot en bredare tolkning av internationella handelsavtal. I takt med att leverantörskedjor blivit alltmer integrerade har det varit viktigt att se handelspolitik i det vidare perspektivet av arbetsrättsliga förhållanden, lönedumpning, miljöpåverkan och mänskliga rättigheter i stort. Handelspolitik skall alltså inte ses isolerat, utan som en integrerad komponent i debatten om globaliseringens ambivalenta effekter. Å ena sidan brukar globaliseringens styrka när det gäller att skapa

materiellt välstånd framhåvas, å andra sidan är det vanligt att dess potentiella bidrag till ökad ojämlikhet mellan länder och befolkningsgrupper, liksom dess till synes svårförenliga ambition att samtidigt bidra till att skapa uthålliga, hållbara samhällssystem, framhålls. Det har alltså fallit sig naturligt att höja ambitionsnivån i den nya tidens handelsavtal till att även omfatta ett bredare spektrum av regler för hur utrikeshandel skall bedrivas. Eftersom internationella handelsavtal, arbetsrättsliga avtal, principer om allmänna mänskliga rättigheter samt klimatavtal har förhandlats parallellt med varandra, snarare än med hänsyn tagna till varandra, har det funnits ett stort konvergensbehov mellan dessa olika avtalsområden (se Karolina Zureks kapitel s. 119ff). Vilka principer skall gälla i förhållande till andra principer och vad gäller när de tycks stå i konflikt sinsemellan?

Även om det funnits en ädel ambition att inkludera en rad olika politikområden i ett enda stort avtal har samma ambition inneburit att det inte blivit lättare att komma till avslut, då fler områden måste förhandlas och partnerländer ibland saknat erfarenhet och kanske till och med motsatt sig att förhandla till exempel kapitel om hållbar utveckling i frihandelsavtal. Samtidigt är det en paradox att ju bredare, öppnare och mer ”inkluderande” handelsavtalen blivit, desto mer kritik har de fått för slutenhet och för bristande hänsynstaganden till just klimatfrågor, livsmedelssäkerhet, ansvarsfullt företagande och skydd mot utländska företags vinstintressen. Likaså är det en paradox att ju mer transparent EU-kommissionen har blivit (genom att man offentliggjort förhandlingsmandat och publicerat EU:s textförslag och rapporter från förhandlingsrundor) desto mer högljudd har kritiken blivit över bristen på transparens. Ett tänkbart resultat av kritiken skulle kunna bli en återgång till ”mindre ambitiösa”, mer renodlade handelsavtal i syfte att förhindra en blockering av de mer heltäckande avtalen. Även till synes okontroversiella avtal som EU slutit med Kanada och Ukraina har mött omfattande motstånd på både övernationell, nationell och subnationell nivå innan de har kunnat börja tillämpas provisoriskt/träda i kraft (september 2017). Om en sådan trend skulle uppstå skulle orsaken dock sannolikt snarare vara kopplad till kompetensstridigheter mellan EU-kommissionen och medlemsstaterna. Kommissionen har under hösten 2017, till

följd av EU-domstolens yttrande om kompetensfördelningen i EU:s frihandelsavtal med Singapore, föreslagit att en uppdelning mellan handels- och investeringsavtal görs i framtida avtal.

EU i en ny handelspolitisk värld med ett "muromgärdat" USA

De "frysta" TTIP-förhandlingarna och det kollapsade TPP-avtalet (i dess ursprungliga form), vilka är de hittills mest påtagliga resultaten av en ny och nationalistiskt orienterad amerikansk handelspolitik, får ses som ett stort bakslag för såväl EU:s nuvarande handelspolitik som för allmänna strävanden på global nivå i riktning mot fortsatt liberalisering av mellanstatliga ekonomiska relationer, men denna negativa förändring innebär inte att andra delar av världen står passiva. Det tydligaste exemplet ser vi i den mer offensiva kinesiska handelspolitiken som nu syftar till att fylla ett vakuum efter den amerikanska reträtten från ett globalt ledarskap i handelspolitiska frågor. I januari 2017 (ungefär samtidigt som den nye presidenten installerades i USA) höll president Xi Jinping ett mycket spektakulärt tal för World Economic Forum i Davos, i vilket han prisade frihandelns och globaliseringens förtjänster och där han framhöll metaforiskt att "att eftersträva protektionism är som att stänga in sig själv i ett mörkt rum. Vind och regn stänger man visserligen ute, men även ljus och luft." Denna frihandelns lovsång följdes upp några veckor senare i lanseringen av två nya "vägledningar" för kinesisk utrikespolitik, nämligen att "vägleda det internationella samfundet" och att vara en "vägvisare för upprätthållande av nationell säkerhet".

Dessa inspel får ses som en kraftfull markering i proaktiv riktning, då Kina tidigare använt den vagare formuleringen "spela en viktig roll" vid utformningen av en ny världsordning. En stor outtalad fråga under hela TPP-förhandlingen var Kinas frånvaro. Var det överhuvudtaget rimligt att skapa ett stort interregionalt handelsavtal omfattande en stor del av stillahavsområdet utan att inkludera den tillsammans med USA viktigaste aktören? Hoppades de inblandade på att Kina fogligt skulle ansluta sig till ett färdigt avtal, eller var

avsikten med TPP att begränsa Kinas ökade inflytande i regionen? Även Sydkoreas frånvaro i TPP var anmärkningsvärd – inte minst med tanke på att landet redan tidigare slutit ett omfattande bilateralt handelsavtal med USA (KORUS). Den kinesiska modellen för ett regionalt handelsavtal kan anses vara den som nu förhandlas i ett *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), i vilket frågor om arbetsvillkor, mänskliga rättigheter och miljöansvar är nedtonade i relation till de rena frihandelsfrågorna. RCEP-blocket är en intressant länderkonstellation i det att den utesluter de amerikanska deltagarna i TPP, men istället inkluderar samtliga ASEAN-länder, inklusive de sex som inte var med i TPP, samt därtöver Japan, Sydkorea, Indien, Australien och Nya Zeeland, förutom Kina självt. Det är alltså ett brett handelsblock för Asien och Oceanien, som även överensstämmer med vad som tidigare kallades ”ASEAN+6”. Australien och Nya Zeeland kvarstår således, vilket innebär att RCEP drar en skarp gräns genom Stilla Havets datumlinje och skapar en asiatisk snarare än en stillahavsbaserad ekonomisk gemenskap. Det kan också noteras att Hong Kong och Taiwan, vilka ligger på platserna 13 och 14 i världshandelsrankningen, och som sammantagna redovisar en större utrikeshandelsomslutning än Japan, inte deltar i RCEP-förhandlingen.

Det är denna nya handelspolitiska värld som EU måste förhålla sig till. Skall man förstärka sin globala roll genom att med sin gemensamma kraft ta ledningen i det multilaterala arbetet; skall man fortsätta det regionala spåret att åstadkomma ambitiösa och breda handels- och investeringsavtal med utvalda partners, inklusive eller exklusive USA; eller skall man sänka sin ambitionsnivå till att istället åstadkomma smärre förbättringar i enskilda sektorer och i enskilda bilaterala relationer i enlighet med dogmen ”bättre ett begränsat avtal än inget avtal alls” samtidigt som man prioriterar den egna inre marknaden före den externa handelspolitiken?

EU:s avslutade, pågående och kommande förhandlingar om frihandelsavtal med omvärlden

EU har idag ett stort antal frihandelsavtal/ekonomiska partnerskapsavtal som har trätt ikraft, flera färdigförhandlade avtal som tillämpas provisoriskt i väntan på ikraftträdande, ett större antal pågående förhandlingar (några dock i pausläge), under det att andra förhandlingar väntar på att inledas. Därutöver finns EES/EFTA-länderna, kandidatländer, och länder med vilka man har ett tullunionssamarbete. Sammanlagt innebär detta att EU har stärkt sina ekonomiska relationer med ett stort antal länder i världen och att en växande andel av EU:s externa utrikeshandel regleras under olika former av preferensarrangemang.

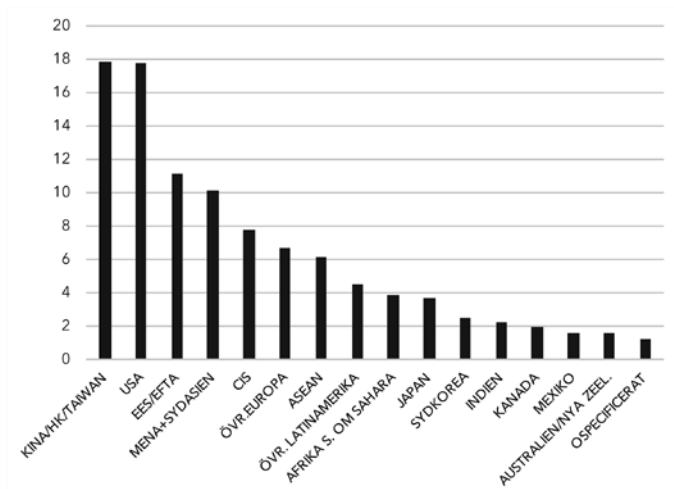
Den ekonomiska betydelsen av de olika länderkonstellationer med vilka man förhandlar om frihandelsavtal eller har färdiga avtal varierar kraftigt och ger samtidigt en viss fingervisning om hur stor vikt som EU fäster vid olika allianser. Omkring 64 procent (2016) av EU:s medlemsländers utrikeshandel med varor består av inomregional handel. Återstoden, utomregional import och export (36 procent av utrikeshandeln) fördelar sig på olika länder och kontinenter (se figur 1). De viktigaste relationerna storleksmässigt är USA och ”Greater China” (Folkrepubliken Kina, Hong Kong, Taiwan och Macao) med vardera ca 18 procent av den utomregionala utrikeshandeln. Det faller sig därför naturligt att EU borde intensifiera arbetet att återuppta de avbrutna TTIP-förhandlingarna, även om förutsättningarna för ögonblicket inte är de gynnsammaste. Också ett brett frihandels- och investeringsavtal med Kina borde vara en hög handelspolitisk prioritet.

I den senaste handelspolitiska strategin, som offentliggjordes 2015, slås det fast att EU önskar fördjupa och ”ombalansera” relationen med Kina på ett sätt som gagnar båda sidor. Begreppet ”ombalansering” kräver i så fall en mer substantiell definition för att kunna tolkas i praktisk politik. EU har, liksom USA, ett stort bilateralt handelsbalansunderskott (med varor) med Kina. EU:s export/importkvot gentemot Kina uppgick 2016 till 0,49 (minus 193 miljarder USD), medan USA:s motsvarande kvot var 0,25 (minus 347 miljarder USD). Från att EU:s medlemsländer tidigare redovisat ett

stort överskott i utgående direktinvesteringar till Kina har istället de ingående direktinvesteringarna från Kina ökat explosionsartat under senare år. EU har emellertid intagit en mer pragmatisk position gällande underskottet, jämfört med USA, i det att ett bilateralt underskott säger mer om hur de globala värdekedjorna är uppbyggda än om eventuellt förekommande ”orättvisa” handelsrelationer eller ”valutamanipulation”, vilka har varit grundläggande förklaringsmoment i den nya amerikanska handelspolitiken.

Samtidigt har oron vuxit i Europa kring (främst kinesiska) investeringar i vissa nyckelsektorer av företag som är statligt styrda eller statligt finansierade, varför Europeiska rådet i juni 2017 välkomnade ett initiativ från Kommissionen om att investeringar från tredjeland i strategiska sektorer ska analyseras. Kommissionens ordförande, Jean-Claude Juncker, presenterade därför i det linjetal om tillståndet i EU som han höll inför Europaparlamentet i september 2017 ett förslag om en särskild mekanism för investeringsgranskningar.

Figur 1. EU:s externa utrikeshandel



Källa: Internationella valutafonden (IMF), Direction of Trade Statistics. Siffrorna representerar procent av total utomregional utrikeshandel i termer av export och import av varor, fördelad efter länder och länderblock 2016.

Not: MENA/Sydasien avser exkl. Indien.

De fyra EFTA-medlemmarna Norge, Schweiz, Liechtenstein och Island, vilka tillsammans svarar för 11 procent av EU:s externa utrikeshandel med varor, är alla djupt integrerade i EU-samarbetet redan, dock med olika typer av arrangemang. Norge ingår i EES och Schengensamarbetet och är i dessa avseenden redan funktionell medlem av EU, men ingår inte i tullunionen och har därutöver ett antal undantag från EES inom framför allt jordbruks-, fiske- och livsmedelssektorerna. Landet har ett nära samarbete med Storbritannien inom olje- och gasutvinningen i Nordsjön, något som måste omförhandlas i anslutning till ett brittiskt utträde.

En rimlig fördjupning av det norska samarbetet med EU, borde, sett från ett EU-perspektiv, vara successiv eliminering av de nuvarande undantagen, samt att Norge på sikt ansluter sig till tullunionen. Schweiz, som av geografiska skäl är djupt ekonomiskt integrerat med sina större grannländer, ingår inte i EES eller i tullunionen, men deltar däremot i Schengensamarbetet, och har slutit ett stort antal bilaterala avtal med EU som i realiteten ger landet en rad fördelar som motsvarar medlemsstatus. Vidare ingår Schweiz i en tullunion med Liechtenstein. De viktigaste avtalen rör fri rörlighet, avskaffande av gränskontroller, samt offentlig upphandling. Islands relation till EU liknar Norges; man är med i EES och Schengen, men inte i tullunionen och har ett antal undantag från EES inom framför allt fiskesektorn. Island ansökte om medlemskap 2009 och behandlades som ett kandidatland, men drog tillbaka sin ansökan 2015.

För samtliga EFTA-stater kan man således tala om ett ”funktionellt medlemskap” i så måtto att de ingår i ett fördjupat handelspolitiskt samarbete (med ett antal symboliska undantag) och betalar ett pris för icke-medlemskap genom begränsat inflytande över fortsatt lagstiftning. Istället har det varit möjligt att sluta egna frihandelsavtal med omvärlden – en möjlighet som man utnyttjat flitigt, såväl individuellt som i blocket. Till exempel slöts ett frihandelsavtal mellan EFTA och Hong Kong 2011, och Island undertecknade som första europeiska land ett bilateralt FTA med Folkrepubliken Kina 2013. Schweiz följde efter kort därpå. För närvarande förhandlar även Norge om ett sådant avtal. Från EU:s sida kan man se EFTA-ländernas närmanden till ”Greater China” som ett intressant pilotfall för

en kommande egen förhandling i betydligt större skala. För kinesiskt vidkommande är EFTA-avtalen också betydelsefulla testballonger för ett djupare ekonomiskt samarbete med hela Europa.

Flera länder på Balkan har ansökt om medlemskap och deltar därmed i en process som innebär närmare samordning av handelspolitiska relationer genom olika grader av frihandelssamarbete. Dessa länder kan delas in i tre grupper, varav den första inkluderar kandidatländer med vilka det pågår aktiva förhandlingar: Turkiet, Montenegro och Serbien. Turkiet, som formellt ansökte om medlemskap redan 1987, har dessutom en tullunion med EU. Den andra gruppen består av officiella kandidatländer med vilka det inte bedrivs aktiva förhandlingar, närmare bestämt Albanien och Makedonien. Den tredje gruppen är potentiella kandidatländer, Bosnien-Hercegovina och Kosovo. Den strategiska frågan för EU:s del är huruvida expansionen av medlemsantalet skall fortsätta som hittills. Spänningarna mellan medlemsstaterna har ökat i en rad olika frågor, däribland den gemensamma handelspolitiken, och rör inte minst de nya medlemsstaterna. Samtidigt som det finns planer på en modernisering av EU:s tullunion med Turkiet befinner sig landet efter trettio år av förhandlingar nu längre bort från medlemskap än någonsin.

Typiskt för samarbetet med kandidatländerna är att handelspolitiken blivit underordnad ett antal större utrikes- och säkerhetspolitiska komplikationer. Detta faktum är ännu tydligare i det övriga närområdet. Som en direkt följd av Sovjetunionens sönderfall i tidigt 1990-tal inleddes en handelspolitik som senare förverkligades i form av det "Östliga Partnerskapet", initierat under det svenska ordförandeskapet 2009. Redan 1994 hade det slutits ett partnerskapsavtal med Ukraina, som tjugo år senare ersattes av ett associeringsavtal, där ett *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* (DCFTA) är en av pelarna. Omfattningen av ett sådant avtal liknar EES, dvs. det ger en hög grad av integration med EU. Liknande arrangemang har träffats med Moldavien och Georgien. Dessa avtal skulle kunna ses som ett förstadium till kommande medlemskap, men i den nya geopolitiska situation som uppstått i området sedan 2014 genom den ryska ockupationen av Krim samt det "frusna kriget" i östra Ukraina har

sådana blivit känsligare. Dock har associeringsavtalen med Georgien och Moldavien trätt ikraft (2016), liksom med Ukraina (september 2017). Ryssland har å sin sida skapat ett eget ekonomiskt block bestående av en ”Euroasiatisk Ekonomisk Union” (EAEU), i vilken deltar Vitryssland, Kazakstan, Kirgizistan och Armenien. I huvudsak är detta en tullunion som i realiteten innesluter de handelspolitiska förutsättningar som hela tiden gällt mellan forna sovjetrepubliker. Den ekonomiska integrationen på ”vardagsnivå” mellan länderna i det Östliga Partnerskapet och EU går dock vidare, trots de utrikespolitiska spänningarna. Ungefär en miljon ukrainska medborgare arbetade 2017 i Polen, och Moldavien är ett av de länder i världen som har den största andelen av sina medborgare i ekonomisk försörjning utomlands, huvudsakligen i EU:s medlemsländer.

Den handelspolitiska relationen mellan EU och Ryssland speglar den utrikespolitiska relation som befinner sig på sin lägsta nivå sedan kalla krigets slut. När den Ryska Federationen bildades 1991 i spillrorna av det kollapsade Sovjetunionen påbörjades en lovande integrationsprocess som innefattade såväl utrikeshandel som utländska direktinvesteringar. Efter det första decenniets turbulenta ekonomiska omvandling med stor osäkerhet om vilka regler som egentligen gällde för handels- och investeringspolitiskt samarbete, stabiliserades situationen i början av 2000-talet och potentialen för ytterligare fördjupad integration sågs som mycket lovande. Från och med 2010 har utvecklingen dock varit starkt negativ, och de sanktioner som EU infört efter den ryska ockupationen av Krim har ytterligare strypt utrikeshandelsutbytet. Redan tidigare var emellertid den extrema obalansen i varusammansättningen en stor komplikation. Medan EU:s export till Ryssland i stort sett har haft samma varusammansättning som i övrig export (det vill säga en dominans av avancerade industrivaror) består den ryska exporten nästan helt och hållet av energiråvaror. Trots en rad utländska direktinvesteringar i rysk tillverkningsindustri har det inte skett någon uppgradering av exporten. Det är en talande jämförelse att rysk export av avancerade industrivaror är i absoluta tal ungefär lika stor som Portugals. EU:s beroende av rysk olja och gas är fortsatt stort. Oenigheten bland medlemsstaterna om fortsatta sanktioner är uppenbar. Inte minst

de senare tillkomna medlemmarna har haft mest att förlora på de nedfrusna handelsförbindelserna.

Det ”Södra Grannskapet” är inte mindre komplicerat. De nordafrikanska ländernas gamla koloniala relationer med Europa (i första hand med Frankrike) har historiskt inneburit att de åtnjutit vissa handelspolitiska fördelar, men dessa har tunnats ut över tiden. Inte minst sydeuropeiska medlemsstater har av naturliga skäl drivit på för närmare ekonomisk och politisk integration i medelhavsområdet, men fastare och mer substantiella arrangemang har gått trögt. Ett sammanhållet *Euro-Mediterranean Partnership* i Mellanöstern och Nordafrika (MENA), inneslutande hela södra och östra Medelhavet (inklusive Turkiet, men dock inte Libyen och Syrien) existerar dock fortfarande som långsiktig idé och vision. EU:s generella handelspolitiska strategi har i väntan på ett sådant sammanhållet geografiskt ramverk bestått i skapande av olika typer av frihandels- och associeringsavtal med enskilda länder. EU förhandlar om DCFTAs med Tunisien och Marocko och har även fört dialog med Egypten, med vilket det finns ett tidigare associeringsavtal.

Då USA, Kina, det europeiska närområdet samt MENA-länderna är borträknade återstår ungefär 30 procent av EU:s sammanlagda externa utrikeshandel med varor. Huvuddelen av EU:s frihandelsavtal rör asiatiska länder och det är här som unionen har sina viktigaste prioriteringar. I linje med *Global Europe*-strategin, påbörjades förhandlingar om ett ambitiöst interregionalt avtal med ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) år 2007. Detta är Asiens största sammanhängande regionala handelsblock med 10 medlemsländer och 640 miljoner invånare. Förhandlingarna pausades 2009, då det var svårt att åstadkomma framsteg bland annat till följd av skilda ambitionsnivåer, och EU fortsatte därefter att genomföra bilaterala förhandlingar med enskilda länder, varav den första, med Singapore, avslutades 2014, och den andra, med Vietnam, 2016. Vidare pågår förhandlingar med Filippinerna och Indonesien, samt diskussioner om återupptagande av pausade förhandlingar med Malaysia. Ett särskilt frågetecken rör Thailand som traditionellt har varit en av EU:s viktigaste samarbetspartners i regionen, men där den inrikespolitiska utvecklingen inte varit positiv under senare år vilket resulterat i en

paus i förhandlingarna. Den långsiktiga målsättningen är att kunna återkomma till ett interregionalt avtal med hela ASEAN-området. En svårighet när det gäller att skapa ett sådant avtal med ASEAN har varit de stora ekonomiska skillnaderna mellan medlemmarna. Samtidigt som Singapore har ett välstånd på europeisk nivå hör Kambodja, Laos och Myanmar till världens fattigaste länder. Denna senare grupp omfattas dock redan nu av tullfrihet till EU för alla varor utom vapen i enlighet med policyn *Everything But Arms* (EBA). Med Myanmar pågår vidare förhandlingar om ett investeringsavtal.

Parallellt med ASEAN lanserades 2007 förhandlingar om ett motsvarande avtal med Indien. Dessa diskussioner har emellertid gått mycket trögt. I gengäld blev förhandlingarna med Sydkorea, som också lanserades 2007, en framgång. Avtalet med Sydkorea började tillämpas provisoriskt juli 2011 och trädde ikraft i sin helhet i december 2015. Vidare lanserades 2013 förhandlingar om ett ambitiöst avtal med Japan. De båda sistnämnda avtalen är särskilt intressanta med avseende på vad som händer i relationen med USA efter det avbrutna TPP-avtalet. Sydkorea deltog inte i TPP, men har ett eget bilateralt avtal med USA (KORUS), som av president Trump omnämns som kandidat för omförhandling. För Japan, som hade lagt mycket prestige på att delta i TPP och som tvingats till mycket omfattande inrikespolitiska kompromisser, framför allt på det ”heliga” jordbruksområdet, var beskedet om att USA skulle dra sig ur TPP en stor besvikelse. Japansk handelspolitik har tvekat mellan att försöka gå vidare inom ett ”TPP minus 1”, eller att nappa på Kinas invitation att istället accelerera det tidigare påbörjade samarbetet kring att skapa ett RCEP, eller, för det tredje, att svara försiktigt positivt på amerikanska signaler om ett bilateralt avtal. Vid APEC-mötet i november 2017 lanserades möjligheten att gå vidare med de återstående 11 TPP-länderna inom ett ”Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership” (CPTPP). Den amerikanska trevaren om ett bilateralt handelsavtal med Japan som ett substitut för TPP är särskilt outgrundlig, sett från omvärldens perspektiv, eftersom motivet att lämna TPP från amerikansk sida var just att avtalet var ”oförmånligt” för USA, samtidigt som Japan utgör den ojämförligt största asiatiska handelspartnern för USA inom TPP.

En bieffekt av TPP-avtalets kollaps och TTIP-förhandlingarnas ”frysning” är emellertid att EU och Japan under våren 2017 intensifierade sina bilaterala förhandlingar, eftersom den politiska prestige på båda sidor av att kunna slutföra ett långtgående frihandelsavtal ökade avsevärt. I december 2017 lyckades de båda parterna nå avslut i förhandlingarna om ett *Japan-EU Economic Partnership Agreement*, varefter förhandlingar om investeringskydd och EU:s nya modell för tvistlösning (*Investment Court System, ICS*) fortsatte.

Även för två andra ”överblivna” parter i TPP-kollapsens spår, nämligen Australien och Nya Zeeland, har den amerikanska reträtten inneburit en injektion för att fördjupa de handelspolitiska relationerna med EU. Dessa båda ingår också i RCEP-diskussionerna, men har samtidigt av historiska skäl djupa band med Europa i allmänhet och Storbritannien i synnerhet. Efter avslutade förstudier under våren 2017 väntas parallella, men separata, förhandlingar inledas under våren 2018. I dessa båda fall får dock Storbritanniens utträde större konsekvenser. Storbritannien svarar för 20 procent av Australiens och Nya Zeelands sammanlagda EU-handel, och det är ingen händelse att den nya brittiska handelspolitik som blir resultatet av utträdet kommer att särskilt prioritera egna bilaterala avtal med dessa båda länder.

Detta gäller i hög grad även Kanada. År 2009 inledde EU samtal med Kanada om vad som skulle bli EU:s mest omfattande och ambitiösa frihandelsavtal någonsin, *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*. Avtalet undertecknades av parterna i oktober 2016, dock under betydande kritik från olika intressegrupper, vilka antingen ansåg att avtalet inte i tillräcklig utsträckning tog hänsyn till ett antal viktiga sakområden, eller att avtalet i sig var alltför långtgående. Särskilt kritiserades EU:s nya modell för investeringskydd och tvistlösning, ICS, trots att den omhändertog bekymmer som funnits med den tidigare modellen (*Investor-to-State Dispute Settlement, ISDS*). När nu Storbritannien lämnar EU förloras återigen en viktig partner. Handeln med Storbritannien utgör inte mindre än ca 25 procent av Kanadas EU-handel med varor, och därutöver är Storbritannien ytterligare klart överrepresenterat inom alla andra samarbetsområden, såsom tjänster och direktinvesteringar. När nu

CETA-avtalet börjat tillämpas provisoriskt under Storbritanniens utträdesförhandlingar borde det vara en viktig målsättning för alla inblandade parter att ett eventuellt brittiskt bilateralt avtal med Kanada efter utträdet skall vara i stort sett identiskt med nuvarande CETA. Kanadas intresse av att ytterligare fördjupa sina ekonomiska relationer med EU är även avhängigt av hur den under sommaren 2017 påbörjade ”omförhandlingen” av NAFTA-avtalet (mellan USA, Kanada och Mexiko) (något som i realiteten redan hade gjorts inom ramen för TPP-förhandlingarna) kommer att se ut. För Kanadas del är givetvis USA-handeln grundläggande, på samma sätt som EU-handeln är för Storbritannien. Cirka två tredjedelar av Kanadas utrikeshandel sker med USA och leverantörskedjorna mellan dessa båda länder kan nära nog inte vara mer sammanknutna. Ändå ställs denna historiskt djupa ekonomiska relation på spel i en vårdslös amerikansk handelspolitik, något som kan få till resultat att Kanada söker minska sitt stora USA-beroende och istället bredda sina relationer i europeisk och asiatisk riktning.

Motsvarande resonemang gäller för Mexiko. Även i Mexikos fall rör det sig om ett land med historiskt stort USA-beroende med ca två tredjedelar av utrikeshandelsutbytet och intimt sammanknutna leverantörskedjor. EU och Mexiko skapade redan 1997 ett *Global Agreement*, vars handelsdelar utvecklades till ett frihandelsavtal 2000, och som år 2016 började omförhandlas och moderniseras med syfte att åstadkomma ett långtgående avtal om frihandel och investeringar. Också för Mexikos del är det en hög prioritet att försöka minska sitt USA-beroende och istället fortsätta utveckla sina relationer gentemot Stillahavsområdet, Europa och övriga Latinamerika. Trots att det inte kan råda några tvivel om vilken part som varit den starkaste i det 25 år gamla NAFTA-avtalet, har den amerikanska retoriken varit högljudd kring dess påstådda oförmånlighet sett från USA:s horisont. USA:s handelsminister, Wilbur Ross, uttalade under våren 2017 att en omförhandling syftar till att åstadkomma ett ”NAFFTA” (”North American Free *and Fair* Trade Agreement”).

EU:s relationer med Latinamerika kan delas upp i minst fyra olika ländergrupper: för det första de ”tung” sydamerikanska ekonomierna inom blocket MERCOSUR (Argentina, Brasilien, Paraguay

och Uruguay, efter det att Venezuela i realiteten lämnat organisationen). Här har breda frihandelsförhandlingar pågått i långsamt tempo, vilka lanserades 1999 och har legat nere i perioder, men som intensifierats sedan 2015 och förhoppningsvis kan nå i mål tidigt 2018. För det andra har EU en gammal bilateral relation med Chile, med vilket man har ett associeringsavtal innehållandes en frihandelspelare sedan 2003. Avtalet omförhandlas nu för att bättre motsvara EU:s numera mer ambitiösa modell för frihandelsavtal. För det tredje har förhandlingar avslutats om avtal med länder i ”Andinska Gemenskapen”. Sedan 2013 tillämpas ett avtal med Colombia och Peru, till vilket Ecuador anslöt sig i början av 2017. Peru och Chile ingick även i TPP-avtalet och har nu att bedöma huruvida man skall gå vidare i ett ”TPP minus 1” i enlighet med APEC-initiativet, eller hitta nya konstellationer. Med de centralamerikanska länderna, från Guatemala i norr till Panama i söder, har EU ett associeringsavtal sedan 2012.

Vad gäller länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS) skapades redan på 1970-talet Loméavtalet som kan ses som en sammansmältning av olika avtal som skapats inom ramen för europeiska länders tidigare ekonomiska relationer med sina kolonier. Detta avtal gav i realiteten full access till Europamarknaden och innefattade i flera fall även ett nära valutasamarbete. Loméavtalet omvandlades år 2000 till Cotonou-avtalet, som omfattar 79 länder (2017). Efter ett antal revideringar och moderniseringar ingår flertalet AVS-länder idag i olika slag av *Economic Partnership Agreements* (EPA).

EU:s handelspolitik under och efter Brexit

Givetvis var Storbritanniens beslut att lämna EU efter snart 45 års medlemskap en chock. Storbritannien svarar för 13 procent av EU:s sammanlagda handel med varor och för 18 procent av dess tjänstehandel. EU27 är den i särklass viktigaste partnern för Storbritannien och står för ca 50 procent av landets utrikeshandel med varor och cirka 45 procent av dess tjänstehandel. Vidare ingår

Storbritannien automatiskt i EU:s samtliga externa handelsavtal. Utträdesförhandlingarna blir komplicerade. Flera tänkbara strategier har ventilerats. Ur handelspolitisk synpunkt vore den för alla parter troligen smidigaste lösningen att kvarstå i den inre marknaden för varor, tjänster och kapital, samt i tullunionen. I ett sådant fall skulle Brexit i realiteten inte innebära några dramatiska förändringar för någondera parten, och Storbritannien skulle efter utträdet i princip kunna kopiera de nya frihandelsavtal som EU sluter med olika länder i omvärlden samtidigt som man *de facto* kvarstår i existerande externa avtal. Att kvarstå i tullunionen skulle också innebära att de administrativa kostnaderna för fortsatt utrikeshandel inom och utom EU skulle reduceras avsevärt i jämförelse med en ”hård Brexit”.

Nu tycks detta inte vara en politiskt gångbar lösning, vare sig för EU:s eller Storbritanniens del, utan det motsatta scenariot måste också övervägas. Ett sådant skulle innebära att Storbritannien lämnar såväl inre marknad som tullunion och fortsätter att bedriva handel med EU27 utifrån samma regler som gäller för WTO-medlemmar i allmänhet. Tullgränser måste då återupprättas, mellan Nordirland och Republiken Irland samt mellan Gibraltar och Spanien, liksom dokumenthantering och revision av alla övriga regelverk som mödosamt har samordnats under decennier av medlemskap. De totala samhällsekonomiska kostnaderna för ett sådant scenario är omöjliga att uppskatta. Det finns en omfattande teoretisk och empirisk akademisk litteratur kring hur man bildar en tullunion, vad avser både den interna och externa utrikeshandeln, men det finns inga exempel (om man bortser från Grönland) på hur ett land lämnar en så pass integrerad tullunion som EU. Den brittiska strategin skulle kunna bli att antingen höja sina tullar för EU-handeln till EU:s nuvarande gemensamma yttre nivå, det vill säga den tillämpade WTO-nivån, eller att behålla frihandeln med EU, men skapa en egen yttre tullmur. I det senare fallet bildar man i realiteten ett frihandelsområde med EU. Därefter kan Storbritannien antingen behålla samma yttre tullmur som EU27, eventuellt med några marginella (men spektakulära) undantag.

Ett annat alternativ är att inleda en offensiv liberaliseringspolitik som skulle innebära att Storbritanniens yttre tullmur skulle ligga

lägre än EU:s. En sådan politik skulle vara i linje med landets självbild av att i själva verket vara mer liberal i utrikeshandelshänseende än det övriga EU, och skulle även kunna stimulera till bildande av bilaterala avtal med andra länder i världen. En sådan "free trade and investment haven"-politik skulle dock även medföra vissa nackdelar, såsom en omfattande byråkrati kring upprätthållande av så kallade ursprungsregler. Om Storbritannien skulle sätta en lägre tull för en vara från tredjeländan än EU27 kan den inte vidareexporteras tullfritt till EU med oförändrat ursprung. Däremot kan varan när den väl kommit in i Storbritannien genomgå en vidareförädling som medför att den byter till brittiskt ursprung och då lyder under de regler som förhandlats fram i ett eventuellt kommande frihandelsavtal om den skall exporteras till EU. För att säkerställa korrekt tullbehandling krävs en för importören och exportören mer omfattande och kostsam dokumentation än vad som gäller inom en tullunion.

Ytterligare en aspekt på Storbritanniens utträde har att göra med EU:s attraktion som bilateral/regional handelspartner. Denna attraktion minskar efter det brittiska utträdet. Den fria inre marknaden krymper, och en av de, sett utifrån, mest intressanta medlemsstaterna, inte minst när det gäller tjänstehandel, direktinvesteringar, och, generellt, marknadstillträde, bortfaller. Återigen kan man skönja två alternativ: antingen att Storbritannien i realiteten följer EU:s externa handelspolitik och skapar "parallellavtal" med alla existerande och nya frihandelspartners, eller att landet börjar konkurrera med EU genom en mer frihandels- och investeringsvänlig politik. Den senare strategin skulle till och med kunna vara långsiktigt samhällsekonomiskt fördelaktig för alla parter, eftersom den skulle kunna tvinga EU till en mer frihandelsvänlig politik än den nuvarande. Effekten av det brittiska utträdet är dock, återigen, att detta, oavsett vilka strategier som kommer att väljas, blir en lång och energikrävande förhandlingsprocess, som åtminstone på kort sikt inte innebär några ekonomiska fördelar för någondera parten. Inte minst är den långvariga osäkerheten kring hur det nya samarbetet kommer att se ut något som vore mycket negativt för europeisk ekonomi i allmänhet och för Storbritannien i synnerhet.

EU i en fragmenterad världsordning: stärk det multilaterala samarbetet kring frihandel

EU är i hög grad beroende av en välfungerande världshandel. Eftersom det är sannolikt att den snabbaste utvecklingen inom den internationella ekonomin fortsatt kommer att ske utanför Europa är det desto viktigare att unionen tar på sig en ännu tydligare aktiv och konstruktiv roll när det gäller att slå vakt om de framsteg som gjorts under sju decennier efter andra världskrigets slut för att minska de fysiska och tekniska barriärerna mellan världens länder i syfte att åstadkomma en jämnare fördelning av resursutnyttjande, produktion och välfärd. Det räcker emellertid inte att bevaka ett *status quo*. Världsekonomin undergår successivt små och stora förändringar, vilka måste inkluderas och integreras i en ny och ständigt moderniserad handelspolitik. Vi har i det här kapitlet pekat på ett antal strukturförändringar, vilka var för sig bidragit till en ny handelspolitisk karta, och därmed till behovet av en ständigt omprövad kompassriktning för EU:s handelspolitik. EU-28 är världens största ekonomisk-politiska block. Dess sammanlagda utrikeshandel med varor omfattar en tredjedel av världshandelsomslutningen. Då man räknar bort internhandeln inom blocket uppgår EU:s externa utrikeshandel ändå till ca 15 procent av världshandeln, vilket placerar EU före såväl Kina som USA. Denna position innebär ett särskilt stort ansvar – inte minst då USA i sin nya nationalistiska utrikeshandelspolitik är på väg att frånsäga sig sin tidigare naturliga ledarroll när det gäller fortsatta handelsliberaliseringar, samtidigt som Kina växer fram som en allt viktigare aktör med en egen agenda. Utmaningarna mot den globala frihandeln är i dag inte lika mycket en fråga om tullhinder, utan består i mer subtila områden, som synen på nya typer av tjänstetransaktioner, integrationen mellan handel och direktinvesteringar, regleringskonkurrens, samt hur pågående dramatiska teknologiska förändringar inom produktion och distribution, liksom utrikeshandelns roll i ett globalt hållbart samhällssystem skall hanteras.

EU bör i första hand agera aktivt för ett återupprättande av det sargade multilaterala handelssystemet, det vill säga ”Make WTO Great Again”. Det är egentligen bara på den multilaterala nivån

som dessa stora utmaningar kan adresseras. Samtidigt bör fortsatt arbete med att skapa och utveckla ambitiösa och breda bilaterala och regionala avtal med omvärlden ses som ett komplement till och, i gynnsamma fall, också utgöra en hävstång för ett fördjupat och mer effektivt multilateralt samarbete. Därför är det angeläget att verka för ett återupptagande av TTIP, alternativt sektorsvisa överenskommelser om ett sådant inte är möjligt, liksom att inleda samtal med Kina kring ett brett frihandelsavtal, eftersom dessa båda länder är EU:s överlägset största externa handels- och investeringspartners. I sitt årliga linjetal kring tillståndet i unionen som hölls i september 2017 lade Kommissionens ordförande fram en ”färdplan” för ett ”mer enat, starkare och mer demokratiskt EU”. Ett av de områden som belystes var frågan om ökad användning av kvalificerad majoritet, snarare än konsensus, vid omröstningar i rådet. En sådan diskussion borde även innefatta den gemensamma handelspolitiken, och är delvis ett resultat av de upplevda riskerna att enskilda medlemsstater, eller till och med enskilda regionala parlament, förhalar EU-avtal, trots att handelspolitiken är en exklusiv kompetens för EU. Detta beroende på att avtalen innehåller vissa delar som är medlemsstatskompetens.

Den stora inre utmaningen för en proaktiv multilateral, regional och bilateral handelspolitik, liksom utmaningen med konsensusprincipen, ligger i den demokratiska legitimiteten. Ofta sammankopplas liberalisering av handel och investeringar med ökade orättvisor, ojämlik ekonomisk utveckling, bristande konsumentskydd, försämrade arbetsförhållanden och miljöförstöring. Detta trots att det inte är frihandel i sig som i så fall är grundproblemet, utan vilken politik som bedrivs i övrigt. Det gäller då att inte bara predika frihandels fördelar som ett retoriskt *credo*, som kan upplevas som ett projekt för en gynnad ekonomisk elit, utan dess positiva effekter för välfärd och jämlikhet måste bli bättre synliga och uppenbara för alla unionsmedborgare. Motsvarande upplevelse måste samtidigt delas av den andra parten i ett avtal. Detta ”reptrick” låter svår genomförbart, men är inte desto mindre nödvändigt att utföra för att undvika en marsch mot nationalism, protektionism och isolationism som kan te sig frestande för enskilda politiska ledare att lyfta fram som en

alternativ universallösning på upplevda frustrationer inför komplexa och svårgreppbara globala och lokala samhällsförändringar.

Källor och litteratur

Det finns en rik och omfattande akademisk litteratur kring internationell handelspolitik. Ett standardverk är Jagdish Bhagwati's *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade* (Oxford University Press, 2008), som är ett skarpt inlägg för multilateralismen som grundprincip. Denna ståndpunkt är dock långt från okontroversiell. I antologin *Multilateralizing Regionalism* (Cambridge University Press, 2009) har Richard Baldwin, Simon Evenett och Patrick Low, samt ytterligare en rad kända utrikeshandelsekonomer, beskrivit hur regionala avtal kan stödja och utveckla multilateralismen. I en inflytelserik artikel, "Trade-in-goods and trade-in-tasks: An Integrating Framework" (*Journal of International Economics*, 92:1, 2014) argumenterar Richard Baldwin och Frédéric Robert-Nicoud för att den klassiska och neoklassiska handelsteorin borde utvidgas till att ta hänsyn till att den internationella arbetsfördelningen inte längre handlar om rena varor, utan istället om specialisering av olika tekniska funktioner som är inbyggda i produkterna. Dessa argument har ytterligare förfinats av Baldwin i en nyligen utkommen bok *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization* (Belknap Press, 2017).

Författarna till detta kapitel har själva bidragit till den internationella forskningen om handelspolitik, framför allt genom beskrivningar och analyser av den asiatiska utrikeshandeln och EU:s handelspolitik gentemot asiatiska länder. Se exempelvis kapitlet "Interregional trade facing re-polarization: The EU trade negotiations with ASEAN countries" i antologin *EU-Asia and the Re-Polarization of the Global Economic Arena* redigerad av Lars Oxelheim (World Scientific, 2012), artikeln "The ambiguous role of the WTO in times of stalled multilateral negotiations and proliferating FTAs in Asia" (*International Negotiation* 17:1, 2012), samt kapitlet "A World Without Verona Walls" (samförfattat med Anders Ahnlied) i antologin *I Europamissionens*

tjänst utgiven av Claes G. Alvstam, med flera (CERGU, 25, 2011). I artikeln ”The service sector in the free trade agreement between the EU and Singapore” (*Asia-Europe Journal*, 15:1, 2017) argumenterar Claes Alvstam tillsammans med Erja Kettunen och Patrik Ström för tjänstesektorns roll i internationella frihandelsförhandlingar.

En bra introduktion till EU:s utrikeshandels politik ges i tidigare upplagor av denna årsbok, inte minst *Europaperspektiv 2007: EU som aktör i världen* med bland annat Anders Ahnlids kapitel ”EU vid handelspolitiskt vägskalet”. Det finns vidare ett stort antal fristående institut och lobbygrupper som följer EU:s utrikeshandelspolitik. En välrenommerad sådan är *European Centre for International Political Economy* (www.ecipe.org), som löpande ger ut rapporter som rör den fria inre marknaden och EU:s pågående frihandelsförhandlingar.

Sifferuppgifterna i detta kapitel bygger på den officiella utrikeshandelsstatistik som varje land samlar in, bearbetar och publicerar. Om inte annat anges avser de år 2016. En bred och allmänt citerad statistikkälla för all internationell ekonomisk statistik, och som publiceras halvårsvis (april och oktober) av IMF är dess *World Economic Outlook* som nås här: <http://www.imf.org/en/Publications/WEO>. EU-kommissionens Generaldirektorat för utrikeshandel (*DG Trade*) uppdaterar löpande alla förändringar på det handelspolitiska området och publicerar dessutom dokument och rapporter från pågående förhandlingar. Detta är den huvudsakliga källa som använts för beskrivningar av pågående och avslutade frihandelsförhandlingar i det här kapitlet: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/>. EU:s senaste handelspolitiska strategi *Trade for All – towards a responsible trade and investment policy* kan laddas ned på hemsidan: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf Strategin kompletterades i maj 2017 av Kommissionens ”Diskussionsunderlag: Hur vi bemöter globaliseringen”: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_sv.pdf och följdes i september 2017 upp i Kommissionens ordförande Jean-Claude Junckers årliga tal om tillståndet i unionen: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_sv.htm

Från handel *och* hållbarhet till handel *för* hållbarhet i EU:s frihandelsavtal

av Karolina Zurek

Dagens frihandelsavtal handlar om mycket mer än bara traditionella handelsfrågor som tullar och kvoter. Utvecklingen går mot att allt fler frågor anses vara handelsrelaterade och frihandelsavtalens omfattning blir allt bredare. Detta svarar delvis mot de nya och ofta komplexa utmaningarna inom dagens globala handel. Men utvecklingen speglar också nya tendenser inom själva handelspolitiken: frihandeln ses alltmer som ett verktyg för att skapa inkluderande tillväxt som bidrar till global hållbar utveckling. Detta bland annat som ett svar på globaliseringsmotstånd och protektionism. Sedan 1990-talet har hållbar utveckling etablerats som en legitim och viktig del av EU:s frihandelsavtal. Ambitiösa kapitel om handel och hållbar utveckling bekräftar kopplingen mellan handel och dess socioekonomiska och miljömässiga konsekvenser och syftar till att främja miljö- och arbetsrättsliga åtaganden inom handelsmanhanget. EU-kommissionens nya handels- och investeringsstrategi från 2015 omfattar inte bara handel med varor och tjänster, utan även spridning av ”europeiska” värderingar. Fokus skiftas härmed från integrering till implementering av EU:s hållbarhetsåtaganden.

Utvecklingen mot en allt bredare handelsagenda har väckt frågan om huruvida kompetensen att ingå de nya ”djupa och omfattande” frihandelsavtalen ska vara en så kallad exklusiv kompetens för EU eller snarare delad med medlemsstaterna. Debatten har ytterligare skärpts till följd av det kraftiga motståndet i vissa länder mot frihandelsavtalet med USA (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) liksom Valloniens ”nej” till EU:s frihandelsavtal med Kanada (*Comprehensive*

Economic and Trade Agreement, CETA). Kompetensfrågan fick även ökad juridisk uppmärksamhet i samband med EU-kommissionens begäran om ett utlåtande från EU-domstolen om EU:s kompetens rörande frihandelsavtalet mellan EU och Singapore. I december 2016 konstaterade EU-domstolens generaladvokat i ett förslag till avgörande att unionens färdigförhandlade handelsavtal med Singapore måste ratificeras i de nationella parlamenten på grund av att flera kapitel i avtalet (bland annat kapitlet om hållbar utveckling) faller inom EU:s så kallade blandade kompetensområde. Ett halvår senare, i maj 2017, bekräftade domstolen att avtalet kräver nationell ratificering, men dess tolkning av befogenhet över hållbarhetsfrågor följde inte generaladvokatens förslag. Kapitlet om handel och hållbar utveckling ansågs istället falla under unionens exklusiva kompetens. Frågan blir då hur detta kommer att påverka framtida arbete med hållbarhetsfrågor inom frihandelsavtal med avseende på omfattning och implementering. Man kan också ställa sig frågan om EU kan bibehålla sin höga ambitionsnivå i relation till handel och hållbarhet i skenet av en världsordning under omvandling.

Detta kapitel avser besvara frågorna om implementering och ambitioner vad gäller hållbarhetsfrågor i EU:s handelspolitik. Kapitlet inleds med en kort översikt av kopplingen mellan handel och hållbar utveckling och dess betydelse i dagens globala handelspolitik i relation till en föränderlig världsordning. Kapitlet presenterar därefter hur arbetet med handel och hållbarhet har utvecklats inom EU med särskilt fokus på hållbarhetsbestämmelserna i EU:s frihandelsavtal. Kapitlet diskuterar sedan befogenhet över EU:s handelspolitik och hållbarhetsfrågor. Vidare behandlas frågan om implementering och efterlevnad av hållbarhetskapitel i EU:s frihandelsavtal och EU-kommissionens reformförslag analyseras. Avslutningsvis behandlas frågan om hur EU-domstolens yttrande över Singaporeavtalet kan påverka framtida arbete med hållbar utveckling inom EU:s handelsavtal och vilka möjligheter som finns att förbättra och förstärka genomförandet och efterlevnaden av hållbarhetsbestämmelserna i EU:s frihandelsavtal. Kapitlet avslutas med att rekommendera att EU stärker förmågan att kontrollera att hållbarhetsbestämmelserna verkligen efterlevs samt stärker samarbetet med bland annat den Internationella arbetsorganisationen, ILO.

Kopplingen mellan handel och hållbar utveckling

Som bland annat beskrivs av Claes G. Alvstams och Lena Lindbergs kapitel i denna bok (s. 87ff) har internationell handel och handelspolitik väsentligt förändrats under de senaste decennierna. Ett antal parallella trender kan identifieras. För det första har uppkomsten av globala värdekedjor och geografisk fragmentering av produktionsprocesser förändrat karaktären av handelsflöden. För det andra kräver den växande tjänstesektorn och digitaliseringen ett bredare angreppssätt kring metoder för att reglera handel. För det tredje har näringslivets växande inflytande på handelsmönster och handelsregler lett till ökad privatisering av handelsregleringen. Eftersom handelns socioekonomiska och geopolitiska betydelse har blivit alltmer tydlig har handelsfrågor också fått allt större uppmärksamhet från medierna, icke-statliga organisationer och i samhällsdebatten som helhet. Detta har resulterat i en ny typ av medvetenhet om handelns avsedda och oavsiktliga effekter och krav på insyn i handelspolitiken och handelsregleringarna. Slutligen har allmänhetens ökade intresse för de samhällsekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av olika handelsavtal också lett till ett förnyat engagemang för en ansvarsfull handelspolitik.

Dessa faktorer är emellertid inte de enda anledningarna till ökade krav på en närmare koppling mellan handel och hållbar utveckling. En liknande signal sändes 2015 i samband med att FN:s nya hållbarhetsmål presenterades inom ramen för Agenda 2030. I Agenda 2030 anges tydligt att handel är ett viktigt instrument för att uppnå samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling: ekonomisk, social och miljömässig hållbar utveckling. Handel identifieras som en motor för inkluderande ekonomisk tillväxt och fattigdomsminskning som bidrar till att främja hållbar utveckling inom de flesta av de 17 målen och 169 delmålen. Agendan inkluderar också en rad handelsspecifika mål som krävs för att handel verkligen ska kunna fullgöra denna hållbarhetsfrämjande funktion. Genom de nya hållbarhetsmålen har tonvikten alltså kommit att skifta från att primärt handla om att hantera den ekonomiska tillväxtens sociala och miljömässiga

konsekvenser, till att placera hållbarhet som en central utgångspunkt för all politik, inklusive handelspolitiken. Därmed kan Agenda 2030 sägas utgöra ett paradigmskifte från ”handel *och* hållbarhet” till ”handel *för* hållbarhet”.

Agenda 2030 utgår från att internationell handel bör såväl liberaliseras som regleras på multilateral nivå för att på bästa sätt bidra till hållbar utveckling. Verkligheten ser dock lite annorlunda ut. Världshandelsorganisationen (WTO) står för ett globalt handelsregelverk på multilateral nivå, vilket utgör utgångspunkten för reglering av global handel. Men detta system kompletteras även av en mängd handelsinstrument på såväl plurilateral, regional, bilateral och unilaterala nivå. Såväl liberalisering som reglering av handel sker på samtliga dessa nivåer vilket naturligtvis komplicerar den handelspolitiska miljön som ska främja hållbar utveckling i enlighet med Agenda 2030, men skapar samtidigt nya möjligheter. Med Doharundans oklara framtid och inbromsningen av utvecklingen inom WTO sker dagens handelsreglering i allt större utsträckning genom regionala och bilaterala frihandelsavtal. De moderna handelsavtalen berör också allt fler sakområden, vilket skapar nya förutsättningar för att förena handel och hållbarhet än vad som för närvarande finns på multilateral nivå.

Ett av de instrument som tillkommit för att underlätta handelns bidrag till en hållbar utveckling är särskilda hållbarhetsbestämmelser i frihandelsavtal. Under de senaste åren har antalet frihandelsavtal som innehåller hänvisningar till frågor om hållbar utveckling ökat avsevärt. Till exempel ökade förekomsten av materiella miljöbestämmelser i frihandelsavtal från 30 procent 2010 till nästan 70 procent 2012 enligt OECD. På samma sätt fyrdubblades antalet frihandelsavtal innehållandes arbetsrättsliga bestämmelser som anmälts till WTO från 37 år 1995 till 186 år 2009.

När det gäller metoder för införlivande av hållbarhetsbestämmelser i frihandelsavtal har en rad olika tillvägagångssätt tillämpats. I vissa, särskilt de tidiga, nämns hållbarhet bara i ingressen till avtalen. Vissa frihandelsavtal använder separata sidoavtal för att hantera miljö- eller arbetsproblem. Ett ökande antal frihandelsavtal tillägnar dock enskilda avsnitt till hållbar utveckling. Dessa avsnitt kan ta formen av separata artiklar, separata kapitel om miljö och arbete

eller, som i de senaste EU-frihandelsavtalen, ett gemensamt kapitel om handel och hållbar utveckling (*Trade and Sustainable Development*, TSD-kapitel) som kombinerar både miljö- och arbetsrättsliga bestämmelser med gemensamma horisontella bestämmelser.

Hållbarhetsbestämmelserna i frihandelsavtalen varierar också väsentligt i innehåll och kan inkludera allt från klausuler om målsättningar, via samarbetsbestämmelser till faktiska åtaganden. Det är framförallt de senare som ger upphov till en implementerings- och genomförandediskussion, även om man inte ska underskatta de mjukare alternativens relevans för en hållbar tolkning av avtalets övriga bestämmelser.

Slutligen är hållbarhetsbestämmelserna av väsentligt annorlunda karaktär än klassiska bestämmelser i frihandelsavtal, vilka vanligen enbart har handelsliberalisering som mål. I motsats har hållbarhetsbestämmelser inte handelsliberalisering i sig som huvudsakligt syfte, och följer således inte samma logik som frihandelsavtalets grundläggande bestämmelser om handelsliberalisering. Till följd av detta kan såväl genomförandet som övervakningen och utvärderingen av överensstämmelse med hållbarhetsbestämmelser vara mer krävande och förutsätta specifika skraddarsydda efterlevnadsstrukturer.

Handel och hållbar utveckling i EU:s frihandelsavtal: policy och praxis

I EU är inkluderingen av hållbarhetsbestämmelser i frihandelsavtal ett relativt nytt men numera väletablerat inslag i den gemensamma handelspolitiken. Tidiga referenser till hållbar utveckling i EU:s frihandelsavtal, i form av klausuler om mänskliga rättigheter, går tillbaka till början av 1990-talet. Inkluderandet av materiella bestämmelser i avtalen kom dock mycket senare. Det första separata kapitlet om hållbar utveckling ingick i det ekonomiska partnerskapsavtalet från 2008 mellan EU och de karibiska länderna inom ramen för Cariforum. Sedan dess har sådana kapitel blivit ett systematiskt inslag i alla EU-handelsavtal och förekommer i alla EU-frihandelsavtal som för närvarande gäller, nämligen med Cariforum, Centralamerika, Georgien,

Moldavien, Ukraina, Colombia och Peru, Ecuador samt Sydkorea. Hållbarhetskapitel ingår också i slutförda, men ännu inte ratificerade avtal med Singapore och Vietnam. Motsvarande bestämmelser, men uppdelade i två kapitel om arbetskraft och miljö, ingår i det övergripande ekonomiska och handelsavtalet med Kanada (CETA). Slutligen innehåller alla frihandelsavtal som för närvarande förhandlas ett förslag till ett kapitel om hållbar utveckling.

Syftet med EU:s hållbarhetskapitel är att engagera partnerländerna i en samarbetsprocess som inkluderar det civila samhället och stärker överensstämmelsen mellan nationella och internationella standarder inom arbetsrätt och miljö. Avtalsparterna kan på detta sätt utnyttja frihandelsavtal som ett styrmedel för att stärka åtaganden på hållbarhetsområdet och samtidigt främja dialog och samarbete. Genom att inkludera miljömässiga och sociala frågor i frihandelsavtal sänds även en signal att hållbarhetsfrågor är att betrakta som likvärdiga med ekonomiska frågor.

EU:s moderna hållbarhetskapitel innehåller följande delar: (1) bekräftande av parternas åtaganden att respektera och tillämpa multinationella avtal inom skydd för arbetsvillkor och miljö; (2) parternas rätt att reglera nationella skyddsnivåer; (3) åtagande att inte använda hållbarhetsåtaganden i protektionistiska syften eller använda sig att låga skyddsnivåer som en konkurrensfördel; (4) specifika åtaganden eller samarbetsområden inom hållbarhet som är relevanta mellan avtalsparterna; (5) åtagande att främja handel och investeringar som bidrar till hållbar utveckling, såsom handel med miljövaror och tjänster samt främjande av frivilliga mekanismer och system på hållbarhetsområdet och hållbart företagande (*Corporate Social Responsibility*, CSR); (6) tillämpningsmekanismer för att säkerställa implementeringen av åtagandena i hållbarhetskapitlet, vilket bland annat innefattar institutioner, samarbetsformer, inkluderande av civilsamhället, samt tvistlösningsmekanismer som inte är kopplade till de handelssanktioner som gäller för övriga avtalet.

När det gäller avtalens substans bygger bestämmelserna i hållbarhetskapitlet på hänvisningar till befintliga rättigheter och skyldigheter i andra internationella rättsinstrument på arbets- och miljöområdet, främst ILO:s regelverk och de multilaterala miljöavtal (*Multilateral*

Environmental Agreements, MEA) som handelspartner anslutit sig till. Syftet med dessa så kallade TSD-kapitel är således inte att skapa nya skyldigheter eller åtaganden utan snarare att främja samarbetet mellan parterna i genomförandet av sina befintliga internationella åtaganden enligt multilaterala arbets- och miljölagar inom de områden som är av betydelse för handeln mellan dessa parter.

För att kunna identifiera de hållbarhetsområden där samarbete mellan parterna blir som viktigast, antingen för att motverka negativa eller för att främja positiva konsekvenser av utökad handel, använder sig EU-kommissionen av konsekvensanalyser. Inför beslut om att inleda förhandlingar om frihandelsavtal utför EU-kommissionen internt konsekvensanalyser, så kallade *Impact Assessments* (IA), vilka i öppna samråd med olika intressenter bedömer de potentiella ekonomiska, sociala och miljömässiga effekterna av förslaget. Sedan 1999 har EU-kommissionens generaldirektorat för handel (DG Trade) initierat så kallade *Sustainability Impact Assessments* (SIA) parallellt med förhandlingar om handelsavtal i syfte att analysera förhandlingsagendan ur ett hållbarhetsperspektiv. Dessa utförs av oberoende konsulter för att identifiera de potentiella ekonomiska, sociala och miljömässiga effekterna i både EU och tredje land. Precis som IA består SIA både av en analys av relevanta faktorer och ett öppet samråd med intressenter. Från och med 2015 inkluderar bedömningarna även en analys av potentiella effekter på mänskliga rättigheter. SIA utmynnar dessutom i förslag om kompletterande åtgärder för att minimera potentiella negativa effekter av planerade handelsliberaliseringar. SIA fungerar därmed som underlag i frihandelsförhandlingarna, särskilt i hållbarhetskapiteln, och identifierar fokusområden för framtida samarbete mellan parterna.

En av utmaningarna med utvärdering av effektiviteten av hållbarhetskapitel, vilket nyligen uppmärksammats av forskaren inom international miljö rätt, James Harrison, är att analysera vilken faktisk påverkan de har på den arbetsrättsliga och den miljömässiga situationen hos avtalsparterna. I anslutning till att moderna frihandelsavtal med hållbarhetskapitel börjar träda i kraft och implementeras, bör det alltså säkerställas att hållbarhetskapiteln används effektivt och samtidigt utgör ett väl anpassat stöd till EU:s utvecklingsarbete.

Befogenhet över EU:s handelspolitik efter Lissabonfördragets ikraftträdande

Innan vi går in i detalj i diskussionen om effektivitet krävs dock en kort beskrivning av EU:s handelspolitik och de förändringar som infördes i och med Lissabonfördraget. Den gemensamma handelspolitiken ingår i unionens exklusiva befogenheter enligt artikel 3.1e i Fördraget om Europeiska unionen (EUF-fördraget). Enligt artikel 207 i EUF-fördraget, efter ändringen i och med Lissabonfördraget, ska ”den gemensamma handelspolitiken baseras på enhetliga principer, särskilt när det gäller tullsatser, ingående av tariff- och handelsavtal avseende handel med varor och tjänster [...]. Den gemensamma handelspolitiken ska genomföras i samband med principerna och målen för unionens yttre åtgärder.” Utöandet av denna kompetens ska emellertid inte påverka avgränsningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna. Som professor Marise Cremona vid European University Institute i Florens har påpekat i sin forskning kring EU:s utrikespolitik innebar Lissabonfördraget att EU:s handelspolitik integrerades i unionens övergripande principer och mål, särskilt de som hänvisar till externa åtgärder. EU:s handelskompetens bör därför utövas inom ramen för fördragens allmänna yttre mål, vilka inkluderar hållbar utveckling, fri och rättvis handel, samt främjande av mänskliga rättigheter.

EU-kommissionen, som spelar en strategisk och viktig roll i utöandet av den gemensamma handelspolitiken, gav en tydlig signal om att denna normativa ram ska tas på allvar, inte minst med sin strategi *Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy* från 2015. I förordet till strategin tillkännager handelskommissionär Cecilia Malmström en handelspolitik som ”inte bara kommer att projicera våra intressen utan också våra värderingar” vilket ”inbegriper handelsavtal och handelspreferensprogram som hävstänger för att värderingar som hållbar utveckling, mänskliga rättigheter, rättvis och etisk handel och kampen mot korruption främjas världen över”. Detta tillvägagångssätt beskrivs i ett särskilt kapitel med titeln ”A trade and investment policy based on values”, som å ena sidan ger en mer öppen inställning till allmänhetens förväntningar på förord-

ningar och investeringar och å andra sidan en handelsagenda för att främja hållbar utveckling, mänskliga rättigheter samt god förvaltning och styrning ("good governance"). Vad gäller frihandelsavtal bekräftar strategin att syftet med systematiskt införande av bestämmelser om handel och hållbar utveckling är att maximera potentialen för ökad handel och investeringar att bidra till anständiga arbetsvillkor och miljöskydd, inklusive kampen mot klimatförändringar, samt att engagera partnerländerna i en gemensam process som främjar insyn och samverkan med det civila samhället. I takt med att frihandelsavtal träder i kraft måste EU arbeta för genomförande och effektiv användning av hållbarhetsbestämmelserna, bland annat genom att erbjuda lämpligt stöd inom ramen för det handelsrelaterade utvecklingssamarbetet.

Ett av kommissionens huvudsakliga åtaganden i strategin är att fokusera på genomförandet av hållbarhetsaspekterna av frihandelsavtal, vilket utgör en viktig del av det förstärkta partnerskapet med EU:s medlemsstater, Europaparlamentet och intressenter samt dialog med civilsamhället. Detta förutsätter prioritering av ett effektivt genomförande av grundläggande arbetsrättsliga bestämmelser och hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, prioritering av arbetet med hållbar förvaltning och bevarande av naturresurser, samt kampen mot klimatförändringar. EU-kommissionens avsikt är att förverkliga detta åtagande genom att i samtliga handels- och investeringsavtal främja ambitiösa och innovativa kapitel om hållbar utveckling med långtgående åtaganden om arbetsrättsligt skydd, arbetssäkerhet samt anständiga arbetsvillkor i enlighet med ILO:s agenda, samt åtaganden om miljöskydd i enlighet med MEA. Detta kommer också stödjas med en bättre koppling mellan handelspolitiska instrument och biståndsåtgärder för att hjälpa handelspartnerna att uppnå erforderliga skyddsnivåer.

TSD-kapitel i EU:s handelsavtal: från integrering till implementering

Genom att ha fastställt att hållbarhetsbestämmelser ska inkluderas i frihandelsavtal som en norm snarare än ett undantag och att EU-kommissionen är uttryckligen involverad i genomförandet, inriktas den aktuella debatten på effektiviteten av dessa hållbarhetsbestämmelser och deras faktiska inverkan på arbetsrätt och miljö i partnerländerna. I och med att handel tilldelats rollen som en viktig drivkraft för hållbar utveckling i såväl de hållbara utvecklingsmålen som EU-kommissionens handels- och investeringsstrategi kommer dessa frågor av allt att döma få en ökad politisk betydelse.

Vad gäller frågan om internationell efterlevnad har den akademiska diskussionen kring överensstämmelse delats mellan förespråkare av två modeller: incitamentmodellen och den sanktionsinriktade modellen. *Incitamentmodellen* förespråkar samarbete och en problemlösande strategi för att främja överensstämmelse med internationell rätt. Efterlevnadsstrategier bör enligt denna modell fokusera på faktiska orsaker till varför en avtalspart brister i att uppfylla åtagandena i de internationella konventioner som hållbarhetskapitlet hänvisar till, och hantera dessa brister genom positiva medel. Dessa består av en blandning av insyn, tvistlösning och kapacitetsuppbyggnad. Med utgångspunkt i ett antagande om växande internationellt beroende, hävdar förespråkarna för denna teori att stater numera endast kan upprätthålla sin suveränitet genom att delta i olika internationella regimer, vilket gör dem rationellt benägna att följa uppsatta mål för att behålla en god ställning som medlem i det internationella systemet. *Sanktionsmodellen* utgår från antagandet att i fall där åtaganden i ett avtal kräver att avtalsparterna avviker avsevärt från hur de skulle agerat i avsaknad av avtalet, finns det anledning att förvänta sig bristande efterlevnad. Följaktligen kan efterlevnad av hållbarhetsåtagandena bäst säkerställas genom sanktioner som omfattar ett brett spektrum av åtgärder som skapar kostnader och begränsar fördelar. Stater och internationella organisationer har byggt sina tillämpningssystem i frihandelsavtal enligt någon av dessa två modeller.

EU har utvecklat ett implementeringssystem baserat på incita-

mentmodellen, inriktat på att genom incitament förmå partnerländerna att arbeta tillsammans med unionen om hållbarhetsfrågor. Enligt denna logik är TSD-kapitlen inte kopplade till frihandelsavtalets allmänna tvistlösningsmekanism, vilken inkluderar möjligheten att införa handelssanktioner vid överträdelse av avtalets regler. Istället bygger TSD-kapitlen sina egna genomförandebestämmelser och efterlevnadsstrukturer. Genomförandet av hållbarhetsbestämmelser behandlas genom strukturerade dialoger om känsliga frågor, gemensamma projekt samt ökad samverkan med internationella organisationer och civilsamhälle.

För det första tillhandahåller TSD-kapitlen i EU:s frihandelsavtal en särskild institutionell infrastruktur för att underlätta samordnade aktiviteter, samt utöva förvaltning och övervakning av förbindelserna mellan parterna. Vanligen upprättas kontaktpunkter vars huvudsakliga syfte är att underlätta kommunikationen mellan parterna vid genomförandet av TSD-kapitlen, samt kommittéer som består av företrädare för högre representanter från de berörda nationella myndigheterna. Kommittéernas uppgift är att övervaka genomförandet av de relevanta kapitlen, tillhandahålla periodiska rapporter samt fungera som forum för att diskutera och granska samverkansaktiviteter och eventuella konflikter.

För det andra fastställer TSD-kapitlen olika former av samarbete mellan parterna. Samarbetet kan till exempel omfatta utveckling av gemensamma insatser, utbyte av information och experter, gemensam organisation av evenemang och främjande av partnerskap mellan olika aktörer inklusive den privata sektorn. Frihandelsavtal kan också upprätta ett förstärkt samarbete inom ramen för andra internationella avtal, såsom MEA eller inom internationella institutioner med erkänd kompetens och erfarenhet inom det specifika hållbarhetsområdet, till exempel ILO.

För det tredje möjliggör TSD-kapitlen i civilsamhällets deltagande i genomförandeprocesserna vad gäller hållbarhetsbestämmelserna. För detta ändamål tillhandahåller EU:s frihandelsavtal en särskild institutionell struktur för allmänhetens deltagande, såsom *Domestic Advisory Groups* eller *Civil Society Dialogue Mechanisms* där den sistnämnda involverar civila samhällsorganisationer hos båda avtals-

parter. Därigenom kan civilsamhällets möjligheter att engagera sig omfatta både nationella och transnationella mekanismer.

För det fjärde innehåller TSD-kapitlen i EU:s frihandelsavtal bestämmelser om konkreta åtaganden eller skyldigheter som kräver att parterna erkänner eller genomför vissa regler eller avstår från vissa åtgärder. Som exempel kan nämnas bestämmelser där parterna förbinder sig att inte försvaga sina miljölagar för att säkerställa handelsfördelar, eller åtaganden att inte använda miljöstandarder som dolda handelshinder. Dessutom innehåller frihandelsavtal vanligen åtaganden om att genomföra multilaterala avtal på miljö- eller arbetsrättsområdet, ofta genom att uppmärksamma specifika frågor relevanta för parterna.

För det femte kan TSD-kapitlen innehålla bestämmelser om främjande av frivilliga hållbarhetsinstrument och system som syftar till att förbättra hållbarhetsprestanda. Detta kan omfatta frivillig revision och rapportering, marknadsbaserade incitament, frivillig delning av information och expertis, samt partnerskap mellan offentlig och privat sektor, vilket kan bidra till att uppnå och upprätthålla höga skyddsnivåer och komplettera nationella regleringsåtgärder. För att garantera att sådana system är utformade på ett sätt som maximerar deras miljömässiga eller sociala positiva effekter och undviker uppkomsten av onödiga handelshinder, kan frihandelsavtal innehålla särskilda kriterier som sådana mekanismer ska uppfylla eller innehålla hänvisningar till internationellt erkända standarder och riktlinjer. Till exempel innehåller moderna EU-frihandelsavtal bestämmelser som mobiliserar parterna för att uppmuntra företag att aktivt jobba med policyer inom hållbart företagande (CSR) med sikte på arbetsrättsliga och miljöfrågor. Sådana bestämmelser innehåller hänvisningar till internationellt erkända standarder och riktlinjer inom CSR.

För det sjätte innefattar TSD-kapitlen vanligtvis bestämmelser om övervakning och bedömning av deras hållbarhetseffekter. Dessa har hittills huvudsakligen fokuserat på en förhandsbedömning (*ex ante*) av förväntade effekter genom den SIA som beskrivits ovan, i syfte att underlätta förberedelsen av avtalet. Trots att mindre uppmärksamhet hittills varit inriktat på en efterhandsbedömning (*ex post*) av frihandelsavtalens hållbarhetseffekter, upplever vi nu en vändning mot

ökad och mer strukturerad efterhandsövervakning. Hänvisningar till efterhandsbedömning av hållbarhetseffekter ingår till exempel i den nya *Handbook for trade sustainability impact assessment*, som EU-kommissionen utfärdade 2016.

Slutligen innehåller TSD-kapitlen i EU:s frihandelsavtal regler och mekanismer för att lösa konflikter mellan parterna avseende hållbarhetsbestämmelser. Dessa mekanismer bygger främst på konsultationer, försoningsaktiviteter och icke-bindande institutionella arrangemang, liksom på kompetensutnyttjande, till exempel genom expertpaneler.

TSD-kapitlen sätts på prov: efterlevnadsdebatt och reformförslag

Med hänsyn till den relativt korta tid under vilken införlivandet av TSD-kapitel pågått inom ramen för EU:s frihandelsavtal är det svårt att göra en fullständig utvärdering av deras effektivitet. Dessutom syftar dessa bestämmelser vanligen till att bygga upp långsiktigt förtroende och samarbete med fokus på långsiktiga framsteg snarare än snabba lösningar. Ambitionen är vanligen att ta itu med strukturella problem som kräver komplexa reformer och gradvis genomförande, vilket i sin tur gör det svårt att göra kvantitativa bedömningar på kort sikt. Ändå är vissa framsteg tydliga, vilket framgår i såväl EU-kommissionens rapporter som i Harrisons forskning. Eftersom materiella hållbarhetsbestämmelser i EU:s frihandelsavtal huvudsakligen utgörs av hänvisningar till andra internationella avtal och uppfyllande av åtaganden däri, är det ofta svårt att bedöma vilken del av den sammanlagda hållbarhetsvinsten som kan hänföras till just bestämmelserna i frihandelsavtalen. Detta eftersom genomförandet av åtagandena i övriga internationella avtal primärt sker inom implementeringsstrukturerna för just det specifika avtalet. Detta innebär att om TSD-kapitlet exempelvis innehåller ett åtagande om att samarbeta för att implementera en viss ILO konvention, kommer den implementeringen att ske just inom ILO:s implementeringsstruktur. De institutionella och processuella strukturerna för genomförande

av TSD-kapitlet handlar framförallt om att på olika sätt främja denna implementering.

Genom detta tillvägagångssätt bidrar EU:s frihandelsavtal till att stärka befintliga multilaterala styrningsstrukturer utan att skapa en parallell uppsättning av bilaterala regler om arbetsrätt och miljöskydd. Andra resultat är att civilsamhället i flera partnerländer stärkts, vilket är särskilt viktigt i de partnerländer där civilsamhället varit svagt, särskilt när det gäller medverkan i handelsfrågor. Dessutom kan ett antal konkreta genomförandeåtgärder nämnas, bland annat arbetet med icke-diskriminering på arbetsmarknaden i EU-Korea, projekt i samarbete med ILO i El Salvador och Guatemala om genomförande av grundläggande konventioner om föreningsfrihet, kollektivförhandlingar och icke-diskriminering, en dialog med Colombia om genomförandet av *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES) liksom projekt i samarbete med ILO och OECD om företags sociala ansvar i Asien och Latinamerika.

Trots dessa framsteg har kritiska röster ifrågasatt effektiviteten i EU:s handels- och hållbarhetsagenda. Den främsta källan till kritik är att det nuvarande systemet, där TSD-bestämmelser inte är kopplade till de allmänna tvistlösningsmekanismerna och handelssanktionerna i avtalet, alltså inte innehåller någon möjlighet att straffa partnerländer som inte uppfyller sina hållbarhetsåtaganden. Således uppfattas EU:s TSD-kapitel som ”tandlöst”, i synnerhet jämfört med de lösningar som tillämpas av andra starka förhandlingsparter. Denna kritik växte i diskussionen som följde på förhandlingarna om TTIP mellan EU och USA. Till skillnad från EU tillämpar USA en sanktionsbaserad modell för genomförandet av hållbarhetsbestämmelser. Mötet mellan EU och USA vid samma förhandlingsbord ledde till ett erkännande av och en livlig diskussion om följderna av dessa olika modeller. Den öppenhet som EU-kommissionen tillämpade för första gången i handelsförhandlingar gjorde att TTIP-förhandlingarna fick stor uppmärksamhet och mediebevakning. Den huvudsakliga kritiken från civilsamhället rörde, förutom systemet för investeringskydd, just bestämmelserna om hållbar utveckling.

Innan vi fortsätter att diskutera EU-kommissionens svar på TTIP-utmaningen krävs några ord om den amerikanska modellen. Logiken

bakom det amerikanska systemet är något annorlunda än EU:s motsvarighet. Den amerikanska modellen är främst inriktad på att se till att inhemska producenter inte skadas av lägre arbetsrätts- och miljöstandarder i partnerländerna, snarare än att stärka befintliga internationella regler och styrsystem på dessa områden för att säkra lika villkor. Därför är de materiella bestämmelserna i de amerikanska arbetsrätts- och miljöskyddskapitlen fokuserade på att upprätthålla den inhemska regleringen, samt ett förbud mot att sänka arbets- och miljöstandarder. Bestämmelserna hänvisar till grundläggande arbetsrättsliga standarder och utvalda miljökonventioner. Antagandet är att partnerländerna är mer benägna att stärka lagstiftningen och förbättra genomförandet av arbetsrätt och miljöskydd om det finns risk för negativa ekonomiska konsekvenser till följd av bristande efterlevnad. En fullständig analys av effektiviteten av det sanktionsbaserade systemet går utöver omfattningen av detta kapitel men det går att konstatera att empiriska bevis är mycket begränsade och tvetydiga. Hittills har sanktioner aldrig tillämpats till följd av kränkningar av arbetsrätts- och miljöbestämmelser. Även om USA lyft ett antal klagomål under frihandelsavtal de är part till, däribland mot Guatemala, Bahrain, Honduras, Dominikanska republiken, Mexiko och Paraguay, har en tvistlösningspanel endast inrättats i ett enda fall – i avtalsrelationerna med Guatemala. Panelen, som inrättades 2011, konstaterade i sin rapport från juni 2017 att det inte gick att fastställa någon överträdelse av frihandelsavtalets arbetsrättsliga bestämmelser. Ett av skälen till detta beslut var att det inte gick att konstatera några handelseffekter till följd av bristande överensstämmelse med inhemska arbetsrättsliga regler.

Trots att TTIP-förhandlingarna numera lagts på hyllan var EU-kommissionen tvungen att konfrontera kritiken och ta upp frågan om effektiviteten i TSD-kapitlen i både befintliga och framtida frihandelsavtal på ett konstruktivt sätt. Kommissionens svar var dubbelt. Å ena sidan påbörjades en bedömning av hur långt man egentligen hade kommit med avseende på genomförandet av de befintliga avtalen. Å andra sidan inleddes en bredare diskussion om möjliga förbättringar av genomförandet av TSD-kapitlen.

När det gäller det första målet skapade Kommissionen en expert-

grupp bestående av företrädare för alla EU:s medlemsstater som arbetar med handel och hållbarhet (TSD-expertgrupp) för att förbättra informationsutbytet och samordningen mellan EU-institutionerna och medlemsstaterna. Gruppens verksamhet inleddes med en bred inventering av pågående och planerade aktiviteter inom handel och hållbar utveckling med EU:s handelspartners. Kvartalsvisa möten i gruppen syftar till att uppdatera gruppens medlemmar om pågående aktiviteter, både när det gäller förhandlingar om nya TSD-kapitlen, samt om genomförandet av de befintliga kapitlen. Utvecklingen på CSR-området och initiativ för rättvis handel diskuteras också. Gruppen är även ett forum för att diskutera övergripande frågor på agendan, till exempel införande av nya hållbarhetsaspekter i TSD-kapitlen, liksom reform av TSD-kapitlens genomförandeprocess. När det gäller den senare har EU-kommissionen nyligen tagit ett nästa steg i den efterlängtnade processen för att stärka genomförandet och efterlevnad av TSD-kapitel i EU:s frihandelsavtal. I juli 2017 lade EU-kommissionen fram ett så kallat icke-papper om kapitlen om handel och hållbar utveckling (TSD) i EU:s frihandelsavtal. I dokumentet presenterar EU-kommissionen det nuvarande tillvägagångssättet och utvärderar dess funktion. Vidare presenterar kommissionen vad som åstadkommit hittills, samt kritiken mot nuvarande genomförandep Praxis. Därefter lägger EU-kommissionen fram två reformalternativ: 1) ett mer självständigt partnerskap om TSD eller 2) en modell med sanktioner.

I enlighet med det första alternativet skulle EU fortsätta den nuvarande metoden med sin ambitiösa TSD-omfattning, men stärka den på ett antal sätt. För det första skulle samarbetet med ILO och organ ansvariga för implementering av MEA:s stärkas för att uppnå ett nära och välstrukturerat samarbete med bättre övervakning och genomförande. För det andra skulle förmågan att reagera på påståenden om bristande efterlevnad förbättras genom ökad insyn i klagomålsmekanismen. För det tredje skulle fokus på prioriterade områden stärkas genom antagandet av individuella strategier för varje handelspartner. För det fjärde föreslår reformförslaget en bättre övervakning och uppföljning av alla TSD-frågor, inklusive på regeringsnivå och med hjälp av FN-rapporteringsinstrument, samt en mer självständig användning av befintliga verktyg (inklusive tvistlösning). För det femte

ger förslaget en stärkt roll för det civila samhället och ett närmare partnerskap mellan medlemsstaterna och deras ambassader för en mer effektiv resurshantering vid genomförandet av TSD-kapitel.

Det andra alternativet är baserat på det tillvägagångssätt som för närvarande tillämpas av exempelvis USA och Kanada. Detta alternativ skulle innebära att en tvistlösningsmekanism införs tillsammans med möjligheten att tillämpa handelssanktioner vid bristande överensstämmelse med hållbarhetsbestämmelser som påverkar handel eller investeringar mellan parterna. EU-kommissionens resonemang fokuserar inte så mycket på det sanktionsbaserade systemets effektivitet som sådan, utan snarare på dess tillämplighet i EU-sammanhanget. EU-kommissionen hävdar att eftersom majoriteten av klagomålen om TSD-genomförandet avser överträdelser som är relevanta i handelskontexten men inte har någon direkt mätbar inverkan på bilaterala handelsutbyten, skulle ett sanktionsbaserat system likt den amerikanska modellen med största sannolikhet sällan leda till att tvistlösningspaneler upprättas och eventuella sanktioner beslutas. Kommissionen ifrågasätter också möjligheten att tillämpa systemet på TSD-kapiteln där åtagandena förankras i ILO-konventioner och MEA:s snarare än i inhemsk lagstiftning. En sådan reform skulle kräva en omprövning av hur internationella strukturer som övervakar genomförandet av ILO:s konventioner och MEA:s, liksom civilsamhället, inkluderas i övervakningsprocessen av TSD-kapitel. Slutligen kan införandet av ett mer kraftfullt verktyg riskera de långsiktiga förbindelserna mellan avtalsparterna, vilket i sin tur är ett fundament för EU:s TSD-strategi för främjande, samarbete, dialog och kapacitetsuppbyggnad.

EU-kommissionens icke-papper presenterades för vidare diskussion i Europaparlamentet och i Handelspolitiska kommittén, som är Ministerrådets förberedande organ för handelsfrågor, för Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, olika företrädare för civilsamhället, samt för medlemsstaternas representanter i TSD-expertgruppen. När detta kapitel skrivs sent hösten 2017 är diskussionerna om framtiden för genomförandet av TSD-kapiteln ännu oavslutade.

Oavsett resultatet av denna process kan de förstärkta genomförandemekanismerna för TSD-bestämmelser i EU:s frihandelsavtal kräva prövning vad gäller frågan om kompetens och behörighet.

Under inflytande av det långvariga ratificeringsförfarandet och med hänsyn till de problem som uppstått med ratificering av CETA (där Valloniens ”nej” äventyrade hela avtalet) fördes frågan om EU:s kompetens åter upp på dagordningen. Detta kulminerade i sin tur i EU-domstolens beslut i relation till EU:s handelsavtal med Singapore i maj 2017, som analyseras nedan.

EU-domstolens yttrande om Singapore-avtalet och dess konsekvenser för framtida hållbarhetsarbete inom ramen för EU:s frihandelsavtal

Den 16 maj 2017 yttrade sig EU-domstolen i den så kallade Singapore- domen (Yttrande 2/15) om unionens behörighet att ensam under- teckna och ingå ett frihandelsavtal mellan EU och Singapore som tillhör den så kallade ”nya generationen” av frihandelsavtal. Frågan som EU-kommissionen ställde till domstolen var om EU har exklusiv befogenhet att ingå avtalet eller om befogenheten skiljer sig åt (unio- nens exklusiva befogenhet, delad befogenhet eller medlemsstaternas exklusiva befogenhet) mellan de olika bestämmelserna i avtalet och således behöver ingås tillsammans med medlemsstaterna som ett så kallat blandat avtal.

Domstolen granskade avtalet område för område och kom fram till att avtalet omfattas av unionens exklusiva befogenhet med någ- ra undantag. Bestämmelserna om skydd av investeringar (dock ej direktinvesteringar) mellan unionen och Singapore, bestämmelserna om tvistlösning mellan investerare och staten, samt bestämmelserna rela- terade därtill som omfattas av andra kapitel omfattas inte. Detta innebär att enligt domstolen täcks TSD-kapitlet av EU:s exklusiva befogenhet.

Domstolens analys av hållbarhetsbestämmelserna består av två huvudsakliga delar. För det första resonerar domstolen kring de artik- lar av fördragen vilka är relevanta för att definiera befogenheten över och innehållet i den gemensamma handelspolitiken samt relaterade områden. För det andra utreder domstolen de enskilda bestämmel-

serna i TSD-kapitlet och deras eventuella koppling till handel mellan parterna, samt klargör deras roll i avtalet.

Domstolens analys bygger på betydelsen av de ändringar av EU:s fördrag som infördes i och med Lissabonfördraget. Vad gäller den gemensamma handelspolitiken skiljer sig EUF-fördraget från det tidigare EG-fördraget på så sätt att det inkluderar nya aspekter av internationell handel. Denna utvidgning av den gemensamma handelspolitiken genom EUF-fördraget utgör en betydande utveckling av unionens primärrätt. Utvecklingen följer enligt domstolen bland annat av regeln i artikel 207.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) om att ”den gemensamma handelspolitiken ska föras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder”. Principerna och målen preciseras närmare i artikel 21.1 och 21.2 FEU och rör bland annat hållbar utveckling genom bevarande och förbättrande av miljön och en hållbar förvaltning av jordens naturresurser. Vidare tar domstolen i beaktandet artiklarna 9 och 11 FEUF, vilka stadgar att unionen ”vid fastställandet och genomförandet av sin politik och verksamhet ska [...] beakta de krav som är förknippade med [...] garantier för ett fullgott socialt skydd” och att ”miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling”. Vidare ska unionen enligt artikel 3.5 FEU i sina förbindelser med den övriga världen bidra till en ”fri och rättvis handel”. Baserat på detta resonemang konstaterar domstolen att målet om hållbar utveckling numera är en integrerad del av den gemensamma handelspolitiken.

Om innehållet i själva hållbarhetskapitlet kommer domstolen fram till slutsatsen att kapitel om hållbar utveckling reglerar handel genom att säkerställa att den sker under iakttagande av de internationella konventioner som avtalet hänvisar till, samt att ingen åtgärd som vidtas i enlighet med dessa konventioner tillämpas på ett sätt som innebär en godtycklig eller oberättigad diskriminering eller en förträckt begränsning av denna handel. Därigenom är TSD-kapitel, enligt domstolen, ägnade att direkt och omedelbart påverka denna handel.

Följaktligen vore det enligt domstolen ”inkonsekvent att anse att bestämmelser som liberaliserar handeln mellan unionen och ett

tredje land omfattas av den gemensamma handelspolitiken men att de bestämmelser som ska säkerställa att denna liberalisering sker med hänsyn till en hållbar utveckling inte hör till denna politik”.

Innan man kan dra några slutsatser av domstolens analys är det viktigt att påpeka att domstolens resonemang och bedömning när det gäller befogenhet över kapitel om handel och hållbar utveckling skiljer sig från vad som föreslagits i generaladvokatens förfarande för yttrande.

Generaladvokaten vid EU-domstolen, Eleanor Sharpston, drar i sitt resonemang om sambandet mellan handels- och icke-handelsrelaterade mål för EU:s yttre åtgärder slutsatsen att vissa delar av TSD-kapitlet klart faller inom ramen för delade befogenheter. Generaladvokaten hävdar nämligen att ”trots parternas angivna avsikt att inte harmonisera arbetsmarknads- eller miljönormer är det så att flera av bestämmelserna i kapitel 13 varken uppställer någon form av handelsvillkor (då den andra parten tillåts införa handelssanktioner i händelse av bristande överensstämmelse med arbetsmarknads- eller miljönormer) eller på annat sätt reglerar tillämpningen av handelspolitiska instrument i syfte att främja en hållbar utveckling”. Bestämmelserna i kapitlet avser i princip, enligt generaladvokaten, att förverkliga EU:s och Singapores miniminormer för arbetsrättsligt skydd respektive miljöskydd, oaktat deras eventuella effekter på handeln. Dessa bestämmelser, konstaterar generaladvokaten, omfattas därför uppenbarligen inte av den gemensamma handelspolitiken.

Denna skillnad mellan generaladvokatens förslag och domstolens avgörande kan få konsekvenser för framtida tolkning och tillämpning av domen. Man bör uppmärksamma att fall av sådan oenighet är ganska sällsynta och sällan passerar obemärkta. Det kan därför bidra till viss försiktighet kring domstolens yttrande i denna fråga. Politiska beslutsfattare kan tänkas bli mer försiktiga när de återoppar eller förlitar sig på domstolens konstateranden i det här fallet för att inte riskera att öppna upp Pandoras ask, det vill säga en omprövning av kompetensfrågan i EU.

Vad kan Singaporeyttrandet då få för betydelse för det framtida hållbarhetsarbetet inom ramen för EU:s frihandelsavtal? Man kan å ena sidan förvänta sig att en sådan tydlig signal från EU-domstolen

om att bestämmelser om hållbar utveckling omfattas av den gemensamma handelspolitiken kan bidra till att stärka EU-kommissionens mandat på detta område. Domstolens yttrande (yttrande 2/15) kan således ses som ett stöd åt EU-kommissionens ansträngningar att driva en ambitiös hållbarhetsagenda och legitimera de åtgärder som vidtas.

Å andra sidan bedrivs en väsentlig del av genomförandeinsatserna av EU:s medlemsstater. Domstolens tolkning av kompetensfördelningen kan också utläsas som att medlemsstaterna i viss mån befrias från ansvaret för hållbarhetsarbetet, inklusive deras deltagande i genomförandet av TSD-kapitel i partnerländerna. Dessutom kan det leda till att medlemsstaternas mandat i genomförandearbetet ifrågasätts. Detta kan avsevärt försämra den implementeringspotential som byggs upp gemensamt under de senaste åren.

Vidare kan EU-domstolens yttrande om avtalet med Singapore få potentiellt negativa konsekvenser för den framtida utvecklingen av TSD-kapiteln i EU:s frihandelsavtal. Man kan föreställa sig att TSD-kapitlet som det ser ut i frihandelsavtalet mellan Singapore och EU kommer att behandlas som en erkänd standard och fastställa ett tak för framtida frihandelsavtal. Detta skulle göra det svårare att höja ambitionsnivån för TSD-bestämmelser i framtiden, såväl i djup som i bredd. Följaktligen skulle det kunna bli svårare att inkludera områden som inte omfattas av frihandelsavtalet mellan Singapore och EU i framtida frihandelsavtal, eftersom de kan komma anses ligga utanför EU:s exklusiva kompetens. Denna fråga kan få ytterligare betydelse nu när EU ska inleda förhandlingar med handelspartners som omfamnar höga hållbarhetsambitioner och strävar efter att i sina frihandelsavtal med unionen inkludera sakfrågor som tidigare inte omfattats av EU:s frihandelsavtal i någon större utsträckning, till exempel jämställdhet. Yttrandet kan också visa sig betydelsefullt för den pågående diskussionen om behovet av att stärka genomförandet av TSD-kapiteln, där ett av de diskuterade alternativen skulle kräva en fullständig revidering av genomförandestrukturen och införandet av bestämmelser som kopplar TSD-kapitel till kapitlet om tvistlösning som möjliggör användningen av sanktioner vid överträdelser av hållbarhetsbestämmelserna. Några av dessa begränsningar kan

eventuellt övervinnas med hjälp av sidöverenskommelser för ämnesområden som går utöver Singaporemodellen, men i vilken utsträckning detta skulle vara praktiskt genomförbart är svårt att förutsäga.

Slutligen bör man överväga betydelsen av domstolens uttalande i punkt 161 i yttrandet, där domstolen fastställer följande: ”Vad gäller den specifika kopplingen mellan bestämmelserna i kapitel 13 i det planerade avtalet och handeln mellan unionen och Singapore, beror denna även på att den andra parten, vid ett åsidosättande av bestämmelserna om socialt skydd för arbetstagare och om miljöskydd i det kapitlet, får avbryta eller skjuta upp liberalisering av handeln enligt övriga bestämmelserna i avtalet, i enlighet med den sedvaneregeln i internationell rätt som kodifierats i artikel 60.1 i konventionen om traktaträtten, undertecknad i Wien den 23 maj 1969, som gäller i förbindelserna mellan unionen och tredjeländer”. Det är den första direkta och öppna bekräftelsen av möjligheten att sanktionera brott mot hållbarhetsbestämmelser i frihandelsavtal som inte anges i avtalets text utan härrör från allmänna principer i internationell rätt, i detta fall Wienkonventionen. Dessutom går det emot generaladvokatens bedömning, som drar en skiljelinje mellan klausulen om väsentliga delar om mänskliga rättigheter och demokratiska principer å ena sidan och bestämmelser i TSD-kapitlet å den andra. Sharpston hävdar att till skillnad från brott mot mänskliga rättigheter som omfattas av den väsentliga delklausulen, vilken uttryckligen tillåter en part att upphäva eller säga upp avtalet, ger inte ett åsidosättande av bestämmelserna i TSD-kapitlet upphov till en sådan möjlighet. Detta var i själva verket ett av argumenten för generaladvokatens beslut om behörigheten i TSD-kapitlet, som skiljer sig från domstolens. Hon lyfter argumentet att till skillnad från klausulen om väsentliga delar är bestämmelserna i TSD-kapitlet inte kopplat till sanktionsmöjligheter, vilket indikerar att dess syfte i första hand är att uppnå miniminormerna för arbetstagar skydd och miljöskydd i EU och Singapore, oavsett deras eventuella påverkan på handeln. Därför bör de klart falla utanför handelspolitiken.

Paragraf 161 i domstolens yttrande kan läsas som ett svar på den allmänna kritiken mot TSD-kapitlet i EU:s frihandelsavtal. Särskilt påståendet att hållbarhetsbestämmelserna i EU:s frihandelsavtal sak-

nar verkställighetsmöjligheter eftersom de inte är kopplade till det allmänna tvistlösningssystemet som erbjuder möjligheten att införa handelssanktioner. Om man kringgår detta system och kopplar brott mot hållbarhetsbestämmelserna direkt till ansvaret enligt folkrätten, kan det få en rad intressanta följder. För det första kan detta paradoxalt nog göra att bestridandet av allvarliga överträdelse av hållbarhetsförpliktelse blir enklare, eftersom det inte skulle kräva ett bevis på dess påverkan på handeln. Detta är annars är nödvändigt om handelssanktioner ska övervägas och är mycket svårt att framgångsrikt argumentera (vilket framgår av USA-Guatemala-tvisten, som beskrivs ovan). Å andra sidan kan det dock göra efterlevnad av TSD-bestämmelser lika politiska som klausulerna om väsentliga delar. Avstängning eller uppsägning av avtalet är en allvarlig konsekvens och man kan tänka sig att den endast bör tillämpas vid de allvarligaste överträdelse. Ändå stämmer det väl överens med den allmänna logiken i EU:s strategi för hållbarhetsbestämmelser i frihandelsavtal, enligt vilka samarbete och incitamentskapande bör vara den primära formen av genomförande, medan någon form av sanktion snarare bör behandlas som en sista utvägsklausul för särskilt grova överträdelse. Det kan också ses som ett viktigt budskap till den allmänna opinionen, som börjat uppmärksamma bristerna i ett system som inte tycks tillhandahålla sanktionsmöjligheter vid allvarliga överträdelse.

EU måste bli bättre på att kontrollera att hållbarhetsbestämmelserna verkligen efterlevs samt stärka samarbetet med relevanta organisationer

Låt mig avslutningsvis återknyta till de centrala frågeställningarna i detta kapitel: Hur kan genomförandet av hållbarhetsbestämmelserna i EU:s frihandelsavtal stärkas? Kan EU bibehålla sin höga ambitionsnivå i en världsordning under omvandling? Å ena sidan riskerar höga krav på hållbarhet att EU:s handelsavtal blir allt mer

komplicerade och allt svårare att sluta. Å andra sidan skulle det vara svårt att motivera för EU att minska den nuvarande ambitionsnivån och därmed undandra stödet för ”handel för en hållbar utveckling” givet den globala utvecklingen och behovet av en motvikt mot de tendenser till protektionism och minimalistisk handelspolitik som vissa stora ekonomiska aktörer uppvisar, inte minst USA. Frågan blir då hur man garanterar att dessa ambitiösa åtaganden uppföljs. Analysen som presenteras i detta kapitel möjliggör ett antal förslag och handlingsrekommendationer.

Utgångspunkten bör enligt min åsikt vara att göra en gedigen översyn av de erfarenheter vi hittills haft med genomförandet och implementeringen av EU:s TSD-kapitel. Detta skulle möjliggöra en tydligare identifiering av de befintliga bristerna men också av verkliga prestationer. Det senare är av särskild betydelse för att utveckla ett konstruktivt och positivt kommunikationssätt om TSD-kapitlen.

Den förbättrade kommunikationen är ett annat viktigt inslag för att stärka EU:s arbete med TSD-kapitlen. Det behöver inte bara klargöras vad som verkligen händer med TSD-kapitlen, vilka åtgärder som vidtas under genomförandet av dem och vilka konkreta resultat de bidrar till. Det är också viktigt att nyansera förväntningarna om vad som kan uppnås med bestämmelser om hållbar utveckling i handelsavtal. Deras roll i hållbarhetsagendan – bland annat att stödja och stärka de multilaterala mekanismer som utvecklats direkt för att ta itu med hållbarhetsutmaningar, såsom ILO-instrument eller MEA:s – måste uttryckas explicit för att motverka otillbörliga förväntningar om att TSD-kapitlen kommer att kompensera alla brister vad gäller verkställighet.

Den tredje möjliga förbättringen skulle vara att stärka och institutionalisera en efterhandsbedömning av avtalets effekter, särskilt med fokus på hållbarhet. Hållbarhetskonsekvensanalyser (SIA) som beskrivits ovan analyserar potentiella hållbarhetskonsekvenser av ett frihandelsavtal *ex ante* och föreslår möjliga sätt att hantera dessa konsekvenser inom ramen för det givna frihandelshandelsavtalets TSD-kapitel. Det skulle vara av avgörande betydelse att längre fram i genomförandeprocessen kunna se tillbaka på SIA och kontrollera om antagandena var korrekta. Har de verkliga utmaningarna identifie-

rats och har tillräckliga verktyg utformats för att hantera dem? Vad har missats och vad har över- eller underskattats? En sådan *ex post*-utvärdering bör helst inte bara omfatta analys av konsekvenserna av hållbarhetsbestämmelser i TSD-kapitlet utan bör också kunna utvärdera hållbarhetseffekterna av hela frihandelsavtalet. Mycket värdefull kunskap skulle kunna genereras från en sådan övning, inte bara för att förbättra genomförandet av avtalet i fråga, utan också för att kunna utforma mer hållbara och effektiva framtida handelsavtal.

För det fjärde bygger logiken i EU:s TSD-kapitel på referenser till multilaterala instrument och institutioner, såsom MEA:s eller ILO, varför samarbetet med dessa institutioner och genomförandeorgan för miljökonventioner bör stärkas. Mycket har redan gjorts för att förbättra samarbetet med ILO och utnyttja deras specifika expertis och kunskap om arbetsrelaterade utmaningar för att övervaka och genomföra TSD-åtaganden inom frihandelsavtal. Samarbetet mellan medlemsstaterna och användningen av deras potentiella och specifika landserfarenheter i genomförandeprocessen är också ett viktigt inslag i denna process som bör utforskas ytterligare.

Det femte förbättringsförslaget rör det civila samhällets engagemang i genomförande- och övervakningsprocessen. Om det civila samhällets organisationer verkligen ska kunna delta i övervakning och efterlevnad måste deras roll vara mer formaliserad, strukturerad och öppen. Ett viktigt steg i denna riktning skulle kunna vara inrättandet av en klagomålsprocedur där företrädare för det civila samhället kan påtala brott mot TSD-bestämmelser. Ett sådant klagomål skulle då följas upp i en transparent och inkluderande process med en etablerad tidslinje och tydligt fastställda institutionella kompetenser. En sådan mekanism skulle väsentligt effektivisera det civila samhällets deltagande, stärka processens legitimitet och begränsa möjligheterna till potentiellt missbruk av starkare aktörer. Dessutom skulle ett sådant öppet förfarande göra efterlevnaden av TSD-bestämmelserna synligare för intressenterna och samhället som helhet, vilket skulle i sin tur sätta ytterligare press på avtalsparter att ta itu med det aktuella problemet.

Sist men inte minst skulle det vara tillrådligt att ytterligare undersöka möjligheterna att nå ut till den privata sektorn vid genom-

förändret av TSD-kapitlen. Det finns två huvudargument för detta. För det första är finansiering och expertis från den privata sektorn viktig för att stödja genomförandet av nödvändiga reformer, särskilt i partnerländer med stora hållbarhetsutmaningar. Redan 2015, i och med *Addis Ababa Action Agenda* om finansiering av utveckling vid genomförandet av Agenda 2030, konstaterades att den privata sektorn är nödvändig för att finansiera genomförandet av Agenda 2030 och för att förverkliga hållbarhetsmålen. Dessutom har engagerade affärsaktörer med en utvecklad hållbarhetspolicy och privata uppförandekoder ofta mycket kunskap och kompetens. Inte bara om de hållbarhetsutmaningar som står på spel utan också om alternativa sätt att hantera dessa utmaningar i värdekedjor. Denna kompetens och kapacitet kan användas för att stödja åtgärder på regeringsnivå för höjda skyddsnivåer och genomförandet av nationell lagstiftning om arbetskraft och miljöskydd. För det andra kan det också gynna den privata sektorn genom att stärka en företagsvänlig miljö och uppmuntra till reformer som underlättar deras affärsverksamhet, särskilt på komplexa marknader.

Källor och litteratur

Den diskussion som presenteras i detta kapitel grundas framförallt på tidigare arbeten kring handel och hållbar utveckling som jag utfört på egen hand eller tillsammans med mina kolleger på Kommerskollegium. Kommerskollegiums senaste rapporter som utgör en bakgrund till denna diskussion inkluderar ”Handel och social hållbarhet: en kartläggning och analys” (2016), ”Analys av hur mål och delmål i Agenda 2030 förhåller sig till handelspolitiken” (2016), och ”Implementation and enforcement of sustainable development provisions in free trade agreements: options for improvement” (2016).

Flera intressanta policystudier ger fördjupande analyser av olika aspekter av relationer mellan handel och hållbar utveckling. Här rekommenderas särskilt Världsbankens och WTO:s ”The Role of Trade in Ending Poverty” (2015), OECD:s ”Making Trade Work for All” (2017), och UNCTAD:s ”Trading into Sustainable Development: Trade,

Market Access and the Sustainable Development Goals” (2016) samt ”Trade and Development Report 2016” (2016). Vad gäller frihandelsavtal kan man uppmärksamma OECD:s arbete med analys av miljöbestämmelserna i regionala handelsavtal, till exempel Clive Georges ”Environment and Regional Trade Agreements: Emerging Trends and Policy Drivers” (*OECD Trade and Environment Working Papers*, nr 2, 2014). För sociala frågor är ILO:s rapporter ”Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements” från 2016 och ”Social Dimensions of Free Trade Agreements” från 2015 viktiga.

Det finns ett växande akademiskt intresse för kopplingarna mellan handel och hållbar utveckling men än så länge är den akademiska litteraturen med fokus på frihandelsavtal relativt sparsam. Om utvecklingen av EU:s handelspolitik efter Lissabonfördraget och integrering av hållbart utvecklingsperspektiv rekommenderas särskilt Marisa Cremonas ”A Quiet Revolution: The Common Commercial Policy Six Years after the Treaty of Lisbon” (*Sieps*, nr 2, 2017). För akademisk litteratur som handlar specifikt om hållbarhetsfrågor i frihandelsavtal se Lorand Bartels ”Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements” (*Legal Issues of Economic Integration*, 40:4, 2013). För diskussion och analys av den senaste tidens utveckling, se till exempel Peter Draper, Nkululeko Khumalo och Faith Tigere, ”Sustainability Provisions in Regional Trade Agreements: Can They be Multilateralised?” (*ICTSD & IDB*, 2017). Vad gäller diskussionen om arbetsrättsliga frågor i frihandelsavtal rekommenderas artikeln av James Harrison, Liam Campling, Ben Richardson och Adrian Smith, ”Can Labour Provisions Work Beyond Border? Evaluating the Effects of EU Free Trade Agreements” (*International Labour Review* 155:3, 2016).

EU-kommissionens handelsstrategi *Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy* nås här: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

FN:s *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling* rekommenderas också och kan nås här:

<http://www.regeringen.se/48e36d/contentassets/a69f085ada12410989115a1ff64be6d8/att-forandra-var-varld-agenda-2030-for-hallbar-utveckling>

EU:s klimatpolitik i en ny ekonomisk världsordning

av Sverker C. Jagers, Frida Nilsson och Thomas Sterner

År 1990 presenterade FN:s klimatpanel, *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), sin första rapport i vilken man sammanfattade den aktuella forskningen och kunde konstatera att global uppvärmning existerar även om man uttryckte sig försiktigt när det gäller exakt omfattning och orsakssamband. Rapporten låg till grund för FN:s klimatkonvention, *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio år 1992. Detta avtal utmynnade senare i det så kallade Kyotoprotokollet, som innebar bindande utsläppsminskningar för industriländerna under åren fram till 2008–2012. Under december 2015 träffades ledarna för världens länder ånyo, nu för att komma överens om ytterligare åtaganden för att inte den globala uppvärmningen skall stegra bortom alltför oönskade nivåer. Detta möte ägde rum i Paris och var den största samling av världsledare någonsin. Det så kallade Parisavtalet, som blev resultatet av mötet, blev juridiskt bindande redan ett knappt år senare, i och med att 55 länder, tillsammans ansvariga för minst 55 procent av alla utsläpp, hade undertecknat avtalet.

Europa har haft en historiskt viktig roll inom miljö- och klimatpolitiken, något som har gått hand i hand med regionens starka ekonomiska position. Parallellt med att det nu är mer akut än någonsin att vidta kraftfulla klimatåtgärder, stagnerar Europa ekonomiskt och andra regioner kliver fram. Denna förändring tillsammans med Parisavtalets tillkomst leder till en rad viktiga och intressanta problemställningar. Vilken roll har EU spelat i den globala klimat-

politiken och vilken roll kan EU spela framöver? Vilka möjligheter finns det för EU:s medlemsstater att faktiskt bidra till globala koldioxidutsläppsminskningar, särskilt då länderna valt att verka under EU:s gemensamma utsläppsparaply? Finns det förutsättningar för en EU-gemensam politik som kan bidra till dessa minskningar eller finns det faktorer som snarare talar för att de enskilda medlemsstaterna istället bör söka unika åtgärder och lösningar? Med avstamp i dessa problemställningar analyserar detta kapitel Europas relation till klimatet i ljuset av en historisk, nutida och framtida ekonomisk kontext.

Detta kapitel är disponerat enligt följande. Först beskriver vi Europas historiska roll vad gäller såväl utsläpp som minskningar av växthusgaser i relation till andra länder (framförallt USA). Därefter studerar vi närmare vilken klimatpolitik som bedrivs inom EU idag och visar på stor variation mellan medlemsstaterna, både i vidtagna åtgärder och medborgares inställning till en mer ambitiös klimatpolitik. Därefter försöker vi förklara varför vi ser stora skillnader i ambitionsnivå och inställning till klimatstyrmedel inom och mellan EU:s stater. På basis av detta diskuterar vi avslutningsvis om – och i så fall hur – EU kan fortsätta spela en viktig roll i den alltmer globala, men samtidigt också diversifierade, klimatpolitiken. På grund av de stora skillnader vi ser i faktorer på såväl individ- som kontextnivå i EU:s medlemsländer, konstateras att vi framöver troligen inte bara kommer att se en förändrad position för Europa som aktör i de globala klimatförhandlingarna, utan också en utveckling som går åt delvis olika håll för de europeiska länderna i klimatpolitiska åtgärder. Snarare än ”EU:s klimatpolitik” kan och bör man tänka sig mer av ett europeiskt klimatpolitiskt spektrum när nu Parisavtalet ska implementeras i medlemsländerna. Kapitlet avslutas med ett resonemang om handlingsrekommendationer för EU. Utgångspunkten är att styrmedel som syftar till att sänka koldioxidutsläpp måste vara både kostnadseffektiva och utformade med tanke på medlemsstaternas egenheter, samt vara möjliga att koordinera inom unionen.

Europa och klimatet i ett historiskt perspektiv

Det var i Europa, och framförallt i Storbritannien, som den industriella revolutionen en gång tog sin början. Med start under sent 1700-tal stod britterna för den våg av teknisk utveckling som skulle bli källan till såväl snabbt växande materiellt välstånd som klimatförändringar. Ekonomihistorikern Robert C. Allens analys av det brittiska genombrottets ekonomiska grogrund pekar särskilt på betydelsen av de höga brittiska lönerna i förhållande till låga kostnader på kol. Detta förhållande förde med sig starka incitament att utveckla teknik som drevs av billig kol snarare än dyr arbetskraft, och de låga kolkostnaderna gjorde att man inte heller tvekade att testa nya tekniker som ännu inte var fullt utvecklade. Storbritannien blev på så sätt en miljö starkt präglad av experiment och innovation, vilket i sin tur spädde på utvecklingen ytterligare. Såväl innovationerna, välståndet som de efterföljande utsläppen kom, som bekant, att så småningom sprida sig till närliggande länder i Europa. Under stor del av industrialismen hade Europa en verkstadsindustri, kemisk industri och ett antal andra näringar, intimt kopplade till fossil energi, som var teknologiskt ledande. Så småningom utvecklades detta till ett generell teknologiskt ledarskap som på senare år också gjort Europa till ledare inom förnybar energi och relaterade industrier.

På grund av industrialiseringsförspånget blev Europa snabbt den första och främsta källan till utsläpp av växthusgaser orsakade av mänsklig aktivitet. En granskning av koldioxidutsläppsnivåerna under mitten av 1800-talet och ett drygt sekel framåt, pekar tydligt på hur väl man lyckades med att öka energianvändningen och hur det senare kom att sprida sig till andra länder (se tabell 1). År 1850 stod den grupp av länder som idag utgör Europeiska unionen för hela 89 procent av de globala utsläppen. År 1900 hade man mer än femdubblat sina utsläpp men stod då samtidigt ”endast” för 55 procent av de globala utsläppen. Framförallt var det USA som hade ökat sina utsläpp kraftigt, och år 1960 hade USA stuckit iväg rejält med utsläppssiffror som då var 75 procent högre än Europas. Andra delar av världen låg år 1960 fortfarande en bit efter: Kina släppte inte ens ut hälften av Europas mängder och Indiens utsläpp hade ännu inte

ens kommit upp i de nivåer som Europa stod för vid tiden runt år 1850. Vid tiden för att det då nyinrättade IPCC publicerade sin första rapport, alltså år 1990, stod EU-länderna för 19,5 procent av de totala globala utsläppen, att jämföras med USA:s 22 procent.

TABELL 1. KOLDIOXIDUTSLÄPP 1850–1960, MEGATON KOL

	1850	1900	1960
Europa (EU-28)	48 251	296 132	451 094
USA	5 402	180 878	788 300
Kina	-	-	212 906
Indien	-	3 562	32 883
Världen	54 000	534 000	2 569 000

Källa: Carbon Dioxide Information Analysis Center (2011).

Enligt en studie av Joyeeta Gupta, professor i juridik och miljöpolitik vid Amsterdams universitet, som delar in klimatförhandlingarnas historia i olika skeden, präglades perioden just före 1990 först och främst av att försöka befästa klimatfrågan som allvarlig, men också av en stark betoning på uppdelningen mellan rika Annex I-länder och fattigare Annex II-länder och deras respektive åtaganden. Denna uppdelning kom att bli allmänt accepterad och det var ur detta sätt att resonera som uppfattningen att framförallt de rika länderna bör ta på sig att minska utsläpp och föregå med gott exempel kom. De europeiska länderna gick längst bland Annex I-länderna genom att vara förespråkare för bindande mål. USA hade tidigare varit mycket drivande kring exempelvis Montrealprotokollet om ozonlagret på 1980-talet, men ville hålla mål om utsläppsminskningar mer öppna. När UNFCCC trädde i kraft år 1994 innehöll denna, efter påtryckningar från USA, endast ytterst vagt formulerade utsläppsmål. I och med Kyotoavtalet som slöts år 1997, vann emellertid de europeiska länderna viss framgång för sin linje om bindande mål. Detta europeiska ideal om att agera ”ledare” i klimatförhandlingssammanhang kan sägas ha blivit ytterligare cementerat efter det att USA valde att träda ur Kyotoavtalet år 2001. Genom utsläppsminskningar om

totalt 22 procent 2015 jämfört med 1990 års nivåer och med marginal uppfyllda mål enligt åtagandena i Kyotoavtalet, har EU-länderna i stor utsträckning lyckats leverera i praktiken. Olika typer av europeiskt inflytande på det klimatpolitiska området har bland annat analyserats av statsvetarna Karin Bäckstrand vid Stockholms universitet och Ole Elgström vid Lunds universitet (se även flera av kapitlen i *Europaperspektiv 2008: EU och den Globala Klimatfrågan*).

Skall man spekulera i varför Europa traditionellt varit en tydligare ledare än USA på klimatområdet, skulle man exempelvis kunna lyfta fram den starka lobbyismen för fossila bränslen i USA som delvis bygger på att landet har mycket kol, olja och gas. Detta i sin tur beror dels på naturgivna geologiska förutsättningar, dels på juridiska förutsättningar. I USA tillhör olja och mineralfyndigheter markägaren och det finns följaktligen miljoner invånare som stöttar eller sympatiserar med olje- och gasexploatering som ger dem inkomster. Så är det sål- lan i Europa.

Är EU fortsatt en tung global klimataktör?

EU:s koldioxidutsläpp stod år 2015 för 9,6 procent av de globala utsläppen av koldioxid, vilket kan och bör jämföras med de hela 19,5 procent man stod för så sent som år 1990 och de 89 procent man orsakade vid tiden runt år 1850. Förklaringen till den procentuella minskningen förklaras naturligtvis inte bara, eller ens knappt, av EU:s egna ansträngningar, utan förstås i hög grad av att de globala utsläppen har ökat i takt med snabbare ekonomisk tillväxt i USA och i andra områden. Efter toppnoteringar runt år 2005 har USA:s utsläppsnivåer minskat något på senare år, men ligger trots detta fortfarande högre jämfört med 1990 års nivåer. Under senare decen- nier är det framförallt Kinas, Indiens och vissa andra länders utsläpp som har vuxit mycket snabbt. År 2005 gick Kina om USA i koldioxid- utsläpp och stod för totalt 29,5 procent av världens utsläpp år 2015, vilket nästan motsvarar USA:s ställning år 1960 (30,7 procent) (se tabell 2). BASIC-länderna (Brasilien, Sydafrika, Indien och Kina) genererade år 2009 25 procent av världens BNP och stod då samtidigt

för över 25 procent av utsläppen av växthusgaser. Dessa makroekonomiska förskjutningar bidrar till att Europas andel av utsläppen minskar kraftigt. Till detta kommer en medveten klimatpolitik där länderna i Europa har varit mycket radikalare än många andra regioner.

Tillsammans innebär dessa faktorer att EU troligtvis med marginal kommer klara av sitt mål om 20 procent utsläppsminskningar fram till 2020 jämfört med 1990. Som tidigare nämnts hade man redan 2015 minskat utsläppen med 22 procent jämfört med 1990. Till 2020 beräknas dessa minskningar hunnit uppgå till mellan 23 och 24 procent och till 2030 26 procent, detta baserat på redan vidtagna åtgärder. Detta skulle innebära att EU:s andel av de globala utsläppen kommer hamna väl under 10 procent. Enligt EU:s egna mål för 2030 ska man tills dess ha uppnått ännu större minskningar – 40 procent jämfört med 1990 – vilket avsevärt skulle förminska EU:s andel ytterligare.

Talar EU med en röst i klimatpolitiken?

Det är värt att notera att Europas miljö- och energipolitik tycks ha genomgått en gradvis harmonisering under mycket lång tid, vilket exempelvis Jean Pierre Angeliers och Thomas Sterners forskning påvisade redan på 1990-talet. Detta är viktigt att beakta i ett internationellt perspektiv och i synnerhet i relation till den senaste utvecklingen inom den globala klimatpolitiken. Som redan har nämnts antogs Parisavtalet i november 2015. Parisavtalet skiljer sig från Kyotoprotokollet i flera avseenden. För det första innebär Parisavtalet att alla världens länder tar på sig åtaganden om minskningar eller begränsningar av växthusgaser, alltså inte bara industriländerna. Även själva upplägget på avtalen skiljer sig åt. Kyotoprotokollet var ett typiskt ”top-down”-avtal där en enad grupp påtvingade enskilda industristater vissa procentuella utsläppsminskningar jämfört med dessa länders utsläppsnivåer år 1990 (t. ex. USA –7 procent och EU –8 procent). Parisavtalet är istället ett ”bottom-up”-avtal där man har *ett gemensamt mål* – att den globala uppvärmningen skall begränsas

TABELL 2. BEFOLKNING, BNP OCH KOLDIOXIDUTSLÄPP 1990–2015

	1990	2005	2015
EU-28			
Befolkning: miljarder	0,48	0,5	0,51
BNP: tusen miljarder dollar, dagens penningvärde	7,60	14,4	16,3
Utsläpp: Gton Co2	4,40	4,20	3,50
USA			
Befolkning: miljarder	0,25	0,30	0,32
BNP: tusen miljarder dollar, dagens penningvärde	6,00	13,10	18,00
Utsläpp: Gton Co2	5,00	5,90	5,20
KINA			
Befolkning: miljarder	1,10	1,30	1,40
BNP: tusen miljarder dollar, dagens penningvärde	0,40	2,30	11,10
Utsläpp: Gton Co2	2,30	6,20	10,60
INDIEN			
Befolkning: miljarder	0,80	1,10	1,30
BNP: tusen miljarder dollar, dagens penningvärde	0,30	0,80	2,10
Utsläpp: Gton Co2	0,65	1,30	2,50
VÄRLDEN			
Befolkning: miljarder	5,30	6,50	7,40
BNP: tusen miljarder dollar, dagens penningvärde	22,60	47,40	74,50
Utsläpp: Gton Co2	22,50	30,00	36,00

Källa: Emissions Database for Global Atmospheric Research (EDGAR) och Världsbanken.

till under 2 grader Celsius år 2100 jämfört med före industrialismens början, men allra helst stanna vid maximalt 1,5 grader – och där de flesta enskilda stater (i nuläget 146) har utformat egna unika nationella klimatbidrag, så kallade *Intended Nationally Determined Contributions* (INDC).

Parisavtalet är en unik händelse i många avseenden. Vissa har kallat det en diplomatisk storseger och en vändpunkt vars dignitet kan jämföras med "Murens fall" i slutet av 1980-talet. Vissa har velat gå så långt som att tolka Parisavtalet som att världssamfundet har öppnat dörren för en ny världsordning. Det finns dock fog för att vara försiktig i tolkningen. Visserligen är Parisavtalet nyskapande, men i många avseenden är det ändå ett mycket svagt avtal utan tydliga regler och konsekvenser. Man kan peka på att världens länder har funnit ett förhandlingsformat som gör det möjligt att nå stora globala förändringar som inte vilar på tvingande top-down-lösningar så som i fallet med Kyoto. Frågan är ändå om detta är en styrka eller svaghet.

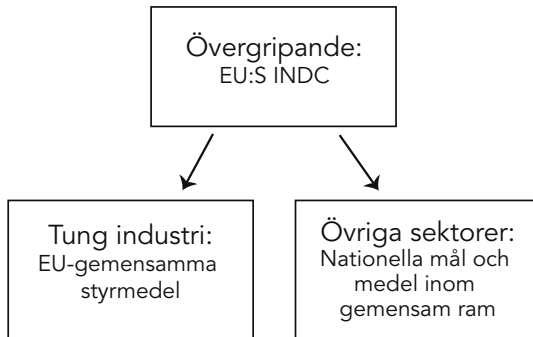
Det intressanta är att EU-länderna inte lämnade egna INDC:er utan hänvisade till EU:s gemensamma INDC som i dagsläget innebär en 40-procentig minskning av utsläppen till år 2030 jämfört med 1990 års nivåer inom unionen. I Parisavtalet uppträdde alltså EU mycket samordnat. Ett lands INDC är i mångt och mycket det centrala styrmedlet och det mest konkreta innehållet i hela Parisavtalet. Där specificerar varje land vad man åtar sig. INDC:erna tjänar alltså som riktmärken och saknar helt sanktioner. Styrkan hos Parisavtalet är att varje land formulerar en egen INDC och denna process har alltså varit mycket annorlunda än exempelvis arbetet inför toppmötet i Köpenhamn som fortfarande präglades av en top-down-process där man förhandlade om hur man skulle fördela ett visst utsläppsminskningsbeting. Detta betraktades som en kostnad eller börda och all uppmärksamhet riktades på fördelningen och implicit (o)rättvisan i denna fördelning. Denna process hade emellertid vissa fördelar, bland annat att man verkligen såg till att försöka nå en viss kollektiv utsläppsreduktion. Nackdelen var just fokus på att varje land skulle försöka förhandla så att man själv fick så "bra avtal" som möjligt, det vill säga så liten börda och reduktion som möjligt. I Parisavtalet var

det inte bara förhandlarna som hade möjlighet att uttala sig utan i någon mån släpptes i varje land fram alla de grupperingar och röster som litet visionärt kunde svara på frågan: Vad kan vi bidra med? I en del fall har väldigt djarva och innovativa förslag lagts fram. Etiopiens INDC utlovar exempelvis en mycket snabb ekonomisk utveckling för att uppnå "middle income status" *utan att öka klimatutsläppen alls*. Istället föreslås en mycket kraftig satsning på återbeskogning och på förnybar energi. Sedan Paris har det ägt rum ytterligare två COP-möten i Marrakech (2016) och Bonn (2017), som tydligt fortsatt på den i Paris utstakade linjen. Man har arbetat dels med specifika frågor, såsom vatten i Marrakech, dels med att försöka skapa institutioner för att skapa ett tryck på länderna att leva upp till sina förpliktelser. Diskussioner om att sätta ett pris på koldioxid har också fortsatt utan att, än så länge, ha lett till något avgörande genombrott.

Det är alltså i INDC-processen, där varje land definierar sina positiva visioner för en klimatvänlig framtid, som EU har uppträtt som en enad aktör och endast inlämnat en gemensam INDC. Inget annat ekonomiskt block i världen har gjort något liknande och detta menar vi vittnar om en ganska stark politisk enighet och samordning på området för EU:s del. Enligt ett förslag inom ramen för Parisavtalet, som lades under sommaren 2017, kan det bli tal om en ny EU-förordning som skall ange bestämmelser för nationella utsläppsminskningar inom de sektorer som inte berörs av EU:s system för handel med utsläppsrätter (*EU Emission Trading System, ETS*). Graden av minskningar ska i så fall variera och vara baserade på ett lands bedömda potential att genomföra minskningar. För ett land som Sverige, som bedöms ha möjlighet att nå högsta möjliga minskningsmål, skulle detta förslag exempelvis innebära minskningar med 40 procent fram till år 2030 jämfört med 2005 års nivåer. Eftersom tillämpningen av EU-lagstiftningen innebär att en förordning blir bindande i alla medlemsländer så snart den träder i kraft, skulle förslaget innebära att EU-länderna tilldelas obligatoriska utsläppsminskningar utan utrymme för egen lagstiftning på området.

Som vi sett uppträder alltså EU i flera avseenden med en enda klimatposition gentemot andra länder och regionala samarbetsorganisationer, och dessutom har hela EU gradvis harmoniserat så att man

har tämligen höga bensinskatter (med Luxemburg som påfallande stort undantag). EU har också ett harmoniserat och centralt styrmedel för den stora och tunga industrin i och med EU ETS. Samtidigt är inte Europas politik helt homogen och förutsättningarna för de olika länderna är mycket olika. Inom EU ETS finns det visserligen ett pris och en uppsättning regler för alla, men detta gäller endast stora installationer inom tung industri. För privat förbrukning av bensin och andra fossila bränslen finns ingen gemensam politik, och följaktligen bevakar varje lands myndigheter noga alla nya förslag till överstatlig samordning på EU-nivå. Det finns också viktiga praktiska skillnader mellan politiken i olika länder. Somliga länder är fortfarande starkt beroende av kolkraft medan andra har utvecklat kärnkraft eller förnybar energi. Somliga har starkt centraliserade system, andra mer decentraliserade. Även när politiken har vissa gemensamma drag, såsom strävan att lösa klimatfrågan, finns starka nationella särdrag. I nedanstående figur 1 åskådliggör vi hur relationen ser ut mellan de delar av EU:s klimatpolitik som är gemensam för alla unionens medlemsstater (INDC samt gemensamma styrmedel för den tunga industrin) och inom vilka sektorer det finns nationell variation.



FIGUR 1. EU:S KLIMATPOLITIK

Betraktar vi närmare skillnader mellan medlemsländer så har exempelvis Tyskland sitt *Energiewende* (energiomställning) som har till mål att inte bara åstadkomma en klimatomställning utan även

uppnå avveckling av kärnkraften. Den tyska politiken tycks drivas av övertygelsen att detta är ett tekniskt problem och som sådant har Tyskland med sin starka tekniska och ingenjörsmässiga historia unika förutsättningar att spela en nyckelroll för att finna en lösning. Man har satsat kraftigt och konsekvent på långsiktigt stabila stöd till förnybar energi, särskilt vind och solceller.

Frankrike å sin sida tycktes först vara övertygade om att klimatfrågan bäst löses genom en stor och systematisk satsning på kärnkraft. På senare år – och som förberedelse inför toppmötet i Paris – har dock den franska politiken diversifierats, och man använder nu många styrmedel bland vilka kärnkraften får en mera blygsam (men fortsatt viktig) roll. Frankrike har bland annat infört ett *bonus-malus*-system för bilköp (från latinets bra-dålig, som innebär att fordon med låga utsläpp av koldioxid får en bonus vid inköpstillfället medan fordon med högre utsläpp får en högre skatt under en given period) men man har även (vid tredje försöket) lyckats lagstifta om en avsevärd koldioxidsskatt (på 30,5 €/ton koldioxid).

Den franska koldioxidsskatten är stor och betydelsefull men fortfarande måttlig jämfört med den vi har i Sverige, som är den högsta i världen (omkring 1100 SEK/ton). Med tanke på att en generell (och tillräckligt hög) koldioxidsskatt oftast nämns som det ideala (men politiskt det kanske mest svårgenomförbara) styrmedlet av ekonomiska teoretiker, är det intressant att notera att Sverige har lyckats få detta styrmedel med angivna nivåer på plats. Bakgrunden är bland annat hög tilltro till offentliga institutioner och särskilt till skatt, men även en historiskt generellt hög skattenivå (och hög nivå på "välfärdstjänster" och offentlig sektor). På 1980-talet hade den höga skattenivån, kombinerad med en viss progressivitet, lett till oacceptabelt höga marginalskatter som blev en politiskt viktig fråga. Som resultat av en bred politisk uppgörelse genomförde Sverige 1991 sin stora skattereform som bland annat innebar avskaffande av förmögenhets- och kapitalskatter, arvskatter samt en sänkning av inkomst- och marginalskatter. Detta blev ett historiskt tillfälle för en hög koldioxidsskatt som en del av finansieringen. Andra faktorer som troligen bidrog till att göra höjningen politiskt möjlig var Centerpartiets dåvarande starka ställning, tillsammans med

stor uppmärksamhet kring miljöfrågor i slutet av 1980-talet. Att Miljöpartiet kom in i riksdagen för första gången i samband med valet år 1988 är talande för den växande miljöopinionen vid denna tid. Frånvaron av starka fossila lobbyister i Sverige, som inte har inhemska olje- eller kolresurser, bör också ha spelat in.

När det gäller klimatstyrmedel är Storbritannien också ett intressant föregångsland. Här röstade man år 2008 igenom världens första *Climate Change Act* (CCA), med bindande mål för utsläppsminskningar till 2050 med hjälp av en serie ”koldioxidbudgetar” att ta hänsyn till längs vägen. Det handlar alltså om en nationell klimatlag som ålägger sittande regering, oavsett politisk färg, att driva en politik som är gynnsam för det globala klimatsystemet. Parallellt med en CCA inrättades en *Committee on Climate Change* med uppdrag att självständigt kontrollera och analysera utvecklingen. Med hjälp av dessa två instrument lyckades man att få in de önskemål om stabilitet och förutsägbarhet i sin klimatpolitik som beslutsfattare och andra aktörer inom området ofta efterlyst, men som inte tidigare gått att få igenom i många av EU:s medlemsländer. Klimatlagarna i Österrike, Danmark och Finland, och även Sveriges nya klimatpolitiska ramverk, med ikraftträdande den 1 januari 2018, är efterföljare med snarlika konstruktioner och med liknande ambitioner om stabilitet.

Vid sidan om länder, vilkas klimatpolicys (åtminstone på pappret) är på väg framåt, så finns det också fall som visar på att utvecklingen inte är homogent positiv i EU-länderna. Detta är inte nödvändigtvis på grund av bristande ambitioner. Spanien inledde exempelvis ett försök att satsa på grön energi som ett sätt att skapa fler arbeten, men kom av sig i kölvattnet av den ekonomiska krisen år 2008. För ett starkt kolberoende land som Polen är EU:s betoning på energiomställning inte självklar. Det polska regeringspartiet Lag och rättvisa (PiS) gjorde inför valet 2015 klart att man kommer stå upp för den polska fossilintensiva industrin, och grunderna för att fördela mål inom EU inom ramen för Parisavtalet har tidvis ifrågasatts från polskt håll.

Olika faktorer ligger bakom skillnader mellan EU:s medlemsländer

Det finns stor variation mellan EU-länderna både i folks inställning till klimatfrågan som sådan, men även till olika klimatpolitiska åtgärder. Sverker Jagers forskning visar exempelvis på tydliga skillnader mellan medborgare i olika EU-länder, både i oro för klimatet och för hur akut man anser det vara för EU att agera i klimatfrågan (se Jagers kapitel i *Europaperspektiv 2008*). Dessutom finns såklart skillnader mellan människor och aktörer inom samma land. Hur kan denna variation förklaras? Lite enkelt kan förklaringsfaktorerna kategoriseras som kontextuella och individspecifika. Låt oss börja med den första kategorin.

Vid jämförelser mellan olika länders framgång med att bedriva effektiv miljö- och naturresurspolitik har man funnit att graden av demokrati och den demokratiska mogenheten, påverkar huruvida man lyckas bevara sin miljö eller ej. Även kvaliteten på samhällsinstitutioner spelar in på så vis att länder med hög nivå av korruption och dysfunktionella administrativa system tenderar att vara sämre på att hushålla med sina naturresurser. Dessa faktorer påverkar delvis även vilken inställning folk har till både klimatfrågan som sådan (till exempel om man tror att den är på riktigt och om man tror att den är skapad av mänskliga aktiviteter) och framförallt vilka uppfattningar man hyser om olika miljöpolitiska åtgärder. Bland annat tycks följande kontextuella faktorer spela roll för dessa uppfattningar.

Inledningsvis har vi politisk kultur. Även om EU-projektet har lyckats väl med att harmoniera medlemsstaterna i flera avseenden, råder det fortfarande stora skillnader i sådant som syn på politisk auktoritet och vilka befogenheter sådan auktoritet bör ges. I de skandinaviska länderna finns det generellt en stark tillit till staten och de politiska institutionerna som bland annat uppenbarar sig i en högre grad av acceptans för politisk styrning än vad som exempelvis är fallet i Storbritannien och flera av de östeuropeiska medlemsstaterna. Detta avspeglar sig också i vilken acceptans som finns för klimatpolitiska åtgärder, där till exempel stödet för en koldioxidskatt i Sverige är förhållandevis högt och alltså har funnits på plats sedan tidigt

1990-tal, medan sådana skatter på individuell konsumtion av fossilt bränsle uppfattats som mer eller mindre otänkbara i andra länder.

En annan faktor, som framförallt uppmärksammats av psykologisk forskning och brukar gå under benämningen sociala normer, har att göra med vilka handlingsregler som delas inom ett socialt sammanhang (till exempel en befolkning i ett land). Även här finner vi stora skillnader mellan Europas länder. Nationell identitet är ett exempel. I Sverige har vi historiskt en självuppfattning/identitet som säger att vi ska vara ett hjälpsamt land och med detta följer eller föds också gemensamma handlingsregler som dikterar att vi svenskar bör hjälpa andra i nöd, exempelvis genom att vara bäst i klassen på att minska mängden växthusgaser i atmosfären.

En annan kontextuell faktor brukar gå under benämningen stigbundenhet. Annorlunda uttryckt handlar det om att man i länder har en tendens att måla in sig i hörn, det vill säga att man historiskt fattat beslut som gör att man får allt svårare att ändra riktning och därmed också att fatta beslut om att göra just detta. Man styr in på stigar på vilka det blir mer problematiskt, och inte sällan kostsamt att senare styra om ifrån, ju längre man färdas på dem. I USA är till exempel de flesta städer planerade utifrån antagandet om att bilen är och kommer att vara människors främsta färdmedel. När sedan väl all infrastruktur är på plats, då jobb, butiker, skolor och träningsanläggningar befinner sig inom räckhåll endast kan nås med bil, är det inte så enkelt att bryta mönstret. Sådan stigbundenhet påverkar så klart folks inställning till klimatpolitiska åtgärder som syftar till att bryta invanda och fast etablerade mönster och avser att få folk att börja gå och cykla till gymmet eller förskolan, alternativt att välja kollektivtrafik (som i många fall kanske inte ens finns att tillgå).

Man har också sett att folk som lever i länder med hög grad av korruption och andra dysfunktionella förvaltningssystem har annorlunda preferenser för miljöpolitiska styrmedel än människor i länder där man har mindre liknande problem. Mönstren man funnit är att folk i högkorrupta samhällen önskar lag, ordning och mer bestraffande styrmedel snarare än monetära och marknadsbaserade styrmedel, medan folk i lågkorrupta samhällen har starkare preferenser för marknadsbaserade styrmedel och föredrar möjligheter till

valfrihet som legala styrmedel i hög grad inte erbjuder. Detta visar exempelvis statsvetaren Niklas Haring vid Göteborgs universitet i sin forskning. När man tänker på saken är dessa resultat kanske inte så konstiga. Visserligen är ofta marknadsbaserade styrmedel att föredra eftersom de är kostnadseffektiva, tenderar att vara verkningsfulla för miljön och dessutom lämnar ett visst utrymme för valfrihet. Samtidigt, om ett sådant styrmedel implementeras i och av ett korrupt politiskt och administrativt system, så antar folk förmodligen att de intäkter som genereras kommer att användas på ett otillbörligt sätt. Man litar helt enkelt inte på själva systemet. Men förmodligen litar man inte heller på sina medmänniskor. Kommer de verkligen att betala om jag gör det, eller kommer de att försöka utnyttja och betala mindre precis som de ju måste göra för att upprätthålla korrruptionen i andra sektorer av samhället? I detta fall tycks det som om folk föredrar ett system där juridiska styrmedel finns och är tydliga, både vad de dikterar och vad som händer om man bryter mot dem.

Statsvetaren Simon Matti vid Luleå tekniska universitet lyfter i sin forskning fram individspecifika faktorerers effekt på inställningen till olika klimatåtgärder. I kategorin individspecifika faktorer kan dessa, som tidigare nämnts, skilja mellan individer i olika länder. Detta bland annat därför att kontextuella faktorer såsom sociala normer och kvalitet på det politiska systemet interagerar med individnivåfaktorer. Ett svagt politiskt styre påverkar exempelvis folks förtroende för andra människor och för det politiska styret. Likafullt tycks de flesta av nedanstående individspecifika faktorer vara relativt stabila bland människor i olika länder.

En faktor som påverkar folks inställning till miljöpolitisk styrning är vilka grundläggande värderingar man bär med sig. Har man starka preferenser för miljö och natur, respektive höga tankar om auktoriteter (till exempel staten) är man generell betydligt mer accepterande inför politiska styråtgärder som syftar till att förbättra statusen på miljön. Även om värderingar i hög grad styr folks acceptans för styrmedel är detta i de flesta fall en klen tröst eftersom värderingar ofta är svårföränderliga och endast skiftar över ibland så långa tidsperioder som en hel livstid. Värderingsförändringar är alltså ingen "quick fix" om politiker vill öka acceptansen, men kan mycket väl

vara en strategi för att få nästkommande generationer att bli mer accepterande för nya klimatpolitiska vägval.

Om en person tror att miljöproblem föreligger, om dessa riskerar att drabba personen själv och andra som personen värdesätter och, framförallt, om personen uppfattar att dessa miljöhot är *oroande*, då ökar benägenheten att acceptera införandet av miljöpolitiska åtgärder kraftigt. Således har flera studier visat att folk med djup oro eller till och med "klimatångest" har en stark benägenhet att acceptera införandet av eller upptrappningar av bland annat koldioxidskatter. Detta samband behandlas mer djupgående i Sverker Jagers kapitel i *Europaperspektiv 2008*. Intressant nog kan emellertid sådan ångest även skapa motsatt effekt, nämligen att man ger upp hoppet och tänker att det inte är någon idé med åtgärder eftersom loppet är kört i alla fall.

I en lång rad miljöpsykologiska studier har man visat att personers benägenhet, både att bete sig miljövänligt och att acceptera politiska åtgärder som syftar till att förbättra miljön, i hög grad styrs av personliga normer. Det vill säga, vilka interna rättesnören man har som berättar hur man bör handla i en given situation. Hos en person med starka personliga miljönormer tenderar dessa att övertrumfa annat man ofta värdesätter, såsom ett lågt pris på bensin.

Ett annat vedertaget resultat av många studier bland statsvetare, ekonomer och psykologer är att folks uppfattningar om miljöpolitiska åtgärder styrs av vilka rättviseuppfattningar människor har. Är man starkt övertygad om att politiska beslut bör "drabba" folk lika, är sannolikt inte en koldioxidskatt (som ju bara drabbar de som köper bensin och diesel) en särskilt gångbar åtgärd. Om man däremot anser att folk bör få vad de förtjänar, inklusive bestraffningar, kanske en sådan skatt framstår som betydligt mycket mer attraktiv än en statlig subvention på alternativa drivmedel, som ju alla får vara med och finansiera.

Som påpekades tidigare har man på senare år funnit att folks förtroende för andra människor och för samhällets institutioner korrelerar starkt med folks inställning till klimatpolitiska styrmedel. Enkelt uttryckt: ju högre förtroende, desto positivare inställning tenderar man att ha. Vi som ägnat oss åt studier kring detta samband

tenderar att förklara effekten på två sätt. Om jag litar på andra människor i allmänhet, betyder det sannolikt även att jag litar på att de kommer att efterleva de styrmedel som införs. Det vill säga de kommer, precis som jag, att dra sitt strå till stacken. Detta stärker min egen benägenhet att acceptera styråtgärden. Visserligen kan det gå i andra riktningen också (fast detta visar sällan de empiriska resultaten), nämligen att om jag litar på att andra betar sig miljövänligt så räcker ju det och då behövs inte styrmedlen, varför jag väljer att acceptera dem i lägre grad. Att institutionellt och politiskt förtroende korrelerar med acceptans för styrmedel är nog mindre konstigt (och är något vi berörde redan när vi diskuterade korrupcion ovan). Om man inte litar på de instanser som uppfinner de miljöpolitiska åtgärderna, är man sannolikt inte heller villig att acceptera själva införandet av dem.

Avslutningsvis vill vi ta upp en faktor som också visat sig styra folks benägenhet att acceptera införandet eller förändringar av existerande styrmedel: uppfattningar om själva styrmedlet som sådant. I många fall kan det vara så att jag visserligen har starka miljöpreferenser och i övrigt bär på alla de drivkrafter som borde göra mig positivt inställd till en miljöpolitisk åtgärd. Lika fullt är jag starkt negativ till åtgärden. Detta visar sig ofta bero på att jag hyser starka negativa uppfattningar om själva det styrmedel som man valt att införa. En miljöskatt är här ett bra exempel. Somliga tänker att en sådan drabbar folk orättvist, till exempel de som tjänar minst eller som behöver åka mest bil (exempelvis boende i glesbygden utan reella alternativ till bilen). Andra tror inte att just det valda styrmedlet är verkningsfullt och därför är man negativt inställd till det (jämför till exempel den pågående debatten om flygskatt i Sverige) medan ytterligare andra kan vara starkt övertygade miljövänner men förordar trots detta andra styrmedel därför att just en skatt uppfattas som en stark inskränkning av ens personliga frihet.

EU:s roll framöver

Som åskådliggjorts har inramningen av klimatet som global fråga på senare tid genomgått stora förändringar. De kraftfulla ökningarna av såväl tillväxt som utsläpp, uppdelat på fler aktörer än tidigare, har på allvar ritat om den klimatpolitiska kartan. Detta har ställt frågan om en rättvis fördelning av nödvändiga utsläppsminskningar på sin spets. De makroekonomiska förändringarna betyder också att EU:s en gång så stora utrymme i den globala klimatpolitiken, i egenskap av en av de dominerande utsläpparna och ekonomiska jättarna, har blivit mindre självklart.

Efter stora svårigheter att sluta klimatavtal med bindande mål uppstod det i och med Parisavtalet 2015 ett slags kompromiss i bördefördelning, genom att utgångspunkten för förhandlingarna förflyttades och istället utgick från ländernas frivilliga ansträngningar. Denna uppochnervändning i åtaganden är ett helt nytt sätt för världens länder att ta sig an det klimatpolitiska området. Utöver att det är en ny klimatpolitisk verklighet för EU att verka och söka inflytande på den globala arenan, är förhållandena under vilka EU-länderna ska implementera sina åtaganden också något förändrade i och med Parisavtalet.

På ett sätt skulle dessa nya förutsättningar kunna innebära minskad betydelse och makt för Europa. Om världens stora utsläppare samlas så väger EU lätt i den bemärkelsen att även om EU i det läget minskar sina utsläpp kraftigt har det ingen större effekt på globala utsläpp. Å andra sidan kan man lika gärna resonera precis tvärtom och säga att det är EU som sitter med trumf på hand. Om världen måste minska sina utsläpp, så står EU där med kraftigt ökad moralisk auktoritet om man har lyckats bevara sysselsättning och välfärd samtidigt som man har minskat sina utsläpp. Det skulle också, i ett positivt scenario, kunna betyda att man står beredd att sälja den nödvändiga teknologin till andra länder som behöver ställa om snabbt. Man skulle eventuellt här kunna se en parallell till industrialismens början, då kolet banade väg för teknologiska försprång och snabbare tillväxt i Europa. I framtiden kan det återigen vara ett europeiskt försprång i teknologi, fast denna gång inom förnybar

energi som tar oss ur den fossila epoken och in i nästa industriella revolution.

Intressant i detta sammanhang är USA:s situation. Om USA fortsätter att ignorera behoven av klimatpolitik, och i extremfallet lämnar Parisavtalet och endast genomför begränsade åtgärder på hemmaplan, kommer EU naturligt att ta på sig en ledarroll. Tecken på detta kan skönjas i ett utökat samarbete mellan EU och Kina respektive Indien men för all del också med Kalifornien och andra regioner, städer och stora företag i USA som motsätter sig den nuvarande federala politiken under president Donald Trump. Utanför de formella klimatförhandlingssammanhangen finns redan etablerade samarbeten mellan städer och regioner, och dessa nya mindre aktörer kan tänkas bli allt mer betydelsefulla om deras strategier och resultat sprids och blir politiskt intressanta på den nationella nivån. Regioner fungerar redan nu som aktiva parter i samarbeten kring klimatåtgången. Ungefär samtidigt som president Trump deklarerade att USA kommer att lämna Parisavtalet, möttes representanter från Kalifornien och Kina för att diskutera de kaliforniska erfarenheterna av handel med utsläppsrätter. Gruppen *Under2 Coalition* var från början ett samarbete mellan Kalifornien och tyska Baden-Württemberg, men har nu utvecklats till en koalition med 177 lokala och regionala regeringar som strävar efter att minska sina växthusgasutsläpp med 80–95 procent jämfört med 1990 års nivåer. Vilka mandat dessa aktörer har att självständigt fatta beslut i linje med sina ambitioner varierar förstås mellan olika nationella kontexter, och i många fall är man i slutänden beroende av att få med sig nationell lagstiftning. Klart är dock att det redan före Parisavtalets tillkomst, i frånvaro av globala bindande avtal, har pågått ”bottom-up”-processer på olika håll i världen.

Fortsätter vi på spåret om Parisavtalets konstruktion, EU:s gemensamma INDC tillsammans med alla de olikheter vi redan nu ser mellan medlemsstaterna, både i valda styrmedel och kontextuella och mer individrelaterade faktorer som påverkar möjligheterna att genomföra olika styrmedelsstrategier, talar en del för att det framöver kanske inte blir så relevant att tala om EU:s klimatpolitik utan snarare om det spektrum av klimatpolitik som bedrivs på den

EU-politiska arenan. Åtminstone kan detta nog bli fallet inom kategorin som vi ovan betecknar som ”övriga sektorer”, alltså de delar av samhället som inte räknas som tung industri.

Skall EU:s medlemsstater utforma ytterligare klimatpolitiska åtgärder och hoppas på att nå största möjliga acceptans för dessa bland så många av samhällets aktörer som möjligt, är det värt att beakta en del av de utmaningar och möjligheter som vi identifierat i detta kapitel. Om en koldioxidskatt skall kunna vinna tillräckligt folkligt stöd och röstas igenom i ett lands parlament, måste utformningen av den vara sådan att den på bästa möjliga sätt matchar sådant som folks värderingar, normer och rättvisepuffattningar. Annars förblir åtgärden sannolikt en papperstiger. Läger vi dessutom på alla de kontextuella faktorer som diskuterats tidigare, förstår vi ännu bättre vilken delikat uppgift det är för politiker att utforma styrmedel som samtidigt uppfyller tillräckliga krav på att vara verkningsfulla, lyckas leva upp till de enskilda ländernas klimatåtaganden i enlighet med EU:s INDC och dessutom inte upplevs som så frånstötande att de aldrig accepteras och kan beslutas om.

Givet den stora variation som vi finner bland EU:s medlemsstater i allt från grad av korruption, stıgbundenhet till politisk kultur, förefaller det svårt att finna ett gemensamt styrmedel som passar alla. Mer troligt är att flera styrmedel behöver tillämpas samtidigt, fast i olika länder, och kanske bör man även fundera i termer av kombinationer av styrmedel. Om avsikten med ett styrmedel exempelvis är att det ska vara miljö- och kostnadseffektivt kan ett annat istället vara mer kompensatoriskt och tjäna till att mildra de upplevda orättvisor som det första styrmedlet riskerar att ge upphov till.

Klimatpolitiska styrmedel i ljuset av Parisavtalet

Vårt budskap i termer av handlingsrekommendationer kan sammanfattas på följande vis. Det är viktigt att analysera 1) vilka typer av styrmedel som mest framgångsrikt kan medverka till att drastiskt sänka nuvarande utsläppsnivåer av växthusgaser och detta på ett 2)

så kostnadseffektivt sätt som möjligt, samtidigt som dessa styrmedel 3) är utformade så att de är ”känsliga” för respektive medlemsstaters egenheter och samtidigt 4) är möjliga att koordinera inom EU.

En fortsatt, och i framtiden än mer framgångsrik, styrning av EU:s övriga sektorer som har inverkan på det globala klimatet, förutsätter i nuläget att man finner så kostnadseffektiva styrmedel som möjligt, men som samtidigt uppfyller krav på legitimitet och acceptans bland berörda aktörer. Det är viktigt att framhålla i detta sammanhang att politisk acceptans ofta beror mer på fördelningsmässig rättvisa än på övergripande effektivitet.

Eftersom man oftast har flera, sinsemellan ganska skilda, mål kan en framgångsrik väg vara att tänka mer i termer av policypaket, det vill säga kombinationer av styrmedel. Det skulle till exempel kunna handla om en kombination av en koldioxidskatt som matchas med en skatteväxling av något slag, och inte minst att detta föregås av informationskampanjer som förklarar motiven till valda styråtgärder. Styrmedel som skatter är oftast effektivast men har ofta låg acceptans, delvis för att de utmanar mäktiga ekonomiska intressen. Det kan då vara motiverat att också använda styrmedel som uttryckligen matchar nya teknologier. När dessa vuxit sig starka kan det ibland vara lättare att exempelvis höja skatter på äldre och mer förorenande teknologier eller råvaror.

Avslutningsvis bör ytterligare länder kunna lära av Storbritanniens införande av en klimatlag genom att utforma sina policypaket med en lag som bakbinder sittande och framtida regeringar, vilket garanterar kontinuitet oberoende av regeringars partifärg.

Källor och litteratur

För en översikt av kunskapsläget på klimatområdet rekommenderas IPCC:s senaste utvärderingsrapport (den femte) från 2013–2014. Kapitel 15 om nationella, regionala och lokala styrmedel är speciellt relevant för de frågor som diskuterats i kapitlet. Boken *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management* av Thomas Sterner och Jessica Coria (RFF Press, 2012) ger en god

överblick över olika typer av ekonomiska styrmedel som står till buds för att hantera klimatfrågan och andra miljöproblem, och under vilka förutsättningar dessa bör eller inte bör användas.

En aktuell artikel på temat är ”Policy sequencing toward decarbonisation”, författad av Jonas Meckling, Thomas Sterner och Gernot Wagner (*Nature Energy*, 2017). Joyeeta Guptas artikel ”A history of international climate change policy” om klimatförhandlingarnas historia kan också rekommenderas här (WIRE: Climate Change, 1:5, 2010). För vidare läsning om harmoniseringen av europeisk miljö- och energipolitik rekommenderas Jean Pierre Angeliers och Thomas Sterners artikel ”Tax harmonization for petroleum products in the EC” (*Energy Policy*, 18:6, 1990) samt Karin Bäckstrands och Ole Elgström artikel ”The EU’s role in climate change negotiations: from leader to lediator” (*Journal of European Public Policy*, 20:10, 2013).

För den som är intresserad av att ta del av forskning om kontextuella faktorer som påverkar opinionen kring miljöpolitiska och klimatpolitiska styrmedel är Niklas Harrings doktorsavhandling ”The Multiple Dilemmas of Environmental Protection – The Effects of Generalized and Political Trust on the Acceptance of Environmental Policy Instruments” (Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, 2014) en utmärkt introduktion. För att få en bättre överblick över hur ideologisk position och inställning till miljö samvarierar rekommenderas Malcolm Fairbrothers utmärkt intressanta artikel ”Trust and Public Support for Environmental Protection in Diverse National Contexts” (*Sociological Science*, 3, 2016).

För vidare läsning om hur olika faktorer på individnivå påverkar både inställning till klimatfrågan som sådan och framförallt folks inställning till olika klimatpolitiska styrmedel rekommenderas varmt Simon Mattis översikt ”Climate Policy Instruments” i Karin Bäckstrand och Eva Lövbrands *Research Handbook on Climate Governance* (Edward Elgar, 2015) och Sverker Jagers, Niklas Harrings och Simon Mattis artikel ”Environmental management from left to right: on ideology, policy specific beliefs and pro-environmental policy support” i *Journal of Environmental Planning and Management* (2017) som även diskuterar folks specifika inställningar till styrmedlen som sådana.

Historiska utsläppsdata som förekommer i kapitlet är hämtade från datasetet *Regional CO₂ Emissions from Fossil-Fuel Burning, Cement Manufacture, and Gas Flaring: 1751–2008*. Data finns fritt tillgänglig, via Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory: <http://cdiac.ornl.gov/>. Utsläppsdata från 1990 och framåt kommer från *Emissions Database for Global Atmospheric Research* (EDGAR), v. 4.3.2 (Europeiska Kommissionen, Joint Research Centre (JRC)/PBL Netherlands Environmental Assessment Agency). Framtidsprognoserna som diskuteras kommer från Eurostat och Europeiska miljöbyrån.

Migration och välfärdsstaten i Europa

Utmaningar och möjligheter

av Johan E. Eklund och Pontus Braunerhjelm

Immigration är ett särskilt svårt ämne. Det råder inte någon tvekan om att fri invandring är den rätta politiken i en libertariansk stat, men i en välfärdsstat är det en annan fråga: utbudet av immigranter kommer bli oändligt.

Milton Friedman

Fri invandring kan inte samexistera med starkt socialt skyddsnät; om sjukvård och anständig inkomst skall garanteras till alla, då är det inte möjligt att erbjuda detta universellt.

Paul Krugman

Alla individers beslut om migration är på något sätt kopplade till en önskan om ett förbättrat välstånd och en drägligare levnadsstandard. För flyktingar handlar det om att söka sig bort från krig och förföljelse. För andra kan det handla om att söka sig bort från fattigdom. Också för arbetskraftsinvandrare handlar det i regel om möjligheter till högre inkomster. De senare skälen ledde till den stora emigrantvågen från Europa till USA under slutet av 1800-talet.

Idag står Europa troligen inför betydande framtida flykting- och migrationsströmmar och det finns anledning att förvänta sig att detta kan medföra omfattande ekonomiska och sociala omvälvningar, särskilt för välutbyggda välfärdsstater i västra och norra Europa. Drivkrafterna bakom den ökade rörligheten är lätta att ta till sig och ställa sig bakom. Olika grupper av immigranter har dock olika förutsättningar att etablera sig framgångsrikt i värdlandet samtidigt

som relativt lika länder i Europa varierar vad gäller välfärdsstatens omfattning. Som en följd av detta skiljer sig de ekonomiska konsekvenserna åt mellan såväl migrantgrupper som mellan länder.

I detta kapitel ställs övergripande frågan vilka ekonomiska konsekvenser som kan förväntas av migration för den europeiska välfärdsstaten. Vi diskuterar välfärdsstatens utformning i perspektiv av den flyktingkris som Europa upplevt de gångna åren och den omfattande asylmottagning som skett i särskilt Sverige och Tyskland. Vårt syfte är således att belysa de samhällsekonomiska kostnader och intäkter som migrationen kan ge upphov till mot bakgrund av omfattande välfärdspolitiska ambitioner och omfördelningssystem i ett stort antal europeiska länder. Vidare vill vi understryka att en väl fungerande integrationspolitik kommer att vara avgörande för det samhällsekonomiska utfallet liksom välfärdsstatens framtida omfattning och utformning. Det finns följaktligen ett stort utrymme för politiken att påverka det slutgiltiga utfallet av en ökad immigration.

Analysen avgränsas till ovanstående frågor och vår ambition är inte att ge en uttömmande översikt av den mycket omfattande ekonomiska litteraturen på immigration och dess ekonomiska konsekvenser. Inte heller berör vi frågeställningar om till exempel sociala problem, kriminalitet eller minskad tillit i samhället som har följt i spåren av misslyckad integration. Frågorna är politiskt infekterade men det är viktigt att sakligt belysa och analysera effekterna av en omfattande immigration och klarlägga hinder för en framgångsrik integration. Vi kommer genomgripande att använda oss av Sverige för att illustrera de utmaningar den europeiska välfärdsstaten ställs inför. Kombinationen av höga välfärdsambitioner och en omfattande flyktinginvandring gör de svenska erfarenheterna särskilt relevanta i ett europeiskt perspektiv, i synnerhet för de länder som har liknande system. För länder med mer begränsade välfärdsambitioner redan från början kommer även de framtida utmaningarna i just detta avseende att vara mindre.

Kapitlet är uppdelat i elva avsnitt. Härnäst redogörs kortfattat för omfattningen av den europeiska invandringen och likaså berörs attityder kring invandring. Därefter följer en beskrivning av hur en ökad invandring kan förväntas påverka välfärdsstaten. Efter detta

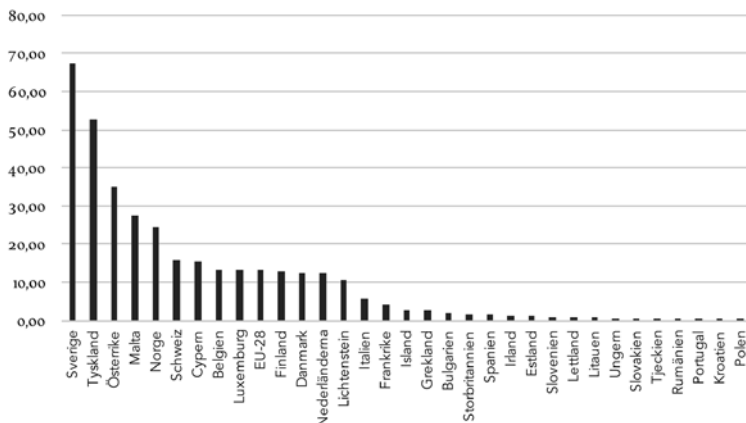
diskuteras migrantgruppernas heterogenitet ifråga om framförallt humankapital och hur det påverkar möjligheterna till framgångsrik ekonomisk integration i mottagarlandet. Vidare redogörs i avsnitt sex för vilka konsekvenser som migrationen kan medföra för välfärdsstaten enligt tidigare forskningsrön. Detta lägger grunden till resonemanget om de konsekvenser för välfärdsstaten som därpå diskuteras (avsnitt sju) och i det följande avsnitt åtta betonas vikten av en fungerande arbetsmarknad. I avsnitt nio och tio fokuseras på humankapitalets betydelse för en lyckad integration. Avslutningsvis sammanfattas resultaten och några generella rekommendationer presenteras för hur de samhällsekonomiska kostnaderna förknippade med framförallt flyktinginvandring ska kunna minskas.

Migration till Europa: en överblick

Frågor rörande migration är onekligen något som inte bara splittrar opinionen inom många europeiska länder utan tillika är en splittrande faktor mellan nationer. En välkänd skiljelinje går till exempel mellan norra och västra Europa å ena sidan och Central- och Östeuropa å den andra, där den senare gruppen av länder har en mer restriktiv migrations- och asylpolitik. De senaste årens migration, i synnerhet flyktingdriven sådan, kan förväntas påverka hela Europa under en överskådlig framtid. Såväl inom-europeisk som utom-europeisk migration till Storbritannien anses exempelvis ha bidragit till att de brittiska väljarna valde Brexit i folkomröstningen 2016. Likaså har både de tyska och franska valen under 2017 påverkats av dessa frågor.

Hur många människor som befinner sig på flykt globalt och som har tvingats att lämna sina hem på grund av väpnade konflikter är osäkert. Enligt FN:s bedömning befinner sig omkring 65 miljoner människor på flykt globalt och utsikterna för en snabbt förbättrad situation är dystra. Till detta kommer migranter som av andra skäl rör sig inom Europa samt migranter som kommer till Europa från andra regioner i världen. Bara under 2015 uppskattas att ungefär 1,3 miljoner flyktingar kom till Europa. Sverige är det europeiska land som tagit emot den högsta andelen flyktingar mätt som andel

av befolkningen under perioden 2014–2016. Under 2015 anlände 163 000 flyktingar. I absoluta termer är det enbart Tyskland som tagit emot fler och per capita ligger Sverige omkring tio gånger över genomsnittet för EU:s medlemsländer (se figur 1).



FIGUR 1. ANTAL BEVILJADE ASYLANSÖKNINGAR 2016 PER 10 000 INVÅNARE I EU

Källa: Eurostat

Många av de länder i EU som tagit emot ett relativt sett högt antal flyktingar är välfärdsstater med mer eller mindre omfattande fördelningspolitiska ambitioner och utbyggda sociala skyddsnet. Skillnaderna mellan centrala och östra delarna av Europa och Nord- och Västeuropa är också tydliga. I förhållande till beviljade asylansökningar sticker Ungern ut med den högsta andelen asylsökande per capita i Europa 2015. Få av dessa har dock beviljats asyl vilket speglar en mer negativ syn på immigration jämfört med Tyskland och Sverige. Till asylsökande hör även anhöriginvandrare och de som beviljas uppehållstillstånd av familjeskäl. Denna grupp har ökat i ett flertal europeiska länder. I det svenska fallet beviljades drygt 22 000 uppehållstillstånd baserat på anknytningar jämfört med 17 000 baserat på asyl under det första halvåret 2017.

Attityderna gentemot immigration förefaller ha påverkats av

framväxten av Islamiska staten (IS) och en rad olika terroråd med religiösa förtecken. I USA har president Trump nyligen rönt framgång med att stoppa inresande till USA från några utvalda muslimska länder. Enligt en studie från Chatham House 2017 är även européer starkt skeptiska till invandring från muslimska länder oaktat om orsaken är krig, katastrofer eller andra skäl. Av de tio länder som ingår i studien (Belgien, Frankrike, Grekland, Italien, Polen, Spanien, Storbritannien, Tyskland, Ungern och Österrike) är det endast två (Spanien och Storbritannien) i vilka andelen som svarat nej på påståendet "all framtida migration från huvudsakligen muslimska länder bör stoppas" är lägre än 50 procent. Båda dessa länder har också sedan lång tid erfarenhet av en relativt stor andel muslimer i befolkningen. För övriga åtta länder ligger andelen som håller med om påståendet över 50 procent och därtill med bred marginal i Belgien, Polen, Ungern och Österrike. Det är alltså inte endast östeuropeiska länders befolkningar som är negativa till muslimsk invandring. För samtliga länder gäller att män, lågutbildade och de äldre generationerna, tillhör de mest skeptiska. Sammantaget ställde sig 55 procent bakom ovan nämnda påstående medan 20 procent hävdade en annan uppfattning (andelen osäkra uppgick till 25 procent). Dessa religiösa/etniska motsättningar utnyttjas av olika populistiska partier i Europa och bidrar till ökade spänningar (se Sofie Blombäcks kapitel, s. 229 ff). Det kan bland annat leda till att den kompetens som finns inom muslimska invandrargrupper får särskilt svårt att hävda sig i mottagarländerna.

Debatten om välfärdsstaten och migration

De långsiktiga politiska, ekonomiska och sociala konsekvenserna av den omfattande immigration som EU bevittnat under senare år är högst oklar, inte minst för välfärdssystemen. Också samhällsdebatten i Europa påverkas av detta och vissa debattörer ser migrationen som ett hot inte bara för välfärdsstatens utan även för nationalstatens överlevnad och för grundläggande europeiska värden. Medan andra ser migration som lösningen på delar av välfärdsstatens utmaningar,

såsom en åldrande befolkning och de utmaningar som följer av denna, och som en källa till förnyelse. Olika perspektiv på dessa frågor är naturligtvis starkt bidragande faktorer till den splittring som ovan konstaterats mellan och inom Europas länder i migrationsfrågan.

Frågorna är även aktuella utanför Europas gränser. I USA har exempelvis farhågor för "välfärdsarbitrage" resulterat i att nationella välfärdstransfereringar begränsats till enbart amerikanska medborgare. Sverige är ett intressant exempel att lyfta i en europeisk kontext givet välfärdsstatens omfattning och det generösa mottagandet av asylsökande. I kölvattnet av den omfattande asylmigrationen har också en debatt uppstått om bland annat vilka delar av välfärdsystemet som skall vara direkt tillgängliga för immigranter och vilka krav som skall ställas på, särskilt immigranter men också andra, samhällsmedborgare för att de per automatik skall ha rätt att utnyttja systemet. Det vill säga om välfärdsystemet ska gå från att vara universellt till att vara differentierat. Andra frågor har handlat om fördelning av flyktingar mellan länder och regioner samt var och hur asyl ska kunna sökas.

Immigration till Europa är visserligen i sig inte något nytt. Den har dock ändrat karaktär och är idag mer omfattande än någonsin tidigare och präglas av flyktmigration snarare än arbetskraftsmigration vilket tidigare var fallet. Migranterna kommer också från helt andra länder idag. Under 2016 motsvarade nettoinvandringen till Sverige 1,17 procent av befolkningen vilket kan te sig som en modest siffra, men den kan till exempel jämföras med den stora immigrationsvågen till USA under åren 1880–1890 som då uppgick till 0,67 procent av USA:s befolkning. Hur immigration och asylmottagande påverkar välfärdsstaten och framförallt systemens hållbarhet är således en angelägen forskningsfråga givet den situation som Europa befunnit sig i sedan några år. En viktig aspekt berör i vilken utsträckning som migrationsfrågor kan och skall hanteras på nationell nivå eller EU-nivå. Är det bra med institutionell konkurrens på detta område eller behöver systemen harmoniseras i högre utsträckning (institutionell konkurrens inom EU behandlas även i Clas Wihlborgs kapitel om EMU och EU:s bankunion i *Europaperspektiv 2017: Tilliten i EU vid ett vägskäl*)?

Asylmottagandet kan med andra ord medföra långtgående för-

delningspolitiska konsekvenser i Europa och dess medlemsstater, men också bidra till en högre resiliens i välfärdssystemen. Vi kommer att argumentera för att integrationspolitiken är avgörande för det långsiktiga utfallet. Allt annat oförändrat innebär ökade välfärdstransfereringar till immigranter att fler behöver komma i arbete för att den genomsnittliga välfärden skall kunna bibehållas. En snabb integration lättar således de samhällsekonomiska kostnader som otvetydigt uppstår på kort sikt. Samtidigt kan en framgångsrik integration leda till ekonomiska möjligheter som till exempel att lösa arbetskraftsbrist, och kompetensförsörjningsproblem. Drar det å andra sidan ut på tiden innan immigranter etableras på arbetsmarknaden ökar försörjningsbördan för dem som arbetar i värdlandet, vilket över tid kan medföra både statsfinansiella och fördelningspolitiska konsekvenser.

Välfärdsstatens omfattning och betydelsen av ekonomisk integration

Med välfärdsstat avses ett politiskt system baserat på principen att staten, inte individen själv, har ansvaret för medborgarnas välfärd och att alla medborgare åtnjuter en minimilevnadsstandard som uppnås genom omfördelning. Välfärdsstaten kan med andra ord definieras utifrån fördelningspolitiska ambitioner snarare än den absoluta nivån, till exempel BNP per capita. Även om omfattningen varierar får flertalet länder i Europa anses vara välfärdsstater, åtminstone mätt som andel offentliga utgifter som går till fördelningspolitiska mål.

I tabell 1 nedan ges en överblick av olika offentliga utgiftsområdets omfattning i ett urval av europeiska länder samt i USA. I Sverige ligger de offentliga utgifterna som andel av BNP en bit under 50 procent. Liknande höga nivåer kan observeras för de flesta andra europeiska länder. Storbritannien har dock något mindre omfattade storlek på de offentliga utgifterna. Ser vi vidare på sammansättningen av offentliga utgifter blir det tydligt att socialt skydd (huvudsakligen sjuk-, arbetslöshets- och föräldraförsäkringar samt pensioner och

äldreomsorg) utgör den avgjort största utgiftsposten, med undantag av USA. I Europa toppar Finland med en kostnadsandel på ca 25 procent av BNP eller dryga 50 procent av de offentliga utgifterna. Tillsammans med utbildning, hälsa och sjukvård motsvarar dessa tre områden för välfärdstransfereringar omkring 60–80 procent av de offentliga utgifterna i EU-länderna. Det råder således inte någon tvekan om att Europa har mycket mer omfattande välfärdsstater jämfört med USA, men också att det förekommer relativt stora skillnader mellan många europeiska länder.

TABELL 1. OFFENTLIGA UTGIFTER SOM ANDEL AV BNP UPPDELAT PÅ UTGIFTSOMRÅDE

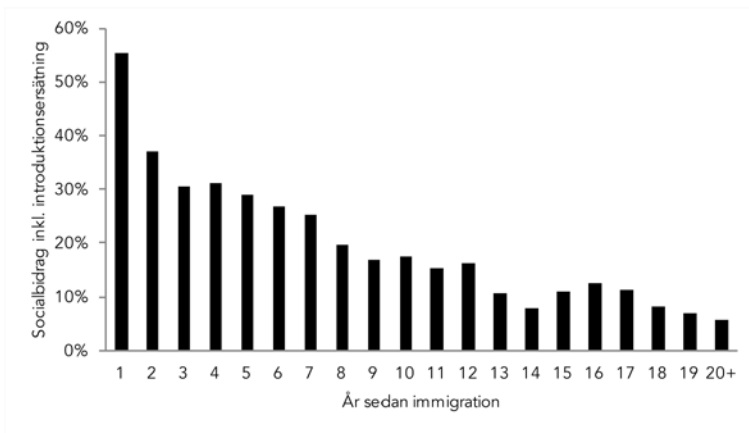
Länder	Totalt	Försvär, ordning och säkerhet	Socialskydd	Utbildning	Hälsa och sjukvård
Finland	57,0	2,6	25,6	6,2	7,2
Frankrike	56,6	3,3	24,4	5,4	8,1
Sverige	50,2	2,4	20,9	6,5	6,9
Tyskland	44,0	2,8	19,0	4,2	7,2
Spanien	43,8	3,1	17,1	4,1	6,2
Grekland	55,4	4,8	20,5	4,3	4,5
USA	37,7	5,3	7,8	6,1	9,1
Storbritannien	42,8	4,1	16,4	5,1	7,6
Nederländerna	44,7	2,9	16,4	5,4	7,9
Italien	50,3	3,1	21,4	4,0	7,1
Genomsnitt i OECD	43,8	3,1	16,5	5,3	6,5

Källa: OECD (2017). Utgiftsområdena är definierade enligt *Classification of Function of Government (COFOG)*. Utgiftsområden som inte ingår är allmänna offentliga utgifter, näringspolitik, miljöskydd, boende och samhällsservice, kultur och fritid.

Fördelningspolitiken begränsar sig dock inte till rena transfereringar. Till de direkta offentliga utgifterna kan även andra fördelningspolitiska instrument, regleringar och normer läggas som även de varierar mellan EU:s medlemsländer. Den svenska modellen (liksom

flera andra länders) bygger som bekant inte enbart på ett omfattande socialt skyddsnet och fri utbildning utan också andra fördelningspolitiska instrument (såsom hyresreglering, bostadsbidrag, transportstöd, barnbidrag, studiestöd, kommunalskatteutjämning, bostadstillägg, etc.) samt en sammanpressad lönestruktur med höga lägstalöner. Denna kombination av direkta välfärdstransfereringar av olika slag (både inom och mellan generationer) och olika former av regleringar och institutionella strukturer som har fördelningspolitiska motiv ger upphov till komplexa system där konsekvenserna av migration är svåröverskådliga. Skillnaderna, inte minst med avseende på incitament, kan dessutom påverka både vilka länder inom EU som migranter söker sig till och hur snabbt och effektivt integrationen sker.

Immigranternas beroende av bidrag kan tjäna som en indikator på hur effektivt de integreras i ett ekonomiskt avseende. I figur 2 nedan återges andelen immigranter i Sverige som erhåller socialbidrag (inklusive introduktionsersättning) samt hur många år som gått sedan de immigrerat.



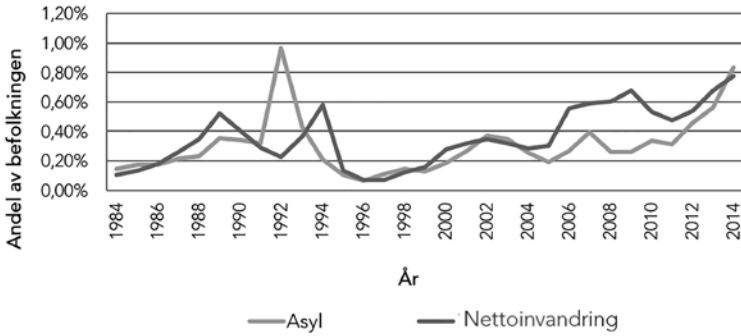
FIGUR 2. ANDEL IMMIGRANTER TILL SVERIGE SOM ERHÅLLER SOCIALBIDRAG OCH ÅR SEDAN IMMIGRATION

Källa: Ruist (2015)

Det är viktigt att komma ihåg att fördelningspolitiska instrument som inte går via direkta transfereringar utan bygger på olika former av regleringar även ger upphov till stora samhällsekonomiska kostnader som inte är statsfinansiellt synliga, till exempel hinder att snabbt slussas in på arbetsmarknaden. Strukturer för lönebildning kan också hämma möjligheterna till ett snabbt arbetsmarknadsinträde. Exempelvis har Sverige den mest sammanpressade lönestrukturen i OECD, och näst efter Norge och Schweiz den lägsta andelen enkla jobb. Detta kan förväntas påverka hur väl och snabbt immigranter kan integreras i den svenska ekonomin och etableras på arbetsmarknaden. De europeiska välfärdsstaterna bygger således på diversifierade strukturer som är svåra att tränga igenom. Särskilt svårt är det att överblicka alla konsekvenser som migration har på hållbarheten i välfärdsstatens olika transfereringssystem. Utfallen är naturligtvis beroende på förmåga, intresse och incitament till ekonomisk integration. Med andra ord kan man säga att både individuella förutsättningar och politikens utformning styr slutresultatet.

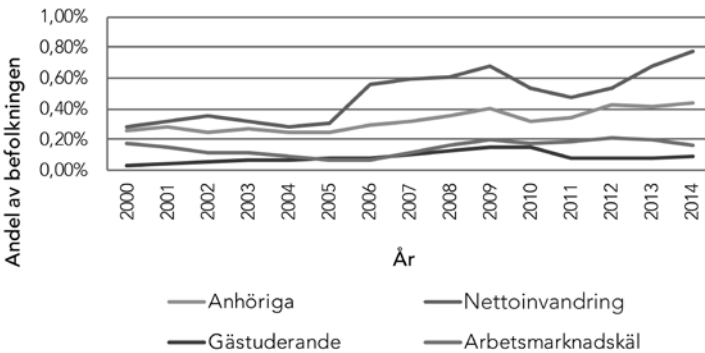
Immigranter: en heterogen grupp

Inledningsvis i detta kapitel nämndes att gruppen immigranter är sammansatt av inbördes mycket olika individer med vitt skilda motiv för att migrera. Minsta gemensamma nämnare är naturligtvis en önskan om att uppnå en högre välfärd i termer av ekonomi och livsförutsättningar generellt. Vidare kan konstateras att av de omkring 1,3 miljoner flyktingar som kom till Europa 2015 var en överväldigande majoritet under 35 år och att merparten kom från Syrien, Afghanistan och Irak. Utöver detta skiljer sig migranter i fråga om motiv och i fråga om förutsättningar till framgångsrik integration. Flyktinginvandring tillsammans med anhöriginvandring är den dominerande gruppen. Historiskt har dock immigrationen sett annorlunda ut. Dels var volymerna betydligt mindre, dels dominerade arbetskraftsinvandring. Under efterkrigstiden fram till mitten av 1970- och 80-talen dominerades immigrationen till Sverige av arbetskraftsinvandring. Därefter har immigrationen kommit att i



FIGUR 3. ASYLSÖKANDE OCH NETTOINVANDRING I SVERIGE I RELATION TILL BEFOLKNINGEN 1984–2014.

Källa: Wennström och Öner (2015).



FIGUR 4. ÖVRIGA INVANDRARGRUPPER I SVERIGE 2000–2014

Källa: Wennström och Öner (2015).

allt högre grad övergå till flyktinginvandring. Från figur 3 framgår det tydligt att det över de gångna 30 åren finns en stark korrelation mellan asylmottagande och nettoinvandringen. Figur 4 visar också att asyl- och anhöriginvandring är större än arbetskraftsinvandring, en situation som förstärktes särskilt 2015.

Motsvarande mönster kan observeras för andra europeiska länder. Till Tyskland kom till exempel ett stort antal gästarbetare från Turkiet under 1970-talet.

Flyktinginvandrare utgör således majoriteten av alla immigranter som söker sig till Europa men utöver denna grupp finns det även immigranter som drivs av mer renodlade ekonomiska motiv. EU-kommissionens vice ordförande, Frans Timmermans, hävdar till exempel att sex av tio migranter som kommer till Europa inte är flyktingar utan har ekonomiska motiv. Motsvarande argument skulle kunna föras fram för Sverige. Många immigranter som söker asyl bedöms inte ha skäl för asylstatus utan får istället rimligen betraktas som välfärds- eller ekonomiska immigranter, det vill säga inte drivet av krig och förföljelse utan istället av ekonomiska motiv.

Storleken på gruppen ekonomiska migranter är osäker. En indikator är andelen migranter som får avslag på sin asylansökan, denna uppgår till drygt 50 procent i EU. Andelen är ungefär lika hög i Sverige. Under första halvåret 2017 fick omkring 44 procent avslag på sin asylansökan. Till detta kommer en liten grupp av arbetskraftinvandring. Även storleken på den inom-europeiska migrationen är okänd. Det finns naturligtvis en gränsdragningsproblematik mellan dessa olika grupper av migranter. Men i Sverige fick enligt Migrationsverket knappt 16 000 uppehållstillstånd 2014 av arbetsmarknadsskäl, varav knappt 11 000 kom från Asien och ungefär 2 300 från Europa. Perioden 2000–2014 fick 201 399 uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl. Motsvarande förhållanden torde råda i andra europeiska länder som mottagit ett stort antal flyktingar.

En intressant fråga som bör belysas mer inom forskningen är hur arbetskraftsmigrationen är sammansatt och hur hög andel som har en kvalificerad utbildning. Till Sverige kan vi sluta oss till att kvalificerad arbetskraftsimmigration är en marginell företeelse i det stora hela (under 2016 inkom endast 838 ansökningar om expertskattenedsättning). Kvalifikationer och färdigheter och utbildningsbakgrund är avgörande faktorer för hur väl och effektivt den ekonomiska integrationen fungerar. Följaktligen kan sammansättningen förmodas ha stor betydelse för det sammantagna ekonomiska utfallet för mottagarlandet, där en högre andel kvalificerad arbetskraftsinvandring kommer att stärka det ekonomiska utfallet.

Immigrationens ekonomiska konsekvenser

Som citaten av ekonomipristagarna Milton Friedman och Paul Krugman inledningsvis anspelar på, så skiljer sig de ekonomiska konsekvenserna av immigration åt mellan en välfärdsstat och en stat där de fördelningspolitiska ambitionerna är mer begränsade. Asylmottagandet till Europa sker primärt på humanitära grunder, vilket innebär att Europa, och Sverige i synnerhet, står inför betydande ekonomiska utmaningar. Samtidigt skapas ekonomiska möjligheter. En möjlighet är tillskott av arbetskraft i en tid då många utvecklade ekonomier möter demografiska utmaningar i form av åldrande befolkningar. Utmaningen ligger naturligtvis i att skapa förutsättningar för att ta tillvara de ekonomiska fördelarna.

Det finns flera ekonomisk-teoretiska argument för hur arbetskraftsmigration kan påverka en ekonomi. I en tidig modell, av de välkända ekonomerna Elsie Brezis och Paul Krugman, visas hur effekterna kan förväntas skilja på kort respektive lång sikt. I det korta perspektivet kan arbetslösheten öka och en dämpande effekt uppstå av löneutvecklingen. Men det är inte givet utan beror på hur snabbt investeringarna påverkas och anpassas till en förändring i arbetskraftsutbudet. Likaså kan en större befolkning bidra till att stordriftsfördelar bättre kan utnyttjas på såväl industri- som nationell nivå, med fallande priser som följd. Brezis och Krugman drar slutsatsen att immigration över tid leder till en ökning i reallöneutvecklingen. Samtidigt baseras deras modell i en del starka antaganden som att alla migranter är anställningsbara och enbart vissa produkter handlas internationellt.

Just internationell handelsteori förklarar hur arbetskraftsrörlighet förväntas leda till en globalt bättre allokering av olika kompetenser och också bidra till att inkomstspridningen minskar. Detta är särskilt tydligt inom tjänstebranscher där motsvarande utjämning inte kan ske genom internationell handel (se Claes Alvstams och Lena Lindbergs kapitel, s. 87 ff). Samtidigt innebär det att vissa grupper kommer att få se sina inkomster minska. På motsvarande sätt kan också stora förändringar i ett lands uppsättning av olika produktionsfaktorer påverka dess specialisering. Ett inflöde av arbetskraft

kan också förväntas bidra till nya och kompletterande idéer, en ökad kunskapsspridning och bättre kännedom om andra marknader i andra länder. Likaså kan bristsituationer på arbetsmarknaden avhjälpas, vilket kan bidra till en bättre marknadsdynamik och effektivare användning av såväl kapital som arbetskraft. OECD uppskattar att under senaste årtiondena har immigration svarat för uppemot 47 procent av arbetskraftstillväxten i USA och hela 70 procent i Europa.

Stanfordekonomen Edward Lazear har nyligen visat i en teoretisk modell hur kvotering av invandrare påverkar utbildnings- eller kompetensprofilen på nyanlända. Ju större kvoter, desto lägre genomsnittlig utbildningsnivå på immigranterna. På motsvarande sätt kommer storleken på ursprungsländerna att positivt påverka den genomsnittliga utbildningsnivån. Sammantaget skulle kombinationen av låga kvoter och stora ursprungsländer generera den högsta utbildningsnivån på immigranter. Ett relativt stort antal länder har också kvoter som är kopplade till utbildning och kompetensbehov. Lazear finner empiriskt stöd för detta i studier baserade på amerikanska data.

Ofta bygger de enklare ekonomisk-teoretiska analyserna av migrationens effekter på rätt så långtgående antaganden rörande arbetskraftsdeltagande. En utgångspunkt i många modeller och analyser är att migrationen utgörs av arbetskraft och att denna arbetskraft går från sysselsättning i hemlandet till sysselsättning i mottagarlandet. Detta antagande är vanligen inte uppfyllt. Tvärtom så får detta ses som orealistiskt i de flesta europeiska länder. Icke desto mindre ger dessa analyser viktiga insikter om migrationens effekter. Arbetskraft som rör sig mellan länder är vanligtvis förknippad med en samlad positiv nettoeffekt men det kan uppstå fördelningseffekter, såsom att inkomster omfördelas genom lönekonkurrens. Dessa effekters storlek är ytterst en empirisk fråga.

Den välkände migrationsforskaren och Harvardekonomen George J Borjas uppskattar att immigranter i USA ökade BNP med cirka 11 procent. Immigrationens bidrag till ekonomin har dock haft en relativt liten effekt på inrikes födda eftersom omkring 98 procent av ökningen tillföll immigranterna själva i form av löner och förmåner. Borjas beräknar nettovinsten för de inrikes födda till blygsamma 0,2

procent av BNP-ökningen som immigranterna bedöms ge upphov till. Till detta kommer en betydande fördelningseffekt där Borjas uppskattar att immigranterna, via ökad konkurrens, sänkte lönerna för inrikes födda amerikaner med 2 procent om immigrationen ökar med 10 procent. Samtidigt höjs vinsterna för dem som anställer immigranterna.

Dessa resultat följer med andra ord det som vi skulle förvänta oss teoretiskt händer i samband med immigration, åtminstone på kort till medellång sikt. Samtidigt bör understrykas att analyser och siffror får tolkas med viss försiktighet då de vanligen inte inkluderar dynamiska effekter. Skulle motsvarande studie för ett europeiskt land genomföras torde resultaten påverkas av dels storleken på omfördelningen, dels hur väl den ekonomiska integrationen lyckas. I ett land som Sverige skulle det sannolikt innebära en något större omfördelning från inrikes födda, åtminstone på kort sikt.

Resultaten i den empiriska forskningen är dock långt ifrån entydiga och särskilt tidigare resultat som funnit ett negativt samband ifrågasätts alltmer. En arbetsmarknadsekonom som länge studerat effekterna av immigration på löneutveckling är Stanfordprofessorn Giovanni Petri. Hans empiriska analyser har framför allt handlat om USA. Den övergripande slutsatsen är att inflödet av immigranter under perioden 1970–2014 inte har haft någon (eller under vissa perioder mycket blygsam) negativ inverkan på amerikanska löner oavsett vilka utbildnings- eller geografiska nivåer som studeras. Snarare kan en försiktig positiv effekt konstateras och att immigrationen dämpat den ökade lönespridningen. Effekterna kan dock skilja sig något mellan decennierna och under perioden 1990–2000 är den negativa effekten av immigration på löneutvecklingen tydligast. Immigrationen till USA domineras dock av arbetskraftsinvandring som till stora delar är välutbildad. Oavsett utbildningsnivå konkurrerar enligt dessa studier sällan immigranter med den infödda arbetskraften.

En relativt stor del av invandrarna till USA har också bidragit till ett innovativt och framgångsrikt entreprenörskap inom högförädlade verksamheter. Detta är särskilt påtagligt när konjunkturen försvagats. Immigrantentreprenörer är överrepresenterade för nystartade företag inom högteknologibranscherna, patent och innovation samt har mer

riskkapital investerat i sina bolag. De har genom dessa bolag bidragit signifikant till en sysselsättningsökning i teknologisk avancerade branscher enligt ekonomer som William Kerr och William Lincoln. Överlag visar forskningen på positiva resultat av migration på egenföretagande och entreprenörskap även om avvikande slutsatser också förts fram. Det förefaller också lättare att göra en lönekarriär som invandrare i USA än i Europa. Sett i ett längre perspektiv, där perioden utsträcks till slutet av 1800-talet, visar analyser av, i första hand USA, praktiskt taget uteslutande betydande positiva effekter. Det gäller oavsett om man studerar inkomstutveckling, produktivitet, arbetslöshet, utbildningsnivå eller innovation och kunskapsspridning. Detta visas i en forskningsöversikt som nyligen presenterats av IFO-institutet.

Skillnader mellan USA och Europa

Att dra slutsatser för europeiskt eller svenskt vidkommande baserat på studier av förhållanden i USA är inte möjligt. Det vi däremot kan sluta oss till är att utfallet kommer att påverkas av dels hur snabbt immigranterna kommer in på arbetsmarknaden, dels hur beroende dessa är av transfereringar. Det är i det närmaste självklart att invandrare och flyktingar som snabbt integreras (i ekonomisk bemärkelse) och blir självförsörjande kommer att bidra positivt till de offentliga finanserna samtidigt som det omvända gäller de invandrare och flyktingar som förblir beroende av offentliga transfereringar.

I den europeiska välfärdsstaten försvåras denna analys av att det finns ett stort antal svåröverskådliga fördelningspolitiska effekter som måste tas i beaktande. Många av dessa uppstår dessutom först på lite längre sikt. Teoretiskt är det fullt möjligt att även en individ som är i arbete och är ekonomiskt aktiv, icke desto mindre utgör nettobidragstagare. Det ekonomiska bidraget under de yrkesverksamma och ekonomiskt produktiva åren måste överstiga den totala omfördelningen vederbörande får. Implikationen är att migration kan utgöra en successivt ackumulerande börda eller en successivt välfärdsökande faktor i mottagarlandet, beroende på utfallet av

den ekonomiska integrationen och hur mycket som omfördelas via transfereringar och välfärdsstrukturer.

För att fullt ut förstå de ekonomiska konsekvenserna av migration i en välfärdsstat av europeiskt snitt är det nödvändigt att anlägga ett så kallat livstidsinkomstperspektiv. I korthet bygger livstidsinkomstteorin på insikten om att inkomster och intjänandeförmåga fördelar sig över hela livsrymden. Under unga år före inträde på arbetsmarknaden samt i samband med utträde från arbetsmarknaden har individen inte någon intjänandeförmåga. Sker ingen omfördelning så måste inkomsterna kompensera det negativa sparande som uppkommer. Detta kan ske frivilligt genom till exempel privat pensionssparande. Utbildning är en annan form av investering, om den resulterar i högre produktiva och värdeskapande förmågor, som innebär ett negativt sparande (som betalas av individen eller samhället).

I en välfärdsstat påverkas dock denna livsrymdsinkomst av omfördelning mellan individer och mellan generationer. Med detta livstidsperspektiv går det att dra några generella slutsatser rörande migrationens ekonomiska effekter: 1) ålder vid migrationstillfället och återstående tid på arbetsmarknaden; 2) nivå på förmågor och humankapital vid migrationstillfället; 3) storleken på omfördelning i välfärdssystemen. Dessa faktorer kommer vidare skilja sig åt mellan lika migrantgrupper. Övergripande kommer det ekonomiska utfallet av flyktingmigration och asylsökande därför i första hand bero på hur snabbt migranter kommer i produktiv sysselsättning och från att vara nettobidragstagare till att vara nettobidragsgivare. Det är naturligt att förvänta sig att mer kvalificerade immigranter i högre utsträckning bidrar genom att snabbare etablera sig på arbetsmarknaden, ha högre produktivitet och dessutom generera större kunskapspridningseffekter. Genom att studera arbetsmarknadsutfall är det således möjligt att förstå migrationens effekter.

En tudelad arbetsmarknad i Europa med dåligt fungerande ekonomisk integration

I Europa finns det flera tecken på att den ekonomiska integrationen av migranter inte fungerar fullt ut, men med betydande skillnader mellan olika länder. Med ekonomisk integration avses i detta sammanhang att individen kommer in i någon form av produktiv yrkesverksamhet, vilket kan bestå av antingen en anställning eller någon form av egenföretagande eller entreprenörskap. Tiden för immigranter att etablera sig på arbetsmarknaden varierar mellan olika grupper, ursprungsländer, ålder och utbildningsnivå.

I Sverige tar det exempelvis relativt lång tid för flyktingar att etablera sig på arbetsmarknaden. Historiskt har det tagit åtta år för att 50 procent skall ha fått ett arbete, vilket kan jämföras med Tyskland där motsvarande tidsspänn är 5 år. Jämfört med USA förefaller integrationen fungera relativt ineffektivt. Dåligt fungerande arbetsmarknadsintegration syns även i den svenska sysselsättningsstatistiken där utrikes födda under 2015 hade en sysselsättningsgrad på 64 procent vilket kan jämföras med 84 procent för inrikes födda.

Särskilt dystra siffror framkommer för immigranter med låg utbildning, vilket kan ses som en indikator på vilka förmågor och humankapital som individen har. För immigranter med endast gymnasial utbildning står majoriteten utanför den reguljära arbetsmarknaden även 10 år efter ankomst till Sverige. En gedigen analys av nationalekonomerna Lina Aldén och Mats Hammarstedt visar att 35–40 procent av flyktingar var i sysselsättning efter 5 år i Sverige för att några år senare närma sig 50 procent. Författarna lyfter fram att det finns betydande skillnader inom gruppen av flyktingar:

Andelen sysselsatta bland flyktingar från Irak och Syrien var sysselsättningen något lägre än andelen sysselsatta bland det totala antalet flyktingar. Lägst andel sysselsatta fann vi bland flyktingar från Somalia. I denna grupp var endast mellan 25 och 30 procent av flyktingarna sysselsatta fem år efter invandring till Sverige. Endast ca 35 procent av flyktingarna från Somalia var sysselsatta sju år efter invandring till Sverige.

Beträffande migranter från Somalia har ett antal jämförande studier gjorts mellan Nordamerika och europeiska länder. Bland resultaten framgår att såväl andelen sysselsatta som egenföretagare var betydligt lägre i de europeiska länderna jämfört med USA och Kanada. Enligt tidigare forskning varierade sysselsättningsandelen för somalier i Sverige under 2000-talet mellan 22 och 35 procent, med en fallande andel under perioden. Ungefär motsvarande tal kan noteras för Danmark och Finland. I USA och Kanada låg sysselsättningsandelen på 54 procent i USA (2010) och 46 procent i Kanada (2006). Sysselsättningsgapet var 13 procentenheter i USA, 27 i Kanada och 52 i Sverige. Egenföretagandet var knappt tio gånger större i de nordamerikanska länderna. Delvis, men långt ifrån helt, anses dessa skillnader förklaras av utbildningsnivå, tid i landet och storleken på de somaliska invandrargrupperna. Följaktligen bör det finnas lärdomar att dra från hur andra länder hanterat immigration.

En utmaning förknippad med de migranter som EU mottagit är således den stora andelen lågutbildade. Många saknar de färdigheter som krävs för att etablera sig på den europeiska arbetsmarknaden. Detta är den främsta orsaken till låg sysselsättning bland invandrare. Språk är särskilt viktigt och i Tyskland har konstaterats att flyktingar som kan göra sig hyggligt väl förstådda har en sysselsättningsgrad som är omkring 35 procentenheter högre än de med låga eller obefintliga språkfärdigheter. Även lågkvalificerade yrken förutsätter i allt högre grad språkkunskaper. För Sveriges vidkommande hade enligt Långtidsutredningen från 2015 mer än en tredjedel av immigranterna otillräcklig läs- och matematikförståelse medan motsvarande siffra för inrikes födda låg på fem procent. Nationalekonomen Lars Calmfors har påpekat att sannolikheten för att ytterligare läsförståelsepoäng i den så kallade PIAAC-studien ska resultera i sysselsättning är betydligt högre för personer med utländsk bakgrund i Sverige än för individer med inhemsk bakgrund.

Det är viktigt att betona de ekonomiska fördelar som immigranter kan föra med sig. Immigranter kan (utöver tillskott till arbetskraften) på flera sätt bidra till den ekonomiska förnyelsen av en ekonomi. Historiskt har personer som immigrerat i många fall blivit entreprenörer vilket har haft betydelse för den ekonomiska utvecklingen.

Nationalekonomerna Andreas Hatzigeorgiou och Magnus Lodefalk pekar på att immigranter bidrar positivt till svenska företags internationalisering. I linje med detta har även OECD hävdad att immigration kan stärka förnyelsekraften i samhällen, stärka innovationskraften och föra med sig nya idéer. Det är dock rimligt att förvänta sig att dessa ekonomiskt positiva effekter framförallt är kopplade till arbetskraftsmigration och migranter med högt humankapital.

Sett i perspektivet av hur stora andelar av migranterna som är ekonomiskt produktiva måste ändå integrationspolitiken i Europa ses som ett misslyckande. De potentiella vinster som immigration kan innebära har därför inte kunnat realiseras. I jämförelse med andra länder är det endast Nederländerna som uppvisar en sämre integration och ett större sysselsättningsgap mellan inrikes och utrikes födda än Sverige. Förutsättningen för att ta tillvara de ekonomiska möjligheter som erbjuds är således att den ekonomiska integrationen sker snabbt och till en samhällsekonomiskt låg kostnad. Viktigt i det avseendet är arbetsmarknadsinstitutionerna (i bred bemärkelse) och hur rambetingelserna ser ut för att komma in på arbetsmarknaden med en låg utbildning. Sett till sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda kan vi observera en betydande variation mellan länder i Europa. Denna statistik pekar också på ett stort och över tiden växande sysselsättningsgap mellan inrikes och utrikes födda (tabell 2). Detta är kopplat till att arbetskraftsimmigrationen har minskat och flyktingimmigrationen har ökat.

Humankapitalets betydelse

Utöver motiven för migration så är immigranterna en heterogen grupp i fråga om humankapital, det vill säga kunskaper och förmågor som gör att de kan etablera sig på arbetsmarknaden. Humankapital ska inte ses som synonymt med utbildning utan inkluderar alla värdeskapande och produktiva förmågor, färdigheter och kunskaper som en individ besitter. Utbildningsnivå ger ändå en approximativ bild av nivån på humankapitalet. Sammantaget pekar en rapport från Entreprenörforum från 2016 att de migranter Sverige mot-

TABELL 2. SYSSELSÄTTNINGINDEX UTRIKESFÖDDA I SVERIGE 1950–2015

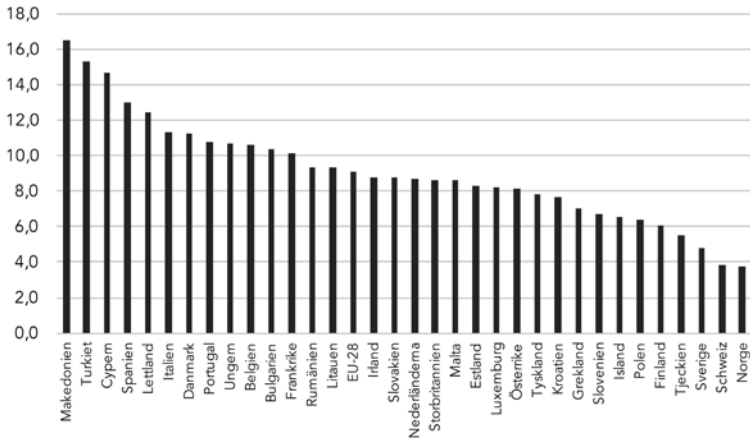
År	Män	Kvinnor	Båda könen	Index för arbetsinkomst per capita. Båda könen
1950	-	-	120	-
1960	100	110	104	-
1967	-	-	110	122
1975	98	102	100	-
1978	95	101	98	99
1987	90	89	90	-
1991	84	83	83	75
1995	75	72	74	62
1999	78	75	78	64
2002	81	77	79	67
2003	80	75	78	-
2015	-	-	80	-

Källa: Ekberg (2006) och Ekonomifakta (2017). Index för sysselsättningsgrad bland utrikes födda i åldern 16–64 år, standardiserat för ålder. Index för arbetsinkomst per capita i åldern 16–64 (beräknade som sysselsättningsgrad för utrikes födda dividerat med sysselsättningsgrad för inrikes födda *100).

tagit i snitt har en låg utbildningsgrad, vilket forskningen visat har avgörande betydelse för sannolikheten att etablera sig på arbetsmarknaden. Runt om i Europa ser förutsättningar mycket olika ut för migranter med låga kvalifikationer att etablera på arbetsmarknaden. Sverige har, näst efter Norge och Schweiz, den lägsta andelen enkla jobb som inte ställer några eller låga krav på utbildning (se figur 5).

Statistik från Eurostat visar också att en lägre andel enkla arbeten resulterar i ett större sysselsättningsgap (se figur 6). Det är med andra ord rimligt att se ett samband mellan sammanpressad lönestruktur (höga lägstalöner) och dåligt fungerade ekonomisk integration.

Det finns vidare en uppenbar risk att misslyckad ekonomisk integration resulterar i ett långvarigt och samhällsekonomiskt kostsamt bidragsberoende. Ovan nämndes den långa tidsutdräkt som kan observeras i såväl Tyskland som Sverige från anländande till inträde



FIGUR 5. ANDEL ANSTÄLLDA I YRKEN MED INGA ELLER LÅGA UTBILDNINGSKRAV I EUROPA

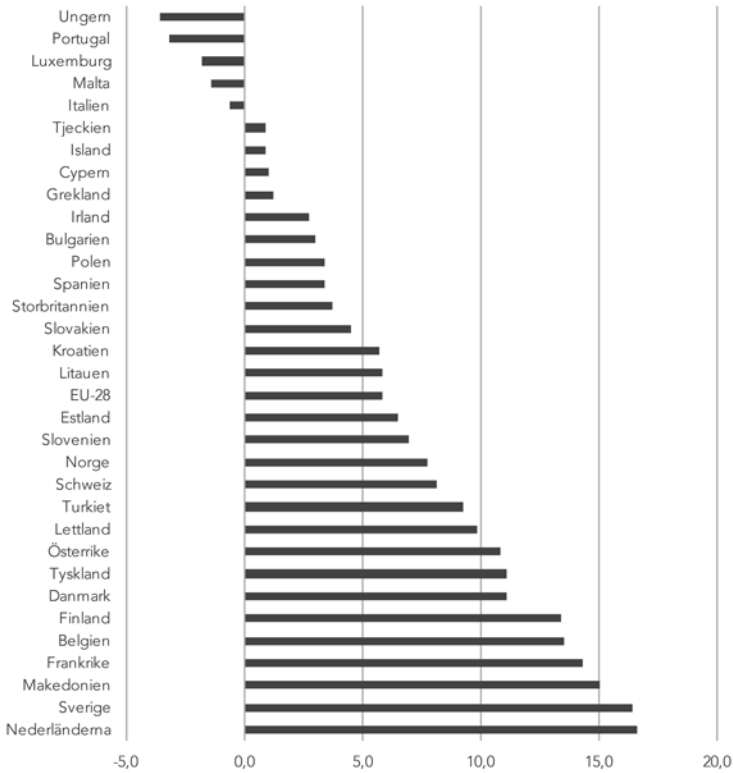
Källa: Eurostat

på arbetsmarknaden. Till detta kommer de ansevärd samhällsekonomiska kostnader som uppstår i samband med misslyckad integration och de problem som nationalekonomen Tino Sanandaji pekar på i sin bok från 2016. En intressant observation som kan göras i sammanhanget är det ”positiva” sysselsättningsgap (det vill säga att immigranter har en högre sysselsättningsgrad än inrikes födda) som bland annat Ungern uppvisar. Detta pekar på att den migration som Ungern tar emot är driven av arbetsmarknadsmotiv, alternativt att Ungern endast accepterar migranter med goda möjligheter till arbete.

Arbetsmarknadsinträde, humankapital och omfördelning

Enligt forskningen är humankapital den viktigaste faktorn för framgångsrik etablering på arbetsmarknaden. Utbildning har haft betydelse för hur snabbt immigranter integreras i USA.

Entreprenörskapsforum har jämfört utbildningsnivån i Sverige för



FIGUR 6. SYSSELSÄTTNINGSGAPET MELLAN INRIKES OCH UTRIKES FÖDDA I EUROPA

Källa: Eurostat. Skillnaden anges i procentenheter. I Sverige är sysselsättningsgraden bland inrikes födda 84,8 procent och utrikes födda 68,4 procent. Sysselsättningsgapet blir då 16,4 procentenheter.

inrikes födda och asylsökande från Syrien, Afghanistan, Irak, Eritrea och Somalia (åldersgruppen 25–64) under perioden 2011–2015 och i den jämförelsen framgår att majoriteten av de asylsökande saknar högre utbildning och en hög andel saknar även gymnasieutbildning, men skillnaderna är betydande. Bland somaliska flyktingar är andelen som maximalt har motsvarande grundskoleutbildning hela 58 procent och endast 12 procent har någon form av högre utbildning.

ning. Det finns skäl att anta att kunskapsnivåerna ser snarlika ut för de asylsökande som anländer till övriga Europa.

Många av dessa flyktingar kan med andra ord antas befinna sig långt ifrån arbetsmarknaden. Det som ytterligare kan försvåra den ekonomiska integrationen är att det kan finnas anledning att fundera på kvaliteten på utbildningen som flyktingar erhållit i sina hemländer. Enbart inom OECD-länderna finns det en betydande variation i kunskapsnivåer, vilket avspeglas i internationella jämförelser av kunskapsnivåer (PISA- och PIAAC-resultaten). Det är således rimligt att den främsta orsaken till lägre sysselsättningsgrad bland utrikes födda är de i genomsnitt lägre färdighetsnivåerna. Arbetslösheten för de med enbart förgymnasial utbildning är avsevärt högre för både inrikes och utomeuropeisk födda, särskilt den senare gruppen, enligt Entreprenörskapsforums rapport från 2016.

Hur stora är då välfärdstransfereringarna? Forskning från OECD har uppskattat omfördelningen mellan inrikes födda och utrikes födda till att ligga i intervallet motsvarande +/- 1 procent av BNP. Studier som omfattar ett relativt stort antal länder under tidigare perioder (1980 fram till mitten av 2000-talet) visar på positiva effekter och få eller inga utträngningseffekter på arbetsmarknaden. På uppdrag av EU-kommissionen har forskarna d'Artis Kancs och Patrizio Lecca genomfört en studie som visar att kostnaderna för integration av nyanlända till Europa kommer att överstiga intäkterna under de första sju till tio åren. Därefter uppskattas flyktinginvandringen ge ett positivt bidrag till den årliga BNP-tillväxten på mellan 0,2 till 1,4 procent per år (nivån beror på hur framgångsrik integrationspolitiken är). Det innebär att en full återbetalning av kostnaderna för integrationsinsatserna kommer att ta ett till två decennier. Ekonomen och migrationsforskaren Joakim Ruist beräknar att nettotransfereringarna till flyktingar och deras anhöriga från övriga befolkningen 2015 uppgick till motsvarande 1,35 procent av BNP. Till detta kommer Migrationsverkets och andra myndigheters direkta asylkostnader motsvarande 0,65 procent av BNP. Alltså en total resursförbrukning motsvarande cirka två procent av BNP.

Enligt nationalekonomen Jan Ekberg uppgår inkomstomfördelning mellan inrikes födda till utrikesfödda motsvarande 1,5–2 pro-

cent av BNP årligen. Ekberg har i en genomgång av litteraturen sedan 1970-talet konstaterat att den genomsnittlige immigranten till Sverige fram till mitten av 1980-talet bidrog positivt till statsfinanserna. Detta var under en period som dominerades av arbetskraftsinvandring. Någonstans i brytningen mellan 1970- och 1980-talen försköts invandringen mot fler flyktingar och som en konsekvens har det statsfinansiella nettobidraget varit negativt. Det vill säga från 1980-talet har immigrationen utgjort en statsfinansiell nettokostnad. Denna utveckling sammanfaller även med den försämrade integrationen på arbetsmarknaden (delar av detta mönster syns i tabell 2 ovan).

En hypotes som förts fram i litteraturen är att välfärdsåtaganden fungerar som "välfärds-magneter", alltså att immigranter söker sig dit där välfärdstransfereringarna är relativt stora. Borjas uttrycker sig på följande sätt:

Hypotesen om välfärds-magneter har flera dimensioner. Det är till exempel möjligt att välfärdsprogram attraherar immigranter som annars inte hade migrerat till USA; eller att de sociala säkerhetsnät som finns avhåller immigranter som "misslyckats" i USA från att återvända till sina hemländer; eller att de stora delstatliga skillnaderna i välfärdsförmåner påverkar val av bostadsort och därmed placerar en stor statsfinansiell börda på relativt mer generösa stater.

Borjas finner också empiriskt belägg för att migranter faktiskt söker sig till de relativt mer generösa delstaterna i USA. USA är ett intressant jämförelseland, inte minst med tanke på att det sociala skydds-nätet är betydligt mindre omfattande än i stora delar av Europa. I USA resulterade oron för att immigranter skulle söka sig till USA för att ta del av olika välfärdssystem till en förändrad lagstiftning som krävde medborgarskap för de flesta välfärdstransfereringar. *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* introducerades 1996 av USA:s dåvarande president Bill Clinton, som under sin valkampanj arbetade för att "end welfare as we know it".

Oss veterligen finns inte någon studie motsvarande Borjas "välfärds-magneter" som gjorts på Europa, men det torde inte finnas

någon anledning att tro att denna effekt skulle vara mindre stark i Europa. Tvärtom är det rimligt att förvänta sig en starkare effekt inom Europa givet att omfördelningen inom de europeiska staterna är betydligt mer omfattande än inom USA. Viljan för asylsökande att söka sig från södra Europa till länder i norra Europa och företrädesvis Sverige och Tyskland är konsistent med denna tolkning. Ekonomer har i andra sammanhang fört liknade resonemang och varnat för riskerna med vad som kan ses som välfärdsarbitrage. Här finns det behov av fördjupade analyser kring de långsiktiga konsekvenserna.

Immigration är en ödesfråga för EU: bättre ekonomisk integration och ökad samordning inom unionen är avgörande

Detta kapitel har visat att de europeiska välfärdsstaterna står inför betydande utmaningar att hantera den sedan flera år pågående flyktingkrisen och det flöde av asylsökande detta har medfört. Här utmärker sig länder som Sverige och Tyskland med sin unika kombination av både välutbyggda välfärdssystem och höga asylmottagande. Frågan är helt enkelt hur stora de ekonomiska konsekvenserna blir och om kostnaderna blir övermäktiga på sikt eller kommer att balanseras av positiva effekter i termer av ett ökat arbetskraftsdeltagande och ett mer dynamiskt entreprenörskap. Risken för att EU-länder fungerar som välfärds-magneter kan antas vara relaterat till välfärdsstatens omfattning och utformning. Därtill är migrationsfrågan inte enbart en fråga som splittrar opinionen inom olika europeiska länder utan den splittrar även EU:s medlemsländer. Central- och Östeuropa är generellt mer restriktiva gentemot asylsökande än vad framförallt Sverige och Tyskland är. I Storbritannien var såväl polska gästarbetare som asylsökande starkt bidragande till Brexit. Delar av dessa skillnader grundar sig i synen på vilka effekter migration förväntas ha på välfärdsstaten. Migrationen inom EU förefaller dock hittills inte ha urholkat de nationella välfärdssystemen i någon större utsträckning. Samtidigt är det uppenbart att situationen i Europa

gör att det finns ett stort behov av faktaunderbyggd analys och diskussion om de ekonomiska konsekvenserna för välfärdsstaten.

Det får ses som i det närmaste självklart att vissa grupper kommer utgöra en betydande samhällsekonomisk nettokostnad för välfärdsstater medan andra grupper kan förväntas ge positiva samhällsekonomiska effekter. Migranter som till exempel kommer av arbetsmarknadsskäl för att på sikt återvända till sina hemländer medför inte några direkta effekter på välfärdsstaten (utom möjligen konkurrens effekter på inhemsk arbetskraft). När det kommer till asylsökande, anhörigimmigranter och arbetskraftsimmigranter finns även betydande skillnader inom och mellan de olika grupperna. De europeiska länder som tagit emot en hög andel asylsökande kommer att få bära ansemliga kostnader under en överskådlig framtid. Den samhällsekonomiska nettoeffekten beror dels på de kostnader som uppstår för samhället och välfärdsstaten, dels på hur snabbt och effektivt asylsökande integreras i ekonomin samt hur produktiva värdeskapande immigranterna är. Likande resonemang kan naturligtvis anföras rörande arbetskraftsmigranter. I länder med höga fördelningspolitiska ambitioner kan de ekonomiska bidragen som följer av lågproduktiva arbeten understiga de samlade kostnaderna av migration. Samtidigt finns det erfarenheter från andra länder, särskilt USA (som dock har betydligt lägre välfärdspolitiska ambitioner), som tyder på långsiktiga vinster av immigration. Likaså visar simuleringsstudier att de ekonomiska vinsterna av immigration skulle kunna vara betydande även för Europa. Hur framgångsrik integrationen är avgör om den samhällsekonomiska kalkylen slutar på plus eller minus.

Hur de europeiska välfärdssystemen är utformade påverkar givetvis den samhällsekonomiska kalkylen för hela EU. Att humanitärt bistå människor som befinner sig i nöd på grund av krig, konflikter eller katastrofer är en självklar uppgift för EU, men det måste även ställas mot kostnaderna och ske i en europeisk samordnad process med avseende på migrations- och asylpolitik. En omfattande invandring kräver effektiva system för att flyktingar ska kunna komma in på arbetsmarknaden. Idag är tidseftersläpning från anländande till Europa och inträde på arbetsmarknaden alldeles för lång. Det skiljer

sig dock mellan länder. Tyskland föreligger vara längst fram och stora grupper av flyktinginvandrare står till arbetsmarknadens förfogande redan efter tre månader. Det beror delvis på att byråkratin kring migrations- och integrationsfrågor minskat och ambitionen är att dessa ärenden ska hanteras av en övergripande instans. Likaså har Tyskland lagt ner stora ansträngningar på att få fram kvalificerade språkkurser som kombineras med skraddarsydda och yrkesspecifika utbildningsinsatser. Tyskland har också infört ett ”3+2” system där asylsökande kan utbilda sig under tre år med rätt att stanna ytterligare två, givet att man hitta ett arbete som motsvarar utbildningen.

Asylmottagandet kan alltså medföra långtgående fördelningspolitiska konsekvenser i EU och dess medlemsstater, men också bidra till att välfärdssystemen blir mer robusta över tid. Vi menar att integrationspolitiken är avgörande för det långsiktiga utfallet. Allt annat oförändrat innebär ökade välfärdstransfereringar till immigranter att fler behöver komma i arbete för att den genomsnittliga välfärden skall kunna bibehållas. En snabb integration lättar således de samhällsekonomiska kostnader som otvetydigt uppstår på kort sikt. Samtidigt kan en framgångsrik integration leda till ekonomiska möjligheter som till exempel att lösa arbetskraftsbrist och kompetensförsörjningsproblem. Drar det å andra sidan ut på tiden innan immigranter etableras på arbetsmarknaden ökar försörjningsbördan för dem som arbetar i värdlandet, vilket över tid kan medföra både statsfinansiella och fördelningspolitiska konsekvenser.

En fråga som kan ställas är huruvida den ekonomiska integrationen av nyanlända flyktingar kan ske inom befintliga ramar eller om det kommer att vara nödvändigt med bredare ekonomiska och institutionella reformer. Utformning av politiken kommer att avgöra hur samhällsekonomin påverkas och i förlängningen också välfärdsstatens legitimitet som vi känner den idag. Det är följaktligen en viktig framtidsfråga för de europeiska välfärdsstater som baseras på universella och inte differentierade välfärdssystem. I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att migranter är en heterogen grupp med vitt skilda bakgrunder och förutsättningar för framgångsrik ekonomisk integration. Det är rimligt att förvänta sig helt olika förutsättningar för ekonomisk integration och entreprenörskap för immigranter som

söker sig till Europa av asylskäl jämfört med immigranter som drivs av arbetsmarknadsmotiv.

Detta innebär att integrationspolitiken i Europa måste använda sig av flera olika instrument för att vara framgångsrik: 1) inträdesbarriärerna måste sänkas genom lägre löner, antingen kopplat till subventioner eller genom större lönespridning; 2) drivkrafter att söka sig till arbetsmarknaden måste stärkas, samt; 3) utbildningsinsatser måste göras effektivare, inte minst i mottagarlandets språk. Dessa insatser bör även i möjligaste mån vara anpassade för flyktingar med olika etniska och utbildningsmässiga bakgrunder.

EU bör också etablera mekanismer för att underlätta för medlemsländerna att lära sig av varandra. Integrationspolitiken i EU tenderar att ske utifrån olika utgångspunkter i respektive land trots att länderna har anammat en gemensam politik formulerad i *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals* redan 2011. Migration är ett av de absolut viktigaste politikområdena för EU-kommissionen och det nyss nämnda dokumentet har kompletterats med *The European Agenda of Migration* från 2015 som lyfter fram metoder för att hindra illegal migration, rädda liv och säkra yttre gränser, förstärka en gemensam asylopolitik samt utveckla en ny politik för legal migration. Likaså har EU en viktig roll i att förmedla relevant kunskap om vilka effekter som kan förväntas av migration, inte minst kostnader och intäkter. Slutligen finns anledning att utifrån verkningfulla sanktioner se till att ett fungerande kvotsystem för mottagande av asylsökande mellan EU:s medlemsländer kommer på plats.

Källor och litteratur

Forskningslitteraturen kring migration och dess ekonomiska konsekvenser är mycket omfattande och kan inte redovisas i sin helhet, men för den läsare som är intresserad av att söka ytterligare material och ett bredare perspektiv på migrationsfrågor sett ur den svenska situationen rekommenderas Tino Sanandajis uppmärksammade bok *Massutmaningen* (Kuhzad Media, 2016). Andra svenska bidrag som belyser migrationsfrågor ur olika perspektiv är Jan Ekbergs rapport

”Invandringen och de offentliga finanserna” (*Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*, 2009:3), Joakim Ruists kapitel ”Välfärdsgapet och den fria rörligheten” i *Europaperspektiv 2015: Välfärdsgapet – EU:s sociala utmaning* (Santérus Förlag, 2015) samt Johan Wennströms och Özge Öners artikel ”Den geografiska spridningen av kommunplacerade flyktingar i Sverige” (*Ekonomisk Debatt*, 43:4, 2015). För läsare som är mer specifikt intresserade av frågor om ekonomisk integration och arbetsmarknadsintegration rekommenderas rapporten sammanställd av Johan E. Eklund ”Immigration, ekonomisk integration och entreprenörskap” (*Entreprenörskapsforum*, 2016).

För internationell ekonomisk forskning är en lämplig statpunkt George J. Borjas omfattande produktion, till exempel artiklarna ”Immigration and Welfare Magnets” (*Journal of Labor Economics*, 17:4, 1999) och ”Immigration and Globalization: A Review Essay” (*Journal of Economic Literature*, 53:4, 2015) samt rapporten ”Immigration and the American Worker” (*Center for Immigration Studies*, 2013). En annan intressant rapport är författad av Alberto Alesina, Edvard Glaeser och Bruce Sacerdote ”Why doesn’t the us have a European Style welfare system?” (*National Bureau of Economic Research working paper*, nr 8524, 2001)

Rörande sambandet mellan lönebildning, arbetslöshet och immigration se bland annat Giovanni Peris och Chad Sparbers artikel ”Task Specialization, Immigration, and Wages” (*American Economic Journal: Applied Economics*, 1:3, 2009). De hävdar att ett skäl till att empirin ofta inte stämmer med prediktionerna i teoretiska modeller, eller visar olika resultat, beror på att de teoretiska modellerna är felspecificerade samt att olika ekonometriska metoder använts. Se också Mette Fogeds och Giovannis Peris studie ”Immigrants’ Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data” om effekterna av immigration i Danmark (*American Economic Journal: Applied Economics*, 8:2, 2016). De finner bl. a. att den inhemska arbetskraften får mer kvalificerade yrken som är mindre fysiskt betungande. Möjligheterna till lönekarriär för invandrare i USA analyseras av bland andra Herbert J Schuetze och Heather Antecol ”Immigration, entrepreneurship and the mixture start up process, the life cycle of entrepreneurial ventures” (i *International handbook series on entrepre-*

neurship, 2007). För effekterna på entreprenörskap av immigration se till exempel William R Kerrs och William F Lincolns artikel ”The supply side of innovation: H-1B visa reforms and US ethnic invention” (*Journal of Labor Economics*, 28:3, 2010). Edward P Lazear studerar effekterna av kvoterad invandring i rapporten ”Why Are Some Immigrant Groups More Successful Than Others?” (*National Bureau of Economic Research working paper*, nr 23548, 2017).

De ekonomiska utfallen av integration har bland annat belysts av d’Artis Kancs och Patrizio Lecca i rapporten ”Long Term Social, Economic and Fiscal Effects of Immigration into the EU: The Role of Integration Policy” (*IRC Working Papers in Economics and Finance*, nr 4, 2017). Se också IFO-institutets sammanställning ”Fostering the Integration of Immigrants” (*IFO DICE Report*, nr 3, 2017).

Statistik som används i kapitlet är huvudsakligen hämtad från OECD, Ekonomifakta, SCB, Migrationsverket och FN. Eurostats statistik om asylsökande i EU nås här: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

De inledande citaten från Friedman och Krugman är hämtade från: <https://openborders.info/friedman-immigration-welfare-state/> samt *New York Times*, 26 april 2010.

EU:s utrikes- och säkerhetspolitik i en medialiserad tidsålder

av Douglas Brommesson och Ann-Marie Ekengren

Sedan millennieskiftet har EU avverkat en golgatavandring där kriserna har avlöst varandra. Konstitutionell kris, lånekris och finanskris är bara några av de utmaningar som mött EU och den europeiska integrationsprocessen. Men kanske är Brexit den utmaning som allra tydligast har skakat om EU i dess grundvalar. Det brittiska folkets begäran om utträde och Storbritanniens utträdesförhandlingar med EU ställer organisationen inför stora prövningar. Det kan jämföras med de tidigare ständigt återkommande utvidgningarna och tanken på att EU ska omfamna hela Europa. Mitt i denna krisernas tid har EU samtidigt sökt att finna sin plats i en omvärld under omdaning. Med Lissabonfördraget lades grunden till EU:s utrikestjänst (*European External Action Service*, EEAS). Samtidigt fick unionens höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik nya befogenheter och en ny institutionell roll. Från att den förste permanente höga representanten Javier Solana (1999–2009) hade varit generalsekreterare för Ministerrådet blev nu den nya höga representanten Catherine Ashton (2009–2014) vice ordförande i EU-kommissionen och ordförande i Ministerrådets rådskonstellation för utrikesfrågor. Till sin hjälp i dessa uppgifter fick den höga representanten EU:s utrikestjänst. Givet dessa förändringar har personen som innehar uppdraget som hög representant kommit att hamna mer i centrum för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik jämfört med tidigare. Detta har blivit särskilt tydligt under den nuvarande innehavaren av uppdraget, Federica Mogherini (2014–), som tydligt sökt en aktiv roll på den globala scenen och därmed förstärkt den höga repre-

sentantens roll som den centrala EU-rösten i internationell politik.

Två av dessa höga representanter har satt särskilda avtryck genom att de lett arbetet att ta fram strategier som haft som ambition att mejsla ut vägen framåt för EU i internationell politik. Javier Solana ledde arbetet med den Europeiska säkerhetsstrategin (2003) och Federica Mogherini gjorde motsvarande arbete med EU:s globala strategi (2016). Även om de båda strategierna har något olika fokusområden (från fokus på säkerhetspolitik till ett mer allmänt globalt perspektiv) har de kommit att jämföras givet deras centrala ställning som samlande strategiska policydokument för stora och viktiga delar av EU:s externa relationer. Sättet varpå de båda strategierna utarbetats pekar på intressanta förändringar med avseende på hur EU utformar och bedriver utrikes- och säkerhetspolitik. Från att ha varit en process centrerad kring politiken mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner, om man ser till utformningen av EU:s säkerhetsstrategi från 2003, tenderar EU:s utrikes- och säkerhetspolitik att numera utformas i en betydligt mera publik process. Kommunikationen kring EU:s globala strategi från 2016, såväl under dess framtagande som efter dess lansering, anses ha varit nog så viktigt. Mogherinis flitiga användande av sociala medier för att lansera strategin och hennes offentliga agerande på den diplomatiska scenen kan sägas vara en integrerad del av denna mer publika process.

I detta kapitel diskuteras politikens medialisering i allmänhet och medialiseringen av EU:s utrikespolitik i synnerhet. Frågan som utreds i kapitlet är om och i så fall hur utformningen av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik påverkas av den tilltagande medialiseringen. För att besvara frågan jämförs EU:s strategier från 2003 och 2016 med avseende på hur EU:s omvärld beskrivs, hur EU:s identitet framställs samt hur efterfrågan på EU:s utrikes- och säkerhetspolitik upplevs bland medborgare och politiker. En övergripande slutsats är att även om det finns tecken på att medialiseringen av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik har tilltagit sedan millennieskiftet är det snarare så att ledande representanter för EU och tjänstemännen inom EEAS försöker använda sig av de möjligheter som medielogiken erbjuder för att främja EU:s politiska målsättningar. Detta ger vid handen att medielogiken inte behöver vara ett hot mot politiken, om den

används på rätt sätt för att till exempel stärka legitimiteten för politiska lösningar på samhälleliga problem. Det är dock av yttersta vikt att politiska företrädare inom EU likväl som på nationell nivå använder de möjligheter som nya medier erbjuder med takt och känsla.

Digitalisering, "fake news" och politikens medialisering

En växande akademisk litteratur pekar på att politiken alltmer påverkas av medialiseringen. Enligt medieforskare som Winfried Schultz, Stig Hjarvard, Friedrich Krotz och Gianpetro Mazzoleni har politiken sedan åtminstone slutet av 1980-talet i en tilltagande grad beskrivits som medialiserad. Politiken har därmed rört sig från en position där den påverkats av media, till att nu befinna sig i en situation där politiken har internaliserat en medielogik. Annorlunda uttryckt kan man säga att den mediala logiken har koloniserat den politiska sfären. Medielogik kan här, i David P Altheides och Robert P Snows efterföljd, förstås som medias *modus operandi*, även om det är en logik som inte är begränsad till de aktörer vi associerar med media. Konkret kan medielogiken uttryckas genom praktiker som personifiering, intensifiering, polarisering, eller utmålandet av syndabocker, för att nämna några exempel.

Som vi visat i vår nyligen publicerade bok *The Mediatization of Foreign Policy, Political decision-making and Humanitarian Intervention* finns det dock starka skäl att anta att utrikespolitiken är särskilt motståndskraftigt mot medialisering. Utrikespolitik förstås traditionellt som ett konservativt politikområde, präglad av försiktighet och långsiktighet. Utrikespolitiken debatteras inte heller i lika stor omfattning, vilket i sin tur kan förklaras av att, jämfört med andra politikområden, beslut oftare tas i små stängda grupper. Det blir därför mindre av offentlighet kring utrikespolitiska frågor och debatten i media blir också mer begränsad. Sammantaget är detta karaktärsdrag som står i bjärt kontrast till medielogiken med dess kortsiktighet och fokus på enskildheter och sensationer, snarare än långsiktiga linjer. Utrikespolitik kan därför beskrivas som ett så kallat kritiskt fall av

medialisering. Med andra ord, om vi ser exempel på medialisering inom utrikespolitiken kan vi anta att medialisering sker också inom många andra politikområden.

Den traditionella förståelsen av utrikespolitiken som ett mot medialiseringen särskilt motståndskraftigt politikområde har emellertid fått sig en törn av utvecklingen av den digitala diplomatin. Forskare som Cornelia Bjola och Marcus Holmes menar att det fortfarande är för tidigt att hävda att det skulle finnas en gemensam definition av vad digital diplomati är. Men de påstår samtidigt att digital diplomati i grunden kan sägas handla om en verksamhet som använder sig av modern informationsteknologi för att uppnå diplomatiska målsättningar eller för att lösa utrikespolitiska problem. När dessa former för diplomati blir vanligare kan vi konstatera att diplomatin går från att ha varit en politisk praktik som ägt rum i skymundan bortom allmänhetens insyn till att ha tagit ett steg in i varje persons flöde i sociala medier. Med digitaliseringen har vi dagligen kunnat bevittna diplomatiska utspel på sociala plattformar som Twitter och Facebook, med ständiga försök från utrikesministerier eller enskilda utrikesministrar att marknadsföra den egna staten och dess internationella agerande (detta brukar kallas ”national branding” eller ”place branding”) eller ibland också sig själva som handlingskraftiga ledare. Digital diplomati kan ses som fullbordandet av en medialiserad utrikespolitik, där politiken anpassas till mediets förutsättningar och där de långsiktiga strategiska perspektiven har fått ge vika för kortsiktiga målände utspel i polariserande anda i vilka enskilda personer ibland tillåts spela en betydelsefull roll. Snabb spridning av nyheter, små möjligheter till förklaring och utveckling (Twitterformatet med 280 tecken är ett särskilt iögonfallande exempel här), samt ett polariserat debattklimat är några av riskerna med den digitala diplomatin.

Med Donald Trumps inträde i politiken som USA:s president kunde vi bevittna ett i mångas ögon extremt fall av anpassning till de digitala mediernas format. Med ständiga utspel om politiska motståndare, om ”oärliga medier” eller svepande löften om en storslagen framtid för Amerika lyckades Trump vinna stöd utanför de gängse politiska kanalerna. Enligt ekonomerna Hunt Allcott och Matthew

Gentzkow var en förklaring till att han lyckades vinna presidentposten utformningen av hans kampanj som förenade massmöten med en uppenbarligen framgångsrik digital strategi. I efterdyningarna till det amerikanska presidentvalet 2016 har den närbesläktade frågan om ”fake news” (avsiktligt förfalskade nyheter) seglat upp. Trump menar själv att han gav upphov till begreppet men oavsett hur det är med den saken lyckades han måla upp mainstreammedias (till exempel *New York Times* och CNN) rapportering om honom som varandes partisk. Partiskheten, påstod Trump, utmynnade i en snedvriden rapportering präglad av politisk korrekthet som dolde så stora delar av sanningen att nyheterna ofta var att betrakta som falska. Hastigheten i nyheters spridning och svårigheten att på kort tid bemöta direkta felaktigheter visar onekligen den potentiella slagkraften i sociala medier under en valkampanj.

Den stora frågan efter valet har emellertid snarare varit huruvida Trump själv fick hjälp av aktörer med kopplingar till Ryssland och om det istället var dessa aktörer som planterade och lyfte fram falska nyheter i sociala medier för att misskreditera Trumps motståndare och skapa medvind för honom. Det är inte vår uppgift att reda ut detta inom ramen för det här kapitlet, men sammantaget pekar debatten om digital diplomati, digitala politiska kampanjer och fenomen som ”fake news” mot en alltmer intensiv och polariserad politisk verklighet som åtminstone i förstone går att se som uttryck för en medianpassning. Med andra ord, en medialiserad politisk praktik.

Enligt vår diskussion så här långt kan vi se anpassningen till mediala normer och medias rytm som starka indikationer på ett av medialiseringsforskningens standardargument – att medielogiken (medias *modus operandi* om man så vill) framgångsrikt har koloniserat politiken och att den gör så i allt större utsträckning. Utifrån ett sådant narrativ återfinns makten inom ramen för de mediala strukturerna, oavsett om vi nu talar om nya sociala medier eller traditionella medier. Men det är samtidigt möjligt att se frågan från det omvända hållet. Vänder vi på kuttingen och utgår från politikens position ser vi att det kan finnas skäl att hålla den empiriska frågan om vem som påverkat vem öppen. Utifrån ett sådant omvänt perspektiv blir det

möjligt att ställa frågan om huruvida politiska aktörer snarare använder sig av mediernas kortsiktiga perspektiv för att stärka långsiktiga politiska mål. I så fall har inte medielogiken koloniserat politiken, politiken har istället plockat upp medielogiken som ett alltmer integrerat verktyg i politikens tjänst.

Återknyter vi till frågan om "fake news" och påverkan av breda opinioner finns det idag, enligt många, indikationer på att olika ryska aktörer med mer eller mindre starka kopplingar till Kreml använder falska nyheter och påverkansoperationer genom sociala medier och "alternativ media" (och för all del också traditionella medier) för att stärka Rysslands anseende i Väst (eller för att misskreditera motståndare i Väst). Syftet är att på längre sikt främja Rysslands strategiska intressen. Återigen, det är inte vår uppgift att avgöra i vilken omfattning ryska aktörer agerat på det här sättet. Men agerandet skapar medvetenheten om att statliga aktörer har möjlighet att använda medialiseringen som ett verktyg i politikens tjänst och att detta kan göras utifrån ett synnerligen strategiskt perspektiv. Som statsvetaren Elsa Hedling vid Lunds universitet visar i sitt avhandlingsprojekt finns det i så fall anledning att reflektera över maktförhållandena mellan politik och media. Den "offerroll" politiken så här långt ofta har tillskrivits i forskningen ter sig kraftigt överdriven. Istället kan vi se medialiseringen som en ny väg för att nå legitimitet för mer eller mindre traditionella politiska mål.

Följer vi detta argument har vi anledning att betrakta EU som en aktör som mer sannolikt använder sig av de möjligheter medialiseringen medför. Detta eftersom EU är en aktör som i många delar saknar eller har mer begränsade möjligheter att vinna legitimitet på traditionell väg, givet avsaknaden av en gemensam europeisk offentlig sfär, svagare europeiska partier jämfört med nationella och även en svagare folklig mobilisering på gräsrotsnivå. Enligt forskare som Hans Jörgen Trenz erbjuder medialiseringen med dess medielogik möjligheter som EU kan använda för att möta underskottet på legitimitet inom unionen.

Oavsett om man antar att politiken har svårt att värja sig mot medialiseringen, eller att politiken och politikerna aktivt använder sig av möjligheterna som medialiseringen ger dem, är vårt argu-

ment i sammanhanget att det finns anledning att förvänta sig stora variationer i graden av medialisering mellan olika fall och över tid. Vi menar att det inte finns anledning att utgå ifrån en föreställning om en ökande och ständigt fortskridande medialisering. I nästa avsnitt utvecklar vi våra argument för den ståndpunkten. I resten av vårt kapitel avser vi att belysa den variation i graden av medialisering som vi antar finns och det kommer vi att göra genom att i kapitlets senare delar analysera de strategier för EU:s externa relationer som vi tidigare har nämnt. Som vi ser det fungerar den analysen som en illustration av på vilket sätt det finns en variation i graden av medialisering och i vad mån den kan knytas till vissa förutsättningar som gynnar en ökande medialisering.

Medialiseringen av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik

En inte obetydlig del av medialiseringslitteraturen förmedlar intrycket av att den politiska sfären kommer att bli mer och mer ”invaderad” av medierna. Det kommer till uttryck i att politiken förväntas bli tvungen att förhålla sig till mediernas dagordning, tempo och berättartekniker. Enligt medieforskaren Jesper Strömbäcks forskning kan medielogiken i det här sammanhanget förstås som en berättarteknik som innebär förenkling, polarisering, intensifiering, personifiering, visualisering, stereotypisering och att rama in politiken som ett spel eller tävling. Medielogiken blir i en sådan berättelse den mest centrala kraften, som underordnar sig politikens egen logik. I en berättelse om EU:s externa relationer skulle det kunna handla om att måla upp tydliga berättelser om endimensionella hot mot EU, att livfullt beskriva hur andra aktörer står för något radikalt annorlunda än EU och därigenom beskriva kampen om inflytande och handel som en tävling mellan de starka aktörerna i världen.

Den politiska logiken i det här sammanhanget kan beskrivas som kollektiva processer som bidrar till att omfördela makt i samhället. De politiska aktörerna agerar på olika sätt för att nå inflytande och en del i den politiska logiken är den ideologiska grunden för olika

beslut. En annan viktig del av den politiska logiken är när kollektiva politiska aktörer agerar inom ramen för de politiska institutionerna för att vinna stöd för sina ideologiska program. Det kan handla om att väljare röstar på partier i val, och att dessa valda representanter senare försöker förverkliga de politiska program som de har gått till val på. Den politiska logiken blir alltså i denna berättelse nära förknippad med en idealbild av den representativa demokratin och dess funktionssätt. I en berättelse om EU:s externa relationer skulle det kunna handla om att beskriva institutionernas betydelse för att skapa politisk mening, att beskriva den värdemässiga grunden för EU:s existens och att beskriva de multilaterala processer som bidrar till att ändra förutsättningarna för inflytande och handel.

Vårt argument är att i vilken utsträckning politisk logik eller mediologik blir dominerande har med vissa specifika förhållanden att göra. Det är inte så att man bara kan förvänta sig mer och mer av medialisering. Det man snarare kan förvänta sig är variationer mellan olika situationer, tidsepoker eller frågor. Baserat på både teoretiska argument och resultat från tidigare forskning, genomförd av medieforskare som Frank Esser, Monica Djerf-Pierre, Pekka Isotalus och Merja Alonkari, argumenterar vi för att medialisering av utrikespolitik är mer sannolik under vissa förhållanden. Statsvetaren Rachel Folz hävdar att faktorerna osäkerhet, identitet och resonans bidrar till utrikespolitisk förändring. Vi menar att faktorerna också kan bidra till olika grader av medialisering. Vi vet också från våra tidigare studier att graden av medialisering tenderar att variera i olika typer av frågor (eller över tid), om osäkerhet, identitet och resonans också varierar. Givet detta resonemang kan man alltså inte enkelt förvänta sig att EU:s externa relationer ger uttryck för mer och mer av medialisering. Det bestäms snarare av nedanstående förhållanden.

Osäkerhet intar en övergripande roll och väger således tyngst bland de faktorer som sannolikt kan bidra till en ökad användning av mediologik. Med osäkerhet avser vi om beslutsfattarna möter ett helt nytt strategiskt landskap, kanske en ny fråga som inte tidigare har hanterats, eller att tidigare fasta institutioner har lösts upp eller är föremål för omförhandling. I ett sådant läge kan man anta att medialisering, medvetet eller omedvetet, skapar tolkningsramar för

hur en fråga ska beskrivas och uppfattas. Medielogiken skapar en intuitiv ram som ligger utanför de politiska skiljelinjerna. Mediernas förmåga att skapa gemensamma berättelser bidrar till medielogikens genomslagskraft. Baserat på detta förhållande kan vi anta att sannolikheten för användandet av medielogik är större idag givet EU:s ifrågasatta roll under senare år. Även den mer föränderliga världsordning vi möter idag talar för en ökad osäkerhet, och därmed ökar sannolikheten att medielogik tar plats i utrikespolitiken.

Vår andra tänkbara faktor som bidrar till ökad användning av medielogik är *identitet*. Med identitet avser vi om beslutsfattare i stor utsträckning identifierar sig med medialiseringens kännetecken. Om en beslutsfattare till exempel i stor utsträckning identifierar sig som en förkämpe för individers rättigheter, eller om en beslutsfattare tenderar att använda sig av polemiska beskrivningar ökar sannolikheten att medielogiken är ett naturligt sätt att formulera sig kring politiska frågor. Men det behövs sannolikt en känsla av identifikation med medielogikens kännetecken för att det ska bli en tillräckligt stark drivkraft.

Vår tredje faktor är *resonans*. Med resonans avser vi att beslutsfattarna uppfattar någon form av opinionsmässigt tryck i den fråga som ska hanteras, eller rörande den policy som ska beslutas. I de fall det finns ett opinionsmässigt tryck, från medlemsstater, befolkning, partier eller organisationer, ökar också sannolikheten att medielogiken erbjuder ett sätt att tolka en fråga eller en policy.

Nedan återkommer vi till EU:s strategier som vi använder för att illustrera hur medialiseringstendenser varierar med dessa förutsättningar. Vi kommer i anslutning till strategierna att diskutera hur medialiseringens förutsättningar inom ramen för EU:s utrikespolitik har varierat i termer av 1) osäkerhet om den globala situationen eller Europas roll, 2) en identitet som ligger i linje med medielogikens fokus på individer, polemik, förenkling etc, samt 3) upplevelsen av att starkt opinionstryck kring utrikespolitiska frågor. Utifrån de här varierande förutsättningarna diskuterar vi också i vilken utsträckning vi kan se tecken på en mer eller mindre medialiserad utrikespolitik för EU.

Även om ambitionen främst är att illustrera det övergripande resonemanget om politikens medialisering i relation till EU:s utri-

kespolitik finns det ändå anledning att säga något kort om vad man konkret kan förvänta sig av en medialiserad, eller inte medialiserad, politik. Resonemang som i första hand handlar om att få stöd för politiken inom de ramar som gällande institutioner sätter, ses som ett uttryck för en politisk logik som i första hand fokuserar på processer (form). Resonemang som däremot handlar om att strategier formuleras på basis av ideologiska värden och syftar till att lösa vissa givna problem, är ett uttryck för en politisk logik som i första hand fokuserar på policy (innehåll). Politisk logik som en motstående logik till medielogik har bland annat diskuterats av Jesper Strömbäck och Thomas Meyer. Skulle istället EU agera för att möta mediernas krav på vad som är en majoritetsuppfattning och den strategin formuleras i målände och personifierade termer, är det ett uttryck för medielogik som fokuserar på processer (form). Slutligen finns även möjligheten att EU:s globala strategier formuleras utifrån den uppfattning som vid ett enskilt tillfälle dominerar i en polariserad debatt. Utrikespolitiken karaktäriseras till exempel av ett globalt fokus på säkerhet och individers rättigheter (innehåll). Det är också värt att slå fast att det är fullt möjligt att båda logikerna förekommer samtidigt, fast i olika delar av politiken.

Från europeisk säkerhetsstrategi till global strategi för EU

När Javier Solana presenterade den Europeiska säkerhetsstrategin (ESS) 2003 befann sig EU i en stark position. Euron hade nyligen introducerats och EU:s stora östutvidgning stod för dörren. Forskare och praktiker som hade förutspått att den europeiska integrationen skulle fördjupas verkade bli sannspådda. Såväl Euron som östutvidgningen vittnade om en integrationsprocess i Europa som nått aldrig tidigare skådade höjder. Samtidigt hade den interna europeiska splittringen kring Irakkriget inneburit ett behov av att enas kring en gemensam syn på säkerhet samt en strategi för att främja en sådan samsyn. Storbritanniens premiärminister Tony Blair stod tydligt på USA:s sida och stödde invasionen i Irak 2003, medan Frankrike

och Tyskland höjde kritiska röster däremot. De två senare staterna köpte inte resonemangen om nödvändigheten och rättfärdigheten av så kallade förebyggande krig i syfte att förhindra att Irak utvecklade massförstörelsevapen och de menade bland annat att FN:s vapeninspektörer under ledning av Hans Blix skulle få mera tid. Olika syn också på FN:s roll i konflikten kunde skönjas i debatten mellan olika europeiska ledare.

År 2016, alltså 13 år senare, presenterade Federica Mogherini EU:s globala strategi (EUGS) som på ett mer övergripande sätt försöker ta ett samlat grepp om utrikes- och säkerhetspolitiken med EU:s roll i en föränderlig värld i centrum. Nathalie Tocci, som inte enbart forskar om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik utan också var med och skrev utkastet till EUGS, menar att de strategiska bedömningar som föranledde att EU:s stats- och regeringschefer gav Mogherini uppdraget att formulera en ny strategi för EU i hög grad var baserade på en uppfattning om att omvärldsläget kraftigt hade försämrats sedan 2003. Detta slås också fast i inledningen av EUGS: ”Vi behöver ett starkare Europa. Detta är vad våra medborgare förtjänar, detta är vad den vidare världen förväntar sig. Vi lever i en tid av existentiell kris, inom och bortom Europeiska unionens gränser.”

Såväl världen utanför EU som EU självt befann sig alltså enligt Mogherini i existentiell kris. Externt beskrevs EU:s situation som att vara omringad av konflikter, särskilt i öst (Ukraina, Krim), sydost (Syrien, Irak, Yemen) och syd (Libyen, Egypten). Men hoten och konflikterna finns också inne i EU, med vad som tycks vara ständigt återkommande terroråd (Bryssel, Paris, Nice, Manchester, Stockholm, Barcelona, för att nämna de senaste i raden), finansiella kriser, migrationsvågor som varit svåra att hantera, och gemensamma institutioner inom EU som satts under press genom framväxten av nya EU-skeptiska politiska rörelser (se även Björn Fägerstens, s. 33 ff och Sofie Blombäcks, s. 229 ff, kapitel samt flera av bidragen till *Europaperspektiv 2017: Tilliten i EU vid ett vägska*l).

Vid EUGS tillkomst befinner sig EU enligt sin självuppfattning i en värld i kris, samtidigt som unionen hade att hantera sina egna interna kriser. Att vid ett sådant tillfälle författa en strategi som har som ambition att mejsla ut den egna rollen i världen öppnar för närmast

existentiella reflektioner. Det kan jämföras med tillkomsten av ESS som skedde i en tid när integrationsprocessen sågs som en närmast evig och ostoppar kraft. I en sådan situation är inte existentiella reflektioner det som ligger närmast till hands, snarare handlar det om att mejsla ut hur framgångssagan kan skyddas och sättas i arbete. Ett annat sätt att sammanfatta de grundläggande kontextuella skillnaderna är att ESS är ett dokument för att styra EU:s säkerhetspolitiska arbete på den globala scenen, medan EUGS är ett dokument för att skapa legitimitet för att EU överhuvudtaget ska finnas på den globala scenen.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att alla strategier av det här slaget skrivs med kommunikativa ambitioner. Forskaren Maria Mälksoo menar att båda strategierna är övningar i att inte bara få ordning på hur EU:s roll i världen ser ut, utan också övningar i att försöka få ordning på vem EU är och vill vara. De kontextuella skillnaderna till trots kan alltså båda dokumentet förstås i kommunikativa sammanhang. Med sådana ambitioner blir det intressant att studera formerna för dokumenten. Här närmar vi oss frågan om legitimitet då politiska aktörer kan antas kommunicera sin politik för att vinna legitimitet, antingen internt eller externt.

Samtidigt förändras formerna för kommunikationen och med nya former kan också logiken som styr kommunikationen komma att förändras. Annorlunda uttryckt kan vägarna till legitimitet förändras. I de kommande avsnitten söker vi förstå medialiseringens omfattning och djup i EU:s utrikespolitik. Det gör vi genom att närmare studera EU:s strategier och särskilt på vilket sätt och i vilken utsträckning som medielogik och politisk logik samsas sida vid sida i de mer formella dokumenten.

Solanastrategin: Europa har aldrig varit så säkert och EU kan göra mer för att bidra till fred och säkerhet i världen

När den Europeiska säkerhetsstrategin (ESS) formuleras under 2003 börjar det kalla krigets slut kännas avlägset och Nato:s roll har

i samband med krigen i Jugoslavien omvandlats från att vara en strikt militär allians till en organisation även med fredsbevarande ambitioner. Eftersom en stor andel av EU:s länder också är medlemmar i Nato hade organisationen under lång tid varit en viktig bricka i Europas försvar. Under 2000-talet intensifierades diskussioner i Nato om utformningen av Europas försvar. USA var mindre benäget att i så stor utsträckning som tidigare bidra till försvaret av Europa och Nato:s dagordning präglades av diskussioner om hur Europas stater själva skulle kunna förmås att i ökad utsträckning bidra till sitt försvar.

Det är delvis i ljuset av den diskussionen som framtagandet av ESS ska förstås. Statsvetaren Sten Rynning menar att vid den här tiden var problemet för Europa att många medlemsstater inom EU gjorde varierande strategiska överväganden av det egna landets säkerhets-situation samt av vilken lösning som passade bäst för Europa. För vissa länder var den transatlantiska kopplingen avgörande, för andra var den problematisk och för ytterligare andra var det ett självständigt Europa som lockade (se även Fägerstens kapitel s. 33ff). Men trots olika nationella strategiska överväganden diskuterades strategin på europeisk nivå i relation till EU:s möjligheter och begränsningar. Strategins innehåll kan betraktas som en illustration av i vilken utsträckning och på vilket sätt EU:s utrikespolitik uppvisar tecken på medielogik respektive politisk logik.

Redan i första meningen i ESS slås fast att ”Europa har aldrig tidigare varit så välmående, så säkert och så fritt.” Den upplevda nivån av hög säkerhet jämförs explicit mot tidigare perioder i Europas historia, bland annat med två världskrig som till stor del utspelade sig på europeiskt territorium. Skapandet av EU uppfattas som en faktor som i mycket hög grad har bidragit till fred och stabilitet. EU:s institutioner, rättsstatens principer och mer utvecklade demokratier framställs också i ESS som en lyckosam mix för att skapa fred och välstånd. Även den globala utvecklingen tolkas i termer av stabilare institutioner och önskemål om ännu mer utvecklade internationella institutioner; internationella avtalssystem för exportkontroll av massförstörelsevapen uppfattas som effektiva, FN:s och säkerhetsrådets roll för konflikthantering ges stor betydelse och behöver mer stöd,

och de multilaterala handelsinstitutionerna har utökat sina medlemskretsar. Sammantaget beskrivs en internationell ordning som uppfattas vila på internationella institutioner och normer som syftar till att befrämja fred, välstånd och konfliktlösning.

De utmaningar som utmålas i ESS ger dock en antydning om att osäkrare tider kan komma. Balkankonflikten är en påminnelse om att krig kan förekomma till och med i Europa. Men den oro som framförallt kommer till uttryck handlar om bristande förmåga hos stater som gör att de tas över av terrorister, laglöshet och organiserad brottslighet. Några exempel som nämns är Somalia, Liberia och Afghanistan. Statsvetaren Christopher Hill varnade dock vid denna tid för osäkrare tider för EU, inte minst som ett resultat av terrorism och risken att splittringen inom EU kunde öka. Strategins mest centrala delar domineras dock av frånvaro av osäkerhet kring den globala utvecklingen, eller av vad som är EU:s säkerhetspolitiska roll i världen och i Europa. Även om Irakkriget hade inneburit en tydlig skiljelinje mellan de centrala länderna i EU, finns det inget som ger uttryck för osäkerhet om den allmänna säkerhetspolitiska situationen eller EU:s roll. En viktig teoretisk förutsättning saknas alltså för att mediologik ska bli en sannolik ram för berättelsen om EU:s säkerhetspolitiska strategi i början av 2000-talet.

EU beskrivs som en global aktör, vilket innebär att EU förväntas ta ökade globala hänsyn. I ESS uttrycks detta som att ”den växande samstämmigheten i formuleringen av europeiska intressen och stärkandet av den inbördes solidariteten inom EU gör oss till en mer trovärdig och effektiv aktör”. Den europeiska identiteten formuleras i relation till en gemensam värdegrund och i relation till de gemensamma intressen och institutioner som vuxit fram. Identiteten har i dessa delar ingen koppling till mediologikens kännetecken. Den europeiska identiteten formuleras också delvis i motsats till icke-demokratier och svaga stater med bristande politiska institutioner. Det är tämligen klart att terrorister och kriminella nätverk inte delar EU:s normativa grund. I beskrivningen av EU:s internationella roll äger viss polarisering rum i relation till dessa grupper, något som är i linje med mediologikens tendens att måla upp extrema olikheter och att polarisera olika uppfattningar.

Däremot finns inga tecken på personifiering, förenkling eller visuliserings i någon större utsträckning. Snarare betonas flera gånger att det är komplexa och oförutsägbara situationer som kan bli resultatet av exempelvis bristande kvalitet i eller frånvaro av institutioner. De ”nya hoten är dynamiska” och EU förväntas agera i ”mångfacetterade situationer”. Få identitetsmarkörer i ESS går i linje med mediologien även om viss tendens till polarisering finns när EU:s identitet kontrasteras mot terrorister, yrkeskriminella och havererade stater.

I själva strategin är referenser till opinionen, medierna eller andra uttryck för organiserade opinionsyttringar i det närmaste helt frånvarande. Om det finns en upplevelse av ett starkt opinionstryck i säkerhetspolitiska frågor, är det i alla fall inget som upptar någon central plats i resonemangen. Ett stycke i ESS kan tolkas som medvetenhet om att det eventuellt skulle kunna finnas ett yttre förmedlat tryck, nämligen där det framhålls att ”den globala kommunikationen [ökar] medvetandet i Europa om regionala konflikter eller mänskliga tragedier överallt i världen”. Givet den tämligen outvecklade kopplingen mellan den globala kommunikationen och opinionen finns det ingen grund att hävda att det råder någon resonans i frågan om en europeisk säkerhetspolitik. Inte heller denna förutsättning är alltså uppfylld för att vi ska kunna förvänta oss mediologik i någon större utsträckning i formuleringen av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik åren omkring millennieskiftet.

Mogherinistrategin: Omvärlden är alltmer osäker och EU:s gemensamma värderingar betonas i högre utsträckning

EUGS tas fram under den höga representanten Federica Mogherinis ledning och publiceras 13 år efter det att ESS antagits av EU:s stats- och regeringschefer i december 2003. EUGS är en ny strategi i en ny tid präglad av oro och osäkerhet. Medan ESS under Solanas ledning målade upp en ljus bild av EU på höjden av sitt välbefinnande slår EUGS under Mogherini an en helt annan ton. Från att 2003 ha varit en union som aldrig tidigare hade varit så välmående och fredlig är EU

2016 präglat av existentiell kris. I den globala strategin konstateras att ”vi lever i en tid som kännetecknas av existentiell kris” och detta är en kris som finns ”inom och utom Europeiska unionen”. Krisen är till och med så djupgående att unionens själva existens är hotad. Det konstateras vidare att ”vårt europeiska projekt, som medfört fred, välstånd och demokrati utan tidigare motstycke, ifrågasätts”. Internt utmanas EU av bristande sammanhållning och externt är det inte minst utvecklingen ”[i] öster [där] den europeiska säkerhetsordningen [har] kränkts.”

Ett annat uttryck för att EUGS är ämnad att möta en osäker värld är dess fokus på ”resiliens” (uthållighet och förmåga att återhämta sig). Hoten som tornar upp sig inom och runt om EU är mångfacetterade och utmaningarna stora. Allt från terrorism till ett mer offensivt Ryssland utmanar EU. Behovet av ett motståndskraftigt och robust EU blir därmed stort. Den globala strategins väg för att nå detta mål är att knyta samman många olika politikområden, till exempel utrikespolitik, krishantering, flyktingpolitik och terrorismbekämpning.

Mogherinis bakgrund som italiensk utrikesminister är intressant här givet att Italien under hennes tid som utrikesminister blev nödgat att rikta större uppmärksamhet mot flyktingfrågan på grund av upprepade katastrofer med många omkomna flyktingar på Medelhavet. När Mogherini blir EU:s höge representant för utrikes- och säkerhetspolitik tar hon med sig denna erfarenhet och kommunicerar tydligt och målande om behovet av att EU kan hantera migrationspolitiken, med striktare gränskontroll, överföring av kompetens till gränsstater och större marin närvaro i Medelhavet.

EUGS bär således tydliga spår av en dramaturgi med målande och drastiska formuleringar. Vi kan utan att överdriva konstatera att den osäkerhet vi pekat ut som det primära främjande förhållandet för att medielogiken ska få fäste är tydligt närvarande. Bara det faktum att osäkerheten har växt sig så stark under så kort tid pekar mot en dramatisk och omvälvande tid som främjar dramatiska och bokstavligen talat existentiella referenser. Vi kan därför konstatera att osäkerheten verkligen är ackompanjerad av medielogiska uttrycksformer som används för att motivera att EU tydligare tar plats på den globala scenen. Samtidigt används den medialiserade retoriken till att argu-

mentera för en tydligare europeisk närvaro i världspolitiken som bygger på etablerade samarbetsstrukturer. I den globala strategin poängteras att ”EU kommer att främja en regelbaserad världsordning där multilateralism utgör den centrala principen och FN är själva kärnan”.

Sammantaget framträder bilden av en osäker kontext som motiverar dramatiska och målande uttrycksformer för att beskriva EU:s situation. Detta är uttrycksformer som är lätta att relatera till medielogik. Men samtidigt som medielogiska uttrycksformer används för att beskriva situationen så används inte medellogik för att motivera några dramatiska skiften i politiken, i alla fall inte i den riktning vi skulle kunna förvänta oss av en medialiserad politik. Istället för mer fokus på individers rättigheter och mänsklig säkerhet, framträder snarare relativt traditionella politiska lösningar på EU:s kris. Annorlunda uttryckt används medielogik som medel för att vinna legitimitet åt en politisk logik i en osäker situation.

När tiden för ESS präglades av utvidgning och ett tämligen öppet EU har pendeln svängt 13 år senare. Identiteten, vår andra gemensamma förutsättning för medialisering, som lyfts fram i EUGS betonar i större utsträckning det som är gemensamt för EU:s medlemsstater. Även identiteten kommuniceras mot en fond av osäkerhet där EU ska vägledas av ”våra gemensamma intressen, principer och prioriteringar”. Unionens värderingar, som unionen ska leva upp till och som ligger till grund för EU:s gemensamma uppgift i världen, inbegriper ”respekt för och främjandet av mänskliga rättigheter, grundläggande friheter och rättsstatsprincipen. De omfattar rättvisa, solidaritet, jämlikhet, icke-diskriminering, mångfald och respekt för mångfald”. Detta är identitetsmarkörer som hade en stark ställning också 2003, i stora delar ligger alltså den utrikespolitiska identiteten fast. Enigheten kring dessa värden är enligt den globala strategin ”inte bara en rättslig fråga utan handlar även om etik och identitet”. ”Enighet” blir helt tydligt det centrala ingångsvärdet för EU:s agerande i världen och när sammanhållningen och därmed den gemensamma identiteten sätts under press blir reaktionen i EUGS att betona de gemensamma värdena, som identiteten är grundad på, ännu mer (se även Erik Wennerströms kapitel s. 259 ff).

Samtidigt som identiteten motiverar ett EU som agerar i världen utifrån traditionella politiska vägval, baserade på politisk logik med tilltro till internationell rätt och multilaterala institutioner, speglar samtidigt värdena som knyts till identiteten mer medialiserade synsätt. Betoningen av värden som mångfald och icke-diskriminering lyfts fram i en tid när länder i EU:s närhet anklagas för att kränka just denna typ av värden. I denna del finns också en skillnad i förhållande till ESS, som inte lika tydligt lyfte dessa värderingar. Den starka värdebaserade ansatsen kan därför samtidigt ses som ett begynnande uttryck för polarisering med en tydlig markering mot en underförstådd motpart. Sammanfattningsvis motiverar identiteten såväl politiska uttryck som kan kopplas till politisk logik som uttryck som kan kopplas till medielogik.

Tidigare i detta kapitel framhölls resonans som ett förhållande som kan antas främja medialisering, ett förhållande som i grund och botten rör ett underifrånperspektiv. Om resonans förekommer knyter politiken an till ett tryck underifrån som motiverar en medialiserad politik. I förhållande till EU:s globala strategi är emellertid förhållandet närmast det omvända. Medborgarna och deras intresse finns tydligt närvarande i strategin, men närmast alltid från ett uppifrånperspektiv. Medborgarnas intresse ska främjas, men vilka intressena är har avgjorts i en politisk process. Det är också svårt att notera något särskilt medborgerligt tryck i anslutning till framtagandet av den globala strategin. Istället söker Mogherini och tjänstemännen på EEAS att själva väcka opinionen, inte minst bland Europas politiskt intresserade eliter, genom en flitig närvaro i såväl sociala som traditionella medier.

I den globala strategin framträder ovanifrånperspektivet i formuleringar som att EU ska ”främja fred och garantera säkerhet för sina medborgare och sitt territorium” och att ”EU kommer [vidare] att främja sitt folks välbefinnande”. EU kommer också att främja motståndskraften hos sina demokratier och leva upp till de värderingar som har legat till grund för unionens egen tillblivelse och utveckling”. I en objektiv mening är det naturligtvis svårt att argumentera mot ambitionen att stärka fred, säkerhet och demokrati, men det är värt att notera att dessa ansträngningar inte motiveras av medborgarnas

upplevelser eller krav. Ambitionerna är istället resultatet av politiska överväganden. Det är med andra ord en politisk logik som ligger till grund för referenserna till EU:s medborgare. Det kan här vara på sin plats att poängtera att detta inte behöver vara fel. Politiker som vill förstå medborgarnas behov och sedan tillhandahålla lösningar på de behov som identifierats har rimligen hedervärda avsikter. Men valet mellan att bygga politiken på de utmaningar som identifierats i de politiska institutionerna eller på de utmaningar som upplevs av människor i vardagen speglar likväl ett vägval mellan våra två logiker – politisk logik och medielogik. I förhållande till säkerhetspolitik kan vägvalet också anses stå mellan traditionella säkerhetsperspektiv med statens säkerhet i centrum och mer kritiska säkerhetsperspektiv med individen i centrum, det som i den engelskspråkiga litteraturen går under benämningen ”human security”.

Sammantaget är resonansen svag även i EUGS, men när den trots allt förekommer är det utifrån ett uppifrånperspektiv, snarare än med tydliga kopplingar till de europeiska folkens åsikter. I denna del speglar strategin således en politisk logik. Samtidigt kan Mogherinis kommunikativa aktivitet ses som ett sätt att anpassa paketeringen av den globala strategin till en medielogik för att om möjligt skapa resonans i en tid när EU:s hela existens ifrågasätts i delar av Europa. Men, återigen, den typ av resonans underifrån som antagligen skulle främja en medialiseringsprocess kan inte sägas ligga för handen 2016.

Medielogik och politisk logik i Solana- och Mogherinistrategierna

När man undersöker ESS från 2003 ser man att den politiska logiken dominerar klart. Det handlar om att betona den institutionella inramningen för politiken, och att det finns givna normer som politiska aktörer måste förhålla sig till. Det är samtidigt mer utvecklade institutionella arrangemang som är lösningen på de problem som identifieras i ESS. Men också när vi betraktar EU:s utrikespolitik mer generellt är det betydelsen av generella politiska ramverk och institutioner som står i centrum. Visionen för den europeiska säkerhetspoli-

tiken formuleras i termer av enighet, demokrati, fred och utvidgning. I den utsträckning dessa värderingar nämns i strategin utgör de en normativ grund för att betrakta problem i Europas omvärld. Detta ligger väl i linje med den politiska logikens kännetecken för vad som är grundvalarna för en policys innehåll. Medielogiken får sammantaget anses vara helt frånvarande i ESS. Det finns mycket små inslag i strategin som indikerar en vilja att följa mediala former för opinionsyttringar och det finns inga inslag som indikerar att politiken betraktas som ett spel eller tävling. Det finns inte heller mycket som ger uttryck för att debatten är polariserad, eller att EU som fenomen är utsatt för påtryckningar eller ifrågasättanden. Stort fokus vilar på institutioner, snarare än individer och individers rättigheter. I den omgivande diskussionen bland forskare och praktiker bör man dock notera att det fanns en oro för EU:s splittring, som bland annat kom till uttryck under Irakkriget, och för bristande legitimitet, vilket skulle kunna leda till oförmåga att agera i utrikespolitiska frågor.

2016 har EU:s sätt att kommunicera sin utrikes- och säkerhetspolitik förändrats och delvis anpassats till medielogiken. EUGS motiveras utifrån målande och tämligen dramatiska beskrivningar av existentiell karaktär. Det är EU:s existens som står på spel. Det grundläggande förhållande som främjar medialisering, nämligen osäkerhet, föreligger med andra ord vid tillkomsten av EUGS under Mogherinis ledning. I förhållande till teoretiska antaganden inom medialiseringslitteraturen (och även utifrån teoretiska perspektiv inom säkerhetsstudier) skulle en sådan medialiserad retorik kunna användas för att främja dramatiska politiska vägval grundade i en tydlig polarisering. Även om det finns inslag i politiken som anses bygga på den gemensamma europeiska identiteten, lanseras trots allt en strategi som istället bygger på traditionella institutionaliserade åtgärder. Sammantaget är EUGS en strategi som i en tid av osäkerhet använder sig av en retorik som står i samklang med medielogikens form, men som används till att främja ett innehåll som snarare reflekterar en politisk logik.

EU måste balansera medialiseringens möjligheter och utmaningar i en föränderlig värld

Tretton år är i många sammanhang en kort tidsrymd, med små möjligheter att spåra större strukturella förändringar. I EU:s utrikespolitiska historia visar dock en jämförelse mellan Solana- och Mogherinistrategin och den vidare situationen för EU vid dessa tidpunkter att den omgivande kontexten har ändrats i stor utsträckning, så också försöken att formulera en gemensam utrikespolitik. Under samma period har inslagen av medielogik i EU:s centrala utrikespolitiska dokument vuxit, även om medielogikens dramaturgi främst används för att få stöd för traditionella politiska lösningar. Vi menar att detta illustrerar att medielogiken, under vissa omständigheter, blir mer påtaglig. Man skulle kunna säga att det som EU erbjuder sina medlemsländer och deras medborgare inte har förändrats i grunden, men att paketeringen har gjort det.

Gentemot den omvärld som EU formulerar sin utrikespolitik har medielogikens uttrycksformer vunnit ännu större insteg. Som inledningsvis diskuterades har den amerikanska presidenten Donald Trump tagit Twitterdiplomatien till nya nivåer. Samtidigt har Trumps agerande också lett till ifrågasättanden och diskussion kring vilka problem denna kommunikationskanal kan leda till vad gäller bristande politisk och diplomatisk förankring. EU:s höga representanter har kämpat med problem kring möjligheten att uppfattas som talespersoner för hela EU:s utrikespolitik. På samma sätt har hela EU levt med ifrågasättanden och tidvis dåligt stöd bland opinionen för en gemensam politik. Det är därför intressant att se att inslagen av medielogik ändå inte är större än vad de är. Likväl formuleras känslan av osäkerhet och ett existentiellt hot för Europas stater i mycket mer övertygande termer under 2016. År 2003 uppfattas läget som tämligen förutsägbart och säkert. De politiska och institutionella lösningar som EU då tillhandahöll uppfattas som nyckeln till den säkerhet man upplevde. År 2016 är läget helt annorlunda, med militära konflikter strax utanför EU:s gränser, men också meningsskiljaktigheter innanför EU:s gränser. I det senare fallet finns det alltså en större osäkerhet, som teoretiskt sett skapar

förutsättning för användandet av medielogik i större utsträckning.

Samtidigt är den gemensamma identitet som förespråkas 2003 respektive 2016 vid formuleringen av EU:s utrikespolitik i stora delar konstant. Den vilar på gemensamma värden som till exempel demokrati, frihet, hänsyn till mänskliga rättigheter och rättsstat. Med andra ord: i grund och botten en tilltro till grundläggande politiska institutioner som utmärker liberala stater. I stora delar är medielogikens kännetecken helt frånvarande när den europeiska identiteten konstrueras. Men det finns vissa identitetsmarkörer vid båda tillfällena som ligger i linje med medielogiken. 2003 finns en polariserad framställning då den egna identiteten i några fall kontrasteras mot terrorism, kriminalitet och havererade stater. 2016 finns en polariserad framställning då den egna identiteten som bland annat baseras på mångfald och icke-diskriminering kontrasteras mot de som inte stödjer dessa värden. I båda fallen finns det alltså inslag av en polariserad identitet, som skapar förutsättning för användandet av medielogik. Det finns inga uttryck i texterna för att befolkningen, organisationer eller andra europeiska aktörer har starka uppfattningar kring EU:s utrikespolitik som man upplever att man behöver ta hänsyn till. Det är snarare den politiska elitens uppfattningar som förväntas styra utvecklingen, med andra ord är utvecklingen kopplad till de institutioner som associeras med den politiska logiken.

På grundval av de resonemang som förs i detta kapitel menar vi att påståenden som att politiken i stor utsträckning är medialiserad eller att medielogiken styr politikens form och innehåll inte självklart kan accepteras. Detta gäller även inom EU. Utrikespolitik tillhör ett av de områden som traditionellt sett har ansetts som motståndskraftigt mot medielogik, men även inom detta område ser vi variationer där vissa förutsättningar sannolikt behöver föreligga för medielogikens genomslag. Vi ser till exempel att en upplevd osäkerhet och förändrade förväntningar på en aktör som EU i vissa situationer kan skapa jordmån för medielogik. Det gäller till exempel EU:s utrikespolitik under de senaste åren då EUGS under Mogherini lanserades. Vi ser även inslag av polariserad identitetsbeskrivning i ESS under Solana, men inslagen av annan medielogik är mycket begränsade. Osäkra situationer och existentiella kriser är sannolikt mer betydelsefulla

förutsättningar för medielogikens genomslag än identitetsuppfattningar. Det betyder i så fall att i krissituationer sker självförstärkande processer; osäkerhet skapar jordmån för medielogik som i sin tur spär på osäkerheten genom att ytterligare polarisera, visualisera och måla upp politiken som spel med vinnare och förlorare.

Detta föranleder ett par rekommendationer till både politiska aktörer och medieaktörer, på såväl europeisk som nationell nivå. Till att börja med är det av yttersta vikt att försöka besinna sig och fortsätta fokusera på politiken och institutionerna. Det kräver sannolikt en förmåga att sätta politiken och inte den egna personen och de politiska motståndarna i centrum. Långsiktighet och tydliga spelregler är önskvärda motpoler till medielogikens berättartekniker. I det sammanhanget kan också snabba kommunikationskanaler vara ett bekymmer (såsom Twitter) i och med att de ger begränsat utrymme åt nyansering och eftertanke.

Men det är också möjligt att problemen inte behöver bli så stora och kräva så stora uppoffringar. Det är värt att avslutningsvis återigen understryka att även om vi ser mer av medielogik under senare år i EU:s utrikespolitik, är det inte första hand för att motivera en ny politik utan snarare för att motivera redan uppkörda hjulspår. Detta förhållande riktar strålkastarljuset mot frågan om vem som är vems tjänare. Medan delar av forskningen har beskrivit medialiseringen som en process där den logik som associeras med media koloniserar omgivande sfärer av samhället, inklusive den politiska, visar EU:s globala strategi att politiken istället kan använda medielogiken för att främja de politiska lösningar man själv vill prioritera.

Den avslutande rekommendationen lyder därför: använd gärna medielogiken, men använd den rätt. Medielogiken kan bidra med verktyg som främjar legitimitet, som gör det möjligt att engagera fler och som kan visa på grundläggande skiljelinjer i samhället. Rätt använd kan medielogik med andra ord bli ett verktyg för att vinna legitimitet för lösningar på samhällsrelaterade problem som i grunden bygger på politisk logik. Samtidigt inser vi att det är en hårfin skillnad mellan att fullt ut hamna i medielogikens uppdrivna tempo och överdrivna polarisering, eller att bygga legitimitet på ett nytt sätt. Visheten som politisk dygd är därför lika relevant idag som någonsin tidigare.

Källor och litteratur

Läsare som är intresserade av medialisering som fenomen rekommenderas att ta del av Jesper Strömbäcks forskning. Särskilt hans artikel ”Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics” (*The International Journal of Press/Politics*, 13:3, 2008) utgör en central referens. Strömbäck har också tillsammans med Frank Esser redigerat den läsvärda volymen *Mediatization of Politics* (Palgrave Macmillan, 2014). Andra centrala medieforskare som analyserat medialiseringens omfattning och djup är Stig Hjarvard i boken *The Mediatization of Culture and Society* (Routledge, 2013) samt Winfried Schulz i artikeln ”Reconstructing Mediatization as an Analytical Concept” (*European Journal of Communication*, 19:1, 2004)

Det analytiska ramverk som presenteras i detta kapitel bygger på vår bok *The Mediatization of Foreign Policy: Decisionmaking and Humanitarian Intervention* (Palgrave Macmillan, 2017). För ett annat bidrag som också studerar medialisering av utrikespolitik, men med särskilt fokus på hur medielogik och politisk logik kan förenas, rekommenderas Elsa Hedlings kommande avhandling i statsvetenskap (Lunds universitet, 2019). Hedling studerar för övrigt EU:s globala strategi och kommunicerandet av densamma som ett av sina empiriska nedslag.

Forskningen om ”public diplomacy” och digital diplomati överlappar på många sätt forskningen om utrikespolitikens medialisering. Lundaforskaren James Pamments bok *British Public Diplomacy and Soft Power* (Palgrave Macmillan, 2016) är ett exempel på ett verk som överbryggar dessa forskningsfält. Ett läsvärt översiktsverk kring ”public diplomacy” är *Digital Diplomacy: theory and practice* av Cornelia Bjola and Marcus Holmes (Routledge, 2015).

För intressanta reflektioner kring den Europeiska säkerhetsstrategin och EU:s globala strategi rekommenderas särskilt Nathalie Tocci artiklar. Tocci forskar inte enbart om EU:s utrikes- och säkerhetspolitik utan var även den tjänsteman på EEAS som höll i pennan under författandet av EUGS och hon har skrivit flera artiklar om processen bakom framtagandet av strategin och även gjort jämförelser med ESS. Se bland annat ”The making of the EU Global Strategy” (*Contemporary Security Policy*, 37:3, 2016).

Den Europeiska säkerhetsstrategin från 2003 kan nås här: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ro0004&from=EN>

EU:s globala strategi från 2016 kan nås här: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Populism som utmaning mot den liberala demokratin i Europa

av Sofie Blombäck

Folkomröstningen om Brexit och valet av Donald Trump till USA:s president, båda under 2016, har blivit startskottet till ett förnyat intresse för populism och vilka konsekvenser en ökad populism kan få för vår demokratiska ordning. 2017 präglades till stor del av en populistisk analys av de många valen som ägde rum i EU-länder. Skulle det populistiska Frihetspartiet bli största parti i Nederländerna? Skulle Marine Le Pen bli Frankrikes första högerpopulistiska president? I båda dessa fall förefaller den ”populistiska våg” som många fruktade faktiskt utebli. Samtidigt finns starka populistiska partier i flera europeiska länder, vilket aktualiserat frågan om vilka konsekvenser sådana partier får på dessa länders demokratiska styrelseskick. En eventuell ”populistisk våg” i EU kan också väntas få konsekvenser för EU:s roll i en världsordning under omvandling på två olika sätt. Ett ökat inflytande för populistiska partier och politiker i EU kan påverka innehållet i unionens gemensamma utrikespolitik, och kanske också viljan att överhuvudtaget bedriva en sådan politik. Ett EU präglad av populistiska tankegångar kan förväntas inta en annan position gentemot andra länder vad gäller allt ifrån migrationspolitik till frihandel. En bärande tanke i populismen är motstånd mot eliter och då EU ofta framställs som ett ”elit-projekt” är det svårt att se populistiska politiker ställa sig bakom försök att genom EU påverka utvecklingen i andra länder. Det andra sättet som populism kan påverka EU:s globala roll är mer indirekt, men kanske också mer fundamentalt. Stora framgångar för populistiska partier kan utmana själva EU-projektet i sig och därmed också kapaciteten för unionen

att vara en enad aktör på den globala arenan. Den rådande internationella instabiliteten kan också tänkas utgöra ett gyllene tillfälle för populister. Krisstämning är ett tacksamt klimat för populister i och med att de ofta lovar att lösa situationen när den etablerade eliten går bet.

Detta kapitel tar först ett steg tillbaka från den dagsaktuella politiken och diskuterar vad populism innebär och vilken relation populismen har till de europeiska ländernas demokratiska styrelseskick. Målet är inte att svara på frågan om populism är ”bra” eller ”dåligt”, utan kapitlet utgår från att förekomsten av populistiska partier i sig utgör en utmaning mot den rådande politiska ordningen. Frågan är i stället, hur ser förekomsten av och framgångarna för populistiska partier ut i Europa, givet de många parallella kriserna vi upplever? Vilka förutsättningar har de att kunna påverka hur EU utvecklas? För att besvara frågorna görs en kartläggning över de populistiska partier som finns i EU-länderna och sedan analyseras hur dessa utvecklats sedan början av 2010-talet. Kapitlet avslutas med en diskussion om handlingsrekommendationer som tar avstamp i att populistiska partier både kan ses som hot och väckarklocka för EU och dess medlemsländer. Om de inte förmår leverera politiska lösningar på problem som Brexit och migrationskrisen kommer de att fortsätta vara sårbara för populistiska utmaningar.

Vad innebär populism?

Det första steget är att diskutera vad populism är. Användningen av begreppet är utbrett, både inom politisk debatt, inom mediebevakningen och inom forskning, för att beskriva vitt skilda fenomen och ofta utan att specificera vad som menas med begreppet. Populism är notoriskt svårt att definiera, statsvetenskapliga forskare är inte ens överens om ifall populism är en politisk stil, en politisk strategi eller en politisk ideologi – och vad den i så fall innehåller. Begreppsförvirringen minskas inte av att populism ofta förekommer ihop med något annat, så som ”vänsterpopulism”, ”radikal högerpopulism” och så vidare.

Kärnan i populism, oavsett om vi ser den som en politisk stil eller som en ideologi, är dock tanken en motsättning mellan folket och eliten. Statsvetarna Cas Mudde och Cristóbal Rovira Kaltwasser har utförligt diskuterat denna grundbult i den populistiska världssynen, och dess konsekvenser. Folket är homogent och har ett gemensamt intresse och en gemensam vilja. Folket kan vara en viss etnisk eller nationell grupp, men lika gärna bara definieras som "vanligt folk". Eliten å sin sida kan bestå av såväl en ekonomisk som politisk elit, men politiker och etablerade partier ingår i regel i definitionen av eliten. Eliten står i närmast moralisk motsättning mot folket, skor sig i regel på folkets bekostnad och samarbetar ofta med grupper som inte räknas till "vanligt folk" på ett sätt som missgynnar folket. Grupperna som inte ingår i folket kan vara allt ifrån storföretag till etniska minoritetsgrupper. Den tyske statsvetaren Jan-Werner Müllers diskussion kring hur populism ska förstås belyser att populismen därmed blir anti-pluralistisk. Om det bara finns *ett* folk och *en* sann folkvilja, och folket moraliskt sett alltid har rätt finns inget behov av olika synpunkter eller en diskussion kring olika politiska alternativ. I den populistiska världsbilden finns därför inget utrymme för en legitim opposition när populisterna väl kommit till makten. Den som motsätter sig populisternas politik kan per definition inte ingå i folket. Müller sammanfattar populismens kärnbudskap med anspråket "vi och endast vi representerar det äkta folket".

Denna tämligen minimala definition av populism är just anledningen till att det går att hitta populisterna på olika sidor av det politiska vänster-högerspektrumet. Forskare brukar kalla populismen för en "tunn ideologi" eftersom den lämpar sig väl för att kombinera med annat ideologiskt innehåll. På så sätt finns ett samband mellan rörelser på vänsterkanten som anklagar eliten för att gå storkapitalismens ärenden, som till exempel vissa av de antikapitalistiska rörelserna som uppstått i USA efter finanskrisen, och nationalistiska rörelser som anklagar eliten för att tillåta invandring och ta minoritetsgruppers parti. I båda fallen är förlorarna "vanligt folk", även om de två typerna av populistiska rörelser definierar "vanligt folk" på olika sätt.

Tanken om att det finns *ett* folk, med *ett* gemensamt intresse innebär att det rent logiskt måste finnas ett enda rätt sätt att handla

i varje given politisk situation. På samma sätt finns bara två typer av aktörer, de som är med folket och de som är emot. Därför är populistiska rörelser ofta negativt inställda till förhandlingar och kompromisser inom politiken, och förespråkar istället enkla lösningar som utgår från sunt förnuft och folkets vilja eller intresse. Den som inte håller med om denna lösning, kan per definition inte agera i folkets intresse. Här kan såväl politiska meningsmotståndare som aktörer på internationell nivå (såsom EU-domstolen) ingå.

Många av dagens europeiska populistiska rörelser är starkt förknippade med sina ledare, från Geert Wilders som är ledare och enda partimedlem i nederländska Frihetspartiet till komikern Beppe Grillo som är frontfigur i italienska Femstjärnerörelsen. Statsvetaren Benjamin Moffitt är en av många forskare som uppmärksammat detta fenomen. Hans bok om populism som politisk stil fokuserar på just ledarna och den viktiga roll de spelar. Vid första anblick kan detta förefalla underligt, en typ av politisk rörelse som förespråkar folkligt styre och ogillar eliter, men samtidigt har starka ledarfigurer och inte sällan svag interndemokrati verkar inte gå ihop. Det finns också mycket riktigt exempel på populistiska rörelser som inte har en enda stark ledare. *The Populist Party* som hade en kort period av framgång i USA under 1800-talet är ett sådant exempel, *Occupy Wall Street*-rörelsen är ett annat. Dessa är dock undantag, rörelserna med en stark ledare är betydligt fler. Även om vi undantar det faktum att för att bli ett framgångsrikt parti krävs ett visst mått av organisation, vilket i sin tur kräver någon form av ledarskap, finns det en inneboende logik i de populistiska rörelsernas förkärlek för starka ledare. Eftersom det bara finns *en* folkvilja behövs egentligen inte en intern beslutsstruktur utöver en ledare som kan formulera, föra fram och helst implementera denna vilja. Resten av rörelsens roll är att stötta ledaren. Eftersom ledaren är uttolkaren av den sanna folkviljan blir all kritik, såväl intern som extern, illegitim. Ledarrollen blir därmed speciell inom de populistiska rörelserna. Ledaren måste givetvis vara en del av folket, inte av eliten, men måste samtidigt framstå som tillräckligt stark och effektiv för att inte utmanas i sin roll som uttolkare av folkets vilja. Ett sätt som populistiska ledare markerar sin folkliga förankring är genom att vägra följa konventioner för hur politiska

ledare förväntas se ut eller uppföra sig inom en viss given kontext. Donald Trump är ett utmärkt exempel på detta. Trots sin förmåga och sina nära band till olika elitgrupperingar i USA framställde han sig framgångsrikt som en "outsider" i förhållande till den politiska klassen. Under presidentvalskampanjen 2016 bröt han ständigt mot förväntningarna på hur en presidentkandidat "ska" vara.

Populism och demokrati

Populism som ideologi har svårt för representativ demokrati, eftersom den kräver en vald politisk elit. Därför förespråkar populistiska rörelser ofta direktkontakt mellan folket och ledaren, till exempel genom folkomröstningar och andra direktdemokratiska inslag. Samtidigt verkar de populistiska partier som det här kapitlet handlar om inom ramen för representativa, liberala demokratier i Europa. Det är få eller ingen av dem som uttalat förespråkar övergång till ett annat styrelseskick än den representativa demokratin. Däremot är flertalet givetvis kritiska till hur den representativa demokratin fungerar idag. Kritiken går ofta ut på att om den representativa demokratin verkligen fungerade som den ska så skulle ju folkviljan faktiskt genomföras och populisterna inneha regeringsmakten. Krav på större direktdemokratiska inslag och mindre makt till partierna förekommer, men det gör även krav på undanröjande av andra hinder som står i vägen för att folkets vilja ska genomföras.

Den starkaste populistiska utmaningen av den liberala demokratin har inte funnits i Europa, utan i Sydamerika, där populistiska rörelser med starka ledare i spetsen lett till nedmontering av rättsstaten och allt mer auktoritärt styre till exempel i Venezuela. Liknande drag finns dock också i Europa. I både Polen och Ungern har populistiska partier vunnit regeringsmakten och därefter genomfört reformer av rättsväsendet och mediasystemen som fått såväl opposition som övriga EU-länder att uttrycka oro för rättsstaten och det fortsatta demokratiska styrelseskicket. Ett annat exempel är att Brexit-förespråkare argumenterade för att det skulle leda till förbättrat folkstyre att lämna EU-domstolens jurisdiktion. Här framhölls representanterna

i det brittiska parlamentet som bättre uttolkare av folkviljan än en överstatlig domstol.

Utgör populism i sig därmed i det långa loppet en fara för demokratin? Forskningen ger inget entydigt svar på om populism och demokrati måste stå i motsättning till varandra, eller om det går att tänka sig att kombinera de två. Vissa forskare framhåller populism som ett *hot* mot demokratin, antingen givet de empiriska exempel som finns eller den inneboende svårighet att kombinera populismens tanke om en sann folkvilja med den pluralism som demokratiska styrelseskick förutsätter. Andra är något mer positiva och ser istället populismen som en slags *säkerhetsventil* eller *väckarklocka*. Populistiska rörelser uppstår enligt detta synsätt när de politiska partierna och ledarna blir allt för fjärran folket, men kan neutraliseras relativt enkelt om de etablerade partierna bemöter missnöjet på ett bra sätt. Slutligen påstår en del att populism kan *stärka* demokratin, till exempel genom att knyta tidigare politiskt apatiska medborgare till den politiska processen eller genom att utmana en elit som faktiskt blivit korrupt. Vilken av dessa positioner som intas beror till stor del på vilken inställning vi har till liberal och/eller representativ demokrati. Förespråkaren för radikal demokrati, som till exempel Chantal Mouffe och Ernesto Laclau, menar att all politik närmast ofrånkomligt har inslag av populism. En försvarare av strikt representativ demokrati är betydligt mer negativt inställd till populism. Även här spelar populismens förmåga att kombineras med andra ideologier och ståndpunkter roll. Det finns som tidigare påpekats populistiska rörelser som förespråkar begränsningar i de rådande demokratiska institutionerna eftersom de föredrar en stark ledare som utan hinder kan genomföra politik som ligger i folkets sanna intresse. Samtidigt finns andra populistiska rörelser som är starka förespråkare av ytterligare direktdemokratiska inslag. Dessa kan möjligtvis ses som ett hot mot den rådande representativa demokratis organisation, men knappast mot demokratin i sin helhet.

De olika sätten att se på populism möts dock i regel i åsikten att populism kan användas som ett tecken på (o)hälsa i demokratiska länders politiska liv. Hälsan tiger still, tänker vi. Finns det populister måste det finnas ett folkligt missnöje med den rådande ordningen.

Det finns dock forskare som inte helt skulle hålla med om den bedömningen, det finns till exempel forskning som visar att själva förekomsten av trovärdiga populistiska partier skapar en efterfrågan på populism. Statsvetaren Stijn van Kessels avhandling om populistiska partier är ett bra exempel på detta. Annan forskning pekar på att populistiska partier också kan forma sina egna förutsättningar, till exempel genom att försöka lyfta frågor som de kan politisera. Populism förknippas ofta med kris och många forskare argumenterar att populisterna ofta går framåt i tider av kris. Den tidigare refererade Benjamin Moffitt argumenterar för att krisen skapar ett tillfälle för populisterna, det finns ett akut problem som kräver en radikal och handlingskraftig lösning. Dessutom förstärks det populistiska narrativet om den korrupta eller inkompetenta eliten – de har haft ansvar för att leda landet och nu befinner det sig i kris. Det är dock inte så enkelt som att populistiska partier endast uppstår som ett resultat av att det finns kriser i ett samhälle. Populister kan ”skapa” kriser för att de behöver dem. Detta ska alltså inte tolkas som att populistiska ledare medvetet skapar problematiska situationer, utan som att de identifierar tänkbara problem, något som finns i varje samhälle, och formulerar en berättelse om att problemet utgör en kris. Krisen drabbar folket, och är orsakad eller förvärrad av eliten. Enda sättet att lösa krisen är att byta ut eliten mot ett folkligt styre, givetvis i form av det populistiska partiet eller den populistiska ledaren. Om detta är en framgångsrik strategi bestäms givetvis till stor del av hur många som delar problemformuleringen och håller med om att den utgör en kris.

Oavsett om vi anser att kriserna är skapade eller ”naturligt förekommande”, präglas samhällsdebatten i Europa under mitten av 2010-talet av en rad olika kriser – global finanskris, flyktingkris och inte minst Brexit som kris för EU. Dessutom varnar många, inklusive många politiker, för en ”lågintensivare” kris i form av urholkat förtroende för etablerade partier och politiker (se bland annat *Europaperspektiv 2017: Tilliten i EU vid ett vägskäl*). Alla dessa teman återkommer mycket riktigt i olika populistiska partiers retorik, även om det i fallet Brexit förstås snarare är utträdet ur EU som framhålls som en lösning på en kris för Storbritannien. Om det är så att kriser är en bra möjlighet för populistiska partier borde perioden

alltså varit gynnsam. Frågan är om det är på det viset och om det i så fall fått konsekvenser för hur de politiska systemen fungerar i EU och dess medlemsländer?

Populistiska partier och det europeiska samarbetet

Innan vi kan gå in på svaret till dessa frågor behöver vi dock säga några ord om hur populistiska partier rent teoretiskt hänger ihop med EU:s utveckling. Utgångspunkten är fortfarande diskussionen om hur populism och (liberal, representativ) demokrati hör ihop. Vi kan nämligen se på EU som ett samarbete mellan liberala demokratier, men organisationen i sig har också utvecklat statsliknande drag. Även om unionen inte är en stat i egentlig mening fungerar EU alltså delvis som en liberal demokratisk stat. I de fall när EU inte fungerar som en liberal demokratisk stat är det i regel för att medlemsstaterna har kvar bestämmandemakten, alltså en uppsättning på 28 (mer eller mindre) liberala demokratier som förhandlar sinsemellan.

På båda dessa nivåer kan populistiska partier vara en utmaning. Dels i form av EU-skeptiska partier, som i regel är populistiska, som ifrågasätter EU:s rådande politiska ordning utan att för den sakens skull ifrågasätta hur medlemsstaternas system fungerar, dels i form av populistiska partier på nationell nivå som utmanar den liberala, representativa demokratin i medlemsstaterna. Det finns som tidigare påpekats en stor mängd forskning om relationen mellan populism och demokrati. I Mudde och Rowira Kaltwassers forskning om populism och demokrati visar det sig att etablerade demokratier har en relativt god motståndskraft mot den utmaning som populismen medför. Där kan populisterna förändra den förda politiken, till exempel genom att föra upp känsliga frågor på dagordningen, men inte i grunden ändra hur det politiska systemet fungerar. Etablerade institutioner, som rättsväsende, regelbundna val och medier är bara några exempel på aktörer som står emot förändringstrycket från populistiska ledare och partier. Icke-konsoliderade demokratier är däremot känsligare för utmaningen från populistiska partier. Om till

exempel en populistisk ledare kommer till makten, finns risken att systemet utvecklas i auktoritär riktning.

EU är ett specialfall här, även om de flesta av medlemsstaterna är etablerade demokratier är inte EU i sig självt det. Sina statsliknande drag till trots är inte EU en stat, utan ett samarbete mellan stater och det är i slutänden medlemsstaterna som avgör vad som händer med samarbetet. Dessutom är EU:s politiska styrelseskick inte konsoliderat. Det finns grupper i alla medlemsstater som ifrågasätter att det överhuvudtaget är bra att ha en union, och en ännu större opinion som ifrågasätter att EU ska styras just så som det görs idag. Brexit är ett exempel på det förra, de många förändringarna av EU:s institutionella uppbyggnad (såsom Europaparlamentets ökade inflytande över EU:s lagstiftning) är exempel på det senare. Vi kan alltså tänka oss att hur EU i sig är uppbyggt och fungerar kan förändras av populistiska aktörer. Flera populistiska partier kräver till exempel folkomröstningar om att deras respektive land ska dra sig ur EU. Ett EU utan Frankrike, vilket populistiska *Front National* vill se, skulle vara en annan organisation än dagens EU. Populistiska partier på vänsterkanten driver i och för sig också ofta krav på utträde, men där finns också krav på reformer för att göra EU mer ”demokratiskt”, till exempel genom minskade befogenheter för EU-kommissionen eller EU-domstolen.

Vi kan också tänka oss att EU är ett av de känsliga ämnen som det politiska etablissemangen i medlemsstaterna undviker att ta upp, vilket skapar förutsättningar för populistiska partier att lyfta frågan. Detta har vi sett i flera av EU:s tidiga medlemsstater där man länge utgick från att det fanns en så kallad ”tillåtande konsensus” (*permissive consensus*) som tillät de politiska ledarna att för landets räkning sköta den europeiska integrationen. Från befolkningen förväntades inte något större intresse eller entusiasm för integrationsprojektet, men så länge samarbetet levererade bra resultat i form av ekonomisk tillväxt förväntades inte heller några större invändningar. Det rådde dessutom konsensus bland de etablerade partierna om att integrationen var önskvärd, vilket ledde till en avsaknad av offentlig debatt. I flera av dessa länder, till exempel Nederländerna, Frankrike och Tyskland, har frågan om EU-medlemskap sedermera politiserats av

populistiska partier. Det mest påtagliga exemplet är givetvis Brexit. Även om folkomröstningen initierades av det konservativa partiet i Storbritannien har framgångarna för UKIP i Europaparlamentsval och avhopp från det konservativa partiet till UKIP i det brittiska underhuset säkerligen spelat in i det beslutet. Förutom mer drastiska förändringar som att dra sig ur samarbetet kan en sådan politisering också tvinga fram en restriktivare hållning till utökad integration inom EU.

Vi ser alltså dubbla vägar där populistiska partier i grunden skulle kunna utmana EU-samarbetet. Utmaningen här består inte i att underminera den liberala demokratiska ordningen, till exempel genom att försvaga rättsstaten eller pressfriheten, utan i att utmana själva idén om att vi ska ha en europeisk union och att den ska fungera så som den gör idag. Som tidigare påpekats borde det klimat av kris som till stor del präglat perioden innan och efter Europaparlamentsvalet 2014 utgöra en möjlighet för populistiska partier att locka fler väljare. Ett stort väljarstöd är givetvis en förutsättning för att kunna utöva inflytande. Att sja om huruvida populistiska partier faktiskt i grunden kommer att kunna utmana det rådande politiska läget i EU ligger utanför vad som är möjligt att göra i detta kapitel, men som ett steg på vägen ska jag besvara frågan om hur stor den populistiska närvaron är dels i EU:s beslutsfattande institutioner, dels i medlemsstaterna. I medlemsstaterna kan vi dessutom se om populistiska partier har ökat över tid, givet Brexit-omröstningen, den pågående flyktingkrisen och andra kriser som diskuteras. När det gäller de populistiska partiernas närvaro i Europaparlamentet får vi inte "facit" av de senaste årens krisretorik förrän sommaren 2019, men det är värt att notera att redan 2014 var något av ett rekordval för populistiska partier på både höger- och vänsterkanten.

Vilka är de populistiska partierna?

Innan jag kan säga något om hur framträdande roller högerpopulistiska partier har inom EU och dess medlemsländer behöver det klargöras vilka partier som faktiskt avses. Precis som med innebörden av

ordet ”populism” debatteras både inom och utanför akademien om vilka partier som faktiskt är populistiska. Vi får mycket lite vägledning från partierna själva, det är många som inte vill beskriva sig själva som populisterna eftersom ordet har en negativ konnotation. I vissa fall kan vi ändå få viss vägledning av partiernas namn, till exempel det slovakiska partiet Vanligt Folk och Oberoende Individer eller tjeckiska Missnöjda Medborgares Aktion som både antyder att de företräder just ”vanligt folk”. I andra fall ger namnen mycket mindre hjälp. Många europeiska länder har ett Folkparti, där namnet ofta är tänkt att signalera att partiet vill samla hela folket, utan hänsyn till exempel klass. Men det innebär inte alltid att detta ”folk” står i motsats till en ”elit”. De svenska Liberalerna, som fram till 2015 ju hette Folkpartiet, ingår i gruppen folkpartier som inte är populistiska. Andra partier med liknande namn, som Dansk Folkeparti och Folkpartiet Vårt Slovakien, brukar däremot räknas som populistiska. Dessutom är det som tidigare påpekats mycket sällsynt med renodlat populistiska rörelser, populismen kombineras med någon annan fråga eller ideologi. Det innebär att det finns vänsterpartier som är populistiska, trots att många vänsterpartier inte är det. På andra sidan av det politiska spektrumet finns de högerpopulistiska partier som vi kanske oftast tänker på när vi diskuterar populism, men inte heller alla partier på yttersta högerkanten är populisterna. Renodlat fascistiska eller nazistiska rörelser brukar till exempel inte räknas in bland populisterna, eftersom de ofta saknar just den dominerande tanken om en motsättning mellan vanligt folk och en korrupt elit.

Slutligen är det svårt att se populism som ett drag som partier antingen har eller inte. De flesta partier har i någon grad populistiska inslag eller använder ibland populistiska budskap eller strategier. För att identifiera gruppen ”populistiska partier” måste vi därför ta ställning till vad som krävs för att ett parti ska anses vara tillräckligt populistiskt för att räknas in i gruppen. I detta kapitel använder jag mig av en minimalistisk definition som tar fasta på just den tudelning av folk och elit som förenar populisterna, oavsett om de kombinerar populism med höger- eller vänsterideologi eller med någon annan fråga. Populistiska partier är dem som ofta och konsekvent lyfter fram tanken om att det finns ett homogent folk som befinner sig i

motsättning till en lika homogen och dessutom korrupt elit, och att politiska beslut bör utgå från folkviljan utan att filtreras via elitens institutioner, som till exempel de etablerade politiska partierna.

Att göra en genomgång av samtliga partier i Europa och avgöra om de är populistiska eller inte skulle vara ett mycket omfattande arbete, och är därför inte möjligt att genomföra inom ramen för detta kapitel. Istället lutar jag mig mot andra forskares bedömningar, i första hand van Kessells kartläggning av populistiska partier, som bland annat baserar sig på surveyundersökningar av experter. Studien använder en definition som liknar den som används här och täcker in populistiska partier från såväl höger- som vänstersidan. Då kartläggningen endast sträcker sig till 2013 har den uppdaterats med partier som uppstått eller fått sina första valframgångar i perioden 2014–2017. För att avgöra om ett givet parti ska räknas som populistiskt används forskares beskrivningar av partiet. I tveksamma fall har regeln varit att vara så inkluderande som möjligt, för att inte riskera att underskatta antalet populistiska partier och deras röststöd.

Tabell 1 visar att populistiska partier valts in i det nationella parlamentet och/eller i Europaparlamentet i 24 av EU:s 28 medlemsstater. I de flesta av länderna finns ett eller två populistiska partier men i Bulgarien har hela sex populistiska partier fått representation vid åtminstone något tillfälle under den aktuella perioden. Antalet partier är dock mindre intressant än det inflytande de har, både i form av röststöd och i innehav av poster i regeringar eller andra maktpositioner. I nästa avsnitt diskuterar jag populistiska partier i själva EU, och i det därefter följande diskuterar jag partierna på medlemsstatsnivå.

TABELL 1. POPULISTISKA PARTIER I EU:S MEDLEMSLÄNDER 2010–2017

Belgien	Flamländskt Intresse (Vlaams Belang)
	Deckers Lista (Lijst Dedecker)
Bulgarien	Attack (Ataka)
	Medborgare för en Europeisk Utveckling av Bulgarien (GERB)
	Lag, ordning och rättvisa (Red, zakonnost i spravedlivost)
	Nationella Fronten för Bulgariens Räddning (NFSB)
	Bulgarien Utan Censur (BBZ)
	Vilja (Volya)
Danmark	Dansk Folkeparti
Estland	Estniska Frihetspartiet (Eesti Vabaerakond)
Finland	Sannfinländarna (Perussuomalaiset)
Frankrike	Nationella Fronten (Front National)
Grekland	Populär Ortodox Samling (LAOS)
	Radikalvänsterns Koalition (SYRIZA)
	Självständiga Greker (ANEL)
Irland	Sinn Féin
Italien	Lega Nord
	Forza Italia/Frihetens Folk (FI/Popolo della Libertá)
	Femstjärnerörelsen (Movimento 5 Stelle/M5S)
Kroatien	Kroatiska arbetarpartiet (Hrvatski laburisti – Stranka rada/CL-LP)
	Kroatiska Rättighetspartiet (Hrvatska stranka/HSP-AS)
	Mänsklig Sköld (Zizi)
Lettland	Till Lettland från Hjärtat (No sirds Latvijai/NsL)
Luxemburg	Alternativt Demokratiskt Reformparti (ADR)
Nederländerna	Frihetspartiet (Partij voor de Vrijheid)
	Forum för Demokrati (Forum voor Democratie)
Polen	Lag och Rättvisa (PiS)
	Kukiz'15
	Nya Högerns Kongressparti (KNP)

Rumänien	Storrumänska Partiet (Partidul România Mare / PRM)
	Folkpartiet Dan Diaconescu (PP-DD)
	Unionen Rädda Rumänien (Uniunea Salvați România / USR)
Slovakien	Slovakiska Nationalistpartiet (Slovenská národná strana / SNS)
	Vanligt Folk och Oberoende Individer (OLaNO)
	Folkpartiet Vårt Slovakien (KLsNS)
	Vi är Familj (Sme Rodina)
Slovenien	Slovenska Nationalistpartiet (Slovenska nacionalna stranka / SNS)
Spanien	Vi Kan (Podemos)
Storbritannien	Brittish National Party (BNP)
	UK Independence Party (UKIP)
Sverige	Sverigedemokraterna
Tjeckien	Missnöjda Medborgares Aktion (Akce nespokojených občanů / ANO)
	Direktdemokratis Gryning (Úsvit přímé demokracie)
Tyskland	Vänstern (Die Linke)
	Alternativ för Tyskland (AfD)
	Piratpartiet
Ungern	Fidez - Ungerska medborgarunionen
	Rörelsen för ett Bättre Ungern (Jobbik)
Österrike	Österrikiska Frihetspartiet (FPÖ)
	Team Stronach (TS)

Källa: van Kessel (2015) och författaren.

Den direkta utmaningen: populisterna i EU:s institutioner

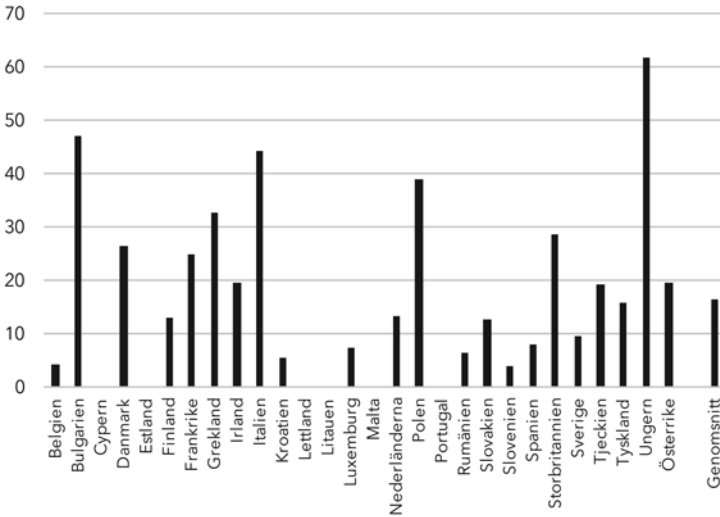
Med undantag för Europaparlamentet är populistiska partier och politiker nästan helt frånvarande från de flesta av EU:s mest centrala institutioner. Det finns i regel inga populistiska politiker i EU-kommissionen, EU-domstolen eller Europeiska centralbanken. En anledning till att det ser ut så är att dessa poster är indirekt utsedda och det är därmed medlemsstaternas regeringar som avgör vem som innehar dem. Vissa särskilt tunga poster, som kommissionens ordförande, höga representanten i utrikes- och säkerhetsfrågor och ordföranden för Europeiska rådet utses av medlemsstaterna gemensamt. Populistiska politiker brukar inte vara framgångsrika under sådana förutsättningar (här är det ju bokstavligen talat den elit som dessa politiker motsätter sig som utser makthavarna). Med tanke på att många populistiska partier motsätter sig EU-medlemskapet är det inte heller självklart att deras företrädare söker sig till sådana poster, men det förekommer försök. Ett exempel på detta är det grekiska partiet *Syrizas* ledare Alexis Tsipras som kandiderade till posten som kommissionens ordförande 2014. Kampanjen var inte framgångsrik så till vida att Tsipras inte blev invald i kommissionen, men den lyckades ändå samla många partier och rörelser på vänsterkanten i flera europeiska länder bakom en gemensam kandidat från ett populistiskt parti.

I Ministerrådet och Europeiska rådet är situationen delvis annorlunda. Eftersom populistiska partier länge varit utestängda från regeringsmakten i de flesta medlemsstater, har de också varit frånvarande från de organ som består av regeringsmedlemmar. I takt med att populisterna kommit till regeringsmakten i ett antal medlemsstater har detta dock givetvis förändrats. Exempel inkluderar Viktor Orbán från ungerska *Fidesz*, Silvio Berlusconi från Italien och den tidigare nämnde Tsipras som sedan 2015 är premiärminister i Grekland. Ännu finns mycket lite systematisk forskning om vilket inflytande de populistiska politikerna faktiskt har inom Ministerrådet, givetvis är det beroende av vilket medlemsland de representerar och hur framgångsrika de är i att bygga allianser med andra länder. Att det kan skapa spänningar

fick vi se exempel på när den före detta polske premiärministern Donald Tusk skulle väljas om till posten som Europeiska rådets ordförande under våren 2017. Polens nya premiärminister, Beata Szydło från populistiska Lag och Rättvisa, motsatte sig valet kraftigt, trots att det finns en tradition att respektera de utnämningar som tidigare regeringar gjort. För ett populistiskt parti är dock den typen av tysta överenskommelser förkastliga, eftersom de utgör exempel på när eliten fattar beslut för att ömsesidigt gynna varandra.

Mest talrika är de populistiska partierna dock i Europaparlamentet. Ända sedan det första direkta valet till Europaparlamentet hölls 1979 har det uppmärksammats att partier som inte är i regeringsställning, små partier och partier som inte är etablerade ofta klarat sig bättre i Europaparlamentsval än i nationella val. Fenomenet brukar förklaras med att de europeiska valen är en sorts andra rangens nationella val. Väljare, partier och medier bryr sig mindre om Europaparlamentsval än om nationella val och resultaten tolkas utifrån den nationella politiska situationen. Därför vågar väljare chansa på oprövade kort, eller proteströsta för att uttrycka frustration med de etablerade partierna när det är val till Europaparlamentet. Idén om att applicera andra rangens val-teorin på Europaparlamentsval lanserades av de tyska statsvetarna Karlheniz Reif och Hermann Schmitt och har diskuterats i otaliga vetenskapliga publikationer sedan tidigt 1980-tal. Min egen forskning visar till exempel att det är ovanligt att helt nya partier når sina första framgångar på den europeiska arenan. Ser vi på de populistiska partierna i tabell 1 är det bara sju som valdes in i Europaparlamentet innan de valdes in i sitt nationella parlament. Men även om det råder debatt om huruvida EP-val är andra rangens nationella val visar forskning att det faktiskt är så att icke-etablerade partier klarar sig bra och regeringspartierna förlorar. Därmed kan vi också förvänta oss att populistiska partier klarar sig bra, eftersom de med några få undantag passar väl in på den beskrivningen.

I Europaparlamentsvalet 2014 fick populistiska partier ungefär 16 procent av rösterna i genomsnitt i EU:s medlemsländer, men variationen är stor mellan länderna. Figur 1 visar hur stor andel röster de populistiska partierna fick sammanlagt i var och en av medlemsstaterna. I fem länder fick inget populistiskt parti röster, medan i fem

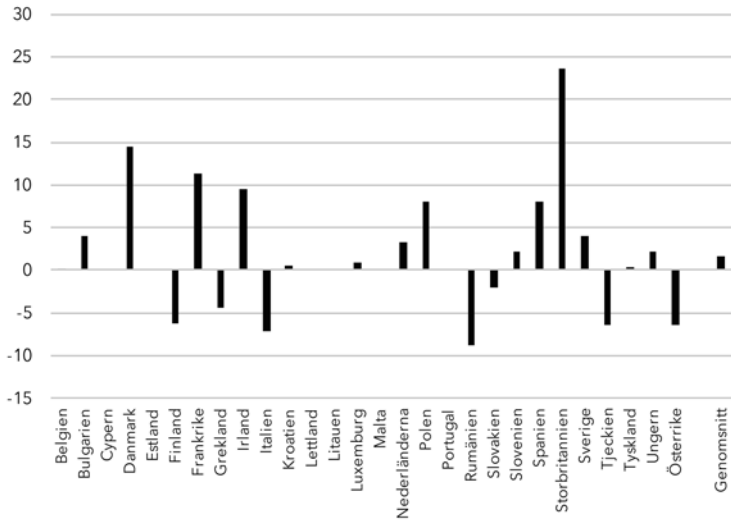


FIGUR 1. ANDEL RÖSTER PÅ POPULISTISKA PARTIER EUROPAPARLAMENTSVALET 2014

Källa: Parliaments and governments database (www.parlgov.org). Siffrorna representerar den samlade andelen röster på samtliga populistiska partier som varit representerade i Europaparlamentet eller det nationella parlamentet i EU:s medlemsstater under 2010-2017 (se tabell 1) i Europaparlamentsvalet 2014.

andra länder gick mer än en tredjedel av rösterna till populisterna. I den senare gruppen ingår Italien, Polen, Grekland och Ungern, som alla haft populistiska regeringar. Andra länder med höga siffror är Danmark, vilket avspeglar ett högt resultat för Dansk Folkeparti, och Storbritannien där EU-skeptiska och populistiska UKIP blev största parti.

Är det då så att det går extra bra för populistiska partier i Europaparlamentsval? I Figur 2 visas skillnaden mellan det senaste nationella valet i respektive land innan 2014 och Europaparlamentsvalet. Även här finns stora skillnader länderna emellan. Allra störst är skillnaden i Storbritannien, där UKIP som tidigare påpekats blev största parti i EP-valet men bara fick några enstaka procent av rösterna i det nationella valet 2010. Det finns även flera länder där de populistiska partierna fick lägre andel röster i EP-valet, till exempel Rumänien, Tjeckien, Österrike, Finland och Italien. Tyskland är ett intressant fall, även om skillnaden i röstandel för de populistiska partierna var



FIGUR 2. SKILLNAD I RÖSTSTYRKA FÖR POPULISTISKA PARTIER MELLAN NATIONELLA OCH EUROPAPARLAMENTSVAL 2010–2014

Källa: Parliaments and governments database (www.parlgov.org). Siffrorna representerar den samlade andelen röster på samtliga populistiska partier som varit representerade i Europaparlamentet eller det nationella parlamentet i EU:s medlemsstater under 2010–2017 (se tabell 1) i Europaparlamentsvalet 2014 minus andelen röster på samma partier i det senast föregående nationella parlamentsval i respektive land.

liten mellan de två valen blev två nya populistiska partier invalda i Europaparlamentet. För ett av dem är dock förklaringen att den tidigare femprocentspärren avskaffades i Tyskland, just när det gäller val till Europaparlamentet. Alternativ för Tyskland (AfD) fick över sju procent av rösterna och hade alltså fått representation även utan denna förändring av reglerna, men det samma gäller inte Piratpartiet som med endast 1,4 procent fick ett av Tysklands 96 mandat. Sammantaget bekräftas bilden att populistiska partier klarar sig bättre i Europaparlamentet, men skillnaden är liten. På aggregerad nivå skiljer det bara 1,6 procentenheter mellan de två grupperna av valresultat.

Det finns alltså en viss närvaro av populistiska aktörer i själva EU-institutionerna och även om den är begränsad återfinns populisterna i de två organ som faktiskt stiftar EU:s lagar (Europaparlamentet

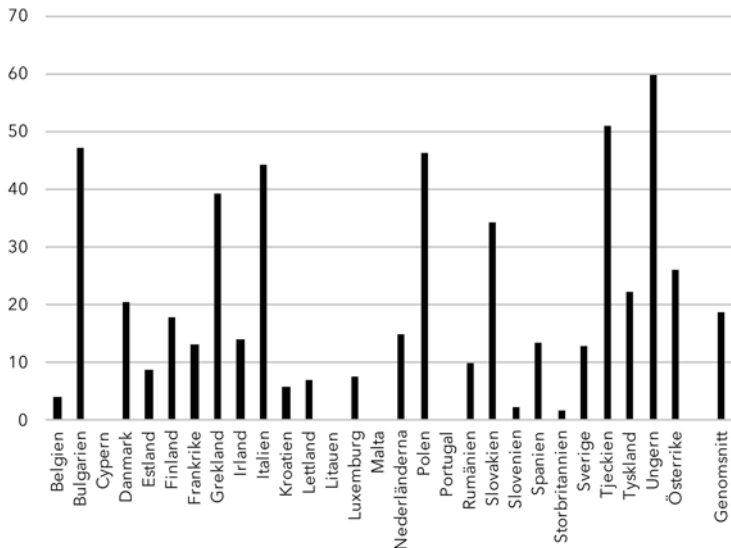
och EU:s ministerråd). Genom sin närvaro där har de populistiska partierna möjlighet att påverka den politik som EU driver, genom att påverka lagar och budget. Det finns också en viss teoretisk möjlighet att själva samarbetet kan drivas i en annan riktning, genom krav på olika åtgärder för att minska det demokratiska underskottet till exempel. Särskilt parlamentet har en historia av att driva krav på hur institutionerna bör vara utformade, även om de formellt sett inte har beslutsmakt i frågan. Än så länge har inte populistiska partier förmått göra detta, delvis för att de är långt ifrån att ha majoritet i någon av de beslutande församlingarna, delvis för att de populistiska partierna inte är samlade i en gemensam grupp med en gemensam linje (se till exempel Ann-Catherine Jungars kapitel i *Europaperspektiv 2015: Välfärdsgapet – EU:s sociala utmaning*). Det finns stora gradskillnader mellan de populistiska partierna och de delar varken vänsterhögerideologi eller inställning till EU.

Ska populismen på allvar kunna utmana den liberala demokratiska ordning som råder i dagens EU måste det dock ske på medlemsstatsnivå. Ska det ske en förändring i grunden av EU-samarbetet krävs att medlemsstaterna driver frågan.

Den indirekta utmaningen: populisterna i medlemsstaterna

Förutom att det är relevant att studera populisterna på den nationella nivån för att kunna säga något om deras möjlighet att utmana EU:s politiska styrelsesätt är det givetvis också viktigt utifrån utvecklingen inom de enskilda medlemsstaterna. Även om vi förväntar oss att etablerade demokratier har en god motståndskraft mot den populistiska utmaningen är riskerna större om demokratin utmanas eller urholkas på nationell nivå.

Figur 3 visar hur stor andel av rösterna som populistiska partier har fått i det senaste nationella valet i EU:s medlemsländer. Genomsnittet ligger strax under 19 procent, alltså något högre än i senaste Europaparlamentsvalet, vilket motsäger tesen om att populistiska partier ska klara sig bättre i europeiska val än i nationella val. Detta

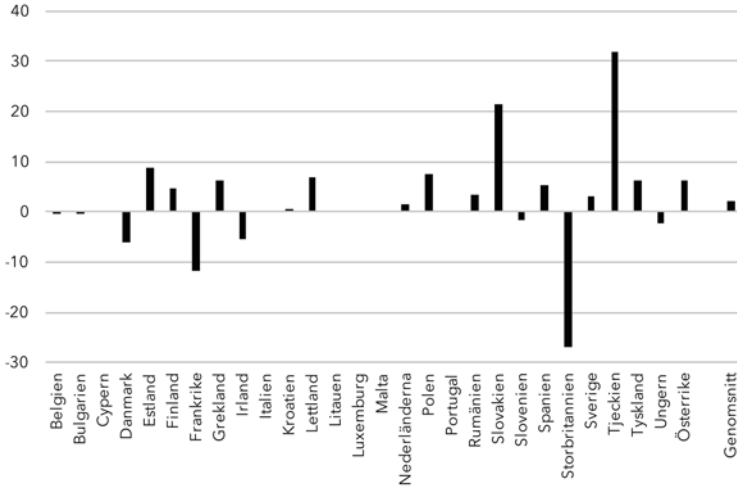


FIGUR 3. ANDEL RÖSTER PÅ POPULISTISKA PARTIER I SENASTE NATIONELLA VALET

Källa: Parliaments and governments database (www.parlgov.org). Siffrorna representerar den samlade andelen röster på samtliga populistiska partier som varit representerade i Europaparlamentet eller det nationella parlamentet i EU:s medlemsstater under 2010-2017 (se tabell 1) i det senaste nationella parlamentsvalet, till och med oktober 2017.

kan ha två skäl, det ingår här ett antal nya partier som bildats efter Europaparlamentsvalet, och då principen varit att hellre inkludera än exkludera gränsfall kan det ha inkluderats partier som inte skulle kommit med givet det mer rigorösa förfarandet med expertundersökningar som gjorts för partierna som fanns innan 2013. Den andra tänkbara förklaringen är att det faktiskt finns en så kallad ”populistisk våg”, kanske i spåren av de kriser som präglade EU under 2014-2017. Om vi närmare studerar de länder där det skett en förändring är bilden blandad, det finns både tydliga fall av ökat stöd för flera partier och ökningarna som helt beror på ett enda nytt parti.

De länder där de största ökningarna har skett är Slovakien och Tjeckien. I Tjeckien, fick två nya populistiska partier representation och Missnöjda Medborgares Aktion (ANO) blev största partiet med



FIGUR 4. SKILLNAD I RÖSTSTYRKA FÖR POPULISTISKA PARTIER MELLAN EUROPAPARLAMENTS- OCH NATIONELLA VAL 2014–2017

Källa: Parliaments and governments database (www.parlgov.org). Siffrorna representerar den samlade andelen på samtliga populistiska partier som varit representerade i Europaparlamentet eller det nationella parlamentet i EU:s medlemsstater under 2010–2017 (se tabell 1) i det senaste nationella parlamentsvalet i respektive land minus andelen röster på samma partier i Europaparlamentsvalet 2014.

nästan 30 procent av rösterna. Sammantaget fick de populistiska partierna 51 procent av rösterna. ANO:s ledare Andrej Babiš blev landets näste premiärminister. I Slovakien fick populisterna i parlamentsvalet 2016 mer än 20 procentenheter högre andel röster än i Europaparlamentsvalet 2014. Här ingår ett nytt parti, Vi är Familj (*Sme Rodina*), men även de tre populistiska partier som ställde upp i valet 2014 fick samtliga högre andel röster i det nationella valet 2016, så i Slovakien går att tala om ett mycket framgångsrikt val för populistiska rörelser. Hela den estniska ökningen däremot, beror på ett nytt parti, Estniska Frihetspartiet som är svårare att klassificera eftersom det bildades mycket kort inpå valet och inte har varit föremål för särskilt mycket forskning. Här kan vi inte lika entydigt slå fast att det rör sig om en ökad nivå av populism. Även i Lettland

beror hela ökningen på ett nytt parti, Från Hjärtat till Lettland, som kampanjade med ett budskap om större öppenhet i politiken. I Spanien har det vänsterpopulistiska *Podemos* gått framåt, medan det i Polen är både regeringspartiet Lag och Rättvisa och nya antietablissemangsrörelsen *Kukiz'15* under ledning av musikern Pawel Kukiz som ökar. I det österrikiska valet i oktober 2017 gick Frihetspartiet något framåt, och fick en vågmästarroll i parlamentet. I Tyskland, slutligen, fick Alternativ för Tyskland, som från början främst var ett EU-skeptiskt parti, över 12 procent av rösterna och tog sig därmed med god marginal över femprocentsspärren.

Slutligen bör det givetvis påpekas att det också finns länder där de populistiska partiernas närvaro är lägre än den är i Europaparlamentet. Såväl Storbritannien som Frankrike uppvisar det klassiska mönstret med kraftigt lägre stöd för populistiska partier i nationella parlamentsval. Här är det viktigt att komma ihåg att valsystemen spelar roll. De flesta EU-länder har proportionella valsystem i båda typerna av val, så reglerna skiljer sig mycket lite åt mellan nationella och europeiska val. Frankrike och Storbritannien har däremot olika varianter av majoritetsvals-system i de nationella valen. Enkelt sett kan man säga att majoritetsvals-system tenderar att gynna stora partier, och missgynna icke-etablerade partier. Även här spelar Brexit-omröstningen en viktig roll, parlamentsvalet i Storbritannien 2017 ägde rum efter att beslut fattats om att landet skulle lämna EU, och UKIP hade därmed förlorat sin viktigaste fråga.

Parlamentsnärvaro är dock inte tillräckligt för att på allvar kunna utmana eller förändra det politiska systemet. För att kunna göra den typen av förändringar, antingen inom landet eller i landets EU-politik, krävs innehav av regeringsmakten och gärna också egen majoritet för de populistiska partierna i parlamentet. Som tidigare påpekats har populistiska partier och politiker lyckats uppnå detta i några av EU:s medlemsländer. Ett av de tidiga fallen var Italien, där en stor politisk korruptionsskandal i mitten av 1990-talet fick det etablerade partisystemet att skaka och banade väg för populistiska partier som *Lega Nord* och *Forza Italia*. *Forza Italias* partiledare Silvio Berlusconi, som vid flera tillfällen innehåft premiärministerposten, har anklagats för såväl korruption som för att använda sitt privata medicimperium

för att stärka sin position. Samtidigt har perioden då de populistiska partierna innehaft makten präglats av flera institutionella reformer, av till exempel valsystemet, vilket var en del av partiernas vallöften när de gick till val mot de etablerade, korruptionsbefläckade partierna som tidigare innehaft makten i årtionden. Ett annat relativt tidigt fall var Österrike, där Österrikiska Frihetspartiet under Jörg Haiders ledning ingick i en koalitionsregering med Österrikiska Folkpartiet i början av 2000-talet. De övriga EU-länderna reagerade starkt på detta, eftersom det utgjorde det första fallet av att ett högerpopulistiskt parti ingått i en regering. Partiets tid vid makten innebar dock inte några förändringar av själva det politiska systemet i Österrike på en institutionell nivå. Däremot bidrog partiets tid vid makten till att luckra upp det kontroversiella ”proporz-systemet”, där de två stora etablerade partierna fördelade många viktiga poster inom det österrikiska samhället mellan sig. När det gäller förändringar i hur EU fungerar var konsekvensen av FPÖ:s regeringsmedverkan att unionen utarbetade ett förfarande för hur medlemsstaterna ska agera om något land bryter mot unionens grundläggande värderingar om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna. Det rör sig alltså snarast om ett fördjupande av samarbetet, vilket kanske inte är vad vi föreställer oss när vi tänker på populistiska partiers påverkan på EU-samarbetet.

Detta protokoll för hur medlemsstaterna ska agera när något land befaras bryta mot de demokratiska värderingarna har testats av utvecklingen i två andra länder med populistiska partier i regeringsställning. I Ungern har *Fidesz* stor majoritet i parlamentet, vilket de använt till att genomföra ett flertal reformer av bland annat lagar som reglerar medier och civilsamhällets roll. Polen har, sedan Lag och Rättvisa vann valet, genomfört flera kontroversiella lagändringar som bland annat minskar rättsväsendets självständighet. Detta är alltså två exempel på länder där populistiska partier med stark närvaro i parlament och regeringsställning på allvar utmanar det politiska systemet och dess institutioner. Även på EU-nivå har det satt sina spår i samarbetet, då de andra medlemsstaterna är starkt kritiska mot utvecklingen i de båda länderna. Hittills har kritiken dock inte föranlett ettdera landet att backa från sina reformer, och det finns

ingen enighet om att använda de sanktionsmedel som tagits fram.

Mer utmanande för själva EU-samarbetets form är kanske den stora valframgången för *Syriza* i Grekland, eftersom partiet motsatte sig de besparingsåtgärder som krävts för att landet ska beviljas nödlån och som därmed riskerade hela Eurosamarbetet. Sedan partiet vunnit valet har det dock genomdrivit flertalet av de åtgärder som EU och IMF krävde, utan att för den sakens skull sluta vara kritiska mot dessa institutioner. Det är fortfarande, i början av 2018, inte klart hur denna situation kommer att sluta.

Är populismen i EU en växande utmaning?

Detta kapitel har kartlagt de populistiska partierna i EU, för att svara på frågan hur stor förekomsten av sådana partier faktiskt är. Dessutom har det diskuterats hur populistiska partier kan utgöra en utmaning för den rådande politiska ordningen i såväl EU som dess medlemsstater. Det är viktigt att framhålla att populism inte är ett marginellt fenomen inom EU. Den stora majoriteten av medlemsländerna har minst ett populistiskt parti representerat i sitt nationella parlament och drygt 16 procent av rösterna gick till populistiska partier i det senaste Europaparlamentsvalet. Men det är också viktigt att framhålla att variationen mellan EU:s länder är stor. Cypern, Malta, Litauen och Portugal saknar helt populistiska partier medan i Ungern innehar *Fidesz* regeringsmakten och en tillräckligt stor egen majoritet i parlamentet för att på egen hand kunna ändra grundlagen. Utvecklingen går också mot en något ökad andel röster på populistiska partier. I Europaparlamentsvalet 2014 fick de något högre andel röster än de hade i det senaste föregående nationella valet, och 2017 har andelen ökat ytterligare något i de nationella parlamenten i genomsnitt.

För populismen som hot mot rådande liberal, representativ demokrati är resultaten också blandade. Trots att det i flera länder finns partier som vill ändra på det politiska systemet i högre eller lägre grad har de i majoriteten av fallen inte varit framgångsrika, antingen för att deras andel av rösterna är låg och/eller för att de etablerade partierna har uteslutit samarbete med dem. Dessutom är inte alltid

förändringar av det politiska systemet det främsta målet för flera av de populistiska partierna, får de en chans till inflytande väljer de hellre förändring i migrationspolicy, ekonomisk politik eller något annat. Inte heller på EU-nivå har det som beskrivits som en våg av framgång för populistiska partier satt något större avtryck på hur det politiska systemet fungerar.

Det finns dock undantag från denna generella trend av begränsat inflytande och det är viktigt att lyfta fram det reella hot mot rättsstatsprincipen och fria medierna som vissa partier i några av EU:s medlemsstater utgör. Ett annat exempel som återkommit genom hela kapitlet är Brexit, som åtminstone indirekt är ett resultat av framgångar för populistiska UKIP. Vad dessa exempel visar är att även om populistiska partier överlag har litet inflytande över de politiska systemen i EU finns det anledning att ta deras utmaning på allvar, för när de populistiska partierna får inflytande kan konsekvenserna bli stora.

Att bemöta utmaningen från populistiska partier kräver rätt sorts politik

Det har forskats och diskuterats hur liberala demokratier bör förhålla sig till utmaningen från populistiska aktörer under många år, utan att konsensus nödvändigtvis har uppnåtts. Men det finns fog för att hävda att populistiska partier mycket sällan försvinner om de ignoreras. Att demonisera dem spelar in i deras narrativ om sig själva som utmanare till en elit som inte vill dela med sig av makten. Att försöka tämja dem genom att ta med dem i regeringssamarbeten eller genom att ta över deras frågor har gett mycket varierande resultat. Detta beror åtminstone delvis på att populism sällan förekommer i ”ren” form som politiskt parti, utan som regel i kombination med något annat. Även om det inte finns något universalsätt att förhålla sig till populistiska partier är det värt att lyfta fram några punkter som är viktiga att komma ihåg i den fortsatta debatten kring populistiska partier, deras roll i demokratiska styrelseskick och deras påverkan på utvecklingen inom EU.

Det första är att vi bör låta bli att använda ordet populist som ett skällsord mot alla politiska motståndare. Den populistiska utmaningen består just i förmågan att politisera en verklig eller upplevd motsättning mellan ”politiken” och ”vanligt folk”, och är därmed något helt annat än partier som helt vill avskaffa demokratiska styrelseskick eller för den delen något helt annat än en politiker som betar sig opportunistiskt för att vinna röster. Eftersom gruppen populistiska partier till viss del överlappar andra grupper, till exempel höger- eller vänsterextrema partier är det lätt att klumpa ihop dem till en enda grupp när vi diskuterar partier på ytterkanterna av partisystemen. Populismen har dock, som jag har visat, en speciell sorts dynamik som är ett resultat av spänningen mellan ”folk” och ”elit”, och genom sin övertygelse om att folket är en homogen grupp med ett enda gemensamt intresse. Genom att inte överanvända ordet populism kan vi bevara det som ett användbart begrepp. Endast på det viset kan det hjälpa oss förstå hur ett populistiskt parti, en rörelse eller politiker fungerar och resonerar.

En relaterad rekommendation, är att skilja på populism och andra former av proteströrelser. Jan-Werner Müller sammanfattar det som att det är en skillnad på populisternas ”vi är folket” och marginaliserade gruppers ”vi är *också* folket”. Den senare formen av anti-elitpolitik kräver inte konstruktionen av ett homogent folk, kan tjäna till att lyfta viktiga problem som tidigare förbisetts och utgör inte i sig ett hot mot varken pluralism eller det liberala demokratiska systemet. Att avfärda även dessa grupper som ”populister” riskerar istället att driva dessa rörelser till att bli populister, eftersom det signalerar att eliten faktiskt inte tar deras krav och behov på allvar.

Populism går att bemöta med politik, men det innebär inte att etablerade partier måste ta över populisternas policyförslag. Som påpekats i kapitlet är en viktig del av populisternas strategi att utnyttja de kriser som för tillfället dominerar det offentliga samtalet. En effektiv, men tyvärr svårförverkligad, strategi bör därför vara att lösa samhällsliga kriser och problem. Korruptionsskandaler måste bemötas med effektiva utredningar och sanktioner, ekonomiska kriser måste vändas och i fallet EU behövs till exempel en bra och konstruktiv lösning av Brexit och migrationskrisen. Om inte EU

och dess medlemsländer förmår leverera lösningar kommer de att fortsätta vara sårbara för populistiska utmaningar. Givetvis finns inget som hindrar populisterna att politisera nya kriser, men varje lösning på en kris gör populisternas argument om en inkompetent och korrupt elit svagare.

I slutänden finns det två sätt som andra partier och politiker kan förhålla sig till den populistiska utmaningen. Det ena är att se populism som främst ett hot, något som ska bekämpas genom allt från bra motargument till lagstiftning. Det andra är att se populism främst som en varningsklocka, något som föranleder självreflektion kring hur det politiska systemet fungerar och om det är möjligt ”underminera” populisterna genom att förstärka demokratin. Oavsett vilken väg som väljs är det också viktigt att inte stirra sig blind på de sakpolitiska frågor som de populistiska partierna driver. De utgör också, genom sitt sätt att se på samhället och politiken, en utmaning mot den rådande politiska ordningen i Europa och västerländska samhällen i stort. Som vi har sett kan konsekvenserna av dessa förändringar bli långtgående och sannolikt långt svårare att vända än förändringar i sakpolitiken. En förändrad migrations- eller fördelningspolitik går att ändra tillbaka, en nedmonterad rättsstat eller ett utträde ur EU är betydligt svårare att backa från när de populistiska partierna inte längre kontrollerar den politiska dagordningen, sitter i parlamentet eller ingår i regeringen.

Källor och litteratur

Det finns en uppsjö böcker och artiklar om vad populism är, hur det kan förklaras och hur populism och demokrati hänger ihop. Framställningen i kapitlet bygger till stora delar på Jan-Werner Müller *Vad är populism? En essä* (Daidalos, 2016) och Cas Mudde och Cristóbal Rovira Kaltwasser *Populism: A Very Short Introduction* (Oxford University Press, 2016). En lättillgänglig introduktion på svenska finns i Christian Anderssons *Populism* (SNS förlag, 2009), liksom i Paul Taggart's engelskspråkiga bok med samma namn (Buckingham: Open University Press, 2000). Benjamin Moffitt

argumenterar i *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style and Representation* (Stanford University Press, 2016) för att vi ska förstå populism som en politisk stil, snarare än en ideologi, och diskuterar vikten av kris i populistisk stil. Mudde och Rovira Kaltwasser har även redigerat antologin *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?* (Cambridge University Press, 2012), där de diskuterar hur populism och (liberal) demokrati hänger ihop. Ernesto Laclau argumenterar i kapitlet "Populism: What's in a Name?" i Francisco Panizzas (red) *Populism and the Mirror of Democracy* (Verso, 2005) att populism är en oundviklig del av demokratisk politik. Chantal Mouffe framhåller de etablerade partiernas brister som en orsak till framväxten av populistiska partier i *On the Political* (London: Routledge, 2005). Hon varnar också för att behandla populisterna som omoraliska "absoluta fiender" inte fungerar.

I boken *Populists in Power* (Routledge, 2015) redogör Daniele Albertazzi och Duncan McDonnell för vad som händer när populistiska partier deltar i regeringar, med exempel från Italien och Schweiz. Fler fallstudier och en diskussion om EU:s reaktioner på populisterna i regeringsställning finns i "Dealing with Populists in Government", *Democratization* (23, 2016), redigerad av Paul Taggart och Cristóbal Rovira Kaltwasser. Den klassiska texten om Europaparlamentsval som andra rangens val är Karlheinz Reif och Hermann Schmitts artikel "Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European Election results" (*European Journal of Political Research* 8:1, 1980). Min egen forskning om Europaparlamentsval återfinns i *Making their Way Home from Brussels. New Parties in European and National Elections* (Göteborgs universitet, 2015).

Data till detta kapitel har hämtats från flera källor. Valresultat kommer från databasen Parliaments and Governments (www.parl-gov.org), för några av valen som hållits hösten 2017 har information hämtats direkt från respektive lands officiella valresultat. Listan på populistiska partier kommer från Stijn van Kessels bok *Populist Parties in Europe: Agents of discontent?* (Palgrave Macmillan, 2015). För att koda nya partier har jag använt mig av expertbeskrivningar i

de korta rapporter som i regel publiceras relativt kort efter val i tidskriften *Electoral Studies* och i de årliga rapporterna om de europeiska ländernas politik i *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, samt av expertsurveyundersökningen Chapel Hill Expert Survey (www.chesdata.eu), som i sin senaste undersökningsomgång har med en fråga om hur viktigt anti-elitbudskap är för de olika partierna.

Förmår EU skydda sin värdegrund?

Av Erik O. Wennerström

År 2003 tycktes såväl EU som USA infria Robert Kagans världsbeskrivning i hans samma år utgivna bok med titeln *Of Paradise and Power*. I EU lade det Europeiska konventet under den före detta franske presidenten Giscard d'Estaings ledning fram sitt utkast till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa i syfte att föra det normbundna, europeiska statsbygget några steg närmare den fullbordade som Kagan liknade vid Immanuel Kants lagstyrda paradiset. Samma år tycktes USA:s ställning som ensam global supermakt i en orolig värld bekräftas, när USA utan FN-mandat invaderade Irak och störtade regimen där. Enligt Kagan tycktes detta snarare spegla den värld som Thomas Hobbes en gång beskrev där den starke söker trygghet i sin egen styrka, medan den svaga söker den i normerna. Vid en betraktelse 14 år senare är världen inte mindre orolig, samtidigt som den struktur och "Eufori" som kännetecknade det Europeiska konventet förbytts till djup pessimism. Det europeiska integrationsprojektet är inget statsbygge på offensiven längre; det är ett defensivt EU som slits inifrån av Brexit, separatism och vissa medlemsländers illiberala agendor, påspätt av migrationens utmaningar, xenofobi, populism och EU-skepticism. Varken Rysslands eller, för ögonblicket, USA:s agerande bidrar till att lindra dessa våndor.

Men Kagan hade rätt i att det som är och har varit EU:s styrka är det robusta regelverk som håller konstruktionen samman och de politiska och ekonomiska fördelar det ger stater som deltar däri. I detta regelverk har EU:s medlemsstater och institutioner vid olika tillfällen pekat ut de centrala gemensamma värden som konstruktio-

nen vilar på. Till en början för att visa upp en måttstock som stater som söker inträde ska mätas mot, vid äventyr de annars släpps in och genom sina brister skadar den gemensamma konstruktionen; senare, för att hålla kvar den måttstocken bredvid samtliga medlemsstater och vaka över att de inte allvarligt avviker från den gemensamma värdeöverenskommelsen.

När Polens president Duda i juli 2017 brukade sitt veto mot två av tre kontroversiella lagförslag från det regerande partiet *Lag och rättvisa* (som presidenten själv tillhör) sågs det av många som ett resultat av såväl inhemska som externa reaktioner. Om vi bortser från de inhemska reaktionerna noterar vi att både EU-kommissionen och det Europeiska rådets ordförande gjorde uttalanden inför lagförslagets behandling, uttalanden som signalerade att Polen i EU:s ögon var på väg att korsa rättsstatens Rubicon. Dessa händelser ser ut som, om inte en seger så i vart fall en tillfällig remi i en process som pågått sedan *Lag och rättvisa* kom till makten 2015. Om vi kan tillskriva EU:s agerande en del av den framgång även ett remiläge innebär inställer sig frågorna: vilken av EU:s olika mekanismer agerade man så framgångsrikt genom och vilka värden förfäktades?

I detta kapitel belyses delar av EU:s arbete med att säkerställa att gemensamt fastslagna värden respekteras av medlemsstaterna. Den centrala frågan som behandlas är om de mekanismer som skapats för att säkerställa värdena är verkningsfulla. För att kunna besvara huvudfrågan måste det först belysas hur de fastslagna värdena ser ut och huruvida mekanismerna som skapats syftar till att säkerställa just dessa värden. Kapitlet inleds med en översikt över dels hur de värden som idag kallas EU:s gemensamma grundvärden (som återfinns i artikel 2 i Fördraget om Europeiska unionen, EUF) vuxit fram och hur de används, dels över de olika mekanismer som skapats för att kontrollera efterlevnad av dessa värden. Därefter beskrivs EU:s användning av dessa efterlevnadsmekanismer, framför allt preventions- och sanktionsmekanismerna (i artikel 7 EUF) och utvidgningsmekanismen (i artikel 49 EUF). Därefter analyseras huruvida det går att skönja en värdekonvergens på basis av utvecklingen i EU. Avslutningsvis diskuteras vad denna utveckling betyder för EU:s förmåga att hävda sina värden i en världsordning som är stadd i omvandling. Kapitlet

landar i ett par handlingsrekommendationer som ger vid handen att EU bör utveckla sitt rättstatsramverk samt stärka samarbetet med Europarådet.

Framväxten av EU:s grundläggande värden

All maktutövning, vare sig det sker genom faktiskt handlande, lagstiftning eller ställningstaganden i förhandlingar vilar på värderingar, i betydelsen avvägningar mellan olika intressen till förmån för en viss inriktning. Misslyckas avvägningen kommer maktutövningen att brista i styrka, kvalitet eller legitimitet. Några av EU:s större utmaningar i detta sammanhang beskrivs av Joakim Nergelius i den föregående upplagan av *Europaperspektiv* som också visar hur EU:s värderingar utmanas inom flera olika politikområden. Värden, eller snarare principer, har framstått som angeläget att uppnå enighet kring i EU ända sedan tanken på en politisk union omsattes i handling. Ytterligare emfas har behovet fått i anslutning till större utvidgningar av EG/EU. Redan vid inlemmandet av de forna militärdiktaturerna Grekland, Portugal och Spanien i EG på 1980-talet fördes sådana resonemang men det skedde framförallt inför den stora utvidgningen österut, efter det kalla krigets slut. Detta återspeglas i unionsfördraget från dess första version, det vill säga i Maastrichtfördraget. Där slås fast att ”Unionen skall respektera de nationella identiteterna hos medlemsstaterna, vilkas statsskick är grundade på demokratins principer.” Fördraget bekräftar också unionens respekt för grundläggande rättigheter såsom de träder fram i Europakonventionen för mänskliga rättigheter (EKMR). I och med Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 regleras numera EU:s värden och EKMR i separata artiklar. Men det är viktigt att framhålla att ”Maastrichtvärdena” är defensiva till sin struktur. EU ska *respektera* medlemsstaternas identiteter, som redan är baserade på demokratins principer, oaktat vilka de är (och oaktat att det verkligen förhåller sig på det viset).

De knapphändiga Maastrichtvärdena var inte till stor hjälp under 1990-talet inför de stundande utvidgningsförhandlingarna med alla länder i Öst- och Centraleuropa. EU:s anslutningskriterier – ”Köpen-

hamnskriterierna” – fastställdes därför under det Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993:

1. Stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av minoriteter.
2. En fungerande marknadsekonomi liksom kapacitet att hantera det konkurrenstryck och de marknadskrafter som råder inom unionen.
3. Förmåga att uppfylla de skyldigheter som följer av medlemskapet, inbegripet kapacitet att effektivt genomföra de regler, standarder och strategier som utgör kärnan i EU-lagstiftningen (”regelverket”) samt förmåga att ansluta sig till den politiska, ekonomiska och monetära unionens mål.

Vid revideringen av EU:s fördrag i Amsterdam 1997 bibehölls hänvisningen till ”principer” men inte enbart demokratis då det också slogs fast att EU bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka är gemensamma för alla medlemsstater. Det är i det konstitutionella fördraget från 2004 som principerna övergår till att kallas ”värden” och mängden värden utökas ytterligare (och av vissa kom att kallas en ”julgran” av värden):

Unionen skall bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstatsprincipen och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden skall vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle där mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män råder. (Artikel 1-2 i det konstitutionella fördraget.)

Nu trädde det konstitutionella fördraget aldrig i kraft i och med att det röstades ner i folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna 2005. Men beskrivningen av värdena (Art. 1-2) överfördes i stort sett

oavkortat till unionsfördraget (EUF) när det reviderades i Lissabon 2007 (Art. 2). Här räknas (i Art. 2 p. 1 EUF) samma sex värden upp som EU ska bygga på, tillsammans med samma sex kännetecken på det slags samhälle som ansågs eftersträvansvärt av fördragsmakarna:

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

Det saknas uppenbar kausalitet mellan värdena och kännetecknen, som inte kan tillmätas samma rättsliga dignitet. Vilket eller vilka av de sex värdena kan ge upphov till kännetecknet ”solidaritet” och vilket är kännetecknet på förhandenvaron av värdet ”värdighet” och så vidare? Fråga är om kännetecknen alls har rättsligt värde. Det är endast de sex värdena som är föremål för operationalisering i fördraget, genom hänvisningar till dem i preventions- och sanktionsmekanismerna (Art. 7) och utvidgningsmekanismen (Art. 49) (se tabell 1).

TABELL 1. EU:S FÖRDRAGSSTADGADE VÄRDEN

Människans värdighet
Frihet
Demokrati
Jämlikhet
Rättsstatsprincipen
Respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter

Källa: Fördraget om Europeiska unionen.

Hur har EU:s värden använts i praktiken gentemot kandidatländer?

Flera forskare inom EU-rätt och europeisk integration, såsom till exempel Dimitry Kochenov vid universitetet i Groningen, menar att EU har misslyckats med att överföra de värden unionen säger sig slå vakt om till EU:s nyare medlemsstater (se även Bo Peterssons kapitel i *Europaperspektiv 2017: Tilliten i EU vid ett vägskäl*). EU:s stora utvidgningsprocess 1997–2004 får trots detta anses vara det ledande exemplet på tillämpning av EU:s värden. Dryga dussinet kandidatländer underkastade sig frivilligt de till en början ganska knapphändiga mekanismer som EU etablerat för att testa ländernas förmåga att leva upp till förpliktelserna ett EU-medlemskap för med sig, liksom ländernas förmåga att respektera unionens värden, såsom de då definierades. EU-kommissionens yttranden från 1997 om kandidatländernas beredskap för EU-medlemskap satte tonen för den efterföljande screeningprocessen. Bland Köpenhamnskriteriernas principer framträdde rättsstatsprincipen som den princip de övriga var beroende av, en *primus inter pares* bland principer. Trots att vissa justeringar ägde rum varje efterföljande år beträffande parametrar som ansågs viktiga för uppfyllandet av rättsstatsprincipen förblev kravställandet ändå relativt konstant. Under lång tid var den enda definitionen av rättsstatsprincipen inom EU i praktiken härledd ur utvidgningspraxis, nämligen de olika underkriterierna till rättsstatsprincipen enligt Köpenhamnskriterierna. De empiriska uppgifter som härrör från EU-kommissionens dokumentation av dess bedömningar och Ministerrådets beslut innehåller fyra huvudsakliga bedömningsområden: rättssäkerhet, maktindelning, rättskipningens oberoende och (processuella) grundläggande rättigheter samt ett femte värde (eller snarare verksamhet) som är unikt i detta sammanhang, nämligen åtgärder mot korruption.

Slovakien är ett tydligt exempel på ett kandidatland som sanktioneras under medlemskapsförhandlingarna. I 1997 års slutsatser om Slovakien konstaterar EU-kommissionen att situationen i Slovakien ”presenterar ett antal problem” med avseende på Köpenhamnskriterierna. Det mest signifikanta är att landets regering inte

respekterar de befogenheter som tilldelats den i konstitutionen, vilket visats till exempel genom att den ignorerar författningsdomstolens beslut. Den slovakiska regeringen misslyckas också beträffande respekten för den politiska oppositionens rättigheter. Kommissionen såg därmed behov av ”stora ansträngningar” för att förbättra rättssystemets oberoende och att effektivisera kampen mot korrupcion. Kommissionens språk om skydd av minoriteter är inte starkare än det som användes om länder med liknande problem, som ändå gavs ett positivt yttrande. Kommissionen avslutade sitt yttrande enligt följande:

I ljuset av detta, även om det institutionella ramverk som definierats av den slovakiska konstitutionen svarar mot en parlamentarisk demokratis behov där val är fria och rättvisa, är situationen inte desto mindre otillfredsställande både beträffande institutionernas stabilitet och den grad till vilken de är förankrade i det politiska livet. Trots rekommendationer som gjorts av Europeiska unionen i en rad *démarches* och deklARATIONER har ingen märkbar förbättring skett.

Att situationen var ”otillfredsställande” innebär en tydlig avvisning av Slovakiens ansträngningar att uppfylla Köpenhamnskriterierna och medlemskapsförhandlingarna avbröts mycket riktigt till dess ett nytt val hade fört en ny slovakisk regering till makten 1998, som var villig att acceptera de utmaningar som Kommissionen har identifierat.

De politiska övertonerna i utvidgningsprocessen till trots fanns det dock tidigt tvivel om EU:s (och dess medlemsstaters) vilja att helt och hållet använda den mekanism som fastställts för att projicera de värden som slås fast i fördragen. Styrkan av utvidgningens sanktionsmekanism (icke-anslutning eller försenad anslutning) är både trovärdig och avsevärd. Tid verkar vara en ytterligare faktor som spelar in här: värdeprojektioner tillåts ta tid men med tillägget att om det tar för mycket tid så kan tröskeln sänkas i vissa fall (de flesta kandidatländer som anslutit sig 2004 mötte inte alla villkor) och i andra fall förlängs tiden (som med Bulgarien och Rumänien som blev medlemmar 2007). Det verkar som om samarbets- och veri-

fieringsmekanismerna som inrättades för Bulgarien och Rumänien före deras anslutning till EU är ett sätt att hantera bristerna i båda länderna. Dessa används, till skillnad från fördragsförfarandena, för att ta itu med rättssäkerhetsfel, och de bör betraktas som mekanismer för att upprätthålla Köpenhamnskriterierna efter anslutningen.

EU:s utvidgningsmekanismer innehåller således ett mer detaljerat och raffinerat övervakningssystem än fördragssystemet. De strukturerade observationer som upprepas årligen visar framsteg eller frånvaro av dessa över tid, och kan jämföras med andra stater som är eller har övervakats av samma mekanism. Bristerna i denna form av bedömning är främst två. Först och främst finns det inga grader i hur väl en stat har levt upp till kriterierna. Det är på eller av, för att uttrycka sig enkelt. För det andra är utvidgningsmekanismens sanktionsfunktion fullständigt politisk, eftersom en överenskomst om medlemskap ofta kan uppnås *utan* att full normefterlevnad föreligger. Således var endast Slovenien i full överensstämmelse med kriterierna när den politiska belöningen för medlemskap gavs till alla kandidatländer i Central- och Östeuropa.

Det är viktigt att notera att när det kommer till den praktiska tillämpningen av kravet på respekt för EU:s grundvärden tillämpar EU-kommissionen ännu idag, år 2018, Köpenhamnskriterierna i relation till kravställandet på kandidatländerna, alltså *inte* fördragets katalog av värden. Skälen till detta är sannolikt flera men två framstår som särskilt relevanta. För det första har Kommissionen etablerat en utvidgningspraxis över åren. Det handlar nu om 35 olika förhandlingskapitel med en väl etablerad praxis från den stora östutvidgningen som Kommissionen, på goda grunder, inte vill avvika från. Hela denna praxis vilar på de tre Köpenhamnsvärdena demokrati, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna, det vill säga tre av fördragets numera sex värden. För det andra finns en avgörande skillnad mellan fördragets beskrivning av unionens värden och motsvarande beskrivning i Köpenhamnskriterierna, som gör att Kommissionen föredrar de senare. Medan fördraget hänvisar till ”mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter”, hänvisar Köpenhamnskriterierna till ”mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av minoriteter”. Skillnaden är

inte obetydlig. Medan fördraget stadgar att vissa *individuella* rättigheter ska föreligga och respekteras, hänvisar Köpenhamnskriterierna till minoriteter som *kollektiv*. Även om individerna kan åtnjuta samma individuella rättigheter som andra individer i samhället i fråga, är det inte sällsynt i de länder som sedan 1990-talet sökt medlemskap att de diskrimineras på olika sätt som grupp. Kommissionen har ett längre gående mandat att arbeta mot diskriminering av minoriteter under Köpenhamnskriterierna, än under fördraget.

Mekanismer för skydd av EU:s värden

Ledande europeiska forskare inom juridik och statsvetenskap såsom Carlos Closa och Dimitry Kochenov har följt utvecklingen av olika mekanismer och processer på EU-nivå för att främja, skydda och skydda EU:s grundvärden. Bland de centrala mekanismerna finner vi den preventiva mekanismen (Art. 7.1) som möjliggör för EU:s institutioner att agera i situationer där det finns en tydlig risk för ett allvarligt brott mot något av grundvärdena av en medlemsstat, samt sanktionsmekanismen (Art. 7.2) för situationer där det föreligger en allvarlig och bestående överträdelse av ett sådant värde. Kontinuerligt övervakas också de värden som har motsvarigheter i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) genom domstolsprövning i enskilda fall, som kan ha prejudicerande verkan. Bland de centrala mekanismerna finner vi också utvidgningsmekanismen (Art. 49) för anslutning av nya stater till unionen, som hänvisar till grundvärdena, liksom det traditionella överträdelseförfarandet (Art. 258–260 i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt, FEUF). Det kan hävdas att överträdelseförfarandet under EU-domstolen är unionens viktigaste juridiska mekanism för genomförande av gemensamma normer och värden. Den rättsliga granskningen begränsas dock huvudsakligen till områdena där EU äger exklusiv och delad kompetens (Art. 3–4 EUF) och kommer inte att träffa medlemsstaternas system i sig och sällan den generella kvaliteten hos deras inhemska maktutövning.

Det finns också icke-bindande eller så kallade *soft law*-verktyg,

inklusive årliga rapporter som utarbetats av EU:s institutioner som behandlar frågor som rör grundvärdena. År 2014 införde både EU-kommissionen och Ministerrådet två nya mekanismer. Kommissionen antog ett rättsstatligt ramverk (*Rule of law framework*) och rådet åtog sig att organisera en årlig rättsstatsdialog (*Rule of law dialogue*) mellan medlemsstaterna. Uppgifter om medlemsstaternas respekt för demokrati, rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna i medlemsstaterna samlas också in av andra internationella organisationer, däribland Europarådet och FN (som alla EU:s medlemsstater är parter till). Dessa uppgifter används också som underlag för EU:s övervakning av medlemsstaternas respekt för grundvärdena.

Den då ansvarige kommissionären Viviane Reding betonade, i samband med lanseringen av EU-kommissionens rättsstatsramverk, att mekanismen vilar på tre grundläggande principer:

1. den kan endast aktiveras där det finns ett "systemiskt hot" mot rättsstatsprincipen. Det kommer inte att hantera enskilda brott mot grundläggande rättigheter eller missförhållanden i rättssystemen;
2. kriterierna för aktivering av mekanismen kommer att gälla lika för alla medlemsstater;
3. EU-kommissionen spelar en central roll i den nya mekanismen, i sin roll som EU-fördragets väktare.

Mekanismen eller ramverket kompletterar befintliga mekanismer däri, särskilt preventions- och sanktionsförfarandena och EU-kommissionens överträdelseförfaranden. Mekanismen är uteslutande inriktad på rättsstatsprincipen, som i samband med lanseringen av ramverket för första gången definierades positivt av Kommissionen. Kommissionens uttalade avsikt är att aktivera mekanismen i situationer där det uppstått en systematisk överträdelse av värdet rättsstatsprincipen i en medlemsstat, men inte i enskilda situationer eller i enskilda fall av kränkningar av grundläggande rättigheter. Medan EU-kommissionen spelar den centrala rollen i ramverket som väktare av inte bara fördragen utan också unionens värderingar, vidgår Kommissionen samtidigt behovet av att kunna dra nytta av analyser

och bedömningar av andra EU-institutioner och internationella organisationer (särskilt Europaparlamentet, Ministerrådet, EU:s byrå för grundläggande rättigheter, Europarådet och OSSE).

Ramverket kan beskrivas som en trestegsmekanism som syftar till att förhindra att det uppstår sådana hot mot rättsstatsprincipen i en medlemsstat som kan utvecklas till den nivå där fördragsförfarandena kan aktiveras. Det är till för att försöka förebygga tillämpningen av EU:s preventions- och sanktionsmekanismer. Det första steget består av EU-kommissionens bedömning av huruvida det finns tydliga tecken på ett systemiskt hot mot rättsstatsprincipen. Om Kommissionen anser att det föreligger ett systemiskt hot mot rättsstatsprincipen, kommer den att inleda en dialog med den berörda medlemsstaten genom att skicka ett yttrande över situationen, vilket ska ses som en varning till medlemsstaten. Kommissionen ger den berörda medlemsstaten möjlighet att svara i detta skede. Om det första steget inte leder till en tillfredsställande lösning av problemet är andra steget en formell rekommendation från Kommissionen, en ”rättsstatsrekommendation” som riktar sig till medlemsstaten (rekommendationen liknar de motiverade yttranden som Kommissionen använder i överträdelseförfaranden). Rekommendationen, som är offentlig, uppmanar medlemsstaten att lösa sina identifierade problem inom en bestämd tidsfrist och informera Kommissionen om de åtgärder som vidtagits till detta ändamål. I tredje etappen övervakar Kommissionen uppföljningen av sin rekommendation. Om det inte uppnås en tillfredsställande uppföljning inom den fastställda tidsfristen kan Kommissionen välja att aktivera en av de mekanismer som anges i fördraget (Art. 7). Hela processen bygger på en kontinuerlig dialog mellan Kommissionen och den berörda medlemsstaten (Kommissionen informerar även Europaparlamentet och Ministerrådet).

Kommissionens ramverk lanserades 2014 men har på allvar börjat tillämpas först under 2016 i ljuset av utvecklingen i Polen. I meddelandet där Kommissionen introducerar ramverket, förklarar Kommissionen att det ramverket beskriver är det tänkta tillvägagångssättet när en situation i en medlemsstat hotar ett av grundvärdena: rättsstatsprincipen. Metoden är ett strukturerat sätt att applicera tryck och uppmärksamhet på landet i fråga, på vägen fram till en nöjaktig

lösning eller det formella aktiverandet av sanktionsmekanismerna. (EU har dessutom en förpliktelse att främja unionens värden i alla dess yttre förbindelser (Art. 21 EUF), det vill säga inte enbart internt och i samband med utvidgning. Det är utan tvekan tänkt att vara samma värden som ska främjas i EU:s yttre förbindelser som internt, men mekanismerna är olika och behandlas inte i detta kapitel.)

Hur har värdena och verktygen använts gentemot EU:s medlemsstater?

Möjligheten att sanktionera medlemsstater som inte respekterar EU:s värden infördes med Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999. Redan innan slutet av det året testades kvaliteten på den sanktionsmekanism som införts (i Art. 6 och 7 (nu 2 och 7) EUF). Efter parlamentsval i Österrike, den 3 oktober 1999, började den sittande förbundskanslern regeringsbildningsöverläggningar med det populistiska högerpartiet (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ). Efter informella konsultationer kom de övriga 14 EU-medlemsstaterna överens om att de ansåg utvecklingen i Österrike utgöra en tydlig risk för att en österrikisk regering, där FPÖ hade en roll, skulle bortse från de värden som då angavs i fördraget. De 14 var emellertid också eniga om att de inte kunde vidta några åtgärder via EU:s institutioner, eftersom sanktionsförfarandet inte kunde aktiveras baserat på blotta risken för åsidosättande av EU:s värden. Åsidosättandet måste manifesteras i handling från den ”misstänkta” medlemsstaten innan fördragsförfarandet kunde anlitas.

En liknande situation uppstod under 2001 då en koalitionsregering bildades i Italien under ledning av *Forza Italia*, under Silvio Berlusconi, tillsammans med de kontroversiella parterna *Alleanza Nazionale* och *Lega Nord*. De 14 övriga medlemsstaterna enades snabbt om att alldenstund det saknades en ”smoking gun” i form av konkreta handlingar, skulle man tillämpa bestämmelserna i fördraget strikt, det vill säga en försiktig vänta-och-se-politik. Det faktum att övriga medlemsländer inte hade kunnat använda den enda existerande mekanismen för att försvara unionens värden vid två tillfällen

under kort tid ledde till att alla medlemsstater i Nice accepterade de föreslagna förändringarna i sanktionsbestämmelserna, som fortfarande finns i fördraget.

De österrikiska och italienska fallen understryker vikten av att skapa ändamålsenliga mekanismer för att sanktionera allvarliga överträdelse. Mekanismens existens (förvisso inte bara värdena som sådana) kan fungera avskräckande, om än uppenbarligen otillräckligt. Fallen visar också vikten av kontinuerlig vaksamhet när det gäller utvecklingen i medlemsstaterna i relation till de gemensamma värdena. Ansvaret för att övervaka värdena och eventuella hot mot dem faller på medlemsstaterna och Kommissionen.

När Nicefördraget trädde i kraft den 1 februari 2003, utökades unionens förmåga att agera mot en medlemsstat som brister i respekt för värdena. Medan Amsterdamfördraget endast erbjöd sanktioner av redan inträffande överträdelse, gav Nicefördraget EU ett mandat att också agera förebyggande, när ett tydligt hot om brott mot de gemensamma värdena existerar, om än inte så kraftfullt som när överträdelsen är ett faktum. Det som ligger bakom denna reform, förutom de österrikiska och italienska erfarenheterna, är också det faktum att när en situation som motiverar sanktioner uppstår, kommer det sannolikt inte att vara en isolerad och tydlig händelse, som Amsterdamfördraget antyder. Det är mer sannolikt att det är en process, flera olika händelser som sker över tid och tillsammans närmar sig värdeöverträdelsen, vilket kräver olika steg och tröskelvärden för att kunna hanteras. Efter Nice erbjuder fördraget således en sanktionsmekanism som kan användas när det väl föreligger en allvarlig och bestående överträdelse (Art. 7.2 EUF), samt en förebyggande mekanism kan utlösas redan vid risk och hot om att en allvarlig överträdelse kan uppstå (Art. 7.1 EUF). Mekanismerna överfördes oförändrade till Lissabonfördraget och kan tillämpas oberoende av varandra.

Överträdelsen eller risken för den måste inte omfatta politikområden som ligger inom EU:s behörighet, utan kan sträcka sig bortom fördragets ramar, till skillnad från exempelvis tillämpningen av EU-stadgan om grundläggande rättigheter. Detta speglar det faktum att en medlemsstat granskas och övervakas vid anslutning till EU för mer än bara tillämpningen av vad som återfinns i fördraget. Att meka-

nismen är politisk understryks av det utrymme för bedömning som EU:s ministerråd har, när ett förslag framställs av Europaparlamentet, Kommissionen eller en tredjedel av medlemsstaterna. Ministerrådet kan besluta att acceptera förslaget, men är inte skyldigt att göra det. Även om Ministerrådet skulle besluta att acceptera ett förslag, kräver inte fördraget att man fullföljer och verkligen tillämpar påföljderna.

Med införandet av den preventiva mekanismen ökade också mandatet för vaksamhet hos EU:s organ. Den risk man såg men inte kunde agera på i det österrikiska fallet kan beskrivas på följande vis. På grundval av proklamationer från FPÖ:s ledning verkade det finnas en tydlig risk för att en regering som påverkas av det partiet skulle bli starkt främlingsfientlig och vidta åtgärder som står i strid med EU:s gemensamma värden. Om en sådan regering skulle ha agerat i enlighet med dess proklamationer skulle situationen inte längre utgöra en risk utan kvalificera sig som en direkt överträdelse som skulle kunna bedömas som allvarlig och beständig. Huruvida en risk eller en överträdelse är allvarlig skulle bedömas utifrån syftet och resultatet av överträdelsen. Om syftet och resultatet är kausala med överträdelsen är överträdelsens allvar tydligare. Om det till exempel är en regerings mål att avskräcka asylsökande från att söka asyl i landet, genom att avskaffa rätten att överklaga beslut i asylförfaranden, finns det fullständig kausalitet mellan syftet och resultatet, vilket i sin tur överträder rättsstatsprincipen som vanligtvis innebär en rätt att överklaga myndighetsbeslut riktade mot enskild. Om å andra sidan en regering avser att minska målflödet i alla administrativa förfaranden – kanske av ekonomiska skäl – och därför reducerar möjligheterna att överklaga är fallet mindre tydligt.

En indikator på allvaret av en överträdelse kan vara en samtidig överträdelse av mer än ett av EU:s gemensamma värden. För att en överträdelse ska anses vara beständig, vilket endast är relevant för sanktionsmekanismen, måste det finnas en mätbar varaktighet av överträdelsen. Införandet av lagstiftning är i sig en varaktig handling som skulle kvalificera mer eller mindre omedelbart, så snart inga ytterligare genomförandeåtgärder behövs. Upprepade fall av enskilda överträdelser kan också vara en indikator på en sådan bestående överträdelse. Om dessutom en medlemsstats handlingar har kriti-

serats av andra normativa organ, såsom Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna eller Europarådets Venedigkommission, och medlemsstaten framhärdar i sina handlingar, kan det också vara en indikator att beakta.

Förlorade tillämpningstillfällen eller befogad beröringsskräck?

Efter Nicefördragets ikraftträdande står således två mekanismer till Ministerrådets förfogande. Det senaste tillskottet (preventionsmekanismen) skapades i ljuset av svårigheterna att tillämpa den första (sanktionsmekanismen). Tillämpningen av båda förfarandena är helt politisk vad beslutsfattandet i Ministerrådet beträffar. EU-domstolen har endast behörighet att bedöma lagenligheten av de beslut som fattats av rådet, inte den materiella grunden för besluten. Förfarandena är svårtillämpade just därför att de är så politiska och framför allt sanktionsmekanismen har kallats för ”atombomben”. Det har inte (i synnerhet efter Nicerevideringen av fördraget) saknats tillfällen som borde ha lett till i vart fall ett övervägande av förfarandena. Det kan hävdas att exempelvis regeringskoalitionen i Danmark efter valet 2001 borde ha lett till en diskussion liknande den efter valet i Österrike 1999, då den danska koalitionen innehöll *Dansk Folkeparti* med ett program som inte var helt olik FPÖ:s. Partiet ingick senare in i nya koalitionsregeringar i Danmark efter val både 2005 och 2009, utan att utlösa sådana överväganden. Efter valet 2010 i Nederländerna och fram till valet 2012 ingick PVV (*Partij voor Vrijheid en Vooruitgang*) också en stödande allians med den konservativa minoritetsregeringen. PVV:s politiska program handlade i stora delar om främlingsfientlighet och kritik mot islam, men koalitionsbildningen ledde inte till diskussioner om möjligheten att använda förfarandena.

År 2010 avvisade Frankrike nära tusen personer av romsk etnicitet tillbaka till Rumänien och Bulgarien, där personerna var medborgare. Åtgärden var kontroversiell i EU, och kommissionär Reding hotade väcka talan mot den franska regeringen för det hon

ansåg vara en tvångsutvisning. Även om bulgariska och rumänska medborgare hade rätt att resa in i Frankrike utan visum, som EU-medborgare, måste de enligt franska invandringsregler likafullt ha arbetstillstånd eller uppehållstillstånd för att stanna längre än tre månader. EU-kommissionen betraktade de franska åtgärderna som kollektiva åtgärder baserade på etnicitet och följaktligen i strid med Europakonventionen. Åtgärderna ansågs också strida mot motsvarande principer i EU-rätten och 2004 års direktiv om fri rörlighet. Kommissionen kritiserade den franska regeringens handlingar allvarligt, framför allt med hänvisning till principen om fri rörlighet, som är en grundläggande princip för EU, dock inte något grundvärde i fördragets mening. Den franska regeringen hindrade de bulgariska och rumänska medborgarna som vistades i Frankrike att utöva denna rätt, i strid med EU-rätten och EU-stadgan (Art. 21). Kommissionen utfärdade ett formellt meddelande till Frankrike, där man krävde att direktivet genomförs fullt ut. Där traditionella EU-rättsliga mekanismer är tillgängliga är det förståeligt att Kommissionen valde att gå fram den vägen.

Under 2011 lanserade den nyvalda *Fidesz-KDN*-regeringen i Ungern en process för att revidera den ungerska konstitutionen, liksom flera andra lagstiftningsåtgärder som tycktes strida mot rättsstatsprincipen. Antagandet av så kallade kardinallagar (lagar av nära konstitutionellt värde, som kräver kvalificerad majoritet för att ändras av framtida ungerska parlament) ökade. En lag som stärkte regeringens kontroll av media antogs. Domares pensionsålder sänktes kraftigt. Dataombudsmannen avskedades före dennes mandat hade löpt ut. Institutionella förändringar gjordes så att centralbankens oberoende minskade. Flera av dessa åtgärder stred mot enskild EU-lagstiftning och tillsammans leder de i en riktning som överträder EU:s grundvärden, särskilt rättsstatsprincipen. De åtgärder och konstitutionella förändringar som gjorts i Ungern har lett till allvarlig internationell kritik och antagandet av *soft law*-åtgärder från Europaparlamentet, men ingen aktivering av fördragsförfarandena (däremot har de ungerska lagstiftningsåtgärderna kommenterats och kritiserats av Venedigkommissionens konstitutionella experter.)

Den rumänska regeringen under Victor Ponta utfärdade 2012 ett

så kallat nödfallsdekret, efter att parlamentet röstat för att avlägsna landets president. Avlägsnandet måste enligt grundlagen bekräftas genom en folkomröstning, med avseende på vilken den rumänska konstitutionella domstolen beslutade att deltagande av en majoritet av de röstberättigade krävdes för att folkomröstningen skulle vara giltig. Nödfallsdekretet motsade domstolens avgörande och uppgav att oavsett resultatet av folkomröstningen var dess genomförande tillräckligt för att bekräfta presidentens avlägsnande. Kommissionen och EU:s president kritiserade premiärminister Pontas regering allvarligt och hänvisade till möjligheten att agera genom fördragets förfaranden före det Europeiska rådets möte i juli 2012. Vid det mötet gjorde premiärminister Ponta försäkringar om att hans regering inte skulle undergräva landets rättsväsende genom att genomföra nöddekretet, med vilket EU lät sig nöja (även om dessa åtgärder har Venedigkommissionen uttalat sig.)

Noch ist Polen nicht verloren?

Detta tar oss fram till de ännu oavslutade styrkemätningarna mellan EU och enskilda medlemsstater som av olika anledningar utmanar de förpliktelser EU-medlemskapet för med sig i fråga om respekt för fördragets värdegrund. Sedan det konservativa partiet *Lag och rättvisa* i oktober 2015 vann en majoritet i det polska parlamentet har en allt mer ansträngd relation till EU infunnit sig, framför allt beroende på en rad olika lagstiftningsåtgärder på det konstitutionella området som vidtagits och föreslagits. Liksom i Ungern inleddes reformerna med en reform av public service-lagstiftningen, vilken gav regeringen direkt inflytande över densamma. Utvärkningsförfarandet till landets författningsdomstol ändrades därefter så att den sittande regeringen kunde tillsätta de flesta ledamöter i domstolen. Reformen av det polska rättsväsendet har sedan fortsatt, trots skarpa invändningar från såväl EU-kommissionen och Venedigkommissionen. Landets högsta domstol är föremål för den lagändring som sommaren 2017 stod i fokus för EU:s kritik och syftar till att även i högsta domstolen förändra tillsättningsförfaranden (och pensionsåldern retroaktivt)

så att parlamentets majoritet får det huvudsakliga inflytandet.

Våren 2016 inledde EU-kommissionen, helt i enlighet med den metod man redogjort för i sitt rättsstatliga ramverk, en dialog med den polska regeringen om de hot Kommissionen såg i de polska reformsträvandena i förhållande till EU:s grundvärden. I avsikt att framgång i dialogen utfärdade Kommissionen den 27 juli 2016 en formell rekommendation till Polen och ytterligare en utfärdades den 21 december 2016. Den 26 juli 2017 utfärdade Kommissionen en ny rekommendation till Polen avseende fyra föreslagna polska rättsakter: lag om högsta domstolen, lag om det nationella domstolsrådet, lag om den allmänna domstolsorganisationen och lag om den nationella domarutbildningen (det var de första två förslagen som president Duda använde sitt veto mot, varpå förslagen gick tillbaka till parlamentet för omarbetning, men de drogs alltså inte tillbaka och presidentens veto var nog delvis ren kosmetika). Kommissionen uppmanar i den sista rekommendationen den polska regeringen att åtgärda de identifierade problemen i lagförslagen inom en månad.

Beträffande ett av problemen, könsdifferentierade pensionsåldrar i domstolsväsendet vilket strider mot direktivet (2006/54) om jämställdhet på arbetsmarknaden, inledde Kommissionen samtidigt ett formellt överträdelseärende mot Polen. ”Paketet” av åtgärder kröns med att Kommissionen drar ett streck i sanden: om den polska regeringen inleder förfaranden för att avskeda eller pensionera befintliga ledamöter i landets högsta domstol, står Kommissionen redo att aktivera preventionsförfarandet (givetvis har Venedigkommissionen kommenterat även de polska reformerna.)

Stärks EU:s värden av mekanismerna?

En skyddsmekanism som inte fungerar eller är omöjlig att använda kan skada det värde den är skapad för att skydda. När möjligheten att bötfälla personer som går mot ”röd gubbe” i Sverige avskaffas 1987 är det inte för att värdet (trafiksäkerhet för gångtrafikanter) hade ifrågasatts, utan för att skyddsmekanismen ansågs otjänlig. En otjänlig skyddsmekanism kan skada värdet den ska skydda genom

att lagstiftaren och statsmakten framstår som ovillig eller oförmögen att skydda värdet. Både EU-kommissionens rättstatsramverk och Ministerrådets rättsstatsdialog syftar till att komma runt den handlingsförklaring som utformningen av preventions- och sanktionsmekanismerna tycks ha åstadkommit i EU. Men hur vällovliga dessa åtgärder än är finns det anledning att fråga sig hur helheten av värden utvecklats sedan de givits sin nya utformning. Är det verkligen samma ”tryck” i alla sex värden?

Det finns anledning att särskilt uppehålla sig vid EU-kommissionens uppfattning och agerande härvidlag, som inte bara fördragets väktare utan dessutom som opartisk aktör i förhållande till enskilda medlemsstaters bevekelsegrunder och inrikespolitik. Kommissionen visar redan i anslutning till Nicerevideringen av fördraget att man anser att det finns en hierarki mellan unionens värden, oaktat hur dessa uttrycks i olika versioner av fördragen. Det finns så att säga grundvärden för unionens existens som gäller vare sig de räknas upp i fördragets katalog eller inte. Redan på sidan 3 i Kommissionens meddelande ”Respect for and promotion of the values on which the Union is based” från 2003 förklarar Kommissionen att den kommer att fokusera ansträngningarna för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen (det vill säga det första Köpenhamnskriteriet), som en delmängd av de gemensamma värden som då återgavs i fördragets katalog. När Kommissionen elva år senare redogör för dess rättstatsramverk anser man sig inte längre behöva förklara varför man ur EU:s olika värden väljer att skapa en tydligare mekanism till försvar för just detta.

När Ministerrådet lanserar en rättsstatsdialog i rådsslutsatserna från december 2014 kan man säga att EU:s medlemsstater går Kommissionen till mötes i denna syn på de gemensamma värdenas inbördes förhållande. Rådet, Kommissionen och Parlamentet har genom årens lopp också agerat genom olika *soft law*-åtgärder beträffande värdeefterlevnad på ett sätt som stärker intrycket av att vissa värden helt enkelt inte kan hanteras institutionellt, medan de tre Köpenhamnsvärdena tycks vara de som kan omsättas i praktisk handling. Nedanstående förteckning av några olika sådana instrument visar på detta förhållande (se tabell 2).

TABELL 2. FÖRTECKNING ÖVER MEKANISMER TILL SKYDD FÖR EU:S VÄRDEN

Preventionsmekanismen (Art. 7)	kan formellt sett tillämpas avseende samtliga sex grundvärden i artikel 2, men har åberopats endast i anslutning till skydd av värdet rättsstatsprincipen
Sanktionsmekanismen (Art. 7)	som ovan
Utvidgningsmekanismen (Art. 49)	trots att artikel 49 hänvisar till artikel 2 snävas tillämpningen av till de tre värden som också återfinns i Köpenhamnskriterierna, dvs. demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter
Överträdelseförfarandena (Art. 258-260 i TFEU)	avser vanligen enskilda rättsakter och förhållandet till fördragen, men tillämpas av EU-domstolen i ljuset av EU-stadgan för de grundläggande rättigheterna
Peer review-förfarandet (Art. 70)	detta skulle kunna avse vilket av de sex värdena som helst, men hittills har det inte skett
Kommissionens rättsstatsramverk	exklusivt skydd för värdet rättsstatsprincipen
Rådets årliga rättsstatsdialog	exklusivt skydd för värdet rättsstatsprincipen
Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union	avser implementeringen av EU-stadgan, dvs. värdet mänskliga rättigheter
Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council's Preparatory Bodies	avser implementeringen av EU-stadgan, dvs. värdet mänskliga rättigheter
European Commission Annual Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights	avser implementeringen av EU-stadgan, dvs. värdet mänskliga rättigheter
European Council conclusions on fundamental rights and the rule of law	ett återkommande ställningstagande avseende två av värdena, nämligen mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen
European Parliament's Annual Report on the Situation of Fundamental Rights in the EU	avser implementeringen av EU-stadgan, dvs. värdet mänskliga rättigheter
Annual Report on Fundamental Rights	avser implementeringen av EU-stadgan, dvs. värdet mänskliga rättigheter

Justice Scoreboard	avser funktioner i EU:s medlemsstater som skyddar värdena mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen
Anti-corruption report	avser funktioner i EU:s medlemsstater som skyddar värdet rättsstatsprincipen

Källa: EU:s fördrag, EU-kommissionen och Ministerrådet.

Är alla värden likvärdiga?

I EU-fördragets katalog återfinns sex olika värden som, av fördragsartikeln att döma, har samma eller åtminstone likartad dignitet och valör. Nu behöver det ju inte vara så. EU kan ju genom sitt agerande demonstrera att vissa värden är mer angelägna än andra att skydda vid varje givet tillfälle. Om den illiberala utveckling i Central- och Östeuropa framförallt utmanar två av de sex värdena (rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna) framstår det som ganska naturligt att EU fokuserar på skyddet av just de två. Det kan ju också över tid visa sig att vissa värden under lång tid fått ligga i träda, antingen för att de aldrig utmanas eller för att de trots att de utmanas inte är utrustade med lämpliga skyddsverktyg. År 2016 gav Europaparlamentet sin utredningstjänst i uppdrag att förbereda förslag avseende en EU-mekanism för demokrati, rättsstatsprincipen och grundläggande rättigheter, förslag som förelegat sedan oktober samma år. Med detta steg har de tre centrala EU-institutionerna samtliga uttalat sig för den fokusering på tre av unionens värden som Kommissionen förespråkade och agerat i enlighet med ända sedan 1993. Fördragen må förändras men de tre värdena tycks bestå, medan de övriga tre blir alltmer obsoleta (se tabell 1 ovan).

De enda grundvärden som definierats med rättslig förutsebarhet är till dags dato den delmängd mänskliga rättigheter som återfinns i EU-stadgan för grundläggande rättigheter, samt – unilateralt från EU-kommissionens sida – rättsstatsprincipen.

Vissa värden har direkta motsvarigheter bland de grundläggande rättigheterna. Värdet respekt för ”människans värdighet” motsvaras ordagrant av artikel 1 i stadgan, liksom värdet ”frihet” motsvaras av artikel 6. Värdet ”jämlighet” motsvaras av avdelning III, artik-

larna 20–26. Sedan blir det knepigare. Värdet ”demokrati” har ingen fullständig motsvarighet bland rättigheterna, även om artikel 39, ”Rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet” och artikel 40, ”Rösträtt och valbarhet i kommunala val” är viktiga komponenter i en demokrati. EU-stadgan säger dock ingenting om till exempel den politiska majoritetens förhållande till makten och till minoriteten. Värdet ”rättsstaten” låter sig inte heller brytas ner i olika individuella rättigheter, utan är ju också en förhållningsregel mellan de olika delarna av den offentliga makten. De offentliga organens respekt för den egna konstitutionen, för normhierarkin och kompetensregler faller utanför en individfokuserad beskrivning av en rättsstat. Till den del makten slutligen träffar individer finns det dock delvis motsvarigheter bland rättigheterna, främst artiklarna 41–44 beträffande relationen individ-förvaltning, och artiklarna 47–49 beträffande individ-rättskipning. Nästan hälften av alla beslut i EU-domstolen 2016 som refererar till en särskild artikel i EU-stadgan, refererade till de artiklar i stadgan som korrelerar med rättsstatsprincipen.

När det slutligen gäller det sjätte värdet ”respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter” blir det smått tautologiskt att söka dess motsvarighet i stadgens enskildheter. Men det ska här understrykas att när EU-rättsakter, inklusive fördragen, till vilka stadgan hör, hänvisar till *mänskliga* rättigheter avses inte stadgan som sådan. När det ska hänvisas till rättigheterna i stadgan används termen *grundläggande* rättigheter. Respekt för de mänskliga rättigheterna innebär således åtminstone respekt för rättigheterna i Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna (EKMR) och dessas motsvarigheter i stadgan. Stadgan innehåller dock ytterligare rättigheter och principer vilka inte träffas av hänvisningen till mänskliga rättigheter.

I samband med att EU-kommissionen lanserade sitt rättsstatsramverk presenterade Kommissionen också sin definition av rättsstatsprincipen. Meddelandet ger vid handen att detta är den definition Kommissionen kommer att tillämpa som den standard från vilken avvikelser kommer att övervakas. Kommissionens definition vilar tungt på den definition som Venedigkommissionen presenterade 2011. Det är förståeligt eftersom Venedigkommissionen är den enda

andra institutionen i Europa med ett tydligt mandat att övervaka den konstitutionella nivån för rättsstatsprincipen i Europa. EU-kommissionens definition av rättsstatsprincipen innehåller sex delprinciper: 1) legalitet; 2) rättssäkerhet; 3) förbud mot godtycke i förvaltningen; 4) oberoende och opartiska domstolar; 5) effektiva rättsmedel inklusive respekt för grundläggande rättigheter; samt 6) likhet inför lagen.

Trots etablerandet av nya instrument och processer för att upprätthålla EU:s grundvärden kvarstår allvarliga problem med avseende på deras effektivitet. EU-kommissionens rättsstatsramverk aktiverades för första gången som svar på den konstitutionella krisen i Polen. Även om det är för tidigt att utvärdera effektiviteten verkar den hittills inte ha lyckats säkerställa medlemsstaternas respekt för värdena. Det verkar heller inte ha avskräckt berörda parter från att genomföra deras ”illiberala” agendor (se Peterssons och Nergelius respektive kapitel i *Europaperspektiv 2017*). Den första omgången av Minister rådets rättsstatsdialog den 17 november 2015 ledde inte till några konkreta åtgärder för att ta itu med några av de utmaningar som identifierats ovan, utan lämnade i stor utsträckning initiativet till medlemsstaterna själva att identifiera sina egna brister och främja lösningar genom en konfidentiell, och därmed inte särskilt avskräckande, process av självreflektion.

Men undan för undan har Kommissionen utmejslat ett område där den visat sig beredd, villig och kapabel att agera till skydd för vissa värden. Det är i relation till rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter man metodiskt kraftsamlat under lång tid. Här har man fördelen av ganska tydliga definitioner av de värden som ska respekteras. Dessutom är Kommissionen inte ensam. Europarådet arbetar parallellt på just dessa områden genom Europadomstolen och Venedigkommissionen. Detta normativa sampel gör det möjligt för Kommissionen att hänvisa till något utanför både sig självt och EU, det vill säga andra sammanhang där medlemsstaterna frivilligt ingår och låter sig granskas. Europarådets tre värden är demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen vilket också tycks vara vad EU-kommissionen är beredd att arbeta för.

Men Europarådet har, liksom EU, inte så mycket att komma med av juridiska normer med avseende på demokrati, trots att man

betraktar det som en av tre hörnstenar. Är kanske demokrati det värde som mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen får agera ställföreträdare för? Resonemanget känns i sådant fall igen från FN-systemet, där man sedan Kofi Annan (och hans särskilde rådgivare i dessa frågor Lakhdar Brahimi) från mitten av 1990-talet och framåt drivit linjen att värdeetrojkan demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen är en treenighet. I FN talas om en ”frihetens triangel” med ömsesidigt förstärkande delar. I ljuset av alla mekanismer som etablerats (se tabellen ovan) är det slående att de värden som faktiskt upprätthålls är tämligen konstant och att det sällan rör sig om alla sex grundvärden. Den konvergens som framträder består inte så mycket i att olika institutioners definition av det ena eller andra värdet börjar lika varandra, utan snarare att det över tid uppstår konvergens i mängden värden som betraktas som centrala.

EU bör utveckla rättsstatsramverket och fördjupa samarbetet med Europarådet

Om den ovan tecknade utvecklingen leder fram till läget våren 2018 är det berättigat att i ljuset av utvecklingen rikta några handlingsrekommendationer till både EU:s medlemsstater och institutioner, samt alla aktörer som på olika sätt ger dem råd och synpunkter. Det är naturligtvis inte lätt för någon del av EU att agera politiskt mot enskilda medlemsstaters värdehotande åtgärder, när staterna har inhemskt politiskt stöd för åtgärderna. De politiska krafter som förespråkar värdemässig *Alleingang* är inte sällan populistiska och euroskeptiska, varför varje åtgärd från EU-systemet riskerar att uppfylla populistiska profetior (se Sofie Blombäcks kapitel, s. 229ff). Det är därför knappast förvånande att EU-kommissionen under Jean-Claude Juncker har signalerat högre ambitionsnivå än sina företrädare (bland annat genom att låta Kommissionens viceordförande, Frans Timmermans, ansvara för rättsstatsprincipens efterlevnad inom EU) och har agerat mer kraftfullt efter såväl den brittiska folkomröstningen 2016 som det nederländska parlamentsvalet än innan. Skyddet av värden måste hanteras så att det inte skadar skyddet av

värden. Här syns männe en av fördelarna av att Kommissionen inte är juridiskt förpliktad att agera på varje värdeöverträdelse.

Men Kommissionen kan å andra sidan inte heller förhålla sig passiv enbart för att undvika att spä på euroskeptiska krafter i medlemsstaterna. Om Kommissionen låter flagranta utmaningar mot grundläggande värden passera, undermineras såväl värdena som mekanismerna för att skydda dem. Mot bakgrund av detta har tjänstemän, akademiker och grupper från det civila samhället föreslagit en rad åtgärder för att stärka EU:s förmåga att agera. Vissa av dessa åtgärdsförslag skulle kräva fördragsändring och är kanske därför mer att betrakta som allmänna reflektioner. Här finner vi förslag som obligatoriskt utträde, det vill säga en ändring av fördragen så att de innehåller en ny bestämmelse som möjliggör att "utvisa" en medlemsstat som systematiskt och upprepade gånger överträder EU-värdena. I ljuset av att fördragsförfarandena redan som de är har skapat stor beröringsskräck kan man fråga sig hur stor den politiska aptiten för att automatisera dem egentligen är. Mer modesta förändringar av förfarandena har dock också föreslagits, såsom en justering för att sänka tröskelvärdena för de beslut som förutses i fördraget.

Något som också föreslagits är en ändring av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (Art. 51.1), så att alla grundläggande rättigheter blir direkt tillämpliga i medlemsstaterna, i stället för endast när EU-rätt berörs. Förslaget är intressant men har samtidigt svagheten att det är i enskilda fall möjligheten att agera vid överträdelser förstärks. Systemiska överträdelser av grundvärdena skulle möjligen synas i mängden stadgeärenden, men fångar inte exempelvis maktodelningsöverträdelser eller normhierarkiska utmaningar såsom i det slovakiska utvidgningsfallet. Ett annat förslag förfäktar en så kallad omvänd Solange-doktrin. Enligt detta förslag skulle nationella domstolar, i en situation där de mänskliga rättigheterna systematiskt kränks i den egna medlemsstaten, kunna bjuda in EU:s organ (särskilt då EU-domstolen) att pröva och överväga överensstämelsen mellan nationella åtgärder och fördragets grundvärden. EU-domstolen har för närvarande inte behörighet att göra detta. Tanken på ett nytt övervakningsorgan, en slags "Köpenhamnskommission" som har till uppgift att övervaka respekten för artikel 2-värden, har också väckts,

liksom möjligheten att delegera denna uppgift till Europarådets Venedigkommission. Inget av förslagen kännetecknas dock av något högre mått av politisk realism.

Förslag har också förekommit om förstärkning av EU-kommissionens rättsstatsramverk. Det intressanta här är att mekanismen skulle kunna ändras, utan lagstiftningsändringar, i syfte att ge tydligare klarhet i de kriterier och riktmärken som reglerar aktiveringen av ramverket. En större öppenhet när det gäller den dialog som ska hållas mellan den berörda medlemsstaten och Kommissionen är också önskvärt. EU-finansierade kapacitetsutbyggnadsprogram, liknande dem som öppnas för kandidatländer i utvidgningsprocesserna, skulle kunna inriktas mot nationella domstolar, civilsamhällets organisationer och andra institutioner i medlemsstaterna för att stärka skyddet av demokratin, rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna. Dessa förslag skulle dock troligen kräva lagstiftningsändring för att kunna genomföras.

Med tanke på hur lång tid nationella konstitutionella överträdelsemekanismer utvecklats och de yttre påtryckningar som vanligtvis krävs för att mellanstatliga mekanismer för normefterlevnad ska fungera är det knappast förvånande att EU inte kommit längre. Värdena såsom de anges i fördraget har knappast skapats med den precision som krävs för att de ska kunna tillämpas praktiskt. Den utveckling som ovan beskrivits pekar på två viktiga faktorer. Den ena faktorn är den normativa kvaliteten hos enskilda värden. Det är svårt att se värden som värdighet, frihet och jämlikhet utvecklas till delar av något som liknar en rättsregel av typen ”om x [värdighet] hotas, så y [fördragsmekanismen]”. Dessa tre värden kännetecknas inte av samma precision och mognadsgrad i tillämpningssammanhang som ”Köpenhamnsvärden”. Den andra och viktigaste är den faktor som tar oss tillbaka till temat för denna årsbok. Faktorn kan sägas vara det större politiska sammanhang i vilket EU skrider till värdenas skydd. Hade EU gått framåt avseende värden som helt saknar resonans i den praktiska och rättsliga verklighet EU:s medlemsstater annars verkar i, hade EU stått utan allierade och stödjande aktörer utanför de egna institutionerna. Det saknas en Venedigkommission för mänsklig värdighet och det finns heller ingen domstol i Strasbourg eller någon

annanstans för rena frihetsfrågor. Om EU:s värdeskyddande arbete ska ha förutsättningar att nå framgång måste det agera i takt med de krafter i EU:s omvärld som arbetar för samma värden. Dessa krafter är och har varit en vital del av den liberala världsordningen som vuxit under flera decennier och som nu utmanas på flera sätt (se Björn Fägerstens kapitel s. 33ff och Per Cramérs kapitel s. 59ff).

Vad bör då göras? Vad själva värdena beträffar bör EU tydligt signalera att det är tre av de sex man anser att man bör fortsätta att hävda gentemot medlemsstaterna: demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter. Såvitt det inte fram till nästa fördragsrevision har skapats tydlighet kring vad de övriga tre betyder (värdighet, frihet och jämlikhet) och en idé om hur de ska tillämpas vore det bättre att förpassa dem från den första till den andra meningen i artikel 2 eller kanske låta dem utgå helt; de tycks vara innehållslösa. Risker är att de på sikt rubbar trovärdigheten för EU:s grundvärden som faktiskt går att tillämpa. På så vis skulle också överensstämmelse skapas mellan EU:s och Europarådets värdegrunder, liksom med FN. EU-kommissionen kommer knappast att tillåtas skapa en egen Venedigkommission för EU-ändamål, utan kommer även framgent med största sannolikhet att vara beroende av den typen av externa aktörer. Med full värdeöverensstämmelse mellan EU och Europarådet samt deras respektive domstolar ökar möjligheterna att agera till skydd för de gemensamma värdena. Omvänt gäller att med ökade skillnader i värdebeskrivningar dem emellan ökar relativismen och utrymmet för att av olika skäl bryta mot värdena.

Beträffande mekanismer är det av allt att döma klokare att arbeta vidare med det befintliga snarare än att lansera nya lösningar på problem som det finns begränsad politisk aptit på att lösa. Kommissionen bör oförtrutet fortsätta att tillämpa rättsstatsramverket mot de medlemsstater som utmanar rättsstatsprincipen. Möjligheten att inom befintliga strukturer och fördrag samordna flera överträdelseärenden mot en och samma medlemsstat, som samtidigt är föremål för intresse under Kommissionens rättsstatsramverk, bör övervägas ytterligare i ljuset av de under 2017 anhängiggjorda ärendena mot Polen. Om detta visar sig vara en framkomlig väg kan den kombineras med flitigare hänvisningar till de gemensamma värdena i artikel 2 när

EU-kommissionen via överträdelseärendena så att säga tagit sig in i EU-domstolen.

Slutligen är det av största vikt att medlemsstaterna stöttar Kommissionen i dess ansträngningar. Det vore bra om Ministerrådets rättsstatsdialog skulle kunna agera till stöd härför och de medlemsstater som vill slå vakt om EU:s värdegrund måste vara klarsynta nog att se begränsningarna i vad Rådet kan tillföra. Det är trots allt den institution som är konstruerad för att arbeta politiskt ner mot minsta gemensamma nämnare. Rättsstatsprincipen i EU bör trots detta inte urvattnas mer, såvitt man inte helt vill överge den kantianska visionen för samarbetet mellan Europas stater och medborgare som Robert Kagan beskrev 2003.

Källor och litteratur

I tidigare årgångar av *Europaperspektiv* finns flera bidrag som är av intresse för frågan om gemensamma värden bland EU:s medlemsstater och ansträngningarna från unionen att skydda dem. *Europaperspektiv* 2001, 2003 och 2010 belyser flera relevanta aspekter av EU:s östutvidgning. Från *Europaperspektiv* 2014 skall särskilt nämnas Andreas Mobergs bidrag ”Kan EU avtala bort den globala obalansen i skydd för mänskliga rättigheter?” och från *Europaperspektiv* 2015 Anna-Sara Linds bidrag ”EU-medborgarnas sociala rättigheter”. *Europaperspektiv* 2017 inleds med Joakim Nergelius bidrag ”Varför sviktar tilliten till EU-projektet i EU:s medlemsstater? En konstitutionell analys av EU:s värdekris” som visar hur EU:s värderingar utmanas inom flera olika politikområden. I samma årgång beskriver Bo Petersson utmaningarna som EU:s utvidgning ställer unionen inför i ”Perspektiv på östutvidgningen: EU:s triumf eller fröet till dess undergång?”.

Själv har jag behandlat EU:s användning av rättsstatsprincipen i min avhandling *The Rule of Law and the European Union* (Uppsala, 2007), men också i flera artiklar såsom ”The EU Commission Defines the Rule of Law and a Mechanism for applying it inside the EU” (*Europarättslig tidskrift*, 3, 2014) samt (samförfattad med Åsa Valter)

”The Rule of Law in Times of Financial Crises: How EU Rule of Law Correlates with the Market” (*Scandinavian Studies in Law*, 60, 2015).

Carlos Closo och Dimitry Kochenov har sammanställt antologin *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union* (Cambridge University Press, 2016) där framstående europeiska forskare presenterar olika aspekter av EU:s utmaningar beträffande medlemsstaters värdeefterlevnad. Viktiga bidrag till forskningen på området är också Dimitry Kochenovs och Laurent Pechs artikel ”Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality” (*European Constitutional Law Review*, 11:3, 2015) och Armin Von Bogdandys (med flera) artikel ”Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States” (*Common Market Law Review*, 49:2, 2012). Dimitry Kochenov har även analyserat den delvis misslyckade värdeöverföringen till EU:s nyare medlemsstater i boken *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law* (Kluwer Law International, 2008).

I det gedigna verket *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary* (Hart Publishing, 2014) kommenteras EU-stadgans artiklar av Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner och Angela Ward och i det centrala verket *On the Rule of Law* (Cambridge University Press, 2004) beskriver Brian Tamanaha hur olika länder vid olika tider beskrivit sitt förhållande till rättsstatsprincipen.

Från Sieps har flera artiklar och kommentarer rörande värdefrågor i EU tagits fram, se till exempel Christophe Hillions *Overseeing the rule of law in the European Union: Legal mandate and means* (2016:1epa) och *Enlarging the European Union and deepening its fundamental rights protection* (2013:11epa) samt Joakim Nergelius *The Hungarian Constitution of 2012 and its Protection of Fundamental Rights* (2012:3epa). Robert Kagans *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (2003) är fortfarande relevant.

EU-domstolens domar återfinns på: www.curia.eu

Lagstiftning antagen av EU:s lagstiftare går att finna på:
www.europa.eu

Kommissionären Hans van den Broeks tal till EU-mötet i Noordwijk 1997 ”The Rule of Law in the Context of Enlargement” är fortfa-

rande relevant och läsvärt: https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-97-144_en.pdf

Venedigkommissionens bedömningar finns på: www.venice.coe.int

Europadomstolens avgörande finns på: www.echr.coe.int

Presentation av författare och redaktörer

CLAES G. ALVSTAM är ekonomie doktor, professor emeritus i internationell ekonomisk geografi på Handelshögskolan vid Göteborgs universitet och associerad forskare inom Centre for International Business Studies inom företagsekonomiska institutionen. Han är vidare verksam vid Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet (CERGU) samt ordförande för dess International Advisory Board. Alvstams forskning har kretsat kring utrikeshandel, ekonomisk integration, internationell handelspolitik samt företags internationaliseringsprocess, med regionala tyngdpunkter i Europa och Asien. Några senare arbeten som anknyter till denna boks tema är kapitlet ”Sveriges utrikeshandel med den Europeiska unionen: före och efter medlemskapet” (i Linda Berg och Rutger Lindahl (red.) *Förhoppningar och farhågor: Sveriges första 20 år i EU*, Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet, 2014), samt artiklarna ”Multilatinas and the growing service economy in Latin America: a challenge for EU-Latin American business relations” (*European Review of Service Economics and Management*, 1:1, 2016, med Patrik Ström och Andrew Jones) och ”The service sector in the free trade agreement between the EU and Singapore: closing the gap between policy and business realities” (*Asia Europe Journal*, 15:1, 2017, med Erja Kettunen och Patrik Ström).

ANTONINA BAKARDJIEVA ENGELBREKT är professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet, innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap (2015–2018). 2017–2018 är hon verksam vid European University Institute i Florens som Fernand Braudel Fellow. Hon är ordförande i Svenska nätverket för europarättsforskning. Hennes forskning är inriktad på europeiserings- och globaliseringsprocesser och deras inflytande på nationell

rätt och institutioner, huvudsakligen inom områdena marknads-, konsument- och immaterialrätt. Ett flertal av hennes publikationer har behandlat EU:s östutvidgning och dess betydelse för reformprocesser i EU:s nya medlemsstater. Bland hennes publikationer kan nämnas boken *The EU's Role in Fighting Global Imbalances* (Edward Elgar, 2015, medredaktörer Moa Mårtensson, Lars Oxelheim och Thomas Persson); bokkapiteln "Globalisation and Law: A Call for a Twofold Comparative Institutional Approach" i Neil Komesar (red) *Understanding Global Governance* (EUI Cadmus, 2014) och "The Impact of the UCP Directive on National Fair Trading Law and Institutions: Gradual Convergence or Deeper Fragmentation?" i Ulf Bernitz och Caroline Heide-Jørgensen (red) *Marketing and Advertising Law in a Process of Harmonisation* (Hart Publishing, 2017) samt ledarartikeln "20 Years Swedish Legal Integration in the EU: A Two-way Street" (*Europarättslig tidskrift* 4, 2015).

SOFIE BLOMBÄCK är lektor i statsvetenskap vid Mittuniversitetet. Hon fick sin doktorsexamen från Göteborgs universitet där hon 2015 försvarade sin avhandling *Making Their Way Home From Brussels. New Political Parties in European and National Elections* (Göteborg Studies in Politics, nr 141). Hon är styrelseledamot i Svenska nätverket för Europaforskning i statsvetenskap och aktiv medlem i partiforskningsprogrammet (www.partiforskning.gu.se) och Centrum för Europavetenskap (CERGU) vid Göteborgs universitet. Hennes nuvarande forskning handlar om politiska partier, partisystem och partimedlemmar, samt konfliktnivåer och ideologisk polarisering i västeuropeiska parlament. Hon är också intresserad av flernivåval, med särskilt fokus på Europaparlamentsval och av hur partier använder sociala medier. Hon har bland annat publicerat artiklarna "Vänsterpartiet: Pådrivare eller pragmatiskt stödparti?" (*Statsvetenskaplig tidskrift*, 117:2, 2015) "Same Considerations, Different Decisions: Motivations for Split-ticket Voting among Swedish Feminist Initiative Supporters" (*Scandinavian Political Studies* 40:1, 2017, med Jenny de Fine Licht).

PONTUS BRAUNERHJELM är forskningsledare på Entreprenörskapsforum och professor i nationalekonomi vid Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) och Blekinge tekniska högskola (BTH). Han har under många år forskat kring frågor rörande entreprenörskap, innovation och småföretag samt deras betydelse för industriell dynamik och ekonomisk tillväxt. Han har lett flera större offentliga utredningar och har ett betydande antal vetenskapliga publikationer av vilka kan nämnas ”Taxes, tax administrative burdens and new firm formation” (*Kyklos*, 67:1, 2014, med Johan E. Eklund), ”The missing link: knowledge diffusion and entrepreneurship in endogenous growth” (*Small Business Economics*, 34:2, 2010, med Zoltan J. Acs, David B. Audretsch och Bo Carlsson) och ”Geographical concentration, entrepreneurship and regional growth: Evidence from regional data in Sweden, 1975–99” (*Regional Studies*, 38:8, 2004, med Benny Borgman).

DOUGLAS BROMMESSON är docent vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Han har tidigare varit biträdande föreståndare för Centrum för Europaforskning (Lunds universitet). Hans forskning är inriktad mot utrikespolitisk analys, särskilt relationen mellan media och utrikespolitik samt svensk och nordisk och europeisk utrikespolitik. Bland Brommessons publikationer märks böckerna *The Mediatization of Foreign Policy, Political Decision-Making and Humanitarian Intervention* (Palgrave Macmillan, 2017, med Ann-Marie Ekengren) och *Global Community? Transnational and Transdisciplinary Exchanges* (Rowman & Littlefield, 2013, samredigerad med Henrik Enroth), samt artiklarna ”Normative Europeanization: The Case of Swedish Foreign Policy Reorientation” (*Cooperation and Conflict*, 45:2, 2010), ”The Europeanization of Swedish Foreign Policy and Beyond: On Multiple Roles in Swedish Post-Cold-War Foreign Policy” (i Jon Pierre (red.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, Oxford University Press, 2016) och ”The feasibility of an expanded regime on the use of force: the case of the responsibility to protect” (*Journal of International Relations and Development*, 16:1, 2013).

PER CRAMÉR är professor i internationell rätt med särskild inriktning mot europeisk integrationsrätt och innehavare av en Jean Monnet professur i europeisk integrationsrätt vid Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Sedan 2010 är Cramér dekanus för Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Hans forskning har främst rört EU:s konstitutionella utveckling med ett särskilt fokus mot dess relation till utanförstående stater, internationella organisationer och multilaterala regelsystem. Denna forskningsinriktning återspeglas bland annat i arbeten som "Recent Swedish Experiences of Targeted UN Sanctions, The Erosion of Trust in the Security Council" i *Review of the Security Council by Member States* (Intersentia, 2003), "Does the Codification of the Principle of Supremacy Matter?" i *The Cambridge yearbook of European legal studies* (Hart, 2006), "Reflections on the Roles of Mutual Trust in EU Law" i *50 Years of the European Treaties – Looking Back and Thinking Forward* (Hart, 2009) "Reflections on European Effective Multilateralism and the Use of Force" i *Beyond the Established Legal Orders* (Hart, 2011) samt "The Doha Round and the search for a functional and legitimate coordination between the UNFCCC and the WTO" (*RSCAS Policy Papers*, nr 6, 2012).

ANN-MARIE EKENGREN är professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet. Hennes huvudsakliga forskningsinriktning är utrikespolitiskt beslutfattande, med särskilt fokus på Sverige eller jämförande fallstudier. I ett just avslutat projekt tillsammans med Douglas Brommesson har hon studerat i vilken utsträckning och på vilket sätt staters utrikespolitiska roller i Sverige, Finland och Storbritannien har påverkats av medialisering. Projektet har bland annat resulterat i monografien *The Mediatization of Foreign Policy, Political Decision-Making and Humanitarian Intervention* (Palgrave Macmillan, 2017, med Douglas Brommesson). I Ekengrens nuvarande projekt studeras varför stater söker inval i FN:s säkerhetsråd, vilka faktorer som förklarar varför vissa blir framgångsrika, samt vilken betydelse staters kampanjande för ett inval har. Ekengren har skrivit ett flertal böcker och publicerat en rad vetenskapliga artiklar om utrikespolitisk analys och utrikespolitiskt beslutfattande som till exempel "What happens

when a new government enters office? A comparison of ideological change in British and Swedish foreign policy 1991–2011” (*Cooperation and Conflict*, 48:1, 2013, med Douglas Brommesson) och ”Foreign policy dimensions: A comparison between the United States and Sweden” (*International Studies Quarterly*, 43:3, 1999, med Ulf Bjereld).

JOHAN E. EKLUND är vd för Entreprenörskapsforum, professor i nationalekonomi vid Jönköpings internationella handelshögskola (JIBS) samt professor i industriell ekonomi vid Blekinge tekniska högskola (BTH). Eklund är även research fellow vid Institute for Development Strategies vid School of Policy and Environmental Affairs vid Indiana University, USA. Han har breda forskningsintressen såväl inom entreprenörskap, industriell ekonomi och rättsekonomi som regleringars effekter på entreprenörskap samt kompetensförsörjning och matchning. Bland hans senaste publikationer kan nämnas ”Institutional ownership and returns on investment” (*Corporate Ownership and Control*, 13:4, 2016, med Per-Olof Bjuggren och Daniel Wiberg), ”Regulations, Firm Dynamics and Entrepreneurship” (*European Journal of Law and Economics*, 40:1, 2015, med Pontus Braunerhjelm och Sameeksha Desai) samt ”Ownership and allocation of capital: Evidence from 44 countries” (*Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 170:3, 2014, med Sameeksha Desai).

BJÖRN FÄGERSTEN är seniorforskare och chef för Europaprogrammet vid Utrikespolitiska institutet. Hans avhandling *Sharing Secrets: Explaining International Intelligence Cooperation* (Lund Political Studies, nr 161) behandlade internationellt underrättelsesamarbete. Fägersten har även varit verksam som forskare vid Harvard University och European University Institute i Florens. Hans forskning innefattar säkerhetspolitik, europeisk integration och politisk riskhantering. Björn har även genomfört flertalet analysuppdrag åt Utrikesdepartementet, Försvarsmakten och Svenska institutet för Europapolitiska studier (Sieps). Bland de senare publikationerna kan nämnas ”Sverige, EU och Brexit – effekter, våndor och vägval” (*Internasjonal Politikk*, 75:2, 2017), ”Political risk and the commercial sector – Aligning theory and practice” (*Risk Management*, 17:1, 2015) och ”The Implications

of the Euro Crisis for European Foreign Policy: Lessons from Crisis Management and International Trade” (*European Foreign Affairs Review*, 19:4, 2014).

SVERKER C. JAGERS är professor vid statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet och föreståndare för Centre for Collection Action Research (CeCR) vid samma universitet. Hans forskning behandlar flera teoretiska och empiriska problem som rör kopplingen mellan politik och miljö, såsom: relationen mellan demokrati och hållbar utveckling, miljö och rättvisa, miljöpolitiska opinionsstudier och länderjämförande analyser av hur staters miljöpåverkan avgörs av faktorer såsom typ av politiskt system och grad av korrupsion. Bland hans senaste publikationer kan nämnas ”Environmental management from left to right: on ideology, policy specific beliefs and pro-environmental policy support” (*Journal of Environmental Planning and Management*, publicerad online 2017, med Niklas Haring och Simon Mattis) och ”Why do people accept environmental policies? The prospects of higher education and changes in norms, beliefs and policy preferences” (*Environmental Education Research*, publicerad online 2017, med Niklas Haring).

LENA LINDBERG är ekonomie doktor och ambassadråd vid Sveriges ständiga representation vid EU i Bryssel med ansvar bland annat för handläggning av handelspolitiska frågor inklusive bilaterala och regionala frihandelsavtal. Hon har tidigare arbetat vid Utrikesdepartementets enhet för internationell handelspolitik i Stockholm, samt vid Sveriges representation vid de internationella organisationerna i Genève. Hon disputerade 2008 på en avhandling om den sydöstasiatiska samarbetsorganisationen ASEAN och dess ekonomiska integration och var därefter postdoktoral forskare vid Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet (CERGU). Bland hennes övriga arbeten kan nämnas ”Interregional trade facing re-polarization: The EU trade negotiations with ASEAN countries” (i Lars Oxelheim (red.) *EU-Asia and the re-polarization of the global economic arena*, World Scientific, 2012, tillsammans med Claes Alvstam), ”A world without Verona walls: New challenges for the external trade

policy of the EU in a resilient global economy – with a special focus on Asia” (*Forskning om Europafrågor vid Göteborgs universitet*, nr 25, 2011, med Anders Ahnlid och Claes Alvstam), ”The ambiguous role of the WTO in times of stalled multilateral negotiations and the proliferating free trade agreements in Asia” (*International Negotiations Journal*, 17:1, 2012, med Claes Alvstam), ”EU:s handelspolitik i en utmaningarnas tid – strategiskt agerande i grannskap och Asien” (*Forskning om Europafrågor vid Göteborgs universitet*, nr 30, 2016, med Anders Ahnlid).

FRIDA NILSSON har en masterexamen i statsvetenskap från Göteborgs universitet (2016) och arbetar som forskningsassistent inom miljöekonomi vid institutionen för nationalekonomi med statistik på Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Tidigare har hon bland annat assisterat i forskningsprojekt vid statsvetenskapliga institutionen på Lunds universitet. Hennes forskningsintressen inkluderar tillit, kollektivt handlande och miljöpolitik, med särskilt fokus på samspelet med kontextuella faktorer.

ANNA MICHALSKI är docent vid statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Hon har varit verksam vid Fudan University i Shanghai, statsvetenskapliga institutionen vid Auckland University, samt vid forskningsinstitutet Chatham House i London, CERI i Paris, Clingendael i Haag och Sieps i Stockholm, samt i EU-kommissionens förutvarande tankesmedja Future Studies Unit. Hennes forskning är inriktad på EU som utrikespolitisk aktör, socialisering i internationella organisationer, och EU:s ekonomiska samordning. Bland hennes publikationer kan nämnas ”Conceptualizing European security cooperation: Competing international political orders and domestic factors” (*European Journal of International Relations*, 22:4, 2016, med Ludvig Norman), ”Europeanization of national foreign policy: The case of Denmark’s and Sweden’s relations to China” (*Journal of Common Market Studies*, 51:5, 2013), ”Role Dynamics in a Structured Relationship: The EU-China Strategic Partnership” (*Journal of Common Market Studies*, 55:3, 2017, med Zhongqi Pan) samt *Unlikely Partners? China, the European Union and the Forging*

of a *Strategic Partnership* (Palgrave Macmillan, 2017, med Zhongli Pan), *Europeiska unionen: Politik och styrning* (Studentlitteratur, 2014), och *The Changing Welfare State in Europe: Implications for Democracy* (Edward Elgar, 2013, med David Mayes).

LARS OXELHEIM är professor vid Handelshögskolan vid universitetet i Agder, Kristiansand och vid Lunds universitet. Han är dessutom knuten till Institutet för Näringslivsforskning (IFN) i Stockholm och till Fudan University i Shanghai. Oxelheim grundade 1997 Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen och har sedan dess varit dess aktive ledare. Inom området integrationsforskning har han publicerat ett stort antal böcker på internationella förlag varav de senaste är *EU/Asia and the Re-Polarization of the Global Economic Arena* (World Scientific Publishing, 2012), *Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency* (Oxford University Press, 2015, medredaktör Jens Forssbaeck) och *The EU's Role in Fighting Global Imbalances* (Edward Elgar, 2015, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Moa Mårtensson och Thomas Persson). Bland hans senaste artiklar kan nämnas "The Silent Board: How Language Diversity may Influence the Work Processes of Corporate Boards" (*Corporate Governance: An International Review* 23:1, 2015, med Rebecca Piekari och Trond Randøy); "Macroeconomic Fluctuations as Sources of Luck in CEO Compensation" (*Journal of Business Ethics*, 136:2, 2016 med Hsin-Hui Chiu, Clas Wihlborg och Jianhua Zhang) samt "Resistance to Change in the Corporate Elite: Female Directors' Appointments onto Nordic Boards" (*Journal of Business Ethics* 141:2, 2017 med Aleksandra Gregoric, Trond Randøy och Steen Thomsen).

THOMAS STERNER är professor i miljöekonomi på Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. 2015–2016 var han gästprofessor vid Collège de France, Paris, och 2012–2013 var han Chief Economist vid Environmental Defense Fund i New York. Tidigare har han varit ordförande för European Association of Environmental and Resource Economists. Hans huvudsakliga forskningsområden är teorin för diskontering och utformningen av ekonomiska styrmedel för

hanteringen av såväl lokala som globala miljöproblem. Forskningen fokuserar på ett flertal tillämpningar, exempelvis resursanvändning i utvecklingsländer, fiske, energianvändning samt jämförelser av olika styrmedels effektivitet i olika sektorer och nationella kontexter. Bland hans senaste publikationer kan nämnas "Policy sequencing toward decarbonization" (*Nature Energy*, publicerad online 2017, med Jonas Meckling och Gernot Wagner), "Best cost estimate of greenhouse gases" (*Science*, 357:6352, 2017, med Richard L. Revesz, Michael Greenstone, Michael Hanemann och Jason Schwartz), "Few and Not So Far Between: A Meta-analysis of Climate Damage Estimates" (*Environmental and Resource Economics*, 68:1, 2017, med Peter H. Howard) och "The Social Cost of Carbon: A Global Imperative" (*Review of Environmental Economics and Policy*, 11:1, 2017, med Richard L. Revesz, Jason A. Schwartz, Peter H. Howard, Kenneth Arrow, Michael A. Livermore och Michael Oppenheimer).

ERIK O. WENNERSTRÖM är generaldirektör och chef för myndigheten Brottsförebyggande rådet (Brå). Han har tidigare arbetat i olika funktioner vid såväl Utrikesdepartementet som Justitiedepartementet, liksom vid Folke Bernadotteakademien och EU-kommissionen. Han är ledamot av Kungliga Krigsvetenskapsakademien samt Sveriges representant i styrelsen för EU:s Fundamental Rights Agency. Wennerström avlade doktorsexamen vid Uppsala universitet med en avhandling om relationen mellan EU och rättsstatsprincipen. Han har vidare skrivit ett antal artiklar i ämnet, bland vilka på senare år märks "The Rule of Law in Times of Financial Crises: How EU Rule of Law Correlates with the Market" (*Scandinavian Studies in Law*, 60, 2015), "The EU Commission Defines the Rule of Law and a Mechanism for applying it inside the EU" (*Europarättslig Tidskrift*, nr 3, 2014), "EU Accession to the European Convention on Human Rights – the Creation of a European Legal Space for Human Rights or the Last Stand for the Normative Supremacy of the Strasbourg System?" (*Europarättslig Tidskrift*, nr 2, 2013) samt "Strasbourg + Luxemburg = sant? – EU:s anslutning till Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna" (*Europarättslig Tidskrift*, nr 4, 2011).

KAROLINA ZUREK och är forskare vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet samt ämnesråd vid Kommerskollegium, där hon ansvarar för analys av kopplingarna mellan handel och hållbar utveckling med inriktning på EU-rätt och internationell rätt. Zurek doktorerade vid European University Institute i Florens 2010. Hon har lång erfarenhet av handelsrelaterade juridiska reformer ibland annat Polen, Ukraina, Moldavien, Armenien och Kosovo. Hennes forskning och undervisning behandlar främst de samhällsekonomiska och hållbarhetsmässiga konsekvenserna av internationell reglering och handel. Bland hennes publikationer kan nämnas *European Food Regulation after Enlargement* (Brill, 2012) samt "Unions within the Union: Contested Authority over Regulatory Responses to the Financial Crisis in Europe" (i Bruno de Witte, Adrienne Héritier och Alexander H. Trechsel (red.) *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, EUI, 2013). Hennes senaste forskning behandlar hur den nya delningsekonomin påverkar handel och hållbarhet, till exempel i artikeln "Food Sharing in Europe: Between Regulating Risks and the Risks of Regulating" (*European Journal of Risk Regulation*, 7:4, 2016).