

S

BJÖRN LUNDQVIST,
ANNA MICHALSKI & LARS OXELHEIM (REDAKTÖRER)

Europeiska unionens djup och storlek i en tid av ofred

EUROPAPERSPEKTIV 2024

ÅRSBOK FÖR EUROPAFORSKNING INOM
EKONOMI, JURIDIK OCH STATSKUNSKAP

SANTERUS
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 Björn Lundqvist 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 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 textkopiering ur denna bok, utöver lärares begränsade rätt att kopiera för undervisningsbruk enligt Bonus Copyright Access skolkopieringsavtal är enligt Lagen om upphovsrätt förbjuden utan skriftligt tillstånd från förlaget.

ISSN 1403-3879

ISBN 978-91-7359-205-5

© 2024 Respektive författare/Santérus Förlag

Omslagsidé: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Santérus Förlag

Santérus Förlag ger också ut böcker under förlagsnamnet

Santérus Academic Press

info@santerus.se

www.santerus.se

Tryck: ScandBook AB, Falun 2024

Innehåll

Förord • 7

Inledning • 11

Mats Öhlén

EU:s framtida utvidgningar: Möjligheter och dilemman • 35

Ester Herlin-Karnell

Kollektivt självförsvar och EU-rätten • 61

Pehr-Johan Norbäck

Vad kan EU lära av brexit? • 81

Nicholas Aylott

Brexits effekter: Hur har det brittiska utträdet påverkat EU:s utveckling? • 107

Katarina Hyltén-Cavallius

Unionsmedborgarskapet: Mot en fördjupad innebörd • 133

Ann-Christine Hartzén

Förbättrade arbetsvillkor och utrymmet för solidaritet mellan arbetstagare: Ett perspektiv på medborgarskap i ett föränderligt EU • 163

Özge Öner och Hans Seerar Westerberg

Hur väl kan EU:s arbetsmarknader absorbera flyktinginvandrare? • 191

Andrea Spehar

Har EU:s migrationspolitik nått en återvändsgräns? Hinder och möjligheter i jakten på hållbara lösningar • 213

Robin Teigland och Mikael Wiberg

AI och digitaliseringens betydelse för EU:s framtida arbetsmarknad: Scenarier och implikationer • 239

Presentation av författare och redaktörer • 269

Förord

Efter Rysslands storskaliga invasion av Ukraina år 2022 har frågan om utvidgning åter kommit att bli en framträdande punkt på den Europeiska unionens (EU) dagordning. Om en utvidgning med ett antal nya medlemsstater inom EU:s Östliga partnerskap och på västra Balkan kommer till stånd går utvecklingen i motsatt riktning mot vad många befarade när Storbritannien röstade för att lämna unionen 2016. När resultatet av denna omröstning stod klart utlystes varningar om att brexit riskerade att följas av motsvarande utträdesprocesser i andra medlemsländer. Så har dock inte blivit fallet. Den osäkra geopolitiska situationen till följd av Rysslands krig mot Ukraina och Kinas alltmer aktiva roll i världspolitiken har snarare stärkt insikten om att ett nära samarbete mellan europeiska stater är både nödvändigt och önskvärt.

Frågan om EU:s framtida storlek är emellertid komplicerad. Å ena sidan vill EU bidra till att bygga en ny europisk säkerhetsordning som gagnar både unionens nuvarande medlemsländer och kandidatländerna i unionens närområde. EU-medlemskapet såväl som Natomedlemskapet är centrala hörnstenar i en sådan ordning som förväntas bidra till ett ökat ekonomiskt välstånd, demokrati och förstärkt säkerhet. Å andra sidan finns det ett flertal risker med en fortsatt utvidgning av unionen med sju eller kanske till och med tio nya medlemsländer. Många av dessa länder står inför utmaningar med demokratiskt underskott, korruption och en svag ekonomisk utveckling. Dessutom har Ryssland olösta militära konflikter med tre av länderna, Ukraina, Georgien och Moldavien. Den ryska ledningen

vill sannolikt se att dessa konflikter förblir olösta för att kunna bevara ett inflytande över ländernas utveckling. Det är möjligt att dessa frågor kan hanteras inom en tioårsperiod, men likväl är det en utmaning för unionen.

I samband med diskussionen om en framtida utvidgning höjs också röster för att en sådan skulle kräva en omvandling av EU. En större union skulle kunna påverka maktförhållanden mellan EU och medlemsstaterna, inom EU:s institutioner och mellan medlemsländer, samt förhållandena på EU:s inre marknad, inklusive arbetsmarknaden. I samband med detta dyker oundvikligen frågor om EU:s beslutsregler åter upp på dagordningen. Vidare debatteras livligt frågan om hur EU:s migrationspolitik ska utformas samt hur unionens medlemsländer ska kunna bidra till en förbättrad arbetsmarknad för att integrera de människor som flyktinginvandrat till EU under det senaste årtiondet.

Detta är den tjugosjunde utgåvan av *Europaperspektiv*. I denna utgåva analyserar forskare i juridik, ekonomi och statskunskap frågor som berör EU:s djup och storlek i en tid av ofred utifrån olika perspektiv. I boken ställs ett flertal centrala frågor på sin spets: Hur skönjs konturerna av ett större EU, och vilka premisser kommer att gälla för inträdet av nya medlemmar? Vilka lärdomar för unionens djup och storlek kan dras av Storbritanniens utträde ur EU och hur har brexit påverkat den politiska dynamiken i unionen? Innebär europeisk solidaritet ett krav på ett kollektivt försvar av EU? Hur skall förnyade flyktingströmmar till EU hanteras i skuggan av en hotfull omvärld? Vad ska innehållet i EU-medborgarskapet vara och hur bör solidariteten mellan arbetstagare utformas? Hur kommer EU:s framtida arbetsmarknad att utvecklas i ljuset av artificiell intelligens?

Dessa och andra frågor behandlas av författarna i 2024 års utgåva av *Europaperspektiv*. Boken tar en mångvetenskaplig ansats och författarna presenterar i sina respektive kapitel en analys av EU:s utveckling inom sina expertområden. *Europaperspektiv* ges ut gemensamt av nätverken i Europaforskning i ekonomi, juridik och statsvetenskap vid svenska universitet och lärosäten. Undertecknade har fungerat som bokens redaktörer. Som företrädare för vart och ett av dessa tre nätverk har vi fastställt bokens tema och därefter valt ämnen och

författare. Samordningen av vårt redaktionella arbete med boken har utförts av Per Ekman vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala. Bokens upplägg behandlades på ett seminarium med författarna i Stockholm den 30 maj 2023.

Stockholm, Uppsala och Lund i januari 2024

Björn Lundqvist, Anna Michalski och Lars Oxelheim

Inledning

För EU utgör Rysslands provocerade och illegitima invasion av Ukraina i februari 2022 ett abruptt uppvaknande till en komplex och ödesdiger utmaning. Kan unionen visa sig handlingskraftig i det kortare perspektivet genom att ge direkt militärt, politiskt, ekonomiskt och humanitärt stöd till Ukraina för att vinna kriget, och i det längre perspektivet solidaritet för att återupprätta trygghet, samhällsekonomisk utveckling och uthållighet i Europa i en ny europeisk säkerhetsordning?

Sedan krigsutbrottet har EU uppvisat stor enighet i sitt stöd till Ukraina som enligt Europeiska rådet i upprepade uttalanden under 2023 kommer att utgå ”så länge som det krävs”. Stödet har tagit flera former: militärstrategiskt i form av vapensystem, finansiering av krigsmaterial och utbildning av den ukrainska armén; ekonomiskt genom makroekonomiskt stöd och löfte om finansiering av Ukrainas återuppbyggnad; och humanitärt genom aktivering av massflyktsdirektivet för ukrainare. Stödet har också varit politiskt i form av upprepande fördömanden mot ryskt agerande, av antagandet av flera omfattande sanktionspaket och många andra diplomatiska åtgärder. Måhända viktigast av allt är EU:s tydliga signaler 2023 att man redan då ansåg att Ukraina, Moldavien och Georgien omfattas av den europeiska säkerhetsgemenskapen och därmed grusat Rysslands president Vladimir Putins målsättning att införliva dessa länder i den ryska intressesfären.

Kriget i Ukraina har resulterat i att EU och dess medlemsländer tagit på sig ett ofrånkomligt ansvar för Europas framtid som i huvud-

sak endast kan verkställas inom ramen för en utvidgning av EU. Det ödesmättade uppdraget sammanfattades av Ursula von der Leyen i samband med publiceringen av Europeiska kommissionens rapport om EU:s utvidgning i oktober 2023 i att "[F]ullborda vår union är ett historiskt kall, det är den Europeiska unionens naturliga horisont" (von der Leyen, 2023). Det Europeiska rådet gav sitt stöd till kommissionens förslag vid toppmötet den 14 december 2023 och beslöt att öppna medlemskapsförhandlingar med Ukraina och Moldavien. Efter många år av utvidgningströtthet har kriget i Ukraina verkat som en utlösande faktor för EU att i december 2023 besluta om förhandlingar om EU-medlemskap med Ukraina och Moldova, att blåsa nytt liv i de pågående förhandlingarna med Montenegro, Serbien, Albanien, och Nordmakedonien, samt att utlova förhandlingar med Bosnien och Hercegovina och Georgien så snart länderna har genomfört nödvändiga reformer. Under 2024 kommer EU att påbörja en omfattande och komplex utvidgningsprocess som förväntas utmyнна i en union som efter utvidgningen kan komma att bestå av upp till 35 länder. Många av de länder som är aktuella är enligt kommissionens egna bedömningar långt ifrån att uppfylla kraven på medlemskap vad gäller ekonomisk utveckling och förmåga att tillämpa EU:s lagar och regelverk. Dessa länder står tillika inför stora utmaningar vad gäller att konsolidera demokratin, bekämpa endemisk korruption, hantera grannkonflikter, förstärka en undermålig förvaltning, och i vissa fall, anamma en utrikespolitisk orientering i linje med EU. Av yttersta vikt blir i detta sammanhang EU:s egen förmåga att hantera en utvidgning av medlemskretsen och innesluta en mängd heterogena länder, inte minst då unionen redan brottas med medlemsländer som förnekar den överstatliga karaktären av EU:s lagstiftning, sätter det egna intresset före det europeiska och inte drar sig för att motsätta sig politiska åtgärder, gemensamma ställningstaganden och reforminitiativ. Mot bakgrund av dessa utmaningar infinner sig frågor om varför EU påbörjar denna utvidgningsprocess, vilka huvudsakliga problem som kan förutspås, och hur EU ska hantera problematiken kring utvidgning kontra fördjupning.

Fördjupning och utvidgning i perspektiv

Det är något av en paradox att EU står inför sin kanske mest komplexa utvidgning någonsin bara några få år efter att Storbritannien som första land lämnade EU 2020. Utträdesprocessen visade sig vara mer komplex och utdragen än vad dess förespråkare hade hävdad under kampanjen inför folkomröstningen i juni 2016 och resulterade i övervägande negativa konsekvenser såväl för Storbritannien som för EU. Som Nicholas Aylott visar i sitt kapitel i denna bok har Storbritannien visserligen återtagit den formella lagstiftningsmakten men förlorat tillträdet till EU:s inre marknad och rätten att medverka i EU:s program. Utträdet ur EU har paradoxalt nog också inneburit en utbyggnad av den brittiska byråkratin. Brexit medförde dock initialt en debatt om Storbritanniens beslut att lämna EU skulle följas av andra länder och om detta i slutändan skulle leda till EU:s upplösning. Förhandlingarna om Storbritanniens utträde kastade ljus över de principer som EU-länderna värdesätter för att hålla unionen samman och som också kan vara vägledande i strategiska överväganden inför nästa stora utvidgningsväg. En första viktig princip för EU-länderna är att EU-medlemskapet inte skall kunna urholkas av att länder som står utanför EU tillåts få inflytande över utformningen av unionens politik eller att de tillskansar sig otillbörliga fördelar genom att medverka i vissa samarbetsområden men inte i andra. En andra princip är att medlemskapet innebär rättigheter och skyldigheter som balanseras över tid och mellan politikområden, om än nödvändigtvis inte vid varje beslut. En tredje princip är att medlemskapet har tydliga juridiska gränser, det vill säga att det inte finns olika grader av medlemskap. I den debatt som pågår inför de stundande utvidgningsförhandlingarna har den tredje principen alltmer kommit i rampljuset och utmanas av röster inifrån EU-länderna.

Frågan om förhållandet mellan utvidgning och fördjupning av EU, eller snarare om en utvidgning av EU nödvändiggör en fördjupning som bör föregå införlivningen av nya medlemmar, restes inte på allvar förrän i samband med den stora östutvidgningen 2004/07 då EU nästan fördubblade medlemsskaran med tolv nya medlemmar. I de utvidgningar som föregick östutvidgningen införlivades nya med-

lemmar i de befintliga strukturerna. Icke desto mindre frammanade också dessa utvidgningar interna diskussioner om problem i unionens funktionssätt, upplevda orättvisor i EU:s politik och politiska prioriteringar, samt om och hur de nya medlemmarna skulle påverka EU:s interna balans. Ett välkänt historiskt exempel på hur ett sådant mångfacetterat dilemma lösts är reformpaketet som kringgärdade utvidgningen till Portugal och Spanien 1985. Detta paket innehöll förutom en reform av de gemensamma beslutsreglerna, upprättandet av en ny sammanhållningsfond, en fördjupning av det utrikespolitiska samarbetet, samt en formalisering av stats- och regeringschefernas överläggningar. Sammantaget möjliggjorde reformerna inte bara utvidgningen till Spanien och Portugal utan lade också grunden för fullbordandet av EU:s inre marknad.

Den östliga utvidgningen föranledde en bred debatt om hur unionen skulle påverkas av en utökning av medlemskretsen till länder vars samhällsekonomiska utveckling inte bara var på en mycket lägre nivå än de befintliga EU-länderna utan som också var utformad enligt en helt annan ekonomisk modell. Därtill hade östländerna under årtionden styrts av auktoritära kommunistiska regimer vilket innebar att demokratiska institutioner, praktiker och värderingar ännu inte var förankrade. Vid sidan av dessa frågor oroade sig EU också för att förvaltningarna i östländerna inte skulle ha förmågan att verka i EU:s flernivåsystem där ett stort ansvar ligger på nationella förvaltningar att implementera unionens lagstiftning samt att hantera det ansevärdiga finansiella stöd som de nya medlemsländerna förväntades få från EU:s fonder och jordbrukspolitiken. Det fanns också en oro kring systemhotande korruption, etnisk diskriminering och spänningar, olösta gränstvister, en oberäknelig politisk kultur och ett instabilt förhållande till den tidigare ryska hegemonen.

Dessa farhågor och deras eventuella konsekvenser närde en diskussion om när, hur och på vilka villkor EU:s utvidgning mot öst skulle äga rum. Likhade argument återfinns i debatten 2024 och därför kan det vara av vikt att upprepa dem här. Vad gäller frågan om när kandidatländerna skulle vara redo att inlemmas utgick EU ifrån principen att de måste ha införlivat EU:s *acquis* (lagar, regelverk, och utrikespolitiska uttalanden) med tillägget från Köpenhamns-

kriterierna att de också måste vara fungerande marknadsekonomier som kan utstå konkurrensförhållandena på den inre marknaden, ha en fungerande rättsstat, samt kunna upprätthålla demokratiska värderingar och styrelseskick. Omfattningen av de nödvändiga förändringarna resulterade i att vissa menade att anpassningen skulle äga rum innan länderna blev medlemmar, även om det skulle ta lång tid. Andra menade att anpassningen inte behövde vara perfekt vid inträdet. Undantag, åtminstone tillfälliga sådana, skulle beviljas och förberedelseperioden borde därför enligt detta synsätt vara relativt kort. I frågan om hur inträdet i EU skulle organiseras hade medlemsländerna olika bud på om kandidatländerna skulle beviljas inträde när de på individuell basis befanns vara redo, eller om de skulle delas in i grupper. EU-länderna kunde inte enas i frågan eftersom de hade olika preferenser gentemot kandidatländerna. Länderna som sökte medlemskap i unionen motsatte sig i sin tur starkt logiken om en tävlan mellan dem, vilket de menade skulle uppstå om inträde på individuell förtjänst tillämpades. Till slut kom frågan om villkoren för utvidgningen – vid sidan av kandidatländernas anpassning – att handla om EU:s egen kapacitet att fungera med många fler medlemsländer. Denna aspekt gick under benämningen ”EU:s absorptionskapacitet”. Redan innan utvidgningsförhandlingarna påbörjades fastställdes tre principer i Europeiska kommissionens rapport *Agenda 2000* som publicerades 1997. Där fastslogs det som första princip att EU:s institutionella förutsättningar att ta beslut inte fick försämrats efter införlivningen av många fler medlemmar. Den andra principen handlade om att vissa viktiga politiska prioriteringar, såsom den Ekonomiska och monetära unionen (EMU) och införandet av euron, inte fick äventyras av utvidgningen. Den tredje principen som applicerades handlade om kandidatländernas absorptionskapacitet i ekonomiska termer gällande finansiellt stöd från EU som sattes vid 4 procent av bruttonationalprodukten (BNP). I synnerhet den första av dessa principer innebar att EU:s institutioner och beslutsförfaranden måste genomgå reformer innan inträdet av nya medlemmar och att dessa reformer skulle ta en utökning av EU:s kompetensområden i beaktan genom ytterligare överföring av befogenheter till EU:s institutioner inom nya och befintliga politikområden.

Utvidgningen 2004/07 resulterade med andra ord i en fördjupning av EU:s institutionella struktur, en effektivisering av beslutsförfaranden och en utökning av EU:s kompetens, inklusive en fördjupning av flera politikområden. Den resulterade också i en högre grad av diversifiering av integrationen i olika områden. Självfallet var östutvidgningen inte den enda drivkraften bakom denna utveckling men en utökad medlemskrets medförde ett större tryck från de befintliga EU-länder som ville uppnå en djupare integration, vilket tydliggjorde skillnader i medlemsländernas ambition gentemot EU. Diversifiering i deltagandet i olika politikområden har tagit sig olika uttryck. Detta handlar lika mycket om att befintliga medlemsländer inte vill medverka i vissa politikområden, som att skydda dessa samarbeten från medlemmar som inte uppfyller kraven, vilka då går utöver de som sätts för EU-medlemskapet. Det rör till exempel det tredje steget i EMU då euron ersätter nationella valutor, eller i Schengensamarbetet där de inre gränserna upplöses. I dessa politikområden deltar inte alla EU:s medlemmar och i gränssamarbetet Schengen ingår även länder som inte är medlemmar i EU (Norge, Island, Lichtenstein och Schweiz). Också inom försvarsområdet i det Permanenta strukturerade samarbetet (PESCO) är deltagande frivilligt och medlemsländerna avgör själva om de vill delta i samarbetet på ett övergripande plan och i vilken grad de vill delta i gemensamma projekt. Detsamma gäller det Europeiska åklagarämbetet. Dessa samarbetsformer brukar gå under namnet ”differentierad integration” och tillåts inom ramen för Förstärkta samarbeten (para. 20 i Fördraget om Europeiska unionen och titel III i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). En annan typ av differentiering är den som uppkommit till följd av utvidgning där undantag beviljas efter begäran från kandidatlandet. Oftast rör detta områden där uppfyllandet av *acquis* är kostsam och tidsödande, t.ex. inom miljöpolitiken. Undantag har även begärts av befintliga medlemsländer för att mildra effekterna inom sektorer och för specifika grupper. Inför utvidgningen till östländerna 2004/07 tilläts befintliga medlemsländer tillämpa ett sjuårigt undantag av arbetskraftens fria rörlighet, och en utdragen tillämpning av EU:s jordbrukspolitik på östländerna applicerades, även efter dessa länders medlemskap. Vissa permanenta undantag har beviljats inom begrän-

sade områden med restriktioner såsom till exempel försäljningen av snus som tillåts i Sverige men är förbjuden i andra EU-länder. Grundprincipen för undantag från anpassningen till EU:s *acquis* är att de ska vara temporära. I fall där EU har haft särskild oro för kandidatlandets förmåga att anpassa sig till EU-medlemskapet har en särskild övervakning av implementeringen av EU:s lagar och regler tillämpats. Det var fallet i samband med att Bulgarien och Rumänien blev medlemmar i EU 2007. De underkastades en övervakningsmekanism som var i kraft till och med 2023 då ländernas medlemskap slutligen fullbordades. Denna form av integration kan betecknas som en stegvis tillnärmning till ett fullt medlemskap där landet blir medlem men tidsbestämda restriktioner gällande deltagandet i specifika politikområden tillämpas.

Dessa former av differentierad integration används återkommande i EU och bygger på att de beslutas inom fördragens ramar, involverar EU:s institutioner, inklusive EU-domstolen, samt bygger på temporär och begränsad anpassning till medlemskapets rättigheter och skyldigheter. De utmanar därför inte medlemskapets utformning i grunden. Vid olika tidpunkter har andra former av differentierad integration diskuterats men som till skillnad från variabel och gradvis integration inbegriper olika status när det kommer till medlemskapet. Formen av europeiskt samarbete *à la carte* bygger på en låg ambitionsnivå för gemensam politik och tillåter länderna att välja som på en meny över vilka delar av EU:s politik de vill delta i. En annan variant – koncentrisk cirkel – bygger i stället på att integrationsnivån inte är densamma för alla länder och att länderna grupperar sig i olika nivåer (cirkel) utifrån hur hög grad av politisk/överstatlig integration de förespråkar. Ett överstatligt unionsmedlemskap utgör den inre cirkeln och omgärdas av olika cirkel med allt mindre tvingande former av samarbete.

I debatten om hur EU:s kommande utvidgning österut och till länderna på västra Balkan ska utformas återkommer dessa teman i delvis ny tappning. Ett grundtema är ifall nödvändiga reformer av EU:s institutioner och politik måste genomföras innan unionen kan ta emot nya medlemsländer. Detta särskilt i en situation där omvärldsfaktorer kräver att EU möjliggör ett (relativt) snabbt inträde

trots att de nya medlemsländerna vid den tidpunkten inte är i stånd att uppfylla medlemskapets skyldigheter eller hunnit implementera EU:s *acquis*. Problemet är att omfattande reformer med största sannolikhet kräver en fördragsförändring vilken är tidskrävande och för enad med stor osäkerhet vilket kan komma att äventyra utvidgningen ytterligare. EU står därmed inför ett mycket svårt val som inbegriper stora risker och utmaningar. Synen på vilket alternativ som är minst kostsamt – utvidgning med eller utan intern reform – är i grunden förknippad med två konkurrerande uppfattningar om utvidgningens funktion: är den i huvudsak ett verktyg – ett medel för att nå högre mål – exempelvis fred i Europa, eller är den existentiell för EU och förutsättningarna för att driva politik i ett utvidgat EU.

Vad står på spel i den kommande utvidgningen

När Ukrainas president, Volodymyr Zelenskyj, lämnade in Ukrainas ansökan om medlemskap i EU veckan efter den ryska invasionen, åtföljd av Moldaviens ansökan samma dag, kunde Europeiska kommissionen ordförande, Ursula von der Leyen, inte annat än välkomna ländernas önskan att bli medlemmar i EU. Sedan dess har EU:s institutioner och medlemsländer fortsatt att ge stöd åt Ukrainas och Moldaviens medlemskapsambitioner och blåst liv i utvidgningsförhandlingarna som sedan flera år pågår med flertalet av länderna på Balkan. I slutet av 2023 bestämde Europeiska rådet att på allvar utforma en utvidgningsprocess som ger upp till sju, och kanske fler, länder i Östeuropa och på västra Balkan möjligheten att bli medlemmar i EU inom en överskådlig framtid. Frågan är alltså inte längre om men hur EU ska införliva dessa länder. Utan tvekan är EU:s beslut drivet av strategiska skäl. Europeiska kommissionen skrev i sitt meddelande om utvidgningen i november 2023 att ”EU:s utvidgning är en drivkraft för långsiktig stabilitet, fred och välmående för hela kontinenten. EU-medlemskapet är en geostrategisk investering i ett starkt, stabilt och enat Europa grundat på gemensamma värden. Den är ett kraftfullt verktyg att främja demokrati, rättsstaten och grundläggande rättigheter.” Europeiska rådet motiverade beslutet i

december 2023 att öppna förhandlingar med Ukraina och Moldavien genom uttalandet att ”utvidgningen är en geostrategisk investering i fred, säkerhet, stabilitet och välbefinnande” (Officiell översättning av Europeiska rådets slutsatser). Trots att EU:s beslut togs med kraft och enighet är skälen många till att denna utvidgning kommer att ställa EU:s ledare och institutioner på stora prov. Denna utvidgning kommer att uppvisa vissa likheter med utvidgningen 2004/07, men också stora skillnader.

Den obestridligt största skillnaden från tidigare utvidgningar är den geostrategiska kontexten. Rysslands krig i Ukraina, dess aggressiva påverkansstrategier gentemot Moldavien, och den starka ställning som Ryssland och Kina har ekonomiskt och politiskt i flera av länderna på västra Balkan gör EU:s utvidgning till dessa länder särskilt betydelsefull. Dessa kontextuella faktorer påverkar frågan hur utvidgningen ska gå till och om strategiska överväganden bör trumfa överväganden om kandidatländernas fullgörande av EU:s kriterier för medlemskap. Många menar att bara genom att öppna utvidgningsförhandlingar med Ukraina och Moldavien har EU signalerat att dessa länder ofrånkomligen har blivit en del av den västliga sfären. De har gjort valet att anamma demokratiska värden och styrskick och vänt sig bort från den autokratiska, korrupta och godtyckliga ryska politiska modellen. Dock är EU:s utvidgningsprocess baserad på en omfattande europeisering av statsapparaten, statsskicket och de politikområden som associeras till en modern, demokratisk välfärdsstat. Den omvälvningen tar lång tid, utmanar inhemska eliter och kan oftast inte snabbt nog leverera det materiella välbefinnande som befolkningen hyser förhoppningar om. I detta perspektiv måste EU hitta former för att hantera både den geostrategiska utmaningen och motverka att villrådighet om EU:s intentioner och om fördelarna med EU-medlemskapet tar överhanden. Det innebär också att även om förhandlingar om ett medlemskap i EU för exempelvis Ukraina påbörjas innan ett fredsavtal med Ryssland föreligger – vilket inte är fallet i fråga om medlemskap i Nato – kan EU inte ersätta Nato i fråga om säkerhetsgarantier till Ukraina och Moldavien.

En annan skillnad om än i grad snarare än i natur är kandidatländernas ekonomiska, politiska och sociala utveckling i jämförelse

med EU:s genomsnitt. I jämförelse med kandidatländerna 2004/07 är skillnaderna ännu större denna gång. Vad gäller BNP per capita ligger 2022 Luxemburg i topp med ca 126 426 amerikanska dollar (USD) följt av Irland 104 039 USD och Danmark med 66 983 USD. Lägsta BNP per capita 2022 för nuvarande medlemsländer finner man i Bulgarien med 13 772 USD. Dessa siffror skall jämföras med en BNP per capita på 4 534 USD för Ukraina, 5 563 USD för Moldavien och 6 628 USD för Georgien. Främst handlar detta om Ukraina vars storlek och omfattande jordbrukssektor utmanar fördelningen av medel i EU:s nuvarande fonder och jordbrukspolitik. Beräkningar visar att alla nuvarande nettomottagarländer i EU:s budget kommer att bli nettobidragsgivare och de största transfereringarna kommer att tillfalla Ukraina. Detta är beräkningar gjorda på Ukrainas ekonomi innan kriget. Återuppbyggnaden av Ukraina och saneringen av miljöförstörelsen som kriget orsakat kommer också att ligga på EU:s ansvar att organisera med medverkan av det internationella samfundet. Vid sidan av de ekonomiska aspekterna tillkommer också de institutionella och politiska förändringarna som nästa utvidgning kommer att medföra, till detta ska läggas den oundvikliga påverkan på EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska utveckling, då länder med mycket problematiska erfarenheter av Ryssland som Ukraina och Moldavien ingår i medlemskretsen.

Slutligen ska det framhållas att erfarenheterna av förhandlingarna med länderna på västra Balkan som i vissa fall har pågått under flera år har varit långt ifrån entydigt positiva. Anpassningen till EU har varit problematisk då länder som exempelvis Serbien vid flera tillfällen sökt samarbeten med Kina inom ramen för det så kallade "Belt and road initiativet" vars villkor går på tvärs med EU:s *acquis* inom områden såsom miljö- och arbetslagstiftning. Vidare så har vissa EU-länder blockerat kandidatländernas progression med hänvisning till hinder som inte motiveras av anpassningen till EU:s lagar och regler utan av nationella partikularistiska intressen, såsom Bulgariens krav gentemot Nordmakedonien gällande språk och nationell identitet.

Bland de outtalade utmaningarna återfinns också problemet med vissa nuvarande EU-länders bristande efterlevnad av demokratiska värden och rättigheter samt urholkning av rättsstaten och fri media.

Detta upplevs som en underliggande problematik som inte kan tillåtas förvärras i en utvidgad union. En liknande utmaning upplevs gällande problemet med endemisk korruption och kooptering av statsapparaten av politiska eliter med kopplingar till organiserad brottslighet.

Var står EU idag?

Europeiska kommissionen deklarerade i oktober 2023 att unionen stod redo att påbörja medlemskapsförhandlingar med Ukraina och Moldavien, intensifiera pågående förhandlingar med Serbien, Nordmakedonien, Montenegro och Albanien, och förkunnade att Georgien skulle bli ett officiellt kandidatland jämte Bosnien och Hercegovina som tillerkändes denna status i december 2022. Kommissionen framhöll att processen gällande Kosovo, som ansökte om medlemskap i december 2022, är problematisk på grund av att inte samtliga EU-länder erkänner landets självständighet samt att processen har bromsats av interna oroligheter och spänningar mellan landets etniskt albanska styre och den serbiska minoriteten. Vad gäller utvecklingen i Turkiet nöjde sig kommissionen att konstatera att landet fortsatt står mycket långt ifrån att återuppta medlemskapsförhandlingar med EU. [Kommissionens uppfattning om läget och dess förslag om hur EU bör gå vidare godkändes av Europeiska rådet i sitt möte i december 2023. Som nämndes ovan är EU:s motivering till att återigen förpliktiga sig till en omfattande och komplex utvidgning framför allt geopolitisk. Detta innebär dock inte att EU har för avsikt att tumma på kraven som sätts på länder som vill be medlemmar. Med kännedom om kandidatländernas utvecklingsnivå och erfarenheter från pågående förhandlingar med länderna på västra Balkan väcks frågan om hur EU ska lyckas ro denna komplexa uppgift i hamn utan att äventyra sin handlingskraft och sammanhållning.

Europeiska kommissionen satte upp ett antal principer för utvidgningen i sitt meddelande i november 2023. Den viktigaste principen är att medlemskap beviljas på grundval av kandidatländernas framsteg vad gäller att uppfylla EU:s *acquis*, vilket igenkänns från tidigare utvidgningsomgångar. Däremot framhålls att processen att tillämpa

EU:s lagar och regler ska föregås av ett uppfyllande av vissa fundamentala principer som enligt kommissionen avser: ”rättsstaten, grundläggande rättigheter, fungerande demokratiska institutioner, förvaltningsreform, och ekonomiska kriterier”. I sig är dessa principer inte annorlunda än de som uttrycks i Köpenhamnskriterierna men har i kommissionens meddelande fått en högre prioritet. Denna prioritering ska förstås i ljuset av erfarenheterna av utvidgningen 2004/07 och EU:s handfallenhet att hantera Ungerns och Polens bristande efterlevnad av EU:s grundläggande värden och principer. EU står inför dilemmat att krav på reformer och förändringar kan sättas på kandidatländer fram till dess att de är medlemmar, men att EU förlorar den förmågan efter att medlemskapet är fullbordat. Detta då länderna när de väl blivit EU-medlemmar kan blockera åtgärder som syftar till att få dem att uppnå efterlevnad. En annan princip som har förstärkts i kommissionens bedömning av kandidatländernas anpassning till EU:s *acquis* är att det som räknas som framsteg är den praktiska efterlevnaden av reformer och inte bara det formella införandet av nya lagar och föreskrifter, och att denna övervakning kan komma att fortsätta efter landet formellt blivit medlem. Slutligen betonar kommissionen i en uppmaning riktad till presumtiva medlemsländer att beslutet att bli medlem i EU ”är ett strategiskt val”. Med detta vill man betona att det förutsätts ”att kandidatländerna fullständigt omfamnar och främjar EU:s värderingar” och att ”anslutningen till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik är en mer betydelsefull signal än någonsin om gemensamma värderingar och strategisk orientering i en ny geopolitisk kontext”.

I februari 2020 lanserade Europeiska kommissionen en ny metodologi för utvidgningen mot länderna på västra Balkan i syfte att förstärka processens trovärdighet både vad gäller kandidat- och medlemsländernas åtaganden. I meddelandet framhåller kommissionen vikten av en mer förutsägbar process grundad i positiv och negativ villkorlighet baserad på verkliga framsteg och ett starkare politiskt engagemang. Till skillnad från tidigare utvidgningar sker förhandlingarna i sex områdeskluster där kluster ett ”grundläggande frågor” behandlas både först och sist i förhandlingarna för att maximera EU:s förmåga att förmå kandidatländerna att upprätthålla sina åtaganden

om att reformera demokratiska institutioner, rättsstaten och nationell förvaltning. Positiv villkorlighet innefattar stöd av olika slag, inbegripet ekonomiskt stöd till reformer och deltagande i EU:s institutioners arbete, myndigheter och program, medan negativ villkorlighet avser principen om reversibilitet, det vill säga att utvidgningsprocessen kan avbrytas, till och med återkallas, om så befinns nödvändigt. Förslagen i meddelandet 2020 tillämpas redan i pågående förhandlingar med vissa länder på västra Balkan och nämns i kommissionens meddelande i oktober 2023 som grundplåten i utvidgningsprocessen för resterande länder.

Det som inte nämns i Europeiska kommissionens meddelande är hur man ställer sig till EU:s absorptionsförmåga och eventuella behov av reformer av EU:s institutioner, beslutsprocedurer och ekonomiska ramverk. Vid sitt möte den 14 december 2023 framhöll Europeiska rådet att en framgångsrik europeisk integration kräver att unionens politik är framtidsanpassad och finansieras på ett hållbart sätt, samt att EU-institutionerna måste fortsätta fungera effektivt. De politiska ledarna lovade att ta upp frågan om kommande reformer och lägga fast en färdplan för det framtida arbetet senast sommaren 2024. Dessa frågor debatteras intensivt runt om i Europa och flera bud på hur denna problematik ska hanteras har lagts fram. Ett återkommande tema är att reformer i någon form av institutionell och budgetär natur samt ändringar i EU:s beslutsregler är ofrånkomliga. Vad gäller EU:s institutioner menar man att ledamöterna i Europeiska kommissionens kollegium bör minskas (efter en utvidgning) eller, om det inte är möjligt, åtminstone organiseras i grupper där ledamöterna har olika status såsom, exempelvis i det brittiska systemet med ”ministers of state” och ”junior ministers”. Antalet ledamöter i Europaparlamentet bör bibehållas på nuvarande nivå. Man menar också att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken bör utarbetas på grundval av majoritetsbeslut.

Enligt den italienska statsvetaren Sergio Fabbrini handlar dessa förslag i grunden om EU:s konstitutionella ordning, det vill säga hur relationerna mellan olika konstituerande enheter bör organiseras, hur hög grad av centralisering som ska allokeras till EU:s institutioner jämte medlemsstaterna, och vad det gemensamma i unionen egent-

ligen bör utgöra. Från ett sådant perspektiv förespråkar Fabbrini att EU i framtiden bör utvecklas till en *multi-tier union*, alltså en union i flera nivåer där den yttre nivån utgörs av den Europeiska politiska gemenskapen som sjösattes av den franske presidenten Emmanuel Macron 2022. Den skulle ta formen av en europeisk konfederation och innefatta ett samarbete med upp till fyrtio eller fler länder baserade på gemensamma intressen i olika områden identifierade på grundval av mellanstatliga överenskommelser. Den mellanliggande nivån skulle utgöras av en gemenskap organiserad runt den inre marknaden där EU:s institutioner skulle inneha ungefär samma ansvar och funktioner som under 2020-talets första hälft. Gemenskapen skulle inbegripa EU:s befintliga medlemmar, men med distinktionen att länder som inte erkänner EU-lagstiftningens överstatlighet inte längre skulle platsa i gemenskapen. Den innersta nivån skulle utgöras av en union, en slags europeisk federation, formad kring länderna i euroområdet som genom en konstitutionell pakt skulle avge ytterligare makt till ett gemensamt federalt styre.

Även om Fabbrinis modell för en framtida politisk ordning för Europa är mer av ett tankeexperiment än en fullfjädrad plan framhåller andra rapporter att EU bör överväga att kombinera den stora utvidgningen mot länderna i öst och på västra Balkan med en större översyn av EU:s struktur och då framför allt av principerna för den tidigare utvidgningsprocessen. I detta perspektiv framhålls en utvidgning i tydliga steg (*staged accession*) där även befintliga EU-länders medlemskap kan komma att villkoras ur ett politiskt-, budgetärt- och grundläggande rättighetsperspektiv.

Den stundande utvidgningen av EU lyfter därmed oundvikliga frågor om EU:s framtida sammansättning, jämte frågor om fördjupningen av EU:s befogenheter och omfattningen av dess politik. I perspektivet av ett utvidgat EU aktualiseras återigen principerna om subsidiaritet, medlemskapets rättigheter och skyldigheter samt avvägningen i regleringen av olika näringar och politikområden, såväl som en utveckling av innebörden av europeisk identitet och medborgarskap.

I den 27:e utgåvan av *Europaperspektiv* belyser forskare frågor om EU:s djup och storlek i termer av medlemmar, politik och säkerhet i

en tid av omvälvning och ofred. Hur har Storbritanniens utträde ur EU påverkat den politiska dynamiken i unionen och vilka lärdomar kan dras av brexit? Hur skönjs konturerna av ett större EU, och vilka premisser kommer att gälla för inträdet av nya medlemmar? Innebär europeisk solidaritet ett krav på ett kollektivt försvar av EU? Hur hanteras förnyade flyktingströmmar till EU i skuggan av en hotfull omvärld? Vad ska EU-medborgarskapet innehålla och hur kan solidaritet mellan arbetstagare utformas? Hur formas EU:s framtida arbetsmarknadsdynamik i ljuset av artificiell intelligens? Dessa och andra frågor diskuteras av forskare inom ekonomi, juridik och statsvetenskap i bokens nio kapitel.

I bokens första kapitel analyserar *Mats Öhlén* EU:s framtida utvidgningsplaner. Författaren menar att EU:s framtida utvidgningsprocess har fått ett nytt momentum i en tid av ofred och kapitlets frågeställning är hur EU kan, och bör, hantera det dilemma av risker och möjligheter som en utvidgning innebär. Öhlén redogör i sitt kapitel för statsvetenskapliga perspektiv på EU:s utvidgningar utifrån olika drivkrafter: ekonomiska, geopolitiska och normativa. Dessutom diskuterar han hur EU:s utvidgningsprocesser har förändrats över tid och kommit att bli alltmer utdragna i takt med att nya medlemsstater har utgjorts av nya demokratier som behöver utvärderas i högre grad innan medlemskap blir aktuellt.

Öhlén analyserar därefter två regioner där frågan om utvidgning av unionen aktualiserats på senare tid: västra Balkan och det Östliga partnerskapet. Dessa två regioner skiljer sig åt när det gäller utmaningar för en EU-utvidgning vilket gör en jämförelse relevant. Därefter diskuterar författaren EU:s egen kapacitet för utvidgning vilket är särskilt relevant i ljuset av den utvidgningströtthet som uppkom efter utvidgningarna 2004 och 2007. I detta avsnitt presenteras även de förslag på institutionella reformer av EU som har lyfts i samband med diskussionen om framtida utvidgningar. Här diskuteras också de förslag som cirkulerar om att göra EU mer flexibelt för att hantera ett mer heterogent EU. Kapitlet avslutas med en diskussion rörande de dilemman som EU står inför och hur EU kan hantera dessa. Öhléns centrala budskap är att en framgångsrik hantering av utvidgningsfrågan bygger på att EU internt sluter upp kring själva grundfrågan, det

vill säga att medlemsländerna och institutionerna enas om huruvida en utvidgning av unionen är önskvärd eller inte, samt att man där-
 efter visar uthållighet och tålamod i processen. Endast då kan EU på
 ett trovärdigt sätt driva processen framåt, samtidigt som ansökarlän-
 derna har en större motivation att genomdriva nödvändiga reformer.

I bokens andra kapitel diskuterar *Ester Herlin-Karnell* huruvida
 EU har adekvata mekanismer för kollektivt självförsvar. Detta görs
 genom en analys av den så kallade solidaritetsklausulen i EUF-för-
 draget, samt bestämmelsen om ömsesidigt bistånd i EU-fördraget.
 Herlin-Karnell diskuterar hur EU:s regler är utformade efter det in-
 ternationella regelverket och särskilt hur det i vissa avseenden liknar
 regionala fredsbevarande allianser såsom Nato. Hon visar även att
 det kantianska arvet har format reglerna för självförsvar i FN-stadgan
 och förklarar hur denna insikt kan hjälpa oss att förstå gränserna för
 att använda självförsvar inom EU-rätten. Enligt författaren är det
 kantianska arvet relevant på många plan inom EU-rätten, då EU dels
 är ett fredsprojekt, dels är grundat på idén att handel gynnar fred.
 Båda dessa tankar är sprungna ur kantianska idéer.

Vidare, jämför Herlin-Karnell självförsvar i krigssituationer med
 reglerna om självförsvar inom straffrätten (så som den generellt ser
 ut i de flesta länder), då denna jämförelse ofta görs inom politisk
 teori om det rättfärdiga kriget. Därefter diskuterar författaren EU:s
 roll och kapacitet när det gäller just frågan om kollektivt självförsvar
 samt säkerhetsfrågor i bredare bemärkelse. Herlin-Karnell menar
 avslutningsvis att Kants kategoriska imperativ kan agera som en
 kompass för EU:s säkerhetssamarbete och i frågan om kollektivt
 självförsvar – EU och dess medlemsländer bör agera på det sätt som
 de själva vill bli behandlade.

I kapitel tre gör *Pehr-Johan Norbäck* en historisk tillbakablick över
 Storbritanniens komplicerade förhållande till Europa. Kapitlet visar
 hur debatten om Storbritanniens deltagande i den europeiska integra-
 tionsprocessen startade redan i början av 1950-talet då Storbritan-
 nien valde att inte ansluta sig till föregångaren till EU, den Europeiska
 kol- och stålgemenskapen. Förklaringen till Storbritanniens initiala
 motvilja att delta i det europeiska integrationsprojektet kan enligt
 författaren spåras till landets unika historiska och konstitutionella

utvecklingsprocess, att man som ö-nation aldrig besegrats eller ockuperats av en utländsk makt, och till Storbritanniens förflutna som imperiemakt. Norbäck menar att Storbritannien mer eller mindre tvingades söka medlemskap i den dåvarande Europeiska gemenskapen för att vända en nedåtgående spiral av svag ekonomisk utveckling och ett minskat politiskt inflytande i världen. I så måtto var Storbritanniens inträde mer resultatet av en ren nyttokalkyl än av någon genuin passion för europeisk integration. Detta kan ha underlättat för beslutet att lämna EU när euroskepticismen ökade under olika kriser och ekonomiska och teknologiska chocker.

Vad kan då EU lära av brexit? Norbäck påminner om att Storbritannien skiljer sig på så många sätt från övriga EU-länder och att det därmed är svårt att utifrån brexit dra generella slutsatser om varför ett land vill lämna unionen. Han menar att brexitprocessen visar hur svårt och kostsamt det är för ett medlemsland att lämna EU efter många års medlemskap, men lyfter samtidigt fram att den huvudsakliga lärdomen av brexit inte står att finna i hur ”oförnuftigt” det är att lämna unionen. I stället betonar han att brexit blivit en påminnelse för EU:s kvarvarande medlemmar om värdet av att skydda den inre marknaden och EU:s beslutsprocess, samt hur detta skapade en vilja och beslutsamhet att sluta sig samman och agera effektivt. Även om det fanns stora skillnader mellan hur olika medlemsländer skulle drabbas, och trots att det i många medlemsländer fanns grupper som ville följa Storbritanniens utträde, lyckades EU-länderna hålla ihop genom den långa och komplicerade brexitprocessen. Vidare menar Norbäck att enigheten och sammanhållningen efter brexit gett EU ett större självförtroende att agera under efterföljande kriser, vilket står i bjärt kontrast till hur man exempelvis hanterade eurokrisen 2012. EU har först hanterat covid-19-pandemin för att sedan kunnat visa upp en (nästan) enad front mot Rysslands angreppskrig mot Ukraina, med gemensamma sanktionspaket och till och med gemensamt finansierat militärt stöd till Ukraina. Norbäck menar därför avslutningsvis att EU:s viktigaste lärdom av brexit är vad unionen kan åstadkomma under enighet.

Även bokens fjärde kapitel av *Nicholas Aylott* analyserar brexit, men utgår från en annan angreppsvinkel. Kapitlet ställer sig frågan hur

brexite har påverkat utvecklingen inom unionen. Svaret på den frågan kompliceras naturligtvis av allt annat som har inträffat i och kring EU under perioden, såsom covid-19-pandemin och Rysslands krig mot Ukraina. Aylott väljer därför att med aktörernas preferenser i åtanke ställa den kontrafaktiska frågan vad som hade varit annorlunda om Storbritannien fortfarande hade varit medlem i EU under dessa kriser.

Kapitlets övergripande argument är att brexite har påskyndat integrationen mellan de återstående EU-medlemsstaterna. Aylott visar att EU utan den brittiska bromsklossen lyckades enas om en omfattande återhämtningsfond efter pandemin, delvis finansierad av försäljningen av EU:s egna obligationer på de internationella finansmarknaderna. Det är enligt författaren osannolikt att Storbritannien hade gått med på en sådan överföring av ekonomiskpolitisk befogenhet till unionens institutioner. När det kommer till Rysslands krig hade Storbritannien sannolikt inte motarbetat det starka stöd som EU gett till Ukraina, eftersom Storbritanniens eget stöd varit minst lika tydligt. Däremot hade landet som medlemsstat troligen inte accepterat förstärkningen av EU:s egna instrument för att kanalisera resurser till Ukraina. Här åsyftas exempelvis den europeiska fredsfaciliteten samt unionens förnyade ambition att stärka sin roll i världspolitiken.

Enligt Aylott förstärkte brexite EU på ytterligare ett sätt. Vissa befarade att den brittiska folkomröstningen skulle utlösa en våg av EU-skepticism även i andra medlemsstater. Inledningsvis fanns tecken på just detta. I samband med den turbulenta brexiteprocessen tystnade dock de mest EU-kritiska rösterna och stödet för unionen har i stället ökat något bland dess medborgare. Den mest sannolika förklaringen till detta är att den konstitutionella krisen som den brittiska folkomröstningen framkallade hade en avskräckande effekt bland EU-medborgare. Kapitlet avslutas med en varning om att brexites påskyndande effekt på den europeiska integrationen inte nödvändigtvis kommer att bestå. På sikt kan Storbritanniens ekonomiska utveckling vända uppåt, medan unionen kan komma att stå inför mycket stora utmaningar.

I bokens femte kapitel skriver *Katarina Hyltén-Cavallius* om möjligheterna till och begränsningarna för att fördjupa unionsmedborgarskapets innebörd, samtidigt som tillgången till den fria rörligheten

för personer kan öppnas upp mer för tredjelandsmedborgare som är bosatta inom EU. Kapitlets huvudsakliga frågeställningar är vilken rättslig innebörd och effekt som unionsmedborgarskap ska ha, samt vilka som ska inkluderas i dess status eller på alternativa sätt tillgå dess tillhörande rättigheter. Hyltén-Cavallius redogör i kapitlet för kopplingen mellan unionsmedborgarskapets status och den fria rörligheten för personer. Hon pekar på de tendenser i EU-domstolens rättspraxis och den övriga rättsutvecklingen som visar att denna koppling redan finns och med stöd i primärrätten fortsatt kan lösas. På så sätt skulle fler personer kunna tilldelas rätten att utöva den fria rörligheten inom EU och därmed tillgå EU-stadgans skydd för grundläggande rättigheter som kanaliseras genom den fria rörligheten. Hon pekar också på hur det redan finns en rättsutveckling inom EU-rätten som utmejslar ett distinkt rättsligt innehåll i unionsmedborgarskapets status, helt utanför den fria rörlighetens kontext.

I detta sammanhang lyfter Hyltén-Cavallius fram EU-rättens skydd för unionsmedborgarskapets politiska rättigheter, skyddet mot att en unionsmedborgare tvingas lämna EU:s territorium, samt skyddet mot förlust av unionsmedborgarskapet som en följd av att en medlemsstat återtar individens nationella medborgarskap. Konkret föreslår författaren att EU-rätten bör fortsätta utveckla nya konstitutionella djup i unionsmedborgarskapets status, såsom skyddet för EU:s värden, samt att EU-lagstiftaren bör anta Europeiska kommissionens förbättringsförslag av direktiv 2003/209/EG för att stärka tillgången till rättigheter på den inre marknaden för tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta inom EU.

Ann-Christine Hartzén diskuterar i bokens sjätte kapitel vikten av att EU fortsatt främjar förbättrade levnads- och arbetsvillkor för sina medborgare utan att samtidigt riskera konkurrens mellan arbetstagare från olika medlemsstater. Problemdiskussionen grundas i betydelsen av sociala förbättringar för att EU ska kunna bibehålla stöd bland medborgarna och den problematik som uppstår när EU-rätten möter medlemsstaternas olika nivåer och regleringsmodeller för socialt skydd. Kapitlet inleds med att Hartzén presenterar problemområdet genom att belysa hur skillnaderna inom EU har

ökat under 2000-talet och hur dessa har medfört konflikter och spänningar som skapat en grogrund för EU-skepticism, med brexit som ett konkret resultat. Därefter diskuterar Hartzén bakgrunden till och utformningen av minimilönedirektivet som ett exempel på hur EU kan adressera medborgarnas behov av sociala förbättringar. I kapitlet lyfter Hartzén fram minimilönedirektivets specifika regleringsmodell som ett tydligt exempel på hur EU kan förena behovet av initiativ som förbättrar för medborgarna, utan att samtidigt riskera att underminera befintliga reglerings- och skyddsmodeller. Hartzén klargör i kapitlets slutsatser att denna form av regleringsteknik framöver kan utgöra en väg framåt för EU i frågan om att öka möjligheterna till att stärka solidariteten mellan arbetstagare i olika medlemsstater.

I bokens sjunde kapitel analyserar *Özge Öner* och *Hans Seerar Westerberg* hur EU:s medlemsländer lyckats med arbetsmarknadsintegrationen av flyktinginvandrare. Öner och Seerar Westerberg inleder med att visa hur synen på flyktinginvandrare i EU varierar mellan olika medlemsländer, såväl som över tid. Mot bakgrund av unionens varierande och ibland inkonsekventa inställning till migration diskuteras därefter tongångarna kring huruvida en gemensam migrationspolitik för EU är möjlig.

Författarna poängterar att alltsedan flyktingkrisen 2015 har flyktinginvandring varit föremål för diskussion i många medlemsländer, inom vilken problem med den sociala och ekonomiska integrationen av nyanlända ofta lyfts upp. Vidare konstaterar Öner och Seerar Westerberg att arbete och självförsörjning är en central anpassningsmekanism för lyckad integration. För att vidare få en detaljerad inblick i arbetsmarknadsintegrationen av individer som invandrat till Europa med asyl- eller skyddsbehov som främsta skäl, analyseras statistik från EU:s statistikkontor Eurostat. Närmare bestämt presenteras siffror kring hur många flyktinginvandrare som är i arbete, hur många som är arbetslösa, och hur många som helt står utanför den reguljära arbetsmarknaden. Vidare analyseras hur flyktinginvandrare i ett land står sig jämfört med befolkningen i stort på denna arbetsmarknad. Avslutningsvis menar författarna att EU på ett bättre sätt måste nyttja den mångfald av outnyttjade förmågor och kompetenser som finns bland flyktinginvandrare och främja en inkluderande arbetsmarknad.

Detta skulle potentiellt kunna förbättra EU:s ekonomiska konkurrenskraft och innovation.

I bokens åttonde kapitel belyser *Andreas Spehar* den brokiga utvecklingen mot en gemensam asyl- och migrationspolitik. Den övergripande frågan som diskuteras i kapitlet är i vilken utsträckning den nya asyl- och migrationspakten som förhandlades fram under 2023 löser de grundläggande problemen med EU:s gemensamma migrationspolitik. Spehar argumenterar för att de främsta anledningarna till att EU har svårt att leva upp till och upprätthålla en human, rättssäker och hållbar migrationspolitik är den varaktiga bristfälligheten i EU:s politikområden som hanterar olika former av migration, samt bristen på solidaritet mellan medlemsstaterna. Vidare menar Spehar att i synnerhet EU:s hantering av flyktingkrisen 2015 bekräftade dessa två brister. Dels tog ett fåtal medlemsländer ansvar för en stor majoritet av de asylsökande, dels behandlas asylsökande inte lika i alla EU:s medlemsländer. Detta gjorde att asylsökande sökte sig till vissa medlemsländer framför andra.

Vidare diskuterar författaren EU:s målsättning att minska antalet flyktingar som når EU:s yttre gränser, samt den önskan som finns att stävja irreguljär migration. Detta har tagit sig uttryck i såväl en förstärkning som en externalisering av den yttre gränsen. Vidare menar författaren att medel såsom handelsavtal och biståndspolitik efter 2015 i allt högre grad har format EU:s migrationshantering. Som ett led i detta har en avsevärd del av de politiska och ekonomiska satsningar som gjorts riktats mot stater och områden utanför EU:s gränser. Spehar argumenterar för att den nya asyl- och migrationspakten förstärker bilden av EU som ”fästning Europa” där gränser och säkerhet är av största vikt. Författaren menar att den nya asyl- och migrationspakten trots Europeiska kommissionens proklamerings om en nystart främst handlar om en pragmatisk omformulering av gamla idéer. Vissa innovativa tillägg finns dock, ämnade att övertyga motvilliga stater att fortsätta vara en del av EU:s överstatliga migrationspolitik. Kravet på solidaritet stater emellan och vad detta ska anses innebära fortsätter att vara en stötesten.

Avslutningsvis rekommenderar Spehar att EU bör se över sin politik kring arbetskraftsinvandring och etablera fler lagliga vägar att

ta sig in på EU:s arbetsmarknad, inte bara för högtbildade arbetsmigranter från tredje länder, utan även för medel- och lågutbildade. Dessutom menar hon att EU bör utöka antalet säkra vägar till internationellt skydd. För skyddsbehövande personer kan lagliga vägar handla om vidarebosättningsprogram för kvotflyktingar, andra typer av humanitära uttagnings- och mottagandeprogram, och möjligheter att ansöka om humanitära visum.

I bokens nionde och avslutande kapitel undersöker *Robin Teigland* och *Mikael Wiberg* vilken betydelse artificiell intelligens (AI) och digitalisering har för EU:s arbetsmarknad och vilka konsekvenser detta kan få för EU:s djup och storlek. Digital teknik och AI, och särskilt generativ AI som exempelvis ChatGPT, väcker många frågor relaterade till morgondagens arbetsmarknad, och det råder stor osäkerhet om vart denna utveckling leder på lång sikt. I kapitlet lyfter författarna ett flertal frågeställningar. Hur kommer EU att se ut om ett decennium? Vilken roll kommer digital teknik att spela, inklusive utvecklingen av AI? Och inte minst, vilka alternativa vägar framåt kan skönjas?

För att svara på dessa frågor använder författarna en metod som på engelska kallas ”disciplined imagination”, en form av scenarioarbete med syfte att på ett analytiskt sätt blicka in i framtiden. Teigland och Wiberg utarbetar en scenariomatrix och tar med läsaren fram till år 2035. Där utforskas fyra distinkta men ändå rimliga scenarier för hur EU och världen, samt teknikens och arbetsmarknadens form, kan utvecklas. För att utveckla dessa fyra scenarier ifrågasätter författarna många antaganden om teknik, arbetsmarknad och även samhället och dess utveckling som anses självklara – både inom EU och gentemot andra länder i världen. På så sätt gör dessa fyra scenarier det möjligt för läsaren att bryta sig loss från ett läge runt år 2024 – ett nuläge som kännetecknas av betydande oro och en osäker utveckling.

Även om inget av dessa scenarier kan bedömas som mer troligt än något annat föreslås ett antal policyrekommendationer på metanivå. Vidare presenteras idéer kring regleringen av AI som kan hjälpa EU att röra sig mot det författarna anser är det mest önskvärda scenariot för unionen – det som benämns ”Sikta mot stjärnorna”. För att nå dit menar Teigland och Wiberg att EU behöver genomföra politiska

åtgärder längs båda axlarna i scenariomatrisen, det vill säga mot det som författarna benämner som teknologi för utforskning och det som benämns som en hög vilja att integrera. Om rätt frågor ställs om framtiden och lämpliga åtgärder vidtas menar författarna att EU har goda möjligheter att ställa om i en riktning mot en hållbar framtida arbetsmarknad.

Bokens nio kapitel som följer härfter behandlar sålunda olika dimensioner i EU:s framtida utveckling i skuggan av en stundande utvidgning. Denna kommer att sätta tonen för den politiska dynamiken i EU under många år framåt men EU:s utveckling är självfallet inte beroende endast av hur utvidgningsprocessen organiseras och genomförs. Som belyses i bokens analyser spelar EU:s ekonomiska konkurrenskraft och förmåga att tillägna sig ny teknologi stor roll för de finansiella ramarna som unionen har att agera inom. En annan stor fråga är hur det fortsatt starka migrationstrycket hanteras av EU och dess medlemsländer där ett misslyckande ofrånkomligen skulle leda till ökade politiska spänningar inom EU. Även andra frågor som rör säkerhet, det europeiska medborgarskapet och arbetsmarknadens förmåga att integrera arbetskraften påverkar EU:s förmåga att bemöta inre och yttre utmaningar. Vid sidan av EU:s utvidgning och politik spelar säkerhetspolitiska hot, ökade spänningar mellan stormakter, yttre påverkansförsök, framgångar för euroskeptiska partier och många andra utmaningar stor roll för hur EU:s framtida djup och storlek kommer att te sig.

EU:s framtida utvidgningar

Möjligheter och dilemman

av Mats Öhlén

I juni 2022 beslutade EU att ge Ukraina och Moldavien kandidatstatus till att bli medlemmar i EU. En månad därefter gav EU klartecken att inleda medlemskapsförhandlingar med Albanien och Nordmakedonien. Ett och ett halvt år senare, i december 2023, togs nästa steg när EU gav grönt ljus för att inleda formella medlemskapsförhandlingar med Ukraina och Moldavien. Vid samma tillfälle beslutade EU att ge Georgien status som kandidatland. Utvecklingen som beskrivs ovan är en tydlig indikation på ett skifte i EU:s planer på framtida utvidgningar, planer som legat i träda i ett drygt decennium. Europa befinner sig i en turbulent tid förorsakad inte minst av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022. Invasionen har inneburit ett säkerhetspolitiskt paradigmskifte och har potential att påskynda EU:s utvidgningsplaner. Eurobarometern från juni 2023 visar att betydligt fler (53 procent) stödjer en utvidgning jämfört med 2018 (43 procent). Europeiska rådets ordförande Charles Michel framhöll i augusti 2023 att EU bör göra sig redo för att ta in nya medlemsländer 2030. Även om detta speglar en ambition snarare än ett formellt beslut finns tydliga signaler om att EU ser en chans att driva frågan om utvidgning mer offensivt.

Situationen som beskrivs ovan speglar tydligt denna antologis teman om EU:s djup och storlek i en tid av omvälvning och ofred. Är en ny utvidgning det rimliga svaret för att markera mot Ryssland och för att stabilisera situationen i grannskapet? En utvidgning medför alltid ett moment av risk eftersom fler medlemmar medför en större komplexitet för EU-samarbetet. Dessutom har vi här att göra med

länder med svaga ekonomier och en bräcklig historisk erfarenhet av demokrati. Konflikterna mellan EU och till exempel Ungern och Polen de senaste åren visar tydligt vilka risker som finns med att acceptera nya demokratier som EU-medlemmar. Samtidigt finns en risk med att *inte* utvidga samarbetet. Det skulle skicka en signal till ansökarländerna att de inte är välkomna i den europeiska familjen vilket i längden kan innebära att de vänder sig till andra mer auktoritärt sinnade samarbetspartners. Ett annat dilemma handlar om själva utvidgningsprocessen. Å ena sidan är det viktigt att ställa tydliga krav för medlemskap för att inte släppa in länder som ännu inte är helt redo. Å andra sidan finns en risk att ansökarländer tröttnar om de får vänta för länge på medlemskap och att det i stället växer fram en negativ opinion mot EU i dessa länder. En sådan utveckling kan öppna upp för alternativa samarbetspartners som till exempel Ryssland eller Kina.

Det är dessa ovanstående dilemman som är utgångspunkt för detta kapitel. I en tid av ofred har EU:s framtida utvidgningsprocess fått ett nytt momentum och grundfrågan är således hur EU kan (och bör) hantera det dilemma av risker och möjligheter som en utvidgning innebär? Kapitlet inleds med en bakgrund som går igenom EU:s drivkrafter för att utvidga unionen. Detta följs av ett avsnitt som behandlar utvidgningsprocessen och hur denna har utvecklats historiskt. Efter detta kommer två avsnitt som fokuserar konkret på de regioner som i slutet av 2023 är aktuella för utvidgning, det första om västra Balkan och det andra om det Östliga grannskapet (Turkiets eventuella medlemskap behandlas inte i detta kapitel). Därefter följer ett avsnitt som diskuterar EU:s kapacitet för en framtida utvidgning. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion om hur EU skulle kunna hantera de olika dilemman som en utvidgning innebär.

Drivkrafter bakom EU:s utvidgningar

Idén om ett enat Europa skapades inte med Kol- och stålunionen. Redan efter det första världskriget höjdes röster för en europeisk federation för att undvika framtida krig. Den mest kända är Richard von Coudenhove-Kalergis manifest ”Pan-Europa” 1923. Samma idé

uttrycktes i Altiero Spinellis så kallade "Ventotene-manifest" från 1941. Även när Europeiska kol- och stålgemenskapen etablerades 1951 fanns referenser till ett enat Europa och det finns en tydlig formulering i EU-fördraget, artikel 49 om att unionen är öppen för alla europeiska stater: "Varje europeisk stat som respekterar de värden som avses i artikel 2 och som förbinder sig att främja dem får ansöka om att bli medlem av unionen."

EU har sedan samarbetets start 1951 genomgått utvidgningar i ett antal steg. Det handlar om sammanlagt sju utvidgningar från den första 1973 till den senaste 2013. EU har alltså utvecklats från en ganska liten och homogen sammanslutning med sex länder till en kulturellt och ekonomiskt mer splittrad och svårstyrd union som efter brexit omfattar 27 länder. Man kan fråga sig vilka drivkrafter som ligger till grund för dessa återkommande utvidgningar? Enligt statsvetaren Karen Smith är utvidgningen EU:s starkaste utrikespolitiska verktyg. Här har EU möjlighet att ställa upp villkor för medlemskap och konkret påverka ansökarländerna i önskad riktning. Motiven bakom utvidgning kan dock skifta. Inom statsvetenskaplig forskning är det framför allt tre förklaringsmodeller som träder fram: geopolitiska, ekonomiska och normativa.

Den geopolitiska förklaringen grundar sig i en realistisk syn på internationell politik där fokus ligger på säkerhetsfrågor men även internationell makt och prestige. Varje utvidgning har lett till en expansion både vad gäller territorium och befolkning. EU startade med ett samarbete bestående av sex länder och 185 miljoner invånare i slutet av 1950-talet. Utvidgningarna som genomfördes därefter innebar (även efter brexit) en union med 27 medlemsstater, en befolkning på 450 miljoner invånare och en geografisk utsträckning från Atlanten till Östersjön samt till Svarta havet och Medelhavet. Detta innebär att EU vid sidan av att vara en stor handelsmakt också har blivit en geopolitisk aktör i världen. Östutvidgningen 2004 och 2007 uppvisade tydliga geopolitiska ambitioner. Detta har setts som en maktbalansrande strategi ifrån EU:s sida i skuggan av framtida rysk revanschism. Enligt statsvetaren Michael Baun handlade utvidgningarna även om att stabilisera läget i EU:s närområde. Hela regionen var en källa till instabilitet och spänningar med irredentism, stora etniska minorite-

ter kombinerat med svaga och oerfarna statsförvaltningar. Dessutom fanns en oro för att inbördeskriget i dåvarande Jugoslavien skulle spridas till övriga Central- och Östeuropa. EU ville alltså genom en utvidgning bidra till en stabilisering av hela regionen och därmed minimera ett potentiellt säkerhetsshot.

De ekonomiska drivkrafterna bakom utvidgningarna har handlat om ökade möjligheter till ekonomisk tillväxt i både gamla och nya medlemsstater. De ekonomiska fördelarna kan enligt statsvetaren Milada Anna Vachudova vara att tullar och andra handelshinder försvinner, samt att de nya medlemsstaternas rättssystem marknadsanpassas. Detta skapar i sin tur möjligheter för företag i EU:s medlemsstater att expandera till nya marknader. En utvidgning innebär även att EU:s ekonomiska maktposition ökar globalt. Det är ett faktum att utvidgningarna har inneburit att EU i slutet av 2023 utgör en av världens tre största ekonomier tillsammans med Kina och USA. Storlek kan spela en avgörande roll vid ett eventuellt handelskrig där sanktioner ifrån EU kan få dramatiska konsekvenser för länder utanför unionen.

De normativa drivkrafterna för utvidgning utgår ifrån EU:s självbild som en ”gemenskap av värderingar” snarare än att maximera ekonomisk vinning eller geopolitiska intressen. Detta blev särskilt tydligt inför utvidgningen 2004 där ansökarländerna hade svaga ekonomier och svag demokratisk erfarenhet. Att erbjuda dessa länder medlemskap innebar snarare en risk än en möjlighet för EU såväl politiskt som ekonomiskt. Likväl utvidgades unionen. Den grundläggande idén med europeisk integration var att skapa en säkerhetsgemenskap som skulle ersätta de gamla maktspelet och rivaliteterna mellan Europas stater. Detta byggde dock på att medlemmarna ställde upp på grundläggande värden som demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter. Köpenhamnskriterierna som antogs 1993 handlade om att säkerställa att dessa värderingar konsoliderades i kandidatländerna innan de blev EU-medlemmar. Enligt den tyske statsvetaren Frank Schimmelfennig fanns dock en dynamik av inlåsning i denna process. Han pekade på att retoriken om att alla europeiska stater som delade dessa värderingar var välkomna in i unionen ledde till en ”retorisk fälla” som i praktiken gjorde det omöjligt att neka staterna i Central- och Östeuropa medlemskap.

Det bör nämnas att ovanstående drivkrafter för utvidgning lika gärna kan användas för att förklara skepticism eller motstånd mot utvidgning. Den ekonomiska faktorn har till exempel varit framträdande vid motstånd mot utvidgningar till fattigare länder vilket innebär en belastning på EU:s budget och ökade utgifter för nettogivarna bland EU:s medlemsstater. Den geopolitiska faktorn kan också användas till ett problem. Detta berör dels en oro för att ta in nya medlemsstater med territoriella konflikter, dels en ovilja att provocera andra aktörer som till exempel Ryssland. Vad gäller den normativa dimensionen kan detta speglas i en oro för att de presumtiva medlemsstaterna inte lever upp till EU:s grundläggande värderingar om demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter. Alla dessa dimensioner har funnits med när medlemsstater har lyft fram tveksamhet angående EU:s utvidgningsplaner för västra Balkan och det Östliga grannskapet. Innan vi går in mer specifikt på EU:s utvidgningsplaner bör vi dock först bekanta oss med procedurerna för utvidgning. Dessa har förändrats över tid och har utvecklats till ett eget politikområde med en till viss del egen dynamik.

Den formella (och informella) processen för utvidgning

Från och med att EU etablerades har det funnits regler i fördragen angående antagandet av nya unionsmedlemmar. Proceduren för utvidgning har dock genomgått markanta förändringar sedan kalla krigets slut då förberedelserna för utvidgning till Central- och Östeuropa inleddes. Dessa förändringar omfattar både villkoren för medlemskap och själva processen för utvidgning. Trenden har varit tydlig: villkoren för medlemskap har blivit strängare och processen har blivit mer utdragen och granskande. Bakgrunden var att länderna som var intresserade av EU-medlemskap befann sig mitt i en transitionsprocess från kommunistisk diktatur och planekonomi till demokrati och marknadsekonomi. Det var en utmaning för EU att hantera relationen till dessa länder som ville bli EU-medlemmar men som ännu inte kunde uppfylla villkoren för EU:s regelverk.

Utvidgningen blev därmed en viktig del av EU:s strategi för externt inflytande; genom att använda medlemskap som en morot kunde EU få inflytande över ansökarländerna och se till att reformer verkligen genomfördes och att länderna tog viktiga steg i processen mot demokrati och marknadsekonomi.

När det gäller de formella villkoren för medlemskap var dessa initialt mycket knapphändiga. I Romfördraget som undertecknades 1957 stipulerades endast att alla europeiska stater kunde ansöka om medlemskap. I Amsterdamfördraget ifrån 1997 inkluderades kravet om respekt för unionens grundläggande värden och i Nicefördraget som undertecknades 2001 togs ännu ett steg vilket stipulerade att Europeiska rådet kunde lägga till ytterligare villkor. När det gäller villkor för att bli slutlig medlem infördes som nämndes ovan de så kallade Köpenhamnskriterierna 1993 enligt nedan:

- Stabila institutioner som säkerställer demokrati, rättsstatlighet, mänskliga rättigheter samt respekt och skydd för minoriteter.
- En fungerande marknadsekonomi och förmåga att klara konkurrenstrycket och marknadskrafterna inom EU.
- Förmåga att axla de plikter som ett medlemskap innebär, bl. a. gällande gemensamma regler för unionsrätten och den monetära unionen.

Dessa kriterier har sedan dess varit utgångspunkt när EU ska utvärdera om presumtiva medlemsstater kan accepteras som nya medlemmar. Utöver dessa inkluderades en mindre känd punkt om unionens ”kapacitet” att absorbera nya medlemmar. Denna punkt spelade liten roll för utvidgningarna 2004 och 2007 men kom att få stor betydelse angående utvidgningen till västra Balkan. Här har appliceringen av kriterierna tolkats bredare än vad som angavs explicit. Följaktligen har även korruption och organiserad brottslighet kommit att inkluderas och sedan 1999 har även goda grannskapsförbindelser lagts till. När det gäller västra Balkan har Europeiska kommissionen lagt fram ytterligare villkor som att samarbeta med den internationella krigsförbrytartribunalen.

När det gäller själva processen har EU sedan 1989 utvecklat en praxis för utvidgning som går långt bortom de procedurer som anges i fördragen. Som vi skall se fick kommissionen en nyckelroll i denna nya praxis som innebär en mer utdragen och utvärderande process än tidigare. Detta avspeglades i att kommissionen 1999 skapade ett separat generaldirektorat för utvidgningsfrågor. I breda termer går det att urskilja tre faser i utvidgningsprocessen som till viss del överlappar varandra: Den första är associeringsstatus, den andra är kandidatstatus och den tredje är medlemskapsförhandlingar. Nedan följer en kort genomgång av vad som kännetecknar varje fas.

Associationsavtalen handlar om att etablera långsiktiga juridiska ramverk för EU:s relationer med potentiella medlemsstater. Dessa avtal växte fram under 1990-talets utvidgningsförhandlingar med länderna i Central- och Östeuropa och blev ny praxis för EU:s utvidgning. En viktig skillnad gentemot utvidgningar som skedde före 2004 är att de formella medlemsansökningarna kommer in långt senare i processen. Orsaken är att de potentiella medlemsländerna inte uppfyller EU:s regelverk och villkor för medlemskap. Associationsavtalen har därmed blivit ett steg på vägen mot medlemskap och ett sätt att utvärdera potentiella medlemsstater innan de formellt ansöker om medlemskap. Grundtanken är att landet i fråga erhåller ekonomiskt och politiskt stöd samt rådgivning i utbyte mot att det genomför nödvändiga reformer för att implementera avtalen. Dessa avtal innehåller utöver uppfyllande av vissa marknadsregler även villkor om demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter. Europeiska kommissionen har en central roll i denna process då den regelbundet granskar varje lands framsteg utifrån associationsavtalet och fattar beslut om fortsatt ekonomiskt stöd och (ännu viktigare) om landet är redo för nästa steg: kandidatstatus.

Det andra steget i processen – kandidatstatus – användes initialt endast för länder som inlett medlemskapsförhandlingar. På senare år har det dock fått en ny innebörd; ett slags belöning för framsteg i reformarbetet även om landet i fråga inte är redo att inleda formella förhandlingar. När ett land vill bli medlem i EU skickar det in en formell ansökan till ministerrådet som i sin tur ger kommissionen i uppdrag att avge ett yttrande. Här underrättas även Europaparlamentet

formellt om ansökan. Om kommissionen därefter ger ett positivt yttrande krävs att Europeiska rådet – med enhällighet – beslutar att ge landet kandidatstatus. När kandidatstatus har erhållits upprättas en formell politisk ram i form av bilateralt ”anslutningspartnerskap” som specificerar vilka förberedelser som krävs för att landet ska kunna uppfylla EU:s medlemskapsvillkor. Även om hastigheten i landets anpassning är upp till kandidatlandet självt finns en tydlig länk mellan å ena sidan framsteg i reformerna och å andra sidan finansiellt stöd ifrån EU och möjligheten att komma framåt i anslutningsprocessen. Det bör nämnas att kandidatstatusen inte ersätter associationsavtalet, det senare fortsätter formellt att gälla fram till medlemskapet.

Det tredje steget – de formella medlemskapsförhandlingarna – kan inledas efter att Europeiska kommissionen har lämnat in en rekommendation samt att samtliga medlemsstater enhälligt godkänner att förhandlingar ska inledas. Detta steg sker inte per automatik. Det är inte självklart att kommissionen anser att landet är redo och det är inte heller säkert att samtliga medlemsstater godkänner detta. Här kan det handla om medlemsstater utnyttjar situationen genom att kräva något i utbyte mot sitt godkännande. Det kan även handla om medlemsstater som är generellt skeptiska till utvidgning eller om medlemsstater som har en kontrovers med kandidatlandet. Ett exempel är Nordmakedonien där formella medlemskapsförhandlingar har skjutits ett flertal gånger, först på grund av synpunkter ifrån Grekland och senare ifrån Bulgarien. Själva förhandlingarna är indelade i mer än 30 olika kapitel (antalet kapitel har varierat mellan olika utvidgningar) som täcker EU:s olika politikområden. Under förhandlingens gång beslutar ministerrådet utifrån kommissionens rekommendation om huruvida fler kapitel ska öppnas. Kommissionen och kandidatlandet undersöker landets lagstiftning och avgör vilka skillnader som finns. Ett kapitel kan endast anses klart om ministerrådet (enhälligt) samt kandidatlandet är överens om detta. Samtidigt är inte förhandlingarna avslutade förrän samtliga kapitel är klara. Det innebär att EU (och kandidatlandet) återigen kan öppna ett tidigare ”stängt” kapitel om de anser det nödvändigt. Medlemskapsförhandlingarna präglas överlag av ett starkt övertag för EU gentemot kandidatlandet som förväntas anpassa sin lagstiftning efter EU:s regelverk. När väl

förhandlingarna är färdiga upprättas ett anslutningsfördrag. För att landet i fråga ska bli medlem i EU måste detta ratificeras av EU:s institutioner. Det måste även ratificeras av samtliga EU-länder, antingen genom folkomröstningar eller i omröstningar i parlamenten. Även kandidatlandet måste ratificera anslutningsfördraget genom folkomröstning eller genom en omröstning i parlamentet.

I alla tre faser som beskrivits ovan har Europeiska kommissionen en central roll. Sedan 1990-talet har kommissionen alltmer agerat som agendasättare genom att förhandla fram pragmatiska överenskommelser för vägen fram till utvidgning, hanterat relationerna med potentiella medlemsstater och utvärderat deras arbete för EU-anpassning. Den har även format utfallet i medlemskapsförhandlingarna genom att medla och lägga fram kompromissförslag. Det bör nämnas att kommissionen sedan 2013 har arbetat fram en ny strategi för utvidgning. En av initiativtagarna var den svenska generaldirektören för kommissionens arbete med grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar, Christian Danielsson. Tanken är att i ett tidigt skede lägga ett starkare fokus på centrala frågor som rättsstatsprincipen, ekonomisk styrning och reformer av den offentliga sektorn. Även upplägget i medlemskapsförhandlingarna förändrades. I stället för att gå kapitel efter kapitel lades de viktigaste kapitlen om mänskliga rättigheter, demokrati och korruption samman i ett kluster av kapitel som öppnas först och stängs sist. Detta skapar en starkare politisk kraft i förhandlingarna och visar att EU tar dessa frågor på allvar för att ett land ska kunna bli medlem.

För att summera har vägen till EU-medlemskap blivit alltmer utdragen och komplicerad. För att kunna hantera ansökarländer med svag erfarenhet av demokrati och marknadsekonomi samt en instabil politisk situation med territoriella tvister, har EU infört strängare villkor samt fler moment och ”kontrollstationer” i processen mot medlemskap. För att komma vidare i varje kontrollstation krävs grönt ljus ifrån kommissionen och ett enhälligt beslut ifrån samtliga medlemsstater. Detta innebär att det finns gott om möjligheter för skeptiska medlemsstater att stoppa eller fördröja processen. Konsekvensen har blivit att processen blivit alltmer tidskrävande vilket kommer bli synligt i kommande avsnitt om västra Balkan.

Utvidgningsplanerna på västra Balkan

EU:s utvidgningsplaner gentemot västra Balkan har dels präglats av sviterna efter inbördeskriget i Jugoslavien, dels av EU:s erfarenheter av förhandlingarna inför den stora östutvidgningen 2004 och 2007. Drivkrafterna för en utvidgning till denna region har enligt Milada Anna Vachudova varit geopolitiska och normativa snarare än ekonomiska. Efter fredsavtalet i Dayton 1995, har EU tagit ett allt större ansvar för hela regionen gällande stabilisering, rekonstruktion och framtida europeisk integration. Grundtanken har varit att expandera EU:s kärnvärden som demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter och därmed bidra till säkerhet och stabilitet i regionen och till följd därav för hela Europa. Utvidgningsprocessen gentemot västra Balkan inleddes på allvar 1999 då EU efter ett tyskt initiativ beslutade att utvidga sitt löfte om framtida medlemskap till denna region. Dessa ambitioner bekräftades och gavs ett institutionellt ramverk med Thessaloniki-deklarationen 2003. Trots denna initiala optimism kom dock utvidgningsprocessen i västra Balkan att stagnera. Slovenien blev medlem 2004 och Kroatien blev 2013 accepterad som medlem i EU:s senaste utvidgning men för de övriga länderna – Albanien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Nordmakedonien och Serbien (och senare Kosovo) – har medlemskapsprocessen dragit ut på tiden (se tabell 1). Det finns en frustration i regionen om hur långsamt det går men det finns likväl flera förklaringar till detta.

För det första infann sig en generell ”utvidgningströtthet” hos EU efter den stora utvidgningen 2004 och 2007 och EU:s ”absorptionsförmåga” förekom alltmer flitigt i debatten. För det andra har det sedan 2007 uppkommit ett pärlband av kriser: finanskrisen och eurokrisen 2007–2009, arabiska våren 2011, Krimkrisen 2014, flyktingkrisen 2015 samt brexitprocessen som inleddes 2016. Detta medförde att mycket av EU:s energi och fokus låg på att hantera dessa kriser. I ett uttalande 2014 sa Europeiska kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker att EU behövde en ”paus” och att någon ytterligare utvidgning inte var aktuell under hans femåriga mandatperiod 2014–2019. För det tredje har det funnits mer omedelbara problem i Balkanregionen som försvårat utvidgningsplanerna. Bosnien-Hercegovina fungerar

knappt som statsbildning, Nordmakedoniens EU-medlemskap har försinkats av diplomatiska gräl först med Grekland och därefter med Bulgarien, Kosovos status har orsakat spänningar med Serbien men även mellan olika medlemsstater som har olika syn på ett erkännande av Kosovo som självständig stat. Utöver detta har det skett demokratiska bakslag i olika länder i regionen. Enligt en rapport publicerad av amerikanska Freedom House ifrån 2016 vände demokratitrenden nedåt för regionen som helhet efter 2010. Det bör nämnas att länderna på västra Balkan inte är passiva mottagare i denna process utan agerar strategiskt utifrån deras egna intressen. Det är signifikativt att det gjordes viktiga framsteg i regionen fram till 2009–2010 men att utvecklingen avstannade när EU signalerade att en utvidgning inte var aktuell på kort sikt. Ledarna i regionen var beredda att genomföra reformer om det ledde till konkreta belöningar som de kunde ta åt sig äran av i form av till exempel visumfria resor till EU för ländernas medborgare. För det fjärde har EU som nämnts i föregående avsnitt infört fler och strängare villkor angående utvidgningsprocessen i västra Balkan vilket i sig har varit tidskrävande. Detta bygger dels på lärdomar efter utvidgningarna 2004 och 2007, dels på de utmaningar i västra Balkan som nämnts ovan samt på de särskilda omständigheter som rådde efter inbördeskriget i Jugoslavien.

Även om utvidgningsplanerna har avstannat har inte arbetet stått stilla efter Thessalonikideklarationen 2003. Europeiska kommissionen har arbetat systematiskt med specifika stabiliserings- och associeringsavtal för varje land på västra Balkan (se tabell 1). Dessa avtal bygger på en sorts belöningslogik; EU erbjuder finansiella och tekniska stöd samt möjlighet till tullfri handel med EU (inom vissa områden) med villkoret att partnerlandet gör framsteg med politiska och ekonomiska reformer. Som nämnts ovan har kommissionen även arbetat med en ny utvidgningsstrategi som handlar om att i ett tidigare skede ta itu med grundläggande reformer gällande rättsstatsprincipen, ekonomisk styrning och den offentliga förvaltningen. Vissa framsteg har trots allt gjorts. Serbien har till exempel börjat samarbeta angående utlämnande av misstänkta krigsförbrytare och har börjat förhandla angående Kosovos status. Dessutom initierades den så kallade Berlinprocessen 2014 för att hålla liv i EU:s stagnerande relationer med

västra Balkan. Processen har trots svårigheter gått framåt. Namnkonflikten mellan Grekland och Makedonien löstes 2018 då landet bytte namn till Nordmakedonien. År 2022 uppnåddes även en kompromiss i en språkkonflikt mellan Nordmakedonien och Bulgarien. Under sommaren 2022 beslutade EU att inleda medlemskapsförhandlingar med Albanien och Nordmakedonien. Av sex ansökarländer på västra Balkan har alltså fyra kommit fram till stadiet av konkreta medlemskapsförhandlingar (se tabell 1). Kosovo och Bosnien-Hercegovina är ett specialfall som kräver en särskild behandling men de fyra övriga ser ut att kunna gå mot ett medlemskap. Eller är det så enkelt?

TABELL 1. UTVIDGNINGSPROCESSEN PÅ VÄSTRA BALKAN

	<i>Stabiliserings- och associeringsavtal</i>	<i>Ansökan om EU-medlemskap</i>	<i>Erkänt som kandidatland</i>	<i>Medlemskapsförhandlingar inleds</i>
Albanien	2009	2009	2014	2022
Bosnien-Hercegovina	2015	2016	2022	-
Kosovo	2016	2022	-	-
Montenegro	2010	2008	2010	2012
Nordmakedonien	2004	2004	2005	2022
Serbien	2013	2009	2012	2014

KÄLLA: "JOINING THE EU", EU:S OFFICIELLA HEMSIDA, EUROPEISKA UNIONEN.

Ett dilemma för EU är om en potentiell utvidgning till västra Balkan skall ske där alla sex länder samtidigt ansluter sig till EU eller om det ska ske för varje specifikt land beroende på hur långt framskridna förhandlingarna är. Ett andra dilemma är hur explicit EU ska vara i sitt "löfte" om framtida medlemskap. Problemet är att EU har skickat dubbla signaler i båda dessa dilemman. I ett tal ifrån 2017 beskrev Europeiska kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker Montenegro och Serbien som så kallade "frontrunner-kandidater" men året efter signalerade EU i ett strategidokument att västra Balkan ska behandlas som en gemensam grupp. När det gäller löftesdilemmat

signalerade kommissionen 2018 om ett ”historiskt möjlighetsfönster” för dessa länder att binda sin framtid till EU men att det krävde att regeringarna visade ledarskap och stödde denna linje. Året efter, 2019 blockerade Frankrike uppstarten av medlemskapsförhandlingar med Albanien och Nordmakedonien.

EU har därmed (hittills) inte lyckats hantera de dilemman som en utvidgningsprocess till västra Balkan innebär. Det saknas fortfarande enighet hos EU:s 27 medlemsstater om hur bra expansionsplanen till västra Balkan egentligen är. Det saknas till och med enighet om vilka länder som kan ses som kvalificerade för ett medlemskap. När det kommer till Kosovo finns exempelvis en oenighet inom EU gällande dess legitimitet som självständig stat. Spanien, Slovakien, Cypern, Rumänien och Grekland har ännu inte erkänt Kosovo. Om medlemskapsförhandlingar ska kunna inledas måste dessa länder först erkänna Kosovo vilket inte är självklart. Denna fråga hänger även samman med Serbiens framtida EU-medlemskap. Serbien anser fortfarande att Kosovo är en del av Serbien och så länge den hållningen ligger fast är det omöjligt för båda länderna att bli medlemmar. På samma sätt är det osannolikt att de länder som erkänner Kosovos självständighet kommer att acceptera Serbien som EU-medlem så länge landet vidhåller att Kosovo är en del av Serbien. Även när det gäller Nordmakedoniens kommande EU-medlemskap har det funnits en oenighet inom EU även efter att namnfrågan löstes 2018. Bulgarien blockerade medlemskapsförhandlingar med landet på grund av makedonsk historiebeskrivning samt huruvida makedonska kan ses som ett eget språk. Ett medlingsförslag ifrån Frankrike i juni 2022 om att Nordmakedonien i sin grundlag ska erkänna existensen av en etnisk bulgarisk minoritet. Förslaget gick också ut på att det skulle göras återkommande utvärderingar av hur dispyten mellan de två länderna hanterades. Nordmakedoniens president och regering har signalerat att de stöder medlingsförslaget men detta har lett till omfattande protester och det finns fortfarande starka spänningar kvar mellan länderna.

Mycket hänger alltså på EU självt i denna process; hur starkt löfte om medlemskap EU vill ge dessa länder. Erfarenheten ifrån utvidgningen 2004 var att ett tydligt löfte om medlemskap och ett

datum ökade ansökarländernas drivkraft att genomdriva de reformer som krävdes. Men kontexten som omger utvidgningsplanerna till västra Balkan är annorlunda. Tiden efter utvidgningen 2004 visar att argumentet om att EU:s utvidgningar stärker demokrati och rätts-säkerhet i nya medlemsländer riskerar att bli alltmer ihåligt. Särskilt när nya medlemmar som till exempel Ungern kritiserar för brister i just dessa frågor. För det andra är det oklart om EU:s drivkrafter för en utvidgning till västra Balkan är tillräckligt starka för att övervinna ovannämnda svårigheter. Området är territoriellt helt omringat av EU. Dessutom har området liten geopolitisk betydelse efter Albanien, Montenegros, och Nordmakedoniens inträde i Nato. Regionen har inte heller någon större ekonomisk betydelse för EU:s del. För det tredje finns en parallell utveckling där ”utvidgningströtthet” alltmer har gått över i öppet motstånd mot en framtida utvidgning. Detta har sin grund i dels en generell existentiell kris inom EU med allt fler populistiska krafter som utmålar hela EU-projektet som illegitimt, dels en ovilja ifrån ansökarländerna att acceptera alla de villkor som EU har ställt upp. Häri finns viktiga utmaningar som EU måste hantera.

Utvidgningsplanerna till det Östliga partnerskapet

I jämförelse med västra Balkan har EU:s relation till de post-sovjetiska staterna (förutom de tre baltiska staterna) varit mer avvaktande och diskussioner om medlemskap har kommit betydligt senare. Relationerna har också haft en annan dynamik givet att EU konkurrerar med Ryssland om inflytande i dessa länder. Rysslands annektering av Krim 2014 samt dess fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har medfört snabba förändringar hos EU när det gäller just utvidgning till regionen. Nedan följer en redogörelse av hur EU:s relationer med denna region har utvecklats över tid samt vilka dilemman EU står inför angående utvidgningsfrågan.

När Sovjetunionen kollapsade 1991 var EU:s reaktion avvaktande och det saknades en genomtänkt strategi. Partnerskaps- och samarbetsavtal initierades med respektive post-sovjetiskt land i grann-

skapet (se tabell 2). Dessa var dock betydligt mindre generösa än avtalen med länderna i Central- och Östeuropa eller på västra Balkan och innehöll inga formuleringar om medlemskap. En förklaring till EU:s avvaktande hållning till dessa länder handlade om en osäkerhet när det gäller hur regionen skulle utvecklas. Detta handlade om nyblivna stater med svag eller ingen erfarenhet av demokrati och marknadsekonomi. I stället var det sovjetiska arvet tydligt med auktoritära tendenser, korruption, klientelism samt personbaserade politiska partier med svag koppling till civilsamhället.

Det skulle dröja fram till 2002 innan EU formulerade en enhetlig strategi – en ”grannskapspolitik” för de post-sovjetiska grannländerna som inkluderade Belarus, Moldavien, Ryssland och Ukraina. Efter intensiva påtryckningar ifrån Armenien, Azerbajdzjan och Georgien inkluderades även dessa länder 2004. Ryssland fick en inbjudan att delta men avstod. Grannskapspolitiken påminde till viss del om stabiliserings- och associeringsavtalen med länderna på västra Balkan: partnerländerna erbjöds ekonomisk integration och fördjupat politiskt samarbete i utbyte mot att de implementerade reformer för demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter. Skillnaden låg i att det fortfarande saknades referenser till framtida EU-medlemskap.

År 2008 sjösattes ett svensk-polskt initiativ om fördjupat ”Östligt partnerskap”. Till skillnad ifrån de tidigare avtalen var ambitionen att inleda förberedelser för ett framtida EU-medlemskap. EU erbjöd mer ambitiösa associationsavtal som innebar ett fördjupat frihandelsområde inklusive viss visumfrihet gentemot EU. Här fanns en diskussion angående att även tydligt auktoritära stater som Belarus och Azerbajdzjan bjöds in att delta. Bakgrunden var att EU då hade förhoppningar om att ett fördjupat samarbete med dessa länder skulle kunna stärka reformer för demokrati och mänskliga rättigheter. EU var mer splittrat angående hur långt man skulle gå i formuleringarna. Särskilt Ukraina utövade påtryckningar att deras ambitioner om EU-medlemskap skulle speglas i avtalet. De skeptiska medlemsstaterna argumenterade mot att Ukraina skulle erkännas explicit som ett europeiskt land som kunde ansöka om medlemskap under artikel 49 i unionsfördraget. Resultat blev en kompromiss. I deklarationen ifrån 2008 nämndes inget om ett framtida medlemskap men landets euro-

peiska identitet erkändes och EU ”välkomnade” dess europeiska val.

EU:s plan var att de fördjupade associationsavtalen skulle undertecknas vid ett toppmöte i Vilnius 2013 men Ryssland var mycket kritiskt. Ur ett ryskt perspektiv var associationsavtalen ett försök att expandera EU:s inflytande och utmana Rysslands intressesfär och en rival till Rysslands projekt med en Euroasiatisk ekonomisk union. Efter ryska påtryckningar drog sig Armenien och senare även Ukraina ur detta avtal. Den ukrainska regeringens beslut ledde till en kedja av dramatiska händelser i Ukraina: stora folkliga protester – de så kallade Euromajdanprotesterna – resulterade i att presidenten flydde landet och formellt avsattes av det ukrainska parlamentet, Ryssland annekterade Krim 2014 och stödde ett väpnat uppror i sydöstra Ukraina som i sin tur ledde till utropandet av ”folkrepublikerna” Donetsk och Luhansk. För första gången sedan andra världskriget hade ett europeiskt land med våld erövrat och annekterat ett annat lands territorium. De internationella reaktionerna var kraftiga och detta gällde även EU som anklagade Ryssland för att ha brutit mot folkrätten och flera andra internationella avtal.

Rysslands annektering av Krim blev ett uppvaknande för flera regeringar inom EU. Det blev alltmer uppenbart att detta hade utvecklat till något större än hur ordvalen skulle utformas i ett associeringsavtal. Det handlade i stället om en dragkamp i de post-sovjetiska staterna mellan två politiska modeller. Enkelt uttryckt erbjuder EU grannländerna västerländsk demokrati, rättsstat och marknadsekonomi medan Ryssland vill främja den ”ryska civilisationen” och auktoritärt styre. Samma konflikt mellan två paradigmer fanns i synen på internationella relationer. EU representerar en världsordning byggd på samarbete, regler och multilateralism medan Ryssland står för bilateralism och hänsyn till de mäktiga staternas behov av intressesfärer. Krimkrisen 2014 blev därmed startpunkten på en ny hållning ifrån EU:s sida där geopolitiska drivkrafter blev dominerande i EU:s relation till det Östliga partnerskapet; inte för att EU drev på för detta utan på grund av Rysslands agerande. År 2014 undertecknades de tidigare nämnda associationsavtalen slutligen med Ukraina, Moldavien och Georgien och dessa följdes 2016 upp med fördjupade handelsavtal som innebar tillgång till EU:s inre marknad inom vissa

sektorer samt visumfrihet för resor inom Schengenområdet. Trots den nya geopolitiska situationen efter 2014 kvarstod ändå en viss splittring inom EU angående framtida utvidgning till denna region. Denna interna splittring ledde till en viss passivitet ifrån EU:s sida: instrumenten för att bistå länderna i att uppnå EU:s villkor var svaga och användes utan särskilt stor medvetenhet om hur mycket som stod på spel. Skulle EU:s utvidgningsplaner till det Östliga grannskapet hamna i samma sömniga "autopilot" som präglade utvidgningsplanerna till västra Balkan?

EU:s passivitet gällande framtida utvidgningsplaner till det Östliga grannskapet fick ett abrupt slut med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022. Detta innebar ännu ett paradigmskifte inom EU både i synen på Ryssland och på en potentiell framtida utvidgning till staterna inom det Östliga partnerskapet. Om Rysslands annektering av Krim var ett brott mot folkrätten var den fullskaliga invasionen något helt annat: den utgjorde ett allvarligt hot mot den europeiska säkerheten och stabiliteten (se vidare Kjell Engelbrekts kapitel i *Europaperspektiv* 2023). Enkelt uttryckt var det mycket som stod på spel i denna konflikt och EU såväl som dess medlemsländer uppvisade ett mycket starkt stöd för Ukraina. Med undantag för enstaka medlemsstater som Ungern och Slovakien är detta stöd fortfarande i slutet av 2023 intakt. Kort efter invasionen skickade Ukraina, Moldavien och Georgien in formella ansökningar om EU-medlemskap. Utifrån den speciella kontexten behandlades dessa anmärkningsvärt snabbt och i juni 2022 blev Ukraina och Moldavien godkända som kandidatländer. Georgien blev erkänd som en "potentiell kandidat". I december 2023 erkändes Georgien som kandidatland medan beslut om att inleda formella medlemskapsförhandlingar fattades för Moldavien och Ukraina.

TABELL 2. EU:S RELATIONER MED DET ÖSTLIGA GRANNskapet

	<i>Partner- skaps- och samarbets- avtal</i>	<i>Det östliga partner- skapet</i>	<i>Associe- ringsavtal</i>	<i>Ansökan om med- lemskap</i>	<i>Kan- didat- status</i>
Armenien	1996	2009	-	-	-
Azerbajdzjan	1996	2009	-	-	-
Belarus	1995*	2009**	-	-	-
Georgien	1996	2009	2014	2022	2023
Moldavien	1994	2009	2014	2022	2022
Ukraina	1994	2009	2014	2022	2022

*EJ RATIFICERAT AV EU; **SUSPENDERAD;

KÄLLA: "JOINING THE EU", EU:S OFFICIELLA HEMSIDA, EUROPEISKA UNIONEN; "EU TRADE BY COUNTRY/REGION", EUROPEISKA KOMMISSIONENS OFFICIELLA HEMSIDA.

Men även om det gick anmärkningsvärt snabbt att erkänna Ukraina och Moldavien som kandidatländer är det enligt nationalekonomen André Sapir mindre troligt att ett medlemskap kan förhandlas fram i ett snabbspår. Att ge kandidatstatus och potentiell kandidatstatus till dessa tre länder kan snarare ses som en tydlig symbol för stöd och solidaritet samt en markering mot Ryssland. I Ukraina är det folkliga stödet för medlemskap stort men det finns orealistiska förväntningar på hur fort detta kan gå. I en undersökning genomförd av *Rating Group Ukraine* i juni 2022 trodde cirka 40 procent att medlemskap hägrar inom ett till två år och en tredjedel trodde att det kommer ta upp till fem år. Endast tre procent trodde på det mer verklighetsförankrade alternativet på 10–20 år. Det finns här en risk för en ännu starkare besvikelse än på västra Balkan som EU måste hantera.

Faktum är att vägen till ett potentiellt medlemskap kan bli lika utdragen som på västra Balkan. Inte nog med att ansökarländerna ska uppfylla ett antal svåra kriterier, EU måste även känna att det har kapacitet och vilja att inkludera nya medlemmar. Innan Ryssland inledde sin fullskaliga invasion var sannolikheten låg att Ukraina,

Moldavien och Georgien skulle få kandidatstatus om de hade beslutat att lämna in sina medlemsansökningar. Det var framför allt två faktorer som var problematiska. För det första fanns olösta territoriella konflikter inom alla tre länders territorier; samtliga med ryska trupper involverade. Det är tveksamt om ett medlemskap är möjligt innan någon form av överenskommelse har nåtts angående dessa konflikter. För det andra kvarstod problem med ländernas institutioner, särskilt gällande demokrati, rättsstat, transparens och effektivitet.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 gjorde att EU temporärt kunde bortse ifrån dessa utmaningar och ge kandidatstatus till Ukraina och Moldavien. Det är inte helt klart i vilken grad dessa problem måste vara helt lösta innan ett slutligt medlemskap kan uppnås. EU har en viss erfarenhet av denna typ av situation med tanke på 2004 års utvidgning till Cypern som fortfarande har en olöst territoriell konflikt. Detta visar att det trots allt finns möjliga vägar framåt. Det som talar till Ukrainas och Moldaviens fördel är att de associationsavtal som de undertecknade med EU 2014 var mer ambitiösa än stabiliserings- och associationsavtalen. Faktum är att kapitlen i associationsavtalen i princip täcker alla kapitel i medlemskapsförhandlingarna vilket innebär att Ukraina och Moldavien rent tekniskt har kommit längre i att uppfylla EU:s villkor för medlemskap än länderna på västra Balkan. De politiska kriterierna om rättsstat, effektivitet och transparens kvarstår dock och av naturliga skäl finns inte tid för mer djupgående reformer i Ukraina mitt under brinnande krig. En sannolik bedömning är därmed att en slutlig utvidgning till regionen kan uppnås först när någon form av fredsöverenskommelse har uppnåtts mellan Ryssland och Ukraina och när EU har fått viss tid på sig att därefter granska Ukrainas och Moldaviens framsteg.

EU:s kapacitet för utvidgning

Ett återkommande tema i detta kapitel har varit EU:s ambivalens angående nya utvidgningar. Detta har framför allt handlat om en tveksamhet ifrån vissa medlemsländer om huruvida ansökarländerna

verkligen är redo för ett medlemskap. Men det har även handlat om EU:s "absorptionsförmåga", alltså om EU överhuvudtaget kan eller vill utvidga. Här måste mer interna EU-frågor lyftas fram för att förstå problematiken. De skeptiska rösterna har argumenterat för att det krävs institutionella reformer i EU för att kunna hantera en utvidgning. Detta handlar mestadels om att införa kvalificerad majoritetsomröstning inom fler områden som år 2023 beslutas med enhällighet. Denna fråga har drivits främst av Europaparlamentet och Europeiska kommissionen men intresset för nya fördragsändringar är minst sagt ljumt ifrån medlemsstaterna där endast Frankrike fortsätter att driva frågan. En annan problematik som lyfts fram är de ekonomiska utmaningarna som en utvidgning kan innebära. De nya kandidaterna för medlemskap är fattiga länder jämfört med EU:s genomsnitt. Om vi därtill lägger till kostnaderna för Ukrainas återuppbyggnad krävs det en väsentlig förstärkning av EU:s budget och dess utgifter skulle i hög grad gå till de nya medlemsstaterna. Det är inte säkert att alla medlemsländer av år 2023 går med på detta.

Frågan är då om vi står inför en situation där EU gärna vill utvidga men på grund av interna farhågor hos medlemsstaterna måste skjuta frågan så långt fram i tiden att processen helt och hållet förlorar sin legitimitet. Min uppfattning är att denna pessimism är överdriven. Det finns lite empiriskt stöd för att utvidgning leder till ett paralyserat EU-maskineri. Den franske statsvetaren Sylvain Kahn påpekar att den period i EU:s historia som varit mest svårstyrd var åren 1963–1969, alltså när det endast fanns sex medlemsstater. Blockeringar inom EU handlar snarare om friktioner mellan olika idéer, om olika syn på samarbetet och om möjligheten att finna kompromisser. Faktum är att varningar har uppkommit i samband med varje tidigare utvidgning om att EU riskerar att bli ohanterligt som ett resultat av fler medlemsstater. Ett exempel är farhågorna inför den stora utvidgningen 2004 och 2007 som till stor del visade sig vara obefogade. EU:s institutioner och beslutsprocesser påverkades inte nämnvärt av detta. En delförklaring till att utvidgningen 2004 och 2007 gick så pass smidigt ligger i att det även fanns informella spår i EU:s arbete för att förbereda ansökarländerna för medlemskap. Ett viktigt exempel på detta som jag själv har studerat är de europeiska partierna

som byggde upp nära relationer till partierna i ansökarländerna före medlemskapet. I min doktorsavhandling, *The Eastward Enlargement of European Parties: Party adaptation in the light of EU enlargement*, påvisar jag att de europeiska partierna genom medlemskapskriterier och utbildningar och informella mötesplatser successivt integrerade de nya partierna in sina respektive europeiska partifamiljer samt bidrog med kunskap om hur partier förväntas agera i en demokrati. Samma arbete med att knyta band till systerpartier i pågår även 2023 i såväl västra Balkan som i det Östliga partnerskapet. Som jag under våren 2023 påpekade i en rapport för *SIEPS* har de europeiska partierna arbetat intensivt för att stödja sina systerpartier i Ukraina. Här arbetar de även utifrån sina starka nätverk inom EU för att hjälpa Ukrainas regering med att förbereda de nya reformer som krävs, samt agera som ambassadörer för Ukrainas EU-medlemskap gentemot EU:s institutioner och medlemsstater.

När det gäller kraven på stora institutionella reformer ska nog detta snarare ses som försök att driva igenom dessa i en kontext där det finns en oro för vad en ny utvidgning skulle innebära. Utsikterna att få gehör för dessa reformer ser små ut, framför allt eftersom de allra flesta medlemsstater anser att EU redan har genomgått stora fördragsändringar sedan 1990-talet och att Lissabonfördraget ännu år 2023 fungerar relativt väl. Dessutom visar historien att EU har en enastående förmåga att anpassa sig i det dagliga arbetet utifrån ständigt nya förutsättningar. Den ekonomiska utmaningen däremot är värd att ta på större allvar. En utvidgning till länderna på västra Balkan och till det Östliga grannskapet i kombination med återuppbyggnaden av Ukraina efter kriget kommer innebära stora belastningar på EU:s budget. Dessutom skulle Ukrainas stora jordbrukssektor innebära både ett potentiellt hot mot 2023 års medlemsstaters marknadspositioner samt en stor belastning för EU:s jordbruksbudget. Jag menar att det är av största vikt att det finns en genomtänkt och verklighetsförankrad plan för detta och att denna kan finna gehör hos EU:s medlemsstater.

Ett annat förslag som framför allt Frankrike har fört fram är ett mer flexibelt EU som en lösning på allt fler medlemmar. Tanken är att EU år 2023 med 27 medlemmar är en heterogen samling och att nya

utvidgningar förstärker detta ännu mer. Förslaget är därmed att införa så kallad ”differentierad integration” vilket innebär att även om alla EU-medlemmar måste ingå i vissa centrala delar av samarbetet som till exempel den inre marknaden, kan det finnas olika grupper av länder som på frivillig basis går längre. Tendenser till detta finns redan med den monetära unionen och planerna på ett framtida försvarssamarbete. Fördelen med detta skulle vara att det ger utrymme för medlemsstater att gå längre i vissa samarbetsområden utifrån ländernas intressen och behov. Nackdelen som många kritiker har lyft är att detta riskerar att skapa ett A- och B-lag inom unionen vilket i längden kan underminera hela samarbetet. Huruvida detta förslag kommer att presenteras som ett ultimatum för nya utvidgningar eller ej återstår att se.

Ytterligare ett franskt initiativ har varit en ”Europeisk politisk gemenskap” som skapades 2022. Detta utgör ett forum för diskussion mellan ledarna för de demokratiska länderna i Europa, alltså både EU:s medlemsstater och icke-medlemsstater. En liknande idé om ett ”Kontinentalt partnerskap” 2016 fokuserade på den framtida relationen mellan EU och Storbritannien efter brexit men kan även appliceras på länder som Ukraina. Deltagarländerna som ej är EU-medlemmar skulle ändå få tillträde till vissa EU-institutioner (utan rösträtt) samt tillträde till delar av EU:s interna marknad. Ansökarländerna uttryckte tidigt en oro för att dessa initiativ kan skapa förutsättningar för EU att stänga ute ansökarländerna men enligt André Sapir kan detta vara en pragmatisk övergångslösning eftersom det kan dröja lång tid för 2023 års ansökarländer att bli medlemmar.

Nyckeln till utvidgning: politisk vilja och tålamod

Detta kapitel har fokuserat på EU:s framtida utvidgningsplaner till två separata regioner, var och en med sina egna utmaningar. I västra Balkan handlar en stor del av problematiken om spänningar inom ansökarländerna (Bosnien-Hercegovina), mellan ansökarländerna (Serbien-Kosovo) eller mellan ansökarländerna och EU:s medlems-

stater (Bulgarien-Nordmakedonien). Problematiken när det gäller Ukraina, Moldavien och Georgien handlar till stor del om olösta territoriella konflikter inom länderna med rysk trupp involverad i samtliga tre fall. I båda regionerna finns en gemensam problematik med ineffektiv byråkrati, svag transparens, svag rättsstat och korruption. Även om Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har inneburit en nystart för utvidgningsprocessen har detta kapitel lyft fram de svåra utmaningarna som ändock kvarstår. För det första finns i båda regionerna utmaningar i ansökarländerna som nämnts ovan. Det är oklart om EU kan gå framåt med utvidgning innan dessa utmaningar är lösta och ingen kommer att lösas inom en kort tidshorisont. För det andra är EU splittrat om utvidgningsplanerna. Medlemskapsprocessen erbjuder många tillfällen för medlemsstater att ställa motvillkor vilket är förödande för trovärdigheten i hela utvidgningsprocessen.

En pessimistisk slutsats skulle här kunna ifrågasätta om ett medlemskap verkligen är uppnåeligt för dessa länder. Jag vill dock hävda att detta är en överdrivet dystopisk bild då den endast målar upp EU som passivt utvärderande. EU är tvärtom en aktiv del i denna process och har bidragit till stora framsteg inom båda regionerna. Som påvisats i detta kapitel agerar EU både som en kravställare (utifrån medlemskapsvillkoren) och en hjälpare som rådgivare och biståndsgivare för att uppmuntra reformer i ansökarländerna. EU står inför svåra dilemman men jag menar att dessa är möjliga att hantera. Låt oss kort diskutera ett i taget.

För det första, ska man acceptera länder med olösta territoriella tvister? Det faktum att Cypern blev medlem i EU 2004 visar att det går att acceptera ett land med en olöst territoriell konflikt. Detta är alltså möjligt även om det krävs stor pragmatism ifrån EU:s sida. För det andra, ska ansökarländerna hanteras som en grupp, i mindre grupper av länder eller till och med enligt principen varje land för sig? En viktig lärdom från den tidigare utvidgningen 2004 är att en ”stor” utvidgning riskerar att leda till utvidgningströtthet och att länder som inte uppfyller alla villkor släpps in. Jag menar att en försiktig strategi är klokare där EU arbetar systematiskt med varje ansökarland utan alltför stor vulna uttalanden som skapar orealistiska förväntningar. För det tredje, hur stränga krav ska EU ställa? EU bör

vara sträng i sina krav på när det kommer till centrala värderingar som demokrati och rättsstat men pragmatisk gällande andra aspekter. Här ligger kommissionen helt rätt i sin nya strategi. Dock finns problem med medlemsstater som har tvister med ansökarländer och här rekommenderar jag likt Anders Åslund och Torbjörn Becker (se *Europaperspektiv* 2023) att EU bör ta bort rätten för EU-länder att motsätta sig utvidgningsförhandlingar för länder som de har granntvister med. Dessutom bör EU ta bort kraven på enhällighet för varje steg framåt i processen. Krav på enhällighet i varje steg skapar en negativ atmosfär kring hela processen som riskerar att avstanna. För det fjärde, vilka interna förändringar krävs i EU för en utvidgning? Här menar jag att de röster som höjts för fördragsändringar gällande beslutsprocedurer för att effektivisera EU inte har något stöd. Förslagen om ett mer differentierat EU-samarbete är visserligen intressanta men det finns en risk att man försöker hitta en enkel lösning på komplicerade problem. Min rekommendation är i stället att EU internt bör fokusera på den praktiska frågan kring hur en framtida EU-budget ska hanteras vid en utvidgning.

Som ovanstående resonemang visar går det att med pragmatism och diplomatisk fingertoppskänsla hantera ovanstående dilemman men till syvende och sist handlar en framgångsrik utvidgningsprocess om politisk vilja ifrån EU:s sida. En viktig lärdom från utvidgningen 2004 var att om EU var trovärdig i sitt löfte om medlemskap skapade detta starka incitament hos ansökarländerna att driva igenom de reformer som krävdes. För att en utvidgning ska komma till stånd behöver EU komma överens om att en sådan är önskvärd. Med "EU" menas här inte bara kommissionen och Europaparlamentet utan även samtliga EU:s medlemsstater. Här vill jag påminna om vikten av att lyfta blicken och fråga sig hur Europa hade sett ut om EU *inte* hade utvidgats under de senaste decennierna. Det finns en tendens att fokusera på problemen med utvidgningarna särskilt till Central- och Östeuropa, men faktum är att tidigare utvidgningar har varit en framgång och haft en tydligt demokratiserande effekt. Den nordmakedonska diplomaten och skribenten Ivica Bocevski menar att EU riskerar att missa en viktig möjlighet att bidra till stabilitet och demokrati på västra Balkan om unionen fortsätter att bromsa ut-

vidgningsprocessen. Jag är beredd att hålla med och samma logik bör gälla för det Östliga grannskapet. I slutet av 2023 står mer på spel än utökad handel och ekonomiska vinster. Rysslands hänsynslösa krig mot Ukraina har skapat ett möjlighetsfönster av starka geopolitiska och normativa drivkrafter för nya utvidgningar. Sammanfattningsvis har EU en unik möjlighet att bidra till ett mer långsiktigt stabilt, fredligt och demokratiskt Europa om unionen och dess medlemsstater går vidare med kommande utvidgningar och gör detta med lugn, målmedvetenhet och tålmod.

Källor och litteratur

Vetenskaplig litteratur om EU:s utvidgningsprocesser är mestadels koncentrerad till tiden strax före och efter den stora utvidgningen 2004. Ett standardverk som ger en historisk överblick och olika perspektiv är Neil Nugent (red.), *European Union enlargement*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004. En bok som är mer fokuserad på processerna runt utvidgning är Michael Bauns *A wider Europe: The process and politics of European Union enlargement*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2000. En viktig analys av normernas betydelse finns i Frank Schimmelfennig ”The community trap: liberal norms and the eastern enlargement of the European union,” *International Organization*, 2001, vol. 55, nr 1. Angående de europeiska partifamiljernas roll för utvidgning kan man konsultera Mats Öhléns *The eastward enlargement of the European Union: party adaptation in the light of EU-enlargement*. Örebro: Örebro Studies in Political Science, 2013. På samma tema fast med fokus på situationen i Ukraina 2022 finns även Mats Öhlén ”The role of European parties in Ukraine: the invisible EU membership facilitator?”, *SIEPS* 2023:7epa. Svenskspråkig litteratur på temat är mindre vanlig men SNS rapport ifrån 2009, *Europa efter utvidgningen* ger ett bra perspektiv och ämnet berörs även i tidigare versioner av *Europaperspektiv*. I detta kapitel hänvisas särskilt till Anders Åslunds och Torbjörn Becker ”En europeisk Marshallplan för ett Ukraina på väg mot EU” och till Kjell Engelbrekt ”Den europeiska säkerhetsordningen: är detta vägs ende?”, båda i Antonina

Bakardjieva-Engelbrekt, Anna Michalski och Lars Oxelheim, red. *Europaperspektiv* 2023. Stockholm: Santérus förlag.

När det gäller EU:s relation till västra Balkan och det Östliga grannskapet finns en rik litteratur. En bok som går på djupet när det gäller utmaningarna med EU:s utvidgningsplaner är Tatjana Sekulić, *The European Union and the paradox of enlargement: the complex accession of the Western Balkans*, Springer International Publishing, 2020. En mer fokuserad analys på olika nationella ekonomiska och geopolitiska intressen kring utvidgning levereras av Milada Anna Vachudova "EU leverage and national Interests in the Balkans: the puzzles of enlargement ten years on", *Journal of Common Market Studies*, 2014, vol. 52, nr 1. Om man vill fördjupa sig i skillnaderna mellan utvidgningsplanerna 2023 med situationen 2004 rekommenderas Veronica Anghel och Jelena Džankić, "Wartime EU: consequences of the Russia – Ukraine war on the enlargement process", *Journal of European Integration*, vol. 45, nr 3, 2023. En artikel som fokuserar på utmaningarna med fokus på Ukraina är André Sapir, "Ukraine and the EU: enlargement at a new crossroads", *Intereconomics*, vol. 4, nr 57, 2022. Utöver detta kan rekommenderas kortare artiklar ifrån såväl tankesmedjor som forskningsinstitut, ofta med en rättfram och policy-rekommenderande ton. Ett exempel är Amanda Paul och Ionela Ciolan, "Lessons from the Eastern Partnership: looking back to move forward", *European Policy Centre*, 2021. Ett bra komplement är slutligen information ifrån EU:s officiella hemsida samt de årliga rapporterna ifrån *Nations in Transit* (Freedom House) som utvärderar situationen bland nya demokratier och däribland ansökarländernas situation.

Slutligen rekommenderas EU:s egna publikationer om kommande utvidgningar. Här finns bredare strategidokument som behandlar EU:s dilemman och förslag på lösningar. Ett exempel är Europeiska kommissionens rapport från 2015, *The western Balkans and EU enlargement: lessons learned, ways forward and prospects ahead*. Dessutom rekommenderas även kommissionens återkommande utvärderingar av ansökarländerna vilka finns tillgängliga på kommissionens hemsida.

Kollektivt självförsvar och EU-rätten

av Ester Herlin-Karnell

Självförsvar är ett centralt begrepp i internationell rätt, men hur är detta relevant inom EU-rätten? De senaste två åren har visat att självförsvar åter kommit att bli en av de viktigaste frågorna i den internationella politiken och skakat om säkerhetsläget: Rysslands invasion av Ukraina och kriget mellan Israel och terrororganisationen Hamas är händelser som när detta skrivs i slutet av 2023 bägge aktualiserar frågorna om rätten till självförsvar och kampen för staters existens. Varken Ryssland eller Hamas erkänner Ukrainas respektive Israels legitimitet. I fallet Israel, vill Hamas totalt radera Israel från kartan (frågan om blockaden mot Gaza, Västbanken samt vem som har rätt till vilket territorium lämnar jag därhän). Kriget aktualiserar var gränsen går för vad som kan anses vara proportionerligt självförsvar, den tragedi som uppstår när civilbefolkning drabbas, samt den dystra verkligheten att internationell rätt förefaller vara relativt tandlös när det gäller staters och olika privata aktörers efterlevnad av spelreglerna i krigssituationerna. Dessa frågor om krigets lagar är till synes långt ifrån EU-rättens traditionella område med fri rörlighet.

Den nuvarande regleringen av självförsvar har dock en klar historisk dimension. För även om självförsvar återfinns i artikel 51 FN-stadgan, så är regleringen betydligt äldre än så. Frågan om självförsvar är nämligen kopplad till frågan om rättfärdiga krig. Redan Hugo Grotius gjorde skillnad mellan rättfärdiga och orättfärdiga krig. Vidare har främst Immanuel Kants två verk *Den eviga freden* från 1795 och *Rättsdoktrinen* från 1797 visat sig ha betydelse för att forma reglerna om när självförsvar får användas av stater och för hur krigets

lagar ser ut idag. Detta kapitel kommer att fokusera på självförsvar och EU-rätten, men vi kommer att börja någon annanstans, nämligen i internationell rätt.

Vad är det som gör premisserna för våldsanvändning så viktiga för att bevara fred? På det internationella planet klargör artikel 2 (4) i FN-stadgan att länder i sina internationella förbindelser ska avhålla sig från hot om eller bruk av våld. Enligt den svenske professorn i folkrätt Pål Wrange framgår det av artikel 51 i FN-stadgan att staterna har rätt att använda våld i självförsvar och att detta ytterst är en fråga om balansgång mellan å ena sidan FN:s säkerhetsråds företrädesrätt att hantera frågor om internationell fred och säkerhet och å andra sidan staternas intresse av att själva kunna agera när säkerhetsrådet inte förmår göra det. FN-stadgan tillåter således avsteg från förbudet av användandet av våld för stater under två omständigheter: säkerhetsrådets bemyndigande att återupprätta internationell fred (artikel 42) och självförsvar (artikel 51). All användning av våld måste dessutom motiveras med hänsyn till proportionalitet och nödvändighet.

I ljuset av ovan, behöver vi fråga om EU har sina egna bestämmelser om självförsvar och när dessa i så fall används? Vi kanske även kan ställa frågan om EU verkligen behöver egna regler om självförsvar. Självförsvar är ju annars en central fråga på straffrättens område. Med andra ord, på straffrättens territorium faller straffrättsteoretiska bestämmelser om självförsvar inom den individuella medlemsstatens kompetens och är inte en fråga för EU (även om EU har viss kompetens att lagstifta på straffrättens område i enlighet med artikel 83 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)). Men om medlemsländer skulle bli attackerade är frågan om självförsvar också en unionsrättslig fråga om sammanhållning och överlevnad. Detta aktualiserar frågan om kollektivt självförsvar. Idén om kollektivt självförsvar för onekligen tankarna till Natos artikel 5 (Nordatlantiska fördraget), där Nato-medlemsstaterna förpliktar sig att ömsesidigt hjälpa varandra vid ett angrepp mot ett av medlemsländerna. Medlemsstaterna i EU, varav de flesta också är medlemmar i Nato, bestämmer själva över sina militära strukturer. Det finns dock gränser för hur autonoma medlemsstaterna kan tillåtas vara då de både har en långtgående lojalitetsplikt gentemot andra medlems-

stater och i sina relationer till tredje land gentemot EU:s egna externa förbindelser. Trots att medlemsstaterna har behållit sin suveräna rätt att bestämma om säkerhetspolitiska beslut har EU också bestämmelser som liknar Natos regler om kollektivt självförsvar, nämligen artiklarna 222 EUF-fördraget och artikel 42 (7) EU-fördraget som bygger på begreppen solidaritet och ömsesidighet samt bistånd.

Syftet med detta kapitel är att diskutera EU:s regler om kollektivt självförsvar i ljuset av den internationella rättens regler om självförsvar, samt dess historik. Det kantianska arvet är relevant på många plan inom EU-rätten, då EU dels är ett fredsprojekt, dels grundat på idén att handel gynnar fred. Båda dessa är sprungna ur kantianska idéer. Vidare, som nämnts ovan, så har reglerna om självförsvar en stark kantiansk prägel.

I detta kapitel kommer jag att undersöka huruvida EU har egna mekanismer för kollektivt självförsvar genom att diskutera solidaritetsklausulen i artikel 222 EUF-fördraget, samt bestämmelsen om ömsesidigt bistånd 42 (7) EU-fördraget. Jag kommer även att diskutera hur det kantianska arvet har format reglerna för självförsvar i FN-stadgan och hur det kan hjälpa oss att förstå gränserna för att använda självförsvar inom EU-rätten. Vidare, kommer jag kortfattat jämföra självförsvar i krigssituationer med reglerna om självförsvar inom straffrätten (som den generellt ser ut i de flesta länder). Därefter diskuterar kapitlet EU:s roll och kapacitet när det gäller just frågan om kollektivt självförsvar. Kapitlet kommer sedan att titta på Sverige och vår Natoansökan. I skrivande stund (november 2023) har Turkiets president Recep Tayyip Erdogan precis godkänt Sveriges ansökan och lämnar den vidare till turkiska parlamentet, men vägen har varit lång och processen är ännu inte avslutad. Kapitlet avslutas med rekommendationer för framtiden gällande hur vi ska förstå användandet av kollektivt självförsvar på EU-nivå.

Nedan följer en kortfattad redogörelse för de mest centrala stadgandena i EU-fördragen när det gäller just kollektivt självförsvar och gemensamma regler om försvar i krig och andra katastrofer.

Artikel 222 EUF-fördraget och artikel 42 (7) FEU

Enligt artikel 222 EUF-fördraget ska unionen och dess medlemsstater i korthet ”handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor”. Artikel 222 EUF-fördraget är främst inriktad på terroristattacker och andra katastrofer. Gränsdragningen mellan en terroristattack och andra säkerhetssituationer som liknar krig är dock inte glasklar. Vidare så anges i artikel 42 (7) FEU att om en medlemsstat utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge medlemsstaten stöd och bistånd. Artikeln stadgar uttryckligen att medlemsstaters nationella säkerhets- och försvarspolitik ska respekteras. Med detta sagt finns det dock en långtgående solidaritetsplikt som lojalitetsplikt för medlemsstaterna vilket gör frågan om nationell identitet något komplex. Exempelvis kan det argumenteras för att ingen EU-stat är alliansfri då EU-medlemskapet som sådant gör att medlemsstaten ifråga måste visa sin allians med EU vid en potentiell attack.

Vi kan tala om två typer av kollektivt självförsvar. En typ är baserad på solidaritet, det vill säga att andra medlemsstater inom unionen ska hjälpa till vid terrorattacker och andra säkerhetsangelägenheter vilket sker inom ramen för EU-domstolens jurisdiktion, i enlighet med artikel 222 EUF. Den andra typen är baserad på mer av ett Nato-liknande samarbete om militärt bistånd i nöd inom ramen för EU:s externa relationer om en gemensam säkerhets- och utrikespolitik. Denna typ av självförsvar faller i princip utanför EU-domstolens jurisdiktion, se artikel 42. 7 FEU.

En fråga som är intressant att diskutera är huruvida reglerna om självförsvar även kan tillämpas när det gäller flera medlemsstater som i solidaritet använder sig av självförsvar. Exempelvis är det relevant att fråga sig huruvida var och en av de olika medlemsstaterna som använder väpnat våld i en självförsvarssituation har en sådan rätt, eller om det endast är den attackerande statens territorium som är väsentligt för att hävda självförsvar? Det är tydligt ur ett juridiskt perspektiv (till exempel i Natos artikel 5) att rätten till självförsvar endast gäller

den stat som angrips, eller utifrån den statens territorium. Inom straffrättsteori (i svensk straffrätt men även i de flesta andra länder) gäller självförsvar en bredare kategori av personer som är närvarande vid tidpunkten för när brottet begås, exempelvis kan en person avhjälpa en attack på en kompis som står bredvid. Stater kan inte vara "närvarande" på samma sätt som individer och det spelar ingen roll om det är grannstaten eller en allierad på långt håll som kommer till undsättning. Men vad betyder begreppet "överhängande" angrepp när de tillämpas i ett komplext EU-säkerhetsrättsligt sammanhang inom en unionsrättslig konstitutionell struktur? Inom ramen för krigets lagar är även frågan om skillnaden mellan självförsvar och preventivt självförsvar intressant, eftersom det ställer frågan på sin spets angående vilka krav som ställs.

Arvet från Kant och frågan om självförsvar

Inom folkrätten är premisserna för att använda våld starkt förankrade i den kantianska traditionen. Kant såg krig som barbari och därför godtog han endast våldsanvändning om det skedde i självförsvar. Kant utslöt generellt sett förebyggande våld, men ansåg att det kunde användas under vissa omständigheter. Till exempel menade han att förebyggande våld kan vara moraliskt rätt vid försvarskrig om tidiga strider är mindre kostsamma på båda sidor. Redan Kant sa att falskt spel i krig går emot krigets lagar. Han betonade exempelvis att soldater inte får attackera civila eller falskeligen hissa en vit flagga. Med andra ord menade Kant att en stat som bedriver ett försvarskrig inte står fritt från juridiken. Istället är självförsvar en naturlig rätt för att skydda sig själv vilken baseras på att juridiken behövs för att åstadkomma fred.

Vidare var idén om preventivt våld främmande för Kant. Intressant nog så kopplade Kant detta till farhågor om kolonialism. Kant ansåg att preventivt våld kunde leda till ökad kolonisering där dominerande stater antog andra stater. I Kants *Den eviga freden* är krig aldrig till för att säkra nya rättigheter, utan det centrala är att med juridikens roll säkra freden. Annars finns det enligt detta resonemang en risk

att stater ser alla andra nationer som potentiella hot, och därför kan förebyggande krig inte vara rättmätigt. Enligt filosofen och juristen Arthur Ripstein kopplade Kant också tanken om förebyggande krig till idén om kontraktsbrott, det vill säga en falsk fiende. På så sätt är rättvist krig också en fråga om att tillämpa rättvisa spelregler. Gränsen mellan försvar och förebyggande är dock inte lätt att dra. Michael Walzer som är en välkänd förespråkare av rättfärdigt krig har i sin klassiska bok *Just and Unjust Wars* från 1977 till exempel hävdad att preventiv våldsanvändning är försvarligt om tre villkor föreligger: 1. att det finns en uppenbar avsikt att skada en annan stat, 2. att det pågår en viss aktiv förberedelse för en attack, 3. att en risk för en stats territoriella integritet eller politiska oberoende föreligger om inga åtgärder vidtas. I teorin om rättfärdigt krig mäts proportionalitet inte endast (eller ens nödvändigtvis) i antalet civila dödsfall utan är både framåt- och tillbakablickande med hänsyn till risken för ett anfall i det givna fallet.

Proportionalitet innebär att krigets destruktivitet inte får vara överdrivet i förhållande till den relevanta nytta som kriget kommer att uppnå. Men bara ett legitimt krig (det vill säga där målen är legitima) kan klara proportionalitetstestet och därmed räknas som ett rättfärdigt krig. Medan Walzer uttalat att ett rättfärdigt krig måste legitimeras två gånger *jus ad bellum* (om en stats beslut att använda våld är motiverat) och *jus in bello* (hur rättvist kriget utkämpas), har frågan diskuterats ytterligare. Just denna fråga om *ad bellum* och *jus in bello* är intressant. Kant hävdade till exempel att skälet till den distinktionen är att även om en sida i ett krig bedriver ett försvarskrig kan båda sidor i kriget fortfarande bryta mot reglerna *in bello*. *In bello*-normerna som styr utförandet eller kriget är restriktioner eller användningen av försvarsmakt, eftersom nationellt försvar är det enda legitima skälet till att föra krig. Som Arthur Ripstein uttrycker det: normerna gäller båda sidor i ett krig eftersom båda sidor gör fel om de bryter mot dem, även om en sida redan gjorde fel genom att överhuvudtaget gå i krig. I det juridiska sammanhanget är proportionalitet ett övergripande begrepp som inkluderar både skada i form av att kränka en annan stats territoriell integritet, skada på infrastruktur och effekter på tredje part till följd av ett militärt angrepp.

I Rysslands krig mot Ukraina har den förstnämnda parten brutit mot både *jus ad bellum* och *jus in bello*. Det åberopade ryska självförsvaret var baserat på lögnen vilket gör att kriget inte anses legitimt enligt teorin om ett rättfärdigt krig. Utifrån denna teori är det den attackerande staten som döms, inte hur ”rättvist” som den angripna staten svarar. Dock gäller proportionalitetsprincipen i allmänhet. Arvet från Kant är således att modern internationell rätt lägger stor tyngd vid att våldsanvändning mot andra stater endast anses godtagbar i självförsvaret. Ett vidare medskick från Kant är att proportionalitetsbedömningen är central, och att självförsvaret inte får missbrukas. Det finns här en etisk dimension, och barbari får inte förekomma.

Kollektivt självförsvaret och EU-solidaritet

Vilket mervärde har kollektivt självförsvaret i EU när Nato redan har liknande bestämmelser och då de flesta EU-medlemsstater är medlemmar i Nato? Hur kan de båda komplettera varandra och hur bör EU-samarbetet se ut när det gäller just självförsvaret? Skulle EU kunna fungera lika effektivt som Nato, ett quasi-Nato? Den s.k. solidaritetstanken förefaller gälla mellan stater i termer av kollektivt självförsvaret på EU-nivå, till skillnad från Nato som är ett samarbete mellan olika stater. Som tidigare nämnts ska unionen och dess medlemsstater enligt artikel 222 i EUF-fördraget agera gemensamt i en anda av solidaritet. Artikel 222 är utformad som en konstitutionell skyldighet att hjälpa andra EU-stater i solidarisk anda (exakt vad det innebär är dock inte klarlagt). På liknande sätt kan artikel 42.7 i FEU sända en stark politisk signal om att EU står enat vid ett gemensamt hot mot dess territorium och samhälle, särskilt som det innebär ett gemensamt europeiskt svar inom inre och yttre gränssäkerhetsdomäner där Nato inte kan vidta åtgärder (som när Frankrike åberopade både solidaritet och bistånd år 2015 efter terrorattackerna i Paris). Natos artikel 5 har inte använts ofta, den åberopades efter attackerna 11 september 2001. Den har dock haft, får det förmodas, en avsevärd preventiv verkan när det gäller just Nato. Inkluderandet av en lik-

nande artikel i EU-fördraget får förmodas ha ett liknande syfte, där just signalen är att alla medlemsstater stöttar varandra.

Som tidigare nämnts är idén om självförsvar central i FN-stadgan och internationell rätt. I denna kontext är det intressant att titta på doktrinen om rättfärdigt krig inom politisk teori som spelar en viktig roll i debatten om hur krigets lagar ska utformas. Våldsanvändning i självförsvar är ett viktigt medel för att förhindra och bestraffa brott mot internationell rätt. Till exempel är våld endast tillåtet för stater för att avhjälpa ett fel, det vill säga för att slå tillbaka en attack eller upprätthålla en viktig funktion för en stat, som exempelvis naturresurser. FN fastställer ett nästan fullständigt förbud mot användning av våld och proklamerar i artikel 2 i FN-stadgan att alla medlemmar ska lösa sina internationella tvister med fredliga medel, och att stater i sina internationella förbindelser ska avstå från hot eller användning av våld. Detta för att skydda staters territoriella eller politiska integritet.

Det finns ytterligare två undantag från förbudet mot användning av våld inom internationell rätt och FN-stadgan, om än något kontroversiellt. Det första är humanitära räddningsinsatser (på engelska humanitarian intervention) av medborgare utomlands samt den nära sammankopplade frågan om humanitär intervention. Frågan rör hur man ska balansera rätten eller plikten att skydda individer mot staters rätt och oberoende. FN:s säkerhetsråd har det primära ansvaret och skyldigheten för att upprätthålla internationell fred och den skyldigheten begränsar rätten till självförsvar och innebär en övergång från unilateralism till multilateralism i *jus ad bellum* (dvs. det som händer innan krig) överväganden.

När kan självförsvar användas? Frågan om förebyggande självförsvar

Tanken med förebyggande krig är naturligtvis att avvärja en överhängande skada eller skada innan den inträffar. Frågan gäller möjligheten till berättigad prevention under exceptionella omständigheter. Den amerikanska juristen och etikforskaren David Luban och andra

har efterlyst mer tillförlitlig underrättelseinformation för att tillåta någon form av förebyggande våld som motivering för användandet av artikel 51 FN-stadgan om självförsvar. Det handlar här om beslutfattande i nödsituationer, där riskreglering och nödstyrt beslutfattande är centralt. Det ställer även frågan på sin spets huruvida det någonsin kan finnas klarhet i dessa frågor?

Frågan om självförsvar och graden av riskbedömning som ska tillämpas var uppe till prövning redan i början av 1840-talet. I det klassiska Caroline-rättsfallet (*Caroline Case, 29 British and Foreign State Papers (1841) 1137–1138*), ansågs nödvändighetskriteriet betyda: ”*instant, overwhelming, leaving no choice of means and no moment of deliberation*” (fritt översatt: ’överhängande, just nu och ingen tid finns för att diskutera saken’). Eftersom begreppet självförsvar (även brett tolkat) anses utgöra den enda legitima grunden för att använda våld mot en annan stat, anses det ibland uteslutet med förebyggande våld, men det kan (rättmätigt) användas i vissa fall. Till exempel anses preventivt våld ibland vara moraliskt försvarbart om preventiva åtgärder är mindre kostsamma för båda sidor när det gäller att skydda civila. Tänk dig, exempelvis, att det står en armé just utanför landet A:s gräns. Givetvis behöver stat A inte vänta tills stat B:s armé går över landets gräns för att få försvara sig. Ett problem när man diskuterar huruvida en attack kommer att äga rum är dock den s.k. preventiva riskbedömningen. Hur kan vi veta när en annan stat kommer att attackera? Bestämmelserna rörande doktrinen om rättfärdigt krig ser här olik ut jämfört med straffrätten.

Hur ser straffrätten (jag menar här allmän straffrättsteori) på de omständigheter som ska föreligga för att en individ ska ha rätt att använda sig av självförsvar? Som tidigare nämnts så måste ett anfall vara överhängande i den mening att en person exempelvis kommer rusande med en kniv, först då får en person skydda sig med våld. Visst övervåld är tolererat (nödvärns excess), om någon ”svårligen kunde besinna sig” även i nationell straffrätt men även här är proportionalitet centralt. Vidare finns vissa undantag exempelvis i kvinnofridsbestämmelser där en kvinna som blivit misshandlad under lång tid av sin man kan använda visst självförsvar även när angreppet inte är överhängande (t.ex. när mannen sover) vilket bland annat McColl-

gan beskriver i sin artikel från 1993 i *Oxford Journal of Legal Studies* om kvinnofredsregler. Hon beskriver hur i vissa fall självförsvar kan anses rättfärdigat även när det sker på preventivt sätt.

Inom krigets lagar är det alltså inte en lika strikt bedömning av självförsvar som vid självförsvar inom straffrätten, och dessa liknar därmed kvinnofredsbestämmelserna i denna del. Exempelvis kan vissa preventiva operationer och så kallade förebyggande anfall ("preventive strikes") vara förenliga med proportionalitetsprincipen, om dessa är strikt nödvändiga. Vidare anses det även att en viss grad av oavsiktliga civila förluster ("collateral damage") är förenliga med proportionalitet. Detta är förstås högst motbjudande men speglar tyvärr krigets realiteter.

Som filosofiprofessorn Yitzhak Benbaji uttrycker det i ett bokkapitel om rättvisefrågor och krigsföring, liknar artikel 51 i FN-stadgan i hög grad det inhemska straffrättsliga systemet för självförsvar, för att förhindra våld. Även om självförsvar för stater i krig ofta liknas vid lagen om självförsvar för individen inom straffrätten finns det dock vissa skillnader. Å ena sidan, och till skillnad från straffrättsliga svar, återspeglar idén om förebyggande våld en planerad militär operation som representerar konvergensen av underrättelseinsamling som brottsbekämpande myndigheter har spårat. Å andra sidan kräver självförsvar inom straffrätten vanligtvis ett beslut som fattas på plats och denna typ av förebyggande strategi skulle i de flesta fall falla utanför vad som menas med självförsvar inom straffrätt, med undantag för (till exempel) rättsdebatten om misshandlade kvinnor som också täcker icke "överhängande" situationer.

Vi tycks här möta riskreglering och nödstyrd reglering (*risk regulation* och *emergency regulation*) som ställer frågan på sin spets om det någonsin kan finnas tillräcklig kunskap i dessa frågor. Prevention reglerar händelser i framtiden. Ändå är det fortfarande oklart huruvida bedömningen av självförsvar för stater bör och kan ha samma överhängande kriterier som en individ i straffrättsliga sammanhang. Frågan verkar ofrånkomligt kopplad till tanken på vad som menas med prevention och förebyggande åtgärder. Således kan vi fråga oss vad exakt som menas med "förebyggande" självförsvar? Exempel på preventiva åtgärder på EU-nivå, bortom krigsrätten, är

mest uppenbar i kampen mot terrorism, bekämpning av finansiering av terrorism, lagstiftning mot penningtvätt och åtgärder för att bekämpa organiserad brottslighet (se vidare Maria Bergströms kapitel i *Europaperspektiv* 2023). Förebyggande i detta avseende uppfattas som mer effektivitet för att upprätthålla fred än att invänta en attack.

Likaså i det välkända rättsfallet Nicaragua var icke-statliga aktörer ansvariga för en väpnad attack, men en gräns drogs mellan statligt sponsrad terrorism och terrorism som inte är statligt sponsrad (*Nicaragua v United States of America*, International Court of Justice 27 June 1986.). I detta rättsfall slog den Internationella domstolen fast att det var fel av USA att lägga sig i andra staters inre angelägenheter och att stater inte har rätt att stödja t. ex. uppror i en annan stat eller söka styra händelseutvecklingen med hjälp av vapen till utbrytare. I Nicaraguafallet ansåg Internationella domstolen att självförsvar måste vara proportionellt och därmed inte överdrivet. Dock menade domstolen att icke-statliga aktörer ibland kan behandlas som en stat. EU-rätten bemöter delvis detta genom solidariteten som nämns i artikel 222 EUF-fördraget, dvs. det finns en solidaritetsplikt för andra stater inom EU att hjälpa även om angreppet skett av privata aktörer såsom exempelvis vid en terroristattack.

Säkerhetsfrågor inom EU

Inom EU:s externa relationer så beskrivs EU ofta som en strategisk och viktig säkerhetsaktör. EU är en autonom internationell legal person som i omvärlden i princip ses som en enad stat. Internt består dock unionen av 27 olika medlemsstater med både gemensamma och individuella nationella regler som alla måste följa EU:s lojalitetsplikt, såväl inom unionen som i dess externa relationer.

Enligt Pävi Leino-Sandberg och Hanna Ojanen borde vi dock fråga oss varför det inte finns någon ytterligare integration i försvarsfrågor inom EU. Frågan är politisk och medlemsstaterna har varit vaksamma på att ge EU-domstolen makt att avgöra utrikespolitiska frågor. Det har heller inte varit så populärt i alla medlemsstater då Nato ansetts vara ett bättre alternativ, även om Frankrikes president

Emmanuel Macron drivit på frågan om ett fördjupat EU-samarbete i säkerhetsfrågor. En fråga som är intressant är hur EU-samarbetet potentiellt skulle kunna utvecklas och huruvida ett sådant samarbete är att jämföra med Nato?

EU:s relation till Nato har beskrivits som två ömsesidigt kompletterande organisationer. I sitt kapitel i *Europaperspektiv 2023* beskriver Kjell Engelbrekt att den europeiska säkerhetsordningen står på spel och att relationen mellan EU och Nato är lika viktig nu som under det kalla kriget. Särskilt efter att Rysslands attack mot Ukraina omkullkastade freden i EU:s närområde. Enligt Engelbrekt är vägen till en robustare säkerhetsordning att bevara samarbetet mellan EU och Nato samt att den transatlantiska länken upprätthålls för att kunna agera mot Rysslands aggressioner. Detta är givetvis beroende av den politiska verkligheten, som ett eventuellt regimskifte i Ryssland samt utfallet i presidentvalet i USA 2024 och hur mycket fokus som flyttas ifrån kriget i Ukraina pga. kriget mellan Israel och Hamas sedan 7 oktober 2023 (i skrivande stund, november 2023). I vilket fall är EU en viktig global aktör. EU har kapacitet att agera, främst genom sina omfattande ekonomiska sanktioner som ibland klassificeras som hybridkrigsföring. Vidare har EU ett omfattande sanktionsprogram och har exempelvis när detta skrivs i slutet av 2023 antagit elva sanktionspaket mot Ryssland. På den Europeiska kommissionens hemsida anges det att som ett svar på Putins oprovocerade och oberrättigade militära aggression mot Ukraina har EU infört exceptionella sanktioner som ska minska Kremls förmåga att finansiera kriget.

Förutom betydande sanktionspaket har EU även olika militära engagemang som sköts av Europeiska utrikestjänsten och som rör försvar och fredsbevarande insatser. Europeiska utrikestjänsten uppger på sin hemsida att för att bli en starkare global partner måste EU definiera vilken typ av säkerhets- och försvarsaktör unionen vill vara. Kort sagt måste EU kunna ta hand om sina egna säkerhetsintressen och bära sin del av ansvaret som global aktör när det gäller världsläget i vidare bemärkelse. EU arbetar även med konfliktförebyggande samt för att stärka den internationella säkerheten. Den Europeiska utrikestjänsten är också ansvarig för diverse krishantering, med hjälp av civila och militära resurser.

Vidare är EU mån om att visa engagemang för att fördjupa samarbetet med tredjeländer, vilket rör allt ifrån nya handelsregler och klimatavtal till säkerhetssamarbete.

Säkerhetsfrågor i EU-sammanhang är även tätt sammankopplade med åtgärder inom området ”frihet, säkerhet och rättvisa”. Särskilt åtgärderna för att bekämpa terrorism i EU har haft en revolutionerande inverkan på medlemsstaterna, dels på grund av att ny lagstiftning antogs med mycket kort tidsfrist för att införliva åtgärderna i nationell lagstiftning, dels för att den inte längre ansågs tillräcklig för att hantera hotet om terrorism genom den vanliga brottslagstiftningen. EU:s huvudsakliga taktik i kriget mot terrorfinansiering är främst polisiär, då kampen mot terrorism sker med hjälp av straffrättsliga bestämmelser. EU har också ett omfattande system för restriktiva åtgärder genom förvaltningsrättsliga medel som ofta har kritiserats av olika akademiska experter, bland annat av mig själv, för att vara överdrivet skarpa utan tillräckliga garantier för rättssäkerhet. EU:s säkerhetsuppdrag följer av de ambitioner som anges i Lissabonfördraget, bland annat ska EU ”sträva efter att säkerställa en hög säkerhetsnivå”, enligt artikel 67 TFEU. Det är således inga vattentäta skott mellan inre och yttre säkerhet i EU.

Den externa dimensionen av säkerhet i EU-sammanhang (den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken) är också mycket central för EU:s säkerhetsambitioner och berör EU:s säkerhet gentemot tredjeländer. Det ständiga svaret på säkerhetsproblem från gränskontroll och migrationshantering till strategier för bekämpning av terrorism gör att EU för närvarande är mycket aktivt på detta område och till stor del följer de folkrättsliga normerna.

Även om EU:s beroende av säkerhet ofta används som ett rättfärdigande för EU:s närvaro i en aktuell fråga, spelar säkerhetsaspekten fortfarande en viktig roll för EU:s säkerhetsagenda. Det bekräftar även en försiktighetsstrategi i kampen mot brottslighet och terrorism, som föredrar prevention. Ett problem som uppstår vid alltför preventiva åtgärder är dock att individens rättigheter – vilka bland annat finns inskrivna i Rättighetsstadgan och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna – sätts åt sidan.

Som nämnts ovan, spänner begreppen säkerhet och försvarsfrågor

över många sammansvetsade områden inom EU-rätten. Detta går tillbaka till terrorattackerna mot USA den 11 september 2001, och sedermera andra terrorattacker i Europa, där snabba lösningar över medlemsstaternas gränser behövdes för att bekämpa terrorismen. Den ordinarie strafflagstiftningen åsidosattes ofta för att motivera längre häktningstider. Dessutom antogs åtgärder ofta inom ramen för förvaltningsrättsliga förfaranden med avsaknad av processuella garantier. Intressant nog använder EU:s antiterroristdirektiv – som antogs 2017 – huvudsakligen det straffrättsliga ramverket, och inte det administrativa. Detta skulle kunna innebära att länder inte kan avvika från sina skyldigheter att säkerställa en rättvis rättegång och att de ska garanteras proportionalitet i de inskränkningar av individens rättigheter som görs. För att förstå dessa frågor så är det av betydelse att titta på EU:s vidare reglering av dessa frågor. En återkommande fråga inom EU har varit huruvida kampen mot terrorism ska ses som ett straffrättsligt projekt överhuvudtaget. Man ska veta att flertalet EU-länder har använt sig av administrativa förfaranden, som dels är snabbare dels ger ett lägre rättighetsskydd för individen och begränsad möjlighet till domstolsprövning, med längre interneringstider etc. I Frankrike så var exempelvis den nödlagstiftningen som antogs efter terroristattacken i Paris november 2015 helt administrativ i sin karaktär. Denna trend har också varit synlig i bland annat Storbritannien och Nederländerna och genererat ganska omfattande debatter.

Begreppet terrorbrott har alltid varit extremt svårt att definiera och det har inte funnits någon entydig internationell definition. EU har varit ganska innovativt när det gäller att försöka tillhandahålla en definition även om den fortfarande är bred och relativt vag. Centralt är att terrorbrottet har som syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller att exempelvis allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation. Vidare är det kriminaliserat att uppmana till terrorbrott, samt att tillhandahålla utbildning av terrorister.

Frågan om nationell säkerhet är enligt artikel 4 FEU en nationell kompetens. Dock är det så att nästan alla frågor om säkerhet i dessa

dagar har en gränsöverskridande inverkan. Vidare har EU inte någon specifik reglering för ett undantagstillstånd rörande krig och terrorism. Detta är istället en fråga för medlemsstaterna. Frågan om relationen mellan nödlagstiftning och kollektivt självförsvar ställer dock frågan på sin spets då det kan hävdas att om andra medlemsstater dras in är det också en fråga för hela EU. Vidare innebär ett säkerhetshot mot en medlemsstat i EU ett säkerhetshot för alla unionens medlemsstater, detta då det finns en omfattande solidaritetsplikt inom EU-rätten.

EU:s kapacitet hänger på medlemsstaterna

EU:s kapacitet hänger på medlemsstaternas politiska vilja. Med de interna kriser som den långdragna rättsstatskrisen i EU har medfört och som debatterats flitigt i denna bokserie (se exempelvis *Europaperspektiv* 2018, 2020, 2022), står EU inför en rad utmaningar inte minst i skuggan av det ryska kriget i Ukraina. Mer specifikt har Polen och Ungern brutit mot EU:s värden och rättsstatsprincipen under en längre tid. Polen har dock nyligen bytt regering och frågan är om den nya regeringen kan reparera demokratin på ett fullgott sätt.

Vilka är då de främsta säkerhetspolitiska medel som EU besitter? Även om EU inte har en egen armé trots en långvarig debatt om denna fråga, verkar EU:s säkerhetsproblem koka ner till våldsanvändning i kampen mot terrorism samt säkerhetshot inklusive krig och fredsbevarande arbete. Europabarometerns undersökning från 2022 visar att de allra flesta EU-medborgarna (81 procent) är för en gemensam försvars- och säkerhetspolitik, med minst två tredjedelar i varje land som stödjer detta. Där anges även att omkring 93 procent håller med om att länderna bör agera tillsammans för att försvara EU:s territorium, medan 85 procent anser att försvarssamarbetet bör utökas på EU-nivå.

Solidaritetsmekanismen enligt artikel 222 EUF-fördraget kan täcka många situationer. Men frågan är om denna klausul samt frågan om militärt bistånd i artikel 42 (7) EUF är ett fullgott alternativ. En del forskare, exempelvis Päivi Leino-Sandberg och Hanna Ojanen, re-

kommenderar att EU:s säkerhetssamarbete fördjupas. Frågan verkar även aktualisera solidaritetsfrågan i vidare bemärkelse. EU-domstolen har betonat solidaritetsprincipen, inskriven i artikel 2 i EU-fördraget, som i sig är en av EU-rättens grundläggande principer. Detta är helt klart ett dynamiskt område, och solidaritetsmekanismens bredd har ännu inte testats inom ramen för artikel 222 i EUF-fördraget. Dessutom skulle solidaritet som en konstitutionell fråga i EU-rätten kanske kunna utformas som en lojalitetsfråga.

Sverige är intressant som en fallstudie. Sverige har alltsedan 2022 väntat på att få gå med i Nato. Turkiets president Recep Tayyip Erdogan lovade under sommaren 2023 att släppa fram Sveriges ansökan till turkiska parlamentet, men vägen dit är fortfarande lång. Våren 2022 gjorde den dåvarande svenska regeringen en helomvändning och ansökte om medlemskap i Nato. Sverige har när detta skrivs, inte fått sin ansökan ratificerad av Turkiet och Ungern. Finland gick med i Nato våren 2023. Finns det någon nationell grundlagsbestämelse som hindrar Sverige från att gå med i Nato eller fullgöra sina EU-rättsliga uppgifter på det försvarspolitiska området? Om EU:s solidaritetsklausul triggas är Sverige då villigt att hjälpa såväl som landet självt förväntar sig stöd och bistånd om det angrips? Solidaritetsplikten och den allmänna lojalitetsprincipen inom EU ställer höga krav på Sverige, både att hjälpa andra länder och verka på ett sätt som inte motverkar EU:s intressen. Detta betyder även att Sverige har möjlighet att få hjälp av andra länder som då i de flesta fall redan är medlemmar i Nato. Innan Natoansökan var det mycket tal om Sveriges anmodade alliansfrihet. Det finns – enligt denna författares förståelse – ingenting i grundlagen om neutralitet, bara om de förfaranden som ska följas vid krig och om nödsituationer under sådana omständigheter, se 15 kap. i grundlagen, Regeringsformen. Det finns därför inget konstitutionellt hinder för Sverige att gå med i Nato, eller för att delta i ömsesidigt bistånd enligt artikel 42.7 i FEU, eller om solidariteten artikel 222 FEU-fördraget. Intressant nog nämner en statlig offentlig utredning (SOU) från 2016 solidaritet upprepade gånger och slår fast att Sverige kommer att agera solidariskt med andra EU-stater vid väpnad aggression och förväntar sig att andra EU-stater gör detsamma om Sverige är under attack. I det svenska exemplet så

har t. ex. frågan om koranbränningar ställt ytterligare säkerhetsfrågor på sin spets. Exempelvis har säkerhetshotet nämnts som ett exempel som rättfärdigar inskränkningar i yttrandefriheten. Koranbränning i yttrandefrihetens namn har förbryllat många. Svenska domstolar har dock inte varit villiga att ta det steget. Som visat ovan så innebär solidaritetsplikten att andra EU-medlemsstater kan dras in vid eventuella situationer i Sverige som triggar artikel 222 FEU-fördraget. Avslutningsvis kan det konstateras att det finns utrymme för att utveckla EU-samarbetet i säkerhetsfrågor.

Den stora frågan är som vanligt i internationella spörsmål, huruvida det finns en politisk vilja att satsa på EU-säkerhetssamarbetet som i sin tur beror på hur omvärldsläget utvecklas. Frågor som vi kan fundera över är exempelvis om EU iså fall behöver anta detaljerad lagstiftning som klargör utrymmet för att använda sekundärlagstiftning som förklarar artikel 222 och 42(7) i relation till kollektivt självförsvar och samspelet mellan EU och Nato? Eller om denna fråga är något som EU-domstolen bör tillfrågas om, något som hittills inte skett. Vidare ställer detta frågan om Natos funktion i relation till EU som en global aktör på sin spets, samt om det framtida samarbetet med USA.

Rekommendationer

I det oförutsägbara omvärldsläget som nu rådet är det när detta skrivs i slutet av 2023 svårt att sia om framtiden. EU har en intressant tid framför sig som en viktig global aktör i att upprätthålla fred i närområdet. Olika kriser har länge format EU och kommer sannolikt att fortsätta göra så. Som det ser ut idag kommer både EU:s säkerhetssamarbeten och Nato samt samarbetet mellan dessa två organisationer vara nödvändiga för Europas och omvärldens säkerhet. Klimatförändringar och cyberkrigsattacker är andra säkerhetsutmaningar som EU står inför. Oavsett när Sverige får sin Natoansökan slutligt godkänd är det år 2023 historia som skrivs och frågorna berör tyvärr krig igen och de olika premisserna för att använda självförsvar.

Ovan har jag diskuterat det kantianska arvet när det gäller ut-

formningen av reglerna för säkerhetssamarbete och användandet av kollektivet självförsvar. Det kan vara bara att påminna sig om det kategoriska imperativet som kan tjäna som en kompass i dessa frågor, nämligen att stater bör agera som de själva vill bli behandlade. Kant sa ju även att kolonialisering är fel, samt att större stater inte ska inta mindre stater eller dominera dem, något vi ser hända just nu i Rysslands krig mot Ukraina.

Källor och litteratur

Kapitlet bygger till stor del på tidigare skrifter jag författat, dels bokkapitel, dels bloggar och en debattartikel i Svenska Dagbladet ("Sverige är inte neutralt – EU glöms bort" 24 januari 2022). För vidare läsning rekommenderar jag därför Ester Herlin-Karnell, *EU Solidarity as Collective Self-Defence? Constitutionalism and the Public uses of Force* bokkapitel E Herlin-Karnell & E Rossi (red), *The Public Uses of Coercion and Force: From Constitutionalism to War*, (Oxford University Press 2021). För den som är intresserad av krigsteori och det Kantianska arvet rekommenderas Arthur Ripstein, *Kant and the Law of War*, (Oxford University Press 2021). Det finns en omfattande litteratur kring när det gäller frågan om rättfärdiga krig. Här rekommenderas Tamar Meisels, *Contemporary Just War, Theory and Practice* (Routledge 2018) samt klassikern Michael Walzer, *Just and Unjust wars*, (Basics books 1977). För vidare läsning om EU:s säkerhetsfrågor rekommenderas Rafael Bossung, *The Evolution of EU Counter-Terrorism: European Security Policy after 9/11* Routledge, 2012 samt Christian Kaunert & Kamil Zwolski, *The EU as a Global Security Actor*, (Palgrave 2015) samt Kjell Engelbrekt, "Den europeiska säkerhetsordningen: är detta vägs ände?" *Europaperspektiv*, bokkapitel i Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Anna Michalski, Lars Oxelheim red (Santérus förlag 2023).

För den som vill läsa mer om Nato och Sverige rekommenderas Joachim Åhman: "A Swedish NATO Membership and Its Constitutional Barriers", *VerfBlog*, 2022/5/16 samt Inger Österdahl, "Sveriges ansökan om Natomedlemskap", *Svensk Juristtidning*, (2022) och Per Cramér,

”Ett svenskt NATO-medlemskap i ett europeiskt sammanhang”, *Europarättslig tidskrift* (2022) nr 4, samt även Ester Herlin-Karnell, ”The EU as Quasi-NATO: How Russia’s War in Ukraine upends Swedish Neutrality”, *Verfassungsblog* 2022/3/16 och ”Erdogan’s Wishlist Come True?” *Verfassungsblog* 2023/6/17. Avslutningsvis vill författaren tacka Björn Lundqvist och Per Ekman för deras användbara kommentarer samt för överseende med mina översättningar till svenska som tog lite längre än det var tänkt.

Vad kan EU lära av brexit?

av Pehr-Johan Norbäck

Europas integration har skett genom ett succesivt fördjupat samarbete mellan medlemsstaterna inom ramen för överstatliga institutioner. Antalet medlemmar i den Europeiska gemenskapen har vuxit från de ursprungliga 6 medlemsstaterna, som bildade kol- och stålgemenskapen i början av 1950-talet, till dagens 27 medlemmar i den Europeiska unionen (EU). Endast en (större) medlemsstat har lämnat unionen: I en folkomröstning den 23 juni 2016 röstade Storbritannien (förenade kungariket) för utträde. Den 29 mars 2017 startades "brexitprocessen" genom att Artikel 50 i unionsfördraget aktiverades med en tvåårig tidsfrist för Storbritannien och EU att förhandla fram ett utträdesavtal. Efter flera förlängningar och efter att ett utträdesavtal träffats i oktober 2019, lämnade Storbritannien till sist unionen den 31 januari 2020 efter att landet mer eller mindre i sista minuten slutit ett handelsavtal med EU. Därmed undveks att handeln mellan EU och Storbritannien skulle ha fortgått under världshandelsorganisationen WTO:s regler, vilket skulle ha inneburit importtullar mellan EU och Storbritannien.

Även om resultatet av folkomröstningen tog många i den politiska och ekonomiska eliten i Storbritannien på sängen och chockade en hel värld, borde utfallet inte ha kommit som någon överraskning. Storbritannien har under de senaste 70 åren haft svårt att finna en fungerande strategi för att hantera Europafrågan, och detta har påverkat brittisk politik på ett sätt som saknar motstycke i andra europeiska länder.

I boken *Britain and Europe in a Troubled World*, reflekterar historikern och statsvetaren, Vernon Bogdanor, expert på den brittiska

konstitutionen, över hur brittisk politik skulle ha utvecklats utan den europeiska integrationsprocessen. Han konstaterar att frågan om hur Storbritannien skulle förhålla sig till kontinenten och den europeiska integrationen har förgiftat brittisk politik ända sedan 1950-talet och att den förstört eller åtminstone förkortat många välkända brittiska politikernas karriärer. Konservativa premiärministrar som Harold Macmillan (1957–1963), Edward Heath (1970–1974), Margaret Thatcher (1979–1990) och John Major (1990–1997) tillhör alla denna skara.

År 1981 bröt en socialdemokratisk fraktion sig ur Labourpartiet med den förre utrikesministern David Owen och förre finansministern Roy Jenkins. Att förhindra en splittring av Torypartiet var också det främsta skälet till att den dåvarande konservativa premiärministern David Cameron i sitt Bloombergtal 2013 utlovade en folkomröstning gällande Storbritanniens medlemskap i EU. När det stod klart att en liten majoritet av briterna röstade för att lämna EU (52 procent mot 48 procent) valde Cameron snabbt att avgå. Efter folkomröstningen 2016 (till i början av 2024 när det här kapitlet skrivs) har Storbritannien haft fem konservativa premiärministrar. Efter David Cameron fick Theresa May uppdraget att lotsa Storbritannien ut ur EU. Efter tre turbulenta år och rekordförluster i parlamentet för hennes brexit-plan lämnade May över premiärministerposten till Boris Johnson som i valet 2019 vann en jordskredsseger med sin slogan ”fixa brexit”. Johnsons personliga egenskaper och speciella förhållningsätt till lagar, regler och ingångna avtal ledde i sin tur till hans avgång i september 2022.

Johnson efterträddes av Liz Truss som stod för en nyliberal version av brexit: För att få fart på den brittiska ekonomin skulle Storbritannien dra nytta av sin nyvunna frihet och med skattesänkningar och avregleringar skapa ett slags ”Singapore vid Themsen”. Visionen uppskattades emellertid inte av finansmarknaden: räntorna sköt i höjden och det brittiska pundet föll. Truss blev den kortast sittande premiärministern någonsin i Storbritannien och avgick i oktober 2022 efter drygt två månader på posten. Truss främsta rival, Rishi Sunak, som varnat för de ekonomiska effekterna av Truss politik (men talat för ”döva öron”) fick ta över. Med Sunak som premiärminister förbättrades relationen med EU, som under brexitprocessen

hade skadats av konflikter, meningsmotsättningar och brutna avtal. Genom Windsor-ramavtalet som presenterades i februari 2023 har man fått en bättre fungerade lösning för Nordirlands ställning, och en lösning har också nåtts rörande forskningssamarbeten inom det så kallade Horisont Europa-programmet.

Varför har då den europeiska integrationsprocessen skapat så stora politiska problem i Storbritannien? Varför har Storbritannien haft så svårt finna sig till rätta i EU? Kapitlet inleds med att undersöka varför Storbritannien valde att stå utanför när Frankrike och Tyskland tillsammans med Beneluxländerna och Italien inledde integrationsprojektet i mitten av 1950-talet, och varför Storbritannien senare ändrade sig och ansökte om medlemskap. Kapitlet beskriver problemen som uppstod när inträdet kom att fördröjas och vilka svårigheter landet sedan mötte som senkommen medlem i början av 1970-talet. Kapitlet framhåller bidragen som gjordes av Storbritannien som medlem för att föra integrationen framåt på 1980-talet genom skapandet av den inre marknaden, men också hur denna kom att skapa nya spänningar, inte minst genom den monetära integrationen. Vidare beskriver kapitlet hur olika ekonomiska kriser spädde på en redan existerande euroskepticism som också förstärktes av de stora migrationsströmmar som följde av EU:s utvidgning österut. Kapitlet avslutas med en diskussion om vad EU kan lära av Storbritanniens utträde.

Britternas ovilja att delta i den tidiga europeiska integrationsprocessen

Under en period av drygt 70 år hade Europa genomlidit tre krig: det fransk-tyska kriget, 1870–1871; första världskriget, 1914–1918; och andra världskriget 1939–1945. Efter krigsslutet 1945 låg Europa åter i ruiner och frågan var hur framtida krig skulle undvikas. Svaret blev att försöka integrera Europa. En milstolpe i den europeiska integrationsprocessen är undertecknandet av fördraget om den Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) i Paris 1951, med Frankrike, Tyskland, Italien och Beneluxländerna (Belgien, Nederländerna och

Luxemburg) som signatärer. Kol- och stålgemenskapen blev resultatet av en plan utarbetad av den franska diplomaten och affärsmannen Jean Monnet. Monnet ville skapa en gemensam marknad för kol- och stålindustrierna i Tyskland och Frankrike ställd under en överstatlig ”hög myndighet” som skulle se till Europas bästa. Med ekonomiska medel skulle man nå det politiska målet att skapa en europeisk federation. Denna plan känd som Schumanplanen efter den franska utrikesministern Robert Schuman som 9 maj 1950 framförde den, lade grunden till kol- och stålgemenskapen och därmed till det EU vi har i början av 2024 när den här texten skrivs.

I stället för att producera vapen och ammunition för framtida krig skulle kol- och stålindustrierna användas för fredliga ändamål och lägga grunden till Europas återuppbyggnad. Med ökad handel och ökad ekonomisk integration skulle de forna motståndarna Frankrike och Tyskland svetsas samman. Ett ökat välstånd skulle i sin tur omöjliggöra krig mellan de båda länderna. Genom internationell kontroll och överstatliga institutioner skulle man kunna återuppbygga den tunga tyska industrin utan att behöva oroa sig för konsekvenserna av en tysk upprustning.

Att Tyskland på detta sätt skulle återintegreras i Europa var ingalunda självklart under åren efter krigsslutet. Den amerikanska finansministern under president Franklin D. Roosevelt, Henry Morgenthau, JR, stod exempelvis bakom en plan där Tyskland skulle avindustrialiseras och sedan under en överskådlig tid förbli en agrar ekonomi. Planen genomfördes dock inte. Med tiden stod det klart att det stora hotet mot freden i Europa efter krigsslutet inte kom från Tyskland. Hotet kom i stället från Sovjetunionen som under Josef Stalin ockuperat den östra delen av Europa och därtill den östra delen av Tyskland. Under Harry S. Trumans presidentskap valde USA att understödja återuppbyggnaden av Europa genom ett omfattande ekonomiskt bistånd, den så kallade Marshallhjälpen. För att få del av biståndet krävde amerikanerna emellertid att de europeiska staterna skulle riva sina handelsmurar mot varandra, och på så sätt påbörjades den europeiska integrationen.

Den amerikanska ledningen uttryckte en stark vilja att Storbritannien skulle ta på sig ledarskapet för den europeiska integrationen.

Men detta skulle kräva ett brittisk deltagande i kol- och stålgemenskapen vars ambitioner var att skapa en europeisk federation – ett Europas förenta stater. De amerikanska önskemålen möttes av ett instinktivt, nästan känslomässigt motstånd. Under en föreläsning på Columbiauniversitet i USA 1952 gav Anthony Eden, utrikesminister under Winston Churchill och sedermera också premiärminister, uttryck för den brittisk motviljan på följande vis: Han uttryckte det som att: ”det här vet vi djupt inom oss att vi inte kan göra”.

Britternas ovilja och motstånd mot att involvera sig i det europeiska överstatliga integrationsprojektet fanns alltså redan på 1950-talet och detta motstånd leder oss sedan hela vägen fram till utfallet av brexitomröstningen 2016. Hur ska man då förstå denna nästan cementerade ovilja eller tveksamhet? En första förklaring tar sin utgångspunkt i att Storbritannien haft en historisk och konstitutionell utvecklingsprocess som starkt skiljer sig från andra europeiska länder. Framför allt har man haft en lång och stabil utveckling av sin (oskrivna) konstitution. Hur skulle det brittiska parlamentet med dess närmast oinskränkta makt att stifta lagar kunna kombineras med kol- och stålgemenskapens överstatliga ”högre myndighet”? Denna skulle exempelvis ha mandat att lägga ned kolgruvor utan godkännande av medlemsländernas parlament.

Det brittiska parlamentariska systemet ansågs vara mer demokratiskt eftersom de brittiska parlamentsledamöterna var folkvalda. Ledamöterna kunde avsätta regeringen (och enskilda ministrar) om man inte var nöjd med regeringens politik eller vad enskilda ministrar hade åstadkommit. Detta var en stark brittisk kritik av EU som också fortlevt. Ledamöterna för unionens institutioner sågs som teknokrater och byråkrater och det var oklart hur dessa kunde avsättas, eller hur de skulle kunna hållas ansvariga för sina beslut.

Som ö-nation med geografien på sin sida hade Storbritannien aldrig besegrats eller ockuperats av en utländsk makt. Även när brittiska styrkor besegrats på kontinenten kunde man dra sig tillbaka till sin ö och skyddas av havet. Kriget – och det faktum att britterna aldrig besegrades utan kunde stå emot Adolf Hitlers aggression – gav upphov till en stark brittisk självkänsla och en stor optimism om framtiden. I länderna på kontinenten var stämningen den motsatta:

Här var man tvungna att begrunda hur fascismen och nazismen kunnat komma till makten – eller hur man kunnat samarbeta med sådana regimer. För länderna på kontinenten var det därför lättare att acceptera förändrade institutioner med mer överstatlighet och mindre självbestämmande.

Arvet efter det stora brittiska imperiet som en gång täckte en femtedel av jordens landyta fanns också kvar i form av det brittiska samväldet. Under 1950-talet kände många i Storbritannien en större samhörighet med samväldesländer som Kanada, Nya Zeeland och Australien, där man talade engelska och där många briter hade släktingar. I länderna på kontinenten talades andra språk och det var platser där många brittiska soldater – men också många soldater från samväldesländerna – mist livet under de två världskrigen.

Efter andra världskrigets slut försökte den brittiska utrikespolitiken balansera tre viktiga relationer: Relationen med det engelsktalande USA (som varit till så stor hjälp med att besegra Nazityskland och som utgjorde en av de två stormakterna i världen); relationen med samväldesländerna och; relationen med länderna på kontinenten. Att ta steget mot kontinenten och delta i kol- och stålgemenskapen skulle kunna rubba denna ömtåliga balans.

En nyttokalkyl utan genuin passion för europeisk integration

Den ömtåliga balansen rubbades ändå mot slutet av 1950-talet och kom att tvinga briter att ta steget mot Europa och bort från samväldet. Denna förändring hade väsentligen två orsaker. Den första var ekonomisk: Samtidigt som den brittiska ekonomin hackade betänkligt var den ekonomiska utvecklingen i de sex länderna i kol- och stålgemenskapen mer gynnsam. Under tidsperioden 1950–1973 som inrymmer bildandet av både kol- och stålgemenskapen och dess ersättare den Europeiska ekonomiska gemenskapen och senare den Europeiska gemenskapen (EG), hade länderna i gemenskapen en genomsnittlig tillväxt på 4,2 procent per år medan motsvarande tillväxt i Storbritannien var drygt hälften: 2,4 procent per år. En

förklaring till den högre tillväxten på kontinenten var att den speglade en intensivare återbyggnadsprocess då kriget förstört en större del av infrastrukturen och produktionskapitalet på kontinenten. En mer trolig förklaring var emellertid de ständiga konflikterna på den brittiska arbetsmarknaden, de olika regeringarnas svaga position gentemot de brittiska fackföreningarna, och brister i styrning och ledning av brittiska företag som ledde till en låg produktivitet och låg konkurrenskraft.

Den andra orsaken till omsvängningen var politisk. Under 1900-talet hade Storbritanniens maktposition gradvis försämrats. Man var inte längre en stormakt. Detta tydliggjordes i samband med Suezkrisen 1956 som uppstod efter att Egyptens president Gamal Abdel Nasser nationaliserade Suezkanalen, en kanal som utgjorde en vital länk till samväldesländerna i Fjärran Östern. Storbritannien svarade med att tillsammans med Frankrike utrusta en militärexpedition i syfte att återta kontrollen av kanalen. USA motsatte sig missionen. Amerikanerna prioriterade sin relation med de oljeproducerande länderna kring Persiska viken, och den gemensamma brittisk-franska aktionen slutade i fiasko. Av Suezkrisen drog Frankrike slutsatsen att Europa måste sluta sig samman och göra sig oberoende av USA – Europa var svagt och måste enas för att kunna nå inflytande i världen. Britterna ville dock i detta läge i stället stärka sin ”speciella” relation med USA.

Med ett ökat självförtroende från de ekonomiska framgångarna tog de sex länderna i kol- och stålgemenskapen ett steg vidare mot politisk integration genom skapandet av en försvarsgemenskap. Men försvarsfördraget kom dock inte att ratificeras. De sex länderna beslöt då att återgå då till den tidigare så framgångsrika integrationsstrategin: att först binda samman medlemsstaterna med hjälp av ekonomisk integration för att sedan – när medlemsstaterna var tätt sammanvävda av kommersiella förbindelser, avtal och gemensamma institutioner – gå vidare mot politisk integration. I Romfördragen som undertecknades på Capitolium i Rom 1957 med de tidigare medlemmarna av kol- och stålgemenskapen som signatärer utökades nu den ekonomiska integrationen till fler sektorer av ekonomin än stål- och kolindustrierna. De ”fyra friheterna” stadfästes, och varor, tjänster, arbetskraft och kapital skulle utan hinder få korsa landsgrän-

serna inom den Europeiska gemenskapen. För att garantera en jämlik konkurrens mellan företag i olika medlemsstater infördes konkurrensregler, samt regler för hur medlemsstaterna fick ge statsstöd. EG blev ett frihandelsområde och en tullunion där alla medlemmarna tillämpade samma tullsatser på import från länder utanför gemenskapen. Därutöver skapades också en gemensam jordbrukspolitik.

De ekonomiska framgångarna för länderna i EG gjorde det alltmer tydligt att det brittiska utanförskapet skulle bli kostsamt. Förhandlingarna om ett frihandelsavtal mellan Storbritannien och andra europeiska länder och EG hade misslyckats efter att Charles de Gaulle valts till fransk president år 1958. Storbritannien bildade då i stället frihandelsområdet EFTA tillsammans med de nordiska länderna Danmark, Norge och Sverige, samt Schweiz, Österrike och Portugal. EFTA var en lösare struktur än EG. Medlemskap i EFTA innebar endast en förpliktelse att avlägsna handelshinder mot andra medlemmar – utöver detta kunde man föra en valfri handelspolitik. I enlighet med britternas intressen hade EFTA inga överstatliga strukturer och ej heller långtgående planer på djupare integration mellan medlemsländerna.

Det kontinentala och alltmer integrerade EG-blocket växte snabbare än det lösare sammansatta frihandelsområdet EFTA. Varför så var fallet var egentligen något av en gåta för dåtidens nationalekonomiska vetenskap. Internationell handel drivet av så kallade komparativa fördelar visade hur länder specialiserade sig mot produktion av varor och tjänster utifrån skillnader i ländernas tillgång till teknologi och produktionsfaktorer. Om exempelvis Tyskland var mer lämpat att producera bilar och Frankrike mer lämpat att producera vin, specialiserade sig Tyskland på bilproduktion och Frankrike på vinproduktion. Tyskland exporterade sedan bilar till Frankrike och importerade vin från Frankrike. Båda länderna, visade teorin, tjänade på att specialisera sig mot de varor och tjänster man var bäst lämpad att producera. Det var dock inte huvudsakligen denna typ av interindustri handel som ökade under den tidiga integrationsprocessen. Det var i stället tvåvägshandel inom samma bransch: Tyskar köpte bilar av franska tillverkare samtidigt som fransmän köpte bilar av tyska tillverkare. För att förklara denna intra-industri handel utveck-

lades en ny handelsteori av ekonomer som Paul Krugman som senare skulle få motta Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne för sina insatser.

Den nya handelsteorin visade att när handelshindren revs ledde detta först till en kraftig ökning av konkurrensen som i sin tur ledde till en utslagning av företag som inte klarade den ökade konkurrensen. De överlevande företagen blev större och mer bärkraftiga: produktiviteten ökade genom bättre utnyttjande av stordriftsfördelar i produktionen då företagets försäljning ökade på den större och mer integrerade marknaden – detta kom också konsumenterna till godo genom lägre priser och ett större urval av varor och tjänster. Men teorin gav ytterligare förutsägelser. Den visade att handelsvinster genom ökad produktivitet, lägre konsumentpriser och ett ökat utbud av varor och tjänster blev större ju fler länder som anslöt sig och ju större den integrerade marknaden var. Eftersom länderna i EG-blocket var större och mer integrerade än länderna i EFTA-blocket blev det mer fördelaktigt att tillhöra den större och mer integrerade EG-marknaden. Detta gjorde EFTA-blocket bräckligt. Om ett land i EFTA-gruppen anslöt sig till EG stärktes EG:s attraktionskraft, samtidigt som EFTA:s attraktionskraft minskade, vilket ytterligare försvagade de kvarvarande EFTA-medlemmarnas vilja att stanna i EFTA. Denna dominomekanism (som också beskrivs i Rikard Forslids och Sten Nybergs kapitel om brexit i *Europaperspektiv 2020*), ledde till slut till att alla ursprungliga EFTA-medlemmar utom Norge och Schweiz lämnade EFTA.

Det var också för att genom en ökad konkurrens få till stånd en effektivisering av den stagnerande brittiska industrin och för att få bättre tillgång till den större EG-marknaden som den konservativa premiärministern Harold Macmillan lämnade in den första brittiska ansökan om anslutning till EG 1961. Macmillans planer på medlemskap grusades emellertid av ett veto i ministerrådet inlagt av den franska presidenten Charles de Gaulle 1963. Bakgrunden till de Gaulles motstånd var den djupa klyfta som öppnats mellan Storbritannien och Frankrike över den gemensamma jordbrukspolitiken. Storbritannien hade en mycket begränsad jordbrukssektor. Efter en lång period av frihandel och gynnad import från stora jordbruksproducenter

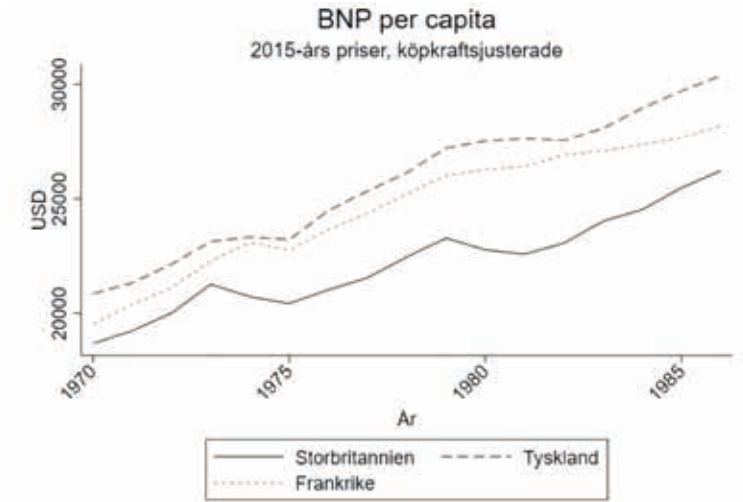
inom samväldet som Nya Zeeland och Australien importerade man det mesta av sin livsmedelskonsumtion. I den mån brittiska staten understödde jordbruket så användes direkta produktionsstöd, subsidier som finansierades via skattsedeln. Detta var en effektiv metod för att understödja inhemsk produktion eftersom brittiska konsumenter fortfarande hade tillgång till billig import från världsmarknaden. Jordbrukssektorn på kontinenten var mycket större. Franska bönder garanterades ett högt pris för sina produkter och skyddades från världsmarknadens låga priser genom höga skyddstullar, och det var detta system som antagits för den gemensamma jordbrukspolitiken inom EG. Kärnan i konflikten var att i Storbritannien var konsumenter viktiga väljare som ville ha låga levnadsomkostnader – i Frankrike var bönder och jordägare viktiga väljare och dessa ville se sin försörjning tryggad.

I början 1960-talet stod det klart att priset för ett brittiskt medlemskap i EG skulle bli högt och att stora anpassningar skulle krävas. Förutom att behöva acceptera ett system med överstatlighet och minskat självbestämmande måste man också acceptera den gemensamma jordbrukspolitiken. Britternas levnadsomkostnader skulle öka när dyrare europeiska livsmedel ersatte billig import från världsmarknaden. Britterna skulle också tvingas införa tullavgifter på import från samväldesländerna, som man länge hade haft starka band till. Beslutet att söka inträde befanns dock vara nödvändigt under rådande ekonomiska och politiska förutsättningar.

Efter inträdet: den första tiden blir en besvikelse

Inte förrän år 1973, under Edward Heath, som var den mest europavänliga av alla konservativa premiärministrar, säkrades det brittiska medlemskapet i EG. Georges Pompidou som ersatt de Gaulle som fransk president sa sig ha blivit övertygad av Edward Heath om att Storbritannien nu förändrats till att bli mer ”europeiskt”. Men som senkommen medlem kunde britterna inte få igenom stora förändringar av gemenskapens funktionssätt. Efter den så kallade ”Luxemburgkompromissen”, som Frankrike under de Gaulle fått igenom

efter att under sex månader ha uteblivit från alla ministerrådsmöten (den ”tomma stolens politik”), kunde inga större förändringar som anses beröra ett medlemslands vitala intressen göras utan fullständig enighet i ministerrådet. Hotet mot den gemensamma jordbrukspolitiken från ett frihandelsvänligt Storbritannien var därmed avväjrt.



FIGUR 1. UTVECKLINGEN AV BNP PER CAPITA I AMERIKANSKA DOLLAR ÖVER PERIODEN 1970–1986 FÖR STORBRIANNIEN, TYSKLAND OCH FRANKRIKE. KÖPKRAFTSJUSTERADE 2015-ÅRS PRISER.

Inträdet i EG blev dock inte den positiva injektion i den brittiska ekonomin som man hoppats på. Figur 1 visar utvecklingen av brutonationalprodukten per invånare, BNP per capita (ett vanligt mått på välståndet i ett land) för Storbritannien, Frankrike och Tyskland under perioden 1970–1986. Figuren illustrerar hur Storbritannien hade ett något lägre välstånd än både Frankrike och Tyskland när man uppnådde medlemskap 1973. Skillnaden mellan Storbritannien och länderna på kontinenten växte också efter inträdet och det var inte förrän under senare delen av 1980-talet som Storbritannien började hämta in inkomstgapet.

Varför infriades inte förväntningarna om en förbättrad ekonomisk utveckling efter Storbritanniens inträde i EG? Orsakerna är flera. När

Storbritannien till slut blev medlem 1973 – mer än ett decennium efter Macmillans första försök 1961 – var den gyllene period som startats i och med återbyggnaden av Europa efter kriget över. Stora amerikanska fiskala underskott från ambitiösa välfärdsprogram, samt stora kostnader förknippade med Vietnamkriget, hade lett till en stigande inflation. Bretton Woods-systemet, som upprätthöll fasta växelkurser mellan ländernas valutor, föll samman. Krig hade utbrutit i Mellanöstern mellan Israel och Arabländerna (det så kallade jom kippur-kriget) och detta hade lett till kraftigt stigande oljepriser som spädde på inflationen. Konflikterna på den brittiska arbetsmarknaden tilltog. Vintern 1978–1979 var särskilt konfliktfylld. Britterna var också missnöjda med de villkor man fått. Utöver problemet med högre livsmedelspriser till följd av dyrare import från Europa, uppkom frågan om hur mycket man betalade till gemenskapen och vad man fick tillbaka.

Innan Storbritannien blev medlem hade en förändring skett vad gäller fördelningen av de tullinkomster som den gemensamma jordbrukspolitikens inbringade. Dessa medel skulle nu fördelas efter storleken på medlemslandets jordbrukssektor. Med många konsumenter men få bönder, slussade Storbritannien därför stora summor till gemenskapen som sedan användes för att stödja medlemsländer med stora jordbrukssektorer som Frankrike och Italien. Frågan om storleken på Storbritanniens nettobetaling till gemenskapen fick sin lösning först 1984 i den så kallade Fontainebleau-överenskommelsen, där premiärminister Margaret Thatcher till slut förhandlade fram en rabatt på den brittiska medlemsavgiften.

Öppnandet av den brittiska marknaden för konkurrens från kontinenten blev också besvärligare än man förutsett. Brittiska företag hade svårt att klara konkurrensen från den franska och tyska industrin som härdats och effektiviserats av den hårda konkurrensen på den gemensamma marknaden. Problemet var att det brittiska inträdet inte kom till stånd i en tid av tillväxt – utan i en tid med stigande inflation och vikande konjunktur. Trots alla dessa svårigheter visade den folkomröstning som hölls 1975 att en stor majoritet av briterna ändå önskade stanna kvar i EG. Detta var emellertid inte ett uttryck för att brittiska väljare var mer positiva till Europa 1975 än 2016, det

var snarare ett uttryck för att den sida som ville lämna EG på 1970-talet var förknippad med mer extrema politiker. På vänstersidan fanns till exempel Barbara Castle och Tony Benn, och på högersidan Enoch Powell. Brittiska väljare litade mera på sina partiledare och på mittenpolitiker som argumenterade för att man skulle stanna kvar. Under folkomröstningen 2016 var detta mönster inte alls lika tydligt.

Mot slutet av 1970-talet skedde stora politiska förändringar. Labour, som övertagit regeringsmakten efter valet 1974, kunde inte längre hantera konflikterna på arbetsmarknaden och detta banade väg för Tories och dess nya ledare Margaret Thatcher som hade ersatt Edward Heath. När Thatcher vann valet 1979 började hon genomföra ett program för att försvaga fackföreningsrörelsen, genomföra stora privatiseringar och minska statens roll i ekonomin. Som visas i Figur 1 började också den brittiska ekonomin återhämta sig under 1980-talet. Även om Margaret Thatcher med tiden blev alltmer kritisk till federalistiska inslag i den europeiska integrationsprocessen, startade hon sin politiska bana som en entusiastisk anhängare av Storbritanniens anslutning till EG. Hon banade även vägen för en fördjupad europisk integration: hon hade tillsammans med kommissionsordföranden Jacques Delors en avgörande roll i skapandet av den inre marknaden.

Målet med den inre marknaden var att skapa en verkligt gemensam marknad, med fri rörlighet för arbetskraft, kapital, varor och tjänster. Medlemsländerna hade sedan Romfördragen 1957 arbetat för att ta bort hinder som importtullar och importkvoter som försvårade handeln sinsemellan. Men dessa hinder hade, i allt högre grad, ersatts med icke-tariffära handelshinder som nationella standarder eller andra regleringar som gjorde det svårare för företag från andra medlemsländer att konkurrera med nationella företag. Vissa regleringar var motiverade utifrån säkerhetsskäl eller arbetarskydd. Andra användes för att skydda inhemska företag mot utländsk konkurrens. Ett stort antal sådana handelshinder hade identifierats och dessa kunde inte elimineras utan att man införde ett röstningsförfarande i ministerrådet med majoritetsregler: om det nationella vetot skulle kvarstå skulle man inte kunna få bort hindren eftersom enskilda länder (under politiskt tryck hemifrån) alltid skulle vilja behålla vissa av dem.

För att Storbritannien skulle kunna dra nytta av London som Europas finansiella centrum, ville Margaret Thatcher rensa bort hinder som försvårade brittisk export av finansiella tjänster. Margaret Thatcher undertecknade därför för Storbritanniens räkning den så kallade Europeiska enhetsakten år 1986, som etablerade den inre marknaden men som därtill införde majoritetsbeslut i ministerrådet. Hon medverkade således till att det nationella självbestämmandet för Storbritannien eroderades, vilket är ironiskt med tanke på den ikoniska status hon senare fick hos många euroskeptiker och brexitörer.

ERM-krisen 1992: ökad euroskepticism och startskottet mot brexit

Förordet till enhetsakten innehöll skrivningar om en fortsättning av den europeiska integrationen mot en ekonomisk och monetär union och ett införande av en gemensam valuta, euron. Frågan om Storbritanniens deltagande i den monetära unionen skulle nu leda till nya motsättningar.

Diskussionen om gemensam valuta hade börjat redan 1970 med en rapport framtagen under Luxemburgs premiärminister Pierre Werner. 1979 tog det europeiska valutasytemet EMS form. EMS var ett försök att skapa ett system med fasta växelkurser inom gemenskapen med slutmålet att införa en gemensam valuta. Den gemensamma valutans skulle bidra med stabilitet men också öka Europas inflytande i världen. Som Fredrik N.G. Andersson visar i sitt kapitel i *Europaperspektiv* 2019, var den gemensamma valutans också en logisk följd av den inre marknaden. Med en gemensam valuta minskades transaktionskostnaderna vid handel då man undvek kostnader för valutaväxling. Osäkerheten om framtida växelkurser sjönk också vilket minskade riskerna i kommersiella beslut för företagen, exempelvis vid investeringsbeslut. Konsumenter kunde lättare jämföra priser vilket ökade konkurrensen på produktmarknaden. Men en gemensam valuta förutsatte också en gemensam centralbank som behövde kunna föra en gemensam penningpolitik. En europeisk centralbank fick svårare att hantera så kallade asymmetriska chocker med ex-

pansiv penningpolitik. Den behövde ta hänsyn till konjunkturen i alla medlemsländer; en sänkt ränta för att motverka en nedgång av ekonomin i ett medlemsland kunde skapa överhettning av ekonomin i ett annat medlemsland.

I Storbritannien var frågan om den monetära integrationen känslig – skulle man verkligen överge pundet? Margaret Thatcher var helt emot – men andra i hennes regering var mer pragmatiska. Geoffrey Howe, hennes vice premiärminister, ville inte avfärda euron eftersom han fruktade att detta skulle leda till att Storbritannien isolerades och förlorade i inflytande. Andra som finansminister Nigel Lawson argumenterade för att endast ta det första steget mot införandet av euron, som innebar medlemskap i den så kallade Europiska växelkursmekanismen (ERM), där medlemsländerna under en tid skulle hålla sina växelkurser stabila innan man införde den gemensamma valutan. Planen var att med en fast växelkurs som ”ankare” kunde man släcka, eller åtminstone kontrollera, den inflationsbrasa som brunnit i den brittiska ekonomin sedan 1970- och 1980-talen. Genom att binda sin valuta mot den starka tyska D-marken skulle den brittiska staten tvingas till budgetansvar. Brittiska företag och fackföreningar skulle också tvingas ta ansvar för lönebildningen, och därigenom skulle man kunna bevara företagets konkurrenskraft.

Konflikten mellan Thatcher och hennes närmaste ministrar tilltog emellertid när hon i allt hårdare ordalag tog avstånd från den ekonomiska och monetära unionen som hon ansåg vara ett försök att i smyg införa en europeisk superstat. Konflikten med ministrarna försvagade Thatchers ställning och en månad innan hennes avgång tvingades hon gå med på att Storbritannien anslöt sig till ERM. John Major som då var Thatchers finansminister efterträdde henne. Han lyckades sedan genom skickligt förhandlande uppnå ett undantag för Storbritannien från kravet att införa euron, när Maastrichtfördraget undertecknades 1992.

Det skulle dock visa sig att pundet var övervärderat och detta ledde till en omfattande valutaspekulation. Spekulationen mot pundet (och andra europeiska valutor) förvärrades av osäkerheten kring ratificeringen av Maastrichtfördraget, men också av den tyska återföreningen 1990 efter Berlinmurens fall 1989. Återföreningen skapade

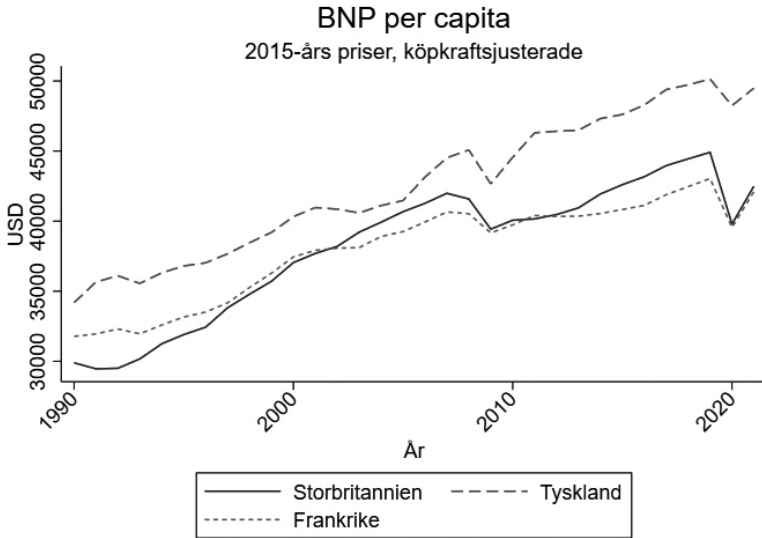
ett inflationstryck som fick den tyska centralbanken Bundesbank att börja höja sin styrränta. Den brittiska centralbanken tvingades då höja sin ränta från en redan hög nivå för att undvika att pundet föll under de 2,95 D-mark per pund som var den officiella växelkursen. Genom omfattande stödköp i syfte att bibehålla pundets värde förlorade centralbanken en stor del av sin valutareserv. Den 16 september 1992, ihågkommen som den "Svarta onsdagen", tvingades Bank of England kapitulera, och pundet fick åter flyta fritt på valutamarknaden. Storbritannien föll därefter in i en finansiell och ekonomisk kris.

ERM-debacket var en ekonomisk katastrof: många företag gick i konkurs, arbetslösheten ökade och människor som inte kunde betala sina lån förlorade sina hem. Men krisen blev också en politisk katastrof för Torypartiet, som tidigare alltid kunnat peka på Labourpartiet som ekonomiskt oansvarigt – men nu var det Tories under John Major som fört landet in i ERM-krisen. Major hade dessutom gjort detta mot ikonen Margaret Thatchers uttryckliga vilja.

I likhet med en tidigare strid om frihandel på 1870-talet, ledde ERM-krisen till ett inbördeskrig inom Torypartiet, ett krig där euroskeptikerna nu hade initiativet. I den första partikonferensen efter ERM-krisen höll den förra ministern under Margaret Thatcher och tidigare partiordföranden Norman Tebbit ett brandtal till konferensdelegaterna. Han utropade tre frågor: *"Vill ni vara medborgare i en europeisk union?; Vill ni ha en gemensam valuta?; Vill ni att andra länder ska styra vår migrationspolitik?"*. Ett rungande "nej!" blev konferensdelegaternas svar på var och en av de tre frågorna. ERM-krisen startade på så vis processen som till slut skulle leda ända till brexitomröstningen 2016.

Med flytande växelkurs och sjunkande räntor återhämtade sig den brittiska ekonomin som växte snabbt under 1990-talet ända fram till den stora finanskrisen 2008. Detta visas i Figur 2. John Major fick emellertid inte ta åt sig äran för återhämtningen, utan förlorade 1997-års val till Labours Tony Blair. Labour hade sedan 1950-talet varit emot ett deltagande i den europeiska integrationsprocessen. Dels associerade man den europeiska integrationen med kapitalism eftersom kristdemokratiska partier stod starka på kontinenten efter kriget. Men det fanns också en misstanke om att Europas överstatliga

institutioner skulle kunna förhindra planerna på att förstatliga brittiska stålföretag och kolgruvor, och på så sätt hindra införandet av socialismen. Labour kom att ändra ståndpunkt under Jacques Delors ordförandeskap i Europeiska kommissionen under 1980-talet. Delors ville att den inre marknaden inte bara skulle vara till för företagen och kommersiella intressen, utan också ha en social dimension med utökade rättigheter och hälsoskydd för arbetare (se mer om detta i Ann-Christine Hartzéns kapitel i denna volym).



FIGUR 2. UTVECKLINGEN AV BNP PER CAPITA I AMERIKANSKA DOLLAR ÖVER PERIODEN 1990–2021 FÖR STORBRIANNIEN, TYSKLAND OCH FRANKRIKE. BNP PER CAPITA UTRYCKT I KÖPKRAFTSJUSTERADE 2015-ÅRS PRISER.

Under Tony Blairs tid som premiärminister minskade Europafrågan i betydelse. Brittiska väljare fokuserade på andra frågor som till exempel tillståndet för det offentliga sjukvårdssystemet NHS. Men efter de östeuropeiska ländernas anslutning till EU 2004 och 2007 blev migrationen en allt viktigare politisk fråga. När de ursprungliga sex länderna undertecknade Romfördragen 1957 var ett scenario med stora migrationsflöden föga troligt eftersom medlemsländerna

var industriländer på ungefär samma utvecklingsnivå. Men efter östutvidningen fanns det nu stora löneskillnader mellan ”gamla” EU-länder som Storbritannien och Frankrike och ”nya” EU-länder som Rumänien och Bulgarien. Storbritannien blev också landet dit många migranter från Östeuropa sökte sig. Engelska var (och är) ett världsspråk och relativt lätt att lära sig. Efter Margaret Thatchers avregleringar var det lätt att få jobb på den brittiska arbetsmarknaden, inte minst inom mindre kvalificerade serviceyrken, i byggsektorn och inom jordbruket. Storbritannien tillämpade inte heller – i motsats till många andra EU-länder – övergångsregler för migration från Östeuropa. Antalet EU-migranter kom därför att vida överstiga det antal man tidigare hade förväntat sig. Eftersom Storbritannien genom den fria rörligheten saknade möjligheter att reglera invandringen från andra EU-länder blev den ökande migrationen från Östeuropa en allt hetare politisk fråga.

År 2010 blev David Cameron premiärminister, och de konservativa återfick regeringsmakten efter tre förlorade val. Under 2007–2010 hade finanskrisen svept över världen, men beslutsamma åtgärder från regeringar och centralbanker förhindrade en kollaps av världsekonomin. Den konservativa regeringen förde efter finanskrisen en åtstramningspolitik som kraftigt minskade de offentliga utgifterna och offentliga investeringar. Några år efter finanskrisen bröt sedan eurokrisen ut, men den drabbade främst Sydeuropa. Eurokrisen hade ingen direkt påverkan på Storbritannien eftersom man stod utanför eurozonen, däremot fick den indirekta effekter. Under den närmast depressionsliknande nedgång som drabbade Sydeuropa skapades nya migrationsflöden som också nådde Storbritannien när arbetslösa greker, spanjorer, portugiser och italienare sökte sig norrut för att få ett arbete. Krisen i Sydeuropa gav bilden av ett europeiskt integrationsprojekt som var fallfärdigt och detta kunde utnyttjas av den euroskeptiska falangen inom Torypartiet – den brittiska utrikesministern William Hague beskrev till exempel eurozonen som en ”brinnande byggnad utan nödutgång”. ERM-krisen i början av 1990-talet var inget fiasko, argumenterade nu euroskeptikerna. Tvärtom var den ett lyckokast, eftersom uttåget ur ERM hade garanterat att Storbritannien höll sig utanför eurozonen (John Major fick ett undantag från

EU:s krav att uppta euron – men om parlamentet ville införa euron gällde inte undantaget). Under 2015 briserade sedan den syriska flyktingkrisen och terrordåd inträffade i Paris och Bryssel, och dessa kopplades ihop med flyktingvågen. Den infekterade debatten om invandring fick ökat bränsle och UKIP-partiet under Nigel Farage ökade sitt väljarstöd.

Det var mot denna bakgrund som David Cameron redan i sitt Bloombergtal år 2013 utlovat en folkomröstning rörande Storbritanniens medlemskap i EU. I folkomröstningen 2014 om Skottlands självständighet hade Cameron lyckats hålla ihop Storbritannien. Nu ville han få det brittiska folkets bifall att (under omförhandlade villkor) stanna kvar i EU, och på samma vis frysa ned Europafrågan. Men vågspelet misslyckades och resultatet i folkomröstningen i juni 2016 blev att Storbritannien skulle lämna EU.

Efter brexit: ett mer enat och effektivt EU

Efter den initiala chocken från resultatet i den brittiska folkomröstningen rådde stor osäkerhet inom EU. Det spekulerades om huruvida andra medlemsländer skulle följa briterernas exempel och om unionen skulle kunna hålla en enad front i de kommande förhandlingarna med Storbritannien. Ganska snart stod det emellertid klart att övriga medlemsländer förstod värdet av att värna den inre marknaden och EU:s beslutsprocess: bilaterala avtal med Storbritannien kunde visserligen skapa kortsiktiga vinster, men de långsiktiga kostnaderna skulle bli stora om unionen desintegrerade, eller till och med föll samman.

Brexit påminde EU:s medlemsländer om värdet av den inre marknaden och fick dem att börja agera effektivt under enighet. Michel Barnier, som blev EU:s chefsförhandlare, fick EU:s tunga institutioner att samarbeta i stället för att konkurrera med varandra. Han höll också medlemsländerna och deras parlament underrättade med osedvanlig öppenhet. Med de 27 medlemsländerna eniga och med tyngden från unionens ekonomiska storlek och institutionella resurser, blev EU den starkare parten i förhandlingarna.

Men brexitprocessen visade också att ekonomisk storlek inte nödvändigtvis ger en fördel i en förhandling om motparten inte är mottaglig för ekonomiska argument. Analyser utifrån ekonomiska modeller (som till stor del byggde på den nya handelsteorin), visade att kostnaderna för Storbritannien att lämna den inre marknaden och tullunionen kunde bli betydande. Denna information verkade dock ha begränsad inverkan på den brittiska sidan och framför allt på brexitörer med sin slogan ”ta tillbaka kontrollen över våra pengar, lagstiftning och gränser”. Prognoserna för de ekonomiska kostnaderna av brexit var dessutom gjorda av ”experter”. Efter finanskrisen fanns en misstänksamhet mot experter – denna skepsis uttrycktes av den tongivande Torypolitikern Michael Gove med sin numera klassiska formulering i tv-kanalen Sky News den 3 juni 2016 att ”det här landet har fått nog av experter”. Decennier med globalisering och teknologisk utveckling hade skapat ett ökat välförstånd men också ökade klyftor, ofta med en stark regional dimension. Det fanns ett stort missnöje hos olika grupper av befolkningen som inte såg hur brexit ytterligare skulle kunna förvärra deras situation. Andra menade att vissa kortsiktiga ekonomiska kostnader var värda att ta för ett ökat självbestämmande. De ekonomiska vinsterna av brexit skulle ändå komma i framtiden enligt detta resonemang.

Modellerna visade också att även om Storbritannien skulle drabbas hårdare av brexit än EU, skulle mindre EU-länder som låg geografiskt nära Storbritannien – som till exempel Irland och Belgien – drabbas hårdare än större EU-länder på längre avstånd. Men trots sådana asymmetriska effekter, och trots att det i många medlemsländer fanns grupper som ville följa Storbritanniens exempel, lyckades EU-länderna hålla ihop genom den långa och komplicerade brexitprocessen som till slut ledde till undertecknandet av samarbets- och handelsavtalet den 30 december 2020. Exemplet på vad man kunde åstadkomma under enighet får därför anses vara EU:s största lärdom av brexit.

Man kan här jämföra med hur EU hanterade eurokrisen 2012. Under denna kris blev Europeiska kommissionen nästan helt akterseglad, och beslutsprocessen försköts mot ministerrådets större medlemmar, Tyskland och Frankrike. Europeiska kommissionen fick

sedan en delad roll med Europeiska centralbanken och Internationella valutafonden (de bildade den så kallade "trojkan"). Krisen orsakade en i det närmaste depressionsliknande arbetslöshet i länder som Grekland och Spanien och en uppsplitande konfrontation uppstod mellan länderna runt Medelhavet och länderna i den norra delen inom eurozonen, som Tyskland och Nederländerna.

Den nya enigheten och sammanhållningen efter brexit gav EU ett större självförtroende att agera under efterföljande kriser. Under covid-19-pandemin höll man ihop leden och sjösatte stora stödpaket, samt den stora återhämtningsfonden NGEU, som till stor del lånades upp under gemensam borgen, något som tidigare hade varit helt otänkbart. Återhämtningsfonden gav också EU ett nytt verktyg för att påverka medlemsstater som bryter mot EU:s regler och värderingar. Man har sedan även kunnat visa upp en (nästan) enad front mot Rysslands angreppskrig mot Ukraina, med gemensamma sanktionspaket och till och med gemensamt finansierat militärt stöd till Ukraina. Brexit kan därmed sägas ha lagt grunden för den sammanhållning som EU behöver för att möta framtida kriser och för att möta konkurrensen från USA och Kina.

När det här kapitlet skrivs i början av 2024 har den ekonomiska forskningen om brexit gått från modellprediktioner till att med empirisk analys undersöka hur Storbritannien påverkats av att stå utanför EU. Det finns dock stora utmaningar. Ett första problem är att Storbritannien endast befunnit sig utanför den inre marknaden och tullunionen sedan 1 januari 2021. Ett andra problem är att utträdesprocessen efter handels- och samarbetsavtalet under 2020 sammanfaller med nedstängningarna under pandemin. Forskningen har dock gjort vissa framsteg. För att skilja pandemieffekter från brexiteffekter använder till exempel forskaren John Springford en "dubbelgångarteknik", där han med hjälp av statistisk analys tar fram ett "syntetiskt Storbritannien" utifrån ett antal utvecklade länder som Storbritannien har nära ekonomiska relationer med. Det syntetiska Storbritannien ger en bild av hur landets ekonomi skulle ha utvecklats om resultatet i folkomröstningen hade blivit det motsatta. Springford finner i sin analys att jämfört med hur Storbritanniens bruttonationalprodukt (BNP) skulle ha utvecklats som medlem i EU,

var brittisk BNP ungefär 5 procent lägre under 2021. Kostnaden för brexit uppskattades alltså till i storleksordningen 5 procent av BNP.

Springford och andras forskning om kostnaderna av brexit har väckt mycket debatt och man kan diskutera rimligheten i magnituden av deras estimat. Men resultaten är konsistenta med den förändring som skett i hur britten ser på brexit. En majoritet anser i början av 2024 att brexit var ett misstag. En förklaring är förstås att tveksamma brittiska väljare kunnat jämföra den turbulens som brexit inneburit i brittisk politik samtidigt som de också kunnat se hur EU lyckats hantera de senaste årens kriser. Däremot är det inte så att de som ville lämna EU har ändrat sig. Den ändrade opinionen förklaras också av en selektionseffekt: äldre väljare som tenderar att vara för brexit ersätts över tid av yngre väljare, som tenderar att vara emot brexit.

Förändringarna i den brittiska opinionen föranleder frågan om hur EU skall ställa sig till en ny framtida medlemsansökan från Storbritannien. Britterna kommer rimligtvis inte att få tillbaka de specialvillkor man en gång förhandlade fram. Men man kommer inte heller komma tillbaka till den union man en gång lämnade. Risken är att historien återigen upprepar sig med ett Storbritannien som ser på inträdet som en nyttokalkyl utan genuin passion för europeisk integration, och – precis som tidigare – kommer att få svårt att anpassa sig. Likväl, som framgår av den diskussion som pågår om EU:s framtid kommer unionen kanske framöver bestå av långt fler medlemmar än i början av 2024, men också med fler valmöjligheter för typen av medlemskap. EU bör uppmuntra Storbritannien att finna sin plats i en sådan framtida europeisk gemenskap utan att kompromissa med unionens principer.

Skydda och utveckla den inre marknaden och prioritera sammanhållning

Vilka lärdomar kan då EU dra av brexit? Vad gäller frågan om varför ett land vill lämna unionen är det kanske svårt att dra några generella slutsatser. Som beskrivs i kapitlet skiljer sig Storbritannien med sin speciella historia, sina institutioner och geografi på så många sätt

från övriga EU-länder. Brexitprocessen, som kommer att pågå under många år än (och kanske i en hel evighet), visar förstås hur svårt och kostsamt det är för ett medlemsland att efter många år lämna EU. Min analys skall dock inte tolkas som att den huvudsakliga lärdomen av brexit är som ett avskräckande exempel som visar hur ”oförnuftigt” det är att lämna unionen. Den slutsatsen kan ju komma att ändras i framtiden. I stället vill jag betona hur brexit påminde EU:s kvarvarande 27 medlemmar om värdet av den inre marknaden och EU:s beslutsprocess. Trots att det fanns stora skillnader i hur olika medlemsländer skulle kunna drabbas av brexit, och trots att det i många medlemsländer fanns grupper som ville följa Storbritanniens exempel, lyckades EU-länderna hålla ihop genom den långa och komplicerade brexitprocessen som till slut ledde till en överenskommelse på julafton 2020 och sedan till undertecknandet av samarbets- och handelsavtalet 30 december 2020.

Exemplet på vad EU kunde åstadkomma under enighet får därför ses som den viktigaste lärdomen EU kan dra av brexit. Den nya enigheten och sammanhållningen efter brexit gav EU ett större självförtroende att agera under efterföljande kriser som covid-19-pandemin och Rysslands invasion av Ukraina. Förhoppningsvis kan detta samförstånd fortsätta för att lösa framtida frågor som utvidgningen av EU och de reformer som krävs i ett utvidgat EU. I ett utvidgat EU där det kanske finns olika typer av medlemskap bör man också uppmuntra Storbritannien att söka sin plats i den europeiska gemenskapen utan att kompromissa med EU:s principer.

Källor och litteratur

För den som vill lära sig mer om det komplicerade förhållande som Storbritannien haft till länderna på kontinenten och den europeiska integrationsprocessen och hur detta sedan ledde till brexit är Vernon Bogdanors bok *Britain and Europe in a troubled world* (Yale University Press, New Haven and London 2020) en utmärkt start. Boken som utgör ett källmaterial till detta kapitel bygger på fyra publika föreläsningar som Vernon Bogdanor, professor vid Kings Collage London,

höll vid universitet i Yale under hösten 2019 (the Henry Stimson Lectures Series) om Storbritanniens förhållande till Europa under efterkrigstiden och fram till idag. De fyra föreläsningarna finns också uppladdade på Youtube, se Bogdanor, Henry L. Stimson Lectures on world affairs. På Youtube finns också ett stort antal publika föreläsningar av Bogdanor om brittisk historia, krig, institutioner, politik och politiker.

För den som vill fördjupa sig i den ekonomiska integrationen av Europa men som saknar förkunskaper i nationalekonomi rekommenderas *The Economics of European Integration* (7:e upplagan, McGraw-Hill 2022) av Robert C. Baldwin och Charles Wyploz. För den som ytterligare vill fördjupa sig i globalisering, handelsteori, internationella värdekedjor och direktinvesteringar och effekten av globalisering och teknologisk utveckling på arbetsmarknader och inkomstolikhet, rekommenderas *International Economics* (Worth Publishers Inc., u.s. 2021) av Robert C. Feenstra och John Taylor. Förutom att beskriva den internationella ekonomiska kontext inom den vilken den europeiska integrationen fortskridit, ger dessa båda böcker också en inblick i hur den nya handelsteorin erbjuder en förklaring till varför det större och mer integrerade EG utvecklades snabbare ekonomiskt än EFTA, och varför EG:s attraktionskraft växte när länder som Storbritannien lämnade EFTA för EG. Viktiga forskningsartiklar som startade denna nya teoribildning är ”Increasing returns, monopolistic competition, and international trade” (*Journal of International Economics*, 9(4), 1979) och ”Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade” (*American Economic Review*, 70:5, 1980) av Paul Krugman. Paul Krugman fick också Nobelpriset för sina bidrag inom denna teoribildning. Se även Richard Baldwins uppsats ”A domino theory of regionalism” (Kap. 23 (s. 479–502) i J. Bhagwati, P. Krishna and A. Panagariya, *Trading blocs: Alternative approaches to analyzing preferential trade agreements*, Cambridge: MIT Press, 1999).

Brexit ses ibland som en proteströst. En viktig artikel för att förstå globaliseringens effekter på arbetsmarknaden och fördelning av välstånd är ”The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States” (*American Economic Review*. 103 (6): 2121–2168) av David Autor, David Dorn och Gordon Hansen.

I en uppsats tillsammans med Kaveh Majlesi, ”Importing political polarization? The electoral consequences of rising trade exposure,” (*American Economic Review*, vol 110(10), 2020), visar David Autor, David Dorn och Gordon Hanson också hur ökad importkonkurrens från låglöneländer fick konsekvenser för valutgången i det amerikanska presidentvalet 2016, då Donald Trump valdes till USA:s president. Med samma ansats som Autor, Dorn, Hansen och Majlesi visar Italo Colantone och Piero Stanig i uppsatsen ”Global competition and Brexit” (*American Political Science Review*, Vol. 112, nr 2 , maj 2018) att stödet för brexit var högre i regioner som varit hårdare utsatta för ekonomisk globalisering. För den monetära integrationen i EU och en analys av finanskrisen och den senare eurokrisen, rekommenderas *The EURO and the battle of ideas* (Princeton University Press 2016) av Markus Brunnermeier, Harald James och Jean-Pierre Landau. Thiemo Fetzer visar i sin artikel ”Did austerity cause Brexit?” (*American Economic Review*, 109, nr 11 2019) att den åtstramningspolitik som följde i Storbritannien efter finanskrisen kan ha haft betydelse för utgången av brexitomröstningen 2016.

En litteratur har börjat växa fram om de ekonomiska konsekvenserna av brexit allteftersom mer data blir tillgängligt. I boken *The Economics of Brexit: What have we learned?* (CEPR Press. United Kingdom 2022) samlar Jonathan Portes en rad framstående forskare för att sammanfatta erfarenheterna av brexit på varuhandel, tjänstehandel, internationella värdekedjor, arbetsmarknad och immigration med mera. En liknande genomgång görs av Swati Dingra och Thomas Sampson i ”Expecting Brexit” (*Annual Review of Economics* Vol. 14, 2022). I ”What can we know about the cost of Brexit so far?” (Center for European Reform, 2022)” jämför John Springford den ekonomiska utvecklingen i ett ”syntetiskt Storbritannien” med den faktiska ekonomiska utvecklingen i Storbritannien för att uppskatta de ekonomiska kostnaderna av brexit. En kritik av metoden finns i Graham Gudgins ”Why the Centre for European Reform is wrong about Brexit” (Policy Exchange).

Hur brexit fick EU att sluta sig samman och agera mer enigt och effektivt – inte bara under brexitförhandlingarna, utan även under senare kriser som covid-19-pandemin och Rysslands krig i

Ukraina – beskrivs i Brigid Laffens och Erik Veldes bok *The EU's response to Brexit: United and effective* (Palgrave Macmillan, 2023). Tillsammans med Erik Veldes, har Brigid Laffen, som tidigare lett Robert Schuman-centret för avancerade studier, djupintervjuat ett trettiotal förhandlare på EU-sidan och använt arkivmaterial från ”UK in a Changing Europe” för information om den brittiska sidan. Författarna beskriver hur EU direkt förstod vikten av att behålla enigheten och försvara EU:s principer och den inre marknaden, då Storbritannien i förhandlingarna försökte bryta upp enigheten mellan EU:s medlemmar. I sin bok *Inside the deal: How the EU got Brexit done* (Agen Publishing, 2023) tecknar Stefan de Rynck, senior rådgivare till Michel Barnier som var EU:s chefsförhandlare, en liknande bild (titeln är förstås en blinkning till Boris Johnsons valslogan: ”Get Brexit done”). Genom Brexit och valet av Donald Trump som USA:s president beskriver de Rynck hur EU undergick ett geopolitiskt uppvaknande.

Brexits effekter

Hur har det brittiska utträdet påverkat EU:s utveckling?

av Nicholas Aylott

Många människor minns var de befann sig på morgonen den 24 juni 2016 när de fick höra att den brittiska väljarkåren i en folkomröstning dagen innan valt att lämna den Europeiska unionen (EU). Det var ett högst oväntat utfall. Opinionsundersökningar hade underskattat stödet för Storbritanniens utträde ur EU, eller "brexit". Väljarna hade med en knapp men tydlig majoritet (52 procent mot 48 procent) röstat för att landets 43-åriga medlemskap skulle upphöra.

Resultatet kom som en chock i hela Europa, särskilt bland de politiska eliterna. Även om Storbritannien var långt ifrån en typisk medlemsstat väckte folkomröstningens resultat farhågor om EU:s framtid. Hade unionens utveckling och fördjupning gått för långt, för snabbt, och utan den nödvändiga folkliga förankringen?

Kanske borde politikerna runt om i Europa inte ha blivit så förvånade. Enligt en rapport författad av forskare vid Europaparlamentet, med titeln "Referendums on EU issues", hölls 43 nationella folkomröstningar mellan 1972 och 2016 om frågor relaterade till europeisk integration – exempelvis i aspirerande medlemsstater om anslutningsvillkoren, eller i befintliga medlemsstater om nya fördrag eller samarbetsformer. Av dessa resulterade 15, mer än en tredjedel, i ett stopp för förslag om fördjupad integration. Förutom brexitomröstningen är några av de mest betydelsefulla exemplen Norges två nej till EU-medlemskap år 1972 och 1994; Danmarks nej till Fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget) 1992; de danska och svenska folkens nej till den gemensamma valutan euron 2000 respektive 2003; samt franska och nederländska underkän-

nanden av Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa 2005. Alla dessa beslut gick emot de sittande nationella regeringarnas rekommendation. Eran av ”tillåtande samstämmighet” (*permissive consensus*), det vill säga när Västeuropas väljare lät sina politiker och byråkrater fatta beslut på EU-nivå mer eller mindre efter eget tycke, fick ett tydligt slut under 1990-talet.

Resultaten av dessa 15 folkomröstningar var alla besvärliga för de berörda regeringarna. De flesta krävde svåra och komplicerade strategier för att i många fall navigera runt den folkliga opinionen. Vissa av strategierna ställde även krav på andra EU-länders regeringar. De norska och svenska omröstningarna som nämnts ovan var dock något mindre besvärliga. I dessa fall fortsatte helt enkelt de befintliga politiska ramarna i länderna att fungera, utan större effekter på EU som helhet. Huvudfrågan det här kapitlet ställer sig är: vad har brexit-omröstningen och Storbritanniens efterföljande utdragna utträde inneburit för EU?

Det första som många nog tänker på är att brexit påverkade vardagslivet för många EU-medborgare, vilket krävde åtgärder från EU. Ett betydande antal människor från andra medlemsstater var bosatta i Storbritannien – kanske så många som 3,5 miljoner när brexit till sist genomfördes. De kunde inte längre stanna och arbeta enbart för att de var EU-medborgare. Vissa ansökte hos de brittiska myndigheterna för att ändra sin formella bosättningsstatus. Vissa valde dock i stället att flytta ifrån landet.

Om vi går bortom individnivån, hur ser det ut inom politik och governance? Har brexit krävt samordnade åtgärder från unionens överstatliga politiska aktörer och från medlemsstaterna? Eller har verksamheten fortsatt i stort sett som tidigare, om än med 27 medlemsstater i stället för 28? Har brexit dessutom haft en mer indirekt påverkan på dynamiken inom europeisk politik och på maktförhållandena mellan aktörer på både nationell och överstatlig nivå? Och i vilken riktning har dessa eventuella förändringar fört EU? Har brexit förstärkt eller försvagat integrationen mellan de återstående medlemsstaterna?

För att svara på dessa frågor behöver först en metodologisk utmaning hanteras. Efter brexits genomförande i januari 2020 har mycket

annat hänt i och utanför EU. Omedelbart efter brexit drabbades Europa och resten av världen av covid-19-pandemin vilket krävde en enorm mobilisering av offentliga institutioner och politisk vilja på alla nivåer. Nästan exakt två år senare försökte Ryssland erövra Ukraina med våld. Det är rimligt att anta att dessa händelser haft en betydande påverkan på EU. Hur ska man då skilja brexiteffekten från andra effekter?

I de två kommande avsnitten försöker jag göra en dygd av nödvändigheterna. Med fokus på de två kriserna, pandemin och kriget, samt inom de politikområden där EU:s svar på dessa kriser ägde rum, använder jag en enkel kontrafaktisk metod. Baserat på kunskap om aktörernas preferenser (det vill säga beslutsfattare inom EU, unionens medlemsstater och i brittiska regeringar) ställer jag frågan om det är troligt att mycket hade varit annorlunda om Storbritannien fortfarande hade varit EU-medlem när dessa kriser utvecklades.

Valet att fokusera på kriser är avsiktligt, då många forskare har sett kriser som en katalysator för fördjupad europeisk integration. En av EU:s grundare, Jean Monnet, hävdade att ”Europa kommer att smidas i kriser”. Mer nyligen har statsvetaren Erik Jones föreslagit att unionens framsteg sker genom att ”misslyckas framåt” (*failing forward*): först genom ineffektiva förhandlingar mellan medlemsstaternas regeringar, som sedan leder till att involvera överstatliga institutioner för att uppnå ett mer robust kollektivt agerande. Logiken bygger på en av de klassiska teorierna om europeisk integration, neofunktionalism, som föreslår att ett stegvist samarbete mellan europeiska länder långsiktigt leder till institutionell integration mellan dessa länder.

Innan vi vänder oss till kriserna antar jag emellertid en deskriptiv ansats för att undersöka brexits effekter på EU. Först beskriver jag kort den historiska bakgrunden till brexit. I nästa avsnitt går jag igenom förändringarna i EU:s lagstiftande institutioner och i procedurerna som Storbritanniens avsked framkallade. Efter diskussionen om de två kriserna granskar jag därefter den politiska utvecklingen i några medlemsstater, och vänder särskilt blicken mot de mer EU-kritiska partiernas situation före och efter brexit. Min generella slutsats är att brexit så här långt inte har varit ett hinder för den europeiska integrationen. Tvärtom har brexit bidragit till integrationens påskyndande.

Ett besvärligt partnerskap

Storbritannien har alltid varit en ”besvärlig partner” för att citera titeln på en bok skriven av den brittiske statsvetaren Stephen George som publicerades tre decennier innan brexit genomfördes.

Till exempel höll Storbritannien redan 1975 en folkomröstning efter bara två år av medlemskap i den Europeiska ekonomiska gemenskapen. Frågan gällde då huruvida landet skulle stanna kvar i gemenskapen. Under 1980-talet klagade brittiska regeringar på vad man såg som ett överdrivet stort brittiskt bidrag till gemenskapens budget. Storbritannien höll sig borta från Schengenavtalet 1985 och Schengenkonventionen 1990 om avskaffandet av gränskontroller. Landet insisterade på att undantas från betydande delar av Fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget) år 1992, inklusive den så kallade ”sociala pelaren” samt valutaunionen, det vill säga euron. Storbritannien fick därefter undantas från EU-stadgan om grundläggande rättigheter som lagstiftades när den inkorporerades i Lissabonfördraget 2007. Landet införde 2011 ett så kallat ”folkomröstningslås”, vilket innebar att eventuella justeringar av EU:s fördrag skulle kräva en bekräftande folkomröstning i Storbritannien. År 2012 blockerade Storbritannien förslaget om en finanspolitisk pakt (formellt Fördraget om stabilitet, samordning och styrning), där de europeiska institutionerna skulle ges tillsynsbefogenheter över nationella budgetar. Ännu en gång gick de övriga medlemsländerna vidare utan Storbritannien.

Dessa var bara de allvarligaste av många konflikter där Storbritannien hamnade i kliché med de flesta andra medlemsländer och överstatliga institutioner. Det kunde därför förmodas att brexit skulle vara bra för EU. Storbritanniens frånvaro skulle kunna ta bort en broms på unionens utveckling och därigenom underlätta för fördjupad integration mellan medlemsstaterna. I sammanhanget är det värt att notera att EU så sent som i Lissabonfördraget antog en formell klausul om utträde.

Å andra sidan kunde brexit kanske förväntas ha haft motsatt effekt. Det var tänkbart att brexit skulle kunna ha framkallat ett bubblande missnöje med EU bland väljare även i andra länder. Det

hävdas ofta att EU är mer populärt bland politiska eliter än bland medlemsstaternas befolkningar. Även om de aldrig varit så framgångsrika som sina motsvarigheter i Storbritannien hade nästan varje medlemsland åtminstone ett politiskt parti som var skeptiskt eller till och med fientligt inställt till EU. För EU-kritiska partier och dess anhängare kunde brexit ha blivit en inspirationskälla. Att lämna EU, som tidigare hade setts som ett omöjligt förslag, hade i och med brexit eventuellt kunnat bli ett realistiskt alternativ.

Det är frågor och påståenden av detta slag som kapitlet i det följande kommer att besvara respektive testa. Hur har EU förändrats av brexit? Har brexit främjat medlemsstaternas integration mot en ”allt närmare union”, målet som uttrycks i EU:s fördrag, eller har britternas utträde tvärt om bromsat integrationen? Under de senaste åren har mycket forskning fokuserat på brexits orsaker och konsekvenser för det land som lämnade. Detta beror förmodligen på att det är lättare att förstå en historisk händelse än att belägga de långsiktiga effekterna av den. I det här kapitlet granskar jag dock den alltmer omfattande forskningen som behandlar brexits påverkan på EU. Därtill analyserar jag de förändringar som redan ägt rum men reflekterar också över EU:s framtida riktning – det vill säga vilken utveckling som är trolig under de kommande åren.

De institutionella effekterna av brexit

EU är ett unikt politiskt system, någonstans mellan en federation och en konfederation. Unionen har ingen regering i vanlig bemärkelse, i stället sker beslutsfattande genom en komplex process. Systemet involverar två huvudtyper av institutioner. För det första finns det mellanstatliga organ, där de 27 medlemsstaterna är representerade. För det andra finns det överstatliga institutioner, såsom ett parlament, en byråkrati och en domstol. Dessa ska representera hela unionens samlade intressen. Förhandlingar pågår ständigt. När det gäller storlek är variationen mellan medlemsstaterna enorm: de tre största medlemsländerna har en befolkning på över 58 miljoner människor vardera. De tre minsta har färre än 1 miljon vardera. Denna skillnad måste

beaktas i beslutsfattandeprocesserna. När det kommer till politiska ideologier, preferenser och intressen är variationen ännu bredare, då skillnader båda kan förstärka samt skära tvärs igenom varandra.

Utvidgningen av unionen har skett sju gånger sedan 1970-talet. Dessa utvidgningar har tvingat fram anpassningar av denna komplexa mosaik för att bibehålla en balans som i stort sett tillfredsställer de viktigaste aktörerna. Storbritanniens utträde, och därmed förlusten av unionens tredje största land, krävde naturligtvis en liknande anpassning. I min granskning av denna förändring och dess möjliga konsekvenser börjar jag med att titta på en av de överstatliga institutionerna, Europaparlamentet.

Europaparlamentets ledamöter väljs av EU:s medborgare vart femte år. Eftersom valkretsarna är baserade på nationella gränser nomineras kandidater nästan uteslutande av nationella politiska partier. Brexit innebar att de mandat som varit vigda för brittiska väljare skulle försvinna. Medlemsländerna, representerade av EU:s ministerråd, beslutade 2018 hur denna förändring skulle hanteras. Men när förändringarna väl skulle träda i kraft vid Europaparlamentsvalet i juni 2019 uppstod ett problem. Övåntat nog hade Storbritannien ännu inte lämnat EU. Därför deltog Storbritannien i valet om än under märkliga och ovanliga omständigheter.

I januari 2020 lämnade Storbritannien slutligen unionen. De 73 brittiska parlamentsledamöterna lämnade sina mandat. Lite mer än en tredjedel av dessa mandat fördelades omedelbart till andra medlemsstater, ”vilket därigenom omkalibrerar den nuvarande ofullkomliga tillämpningen av principen om avtagande proportionerlighet” mellan medlemsstaterna, som forskare från Europaparlamentet uttryckte det i en uppsats med titeln ”The European Parliament After Brexit” (2020, s. 2). Detta innebär att det bara finns en ganska grov koppling mellan en medlemsstats befolkning och antalet mandat som landet har i Europaparlamentet. Bland de 14 medlemsstater som gynnades av denna omfördelning låg Frankrike och Spanien bäst till, med fem nya mandat var. Sverige fick som jämförelse ett mandat. De flesta av Storbritanniens mandat sparades dock för framtida utvidgningar av unionen – eller inför en ändring av valsystemet.

Omfördelningen av mandat påverkade också balansen mellan parti-

grupperna i Europaparlamentet, dock inte drastiskt. Partigrupperna består av valda medlemmar från likasinnade nationella partier. Förlusten av 17 brittiska mandat var ett betydande bakslag för den liberala gruppen, men den fick samtidigt tillbaka sex mandat – fler än någon annan grupp – vid omfördelningen. Den gröna gruppen drabbades av en nettoförlust på sju mandat och socialdemokraterna förlorade sex mandat. Kristdemokraterna fick en nettovinst på fem mandat. Men inget av detta gjorde mycket för att förändra maktbalansen mellan partigrupperna i Europaparlamentet. Stödet från de två största grupperna, kristdemokraterna och socialdemokraterna, förblev nödvändigt men otillräckligt för att säkra någon politiskt realistisk majoritet. Breda ideologiska överenskommelser är normen i Europaparlamentet, särskilt sedan kristdemokraterna och socialdemokraterna för första gången förlorade sin samlade majoritet år 2019 (Det brittiska parti som klarade sig bäst i valet 2019, det nyligen bildade Brexitpartiet, anslöt sig inte till någon partigrupp.)

Självklart lämnade brittiska politiker och tjänstemän även de övriga EU-institutionerna. Den brittiska medlemmen av den Europeiska kommissionen, en opolitisk tjänsteman, lämnade sin post. Storbritanniens representanter i de mellanstatliga organen – Europeiska rådet, ministerrådet och i administrativa kommittéer (inklusive COREPER, de ständiga representanternas kommitté) – lämnade också. Liksom i Europaparlamentet ändrade brexit mönstret för samarbete mellan de kvarvarande aktörerna inom dessa institutioner, men förändringen var mindre transparent. Trots detta är det möjligt att mäta vissa av dessa effekter, både teoretiskt och empiriskt. Resultatet av denna analys visar exempelvis på ganska dåliga nyheter för Sverige.

Först och främst var effekten i ministerrådet påverkad av de komplicerade röstningsreglerna som antogs 2014–2017. De flesta beslut i rådet följer numera en så kallad kvalificerad majoritetsomröstning. Vanligtvis kräver detta att ett lagförslag måste uppfylla tre kriterier för att godkännas: 55 procent av medlemsstaterna (det vill säga mer än hälften av dem) måste stödja förslaget; de måste vara minst 15 till antalet; och de måste ha befolkningar som tillsammans motsvarar minst 65 procent av unionens totala befolkning. Med andra ord kan en minoritet av medlemsstaterna blockera ett förslag om de kan se till

att något av dessa kriterier inte uppfylls – även om minoriteten också måste omfatta minst fyra stater.

Dessa regler ändrades inte i och med brexit och innebar att de största återstående EU-medlemsländerna lättare kunde bidra till att bilda en blockerande minoritet. Frankrike och Tyskland kan till exempel tillsammans bilda en sådan med stöd från endast två ytterligare länder, åtminstone så länge ett av dessa länder har minst en medelstor befolkning. Regler är dock bara en faktor. Åtminstone lika mycket beror på vad medlemsländerna faktiskt vill göra. Vilka var Storbritanniens mål? Hade landet ofta många allierade? Låt oss här fokusera på ekonomiska frågor eftersom de alltid har varit centrala för EU:s verksamhet.

Från 1980-talet var Storbritannien, under både vänster- och (oftare) högerregeringar, ideologiskt känt som ett medlemsland som ville ha frihandel mellan EU och resten av världen och som föredrog begränsad offentlig intervention i den inhemska ekonomin, inklusive inom EU:s inre marknad. Storbritanniens premiärminister under 1979–90, Margaret Thatcher, är mestadels ihågkommen som en stark ”EU-skeptiker” – det vill säga en EU-kritiker. Detta var dock inte alltid fallet. Hon kampanjade i folkomröstningen 1975 för att Storbritannien skulle stanna i EU. Under 1980-talet var hennes regeringar anhängare av europeisk integration – av en viss typ. Vad de förespråkade var negativ integration, i den bemärkelsen att integrationen avlägsnade handelshinder. Detta föredrog de i stället för positiv integration i den bemärkelsen att en sådan etablerade gemensamma EU-regler, institutioner och resurser som motverkade marknadskrafterna och möjliggjorde projektering av politisk makt på andra sätt. Stödet till marknadsintegration var tillräckligt starkt för att motivera ett brittiskt ja till Enhetsakten 1986, som införde kvalificerad majoritetsomröstning i ministerrådet och därmed begränsade varje medlemsstats möjlighet att blockera lagstiftning.

Stöd för positiv integration har å andra sidan oftast förknippats med Frankrike, Beneluxländerna samt medlemsstaterna i Sydeuropa. Jacques Delors, en fransman som var president för Europeiska kommissionen 1985–95, låg ofta i konflikt med Thatchers regeringar. På många sätt grundades hela EU på ett djupt partnerskap mellan Frank-

rike och den största medlemsstaten Tyskland. Men i ekonomiska debatter stod Tyskland ofta mellan de brittiska och franska polerna. Som EU:s rikaste medlemsstat hade Tyskland ett stort intresse av stark kontroll över unionens utgifter, vilket ibland sammanföll med Storbritanniens vilja att begränsa EU:s kapacitet generellt.

Forskning som har genomförts av bland andra statsvetare Harisong Huhe och Simon Hix visar hur medlemsländernas respektive positioner i diskussioner kring marknadsreglering i EU har presenterats. Till exempel tillfrågades nationella experter knutna till ministerrådet i flera omgångar under 2003–2015 om vilka andra länders experter de brukade samråda med informellt när lagstiftningar lades fram (i sådana diskussioner kan medlemsländernas experter förklara sina respektive ståndpunkter och argument för varandra och undersöka utrymmet för gemensamma ståndpunkter.) I forskning som studerat över 300 kontroversiella lagförslag som fördes upp på ministerrådets dagordning mellan 1998 och 2008 kunde Storbritanniens position jämföras med vissa andra staters positioner. Formella omröstningar i ministerrådet är inte alltid nödvändiga, men när de ägde rum 2008–2015 kunde dock medlemsstaternas röstningsbeteende noteras.

Enligt dessa mått, och med anmärkningsvärd konsekvens, tillhörde Storbritannien ett kluster av likasinnade stater som även inkluderade Danmark, Irland, Nederländerna och framför allt Sverige. Det finns belegg för att dessa stater som tidigare förlitat sig på Storbritannien snabbt började knyta nya band efter brexit – inte minst med varandra. Ändå innebär det troligen att dessa länder var tvungna att anpassa sina positioner till andra staters preferenser. Enkelt uttryckt har de positioner om marknadsreglering som länder i nordvästra EU ofta intagit försvagats av Storbritanniens utträde.

Dessutom var Storbritannien den klart största EU-medlemsstaten utanför eurozonen. Man kunde förvänta sig att detta skulle skydda Sverige – och kanske även Danmark, trots Danmarks formella undantag från valutaunionen – från eventuellt tryck inom EU att motvilliga stater skulle behöva anta euron. Efter brexit är Polen den största EU-medlemsstaten utanför eurozonen. Polen är ett mindre land än Storbritannien och också en granne som skandinaverna har haft kyligare relationer med. Det är alltså inte konstigt att Sverige

efter brexit generellt såg Storbritannien som ”en förlorad allierad”, som statsvetaren Mats Braun uttrycker saken. Länderna i nordvästra EU är därmed mer isolerade och utsatta i vissa (men inte alla) policy-frågor utan brittiska röster och argument.

Hittills har vi fokuserat på handelspolitik och marknadsreglering inom EU. Efter brexit har EU-agendan dominerats av krishantering. Vi vänder oss nu till de två mest akuta kriserna och hur EU svarade på dem i Storbritanniens frånvaro.

Krishantering efter brexit

För EU har kriserna haglat under de senaste decennierna. Den ekonomiska kollapsen 2008 utlöste den ”stora recessionen”, som i sin tur hotade eurozonens överlevnad. Sju år senare kom vågen av migration till Europa, delvis orsakat av inbördeskriget i Syrien. Storbritannien tillhörde fortfarande EU under dessa år. Ändå påverkades landet relativt lite av de båda kriserna. Storbritannien var inte medlem i eurozonen och stod därför på ett säkert avstånd när de sydeuropeiska ländernas statsskulder började framstå som överväldigande och den gemensamma valutan verkade som mest sårbar. Utanför Schengen-zonen, och med sin status som önation, var Storbritannien till viss del isolerad från migrationen som spreds över de andra medlemsstaternas gränser och som kulminerade år 2015.

Kriser påverkar unionen på olika sätt, som statsvetarna Federico Maria Ferrara och Hanspeter Kriesi bland andra har noterat. Mycket beror på krisens natur och vilken aspekt av unionen den berör. Migrationen 2014–2015 ledde till att medlemsstaterna återinförde gränskontroller. Det visade sig senare vara mycket svårt att enas om en gemensam migrationspolitik, även efter att Storbritannien hade lämnat unionen. Först på våren 2023 kunde Europaparlamentet och ministerrådet enas (under Sveriges ordförandeskap) om de positioner de skulle ta med sig in i lagstiftningsförhandlingarna. Eurokrisen ledde däremot till en betydande förstärkning av en av unionens överstatliga institutioner, den Europeiska centralbanken (ECB). ECB beslutade plötsligt år 2010 att ändra sin politik och börja köpa upp

statsobligationer för att möjliggöra för de svagare euroländerna att finansiera sina skulder. Många betraktar i efterhand detta beslut som en vändpunkt i eurokrisen – och även som en stor expansion av ECB:s verksamhet. Storbritannien, som stod utanför eurozonen, kunde därför inte förhindra utvecklingen.

Vad kan vi säga om de två senaste kriserna, pandemin och Rysslands krig mot Ukraina? Inom dessa områden hade Storbritannien inget undantag från gemensamma beslut på samma sätt som man hade gällande euron och Schengen. Hur hade pandemin och kriget hanterats om Storbritannien fortfarande varit EU-medlem?

Pandemin kom till Europa nästan exakt när Storbritannien lämnade unionen. Inledningsvis reagerade EU och dess medlemsstater olika. De första åtgärderna var främst på nationell nivå – och i stort sett okoordinerade. Medlemsländerna skyndade sig att återinföra gränser inom unionens territorium (*re-border*): att resa mellan länder blev inte bara svårare, det var i stort sett förbjudet. Medlemsländerna prioriterade också initialt att säkra sina egna försörjningar av mediciner och medicinska förnödenheter. Vissa förbjöd till och med export av sådana varor. I slutet av februari 2020 aktiverade Italien, det första europeiska landet som drabbades hårt av covid-19, unionens civilskyddsmekanism, där ett medlemsland kan be övriga medlemsstater om hjälp. Anropet ”mötte tystnad”, för att citera statsvetarna Arjens Boin och Mark Rhinard.

När pandemin fortskred ändrades dock denna bild. EU:s institutioner, främst Europeiska kommissionen, och andra EU-organ, som EU:s smittskyddsmyndighet, blev alltmer centrala beslutsfattare. I mars och april 2020 pumpades pengar in i program som EU:s solidaritetsfond och krisstödsinstrumentet. ECB påbörjade återigen storskaliga inköp av statsobligationer, vilket resulterade i en kraftfull penningpolitisk stimulans för att motverka den ekonomiska kontraktion som viruset orsakade.

Det framstår som osannolikt att Storbritannien, som medlemsstat, hade gjort mycket för att förändra den inledande responsen på pandemin i någon särskild riktning. Landet skulle förmodligen ha agerat på ett liknande sätt som de andra medlemsländerna.

Det som kanske hade orsakat mer oenighet var upphandlingen av

vacciner när dessa blev tillgängliga i början av 2021. Efter brexit var Storbritannien framgångsrikt genom att lägga tidiga beställningar på stora mängder olika vacciner. Lanseringen av Storbritanniens vaccinationsprogram, som kom före EU:s gemensamma insats, gav den brittiska regeringen stor politisk uppskattning på hemmaplan (åtminstone under en tid). Inget medlemsland tvingades ansluta sig till EU:s vaccinupphandlingsprogram. Om Storbritannien fortfarande hade varit medlem och ändå vägrat ansluta sig till programmet hade det dock säkert orsakat konflikt med EU:s institutioner och andra medlemsländer. Ändå var dessa praktiska och politiska skeenden av kortsiktig betydelse. Skillnaderna mellan vaccinationsprogrammen hade förmodligen inte långsiktig politisk effekt.

På ett annat sätt kan dock Storbritanniens medlemskap mycket väl ha gjort skillnad under pandemin. I slutet av mars 2020 pressade vissa medlemsstater hårt på för finansiellt stöd från unionen. De ville att EU skulle utfärda så kallade coronaobligationer. Med andra ord ville de att EU skulle skaffa sina egna medel på finansmarknaderna – och ta ansvar för att betala tillbaka skulderna till investerare. Detta hade varit ett viktigt nytt steg för unionen. Storbritanniens gamla allierade inom EU – Danmark, Nederländerna och Sverige, plus Österrike – var starkt emot vad de såg som en stor överföring av resurser från de rikare länderna, inklusive de själva, till de fattigare. De insisterade också på att en eventuell återhämtningsfond skulle ge ut pengar i form av lån, inte bidrag.

Motståndet från den ”frugala fyran”, som länderna senare kom att kallas, delades inledningsvis av den tyska regeringen. Men senare bytte Tyskland sida. Resultatet, som Europeiska rådet klubbade i juli 2021, var NextGeneration EU, en enorm EU-investeringsfond på cirka 750 miljarder euro. En del av den skulle verkligen finansieras genom försäljning av EU-obligationer. Utbetalning av medlen skulle ske i form av både lån och bidrag, men inte utan strikt villkorlighet och övervakning från EU:s institutioner för hur pengarna skulle användas.

Det är osannolikt att en brittisk regering hade gått med på Next-Generation EU. Den stora förstärkningen av EU:s institutioner genom försäljningen av unionens egna obligationer, och därigenom en

ökning av dessa institutioners ekonomiska självständighet gentemot medlemsstaterna, hade förmodligen varit oacceptabel. Det är också möjligt att den påträngande villkorligheten för medlemsstaternas användning av dessa resurser hade varit svår för britten att svälja.

Storbritanniens motstånd hade inte varit tillräckligt för att blockera NextGeneration EU i ministerrådet, även om de sparsamma fyra och Finland, som också vid vissa tillfällen kunde driva en liknande linje, hade anslutit sig. Om däremot Tyskland hade fortsatt att stödja de sparsamma fyra, plus Finland och Storbritannien, hade det varit tillräckligt för en blockerande minoritet. Med denna insikt är det möjligt att den tyska regeringen hade stått inför ett större tryck, både inom EU och inrikespolitiskt, att urvattna återhämtningsfonden eller kanske säkra starkare mekanismer för att förhindra att den blev ett prejudikat för framtida EU-satsningar.

Pandemin var en så kallad "symmetrisk" chock för EU: alla medlemsländer drabbades av den. Något liknande kan sägas om Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022. De östligaste medlemsländerna kände sig visserligen mest sårbara för rysk aggression, men samtliga medlemsstater delade ett trauma gällande det ryska anfallet.

Detta förklarar delvis de kraftfulla åtgärder som EU vidtog i samband med konflikten. Denna gång ledde Europeiska kommissionen aktivt EU:s respons från början. Flera omgångar av sanktioner genomfördes mot den ryska staten, ryska organisationer och vissa enskilda ryska medborgare. Dessutom infördes sanktioner mot Belarus och Iran, två av Rysslands allierade. EU satsade betydande resurser på att ta emot ukrainska flyktingar genom massflyktsdirektivet (också kallat direktivet om tillfälligt skydd), samt för att skicka humanitär hjälp och stödja den ukrainska ekonomin.

Det är troligt att Storbritannien hade stöttat dessa åtgärder om man hade varit fortsatt EU-medlem. Redan när striderna inleddes i början av 2022 var Storbritannien en ivrig och högljudd supporter till Ukraina. Som en långvarig anhängare av EU:s utvidgning skulle Storbritannien också ha varit positivt inställd till att Ukraina blev en kandidat för EU-medlemskap, en status som EU beviljade i juni 2022. Storbritannien hade alltid hoppats på att "utvidgningen" av EU

skulle göra det svårare att ”fördjupa” integrationen av dess medlemsstater. Resonemanget var att ju fler medlemmar, desto svårare att förena dem genom gemensamma institutioner och politik.

Det som kanske hade varit svårare för Storbritannien att acceptera efter Rysslands attack på Ukraina var EU:s förstärkta militära profil. Storbritannien har inte varit helt emot en mer samordnad EU-röst i internationell politik. Landet har dock i decennier sett sitt speciella förhållande till USA som sin främsta möjlighet för att påverka världen. Den viktigaste institutionella manifestationen av detta förhållande har varit Nato. Storbritannien var därför oftast vaksamt när det kom till EU-åtgärder som kunde försvaga Natos centrala roll i den europeiska säkerhetsordningen.

Eftersom Storbritannien redan hade röstat för att lämna EU deltog landet inte när det Permanenta strukturerade samarbetet (PESCO) inom området för säkerhet och försvar aktiverades av de flesta medlemsländerna under sent 2017. Utan brexit är det möjligt att Storbritannien hade anslutit sig till PESCO, men det är inte säkert. Det är heller inte klart om Storbritannien hade godkänt lanseringen av EU:s strategiska kompass för säkerhet och försvar i mars 2021, där ett mål för unionen var att uppnå förmågan att kunna skicka ”5 000 militärer för olika typer av kriser”. Storbritannien hade kanske också haft invändningar mot ”den europeiska fredsfaciliteten”, ett ”instrument utanför budgeten” för att koordinera finansieringen av EU:s olika ”uppdrag och operationer” i Europa och Afrika inom unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

Om fredsfaciliteten eller något liknande hade skapats, trots att brexit på något sätt hade avbrutits och Storbritannien hade förblivit en EU-medlemsstat, skulle den brittiska regeringen förmodligen inte ha hindrat EU från att använda faciliteten för att köpa utrustning och förnödenheter, inklusive militärt stöd, till Ukraina. Storbritannien skulle också ha kunnat godkänna EU:s militära biståndsuppdrag till Ukraina som fastställdes i oktober 2022. Ingen brittisk regering hade velat dra på sig anklagelser om att den underminerade den europeiska solidariteten under en pågående rysk attack.

På samma sätt som NextGeneration EU bidrog åtgärder gällande EU:s stöd för Ukraina till att fördjupa medlemsländernas integration.

Åtgärderna förbättrade EU:s förmåga att formulera och projicera sin makt – sitt aktörskap. Det är svårt att föreställa sig att denna integrationstakt hade varit möjlig utan Rysslands attack mot Ukraina. Om det hade funnits någon skillnad i denna integrationstakt ifall Storbritannien fortsatt var medlem i EU är svårare att bedöma. Storbritannien stod trots allt starkt bakom Ukraina. Men förstärkningen av EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska muskler hade ändå skavt hos den brittiska regeringen.

Brexit och medlemsländernas politik

Trots att EU:s institutioner har blivit allt viktigare, är de mest inflytelserika politiska arenorna i unionen fortfarande de på nationell nivå – särskilt då de största medlemsländerna. När brittiska väljare 2016 beslutade sig för att lämna unionen fanns det farhågor hos regeringar i olika medlemsstater att EU-kritiska partier i deras länder, samt dessa partiers sympatisörer, skulle inspireras att agitera för något liknande – det vill säga ett utträde ur EU. Det spekulerades om folkliga påtryckningar för att införa ”f Brexit”, ”g Brexit”, ”i Brexit”, ”c Brexit” och andra liknande neologismer.

I själva verket förverkligades aldrig dessa farhågor. Varför? Jag föreslår två huvudförklaringar. Dessa förklaringar handlar om hur EU hanterade Brexit – samt hur Storbritannien hanterade sitt utträde. Nedan tittar jag först på förhandlingarna om villkoren för Brexit och sedan på några nationella politiska arenor.

Brigid Laffan, en erfaren forskare om EU, hävdar att unionen fattade kloka beslut kring sina procedurer i samband med Brexit. För det första vägrade unionen att inleda samtal med Storbritannien innan den formella utträdesprocessen hade aktiverats. I förhandlingarna om villkoren för Brexit utnämnde dessutom unionen Michel Barnier, en tidigare fransk minister och EU-kommissionär, som en plenipotentiär förhandlare. Hans mandat fastställdes av Europeiska rådet och mer i detalj av ministerrådet. Han var därför i första hand en agent för de 27 medlemsstaterna, även om hans personal och kontor lånades ut från Europeiska kommissionen.

Dessa beslut om procedur var visserligen väl avvägda. Men de var baserade på något ännu mer grundläggande – nämligen politisk vilja. De mest inflytelserika medlemsstaterna, särskilt Frankrike och Tyskland, som har investerat så mycket i EU under många decennier, delade en stark vilja att driva en hård förhandling gentemot Storbritannien *pour encourager les autres*, för att använda ett franskt uttryck. Om EU hade varit för generöst och de ekonomiska kostnaderna för Storbritannien med sitt utträde därigenom hade begränsats, skulle andra medlemsländer eventuellt ha frestats att gå samma relativt smärfria väg – eller så befarades det åtminstone. Därför behövdes en tuff EU-linje och att denna representerades av en tydlig och beslutsam delegation.

Tidigt i förhandlingarna som inleddes i juni 2017 fanns det en oro bland vissa observatörer att enskilda medlemsstater – kanske främst de som oroade sig mest över de ekonomiska kostnader som kunde följa av en hård brexit – skulle avvika från den gemensamma linjen. Förvisso hoppades Storbritannien splittra de återstående medlemsstaterna och förhandla direkt med deras regeringar, framför allt Tyskland. Som de brittiska statsvetarna Tim Bale och Karl Pike nyligen hävdade verkade denna strategi vara grundad i ett antal tvivelaktiga brittiska antaganden: att tyska exportföretag var desperata över att behålla friktionsfri tillgång till den brittiska marknaden; att företagen hade betydande inflytande över den tyska regeringen; och att den tyska regeringen kunde forma hela unionens förhandlingsposition. Dessa antaganden tog alltför lite hänsyn till det djupa politiska engagemanget för europeisk integration som delades av hela den tyska politiska eliten. Den tyska förbundskanslern Angela Merkel vacklade aldrig i sitt engagemang för den gemensamma EU-positionen. Vilken annan tysk ledare som helst skulle förmodligen ha gjort detsamma.

Storbritanniens hantering av processen är en helt annan historia. År 2017, mindre än ett år efter folkomröstningsresultatet, utlyste den brittiska konservativa regeringen ett nyval. Det Konservativa partiet behöll makten ännu en mandatperiod men förlorade oväntat sin parlamentariska majoritet. Den nya minoritetsregeringen, i sig en ovanlighet i Storbritannien, tog sedan mer än ett år på sig för att enas om vilken form brexit skulle ta – även då var regeringspartiet djupt splittrat.

Att det var så svårt för den brittiska regeringen att ens besluta om vad den ville med brexit berodde delvis på en ökande insikt i hur komplex frågan om den irländska gränsen var, vilket regeringen initialt kraftigt hade underskattat. Att återfå fullständig brittisk autonomi i beslutsfattandet, inklusive i ekonomiska frågor, var ett uttalat brittiskt mål. Samtidigt ville den brittiska regeringen också upprätthålla en öppen gräns mellan Nordirland, en brittisk provins, och republiken Irland, som var mycket engagerat i sitt fortsatta EU-medlemskap. Hur dessa oförenliga principer skulle kunna försonas – med andra ord, hur nationell politisk autonomi skulle kunna uppnås utan gränskontroller – var en så knepig fråga att det nästan förstörde hela processen.

På hösten 2018 nådde den brittiska regeringen ändå fram till ett ganska bräckligt utträdesavtal med EU. Men regeringen misslyckades med att säkra det brittiska parlamentets godkännande av avtalet, trots upprepade försök. Många konservativa kunde inte acceptera de eftergifter som regeringen hade gjort. Oppositionspartierna kände dessutom ingen skyldighet att hjälpa regeringen.

Under 2019 blev det brittiska parlamentet alltmer polariserat. Motpolerna i frågan ansåg att segern var inom räckhåll, vilket innebar att ingen av dem var beredda att kompromissa. Längst ut på den ena sidan fanns en del av oppositionen som ville stoppa brexit helt och hållet. Längst ut på den andra sidan sa sig vissa konservativa vara redo för att Storbritannien skulle lämna EU med *no deal* – det vill säga utan några överenskomna utträdesvillkor. Rädslan för en *no-deal* brexit framkallade bildandet av en partiöverskridande skuggmajoritet inom parlamentet, vilket hindrade regeringen från att genomföra en sådan brexitvariant. Men denna majoritet var otillräckligt samstämmig för att kunna avsätta den konservativa regeringen, eller för att kunna upprätthålla en alternativ regering.

Dödläge och en fullskalig konstitutionell kris följde. Storbritannien var tvunget att be EU att skjuta upp datumet för landets utträde ur EU två gånger. Grupper av demonstranter på båda sidor samlades ofta i London utanför parlamentet. Det var en omskakande tid.

Krisen började avta efter att den nya konservativa premiärministern Boris Johnson gjorde en spektakulär eftergift gällande den irländska gränsen under hösten 2019. Kortfattat innebar det att Nord-

irland skulle stanna kvar inom EU:s inre marknad, trots att man fortfarande var en del av det Förenade kungariket. Vid det laget hade dock idéen om att det kunde vara fördelaktigt att lämna EU redan fått sig en kraftig törn runtom i Europa. För att illustrera detta är det klargörande att visa hur det långsamma brittiska utträdet avspeglades i opinion och partibeteende i andra europeiska länder.

Vissa tror att brexitkampanjen i Storbritannien verkligen tog fart efter en stor våg av arbetskraftsmigration in i landet från de nya central- och östeuropeiska medlemsländerna efter 2004. Detta möjliggjorde för brittiska politiker som stödde brexit att blanda samman två känsliga politiska frågor – EU-medlemskap och invandring – som hittills hade varit separata. År 2013 lovade det brittiska Konservativa partiet – under stark press från ett anti-EU utmanarparti – att hålla en folkomröstning om fortsatt EU-medlemskap utifall man skulle vinna nästa val (vilket de konservativa till sin förvåning gjorde).

Det var inte otänkbart att en liknande sammanblandning av dessa frågor kunde inträffa i andra EU-länder, dock säkerligen mindre stimulerad av arbetskraftsmigration inom unionen och mer av den ökande andel människor från andra delar av världen som sökte asyl i EU-länder. I valet till Europaparlamentet 2014 gjorde radikala partier – både till höger och vänster och som ofta präglades av olika nyanser av EU-skepticism – betydande vinster. Kulmen på migrationskrisen inom EU år 2015 gav sedan ytterligare momentum för radikala partier.

År 2016 drev Dansk Folkeparti och en nyligen lanserad rival, Nye Borgerlige, på för en folkomröstning om Danmarks fortsatta medlemskap i unionen. Liknande utspel gjordes också av det nederländska Frihetspartiet, finska Sannfinländarna samt svenska Sverigedemokraterna. År 2017 återanvände Marine Le Pen från Nationell samling den framgångsrika brittiska pro-brexit-kampanjens huvudslogan, ”Ta tillbaka kontrollen”, i ett försök att vinna det franska presidentvalet. Samtidigt blev så kallade ”mjukare” varianter av EU-skepticism (för att använda forskarna Paul Taggart och Aleks Szczerbiaks klassificering) – som innebär kritik av specifika EU-politikområden, som monetär union, eller av politisk integration i allmänhet – mer högljudda. I Tyskland, Grekland och Italien kunde sådana argument hittas på båda de politiska kanterna. I flera

centraleuropeiska stater bildade EU-skeptiker regeringar eller anslöt sig till dessa regeringar.

Men trenden höll inte i sig. Redan innan avslutningen av Le Pens presidentkampanj 2017 började hon tona ner sin anti-EU-position. Så sent som 2018 krävde Sverigedemokraterna en folkomröstning om Sveriges fortsatta EU-medlemskap. Året därefter, innan Europaparlamentsvalet, drog de dock tillbaka sin begäran, även om de fortsatte inta en kritisk hållning gentemot EU. De danska EU-kritiska partierna gjorde liknande reträtter.

Det är rimligt att dra slutsatsen att inflytelserika EU-kritiska partier efter 2016 upptäckte att en förstärkning av deras anti-EU-positioner faktiskt inte gav dem stor valmässig belöning. Frågan tog helt enkelt aldrig riktigt fart inom inrikespolitiken. Direkta indikatorer inom den allmänna opinionen, som exempelvis kan följas i EU:s Eurobarometer som undersöker attityder bland EU-medborgare och EU-invånare, pekar åt samma håll. På hösten 2016, några månader efter den brittiska folkomröstningen, ansåg 53 procent av Eurobarometerns respondenter att EU-medlemskap var bra. Fyra år senare, när brexit slutligen hade levererats några månader tidigare (och man befann sig i slutet av en övergångsperiod, där Storbritannien kvarstod inom EU:s ekonomiska strukturer), hade den EU-positiva andelen märkbart stigit till 63 procent. Andelen som ansåg att EU-medlemskap var något dåligt minskade dessutom från 16 procent till bara 9 procent.

Den enklaste och mest övertygande förklaringen till dessa trender är att brexit snabbt förlorade sin attraktionskraft som ett politiskt alternativ. Detta på grund av den politiska turbulens som följde i Storbritannien efter beslutet att lämna unionen. Forskare som Catherine E. de Vries, Sarah Hobolt, Giorgio Malet och Stephanie Walter har visat att stödet för EU-medlemskap ökar när det realistiska alternativet till detta uppfattas som mindre attraktivt. Om de turbulenta och förnedrande politiska omvälvningar som Storbritannien upplevde 2017–2019 var vad en medlemsstat riskerade om den valde att lämna unionen, ja då var idén om utträde inte längre ett attraktivt alternativ. Detta insåg så småningom även de mest starkt EU-kritiska partierna i andra medlemsstater.

Avslutning: brexit - en katalysator för europeisk integration?

Ett tillskott som EU har förvärvat under de senaste 30 åren är ett *lingua franca*, ett gemensamt språk. Den geopolitiska utvecklingen under 1900-talet minskade successivt antalet europeiska länder där något annat språk än engelska var det huvudsakliga andraspråket. Allt eftersom unionen expanderade blev engelska gradvis dess huvudspråk för intern och extern kommunikation. Brexit kommer inte att ändra på detta. I Irland och Malta är engelska ett av två officiella språk. Viktigare är att engelska fyller en avgörande, kanske oumbärlig funktion i att underlätta den ständiga förhandlingen som EU styrs genom.

Mer generellt kan betydelsen av brexit ibland också överdrivas. Det var visserligen första gången som en medlemsstat valde att dra sig ur EU. Ändå var dramatiken mestadels begränsad till intern brittisk politik. Från EU:s perspektiv hanterades frågan alltid med en ganska talande proportionalitet. Under de senaste århundradena har det funnits flera exempel på en delstat som försökt lämna den federala union den tillhör. Resultatet har ofta inneburit våld. EU har däremot inte en egen militär kapacitet som kontrolleras av dess institutioner, så den hade inte våldskapital för att förhindra Storbritanniens utträde. Ännu viktigare var att EU inte heller hade viljan att göra så. Det stod absolut inte tillräckligt mycket på spel för att unionen skulle överväga att ta till så drastiska åtgärder.

Direkt efter den brittiska folkomröstningen 2016 var det svårt att hitta någon inom EU som faktiskt välkomnade resultatet. Ändå skulle de största entusiasterna för den europeiska integrationen vid slutet av 2023 eventuellt kunna förlåtas om de ansåg att Storbritanniens utträde faktiskt hade varit för unionens bästa. På 1960-talet vägrade den franska presidenten Charles de Gaulle först Storbritannien medlemskap, då han fruktade effekten det skulle kunna få på EU. Kanske har händelserna många decennier senare rättfärdigat hans synpunkt. Åtminstone hittills har brexit haft en integrerande effekt på EU, inte en disintegrerande.

I detta kapitel har vi utforskat två huvudorsaker till denna integrerande effekt. Den första är att när Storbritannien står utanför EU kan

landet inte vara lika besvärligt som var fallet under större delen av dess tid inom unionen. Storbritannien ville alltid behålla så mycket autonomi som möjligt. Landet var också känsligt angående vad man uppfattade som sitt speciella förhållande med USA. Ibland var EU:s lösning att ge Storbritannien särbehandling, som med Fördraget om Europeiska unionen. Men den brittiska närvaron gjorde EU försiktigt. Planer för mer ambitiös integration lanserades alltid i skuggan av förväntad brittisk skepticism och hinder. Den skuggan har nu försvunnit – vilket lämnar kvarvarande medlemsstater med en liknande inställning i en svagare och mer utsatt position, exempelvis Sverige.

Som vi sett i kapitlet är det troligt att brexit förstärkt EU:s integration eftersom unionen kunnat svara mer proaktivt vid kriser. Återhämtningsfonden efter pandemin, NextGeneration EU, skulle förmodligen aldrig ha sett dagens ljus om Storbritannien förblivit medlem i EU. Att unionen skulle skaffa sina egna medel på finansmarknaderna kunde mycket väl ha förblivit en idé i stället för att bli verklighet. En brittisk regering hade kanske inte heller accepterat de villkor som ställdes på medlemsstaterna angående användningen av dessa medel. Det är intressant att spekulera om hur Storbritannien hade förhållit sig i de bittra debatterna mellan EU:s institutioner å ena sidan och Ungern och Polen å andra sidan om i vilken utsträckning dessa länders tillgång till sammanhållnings- och återhämtningsfinansiering skulle blockeras på grund av ländernas påstådda demokratiska brister. Krocken mellan liberaldemokratiska principer och nationell autonomi kunde ha blivit en knepig fråga för Storbritannien att hantera.

Den andra anledningen till brexits integrerande effekt för EU var *hur* Storbritannien lämnade unionen. På många sätt involverade detta en rad gigantiska politiska misräkningar. Ledningen för det brittiska Konservativa partiet gav ett löfte om en folkomröstning eftersom den inte förväntade sig kunna hålla löftet. Även om den trots allt var tvungen att hålla sitt löfte kunde partiledningen inte föreställa sig att en sådan omröstning skulle leda till något annat än en bekräftelse av Storbritanniens medlemskap. Det fanns därför ingen planering för hur utträdet ur EU skulle genomföras. I själva verket blev därför processen föremål för allt intensivare politiska strider i Storbritan-

nien. Landets demokratiska institutioner är perenna och robusta, och de medlade till slut fram en mestadels fredlig lösning (ett tragiskt undantag var mordet på en brittisk parlamentsledamot strax före folkomröstningen). Ändå var den stormiga, komplicerade processen allt annat än en attraktiv modell för utomstående observatörer.

År 2023 kunde brexit dessutom knappast anses vara en framgång. Även de starkaste brittiska brexitförespråkarna har erkänt detta. Det är visserligen inte helt enkelt att isolera brexits ekonomiska effekt från andra faktorer. Men det är definitivt svårt att skönja någon direkt fördel för Storbritannien.

Politiskt sett var associationerna med brexit, om något, ännu mer negativa. Johnsons kaotiska regering kollapsade under sommaren 2022 efter en intern partirevolt. Hans parti tog över två månader på sig att välja en efterträdare, som sedan endast klarade sig i 49 dagar som premiärminister innan hennes auktoritet hade undergrävts. Varken Johnsons eller hans efterträdares fall hade någon direkt koppling till brexit. Den fortsatta turbulensen kunde faktiskt ses, liksom brexit, som ett symptom på djupare politiska och sociala förändringar i Storbritannien vars effekter förstärktes genom Storbritanniens ovanliga politiska institutioner. Det verkar dock som om att brexit inte har medfört något annat än olycka för det politiska parti som gjorde mest för att åstadkomma den utgången.

En slutsats blir därför att brexit har påskyndat den europeiska integrationen snarare än hämmat den. Brexit har stärkt EU snarare än undergrävt unionen. Är det då möjligt att dra ytterligare en slutsats, nämligen att brexit var ett misslyckande – till och med en katastrof – för Storbritannien, men en otippad framgång, en så kallad *blessing in disguise*, för EU?

Det är trots allt för tidigt att säga. Framtiden är oviss. Även om landet inte direkt blomstrade efter brexit gick Storbritannien inte heller sönder som en fungerande stat. År 2023 verkade det ganska sannolikt att landet skulle behålla sin territoriella integritet och så småningom uppleva förbättrad ekonomisk utveckling när dess leverantörskedjor långsamt anpassar sig till den nya ställningen på de internationella marknaderna. Det kan till och med finnas oväntade fördelar med Storbritanniens återhämtrade autonomi i beslutsfattandet.

Dessutom är EU:s relativa sammanhållning inte garanterad. Unionen har stora utmaningar framför sig. Även efter brexit är EU en mycket stor och mångfacetterad union. Den står redan inför dilemmat att hantera medlemsstater som i EU:s ögon inte lever upp till sina uttalade värden. Om EU utvidgas ytterligare för att inkludera länder som Ukraina och länderna på västra Balkan, som unionen säger sig vilja göra, kommer den att bli ännu större och mer mångfacetterad. Att upprätthålla EU:s värden internt kan då bli ännu svårare. Samtidigt skulle ett beslut om att avstå en ny utvidgning skapa andra, lika stora problem.

Om detta kapitel har någon rekommendation i ljuset av resonemanget ovan är det alltså att EU inte kan utgå ifrån att det smärtsamma brittiska utträdet för alltid har vaccinerat väljarna i de kvarstående medlemsstaterna mot idén om ett liv utanför unionen. En del av Storbritanniens avskräckande plågor hade kunnat undvikas med andra beslut om politiska procedurer vid olika tidpunkter. Med andra ord är det inte självklart att ett framtida utträde måste innebära samma besvär som i det brittiska fallet. Minnesbilden i andra medlemsstater av de omvälvningar som brexit orsakade i Storbritannien kan i alla fall försvagas över tid, precis som är fallet med vissa vacciner.

Dessutom kan den fördjupade integrationen mellan EU:s medlemsstater, som vi har sett, accelerera ganska fort under gynnsamma omständigheter. Då är det ännu viktigare, men även svårare, att ständigt försäkra sig om integrationens folkliga förankring. Om brexit skulle bidra till en sådan kortsiktig injektion för EU:s fördjupning, som sen i sin tur skulle resultera i ett bakslag bland väljare mot processen på längre sikt, skulle en viss historisk ironi kunna förnimmas.

Källor och litteratur

Ett tidigt bidrag till forskningen om brexits betydelse för EU var ett särskilt nummer av tidskriften *Politics and Governance*, redigerat av Ferdi De Ville och Gabriel Siles-Brügge (7:3, 2019). Ännu tidigare var en kortare antologi av Hussein Kassim och Simon Usherwood, *Negotiating Brexit: What Do the UK's Negotiating Partners Want?* (University

of East Anglia, 2016), där Mats Braun skrev kapitlet om det svenska perspektivet. En mer generell översikt, som var särskilt viktig för utvecklingen av detta kapitel, ges av Thierry Chopin och Christian Lequesne, "Disintegration Reversed: Brexit and the Cohesiveness of the EU27" (*Journal of Contemporary European Studies* 29:3, 2021). En grundlig analys av brexitprocessen finns i en bok av Bridig Laffan och Stefan Telle, *The EU's Response to Brexit: United and Effective* (Palgrave, 2023).

Användbar information har publicerats av Europaparlamentets utredningstjänst, inklusive ett paper om omfördelningen av röster i Europaparlamentet ("The European Parliament After Brexit", 2020) och om EU-relaterade folkomröstningar generellt ("Referendums on EU Issues", 2022).

När det gäller Storbritanniens ställning gentemot andra medlemsstater i EU:s beslutsfattande var ett tidigt bidrag, publicerat strax före brexit-folkomröstningen, en kort rapport av Simon Hix, Sara Hagemann och Doru Frantescu, *Would Brexit Matter? The UK's Voting Record in the Council and the European Parliament* (VoteWatch Europe, 2016, numera tillgänglig via LSE Research Online). Två år senare analyserade Marcin Kleinowski "The Impact of Brexit on the Voting Power in the Council of the European Union" (*Przegląd Europejski* 4, 2018). En mer aktuell syn på beslutsfattande i rådet ges av Narisong Huhe, Daniel Naurin och Robert Thomson, "Don't Cry for Me Britannia: The Resilience of the European Union to Brexit" (*European Union Politics* 21:1, 2020).

När det gäller partipolitiken i medlemsstaterna se Paul Taggart och Aleks Szczerbiak, "Putting Brexit into Perspective: The Effect of the Eurozone and Migration Crises and Brexit on Euroscepticism in European States" (*Journal of European Public Policy* 25:8, 2018), och mer nyligen Andreas Johansson Heinö, "Nu vill inte ens nationalisterna lämna EU" (*Smedjan*, 2023). Om opinion i EU om brexit se Catherine E. de Vries, "On How Brexit Solidified Support for the EU", som ingår i Christoffer Green-Pedersen med flera (red.), *No Normal Science! Festschrift for Kees van Kersbergen* (Politica, 2023); Sarah Hobolt med flera, "The Brexit Deterrent? How Member State Exit Shapes Public Support for the European Union" (*European Union*

Politics 23:1, 2021); samt Giorgio Malet och Stefanie Walter, "The Reverberations of British Brexit Politics Abroad" (*European Union Politics*, 2023).

Boken av Stephen George som nämndes tidigare i kapitlet, publicerad efter 17 år av brittiskt EU-medlemskap, är *An Awkward Partner: Britain in the European Community* (Oxford University Press, 1990). Jag skrev en längre artikel om den brittiska politiska turbulensen som följde efter folkomröstningen 2016, "Brexit: Skilsmässan som splittrat Storbritannien" (*Världspolitikens Dagsfrågor* 2020/6, 2020, Utrikespolitiska institutet). Om brittiska missuppfattningar i förhandlingarna se Tim Bale och Karl Pike, "Hopes Will Be Dashed: Brexit and the 'Merkel Myth'" (*Journal of European Integration*, 2023).

Om EU och kriser generellt finns en bra introduktion skriven av Federico Maria Ferrara och Hanspeter Kriesi, "Crisis Pressures and European Integration" (*Journal of European Public Policy* 29:9, 2022). Ytterligare bidrag finns i ett särskilt nummer av tidskriften redigerat av Lucia Quaglia och Amy Verdun, "The COVID-19 Pandemic and the European Union" (*Journal of European Public Policy*, 30:4, 2023), särskilt rekommenderas bidragen av Veronica Anghel och Erik Jones samt av Arjen Boin och Mark Rhinard. Ett annat relevant bidrag är en artikel av Calle Håkansson, "The Ukraine War and the Emergence of the European Commission as a Geopolitical Actor" (*Journal of European Integration*, 2023).

Unionsmedborgarskapet

Mot en fördjupad innebörd

av Katarina Hyltén-Cavallius

Vilka är ”Europas folk”? Frågan, som anspelar på uttrycken om ”de europeiska folken” och medlemsstaternas ”folk” som återfinns i ingressen till både fördraget om Europeiska unionen (FEU) och till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) ställdes för en tid sedan i en osignerad ledare i den EU-rättsliga tidskriften *Common Market Law Review*. Fördragets ingresser innehåller även hänvisningar till medlemsstaternas ”medborgare” och till den fria rörligheten för ”personer.” Det senare framstår som ett bredare begrepp som bör kunna inkludera även tredjelandsmedborgare som befinner sig på EU:s territorium. Ur det EU-rättsliga perspektivet är världen, i strikt mening, uppdelad i dessa två personkategorier: unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare. Det första begreppet syftar på en individ som är nationell medborgare i en EU-medlemsstat, och som därför bland annat har rätt att utöva den fria rörligheten till en andra medlemsstat. Det andra syftar på den individ som inte har status som nationell medborgare i någon medlemsstat, utan kommer från en stat utanför unionen; ett så kallat tredjeland. Siffror från Europeiska kommissionen visar att det år 2021 fanns omkring 23,7 miljoner tredjelandsmedborgare i EU.

Den binära uppdelningen i unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare nyanseras dock av att EU-rätten i realiteten skiljer på olika kategorier av tredjelandsmedborgare, till exempel genom de associeringsavtal EU har med vissa länder i sitt närområde. Därtill finns en stark territoriell dimension som i sig avgör individens rättsställning i EU-rätten. Gränserna för EU:s territorium är av central

betydelse för unionsmedborgarskapet eftersom det utgör det ”område för frihet, säkerhet och rättvisa” (artikel 3(2) FEU) där unionsmedborgarskapets rättsliga innehåll ska förverkligas. På samma sätt spelar det avgörande roll för en tredjelandsmedborgares ställning inom EU-rätten om denne befinner sig inom eller utanför gränserna för EU:s territorium.

I ovan nämnda ledare behandlas just frågan om rättsställningen för tredjelandsmedborgare inom EU. Det förordas att mer borde göras på EU-nivå för att inkludera de miljontals tredjelandsmedborgare som är lagligt bosatta inom EU, i den inre marknaden. EU-rätten skulle kunna ge dem bättre möjlighet att omfattas av de regler för fri rörlighet som gäller för unionsmedborgare. För att EU ska leva upp till målsättningen i artikel 3(1) FEU att främja ”folkens välfärd” inom sitt territorium bör detta mål inkludera inte bara unionsmedborgare, utan alla personer som lagligt bor, arbetar och lever sina liv inom EU:s territorium. Möjlighet till förbättring av varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning på den inre marknaden finns, bland annat genom Europeiska kommissionens revideringsförslag till direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Revideringen av detta direktiv skulle göra det enklare för tredjelandsmedborgare inom EU att uppnå formell status som ”varaktigt bosatta” i den medlemsstat där de lever. Denna status innebär att tredjelandsmedborgaren, om övriga tillämpliga villkor också är uppfyllda, har rätt att utöva den fria rörligheten för personer till en annan EU-medlemsstat. Ett lagligt utövande av den fria rörligheten till en mottagande medlemsstat, medför i sin tur aktivering av det EU-rättsliga skyddet mot diskriminering på nationell grund.

En expansion av den fria rörlighetens rättigheter till fler personkategorier än unionsmedborgare har även den positiva konsekvensen att det lämnar utrymme för att utmejsla en djupare innebörd av unionsmedborgarskapet. Ur fördragssynpunkt, inte minst genom artikel 25 FEUF, finns grund för att bygga vidare på ett konstitutionellt och demokratiskt relevant unionsmedborgarskap som kan ges rättsligt innehåll och effekt också utanför den inre marknads kontext. När unionsmedborgarskapet lösgörs från den fria rörligheten kan dess status fyllas med annat både rättsligt och politiskt innehåll.

Samtidigt kan målet om den fria rörligheten för personer verkliggöras i Europa om fler tredjelandsmedborgare får inkluderas i den inre marknads möjligheter och EU-rättens skydd för individens grundläggande rättigheter i ett område för frihet, säkerhet och rättvisa. En fördjupad innebörd av unionsmedborgarskapet tillsammans med ett breddande av den fria rörligheten för personer, stämmer väl överens med de politiska förslag om differentierad integration inom det europeiska samarbetet, som återaktualiserats i och med planerna på ytterligare utvidgning av EU.

Det finns anledning att begrunda hur EU:s nyligen framförhandlade migrationspakt, de allt större socialpolitiska ambitionerna på unionsnivå, samt den potentiella utvidgningen till upp mot 35 medlemsstater, ska hållbaras av existerande strukturer för unionsmedborgarskapet, regelverket för den fria rörligheten för personer samt tredjelandsmedborgares ställning på den inre marknaden. Detta aktualiserar två frågor, som knyter an till denna årsboks tema. Vad ska vara unionsmedborgarskapets *djup*, i betydelsen rättslig *innebörd*? Vad ska vara unionsmedborgarskapets *storlek*, i betydelsen *vilka* som ska inkluderas i dess status eller på annat sätt tillgå dess rättigheter?

Innevarande kapitel diskuterar först kopplingen mellan unionsmedborgarskapet och den fria rörligheten för personer. Därefter belyses betydelsen av unionsmedborgarskapet som sådant, oaktat utövanandet av fri rörlighet, samt möjligheten att fördjupa statusens rättsliga innebörd. Till detta läggs en diskussion om vem som enligt fördragen kan inkluderas i unionsmedborgarskapet och hur tredjelandsmedborgare på annat sätt kan få tillgång till den fria rörligheten och dess tillhörande rättighetsskydd. Avslutningsvis förordas en fördjupad innebörd av unionsmedborgarskapet som starkare knyter statusen till EU:s värden, samtidigt som ställningen för tredjelandsmedborgare inom EU bör förbättras i EU-rätten.

Unionsmedborgarskapet och den fria rörligheten

Unionsmedborgarskapet tillkom i formell mening för drygt 30 år sedan, genom fördragsändringarna vid Maastricht 1992. Av artikel 9 FEU och artikel 20(1) FEUF framgår att ”varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare.” I artikel 21 FEUF återfinns den unionsmedborgerliga och förvisso inskränkbara rättigheten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Den fria rörligheten anses allmänt vara själva kärninnehållet i unionsmedborgarskapet. Relationen mellan unionsmedborgarskapet som en gemensam status för alla nationella medborgare i EU:s medlemsstater och villkoren för ett lagligt utövande av den fria rörligheten har dock visat sig svår att sammanjämka. Som Michael Dougan lyft fram i sin forskning, har medlemsstaternas intresse av att förhindra ”okontrollerade” migrationsrörelser mellan medlemsstaterna och oron för ”social turism” tydligt återspeglats i de villkor för fri rörlighet och uppehållsrätt som finns i rörlighetsdirektivet (direktiv 2004/38). Begränsningarna i direktivet ska dock tolkas mot unionsmedborgarskapets betydelse i fördragen och den övriga primärrätten, vilket har visat sig vara en svår balansgång för EU-domstolen.

Rättsvetare som Eleanor Spaventa och Charlotte O’Brien menar att EU-domstolen genom de tolkningar som den fört fram i sina avgöranden, både har skapat för att sedermera ha dekonstruerat unionsmedborgarskapets rättsliga betydelse på den fria rörlighetens område. Dekonstruktionen avser främst kopplingen mellan rätten till fri rörlighet i artikel 21 FEUF och det generella förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18 FEUF. Den senare bestämmelsen anger med andra ord, rätten till nationell lika-behandling. Denna har historiskt sett spelat stor roll bland annat för unionsmedborgares möjligheter att tillgå sociala rättigheter, såsom ekonomiskt bistånd i en mottagande medlemsstat.

Den rättsliga utvecklingen av unionsmedborgarskapet sedan dess införande i EU-rätten följde till en början en linjär progression. I sin praxis gjorde EU-domstolen expansiva tolkningar av unionsmedborgares rätt att utöva fri rörlighet, med tillhörande rättigheter till

nationell likabehandling och familjesammanföring i en mottagande medlemsstat. Under det senaste decenniet har unionsmedborgarskapet dock uppvisat en alltmer differentierad utveckling. Tendenserna i rättsutvecklingen drar numera åt flera olika håll samtidigt. Från expansiva tolkningar har EU-domstolens rättspraxis gått mot en mer restriktiv hållning avseende villkoren för unionsmedborgares uppehållsrätt och likabehandling. Rätten till fri rörlighet har visat sig vara svår att frikoppla från den inre marknadens ekonomiska rationalitet. Därför har den inte blivit den grundläggande unionsmedborgerliga rättighet som det fanns förhoppningar om i början på 2000-talet. I stället har rörlighetsdirektivets begränsande premisser, som återspeglar medlemsstaternas intresse av att skydda sig mot icke-ekonomiskt aktiva unionsmedborgares utövande av den fria rörligheten, tagit överhanden i EU-domstolens praxis.

En praxisutveckling i dur och moll

EU-domstolen utropade 2001, i domen *Grzelczyk*, att unionsmedborgarskapet var avsedd att vara den ”grundläggande ställning[en]” för alla medborgare i EU-medlemsstaterna. Med den utgångspunkten borde alla unionsmedborgare som befinner sig i likartad ställning kunna få samma behandling i rättsligt hänseende, oberoende av nationalitet, men med beaktande av föreskrivna förbehåll. Denna tolkning tydde på en mycket långtgående rätt till nationell likabehandling även för icke-ekonomiskt aktiva unionsmedborgare som befann sig i en mottagande medlemsstat under utövandet av den fria rörligheten. Domen i *Trojani* från 2004 förstärkte ytterligare betydelsen av likabehandlingsprincipen. EU-domstolen fann där att en unionsmedborgare som har någon laglig grund för sin vistelse i en mottagande medlemsstat, oavsett om denna grund är EU-rättslig eller nationell, ska omfattas av rätten till nationell likabehandling i artikel 18 FEUF.

Under 2010-talet, och särskilt i den utvecklingsperiod som ledde fram till Storbritanniens folkomröstning och beslut att lämna EU, skedde dock en omvändning i EU-domstolens praxis avseende kopplingen mellan unionsmedborgarskapet, utövande av fri rörlighet och

rätten till nationell likabehandling. EU-domstolen markerade i flera domar, däribland den kända *Dano*-domen, att medlemsstaterna förvisso genom rörlighetsdirektivets specifika syften och bestämmelser fick ställa ekonomiska villkor för en unionsmedborgares rätt till likabehandling. Budskapet var att EU-rätten på inga grunder sanktionerar det som allmänt brukar kallas för ”social turism.”

Av rådande praxisläge är det tydligt att den fria rörligheten som sådan, med de ekonomiska villkor och andra begränsningar av både uppehållsrätten och rätten till nationell likabehandling som är givna i rörlighetsdirektivet, inte har mycket att erbjuda de mest sårbara unionsmedborgarna. Den fria rörlighetens rättigheter kan bäst åtnjutas av personer som utövar ekonomisk aktivitet. Forskare som Sandra Mantu och Paul Minderhoud har visat att EU-domstolens svängning i rättspraxis under det senaste decenniet har bidragit till att migrerande unionsmedborgares tillgång till sociala rättigheter har försämrats i merparten av medlemsländerna. Förhoppningen många haft om att unionsmedborgarskapet skulle kunna vara ett rättsligt instrument för att främja jämlikhet mellan EU:s invånare har därmed försvagats. Därtill finns det flera rättsliga, administrativa och praktiska hinder för unionsmedborgare att i praktiken åtnjuta rätten till fri rörlighet och skyddet mot diskriminering på grund av nationalitet i en mottagande medlemsstat. Slutsatsen är att det inte räcker att enbart hävda sitt unionsmedborgarskap för att en mottagande medlemsstat ska tillerkänna en person uppehållsrätt och en rätt till likabehandling med nationella medborgare. Forskaren Martijn van den Brink har argumenterat för att unionsmedborgarskapet som status över huvud taget inte kan sägas tillföra något ytterligare till de rättigheter och möjligheter till fri rörlighet som EU:s befolkning hade före dess införande, i egenskap av att helt enkelt vara nationella medborgare i en EU-medlemsstat. Statsvetaren Marie-Pierre Granger, beskriver utvecklingen som en ”skilsmässa” mellan unionsmedborgarskapet som individens grundläggande ställning och regelverket för den fria rörligheten eftersom kravet på ekonomisk aktivitet har tagit överhanden.

Denna skilsmässa behöver inte vara av ondo. Tvärtom kan en acceptans av de ekonomiska villkor som ska gälla för uppehållsrätt

och likabehandling i en mottagande medlemsstat göra medlemsstaterna mer villiga att utvidga den fria rörligheten till fler personkategorier än deras egna medborgare. Den rådande rättsutvecklingen stärker argumentet för att även tredjelandsmedborgare som är bosatta inom EU lättare borde få tillgång till den fria rörlighetens rättigheter och möjligheter.

Vad innebär i så fall unionsmedborgarskapet som *status* om det frikopplas från regelverket för den fria rörligheten och rätten till likabehandling?

Unionsmedborgarskapets innebörd - mer än fri rörlighet

Den fria rörligheten kan med rätta sägas vara det främsta ursprunget till EU-rättens unionsmedborgarskap. Dock är det en felaktig slutsats att tro att unionsmedborgarskapets betydelse helt kan utredas genom medlemsstaternas uppställande av ekonomiska villkor och andra begränsningar av den fria rörligheten. Tvärtom finns det många tendenser i rättsutvecklingen som tyder på att unionsmedborgarskapet innehåller fler dimensioner och rättslig relevans även utan den fria rörligheten. I min monografi *EU Citizenship at the Edges of Freedom of Movement*, argumenterar jag för att det parallellt med rättsutvecklingen av den fria rörligheten för personer har skett en viktig rättsutveckling avseende unionsmedborgarskapets rättsverkan i situationer helt utan fri rörlighet. Unionsmedborgarskapets status, med grund i artikel 20 FEUF, har bland annat visat sig ha en påtaglig rättsverkan på relationen mellan den enskilde unionsmedborgaren och dennes hemmamedlemsstat, det vill säga den stat där unionsmedborgaren är nationell medborgare. Likaså har den politiska dimensionen av unionsmedborgarskapet fått ett förstärkt skydd genom fördragsändringarna som gjordes i och med Lissabonfördraget. Detta bekräftades i EU-domstolens avgörande i *Delvigne* från 2015. Här befanns den unionsmedborgerliga rättigheten att rösta i val till Europaparlamentet vara starkt skyddad genom artikel 14(3) FEU. Bestämelsen förpliktigar medlemsstaterna att hålla allmänna, direkta, fria

och hemliga val till Europaparlamentet, vilket hänger tätt samman med unionsmedborgarskapets politiska rättigheter som räknas upp i artikel 20 FEUF. Tillämpligheten av dessa bestämmelser aktiverar i sin tur EU:s stadga för grundläggande rättigheter. Omständigheterna i *Delvigne*-målet hade ingen koppling till något utövande av fri rörlighet. Frågan i målet gällde uteslutande skyddet för EU-rättens politiska rättigheter som ska garanteras en unionsmedborgare i relation till dennes hemmamedlemsstat. Fallet rörde de franska reglerna som när det är fråga om allvarlig brottslighet begränsar fängelsefångars rösträtt, däribland möjligheten att rösta i val till Europaparlamentet. Eftersom EU-domstolen fann att EU-rätten var tillämplig i fallet, resulterade det i att de franska reglerna måste utvärderas i ljuset av EU-stadgans krav. Av särskild betydelse var stadgans artikel 49, som anger principerna om laglighet och proportionalitet i frågor om straffrättsliga påföljder. Begränsningen av rösträtten i fransk rätt som det var fråga om i *Delvigne* bedömdes av EU-domstolen vara legitim och förenlig med EU-rättens krav. Samtidigt står avgörandet för något viktigt avseende betydelsen av unionsmedborgarskapets status. Rätten att rösta i valet till Europaparlamentet är hittills den enda genuint unionsmedborgerliga rättigheten som EU-domstolen har tillskrivit rättskraft utan att det i det aktuella rättsfallet funnits någon som helst koppling till ett utövande av den fria rörligheten.

De största stegen avseende den rättsliga innebörden av unionsmedborgarskapets status har dock tagits med direkt stöd av artikel 20 FEUF och genom EU-domstolens domar i *Zambrano* respektive *Rottmann* samt i den rättsutveckling som sedan följt.

Artikel 20 FEUF: unionsmedborgarskapets status i fokus

I en serie avgöranden, med start i *Zambrano*-domen från 2011, har EU-domstolen, med stöd av artikel 20 FEUF, utvecklat ett starkt rättsligt skydd mot att en unionsmedborgare mot sin vilja tvingas att lämna EU:s territorium. Skyddet blir tillämpligt främst när det gäller barn med unionsmedborgarskap som riskerar att tvingas lämna

EU som en konsekvens av att dess primära vårdnadshavare som är tredjelandsmedborgare blir utvisad. Rationaliteten för detta är att de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapets status inte kan åtnjutas utanför EU:s territorium. En unionsmedborgares rätt att vistas inom EU måste därför skyddas. I *Zambrano* gjorde EU-domstolen det berömda uttalandet: "... artikel 20 FEUF [utgör] hinder för nationella åtgärder som medför att unionsmedborgare berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer dem i kraft av unionsmedborgarskapet." Den rättspraxis som utvecklats efter domen har visat att doktrinen normalt enbart är tillämplig gentemot unionsmedborgarens hemmamedlemsstat. Det är denna stat som har huvudansvaret för att ge en unionsmedborgare en verkningsfull rätt att leva och bo inom unionens territorium. Viktigt är dock att *Zambrano*-doktrinen aktiveras enbart av unionsmedborgarskapet som sådant och utan att den fria rörligheten är tillämplig. En tredjelandsmedborgare som är primär vårdnadshavare till en minderårig unionsmedborgare kan då, förutsatt att övriga villkor är uppfyllda, härleda en uppehållsrätt i unionsmedborgarens hemmamedlemsstat. Detsamma kan gälla en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en vuxen unionsmedborgare, om den senare har ett mycket starkt beroendeförhållande till tredjelandsmedborgaren i fråga. Om unionsmedborgaren i stället utövade fri rörlighet till en mottagande medlemsstat skulle andra rättsnormer gälla för att åstadkomma en sådan rätt till familjeåterförening med en tredjelandsmedborgare. Bland annat skulle rörlighetsdirektivets ekonomiska krav för uppehållsrätt behöva vara uppfyllda. Skiljelinjen mellan rätten till familjeåterförening enligt artikel 20 FEUF och densamma enligt rörlighetsdirektivet är därför mycket viktig. Villkoren för en unionsmedborgares familjesammanföring i sin hemmamedlemsstat är helt andra än de som gäller i en mottagande medlemsstat.

Ett tydligt tecken på den differentierade rättsutvecklingen på det här området är det faktum att *Zambrano*-doktrinen inte kan överföras till att skydda exempelvis EES-medborgare. Personer med nationellt medborgarskap i någon av EES-staterna Norge, Island eller Lichtenstein är inte unionsmedborgare, men omfattas av en stark rätt till fri rörlighet inom EU. Detta för att EES-avtalet mellan EU och dessa

grannstater skapar en nära anslutning till EU:s inre marknad. Bland annat är rörlighetsdirektivets villkor tillämpliga på EES-medborgare som vill röra sig inom EU. EFTA-domstolen svarar för tolkningen av EES-avtalet och är förpliktigad att göra tolkningar av EES-rätten som är homogena med motsvarande bestämmelser i EU-rätten. I EFTA-domstolens domar om den fria rörligheten för EES-medborgare har den dock hittills funnit att *Zambrano*-doktrinen är omöjlig att överföra till EES-rätten. Skälet är att doktrinen uteslutande byggs upp av artikel 20 FEUF. Artikel 20 instiftar unionsmedborgarskapet för EU-medlemsstaternas nationella medborgare, men har inte någon motsvarighet i EES-avtalet. Den rättspraxis som grundar sig uteslutande på artikel 20 FEUF kan därför inte utsträckas till att gälla för EES-medborgare, som i övrigt omfattas av den fria rörlighetens regelverk på ett sätt som ligger mycket nära det som gäller för unionsmedborgare. *Zambrano*-doktrinen kan inte heller tillämpas på en tredjelandsmedborgare som har fått erkänd status som varaktigt bosatt i en EU-medlemsstat enligt direktiv 2003/109/EG. Doktrinen markerar därmed en tydlig differentiering mellan djupet i unionsmedborgarskapets *status* och den bredare tillämpligheten av den fria rörligheten för *personer*.

Ett annat stråk i den rättspraxis som utgår från artikel 20 FEUF är EU-domstolens avgörande i *Rottmann* från 2010 och ett antal efterföljande domar. *Rottmann*-doktrinen handlar om individens skydd i EU-rätten mot att berövas sin status som unionsmedborgare genom att hemmamedlemsstaten drar tillbaka dennes nationella medborgarskap. EU-domstolen har bekräftat medlemsstaternas kompetens att själva stadga sina respektive nationella medborgarskapsordningar. Det är upp till varje enskild medlemsstat att bestämma villkoren för naturalisering eller annat införlivande av en person i det nationella medborgarskapet. Dock är EU-rätten tillämplig på en medlemsstats *återtagande* av en individs nationella medborgarskap eftersom en förlust av nationellt medborgarskap också innebär en förlust av unionsmedborgarskapet. Även EU-stadgan om grundläggande rättigheter blir därför tillämplig på en medlemsstats återtagande av nationellt medborgarskap. Sådana processer måste vara förenliga med stadgans rättssäkerhetskrav samt den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen.

Rottmann-doktrinen utveckling visar unionsmedborgarskapets betydande rättskraft för aktivering av EU-stadgans skydd i situationer som inte gäller ett direkt utövande av den fria rörligheten. Den rättspraxis som utgår från artikel 20 FEUF syftar till att beskydda unionsmedborgarskapets hårda kärna, vilket medlemsstaternas nationella medborgare kan hävda i relation till deras hemmamedlemsstat. På samma sätt som *Zambrano*-doktrinen aktualiseras *Rottmann*-doktrinen helt utan att den fria rörligheten behöver ha utövats i det enskilda fallet. Mot bakgrund av detta diskuteras ibland möjligheten att med stöd av artikel 20 FEUF gå ännu längre bortom frågor om fri rörlighet och den inre marknaden för att använda unionsmedborgarskapet till att etablera nya konstitutionella djup i EU-rätten.

Att kanalisera EU:s värden genom unionsmedborgarskapet

Den före generaladvokaten vid EU-domstolen, Eleanor Sharpston har tillsammans med juristen Daniel Sarmiento argumenterat för att koppla samman unionsmedborgarskapets status enligt artikel 20 FEUF med skyddet för EU:s värderingar, däribland rättsstatens principer, som anges i artikel 2 FEU. Idén samstämmer med den som ursprungligen presenterades i en forskningsartikel av Armin von Bogdandy med flera om att det EU-rättsliga skyddet för unionsmedborgarskapets kärna borde inbegripa ett skydd även för grundläggande rättigheter. Det måste finnas en presumtion för att EU:s medlemsstater respekterar skyddet för rättsstaten och individens grundläggande rättigheter inom deras respektive jurisdiktioner. Om en medlemsstat systematiskt agerar på ett sätt som tydligt bryter mot dessa värden menar von Bogdandy att denna presumtion ska anses bruten. Ett exempel på detta är länder som Ungern och Polen som gått i en alltmer auktoritär riktning. I det läget måste EU agera för att skydda de unionsmedborgare som lever i dessa medlemsstater. Detta vore också att leva upp till vad som stadgas i artikel 9 FEU om att EU i all sin verksamhet ska ”respektera principen om jämlikhet mellan sina medborgare, som ska få lika uppmärksamhet från unionens institutioner,

organ och byråer.” Det finns därmed rättslig grund och potential för att använda unionsmedborgarskapet som ett redskap i EU:s värnande om artikel 2 FEU och rättsstatens principer. EU-domstolen har redan genom unionsmedborgarskapet upprätthållit viktiga rättsstatliga principer, såsom rätten till domstolsprövning i en transparent rättsprocess, vilket ofta framhålls i tolkningen av *Rottmann*-doktrinen. På detta sätt visar EU-domstolen att den ser en tydlig koppling mellan unionsmedborgarskapets innebörd och EU:s grundläggande värden. Det EU-rättsliga skyddet av kärnan i unionsmedborgarskapet kan och bör därför inbegripa skydd för mycket mer än bara rätten till fri rörlighet.

En annan praxisutveckling, som rättsvetaren Anastasia Iliopoulou-Penot pekat på, är trenden i EU-domstolens praxis att skapa ett slags ”digitalt medborgarskap” på EU-rättslig nivå. Detta sker på ett liknande sätt som rättsutvecklingen av det ursprungliga unionsmedborgarskapet, det vill säga genom EU-domstolens tongivande och dynamiska tolkningar. Avgöranden som exempelvis *Digital Rights Ireland* och *Telez* handlar om det starka EU-rättsliga skyddet för individens grundläggande rätt till privatliv både i förhållande till tunga aktörer på den digitala marknaden och till medlemsstaternas myndigheter. Här har EU-domstolen etablerat en hög skyddsstandard för individens grundläggande rättigheter som ska respekteras av alla digitala aktörer som verkar på den inre marknaden. Rättsskyddet som skapats i domstolens praxis avseende individens rättigheter på den digitala marknaden gäller dock alla personer som befinner sig inom EU:s territorium, både unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare. Idén om ett ”europeiskt digitalt medborgarskap” träffar därmed en betydligt bredare personkrets än enbart unionsmedborgare. Ett sådant grepp kan hänföras till den gamla Europatanken om en gemensam standard för grundläggande rättigheter som ska gälla för alla individer oavsett var de befinner sig inom EU:s territorium, vilket den före detta brittiska generaladvokaten vid EU-domstolen Francis Jacobs en gång uttryckte som *civis europeus sum*.

Sammantaget finns det flera dimensioner av unionsmedborgarskapet för EU att värna och utveckla. Att genom lagstiftning skapa direkta kopplingar mellan unionsmedborgarskapet och EU:s värden

och mål vore i nuläget en banbrytande utveckling inom EU-rätten. En sådan riktning skulle dock vara i linje med andra trender som redan finns i EU-domstolens praxis, vilka kan förstärkas genom antagande av ny EU-lagstiftning. Enligt artikel 25 FEUF får rådet genom enhälligt beslut i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter Europaparlamentets godkännande anta bestämmelser för att stärka eller komplettera unionsmedborgarskapets rättigheter. Fördragen tillhandahåller därmed processen för och förutser skapandet av fler substantiella rättigheter samt stärkandet av den befintliga rättsliga innebörden i unionsmedborgarskapet. Detta skulle kunna skapa ett nytt djup i unionsmedborgarskapets konstitutionella betydelse. Det vore också ett definitivt lösgörande från det förlegade synsättet att unionsmedborgarskapet enbart kan aktualiseras rättsligt genom utövandet av fri rörlighet.

Parallellt med frågan om unionsmedborgarskapets rättsliga innebörd lever frågan om *vem* som ska inkluderas i dess status, eller på annat sätt omfattas av dess rättigheter.

Vem ska inkluderas i unionsmedborgarskapet?

I kölvattnet av brexitomröstningen och sedermera Storbritanniens faktiska utträde ur EU, återuppväcktes en gammal diskussion om möjligheten till en ”autonom” status som unionsmedborgare. Med detta avses möjligheten att vara unionsmedborgare utan att vara nationell medborgare i någon EU-medlemsstat. I denna debatt har forskaren Oliver Garner fört fram argument för så kallade individuella medlemskap i EU, eller ”nationslösa unionsmedborgarskap.” Han menar att det är nödvändigt att göra unionsmedborgarskapet till en valbar, och därmed hållbar status på individnivå, oaktat en enskilds medlemsstats handlingar. Detta för att EU-domstolens uttalande om unionsmedborgarskapet som individens ”grundläggande status” ska kunna ha någon verklig betydelse. Under brexitprocessen argumenterade rättsvetaren Dora Kostakopoulou för att brittiska medborgare borde få bli ”associerade unionsmedborgare.” Grunden för detta skulle vara de rättigheter som enskilda briter rent faktiskt har förvärvat genom

utövandet av fri rörlighet inom EU som unionsmedborgare före Storbritanniens utträde. De rättsliga motargument som framförts mot autonoma eller associerade varianter av unionsmedborgarskapet har dock varit starka. Forskarna Dimitry Kochenov och Martijn van den Brink har pekat på att EU:s politik och lagstiftning skapas av valda representanter från medlemsstaterna. Det vore demokratiskt urholkande för EU-systemet om nationslösa unionsmedborgare fick rösta i val till Europaparlamentet och åtnjuta rättslig status enligt EU-rätten men inte fick rösta i nationella val i någon av medlemsstaterna. De skulle därmed inte delta i framväljandet av de regeringschefer och ministrar som representerar medlemsstaterna i EU. Om EU skulle acceptera associerade unionsmedborgarskap för enskilda briter som på individnivå vill ha en tillhörighet till unionen skulle man enligt detta resonemang samtidigt diskvalificera den brittiska demokratiska processen, som trots allt ledde fram till beslutet att lämna EU. Detta synsätt är också det som återspeglas i tolkningen av brexits konsekvenser för unionsmedborgarskapet som EU-domstolen nyligen gjort i domar som *EP* och *Silver*. EU-domstolen slog här fast att Storbritanniens utträde ur EU innebar en definitiv förlust av unionsmedborgarskapet för brittiska medborgare. Såsom fördragen är utformade går det inte att koppla bort nationellt medborgarskap i en EU-medlemsstat som grunden för individens unionsmedborgarskap. För detta skulle krävas att EU:s befintliga medlemsstater först företar fördragsändringar. Från och med den 1 februari 2020 är därför brittiska medborgare, om de inte har dubbelt medborgarskap i någon annan EU-medlemsstat, att betrakta som tredjelandsmedborgare. Forskaren Niamh Nic Shuibhne har dock argumenterat för en mer nyanserad hållning. Enligt henne bör briter inte ses som vilka tredjelandsmedborgare som helst, de är trots allt före detta unionsmedborgare. Detta, menar hon, borde ha betydelse för deras rättsställning i EU-rätten. När EU-domstolen har tolkat EES-avtalet har medborgare i EES-staterna befunnits ha en särställning jämfört med andra tredjelandsmedborgare, som ligger mycket nära det egentliga unionsmedborgarskapet. En liknande rättslig diskurs borde kunna föras avseende brittiska medborgare när utträdesavtalet mellan EU och Storbritannien ska tolkas och tillämpas, anser Nic Shuibhne.

Det rättsliga efterspelet till brexit har tydligt visat att för att bevara eller få status som unionsmedborgare måste en av två saker inträffa. Antingen att individen naturaliseras och förvärvar nationellt medborgarskap i en EU-medlemsstat, eller att den stat där individen är nationell medborgare går med i EU.

Att bli unionsmedborgare

Unionsmedborgarskapet är en *tilldelad* status. Den kan inte förvärfvas direkt i en process mellan individen och EU, utan är en biprodukt av att personen är eller blir nationell medborgare i en EU-medlemsstat. Detta följer av ordalydelsen i Artikel 20(1) FEUF: ”Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare.” Villkoren för hur en individ förvärvar nationellt medborgarskap, typiskt sett vid födseln eller genom naturalisering, är dock en nationell kompetens för EU:s medlemsstater att reglera i deras respektive medborgarskapslagar. I sin rättspraxis har EU-domstolen uttalat att denna nationella kompetens ska respekteras av EU. Dock har domstolen gjort vissa klargöranden. Dels, att den nationella kompetensen avseende medborgarskapslagstiftning alltid måste utövas i enlighet med medlemsstaternas förpliktelser enligt EU-rätten. Dels, att medlemsstaterna är skyldiga att ömsesidigt erkänna varandras rättsordningar för nationella medborgarskap. Principen om ömsesidigt erkännande, som följer av domen i *Micheletti*, är den kanske viktigaste EU-rättsliga principen av betydelse för unionsmedborgarskapets effektiva rättsverkan. Om unionsmedborgarskapet och dess rättigheter ska ha någon rättslig betydelse räcker det inte att vara unionsmedborgare enbart i relation till sin hemmamedlemsstat. Lika viktigt är att bli erkänd som en sådan i relation till alla EU:s medlemsstater. Därför är det en tvingande princip inom EU-rätten att varje medlemsstat måste erkänna en individs nationella medborgarskap om det utgivits i enlighet med en annan medlemsstats rättsordning.

Med den bakgrunden driver Europeiska kommissionen för närvarande en talan mot medlemsstaten Malta i det vid EU-domstolen pågående målet *Kommissionen mot Malta*. Genom sin nationella med-

borgarskapslagstiftning tillåter Malta att tredjelandsmedborgare förvärvar maltesiskt medborgarskap och därmed unionsmedborgarskap genom att göra investeringar i landet. Detta brukar kallas för investeringsmedborgarskap, eller ”golden citizenship”. Europeiska kommissionen hävdar att Malta bryter mot både unionsmedborgarskapets betydelse enligt fördragen och mot artikel 4(3) FEU, som stadgar medlemsstaternas förpliktelse att verka i enlighet med principen om lojalt samarbete. Detta då Maltas försäljning av nationella medborgarskap till individer utan en ”verklig koppling” till medlemsstaten också gör dessa individer till unionsmedborgare. Genom unionsmedborgarskapets rättighetsbärande kraft inom hela EU:s territorium påverkas därför alla andra EU-medlemsländer. På detta sätt kopplar Europeiska kommissionen i sin talan samman medlemsstaternas förpliktelse om lojalt samarbete med unionsmedborgarskapets princip om ömsesidigt erkännande av varandras nationella medborgarskapsordningar.

Om EU-domstolen ger Europeiska kommissionen rätt i denna rättsprocess kommer det betyda att EU-rätten tar ytterligare ett stort steg in i medlemsstaternas kompetens på medborgarskapsområdet. *Rottmann*-doktrinen har visat att EU-rätten ställer skarpa krav på medlemsstaterna avseende deras möjlighet att återta utgivna nationella medborgarskap. Av Europeiska kommissionens argumentation i *Kommissionen mot Malta* följer ofrånkomligen att även utgivandet av nationella medborgarskap måste komma inom EU-rättens tillämpningsområde. Varje beslut om naturalisering av en individ till nationellt medborgarskap i en medlemsstat måste då anses påverka alla andra EU-medlemsstater. På detta sätt skulle EU-rätten direkt utmana samtliga medlemsstaters kompetens att över huvud taget utforma deras nationella medborgarskapslagstiftning. Kravet om att det måste finnas en verklig koppling mellan individen och staten skulle förvisso, om Europeiska kommissionen är framgångsrik i sin talan mot Malta, kunna utgöra stommen för eventuella framtida EU-gemensamma kriterier för naturalisering av tredjelandsmedborgare. Vad som enligt EU-rätten kan sägas utgöra en verklig koppling mellan en individ och en medlemsstat, eller en individ och EU som territoriell helhet, måste då fyllas med mening. Sannolikt blir det svårt att uppnå enighet kring detta mellan medlemsstaterna.

Det kan naturligtvis finnas politiska och etiska skäl till att EU reagerar mot förekomsten av att enskilda medlemsstater erbjuder investeringsmedborgarskap, vilka ofta sammanfaller med förekomsten av pengatvätt och annan olaglig verksamhet. Frågan är ändå om det är önskvärt att EU-rätten ska få en sådan långtgående tillämplighet på medlemsstaternas respektive rättsordningar för nationellt medborgarskap. Det skulle vara en stor konsekvens av ett försök att komma till bukt med ett problem som trots allt är marginellt i det större sammanhanget. Som Martijn van den Brink har påpekat: på EU-nivå borde det anses vara ett större samhällsmässigt problem att det i dag lever miljontals tredjelandsmedborgare här som, trots att de kan sägas ha en verklig koppling till en viss medlemsstat genom långvarig bosättning, familjeband, arbete med mera, ändå inte har tillgång till nationellt medborgarskap och därmed inte heller till status som unionsmedborgare. Underinkluderingen i unionsmedborgarskapet på grund av att många medlemsstater uppställer mycket hårda villkor för naturalisering, borde diskuteras som mer av ett problem, menar van den Brink. Fenomenet överinkludering, å sin sida, exempelvis att vissa förmögna tredjelandsmedborgare kan köpa sig ett nationellt medborgarskap i medlemsstater som Malta eller Cypern borde anses vara ett relativt litet problem. Principiellt är det ändå förståeligt att det på EU-nivå uppfattas som provocerande att vissa medlemsstater exploaterar unionsmedborgarskapets attraktionskraft i form av status och rättigheter. Potentialen för att fördjupa unionsmedborgarskapets politiska och rättsliga innebörd för medlemsstaternas befolkningar urvattnas om statusen tillåts att lättvindigt säljas till köpstarka individer. Det är dock svårt att se hur Europeiska kommissionen ska kunna bli framgångsrik i sin talan utan att EU:s medlemsstater tvingas acceptera ytterligare intrång i deras nationella kompetens.

Med den migrationspakt som EU-medlemsstaterna nyligen överenskommit, kommer regleringen av den gemensamma asyl- och migrationspolitiken i högre utsträckning ske genom EU-förordningar (se Andrea Spehars kapitel i denna volym). I ljuset av detta kan det också finnas anledning att diskutera EU-gemensamma normer för naturalisering av tredjelandsmedborgare i medlemsstaterna. Därigenom skulle många av de miljontals tredjelandsmedborgare som lever i

EU:s medlemsländer kunna få en mer integrativ väg mot nationellt medborgarskap och således unionsmedborgarskapets ekonomiska och politiska rättigheter. Framförallt gäller detta möjligheten till politisk representation på europeisk nivå. Exempelvis skulle de antal år av bosättning i en EU-medlemsstat som krävs för naturalisering, som i dag varierar mellan 3–5 år i Sverige till 7–9 år i länder som Danmark och Österrike, kunna harmoniseras för att skapa mer likvärdiga förutsättningar för tredjelandsmedborgare att få tillgång till unionsmedborgarskapets status oavsett i vilken EU-medlemsstat de bor och verkar.

Som ett komplement eller alternativ till att EU-rätten får allt mer inflytande på medlemsstaternas respektive medborgarskapslagstiftning kan EU göra fler av unionsmedborgarskapets rättigheter tillgängliga för en bredare personkrets inom ramen för ett differentierat europeiskt samarbete. Detta utgör ännu ett argument för att stärka tillgången till den fria rörlighetens rättigheter för tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta inom EU.

Fri rörlighet för flera

Niamh Nic Shuibhne har påpekat att även om den fria rörligheten utgör en huvudaspekt av unionsmedborgarskapet gäller inte det omvända förhållandet. Det vill säga, rättigheter som är att hänföra till den fria rörligheten kan med fördel utvidgas till att omfatta fler personer än unionsmedborgare. Både fördragstexten, flera av EU:s associeringsavtal och frihandelsavtal med grannskapsländer samt EU-domstolens rättspraxis visar att rättigheter på den fria rörlighetens område redan har utsträckts till att gälla för fler personkategorier än enbart medlemsstaternas nationella medborgare. EU-domstolen har i sin tolkning av EES-rätten såväl som EU:s sektorspecifika avtal med Schweiz utsträckt det rättighetsskydd som den fria rörligheten ger till unionsmedborgare till att i princip gälla även för EES-medborgare och schweiziska medborgare. Genom EU:s starka associering med EES-staterna och Schweiz kan EES-medborgare respektive schweiziska medborgare sägas omfattas av den inre marknadens rättigheter och möjligheter i nästan samma utsträckning som unionsmedborgare

gör. Detta särskiljer EES-medborgare och schweiziska medborgare från övriga kategorier av tredjelandsmedborgare som är bosatta inom EU. Den senare gruppen möter större begränsningar till fri rörlighet än vad medborgarna från EES-staterna eller Schweiz gör.

I förhållande till unionsmedborgarskapet kan detta uppfattas på två sätt. Först, att unionsmedborgarskapet, på samma vis som den inre marknaden är öppen för externa deltagare, inbegriper ett slags öppenhet för att tredjelandsmedborgare i olika mån kan inkluderas i åtnjutandet av dess rättigheter. Omvänt kan sägas att regelverket för fri rörlighet för personer egentligen ska betraktas som helt frikopplat från ett beroende av unionsmedborgarskapets status. EU-rätten har redan och kan fortsatt utveckla den fria rörligheten till att omfatta fler personkategorier än enbart medlemsstaternas nationella medborgare. Stöd för den senare synen på fri rörlighet finns redan införlivat i rörlighetsdirektivets bestämmelser. Enligt direktivets villkor kan tredjelandsmedborgare i egenskap av att vara familjemedlemmar till en unionsmedborgare härleda en uppehållsrätt i en mottagande medlemsstat. Detta är också möjligt med stöd av arbetstagarförordningen 492/2011. En härledd uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare kan i vissa fall också åtnjutas i unionsmedborgarens hemmamedlemsstat. Detta framgår av EU-domstolens rättspraxis avseende primärrättens bestämmelser om fri rörlighet. Genom individuell association till en unionsmedborgare kan därmed en tredjelandsmedborgare komma att omfattas av långtgående rättigheter inom den fria rörlighetens regelverk. Dessa familjemedlemmar får på så vis en rättsställning som ligger mycket nära unionsmedborgarskapet.

Det är troligt att medlemsstaterna vill slå vakt om sin nationella kompetens avseende medborgarskapslagstiftning. Medlemsstaterna behåller då kontrollen över hur tredjelandsmedborgare kan förvärva deras respektive nationella medborgarskap och följaktligen status som unionsmedborgare. På EU-nivå kan man i stället söka förbättra möjligheten för inom EU bosatta tredjelandsmedborgare att utöva rätten till fri rörlighet för personer, oberoende av om de först har blivit nationella medborgare i en medlemsstat. EU står inför ett stort behov av kvalificerad arbetskraftsinvandring för att lösa sina innovationsut-

maningar. Därtill finns den demografiska utmaningen i form av höga pensionsavgångar. Av flera skäl borde tredjelandsmedborgare som redan är lagligt bosatta inom EU, ges bättre möjlighet att fritt röra sig på den inre marknaden.

Förbättringar av direktiv 2003/109/EG

Artikel 79(1) FEUF stadgar att ”Unionen ska utforma en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, [och] en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna...”. På denna grund har EU:s medlemsstater antagit direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (Danmark och Irland har dock rättsliga undantag från denna del av EU-rätten). Om EU-lagstiftaren antar de revideringsförslag av direktivet som Europeiska kommissionen nyligen lagt fram skulle det kunna få positiva konsekvenser. Bland annat skulle med tiden alla de miljoner ukrainska medborgare som för närvarande vistas inom EU på den grund att de getts tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet (direktiv 2001/55/EG) kunna förvärva status som ”varaktigt bosatta”. Denna status medför i sin tur rätten att utöva fri rörlighet mellan medlemsstaterna under skydd mot nationell diskriminering. I dagsläget räknas nämligen inte bosättningsstid på grund av tillfälligt skydd som tid som kan kvalificera en tredjelandsmedborgare för status som varaktigt bosatt. Ukrainska flyktingar kan därför inte omfattas av möjligheterna som direktiv 2003/109/EG ger tredjelandsmedborgare för tillgång till de ekonomiska och sociala rättigheter som den fria rörligheten medför. Därtill kan ukrainska medborgare enbart bli unionsmedborgare genom naturalisering till nationellt medborgarskap i en EU-medlemsstat, eller – vilket fortfarande ligger långt fram i tiden – att Ukraina görs till EU-medlem. Ur rättighetssynpunkt skulle i stället mycket kunna göras för ukrainska medborgare inom EU på lagstiftningsnivå, bland annat genom revideringen av direktiv 2003/109/EG.

Samtidigt har Europeiska kommissionens förslag till förbättringar

av direktiv 2003/109/EG kritiserats för att ändå inte tillräckligt skapa en verkningsfull rätt till fri rörlighet för tredjelandsmedborgare med nationella uppehållstillstånd i någon av EU:s medlemsstater. Även om den föreslagna revideringen antas är det påtagligt hur den fria rörlighetens regelverk är fördelaktigare för medlemsstaternas egna medborgare. Ett exempel är att en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare först måste uppnå fem år av laglig bosättning i en första medlemsstat för att där kunna ansöka om status som varaktigt bosatt. Detta ger i sin tur en rätt att utöva fri rörlighet till en andra medlemsstat men statusen som sådan kan inte direkt överföras till att gälla i en andra medlemsstat, utan måste förvärfvas även där genom varaktig bosättning. Detta påverkar möjligheten för tredjelandsmedborgaren att uppnå familjesammanföring med familjemedlemmar som kommer utifrån EU, vilket kan antas ha en avskräckande effekt på tredjelandsmedborgares benägenhet att använda sig av den fria rörligheten. Forskaren Steve Peers har därför uttryckt att den rätt till fri rörlighet som en tredjelandsmedborgare kan uppnå genom revideringen av direktiv 2003/109/EG är ett slags ”poundshop free movement”: en billig imitation av den fria rörlighet som gäller för unionsmedborgare och EES-medborgare. Fördragen ger dock inte anledning att begränsa den fria rörligheten för tredjelandsmedborgare inom EU, utan talar tvärtom om målet om ”att underlätta fri rörlighet för personer.” Om den fria rörligheten utvidgas till att omfatta fler personer, utvidgas också tillgången till det EU-rättsliga skyddet för grundläggande rättigheter, som utövandet av fri rörlighet aktiverar för individen.

Fri rörlighet och EU-stadgans skydd för grundläggande rättigheter

Genom utvidgningen av den fria rörligheten till att på ett likvärdigt sätt gälla för såväl EES-medborgare som för unionsmedborgare har även skyddet för grundläggande rättigheter i EU-stadgan blivit tillämplig på fler personer. EU-domstolen har här kopplat samman ett lagligt utövande av fri rörlighet med rättighetsskyddet som ska gälla inom EU:s område för frihet, säkerhet och rättvisa. Detta framgår av

EU-domstolens avgöranden i *Petruhhin*, som avsåg en unionsmedborgare, respektive *IN*, som avsåg en EES-medborgare.

Petruhhin gällde en estnisk medborgare som var eftersökt i Ryssland för en straffrättslig process om olaga narkotikahandel. Petruhhin påträffades i Lettland, som av Ryssland fick en begäran om utlämning av honom. En lettisk domstol begärde då ett förhandsavgörande från EU-domstolen angående vilken betydelse det hade att Petruhhin var en unionsmedborgare från en annan medlemsstat som befann sig i en situation av fri rörlighet till Lettland. I sitt avgörande fann EU-domstolen inte att unionsmedborgarskapets status som sådant kunde aktivera tillämpligheten av EU-stadgan om grundläggande rättigheter. Det finns i rådande rättsläge inte någon direkt koppling mellan att inneha status som unionsmedborgare enligt artikel 20 FEUF och en aktivering av EU-stadgans skydd. Däremot utgjorde risken att bli utlämnad till tredjeland i en mottagande medlemsstat en avskräckande begränsning i utövandet av den fria rörligheten enligt artikel 21 FEUF. Genom aktiveringen av bestämmelserna om fri rörlighet blev EU-rätten tillämplig i Petruhhins fall och EU-stadgans rättssäkerhetskrav för en utlämning skulle därmed efterföljas. Konkret betydde detta att en utlämning till tredjeland inte fick ske om det fanns risk för en kränkning av individens rättigheter i artikel 19 i EU-stadgan. Bestämmelsen anger att ingen ”får avlägsnas, utvisas eller utlämnas till en stat där han eller hon löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling.”

I den efterföljande domen i *IN* fastställde EU-domstolen att även EES-medborgare omfattas av samma skydd för grundläggande rättigheter som unionsmedborgare när de befinner sig i en situation av fri rörlighet till en mottagande EU-medlemsstat och riskerar att utlämnas till tredjeland. Det skydd som ansågs gälla för unionsmedborgaren Petruhhin enligt artikel 21 FEUF i kombination med EU-stadgan, överfördes alltså till EES-rättens system för fri rörlighet för personer. Som Christian Franklin och Halvard Haukeland Fredriksen påpekat markerar EU-domstolen i *IN*, som avsåg en isländsk medborgare som befann sig i Kroatien och riskerade utlämning till Ryssland, att EES-medborgarskapet är ett slags ”differentierat unionsmedborgarskap.”

EES-medborgares rättsställning hamnar så nära som det är möjligt unionsmedborgarskapet när det gäller skyddet för grundläggande rättigheter under utövande av fri rörlighet inom EU:s område för frihet, säkerhet och rättvisa.

I både Petruuhhin och IN var dock ett faktiskt och lagligt utövande av den fria rörligheten avgörande för EU-stadgans tillämplighet. Det är inte unionsmedborgarskapets status som ensamt aktiverar EU-stadgans skydd. Omvänt kan man säga att unionsmedborgarskapets status inte heller ”behövs”, då skyddet för grundläggande rättigheter kan säkerställas av EU-rätten för alla personer som befinner sig i ett lagligt utövande av fri rörlighet till en mottagande medlemsstat. Detta är välmotiverat utifrån artikel 3(2) FEU som säger att ”Unionen ska erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras...” Formuleringen ger ytterligare stöd för varför man bör skilja på unionsmedborgarskapets status och regelverket för den fria rörligheten, vilket lättare kan omfatta även tredjelandsmedborgare.

En större europeisk gemenskap med differentierade unionsmedborgarskap

I sin nuvarande konstruktion i fördragen kan unionsmedborgarskapet inte frikopplas från ett innehav av nationellt medborgarskap i en EU-medlemsstat. Diskussionen bör därför fortgå avseende hur den fria rörlighetens möjligheter och dess medföljande rättighetsskydd genom EU-stadgan kan utsträckas till en ännu bredare personkrets. Det finns rättsliga förutsättningar för att geografiskt utvidga flera kategorier av EU:s rätts- och politikområden, däribland den inre marknaden, till att omfatta mer än bara EU-medlemsstaternas territorier. Om just den geografiska utvidgningen av den inre marknaden skriver Marja-Liisa Öberg i *Europaperspektiv* 2023. Öberg menar att integrationen av länder i grannskapsområdet, genom inkludering i den inre marknads större regelverk, kan utgöra ett alternativ till medlemskap såväl som en god förberedelse för fullvärdigt medlemskap. Med undantag för EES-avtalet och de sektoriella avtalen mellan

EU och Schweiz innehåller dock dessa associeringsavtal och frihandelsavtal, som dem med Turkiet och Ukraina, som regel betydande undantag avseende just den fria rörligheten för personer. Exempelvis har turkiska medborgare ingen direkt rätt till fri rörlighet för personer till eller inom EU, men när de väl uppnått laglig bosättning som arbetstagare i en EU-medlemsstat skyddas de till viss del av det regelverk som gäller för EU-arbetstagare enligt artikel 45 FEUF. Detta i enlighet med EU-domstolens tolkningar av EEG-Turkiet-avtalet, exempelvis i domen *Ziebell*.

Beroende på hur stark förbindelse som EU önskar ha med en viss associerad stat, återspeglar associeringsavtalen därmed olika starka silhuetter av det egentliga unionsmedborgarskapet. De rättigheter som EES-avtalet skapar för EES-medborgare är genom både EU-domstolen och EFTA-domstolens tolkningar de som starkast efterliknar rätten till fri rörlighet som gäller för unionsmedborgare. När det gäller EES-staterna har därmed deras eventuella behov av att bli reella EU-medlemsstater blivit nästan obefintligt tack vare deras mycket starka anknytning till den inre marknaden.

Man kan tänka sig en utveckling av fler och olika slags differentierade unionsmedborgarskap, vilka kan omfatta medborgare i stater i den större europeiska gemenskap som exempelvis Frankrikes president Emmanuel Macron efterlyser mellan EU och övriga grannskapsländer. I en rapport beställd av den franska respektive tyska regeringen om möjligheter för att reformera EU framläggs förslag om ett europeiskt samarbete på fyra olika integrationsnivåer. I den innersta kretsen skulle de tätast sammanslutna EU-medlemsstaterna samverka. Här skulle de mest djupgående samarbetena finnas, såsom Schengen och euron. Denna fördjupade integrationsnivå skulle omgärdas av en andra krets i vilken samtliga övriga EU-medlemsstater skulle ingå. Dessa två innersta kretsar skulle tillämpa unionsmedborgarskapet som en gemensam status för sina nationella medborgare och vara starkt integrerade genom den inre marknaden.

I en tredje krets skulle associerade stater, såsom EES-staterna, Schweiz och möjligen Storbritannien finnas. Dessa stater skulle ha tillgång till den inre marknaden och rätten till fri rörlighet för personer, men inte till unionsmedborgarskapet i formell mening. Omvänt

skulle de också ha mindre inflytande och förpliktelser avseende andra policyområden. I den fjärde och yttersta kretsen, kallad the "European Political Community", skulle övriga associerade stater, inklusive kandidatländer som Ukraina och Moldavien finnas. Denna bredare europeiska gemenskap skulle vara knuten till EU genom bilaterala samarbeten inom ömsesidigt viktiga geopolitiska områden såsom säkerhet, energi och klimat samt genom frihandelsavtal.

Oavsett hur EU utvecklar sina relationer i grannskapsregionen skulle EU-rätten redan i dag kunna göra mer för att utsträcka den fria rörlighetens möjligheter och rättsliga skydd till de tredjelandsmedborgare som långvarigt bor och verkar i någon av EU:s medlemsstater. Genom frikopplandet av den fria rörligheten från unionsmedborgarskapet öppnas samtidigt möjligheten till att fördjupa andra dimensioner av unionsmedborgarskapet av betydelse för de medlemsstater som önskar ett starkare, integrativt EU-samarbete. En fördjupad rättslig innebörd av unionsmedborgarskapet, knuten till EU:s värden och respekten för rättsstatens principer, borde då vara en påtaglig del av det tätare integrativa samarbetet. Skyddet för rättsstatens principer bör här kanaliseras genom unionsmedborgarskapet för att EU ska vara en trovärdig fackelbärare för denna grundläggande värdering.

Stärk integrationen av tredjelandsmedborgare och skapa nya djup i unionsmedborgarskapet

EU:s målsättningar knutna till olika deviser om "Europas folk" bör inkludera en större krets personer än bara EU-medlemsstaternas nationella medborgare. Det finns möjlighet att utsträcka tillgången till den fria rörligheten till en vidare personkrets samtidigt som unionsmedborgarskapet används för att skapa nya konstitutionella djup i EU-rätten. I ett framtida mer differentierat europeiskt samarbete bör den rättsliga innebörden och effekten av unionsmedborgarskapet fördjupas och stärkas i de inre kretsarna av EU:s integration. Konkret bör EU slå vakt om de politiska rättigheterna knutna till unionsmedborgarskapet samt bejaka dess status som ett verktyg för att kanalisera EU-gemensamma värden.

För inkludering av en ny medlemsstats befolkning i unionsmedborgarskapets status bör det av medlemsstaten krävas långtgående EU-integration och respekt för rättsstatens principer. Däremot kan tillgången till den inre marknaden fortsatt breddas till en större mängd associerade stater och kandidatländer i de vidare samarbetskretsarna. På motsvarande sätt kan den fria rörligheten för personer, med tillhörande skydd mot diskriminering på nationell grund och aktivering av EU-stadgan, breddas till fler av de miljontals tredjelandsmedborgare som i dag är lagligt bosatta inom EU. Som ett led i detta bör Europeiska kommissionens förbättringsförslag av direktiv 2003/109/EG antas. Om EU-rätten gör mer för att integrera varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare genom att stärka deras ställning på den inre marknaden kan medlemsstaterna fortsatt behålla sin nationella kompetens avseende vem som får bli nationell medborgare och därmed unionsmedborgare.

I ingressen till FEUF stipuleras att EU:s medlemsstater vill stärka skyddet för fred och frihet och uppmana ”de övriga folk i Europa som bekänner sig till samma ideal att ansluta sig till deras strävanden”. Detta uttalande i sig skulle kunna vara utgångspunkten för en vidare diskussion om möjligheten till en autonom, nationslös status som unionsmedborgare. Mer troligt och konstruktivt vore att i stället ta uttalandet som grund för att underlätta integrationen av varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare på den inre marknaden. Samtidigt skulle en fördjupad rättslig innebörd av unionsmedborgarskapet vara en morot för medborgare i kandidatländerna att arbeta för ett EU-medlemskap som för dem skulle innebära ett förvärvande av denna individuella status.

Källor och litteratur

Innevarande kapitel bygger till stor del på mitt avhandlingsarbete, som publicerats som en monografi, *EU citizenship at the edges of freedom of movement*, Hart Publishing, 2020. Avseende tredjelandsmedborgare som kan härleda en uppehållsrätt i egenskap av vårdnadshavare till barn som är unionsmedborgare har jag skrivit i artikeln ”Who

cares? caregivers' derived residence rights from children in EU free movement law" (*Common Market Law Review* 57:2, 2020).

I tidigare upplagor av *Europaperspektiv* finns många intressanta bidrag som berör unionsmedborgarskapet såsom Hedvig Bernitz, som 2012 skrev "Anhöriginvandring – kan en sammanhållen EU-politik byggas utifrån unionsmedborgarskapet?" och Anna-Sara Lind, som 2015 skrev om "EU-medborgarnas sociala rättigheter". Se även Anna Söderstens bidrag "Rättsstatskrisen: EU i limbo mellan federalism och flexibel integration", i *Europaperspektiv* 2022 samt Marja-Liisa Öbergs "Inre marknadens gränser i och utanför Europa" i *Europaperspektiv* 2023. Marise Cremona och Niamh Nic Shuibhne skriver om liknande frågor i "Integration, membership and the EU neighbourhood" (*Common Market Law Review* 59: 81, 2022).

För den som är intresserad av forskningsläget inom rättsvetenskapen om unionsmedborgarskapet rekommenderas Dimitry Kochenovs stora antologi *EU citizenship and federalism: the role of rights*, Cambridge University Press, 2017. Där återfinns texter som hänvisas till i innevarande kapitel av Eleanor Sharpston och Daniel Sarmiento samt Eleanor Spaventa.

De senaste tendenserna inom den rättsvetenskapliga forskningen fångas upp i Daniel Thym och Dora Kostakopoulous antologi *Research handbook on European Union citizenship law and policy*, Edward Elgar, 2022. Daniel Thym, Martijn van den Brink samt Christian Franklin och Halvard Haukeland Fredriksens bidrag där hänvisas till i innevarande kapitel.

För möjligheterna att förbättra villkoren för inom EU varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare hänvisas till "Editorial comments: who are the "peoples of Europe"?" (*Common Market Law Review* 60:2, 2023). Steve Peers har på sin blog *EU Law Analysis* skrivit om direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

Om början på eventuella EU-gemensamma normer för naturaliseringskrav, se Martijn van den Brinks "Revising citizenship within the European Union: is a genuine link requirement the way forward?" (*German Law Journal* 23, 2022).

För möjligheten att koppla unionsmedborgarskapet till ett effektivt skydd för grundläggande rättigheter i EU-rätten hänvisas till Armin

von Bogdandy m.fl. ”Reverse Solange: protecting the essence of fundamental rights against EU member states” (*Common Market Law Review* 49:2, 2012).

Marie-Pierre Granger skriver om praktiska hinder till fri rörlighet för unionsmedborgare inom EU i antologikapitlet ”The civil right to free movement: the beating heart of European Union citizenship?” i de Vries m.fl.(red.) *Civil rights and EU citizenship: challenges at the crossroads of the European, national and private spheres*, Edward Elgar, 2018.

Sandra Mantu och Paul Minderhoud skriver om försämringen i unionsmedborgares tillgång till sociala rättigheter i mottagande medlemsstater i artikeln ”Struggles over social rights: restricting access to social assistance for EU Citizens” (*European Journal of Social Security* 25:1, 2023). Se även Charlotte O’Briens artikel ”The great EU citizenship illusion exposed: equal treatment rights evaporate for the vulnerable”(*European Law Review* 46:6, 2021). Michael Dougans analys om östudvidgningen; ”A spectre is haunting Europe... free movement of persons and the eastern enlargement” finns i Hillion (red.), *EU Enlargement: A Legal Approach* (Hart Publishing 2004).

Om förlust av unionsmedborgarskapet skriver jag i ”Stateless union citizens in a nationality conundrum: EU law safeguarding against broken promises” (*European Constitutional Law Review* 18, 2022). Särskilt om brittiska medborgares förlust av status som unionsmedborgare skriver Niamh Nic Shuibhne i ”Protecting the legal heritage of former union citizens: EP v. Préfét du Gers” (*Common Market Law Review* 60:2, 2023).

Gällande möjligheterna för ett autonomt eller associerat unionsmedborgarskap hänvisas till Oliver Garner, ”The existential crisis of citizenship of the European Union: the argument for an autonomous status” (*Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 20, 2018) och Dora Kostakopoulou, ”Scala civium: citizenship templates post-Brexit and the European Union’s duty to protect EU citizens” (*Journal of Common Market Studies* 56, 2018). För argumenten mot ett sådant autonomt unionsmedborgarskap hänvisas till Martijn van den Brink och Dimitry Kochenov, ”Against associate EU citizenship” (*Journal of Common Market Studies* 57, 2019).

Anastasia Iliopoulou-Penot har skrivit om det digitala europeiska medborgarskapet i artikeln ”The construction of a European digital citizenship in the case law of the Court of Justice of the European Union” (*Common Market Law Review* 59:4, 2022).

För aktuella förslag om hur ett differentierat europeiskt samarbete, med fyra olika integrationsnivåer skulle kunna se ut, se *Report of the Franco-German working group on EU institutional reform*, ”Sailing on high seas: reforming and enlarging the EU for the 21st Century” (2023).

Rättsfall

Mål C-181/23, *Kommissionen mot Malta* (ej avslutat)

Mål C-499/21 P, *Silver m.fl. mot Rådet*, EU:C:2023:479

Mål C-673/20, *Préfet du Gers och Institut National de la Statistique och des Études Économiques (EP)*, EU:C:2022:449

Mål C-897/19 PPU, *Ruska Federacija (IN)*, EU:C:2020:262

Mål C-203/15, *Tele2 Sverige*, EU:C:2016:970 Mål

C-182/15, *Petruhhin*, EU:C:2016:630

Mål C-650/13, *Delvigne*, EU:C:2015:648

Mål C-333/13, *Dano*, EU:C:2014:2358

Mål C-293/12, *Digital Rights Ireland* och *Seitlinger m.fl.*, EU:C:2014:238

Mål C-34/09, *Zambrano*, EU:C:2011:124

Mål C-371/08, *Ziebell*, EU:C:2011:809

Mål C-135/08, *Rottmann*, EU:C:2010:104

Mål C-456/02, *Trojani*, EU:C:2004:488

Mål C-184/99, *Grzelczyk*, EU:C:2001:458

Mål C-369/90, *Micheletti m.fl. mot Delegación del Gobierno en Cantabria*, EU:C:1992:295

Generaladvokat Francis Jacobs förslag till avgörande i mål C-168/91, *Konstantinidis mot Stadt Altensteig och Landrat samt Calw*, EU:C:1992:504 (civis europeus sum)

Förbättrade arbetsvillkor och utrymmet för solidaritet mellan arbetstagare

Ett perspektiv på medborgarskap i ett föränderligt EU

av Ann-Christine Hartzén

Rysslands krig mot Ukraina har knappast undgått någon och såväl EU som en stor del av EU:s medborgare har på olika sätt agerat till stöd för Ukraina och dess invånare. Ukraina stöttas med både materiel för att försvara sig i kriget och hjälpinsatser för dess invånare på flykt inom Ukraina och till EU:s medlemsstater. Stödet till Ukraina initierades snabbt efter den ryska invasionen. Redan i februari 2022 beslutades om ekonomiska sanktioner gentemot Ryssland och katastrofbistånd till Ukraina. I början av mars 2022 aktiverade EU direktivet om tillfälligt skydd för att kunna erbjuda människor på flykt från Ukraina uppehållstillstånd samt snabb och effektiv tillgång till utbildning och arbetsmarknad inom EU. Utvidgning av sanktioner mot Ryssland och olika former av stödpaket till Ukraina har skett kontinuerligt sedan dess. Det ekonomiska, politiska och humanitära stöd som EU och medborgare i EU:s medlemsstater stått bakom gentemot Ukraina kan ses som ett tydligt uttryck för solidaritet. I och med att Ukraina och Moldavien gavs status som kandidatländer för medlemskap i EU i juni 2022 blir det av vikt att reflektera över frågan om solidaritet mellan medborgare från olika medlemsstater i EU i ett mer långsiktigt perspektiv. Frågan om solidaritet mellan medborgare från olika medlemsstater i EU har historiskt sett varit omtvistad. Forskare såsom Reza Banakar, Bruno de Witte, Sacha Garben, Eleni

Karageorgiou, Helle Krunke m.fl., och Andrea Sangiovanni har på olika sätt diskuterat i vilken mån utvecklingen av EU-rätten kan anses bidra till att främja eller underminera utrymmet för sådan solidaritet.

Jag har tidigare diskuterat svenska fackliga organisationers inställning, under processen för att anta direktiv (EU) 2022/2041 om tillräckliga minimilöner (minimilönedirektivet), i relation till frågan om solidaritet mellan arbetstagare i olika medlemsstater. Diskussionerna som föregick minimilönedirektivet belyser tydligt hur svår frågan om solidaritet mellan medborgare från olika medlemsstater är i en union med stort fokus på handel. Detta direktiv är dessutom föremål för en pågående rättslig process där Danmark har väckt talan om ogiltighet inför EU-domstolen. Frågan rör reglering av villkor för arbetstagare, men är ändå en fråga som har indirekt betydelse för EU:s medborgare i ett bredare perspektiv eftersom arbetsvillkor och arbetsförhållanden i stor utsträckning också speglar levnadsförhållanden i ett land. EU:s sociala målsättningar innefattar sedan dess grundande att eftersträva förbättrade levnadsvillkor för dess invånare. Historiskt har EU:s sociala ambitioner hanterats på olika sätt, men över tid har de initiativ som tagits kanske främst handlat om att förbättra arbetsvillkor och arbetsförhållanden. Sådana initiativ har skett på olika sätt och även varit föremål för olika former av intressekonflikter i relation till utvecklingen av EU:s inre marknad och vikten av fri rörlighet för företag i strävan efter ekonomisk utveckling och att minska handelshinder mellan medlemsstaterna.

Detta kapitel avser dels att beskriva och förklara EU:s utmaningar i fråga om att bygga solidaritet mellan medborgare från olika medlemsstater, dels att diskutera hur EU kan agera för att mildra dessa utmaningar. Frågan som kapitlet avser besvara är: Hur kan eller bör EU agera för att säkerställa att solidariteten mellan medborgare från olika medlemsländer, specifikt i rollen som arbetstagare, kan bevaras? Särskilt om fler medlemsstater ansluter och skillnaderna i levnadsförhållanden och arbetsvillkor förväntas öka än mer.

Trots att minimilönedirektivet för närvarande är föremål för en ogiltighetstalan är detta direktiv unikt i sin karaktär och innehåller vad som kan anses vara en ny form av regleringsteknik inom det arbetsrättsliga området i EU-rätten. I direktivet anges vissa målsättningar

och krav som enbart riktas till de medlemsstater där minimilön regleras i lagstiftning. Dessa artiklar i direktivet är inte tillämpliga för medlemsstater där minimilön regleras i kollektivavtal. Istället är utgångspunkten i direktivet att kollektivavtalsreglering i sig säkerställer tillräckliga minimilöner och därmed behövs inte minimikrav för de medlemsstater vars regleringsmodell bygger på kollektivavtal. Därför tjänar detta direktiv som ett gott exempel.

För att förstå de solidaritetsutmaningar som EU har att hantera samt det unika med minimilönedirektivet krävs dock en återblick med en diskussion hur dessa utmaningar har uppstått. Därför kommer kapitlet först beskriva de konstraster och spänningar som följer av att EU:s målsättningar inom det socialpolitiska området och EU:s kompetens och behörighet att vidta åtgärder inte är helt samstämmiga. Detta kommer att beskrivas genom en historisk återblick kring hur EU:s strategi inom det socialpolitiska området har pendlat mellan olika grader av aktivitet och initiativ. Med den delen som grund fortsätter diskussionen vidare till frågan om EU:s utvidgningar. Här diskuteras hur ökade skillnader i både arbetsvillkor och regleringsmodeller för arbetsmarknaden mellan olika medlemsstater har skapat spänningar och bidragit till utmaningar i att bygga solidaritet mellan medborgare från olika länder i EU. Kapitlet tar därefter upp hur utmaningarna rörande EU:s sociala ambitioner och bristande förmåga att generera solidaritet mellan medborgare från olika medlemsstater kulminerade under hanteringen av finanskrisen och tydliggjordes i och med brexit. Utvecklingen efter finanskrisen och därefter brexit skapade en grund för att möjliggöra ett initiativ rörande tillräckliga minimilöner i EU och bakgrunden till detta direktiv blir därför föremål för nästa avsnitt i kapitlet. Därefter diskuteras direktivets utformning och hur det kan anses vara en ny form av regleringsteknik. Avslutningsvis innehåller kapitlet förslag på vägar framåt för att EU ska kunna hantera framtida utmaningarna i att främja solidaritet mellan medborgare, specifikt arbetstagare. Särskilt i en tid när EU förväntas växa och skillnaderna mellan medlemsstaterna riskerar att öka i fråga om både levnads-, arbetsvillkor och modeller för arbetsmarknadsreglering.

Att främja social utveckling i en handelsunion skapar utmaningar

När grunden lades för den union vi nu känner som EU, i form av de Europeiska gemenskaperna (EG) genom först Europeiska kol- och stål-gemenskapen (EKSG) år 1952 och sedan Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) och Europeiska atomenergigemenskapen (EURATOM) år 1958, var syftet med gemenskapen kortfattat att genom en mer integrerad handel mellan medlemsstaterna undvika risken att dessa länder återigen skulle inleda krig med varandra. Handel och ekonomisk rörlighet var dock inte de enda målsättningarna som definierades i de grundande fördragen. Redan 1952 i artikel 2.1 i EKSG-fördraget angavs målsättningen att utveckla sysselsättning och förbättra levnadsförhållanden för invånarna. Artikel 3 i samma fördrag etablerade förbättrade arbetsvillkor och levnadsstandard för arbetstagare som del i syftet med gemenskapens institutioner. I utvecklingen av policy för kol- och stålindustrin var också förändringarnas konsekvenser för arbetstagarna viktiga. Dessa utmaningar skulle hanteras genom en aktiv arbetsmarknadspolitik och omställningsmöjligheter. Målsättningar för ekonomisk och social utveckling har med andra ord funnits med i gemenskapens konstruktion från början. I sin bok om europeisk arbetsrätt från 2009 diskuterade Brian Bercusson ingående hur ekonomiska och sociala mål fått olika tyngd och fokus under olika perioder i utvecklingen av gemenskapsrätten.

Redan vid upprättandet av EEG tonades de sociala målsättningarna ned och ekonomiska mål med en gemensam marknad sattes i fokus. Romfördraget från 1958 innehöll visserligen socialpolitiskt inriktade artiklar, men de var snävt definierade och föranledde inledningsvis endast lagstiftning avseende fri rörlighet för arbetstagare. Att artikel 119 i Romfördraget etablerade likalöneprincipen för kvinnor och män kan förvisso ses som en tydligt socialpolitiskt inriktad artikel, men skälet att den infördes grundades i ekonomiska intressen och protektionism. Den franska regeringen ville helt enkelt freda sin inhemska textilindustri från låglönekonkurrens från belgiska kvinnliga arbetare och drev därför på för att få igenom denna likalöneprincip. Med andra ord hade EEG initialt fokus på ekonomiska aspekter av

den gemensamma marknaden. Den tongivande inställningen var att en mer integrerad marknad med ekonomisk tillväxt på sikt skulle medföra positiva effekter även för sociala frågor som arbetsvillkor och levnadsförhållanden. Därför fanns inga behov av initiativ inom området. Förvisso finansierade den europeiska socialfonden program för omskolning och migration för bland annat italienska arbetstagare som hade drabbats av arbetsbrist. Syftet var dock snarare ekonomiskt än socialpolitiskt eftersom initiativet byggde på att underlätta fri rörlighet på så sätt att arbetstagare som drabbats av arbetsbrist skulle kunna använda den fria rörligheten för att komma i arbete på annat håll där det fanns behov av arbetskraft. Med andra ord var det ett sätt att främja fri rörlighet och den gemensamma marknaden.

Utvecklingen under 1960-talet och tidiga 1970-talet med ökande sociala klyftor, studentprotester, strejker och framväxande strukturer för fackligt samarbete på gemenskapsnivå gav upphov till ett ändrat synsätt inom gemenskapens institutioner. Inom institutionerna, främst Europeiska kommissionen, men i viss mån även Europaparlamentet och Europeiska rådet, lyftes vikten av att fokusera mer på sociala aspekter. Detta för att gemenskapen inte skulle ses som ett samarbete som endast gynnade de som hade möjlighet att dra fördel av den gemensamma marknadens ekonomiska vinster. Ett visst missnöje med avsaknaden av socialpolitiska initiativ framkom också i dialogen med de tilltänkta nya medlemsstaterna, Storbritannien, Irland, Danmark och Norge under 1970-talets början. Därtill kom att både Tyskland och Frankrike fick nya regeringar, vilka påverkade utvecklingen på olika sätt. Den tyska regeringen hade starka intressen av att driva på utvecklingen av socialpolitik och arbetsrätt på gemenskapsnivå. Tvärtemot den franske presidenten Charles de Gaulle, som motarbetat mycket av arbetet med europeisk integration, kom hans efterträdare att inta en betydligt mer positiv inställning till initiativ på gemenskapsnivå. Den tyska ambitionen och den förändrade franska attityden i kombination med att det inom gemenskapens institutioner identifierats ett behov av att utveckla och förbättra socialpolitiska aspekter, inklusive arbetsrättsliga villkor lade grunden för det sociala aktionsprogrammet från 1974. De huvudsakliga målsättningarna i programmet var att uppnå full sys-

selsättning, förbättrade levnads- och arbetsförhållanden samt att i högre utsträckning involvera arbetsmarknadens parter i gemenskapens beslut rörande ekonomisk och socialpolitik. Den begränsade kompetensen inom det socialpolitiska området medförde dock att de direktiv som antogs i syfte att förverkliga programmet baserades på artikel 100 EEG-fördraget (nuvarande artikel 115 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF). Denna rättsliga grund gav gemenskapen befogenhet att med enhällighet anta lagstiftning för att harmonisera nationell lagstiftning i syfte att säkerställa den inre marknadens funktion. Strategin var med andra ord en klar indikation på att utvecklingen av den inre marknaden och den socialpolitiska utvecklingen i gemenskapen har en tydlig koppling och behöver balanseras mot varandra. Med andra ord kan EU:s ekonomiska och sociala målsättningar med tillhörande policy ses som två sidor av samma mynt. Båda sidorna av myntet behövs och när tyngden av ena sidan blir för stor uppstår till slut ett behov av att skifta balansen med olika former av åtgärder som kan öka vikten på andra sidan av myntet.

När Storbritanniens konservativa regering tillträdde 1979 upphörde dock möjligheterna att få igenom ytterligare förslag med betydelse för socialpolitik och arbetsrätt. Den rättsliga grunden krävde enhällighet och Storbritannien kunde därmed lägga in veto. Detta medförde behov av en ändrad strategi. Den europeiska socialfonden fick en utökad budget till olika former av stödpaket för arbetstagare som drabbades av negativa konsekvenser till följd av utvecklingen av den inre marknaden. Det svåra ekonomiska läget och recessionen medförde dock att de finansiella resurserna i socialfonden var långt ifrån att täcka de behov som fanns. Inom Europeiska kommissionen påbörjades arbetet med att föreslå fördragsförändringar för att skapa bättre förutsättningar att färdigställa den inre marknaden inom gemenskapen. I detta arbete föddes idén om att införa kvalificerad majoritet för att anta lagstiftning med syfte att främja den inre marknadens funktion samt för lagstiftning inom socialpolitik och arbetsrätt. Dessa tankar genomfördes också när enhetsakten antogs 1986 med den nya artikeln 100A EEG-fördraget (numera artikel 114 FEUF), som gav utrymme för att med kvalificerad majoritet anta rättsakter för harmonisering av nationell lagstiftning i syfte att gagna den inre

marknadens funktion. Den skeptiska brittiska regeringen fick dock igenom vissa begränsningar i artikeln. Ett andra stycke lades till där det angavs att frågor om skatter, fri rörlighet för personer och anställdas rättigheter och intressen var undantagna från möjligheten till beslut baserade på kvalificerad majoritet. Genom enhetsakten infördes även artikel 118A i EEG-fördraget (numera ingår detta som en del i artikel 153 FEUF). Denna artikel gav gemenskapen behörighet att med kvalificerad majoritet anta minimilagstiftning rörande förbättringar, särskilt avseende arbetsmiljö, i fråga om arbetstagares hälsa och säkerhet. Med denna artikel som grund antogs sedermera arbetstidsdirektivet, vilket av EG-domstolen (numera EU-domstolen) också konstaterades ha antagits på korrekt rättslig grund i avgörandet av Storbritanniens ogiltighetstalan rörande direktivet.

Storbritanniens motsträvighet avseende arbetsrättsliga frågor inom gemenskapen resulterade också i att tankar om andra sätt att driva på utvecklingen inom socialpolitik och arbetsrätt utvecklades. Den europeiska sociala dialogen, som jag diskuterar ingående i min avhandling, kom att få ökad uppmärksamhet och stimulans i denna period. Olika former för att involvera representanter för arbetsmarknaden i utvecklingen av gemenskapen fanns med redan sedan EKSG och när Jacques Delors tillträdde som Europeiska kommissionens ordförande tog han fasta på dessa mer eller mindre informella strukturer för social dialog. Delors drevs av övertygelsen att en europeisk social dialog skulle utgöra hörnpelaren för den sociala dimension som ansågs nödvändig för en välfungerande integrerad inre marknad. Den genom enhetsakten införda artikel 118B EEG-fördraget (numera i viss ändrad form i artiklarna 154 och 155 FEUF) med uppdrag till kommissionen att utveckla dialogen mellan europeiska arbetsmarknadsparter fördragsfäste processen. Artikeln innehöll också ett stadgande om att dessa parter äger rätt att sluta avtal, vilket kan ses som ett första steg mot en tydligt formaliserad struktur för social dialog. Genom att involvera arbetsmarknadens parter och de möjligheter dessa hade att påverka genom opinionsbildning i medlemsstaterna med hjälp av nationella intresseorganisationer, hoppades Delors att det skulle bli möjligt att driva på utvecklingen av den sociala dimensionen i EU trots Storbritanniens motstånd.

Delors drevs av en stark tilltro till arbetsmarknadsparterna och deras särskilda kompetens att kunna avgöra hur arbetsmarknadsfrågor bäst borde hanteras. I det sociala protokoll som bifogades Maastrichtfördraget infördes en procedur varigenom arbetsmarknadsparterna involverades i processen att ta fram ny lagstiftning inom det arbetsrättsliga området. Protokollet kan sägas vara en följd av Delors ambitioner och arbetsmarknadsparternas samarbetsvilja. Europeiska kommissionen blev förpliktigad att konsultera arbetsmarknadsparterna i två steg, först rörande behovet av lagstiftning och därefter kring inriktningen för sådan lagstiftning. Parterna gavs även möjlighet att informera kommissionen om de var villiga att förhandla om innehållet i lagstiftningen och i det fall de nådde en överenskommelse också begära att kommissionen lade fram deras överenskommelse som förslag till lagstiftning. Med andra ord formaliserades den sociala dialogen i det sociala protokollet. Storbritannien som fortsatt var emot att gemenskapen skulle vidta åtgärder inom det socialpolitiska och arbetsrättsliga området, valde att ställa sig utanför. Därmed blev det handlingsutrymme som gemenskapen fick inom det socialpolitiska området ej heltäckande för den inre marknaden. Ett regeringskifte i Storbritannien strax därefter skapade dock förutsättningar att uppnå en fullständig gemenskapstäckning för de socialpolitiska och arbetsrättsligt viktiga artiklarna i det sociala protokollet. 1995 i och med Amsterdamfördragets ikraftträdande fördragsfästes den sociala dialogen och utrymmet för gemenskapen att genom kvalificerad majoritet fatta beslut om vissa arbetsrättsliga frågor möjliggjorde minimilagstiftning för hela den inre marknaden. Under de närmsta åren kom också Europeiska kommissionen att aktivt skapa incitament för att vidareutveckla den sociala dialogen och samarbetet mellan arbetsmarknadens parter på gemenskapsnivå. Den grundläggande idén för detta var att arbetsmarknadens parter var de som hade bäst kunskap och kännedom om hur arbetsmarknaden och arbetsförhållanden fungerar inom olika branscher och därmed var bäst lämpade att avgöra hur regleringar borde utformas.

Även om det förekom en del utmaningar för arbetsmarknadens parter att nå överenskommelser lyckades kommissionen i flera frågor ändå förmå parterna att förhandla fram lösningar. Kommissionen

använde aktivt sin roll som initiativtagare till ny gemenskapslagstiftning för att förmå parterna, oftast en motvillig arbetsgivarorganisation, att komma till förhandlingsbordet och anstränga sig för att nå lösningar. Alternativet som gavs var helt enkelt att om inte parterna förhandlade och kom överens skulle kommissionen lägga fram ett lagstiftningsförslag som parterna inte hade möjlighet att styra över. Förhandlingarna mellan parterna skedde på så sätt, och med Brian Bercussons ord, i lagens skugga. Den sociala dialogen som regleringsystem kom på detta sätt att i stor utsträckning bli beroende av att kommissionen också tillämpade en aktiv lagstiftningsinriktad strategi inom det arbetsrättsliga området, vilket jag diskuterat mer ingående i min avhandling. När den Europeiska kommissionens strategi ändrades till att fokusera på att förbättra företags konkurrenskraft med fokus på kostnadseffektivitet, och därför initierade ett reformprogram med syfte att förenkla arbetsrättslig lagstiftning, försvann således lagens skugga som incitament för att förmå parterna att komma överens om ytterligare frågor.

I utvecklingen av gemenskapens sociala dimension har relationen till medborgarna i olika medlemsstater varit relativt begränsad och fokuserad på frågor som rör skydd för arbetstagare. Att det varit så är knappast konstigt eftersom arbetsvillkor och arbetsförhållanden påverkar företags kostnader och därmed deras konkurrenskraft. Gemenskapens ekonomiska målsättningar om en gemensam inre marknad på ena sidan av myntet har som motvikt specifikt arbetsvillkor och arbetsförhållanden på myntets andra sida och inte socialpolitiska mål i vid bemärkelse. Eftersom arbetsvillkor och arbetsförhållanden i de olika medlemsstaterna skiljer sig både avseende dess materiella innehåll, det vill säga vad som regleras, och avseende regleringsstruktur, det vill säga hur dessa villkor regleras, har också motsättningar mellan medlemsstater i dessa frågor flera dimensioner.

Ökade skillnader i arbetsvillkor och spänningar mellan arbetstagare i gemenskapen

Som Jörgen Hettne och jag lyfter i vår uppsats om minimilönedirektivet har frågan om lön och arbetsvillkor varit aktuell inom gemenskapen sedan upprättandet av EEG. Den fördragsfästa principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete tillkom som nämnts för att minska Frankrikes oro om låglönekonkurrens från belgiska kvinnor i fransk produktion. Redan initialt fanns med andra ord vissa spänningar mellan medlemsstaterna avseende företags konkurrenskraft i relation till olika arbetskostnader. Med varierande kostnadsnivåer mellan medlemsstaterna och utvecklingen av en inre marknad har frågan om rättvis konkurrens kontinuerligt kommit att aktualiseras på flera sätt, även om frågan om konkurrens också har involverat andra aspekter än enbart kostnadsfördelar. Att de direkta lönekostnaderna har skiljt sig åt mellan olika medlemsstater har i grunden egentligen accepterats på grundval av att företag i länder med högre lönekostnader i regel har andra konkurrensfördelar som till exempel mer kostnadseffektiva tillverkningsprocesser eller en högre produktivitetsnivå. De initiala premisserna för konkurrens på den inre marknaden baserades dock till stor del på förhållanden som är tillämpliga inom producerande industri, där företagets verksamhet bedrivs på en fast plats. Den inre marknadens utveckling gjorde att företag i större utsträckning kom att bedriva verksamhet på ett gränsöverskridande sätt. Företag erbjuder exempelvis tjänster även i andra medlemsstater än där de hade sin hemvist, något som aktualiserade nya konkurrensproblem.

Frågan om vad en värdmedlemsstat kunde kräva av ett gästande företag som tillfälligt tillhandahöll tjänster genom att ta med sig anställda till värdlandet ställdes på sin spets i det välkända målet *Rush Portuguesa*. I fallet hade ett portugisiskt företag fört med sig sina egna anställda för att utföra företagets kontrakterade byggnadsarbete i Frankrike. Frågan var kortfattat om företag som tillfälligt tillhandahåller tjänster i Frankrike också fick lov att ta med egen personal anställd i företagets eget land för att utföra arbetet. Domstolen konstaterade där att den fria rörligheten för tjänster medför att företag har rätt att skicka sina anställda till andra medlemsstater för att

tillfälligt utföra arbete. Detta utan att värdlandet kan ställa krav på att dessa arbetstagare ska anställas på plats eller att företaget måste säkerställa arbetstillstånd för personalen. Dock gav domstolen även värdmedlemsstaten möjlighet att utsträcka lagstiftning eller kollektivavtal för alla som utför arbete i landet, även tillfälligt, oavsett var arbetsgivaren är etablerad. I målet försökte domstolen helt enkelt balansera principen om ömsesidigt erkännande avseende fri rörlighet för tjänster och principen om ickediskriminering för arbetstagare. Fri rörlighet för tjänster medför att företag äger rätt att tillhandahålla tjänster utifrån det regelverk som gäller i företagets hemland även när tjänsterna tillhandahålls i en annan medlemsstat. Principen om ickediskriminering för arbetstagare innebär istället att arbetstagare som utför arbete i en medlemsstat ska behandlas lika oavsett om de kommer från olika medlemsstater. När arbetstagare skickas av sin arbetsgivare för att tillfälligt utföra arbete i en annan medlemsstat kommer således dessa två principer att medföra olika tolkning av vilka anställningsvillkor som ska tillämpas för arbetstagarna. Principen om fri rörlighet för tjänster medför att hemlandets regelverk ska tillämpas för tjänsten, det vill säga arbetet som utförs, medan ickediskrimineringsprincipen för arbetstagare medför att värdmedlemsstatens regelverk ska tillämpas.

Domstolen kan i detta fall anses ha gett fördragets sociala målsättningar om att förbättra levnads- och arbetsvillkor förhållandevis stor vikt. Risken minskade för att arbetstagare i höglöneländer skulle behöva konkurrera med arbetstagare från låglöneländer i branscher där det är mer vanligt med gränsöverskridande tjänster via tillfälligt utsänd personal. Grundtanken om att företag från länder med olika kostnadslägen kunde konkurrera på någorlunda lika villkor eftersom de också hade olika konkurrensfördelar, lägre kostnader, mer effektiv produktion eller högre produktivitet, fick å andra sidan en törn. Tjänsteföretag från länder med lägre kostnadslägen kunde helt enkelt inte använda sin främsta konkurrensfördel, det vill säga lägre lönekostnader, om värdlandet tillämpade nationella anställningsvillkor även på utstationerade arbetstagare från andra medlemsstater. Med en växande tjänstemarknad blev det därför av vikt att etablera ett regelverk som skulle möjliggöra en mer rättvis konkurrens för företag

från olika medlemsstater och samtidigt garantera arbetstagarna ett visst skydd. Med andra ord behövdes lagstiftning som kunde säkerställa en balans mellan rättvis konkurrens och skydd för arbetstagare för att inte riskera att löner och arbetsvillkor pressas ner i takt med ökande konkurrens, det som brukar kallas social dumpning.

Baserat på den avvägningen togs utstationeringsdirektivet fram. Processen med att utforma direktivet var inte helt enkel, inte minst då en utvidgning av gemenskapen skedde under samma period med bland annat Sverige som ny medlemsstat. Antalet medlemsstater där reglering av arbetsmarknaden främst hanterades genom kollektivavtal hade i och med det blivit fler. Därmed uppstod behov av att säkerställa att direktivets krav för skydd av anställningsvillkor skulle fungera även i medlemsstater där lagstiftningen inte var lika detaljerad och lönefrågor endast reglerades via kollektivavtal. En specifik och relativt komplicerad undantagsregel för dessa länder infördes i direktivet. Regeln gav medlemsstaterna möjlighet att genom lagstiftning ange att villkor i enlighet med branschens mest representativa kollektivavtal skulle gälla i relation till de minimivillkor som utstationerade arbetstagare skulle garanteras. Sverige valde dock att inte genomföra undantaget i nationell rätt utan förlitade sig på att arbetsmarknadens parter skulle kunna hantera frågorna i enlighet med den svenska modellen. Det fick konsekvenser längre fram i Laval-målet där tolkningen av utstationeringsdirektivets regler om anställningsvillkor och vad som är tillåtet på nationell nivå för att säkerställa villkor i enlighet med värdlandets regleringar ställdes på sin spets. Innan vi går in närmare på det behöver dock en bakgrund till konflikten ges för att sätta frågan i en bredare europeisk kontext.

Innan konflikten i Laval-målet blossade upp hade nämligen den omfattande östutvidgningen av gemenskapen ägt rum. Utvidgningen föregicks av en hel del oro från befintliga medlemsstater rörande just riskerna för social dumpning i och med att anställningsvillkor och löner var betydligt lägre i de forna östländerna än i de befintliga medlemsstaterna. Det medförde att de befintliga medlemsstaterna fick möjlighet att införa övergångsregler som under en period begränsade möjligheterna för arbetstagare från de forna östeuropeiska länderna att få tillträde till arbetsmarknaden i de medlemsstater som

valde att implementera övergångsreglerna. Även om inte alla befintliga medlemsländer valde att implementera dessa övergångsregler, Sverige gjorde det till exempel inte, är det förståeligt att de nya medlemsstaterna och deras medborgare kom att uppleva det som att de välkomnades in i unionen med armbågen. Bland medborgare i de nya medlemsstaterna etablerades en uppfattning att de sågs som andra klassens medborgare som inte lyckats säkerställa att de hade tillräckligt goda arbetsförhållanden, regleringssystem eller sociala skyddsnet. En form av spänning mellan de tidigare medlemsstaterna och de nyare kan därmed anses ha uppstått, inte minst i form av polarisering mellan arbetstagare från de olika länderna. Medan arbetstagare från de tidigare medlemsstaterna upplevde att arbeten och arbetsvillkor blev utsatta för press från länder med lägre villkor, upplevde arbetstagare från östländerna att de utsattes för diskriminering genom att inte vara välkomna fullt ut på den gemensamma arbetsmarknaden. Därtill kom regleringsmodellerna för arbets- och anställningsvillkor att bli än mer heterogena mellan medlemsstaterna. Å ena sidan fanns de starkt kollektivistiskt präglade nordiska länderna med kollektivavtal som främsta regleringsinstrument. Å andra sidan fanns de nyare medlemsstaterna med mycket lågt förtroende för fackliga organisationer och med individualistisk skyddsutformad lagstiftning som främsta regleringsinstrument. Även om det redan innan förelåg skillnader mellan de nordiska och de kontinentaleuropeiska medlemsstaterna avseende dessa aspekter medförde östutvidgningen att ytterligheterna i de olika modellerna förstärktes.

Spänningarna mellan arbetstagare och regleringsmodeller kom till tydligt uttryck under bygget av en skola i Vaxholm dit arbetstagare anställda av det lettiska bolaget Laval hade utstationerats. Svenska fackliga organisationer vidtog stridsåtgärder för att förmå Laval att sluta kollektivavtal för att därefter kunna inleda förhandlingar om lön och villkor för de utstationerade arbetstagarna. Konflikten ledde till en rättslig tvist där tolkningen av stridsåtgärdernas förenlighet med gemenskapsrätten i relation till utstationeringsdirektivets regler om arbetsvillkor blev föremål för prövning av domstolen i Luxemburg. I domstolens avgörande blev det tydligt att avvägningen mellan den fria rörligheten för tjänster och skyddet för arbetstaga-

res anställningsvillkor och arbetsförhållanden var en komplex fråga. Direktivets dubbla syfte, att både säkerställa fri rörlighet för tjänster och ge ett lämpligt skydd för arbetstagare, behövde också vägas mot vikten av att respektera medlemsstaternas nationella modeller för arbetsmarknadsreglering. Domstolen kom fram till att de fackliga stridsåtgärderna hade utgjort ett hinder mot den fria rörligheten för tjänster. Syftet bakom stridsåtgärderna, att förhindra social dumping, ansågs förvisso kunna motivera en viss inskränkning i den fria rörligheten för företag, men de åtgärder som hade vidtagits gick längre än vad som var nödvändigt för att uppnå syftet. Viktiga grunder för detta resonemang var att ett svenskt bolag med kollektivavtal inte hade kunnat utsättas för stridsåtgärder på samma sätt i enlighet med svensk lagstiftning. På grund av gällande kollektivavtal för den svenska byggbranschen med dess komplexa konstruktion för förhandlingar av lönerregleringar var det inte heller möjligt för det lettiska bolaget att förutse vilka lönenivåer som skulle komma att tillämpas. Att vidta stridsåtgärder för att säkerställa lönenivåer som det bolag som är föremål för stridsåtgärderna inte har möjlighet att ta ställning till på förhand, eftersom de helt enkelt inte är kända för bolaget, var en form av hinder som inte ansågs stå i proportion till syftet med åtgärderna, oaktat att syftet i sig var berättigat.

Utfallet i domstolen mötte kritik från de nordiska länderna och från de som hade sett utstationeringsdirektivet främst som arbetsrättslig skyddslagstiftning. Komplexiteten i de typer av situationer som direktivet avsåg att skapa harmoniserade regler kring medförde helt enkelt behov av ytterligare förtydliganden. Direktivet kompletterades därför med tillägg om bland annat medlemsstaternas skyldighet att säkerställa tillgång till information om tillämpliga anställningsvillkor för utländska bolag. Konflikten har dock satt sina tydliga spår, inte minst bland svenska arbetsmarknadsparter vilka efter Laval-målet varit konsekventa i att hävda att EU-rättslig utveckling inom det arbetsrättsliga området påverkar den nordiska kollektivavtalsbaserade modellen negativt.

Finanskrisen och brexit tydliggör vikten av att EU möter sina medborgares behov

I vissa perioder har också EU-rättsliga åtgärder fått konsekvenser för nationella kollektivavtalssystem, men då har det inte varit de nordiska länderna som stått i fokus. Forskare som Niklas Bruun m. fl. har diskuterat hur åtstramningsåtgärder som vidtogs för att lösa finanskrisen utmanade nationella kollektivavtalssystem och arbetsrättsliga skyddsregler. Inte minst i de mest krisdrabbade länderna. När finanskrisen briserade 2008 stod det snabbt klart att det ekonomiska läget för unionens medlemsstater var problematiskt, om än i olika grad för olika medlemsstater. För att komma tillrätta med problemen initierade Europeiska kommissionen, Europeiska centralbanken (ECB) och Internationella valutafonden (IMF) åtgärds paket med fokus dels på åtstramningar av staters utgifter och dels på policyförändringar för att minska företags kostnader. Omfattningen och nivån på de krav som ställdes varierade för olika medlemsstater. De värst krisdrabbade medlemsstaterna fick strikta och ingående krav på budgetåtstramningar och regellättnader för företag som de behövde implementera för att få tillgång till unionens stödpaket. Grekland och Irland blev till exempel ålagda att sänka minimilöner och driva på för att kollektivavtalsförhandlingar i högre grad skulle hanteras lokalt, istället för på branschnivå eller centralt, i syfte att ge företag större möjligheter att få sina behov tillgodosedda vid förhandlingar.

Även medlemsstater som inte hade behov av stödpaket från unionen omfattades dock av rekommendationer, att genomföra förändringar för att minska kostnader både för staten och företag, inom ramen för den europeiska terminen. Den europeiska terminen har diskuterats av forskare som Anna Michalski och Pieter Pechinovskiy och är en form av policyprocess som utan rättsligt bindande lagstiftning ska bidra till koordinering och lärande mellan medlemsstaterna i syfte att säkerställa finansiell stabilitet. Processen bygger på en återkommande rapportering och återkoppling mellan medlemsstater och den Europeiska kommissionen med nationella målsättningar som utvärderas och uppdateras i cykler. Baserat på uppsatta nationella mål vidtar medlemsstaten åtgärder. Dessa åtgärder och de resultat

som uppnåtts utvärderas och baserat på den utvärderingen sätts sedan nya nationella mål för medlemsstaten att eftersträva. I kölvattnet av finanskrisen blev många nationella rekommendationer inom den europeiska terminen inriktade på att skära i kostnader och mildra effekter av sociala eller arbetsrättsliga skyddsregler i syfte att underlätta för företags fortlevnad. Den starka tyngdpunkten på ekonomiska aspekter under åtstramningspolitikens era och nedvärderingen av de sociala skyddsnäten har i efterhand kritiserats för att ha förvärrat problemen genom att ha orsakat minskad köpkraft och därmed fler konkurser och högre arbetslöshet än nödvändigt. Därtill stärktes bilden av ett EU som en union skapad för att förbättra möjligheter till ekonomisk vinst för kapitalstarka företag, snarare än en union skapad för att främja förbättrad levnadsstandard för sina medborgare.

I efterdyningarna av finanskrisen förstärktes denna bild genom kommissionens reformprogram med syfte att förenkla lagstiftningen. I kölvattnet av detta reformprogram uppstod en form av stillestånd avseende lagstiftningsinitiativ inom det arbetsrättsliga området. Den Europeiska kommissionen kritiserades för att inte bara hindra utveckling och förbättring av arbetsvillkor utan även av den sociala dialogen som regleringssystem. EU-skepticism kom genom detta att få vind i seglen och de rörelser som såg sig kunna vinna stöd baserat på denna skepticism har inte varit sena att använda sig av situationen för att främja sina intressen. I Storbritannien drog högerpopulistiska rörelser nytta av utvecklingen och spädde på EU-skepticismen ytterligare genom att slå mynt av de spänningar som arbetskraftsmigrationen inom unionen tidigare också gett upphov till. Bilden av att arbetstagare från unionens låglöneländer kom till Storbritannien och konkurrerade ut brittiska arbetare från jobben i landet fick fäste i kampanjen inför brexitomröstningen och bidrog med stor sannolikhet till resultatet. En mer ingående diskussion om brexit finns i Pehr-Johan Norbäcks kapitel i denna volym. För unionens del förefaller dock resultatet av omröstningen i kombination med erfarenheterna efter finanskrisen ha bidragit till en omsvängning i strategi avseende dess sociala dimension, vilket har diskuterats i olika publikationer där frågan om solidaritet inom EU belyses.

Hanteringen av covid-19-pandemin visade på en vilja från unio-

nens sida att bidra till att skydda arbetstillfällena och säkerställa att unionens invånare skulle kunna fortsätta försörja sig trots nedstängningar och handelsproblem, bland annat genom stödprogram för att möjliggöra korttidsarbete. Antagandet av den sociala pelaren och därpå följande initiativ för att förverkliga detta politiska ambitionsdokument har medfört en avsevärd ökad fokusering på unionens målsättningar avseende förbättrade levnads- och arbetsvillkor. De initiativ som tagits till följd av detta har dock inte nödvändigtvis mötts med öppna armar från alla delar av unionen. Ett initiativ som medfört omfattande debatt och tydligt visat på de utmaningar som unionen står inför, dels i fråga om att kunna främja solidaritet mellan arbetstagare från olika medlemsstater och dels för att stärka stödet för unionen är det så kallade minimilönedirektivet. Detta direktiv är också intressant att analysera närmare eftersom dess konstruktion kan ses som ett sätt att bemöta och minska de spänningar som finns mellan arbetstagare och regleringsmodeller i olika medlemsstater.

Minimilönedirektivet, ett konkret socialpolitiskt initiativ till gagn för medborgarna?

När von der Leyen kommissionen tog över efter Juncker hade Ursula von der Leyen gett ett tydligt löfte att hon skulle säkerställa lagstiftning för att garantera unionens medborgare en skälig minimilön. Löftet bör förstås dels i ljuset av genomförandet av den sociala pelaren, dels utifrån det behov som förelåg av att tydligt visa medborgarna att unionen är till för dem och inte enbart för att främja frihandel och ekonomisk utveckling för företag. Resultatet i brexitomröstningen kan i viss mån ses som en katalysator för denna omsvängning genom vilken sociala målsättningar har getts ökad fokus baserat på behov av att bygga solidaritet mellan medborgare i EU. Det blev i ljuset av brexit och växande populistiska rörelser uppenbart att EU behövde en tydligare social strategi som kunde leverera konkreta och begripliga resultat till dess medborgare. Frågan om en skälig minimilön är av sådan konkret natur att det var ett naturligt löfte att ge för att hävda unionens sociala ambitioner på ett trovärdigt sätt.

Frågan har varit uppe för diskussion tidigare än så, inte minst i kölvattnet av diskussionen om riskerna för social dumpning inför och till följd av olika utvidgningar av gemenskapen. Något konkret initiativ har dock aldrig tidigare legat på bordet och den debatt som förts har tydligt visat på spänningar mellan arbetstagar och/eller fackliga organisationer från olika medlemsstater. Från vissa håll har det tryckts på för att föra frågan framåt medan det från andra håll har funnits ett tydligt motstånd. Motståndet har dock varit grundat i olika skäl från olika håll. För en inblick i det motstånd som förekommit bland forna östländer kan Katerina Smejlkovas populärvetenskapliga bidrag rekommenderas och det svenska motståndet lyfts bland annat av Jörgen Hettne och mig i vår uppsats i ämnet. Bland de nordiska länderna har motståndet varit massivt eftersom lönefrågan anses ägas av arbetsmarknadens parter och att lagstiftaren inte har behörighet att intervensera i lönesättning. I vissa östeuropeiska länder har det istället funnits farhågor om riskerna med att en allt för högt satt miniminivå kan komma att omkullkasta dessa länders ekonomier. Det har också funnits en rädsla för att eventuella indikatorer för värdering av lönenivåer inte skulle vara anpassade till dessa länders lönestrukturer, och därmed resultera i nivåer där minimilönen inte går att leva på. Till det kommer den rättsligt betydelsefulla frågan om huruvida unionen har behörighet att alls vidta åtgärder rörande lönefrågor med hänsyn till att lön hör till det som är undantaget från EU:s kompetens i artikel 153.5 FEUF.

Detta var således vad Europeiska kommissionen hade att navigera kring när von der Leyen tillträdde och skulle genomföra det löfte hon hade gett om att säkerställa en skälig lön för alla unionens arbetstagar. Argumenten för att lagstifta på EU-nivå var tydligt förankrade i vikten av att agera för att minska problemet med arbetsfattigdom och hade därmed en tydlig prägel av sociala målsättningar. När förslaget presenterades innehöll det inte några fasta belopp. Istället angavs olika former av indikatorer som medlemsstater skulle beakta för att avgöra vad som är en skälig minimilön i respektive land. Indikatorerna involverade referensvärde i procent av såväl medianlönen som medellönen i landet. Även landets levnadsomkostnader och produktivtetsutveckling skulle inkluderas i de faktorer som beaktas utan

att tydligt specificera hur de olika indikatorerna skulle användas. Dessutom föreslogs att artiklarna rörande processen för att sätta minimilön inte skulle gälla alls för medlemsstater där lön uteslutande regleras i kollektivavtal. Vidare skulle det finnas en artikel som tydligt angav att lagstiftningen inte på något sätt skulle medföra att länder som inte har lagstadgad minimilön behöver införa det.

De aspekter som Europeiska kommissionen haft att väga in i fråga om motstånd mot förslaget hade med andra ord bidragit till dess utformning. Medlemsstater, såsom de nordiska, med starka kollektivavtalsmodeller där det inte finns lagstiftning om lön skulle få bevara sina modeller för lönesättning och oron kring fasta belopp eller indikatorer som inte var anpassade efter lönestrukturer i de forna östeuropeiska länderna möttes genom anpassade indikatorer. Att det inte heller angavs exakt hur indikatorerna skulle användas och att inte något fast belopp för vad som skulle anses vara en skälig minimilön definierades var del i att kommissionens rättsråd också konstaterade att förslaget inte bröt mot undantaget i artikel 153.5 FEUF. Enligt EU-domstolens praxis är undantaget från EU:s behörighet rörande lön i artikel 153.5 FEUF endast applicerbart på beslut och åtgärder som direkt inverkar på lönesättning. Frågor som indirekt berör lön faller däremot utanför undantaget eftersom det annars inte skulle vara möjligt för EU att till exempel upprätthålla principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete och därmed effektivt motverka diskriminering. Kommissionens rättsråd kom fram till att utformningen av den föreslagna lagstiftningen inte medförde direkt ingrepp i lönesättning och därmed inte borde falla inom undantaget från EU:s kompetens.

Försöken att gå alla involverade intressen till mötes lyckades dock inte helt och fullt. Från nordiska länder, framförallt Sverige och Danmark, var motståndet fortsatt massivt. Det främsta argumentet som fördes fram var att förslaget gick utöver EU:s kompetens på grund av undantaget om lön, tvärt emot rättsrådets tolkning. Därtill framhölls att förslaget medförde risker för ingrepp i den nordiska modellen på ett sätt som hotar dess existens. De problem som den föreslagna lagstiftningen syftade till att motverka skulle helt enkelt lösas på annat sätt, absolut inte genom lagstiftning på EU-nivå. Tonläget i

debatten var tidvis mycket uppskruvat och bland svenska arbetsmarknadsparter gick det så pass långt att LO ställde in sin betalning av medlemsavgiften till den europeiska fackliga samorganisationen EFS. Kritik mot de nordiska länderna gällande avsaknad av solidaritet med arbetstagare i de länder där förslaget skulle kunna ge märkbara förbättringar för arbetstagare gav föga effekt, motståndet var fortsatt kompakt med ett blankt nej till lagstiftning i frågan. Från de forna östeuropeiska länderna var inställningen mer positiv. Även om vissa frågetecken kvarstod var stödet för EU-lagstiftning på området inte ifrågasatt därifrån. Vikten av indikatorer som fungerar även i länder med ett fåtal höginkomsttagare och stor andel låginkomsttagare hade hörsammats.

Vad som däremot kunde anses ge en bitter eftersmak i dessa länder var de delar av förslaget till lagstiftning om skäliga minimilöner som kanske inte direkt hade varit uppenbara på förhand. Utöver frågan om minimilön återfanns nämligen i förslaget även artiklar rörande statistik och information kring lönenivåer, men även rörande täckningsgrad för kollektivavtal, samt att länder med täckningsgrad under en viss nivå skulle ta fram handlingsplaner för att stärka det nationella kollektivavtalssystemet. Anledningen till att metoder för att främja kollektivavtalssystem inkluderades var enligt kommissionen att det fanns ett starkt samband mellan välutvecklade kollektivavtalssystem och goda arbetsförhållanden, inklusive skäliga löner. För att kunna uppnå unionens sociala målsättningar och säkerställa skäliga löner i hela unionen framgent är det därför av vikt att även stärka de nationella kollektivavtalssystemen. För de forna östeuropeiska länderna tolkades detta i mångt och mycket som tydlig kritik av deras system och att de återigen bemöttes som andra klassens medlemsstater. Detta visade tydligt på att det inte är en enkel fråga att förena länder med olika regleringsmodeller och samtidigt bygga solidaritet mellan arbetstagare från olika medlemsstater där denna typ av spänningar konstant dyker upp.

Likväl gick processen framåt och det visade sig möjligt att uppbåda tillräckligt stöd för att kunna få igenom ett direktiv. Det slutligen antagna direktivet innehöll i allt väsentligt det som återfanns i förslaget, med vissa modifikationer och språkliga justeringar som tillkom-

mit under förhandlingarnas gång. Direktivet som antogs har som syfte att uppnå adekvata minimilöner i hela unionen. För länder där minimilöner regleras i lag ställs vissa krav på åtgärder för att säkerställa en adekvat nivå, men de artiklarna tillämpas inte för länder där minimilön regleras i kollektivavtal. Direktivet innehåller också artiklar med krav på medlemsstaterna att tillhandahålla information och statistik om minimilöner för olika kategorier av arbetstagare, täckningsgraden för kollektivavtal och lönenivåer för arbetstagare som inte täcks av kollektivavtal. Därtill kommer att de länder där täckningsgraden för kollektivavtal understiger 80 procent åläggs att upprätta en handlingsplan för att stärka det nationella kollektivavtalssystemet. Med andra ord innehåller det antagna direktivet, utöver ambitionen om att säkerställa adekvata minimilöner i unionen, även en ambition om att utveckla nationella kollektivavtalssystem. Det missnöje som tidigare kommit till uttryck i forna östeuropeiska länder rörande artiklarna om kollektivavtalssystem avspeglade sig dock inte vid omröstningen. Ungern avstod från att rösta, men de enda länder som röstade emot var Danmark och Sverige.

Det danska och svenska motståndet står dock fast och har kommit till tydligt uttryck genom den talan om ogiltighetsförklaring som den danska regeringen har lämnat in till EU-domstolen. Från svensk sida har det också fattats beslut om att begära att få intervensera till stöd för den danska regeringen. Utfallet i målet är inte helt enkelt att sia om, men att domstolen skulle ogiltigförklara direktivet i dess helhet förefaller osannolikt. Inte minst mot bakgrund av hur domstolen genom åren har lyckats argumentera till unionens egna institutioners fördel i fall där eventuella kompetensöverträdelser prövats. Inom det socialpolitiska området kan i detta sammanhang nämnas att Europeiska kommissionens agerande har prövats rättsligt i Ueapme-målet och EPSU-målet och att Storbritannien väckte talan om ogiltighetsförklaring av arbetstidsdirektivet. Inget av dessa mål har resulterat i att domstolen bifallit talan, utan unionen och dess institutioner har i alla mål bedömts ha agerat inom dess kompetens och i enlighet med dess behörighet. Vad utfallet blir avseende minimilönedirektivet återstår dock att se. Oaktat målet i sig finns det ett intresse av att reflektera vidare över minimilönedirektivets konstruktion eftersom det

bjuder på intressanta lärdomar inför framtiden och kan ses som en form av paradigmskifte för den sociala dimensionen inom EU enligt hur Thorsten Schulten och Torsten Müller beskrivit det.

En ny regleringsmodell för att stärka solidariteten mellan arbetstagare i olika medlemsstater

När det gäller minimilönedirektivets konstruktion är det två aspekter som är särskilt relevanta inför en framtida utveckling av unionens arbetsrättsliga ramverk med avseende på vikten av att mildra de spänningar som uppstått mellan arbetstagare och regleringsmodeller i olika medlemsstater. Först och främst handlar det om själva konstruktionen av direktivets tillämpningsområde där vissa delar av direktivet helt enkelt inte ska tillämpas för medlemsstater med en viss form av regleringsmodell. För det andra handlar det om de delar i direktivet som rör information, statistik och eventuell uppföljning avseende direktivets mål att säkerställa adekvata minimilöner.

I fråga om direktivets konstruktion kan det kort förklaras att direktivet är indelat i olika kapitel. Första kapitlet innehåller allmänna bestämmelser om direktivets innehåll, tillämpningsområde, definitioner samt främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning och gäller för alla medlemsstater. Andra kapitlet innehåller bestämmelser rörande lagstadgade minimilöner, efterlevnad av regelverket, inklusive begränsningar avseende avvikelser från lagstadgad minimilön, samt arbetsmarknadsparternas deltagande i processen att fastställa minimilöner. Det gäller enbart för de länder där minimilöner regleras genom lagstiftning. Tredje kapitlet innehåller övergripande bestämmelser rörande bland annat direktivets relation till upphandlingslagstiftning, frågor om uppgiftsinsamling och information av relevans för löneroglering och kollektivavtalsförhandlingar rörande lön, rätten till prövning och sanktioner. Fjärde kapitlet innehåller slutbestämmelser om bland annat genomförande och ikraftträdande. Dessa två sista kapitel gäller för alla medlemsstater.

Med andra ord är de artiklar som anger vad medlemsstaterna ska göra för att säkerställa att direktivets mål om adekvata minimilöner

uppnås enbart tillämpliga i de medlemsstater där minimilön regleras i lagstiftning. Det är enbart i länder med lagstadgade minimilöner som åtgärder behöver vidtas för att uppfylla kraven i direktivets andra kapitel. Vad gäller länder där minimilöner regleras i kollektivavtal anges i inledningen till direktivet i skäl 13 och 16 att minimilöneskydd via kollektivavtal och starka sådana system bidrar till direktivets mål om att uppnå tillräckliga minimilöner. För länder där minimilöner sätts i kollektivavtal tillämpas inte andra kapitlen. Dessa medlemsstater behöver inte vidta några åtgärder och de är enligt artikel 1.4 i direktivet inte på något sätt skyldiga att införa lagstadgad minimilön. Istället förutsätts det att nationella system där minimilön regleras genom kollektivavtal redan uppnår direktivets syfte och att åtgärder för att säkerställa tillräckliga minimilöner inte behövs i dessa system. Denna typ av konstruktion, med olika förfaringsätt för att uppnå direktivets syfte beroende på medlemsstaternas nationella reglerings-system, får anses vara något helt nytt inom det arbetsrättsliga området. Förvisso har det funnits olika former av undantag formulerade i andra arbetsrättsliga direktiv, men dessa undantag har handlat om att ge medlemsstater ett visst mått av handlingsutrymme avseende hur direktivet ska implementeras i det nationella systemet. Att i ett direktiv helt undanta vissa medlemsstater från materiellt rättsligt innehåll avseende åtgärder som ska vidtas för att uppnå direktivets syfte är således nytt. Dessutom ger ett undantag från det materiella rättsliga innehållet baserat på medlemsstaternas regleringsmodell, istället för på specifikt identifierade medlemsstater, en viss flexibilitet. Framtida potentiella medlemsstater blir bundna av innehållet i direktivet utifrån den regleringsmodell de har och eventuellt skulle det också kunna lämna utrymme för ändrade rättsliga förhållanden för medlemsstater vars regleringsmodell utvecklas och förändras.

Den här typen av flexibilitet är minst sagt önskvärd i den framtida utvecklingen av unionens socialpolitiska, och inte minst arbetsrättsliga modell. Vi kan se att det inom unionen finns två ytterligheter i fråga om modeller för arbetsrättslig reglering, vilka svårligen kan jämkas samman och passas in i en och samma övergripande unionsmodell. Å ena sidan har vi den individualistiskt inriktade modellen. Här står skyddet för den enskilde arbetstagaren i centrum genom lag-

stiftning, och kollektivavtal utgör snarare ett komplement som kan förbättra skyddet ytterligare. Å andra sidan har vi den kollektivistiskt präglade arbetsrättsliga regleringsmodellen. Här står kollektivavtal och parternas förhandlingsutrymme i centrum och lagstiftning kan istället ses som ett icke-önskvärt men ibland nödvändigt komplement. Naturligtvis finns det en viss gråzon i länder där en mix av dessa två modeller förekommer, men framtida policyutveckling inom unionen behöver möta och tillgodose regleringstekniska behov för båda dessa modeller. Risker är annars att de spänningar som redan finns och som tydligt förts fram i ljuset under processen rörande minimilönedirektivet växer till konflikter, protektionism och ökad EU-skepticism.

Under rådande omständigheter där den säkerhetspolitiska situationen kan anses medföra ett ökat behov av att utvidga och fördjupa EU:s fredsbevarande roll krävs att unionens interna arbete med policyutveckling gjuter olja på vågorna och minskar framtida risker för låsningar och konflikter mellan medlemsstaterna. För att lyckas med det bör unionen när det gäller arbetsrättsliga initiativ, både vad gäller nya initiativ och för revidering av befintlig lagstiftning, överväga att fortsatt använda den form av regleringsteknik som vi ser i minimilönedirektivet. Med andra ord bör framtida rättsakter bygga på ett övergripande definierat syfte, men de åtgärder som ska vidtas för att uppnå syftet måste utformas flexibelt. Olika alternativ konstruerade och anpassade för olika regleringsmodeller behövs helt enkelt. En sådan strategi för framtida arbetsrättslig lagstiftning på unionsnivå bör rimligen skapa bättre grund för mer konstruktiva diskussioner och minska risken för låsningar och konflikter till följd av att medlemsstater vill skydda sina egna nationella modeller.

Den andra delen av direktivet, med särskild relevans för unionens framtida utveckling av arbetsrättslig reglering och solidaritet mellan arbetstagare från olika medlemsstater, rör dess innehåll avseende krav på information och statistik. I konflikten mellan de två ytterlighetsmodellerna för arbetsrättslig reglering inom unionen föreligger nämligen ett antagande från båda sidor om att den egna modellen bidrar med ett bättre eller starkare skydd. På så sätt uppstår också en form av bristande tillit med tvivel om att den andra modellen kan

säkerställa ett lika bra skydd. Denna form av bristande förtroende är kontraproduktiv på så sätt att det undergräver möjligheterna att bygga solidaritet mellan medlemsstater med olika regleringsmodeller. Tillgång till tydlig och relevant information kring de resultat som uppnås i olika medlemsstater bidrar därför med bättre kunskap och förståelse för att positiv utveckling kan uppnås med olika regleringsmodeller. Med hjälp av sådan kunskap bör också förtroendet mellan medlemsstater med olika regleringsmodeller kunna öka. Detta skulle också minska risken för konflikter baserade på farhågor om att länder med en annan regleringsmodell inte vill förbättra skyddsnivån för att på ett nationalistiskt och protektionistiskt sätt behålla konkurrensfördelar. Med andra ord kan den kunskap som sammanställningen av information och statistik genererar på sikt också skapa bättre möjligheter för en starkare solidaritet mellan medlemsstater med olika regleringsmodeller.

Den framtida utvecklingen av EU:s sociala dimension måste kunna ge möjlighet att släppa in fler medlemsländer och samtidigt säkerställa förståelse och kunskap inom unionen för hur sociala förbättringar kan uppnås genom olika nationella regleringsmodeller. Det kräver att framtida policyförslag möjliggör utveckling i enlighet med nationella regleringsmodellernas funktionssätt och att kunskap om uppnådda resultat kan tillhandahållas. Utformningen av minimilönedirektivet gör just detta och oaktat utgången i målet om dess lagenlighet bör denna regleringstekniska konstruktion användas i framtida förslag till ny lagstiftning såväl som vid revidering av befintliga arbetsrättsliga direktiv.

Källor och litteratur

Frågan om solidaritet i EU har behandlats i en rik litteratur och för vidare läsning rekommenderas till exempel Andrea Sangiovannis artikel ”Solidarity in the European Union” (*Oxford Journal of Legal Studies* 2:33, 2013), Floris de Wittes artikel ”Transnational Solidarity and the Mediation of Conflicts of Justice in Europe” (*European Law Journal* 5:18, 2012), Reza Banakars uppsats ”Law, Love and Responsibility: A

Note on Solidarity in EU Law” i *Festskrift till Håkan Hydén* (Juristförlaget i Lund, 2018) eller samlingsverket *Transnational Solidarity: Concept, Challenges and Opportunities* redigerat av Helle Krunke, Hanne Peterson och Ian Manners (Cambridge University Press, 2020). För den som vill fördjupa sig i frågan om solidaritet relaterat till asylrätt är Eleni Karageorgious avhandling *Rethinking Solidarity in European Asylum Law: A Critical Reading of the Key Concepts in Contemporary Refugee Policy* (Lunds universitet, 2018) ett insiktsfullt bidrag.

Den historiska utvecklingen av gemenskapens arbetsrättsliga reglering, med varierande fokus på ekonomiska och sociala målsättningar diskuteras ingående av Brian Bercusson i hans bok *European Labour Law* publicerad 2009 (Cambridge: Cambridge University Press). I denna bok återfinns också diskussionen kring gemenskapens utmaningar i fråga om att söka förena arbetsmarknadsmodeller som bygger på individuella rättighetsskydd med modeller som bygger på kollektivistiska skyddsmekanismer. Diskussion och analys av hur ekonomiska och sociala intressen har vägts mot varandra och fått olika tyngd i policyutveckling av specifik relevans för den europeiska sociala dialogen återfinns i min avhandling *The European Social Dialogue in Perspective: Its future potential as an autopoietic system and lessons from the global maritime system of industrial relations* publicerad 2017 (Lund: Lunds universitet). Denna typ av frågor och EU:s hantering av finanskrisen behandlas dessutom i samlingsverket *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe* redigerad av Niklas Bruun, Klaus Lörcher och Isabelle Schömann (Hart Publishing, 2014) och specifikt gällande den ekonomiska terminen kan Anna Michalskis bidrag ”Europa 2020: EU:s samhällsekonomiska ramverk på gott och ont” i 2013 års upplaga av *Europaperspektiv* läsas.

Rörande de utmaningar som unionen står inför i dagsläget både vad gäller spänningar mellan olika medlemsstater med relaterade svårigheter att lösa socialpolitiska problem och resultat av nationalistisk protektionism med växande populistiska rörelser återfinns värdefulla bidrag i två samlingsverk. Det ena, redigerat av mig, Andrea Iossa och Eleni Karageorgiou (red.) *Law, Solidarity and the Limits of Social Europe: Constitutional Tensions for EU Integration* publicerat 2022 (Cheltenham: Edward Elgar Publishing) innehåller bidrag där

unionens sociala dimension och dess utmaningar diskuteras i relation till aspekter avseende arbetsrätt, migration och brexit. Bland annat analyserar Pieter Pecinovsky i sitt bidrag hur finanspolitisk styrning inom unionens ekonomiska termin kan både utmana och främja sociala rättigheter såsom rätten till kollektivavtalsförhandlingar. Sacha Garbens bidrag belyser frågan om hur EU-rätten kan formas för att bidra till solidaritet mellan medlemsstater och medborgare. Antonio Lo Faros bidrag visar på komplexiteten avseende frågan om utstationering av arbetstagare och Caroline Johanssons bidrag diskuterar spänningarna mellan unionens arbetsrättsliga utveckling och den svenska modellen. Det andra verket redigerat av Maribel González Pascual och Aida Torres Pérez, *Social Rights and the European Monetary Union: Challenges Ahead* publicerat 2022 (Cheltenham: Edward Elgar Publishing) fokuserar på den europeiska valutaunionen och bidragen analyserar förtjänstfullt den svåra balansgången mellan sociala rättigheter och ekonomisk policy ur ett solidaritetsperspektiv.

Minimilönedirektivet har behandlats av ett flertal författare där merparten av publikationerna hittills har relaterat till kommissionens förslag. För en kritisk diskussion om förslaget och den svenska inställningen kan min och Jörgen Hettnes uppsats *Förslaget om minimilön i EU: en europeisk angelägenhet eller en svensk olägenhet?* i Viewpoint Europe nummer 1 2021 (Centrum för europaforskning, Lunds universitet) läsas. Jag har också diskuterat hur svenska fackliga organisationers inställning till minimilönedirektivet kan tolkas utifrån ett perspektiv på solidaritet mellan arbetstagarrepresentanter från olika medlemsstater i min uppsats "Trade Union Solidarity and the Issue of Minimum Wage Regulation in the EU" i verket *Combining the Legal and the Social in Sociology of Law: An Homage to Reza Banakar*, redigerad av Håkan Hydén, Roger Cotterrell, David Nelken och Ulrike Schultz (Bloomsbury Publishing, 2023). Katerina Smejlikovas populärvetenskapliga artikel "Behind Europe's 'iron wage curtain'" i *European Integration* publicerad online den 4 mars 2021 på <https://www.ips-journal.eu/topics/european-integration/behind-europes-iron-wage-curtain-5021/> (senast besökt 6 juli 2023) ger ett perspektiv från ett av de forna östeuropeiska länderna. För mer diskussion kring hur minimilönedirektivet kan förstås som ett paradigmskifte i unio-

nen rekommenderas Thorsten Schulten och Torsten Müllers artikel ”A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union” publicerad 2021 i *Italian Labour Law e-Journal* Vol. 14, nr 1.

Minimilönedirektivet (EU) 2022/2041 i dess helhet återfinns via unionens rättsdatabas på:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sv/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0682>.

Den danska regeringens talan om ogiltighetsförklaring av direktivet, mål C-19/23, återfinns här:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A62023CN0019>. Målet har ännu inte avgjorts.

Rättsfallen som i övrigt nämns i texten är mål C-113/89 *Rusch Portuguesa*, C-84/94 *United Kingdom v. the Council*, mål T-135/96 *Ueapme v. the Council*, mål C-341/05 *Laval* och mål C-928/19 *P EPSU:s överklagan av mål T-310/18 EPSU v. Commission* vilka alla kan sökas fram via <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Hur väl kan EU:s arbetsmarknader absorbera flyktinginvandrare?

av Özge Öner och Hans Seerar Westerberg

Mellan 2015 och 2021 tog EU emot över 6 miljoner människor med skyddsbehov eller asyl som främsta skäl till invandring, de flesta av dem från personer med utomeuropeisk bakgrund. Detta motsvarar en av de största demografiska förändringarna i Europa sedan andra världskriget. Flyktingmottagandet har emellertid varit ojämnt fördelat mellan Europeiska unionens medlemmar och koncentrerat till ett fåtal länder. Över tid har det vuxit fram en stark opinion för att minska flyktinginvandringen samt fördela antalet flyktinginvandrare jämnare mellan unionens medlemmar.

Även om antalet asylansökningar sjunkit sedan 2015 har nya konflikter i unionens absoluta närområde brutit ut. Dessa tillsammans med ökade geopolitiska spänningarna och klimatförändringar tyder på att stora flyktingmängder kommer vara en realitet under lång tid framöver. För att kunna ta emot ett fortsatt stort antal människor med skyddsbehov på ett humant och effektivt sätt är det avgörande att prioritera strategier som skapar jobb och ekonomiska möjligheter för de som söker skydd inom unionen. Det är därför relevant att dra lärdom av hur olika delar av Europa integrerat flyktingar på arbetsmarknaden sedan krisen 2015.

Att möta behov och tillvarata potentialen för de som söker skydd här kräver en balans mellan humanitära insatser och långsiktigt hållbara lösningar som säkerställer både omedelbar lindring och vägar till social och ekonomisk inkludering. Existerande forskning visar att EU:s medlemsstater i varierande mån varit framgångsrika i att integrera dessa migranter på arbetsmarknaden och i det bredare sam-

hället. Något som manifesterar sig som en påtaglig utmaning för EU.

I det här kapitlet kommer vi att gräva djupare i hur EU:s medlemsländer lyckats med arbetsmarknadsintegrationen av flyktinginvandrare genom att fördjupa oss i drivkrafter och migrationsmönster i EU. För att få en detaljerad inblick i detta har vi bearbetat den fritt tillgängliga statistiken från EU:s statistikkontor, Eurostat, med vilken vi jämför och analyserar arbetsmarknadsintegrationen av individer som invandrat till Europa med asyl eller skyddsbehov som främsta skäl (fortsättningsvis benämns dessa flyktinginvandrare). Detta genomför vi för de 15 EU-medlemsländer där data finns tillgänglig. Närmare bestämt presenterar vi siffror kring hur många flyktinginvandrare som är i arbete, hur många som är arbetslösa, och hur många som helt står utanför den reguljära arbetsmarknaden. Vidare analyserar vi hur flyktinginvandrare i ett land står sig jämfört med befolkningen i stort på denna arbetsmarknad. Genom att jämföra situationen inom och mellan länder avser vi därmed ge en tydlig bild av de framgångar och utmaningar som EU och dess olika medlemsländerna står inför.

Resten av kapitlet är upplagt som följer. Nästa sektion ger en bild av synen på migranter i EU, hur den varierar mellan olika medlemsländer samt över tid. I sektionen därpå ställer vi oss frågan om en gemensam migrationspolitik för EU är möjlig. Därefter presenterar vi vår arbetsmarknadsstatistik för flyktinginvandrare i 15 EU-länder. Därpå analyserar vi det ansvar som olika aktörer har åtagit sig och avslutar med policyrekommendationer.

Skiftande perspektiv på migrationen till EU

EU:s migrationsdynamik präglas av en rad sociopolitiska och institutionella förhållanden som exemplifieras av en mångfald av motiv, utmaningar och möjligheter som har uppträtt under 2000-talet. Sett över tid har förhållningssättet till migration skiftat mycket snabbt bland unionens medlemmar. Exempelvis, under det tidiga skedet av 2010-talet, visade en betydande majoritet av EU:s medlemsländer stor generositet gentemot det stora antalet flyktingar som anlände från delar av Mellanöstern och Afrika. Denna öppenhet falnade markant

bara några år senare då utmaningarna med att hantera migrationsflödena blivit uppenbara. Sedan flyktingkrisen 2015 har migration tydligt präglat det politiska landskapet i nästan samtliga av EU:s medlemsländer. Krisen såg en aldrig tidigare skådad tillströmning av människor vilket utlöste debatter och spänningar bland EU-länder om gränskontroller och asylpolitik.

Förändringar i allmänna attityder gentemot migration varierar kraftigt från land till land och formas av såväl historiska faktorer som antalet migranter och flyktingar och hur väl dessa integrerats. Dessa variationer blir särskilt tydliga när man analyserar migrationsvägarnas implikationer för arbetsmarknader och säkerhet. Den märkbara ökningen av flyktinginvandrare under flyktingkrisen 2015 väckte offentlig debatt i många av unionens medlemsländer, där både välkomnande attityder och farhågor relaterade till integration, säkerhet och kulturell identitet uttrycktes. I Storbritannien var detta särskilt tydligt där utträdet ur EU föregicks av betydande debatter om migration. Oro över påverkan på offentliga tjänster, bostäder och samsällsättning var centrala faktorer som bidrog till brexitomröstningen och – som dokumenterats i talrika analyser och rapporter – ledde till Storbritanniens utträde ur EU (se exempelvis två kapitel i denna volym).

Forskning utförd av Pew Research Center år 2018 belyste förekomsten av dessa polariserade åsikter i bland annat Tyskland och Sverige. De båda länderna har mottagit ett betydande antal flyktinginvandrare och gått i spetsen för implementeringen av integrationsprogram, men fortsätter dock att kämpa med utmaningar relaterade till integration på arbetsmarknaden och social sammanhållning. Bland annat kunde det konstateras att den enskilt största mottagaren av flyktinginvandrare, Tyskland, kämpar med att balansera humanitärt ansvar och nationella intressen. Sverige, som historiskt varit känt för sin öppna inställning gentemot flyktinginvandrare, kom efter samma kris att genomgå en förändring i sitt ställningstagande. Den svenska regeringen skärpte gränskontrollerna och reviderade asyllagarna som svar på stigande farhågor om hållbarheten i välfärdssystemet och de potentiella utmaningar och kostnader som tidigare dokumenterats med integration av nyanlända flyktinginvandrare. På liknande sätt

har Frankrike och Nederländerna visat en varierande uppfattning i vilken allmänheten uttrycker stöd för humanitär hjälp till flyktingar samtidigt som den uttrycker oro för integration och kulturella förändringar. Även Italien, som har fungerat som ett av de primära ankomstländerna för migranter som korsar Medelhavet, upplever en växande oro över den ökande mängden flyktinginvandrare och visar politiskt motstånd mot att fungera som huvudmottagare. Också i Spanien har – som observerats i olika nationella undersökningar och studier – ekonomiska överväganden och farhågor om oregelbunden migration spelat en roll i formandet av diskursen, detta trots landets generellt mer välkomnande attityd gentemot migranter.

Variationen i mottagande indikerar att geopolitiska, kulturella och historiska band kan påverka nationella migrationspolitiker och allmänhetens åsikter. Länder som Ungern och Polen har under inledningen av 2020-talet konsekvent antagit en mer konservativ och restriktiv inställning till migration under denna period, vilket har sin orsak i allmänna farhågor om kulturell identitet och säkerhet i de båda länderna. Regeringarna i dessa länder har infört stränga gränskontroller och allmänheten stöder i stor utsträckning sådana åtgärder på grund av oro för den nationella identiteten, säkerheten samt de kulturella och religiösa skillnaderna. Polen utgör en särskilt intressant fallstudie i detta sammanhang. Under 2015 var Polen motvilligt till att acceptera flyktingar, i linje med en bredare europeisk trend av skepsis och oro över mottagandet av flyktingar från huvudsakligen muslimska länder. Däremot sågs en förändring i Polens politik efter invasionen av Ukraina, som sedan krigsutbrottet välkomnat en betydande mängd ukrainska flyktingar.

Dessa exempel indikerar en möjlig omprövning av prioriteringarna inom EU där oron för den inre stabiliteten då tycktes övertrumfa de ursprungliga åtagandena för humanitär hjälp och internationella skyddsstandarder. Ökningen av irreguljära ankomster under flyktingkrisen 2015 ställde EU:s målbild för att finna effektiva, humana och enhetliga migrationslösningar på sin spets. Den inledande generositeten bemöttes med praktiska hinder till följd av att många medlemsstater brottades med sociala såväl som ekonomiska integrationsutmaningar för de nyanlända. Den upplevda bristen på fram-

gång i detta avseende har bidragit till den omprövning av EU:s syn på flyktinginvandring som därefter kom att betona en mer försiktig hållning, vilket indikerar en omprövning av genomförbarheten av en politik med öppna dörrar. Det här medförde att en rad länder vidtog åtgärder på egen hand medan enhetliga reformförslag från EU:s sida lyste med sin frånvaro.

Medlemsstaternas skiftande tillvägagångssätt och varierande allmänna attityder utmanar därmed förverkligandet av en sammanhängande och gemensam migrationspolitik. Dessutom har EU:s externa gränskontroll genom avtal med tredje länder, såsom med Turkiet, kritiserats för att potentiellt kompromissa med rättigheterna för migranter och flyktinginvandrare och för att skifta ansvaret till länder med mindre kapacitet att säkerställa skydd. Dessa arrangemang har lett till oro för de etiska och juridiska konsekvenserna av sådana strategier, särskilt inom ramen för internationell lag och standarder för mänskliga rättigheter.

Oenigheten är alltså stor bland EU-länderna där vissa vill jämna ut ansvaret med att ta hand om den stora mängden nyanlända medan andra inte vill se någon tvingande omfördelning. Avsaknaden av en enhetlig migrationsstrategi inom EU:s mångsidiga politiska landskap föranleder en omprövning av de grundläggande principer som ligger till grund för unionens migrationspolitiska ramverk. Många ifrågasätter dock ambitionen om en harmoniserad migrationsagenda inom EU med tanke på bristerna i tidigare försök att synkronisera institutionella insatser och ansvar över medlemsstater.

Är en gemensam politik för flyktinginvandrare i EU möjlig?

Det breda spektrum av attityder och den snabba förändringen av dessa som exemplifierats ovan betonar komplexiteten i att försöka formulera enhetliga EU-riktlinjer för migration. I ett tidigare kapitel i *Europaperspektiv* från 2020 beskriver jag – Özge Öner – tillsammans med Magnus Henrekson och Tino Sanandaji olikheter och variationer i asylpolitiken bland EU:s medlemsstater. Den centrala

poängen med vår text är att möjligheten till en sammanhängande migrationsstrategi inom EU kan ifrågasättas. Vi hävdar att medan EU officiellt påstår sig ha en gemensam asylpolitik, finns det i realiteten omfattande skillnader i implementeringen av regler för asyl mellan medlemsländer.

Divergensen manifesteras i de sätt som enskilda medlemsländer utövar auktoritet över gränskontroller, hantering av asylansökningar och tillhandahållande av ekonomiska förmåner till flyktingar på olika politisknivåer (det vill säga kommunal, regional och nationell politikutövning). Skillnaderna i flöden av flyktinginvandrare och den efterföljande hanteringen är omfattande och systematiska, vilket understryker att medlemsländerna har mycket stort inflytande på tillämpningen av de åtaganden som gjorts. Ambitionen om en harmoniserad agenda för flyktinginvandrare till EU är med andra ord problematisk med tanke på de påtagliga skillnader som finns gällande institutionella insatser och ansvar mellan medlemsländerna. Detta förhållande understryker att Europeiska unionen kanske inte utgör en optimal region för en gemensam flyktingpolitik på grund av de inneboende skillnaderna mellan medlemsländerna. Med andra ord krävs en djupgående omprövning av den befintliga dialogen och sökandet efter en sådan politik.

Hösten 2020 presenterade den Europeiska kommissionen en pakt om migration och asyl i syfte att ge reformarbetet kring migration en nystart. Sedan dess har förhandlingar om pakten fortlöpt med varierande framgång. I juni 2023 meddelade kommissionen att man nu kommit överens om de flesta av reformförslagen och att ny lagstiftning ska finnas på plats lagom till valet till Europaparlamentet, sommaren 2024. Något som återstår är den så kallade krisförordningen som reglerar hur medlemsländerna ska agera vid eventuella framtida kriser, såsom flyktingkrisen 2015. Huvuddelarna av detta berör framför allt fördelningen av ansvar mellan EU:s medlemsstater men till stora delar är pakten omarbetningar av tidigare idéer. Dessa tycks ha skrivits om för att göra de gemensamma idéerna acceptabla för medlemsländer med en mer skeptisk hållning till en gemensam flyktingpolitik. Det här verkar man ha hanterat genom att erbjuda flexibilitet för stater när det gäller omfördelning av asylsökande.

Exempelvis uttrycker sig Ylva Johansson, EU:s kommissionär för inrikes frågor, i linje med att EU-länderna borde kunna enas om en kompromiss där alla lovar att bidra, men att det inte nödvändigtvis innebär att ta emot flyktingar. I stället ska man kunna bidra med exempelvis personal, utrustning och finansiering. Medan enskilda medlemsstater tar ledningen i att formulera och genomföra egen asyl- och flyktingpolitik betonas att unionen fortfarande spelar en betydande roll. EU:s inflytande kan därigenom användas för att tillhandahålla flyktinghjälp till drabbade länder, ingå fördrag med tredje länder eller genomföra räddningsinsatser i Medelhavet.

De förslag som ligger på bordet förutsätter alltså att ett antal stater är fortsatt villiga att frivilligt ta emot flyktingar och är till synes anpassat för att övertyga motvilliga stater att fortsätta att vara en del av systemet. Hur fler länder ska förmås att ta emot flyktingar framgår emellertid inte.

Statistiska indikationer för arbetsmarknadsintegrationen av flyktinginvandrare

Arbetsmarknadsinträde är avgörande för social och ekonomisk integration av nyanlända flyktinginvandrare och är centralt för att kunna hantera fortsatt höga antal människor med skyddsbehov. Att redovisa arbetsmarknadsstatistik är emellertid en komplex uppgift och selektiv rapportering av siffrorna i detta fall kan lätt få oss att hamna i fel slutsats om hur väl arbetsmarknadsintegrationen av flyktinginvandrare fungerar i EU:s medlemsländer. Det är väl känt att flyktinginvandrare, särskilt de med utomeuropeiskt ursprung, i högre grad är arbetslösa eller utanför arbetsmarknadens förfogande jämfört med deras inrikes födda motsvarigheter. Hur det ser ut beror emellertid på vilken population vi studerar och en rad andra faktorer, såsom den lokala arbetsmarknadens funktionssätt.

Ett vanligt mått är att studera alla utrikes födda, vilket är en bred grupp som inkluderar såväl flyktingar (flykting- och ekonomiska invandrare) som arbetskraftsinvandrare. Om vi ser till arbetslösheten för utrikes födda 2022 sticker Tjeckien och Malta ut med bara ett

par procents arbetslöshet bland utrikes födda. I skarp kontrast till detta har vi länder som Grekland, som uppvisade den högsta arbetslöshetsnivån på nästan en tredjedel av alla utrikes födda, följt av Spanien och Sverige där arbetslösheten bland utrikes födda motsvarade ungefär en femtedel av populationen. För personer födda inom den Europeiska unionen var det återigen Malta och Tjeckien som hade den lägsta registrerade nivån av arbetslöshet vilket indikerar att väl fungerande arbetsmarknader med låg arbetslöshet bättre kan hantera integrationen av nya medborgare. På samma sätt visar Grekland och Spanien de högsta arbetslöshetsnivåerna bland inrikes födda, vilket gör det lätt att dra slutsatsen att hög arbetslöshet bland inrikes födda föranleder en hög arbetslöshet bland utrikes födda.

Skillnaderna skulle i så fall indikera olika arbetsmarknadsstrukturer som förklaring till vilka länder som bäst kan absorbera stora flyktingströmmar. Riktigt så enkelt är det emellertid inte eftersom populationen som inkluderar utrikes födda kan ha mycket olika demografiska egenskaper, såsom ursprungsland, ålder och utbildningsnivå. Dessutom säger andelen arbetslösa ingenting om antalet individer i respektive grupp. Ett annat problem är att personer som inte är i arbete ibland enbart refererar till frånvaron av arbete som en andel ur arbetskraften. Detta säger inte någonting om hur stor andel som överhuvudtaget står till arbetsmarknadens förfogande. Det här kan inträffa genom att invandrare i vissa länder har snabbare tillgång till arbetsmarknaden och då blir registrerade antingen som arbetande eller som arbetslösa. I andra länder kan de av olika skäl inte delta som en aktiv part i arbetskraften, och registreras då som utanför arbetsmarknadens förfogande. Det här innebär att ett land med en hög andel arbetslösa invandrare och en liten andel utanför arbetsmarknadens förfogande i själva verket har hanterat arbetsmarknadsintegrationen bättre än ett land som har en låg arbetslöshet bland invandrare, men en stor andel utanför arbetsmarknadens förfogande.

För att ge en så fullständig bild som möjligt över hur medlemsländerna klarat av att härbärgera det stora inflödet av flyktinginvandrare sedan 2015 jämför vi siffror för populationen i åldrarna 20–64 år i de länder inom den Europeiska unionen där data finns tillgängliga. Vi följer utvecklingen fram till 2021, som är den sista datapunkten från

EU:s statistikkontor Eurostat med avseende på arbetsmarknadssituationen för flyktinginvandrare. Tabellen rangordnar länderna efter de som mottagit flest flyktinginvandrare och visar alltså en delmängd av populationen utrikes födda. Vi tar därigenom hänsyn till att de här migranterna är koncentrerade till ett mindre antal länder. Detta sammanfattas i Tabell 1 nedan. Specifikt presenterar vi siffror för andelen som befinner sig i arbetskraften, det vill säga, arbetande respektive de som registrerat sig som arbetslösa, samt de som befinner sig utanför arbetsmarknadens förfogande. De som inte befinner sig i arbetskraften är arbetslösa eller utanför av andra skäl, såsom förtidspensionering, studier, långtidssjukskrivning eller i introduktionsprogram. Vi kan också notera att data inte finns tillgängliga för samtliga länder. Vi har exempelvis inte siffror för Polen, Ungern och Rumänien avseende arbetsmarknadsindikatorerna för flyktinginvandrare. Siffrorna täcker heller inte individer som sökt skydd undan Rysslands krig mot Ukraina. För vårt vidkommande spelar det emellertid mindre roll, eftersom vi framför allt är intresserade av att undersöka integrationen av flyktinginvandrare från en tidigare flyktingvåg.

Under den första tiden efter flyktingkrisen 2015 var det Tyskland, Sverige och Österrike som tog emot flest flyktingar både till antal och som andel av befolkningen. Sett till antalet har Tyskland mottagit ungefär en tredjedel av alla flyktingar medan de två senare sedan dess antagit en mer restriktiv flyktingpolitik. Trots detta hör de fortfarande till de sju länder som mottagit flest flyktinginvandrare under den här tidsperioden. Sett till andelen av arbetskraften har Cypern, Grekland, Sverige, Österrike och Tyskland tagit emot flest. För Cyperns vidkommande motsvarade antalet flyktinginvandrare år 2021 hela 11 procent av arbetskraften och mellan 5 och 6 procent för resterande länder.

TABELL 1: ARBETSMARKNADSINDIKATORER FÖR FLYKTINGINVANDRARE I DE STÖRSTA MOTTAGARLÄNDERNA MELLAN 2015–2021 (%)

	<i>Antal mottagna</i>	<i>Andel av arbets- kraften</i>	<i>I arbete</i>	<i>Arbetslösa</i>	<i>Utanför</i>
EU	5 610 480	2,7	57	12	30
Tyskland	2 106 530	5,1	55	9	37
Frankrike	762 385	2,6	57	10	32
Italien	519 620	2,1	67	12	22
Spanien	392 820	1,7	68	16	16
Grekland	336 120	7,5	53	17	30
Sverige	295 605	5,7	59	23	18
Österrike	236 360	5,3	63	11	25
Neder- länderna	175 125	2,0	48	8	44
Belgien	172 955	3,4	49	12	39
Finland	57 680	2,2	50	15	34
Cypern	52 385	11,3	39	24	38
Danmark	40 160	1,4	64	7	30
Luxemburg	14 460	4,5	59	14	28
Kroatien	10 145	0,6	67	6	28
Portugal	9 750	0,2	75	9	16

KÄLLA: EUROSTAT

Vad som också är värt att notera är att antalet arbetande, arbetslösa och de som befinner sig utanför arbetsmarknadens förfogande varierar kraftigt. Exempelvis påvisar Sverige och Cypern en anmärkningsvärt hög arbetslöshet bland flyktinginvandrare som är mer än dubbelt så hög som motsvarande siffra i exempelvis Tyskland och Nederländerna. Här blir det emellertid tydligt hur missvisande det kan bli att enbart titta på andelen arbetslösa. Eftersom vi tittar på individer i arbetsför ålder kan det därför vara rimligt att i det här fallet enbart fokusera på de som inte arbetar, det vill säga, de

arbetslösa och de som står utanför arbetsmarknadens förfogande.

För att även ta hänsyn till lokala arbetsmarknadsförhållanden kan det också vara värdefullt att jämföra med den totala populationens arbetsmarknadsindikatorer. Enligt de senaste siffrorna från EU:s statistikmyndighet Eurostat var ungefär 78 procent av den totala befolkningen i EU:s medlemsstater i arbetskraften år 2021, medan motsvarande siffra var 8 procentenheter lägre för gruppen flyktinginvandrare. Sett till enbart andelen i arbetskraften överstiger exempelvis Tyskland, Sverige och Österrike EU-genomsnittet både vad gäller den totala populationen och den för flyktinginvandrare. Sverige sticker här ut med 88 procent i arbetskraften och hela 82 procent för flyktinginvandrare medan motsvarande siffror för Tyskland är 82 procent för den totala populationen och 63 procent för flyktinginvandrare. Det är alltså en betydligt högre andel flyktinginvandrare som befinner sig i arbetskraften i Sverige jämfört med i Tyskland. Samtidigt har Sverige den i särklass högsta arbetslösheten bland flyktinginvandrare (23 procent medan den i Tyskland och Österrike är relativt låg (9 procent respektive 11 procent)).

Ett problem vid jämförelser mellan länder är att det är svårt att omedelbart fånga upp skillnader i arbetsmarknadsinstitutioner i respektive land där befolkningen som inte är i arbete kan vara fördelade utanför arbetskraften och i arbetslöshet. För att fånga upp olikheter i den inre marknadens förmåga att rymma olika slags arbetskraft är en mer rättvisande bild av populationerna därför att jämföra gapet mellan flyktinginvandrare som arbetar respektive inte arbetar och den totala populationen för respektive land. Det här illustreras i Tabell 2.

Lägger vi ihop andelen arbetslösa och andelen som inte står till arbetsmarknadens förfogande är andelen flyktinginvandrare som inte är i arbete ungefär mellan en tredjedel och upp till hälften för de allra flesta länder. Skillnaden mellan den totala populationen och flyktinginvandrare varierar mer och är 20 procent lägre för flyktinginvandrare än för den totala populationen i Tyskland och Sverige, men bara 12 procent lägre i Österrike. Gapet mellan inrikes födda och flyktinginvandrare är alltså betydligt lägre i Österrike än i Sverige och Tyskland.

Cypern, som till andel av arbetskraften tagit emot i särklass flest

har den högsta andelen flyktinginvandrare som inte arbetar. Det samma gäller Nederländerna och Belgien, där över hälften av flyktinginvandrarna inte arbetar, samtidigt som gapet mot den totala populationen i dessa tre länder är bland de största i unionen. Sett till andelen flyktinginvandrare som inte arbetar och de lokala arbetsmarknadsförutsättningarna har dessa länder med andra ord lyckats väsentligt sämre än övriga. Italien och Spanien har en relativt låg andel flyktinginvandrare som inte arbetar, och jämfört med den totala populationen är skillnaden negativ med betydelsen att det till och med är en högre andel flyktingar, jämfört med totalen, som arbetar. Till viss del beror detta dock på att arbetslösheten i dessa länder är mycket hög i den totala populationen. Detta kan jämföras mot Sverige och Tyskland där den stora skillnaden beror på att andelen som inte arbetar är mycket låg i den totala populationen, men högre bland flyktinginvandrare.

TABELL 2: ANDEL FLYKTINGINVANDRARE EJ I ARBETE, SAMT SKILLNAD MOT HELA POPULATIONEN 2015–2021 (%)

	<i>Ej i arbete</i>	<i>Skillnad mot totalen</i>
EU	43	16
Tyskland	45	25
Frankrike	43	16
Italien	33	-4
Spanien	32	-1
Grekland	47	10
Sverige	41	22
Österrike	37	12
Nederländerna	52	34
Belgien	51	22
Finland	50	27
Cypern	61	37
Danmark	36	15
Luxemburg	41	15
Kroatien	33	1

KÄLLA: EUROSTAT

Sammantaget visar siffrorna att det är en oroväckande hög andel flyktinginvandrare som inte arbetar men att fokus på enstaka arbetsmarknadsindikatorer inte visar hela bilden. Det finns alltså heller ingenting som indikerar att länder som tagit störst ansvar vad gäller mottagandet av flyktinginvandrare nödvändigtvis har en högre andel sådana som inte arbetar. Italien, Spanien och Österrike utmärker sig här i bemärkelsen att en låg andel flyktinginvandrare är utan arbete, relativt övriga länder. Därutöver är skillnaden mot den totala populationen liten vilket indikerar att flyktinginvandrare i dessa länder i högre grad har kunnat anpassa sig till majoritetspopulationens förutsättningar.

Även om statistiken som presenteras ovan ger starka indikatorer om hur väl integrationen av flyktinginvandrare har fungerat i respektive land så vet vi fortfarande ingenting om kvalitén på de jobb som utförs av flyktinginvandrare eller hur många timmar de arbetar. Enligt EU:s officiella statistik betraktas exempelvis en person som att den är i arbete på basis av att denne arbetat en timme under en referensvecka. Denna definition kan ge en överdrivet positiv bild av en redan deprimerande arbetsmarknadssituation. I en rapport skriven av de svenska ekonomerna Johan Eklund och Johan P. Larsson framgår att sysselsättningsstatistik inte erbjuder en heltäckande bild av arbetskraftens ekonomiska aktivitet. Självförsörjningsgraden, som vanligen definieras som den relativa fattigdomsgränsen och utgör ungefär 50 procent av medianinkomsten, ger en mer rättvisande bild av den ekonomiska integrationen.

Att vara registrerad som arbetande innebär alltså inte nödvändigtvis att personen i fråga är självförsörjande och kan bära sina kostnader på egen hand. Forskning från flera medlemsstater visar att en majoritet av utrikes födda i arbetsför ålder inte uppnår självförsörjning ens efter flera år i landet, vilket visar på betydande integrationsutmaningar. Denna skillnad i sysselsättning är särskilt framträdande bland individer från Afrika och Mellanöstern. För Sverige finns exempelvis siffror som gör gällande att det tar ungefär ett decennium efter invandring innan ens hälften är sysselsatta, och ännu längre tid för att uppnå självförsörjning. Skillnaden mot den inrikes födda populationen är dramatisk och visar på de betydande hinder som invandrade

individer möter på den europeiska arbetsmarknaden men också att skillnaderna i arbetsmarknadsresultat beror på vilka arbetsmarknadsindikatorer man jämför med och på den specifika region de bor i.

Alldeles oavsett är utanförskapet bland flyktinginvandrare, definierat som individer i arbetsför ålder som inte arbetar, bekymmersam. Detta gäller också klyftan mellan flyktinginvandrare och infödda arbetstagare eftersom arbetsgivare kan använda även relativa mått av utanförskap som ett sorteringskriterium vid anställning, vilket gör det svårt att senare minska de höga arbetslöshetsnivåerna bland invandrare. Forskningen visar också att de sociala kostnaderna för långvarig arbetslöshet är höga eftersom dessa individer löper större risk att drabbas av depression, ångest, låg självkänsla och så vidare. Höga utanförskapsnivåer bland flyktingar, relativa eller absoluta, kan således bidra till försämringen av deras humankapital, vilket ytterligare minskar deras möjligheter att säkra ett jobb och integreras ekonomiskt såväl som socialt.

Vad säger forskningen om möjligheterna att integrera flyktinginvandrare på den europeiska arbetsmarknaden?

Min – Hans Seerar Westerbergs – forskning visar att arbetskraftsintensiva företag inom tjänsteindustrin, såsom hotell och vård, generellt sett har större benägenhet att anställa invandrare med utomeuropeisk bakgrund jämfört med mer teknikintensiva företag. Jag har även funnit andra företagsspecifika egenskaper som kan vara viktiga. Exempelvis visar jag i min avhandling att företag med utomeuropeiskt födda chefer rekryterar över fyra gånger så många arbetslösa med samma bakgrund jämfört med företag som inte har chefer med utomeuropeisk bakgrund. Detta indikerar betydelsen av sociala nätverk eller det faktum att arbetsgivare föredrar att anställa individer som är demografiskt lika dem själva. En kritisk massa av individer med liknande demografiska egenskaper kan alltså vara viktig för arbetsmarknadsintegrationen. Detta stöds också av forskning som visar att flyktinginvandrare i storstäder uppvisar en högre andel arbe-

tande och självförsörjande än rikssnittet, medan mindre städer ligger under. Städer och tätbefolkade områden verkar alltså vara bättre på att integrera nykomlingar, samtidigt tenderar regioner med stora utomeuropeiska populationer att visa bredare inkomstskillnader.

Det är väl känt att invandrare som bosätter sig i Europa främst bosätter sig i större städer och att olika invandrargrupper koncentreras till olika områden i så kallade etniska enklaver. Under stora migrationsvågor, där många flyktinginvandrare med låga kvalifikationer konkurrerar om samma typ av arbetstillfällen, innebär det naturligtvis sämre arbetsmarknadsutfall. En olycklig effekt av detta är att områden som präglas av en hög andel som inte arbetar tenderar att replikera sig självt, med följder som sämre arbetsmarknadsutfall bland andra generationens invandrare och invandrare som ankommer till området i ett senare skede. Men det finns forskning som visar att höga koncentrationer av en viss grupp med samma ursprung, så kallade etniska enklaver, kan gå åt båda hållen. Kvaliteten på enklaven är central, där förekomsten av en tillräckligt stor population som arbetar är minst lika viktiga som enklavens storlek för att öka sannolikheten för nykomna invandrare att göra inträde på arbetsmarknaden. Anpassningsmekanismen är informationsutbyte inom enklaven som kan ge tillgång till arbetsmarknaden genom informationskanaler som är specifika för den etniska gruppen i fråga. Det här har visat sig vara särskilt viktigt för individer utan tidigare erfarenhet av arbetsmarknaden.

Vi har hittills konstaterat att informationsutbyte och nätverkseffekter, såväl som geografiska och företagsspecifika faktorer kan vara viktiga för en framgångsrik integration. Men dessa är sannolikt otillräckliga. Den höga andelen flyktinginvandrare som inte arbetar indikerar en klyfta mellan de färdigheter som arbetsgivare efterfrågar och de färdigheter som finns tillgängliga. Komplexiteten i denna dynamik förstärks ytterligare när man beaktar kulturella skillnader och diskriminering, som båda har en inverkan på arbetsmarknadsintegration. Ett av de mer centrala forskningsfälten på det här området fokuserar därför på individspecifika egenskaper såsom utbildningsnivåer och kompetenser och i vilken grad dessa kan matchas utefter rådande lönenivåer och arbetskraftskostnader. Det är väl känt att höga löner

och arbetskraftskostnader påverkar särskilt svaga grupper på arbetsmarknaden, såsom lågutbildade, unga och invandrare. Dessa kostnader kan förstärkas ytterligare av lagstadgad anställningstrygghet och institutionella avtal, vilket gynnar den redan etablerade arbetskraften. Den sistnämnda gruppen gynnas av anställningstrygghet och höga löner på bekostnad av de mer marginaliserade grupperna som är utan arbete eller samlas i mer osäkra anställningar. Forskning visar att höjda arbetskraftskostnader, såsom höjda skatter på arbete eller höjda minimilöner, har en negativ effekt som är särskilt stor för individer med svag ställning på arbetsmarknaden. I en forskningsrapport från Handelns Forskningsinstitut, skriven av Hans Seerar Westerberg och Niklas Elert, visas att de europeiska länder som framförhandlar löner genom kollektivavtal påvisar betydande negativa sysselsättningseffekter av höjda ingångslöner. Detta är särskilt tydligt för Sverige, Danmark och Italien och effekten tycks vara som starkast för unga, invandrare och andra grupper med svag ställning på arbetsmarknaden.

De flesta länder har i någon mån implementerat olika politiska åtgärder som ofta är fokuserade till att anpassa nyanlända flyktinginvandrare till den lokala arbetsmarknaden. Detta inkluderar åtgärder såsom introduktionsprogram och språkutbildning i syfte att göra dem attraktiva för arbetsgivare. Detta har också kompletterats med åtgärder för att stimulera efterfrågan på arbetskraft, ofta genom olika arbetsgivarsubventioner och skattesänkningar för att påskynda integrationen. Ett centralt problem för många av unionens medlemsländer är att den relativt homogena och högutbildade inrikes födda arbetskraften definierar en arbetsmarknad där många av låglönejobben rationaliserats bort. Det här beror i hög grad på höga arbetskraftskostnader men också till viss del på en ökad automatisering i branscher som annars har varit en inträdesbransch för marginaliserad arbetskraft. Det är därigenom en stor utmaning att framgångsrikt kunna integrera en stor och växande population flyktinginvandrare med – relativt till den övriga populationen – låga kvalifikationer. För detta krävs stora och generella efterfrågestimulanser såsom sänkningar av arbetskraftskostnaderna, men även utbildningsåtgärder i syfte att bättre matcha de lokala arbetsmarknadernas förutsättningar.

Hur kan EU:s arbetsmarknad rymma en stor och växande population av flyktinginvandrare?

Europeiska unionen är utformad och utvecklad utefter en struktur där delat ansvar tydligt identifieras. Intern migration är tydligt definierad mellan medlemsländerna men vad gäller den externa migrationen är strukturen inte alls lika tydlig. Sedan 2015 har ett stort antal flyktinginvandrare med utomeuropeisk bakgrund sökt skydd inom unionen vilket gett upphov till förändrade politiska förutsättningar och sociala strukturer i medlemsstaterna. Den statistik vi presenterat i det här kapitlet visar på en stor variation mellan medlemsländernas arbetslöshetsnivåer bland flyktinginvandrare men också att enkom arbetslöshetssiffror är ett trubbigt mått på en väl genomförd assimilationspolitik. Med hänsyn tagen till fler arbetsmarknadsindikatorer, och varje medlemslands förmåga att absorbera migranter på de lokala arbetsmarknaderna, konstaterar vi att medlemsländerna genomgående misslyckats att integrera det stora antalet människor som sökt skydd inom EU sedan 2015. Utöver de stora sociala och ekonomiska kostnader som följer av detta riskeras även medborgarnas förtroende för EU.

För att utnyttja de potentiella ekonomiska fördelarna med migration krävs omfattande strategier för att beakta de varierande behoven såväl som potentialen hos både migranter och de mottagande länderna. Med ökade geopolitiska spänningar i unionens närområde finns inget som tyder på att flyktinginvandringen till EU kommer att avta den närmaste tiden. Det är alltså en stor och växande grupp individer, företrädesvis med utomeuropeisk bakgrund, som saknar tillgång till den europeiska arbetsmarknaden. För att vända denna hittills deprimerande utveckling finns det skäl att fundera över en genomtänkt överstatlig strategi, men kanske framför allt en kombination av kompetenshöjande och efterfrågestimulerande åtgärder anpassade efter de vitt skilda arbetsmarknaderna i respektive medlemsland.

Här står vi emellertid inför en knivig balansakt mellan skilda intressen. Den politiska verkligheten i EU 2024 gör inte situationen mindre komplicerad då migration nästan uteslutande betraktas i negativa termer. I praktiken är EU:s flyktingpolitik därför till stor del

fokuserad på att begränsa migrationen och fördela kostnaderna över fler länder för att på ett långsiktigt hållbart sätt erbjuda skydd åt dem som behöver det och möjligheter till en bättre tillvaro för dem som söker det.

Det finns därför skäl att systematiskt se över och dokumentera effekterna av den myriad av landspecifika politiska stödåtgärder avsedda att skapa nya jobb och öka sysselsättningen bland flyktinginvandrare. Exempelvis har det sedan millennieskiftet varit vanligt att de åtgärder som syftar till att stimulera efterfrågan är riktade mot företag inom högteknologiska branscher, eftersom dessa företag anses vara mer innovativa och erbjuda högkvalitativa jobb. Denna typ av policyinriktning har emellertid en hög alternativkostnad eftersom dessa företag är mindre benägna att erbjuda jobb åt arbetstagare som har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Utifrån vår forskning argumenterar vi för att ett mer effektivt sätt vore att allokera resurserna till åtgärder som fokuserar på att stimulera efterfrågan på den delen av arbetskraften som inte arbetar.

Med en begränsad budget för integration av flyktinginvandrare finns det också skäl att se över mer obekväma val över resursallokeringen och fundera över var pengarna gör mest nytta. Som vi konstaterat i den statistiska analysen ovan är det i vissa länder en stor andel flyktinginvandrare som befinner sig utanför arbetsmarknadens förfogande. Många av dessa har mycket låg utbildning och kvalifikationer som är svåra att matcha med europeisk standard. Att utbilda dem upp till en nivå som matchar arbetskraftskostnaderna, eller i kombination med att man sänker dessa, är troligtvis ingen effektiv strategi. Det finns emellertid också en stor grupp flyktinginvandrare med många år kvar i arbetslivet och som ligger närmare ett arbetsmarknadsinträde. Dessa återfinns bland de som inte har ett arbete men som står till arbetsmarknadens förfogande eller bland de som har ett arbete men ännu inte är självförsörjande. De flesta i den här gruppen har en grundläggande utbildning och därigenom är det mer resurseffektivt att fokusera på denna grupp i första hand.

EU bör satsa på utnyttjade förmågor och kompetenser bland flyktinginvandrare

Skillnaderna mellan medlemsländer i arbetsmarknadsdeltagande bland flyktinginvandrare pekar på potentialen för lärande och innovation på arbetsmarknaden. Länder där flyktingar påvisar högre andel arbetande och en självförsörjningsgrad i paritet med den inrikes födda befolkningen kan exemplifiera arbetsmarknadspolitik och metoder som, om de studeras och anpassas varsamt, kan erbjuda värdefulla insikter för att förbättra migranternas anställningsutsikter i andra medlemsstater. Att utnyttja denna mångfald av utnyttjade förmågor och kompetenser och främja en inkluderande arbetsmarknad skulle potentiellt kunna förbättra EU:s ekonomiska konkurrenskraft och innovation. Det framhäver även behovet av fortsatt forskning och detaljerade arbetsmarknadsdata för att bättre förstå och adressera de bakomliggande faktorerna till dessa skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan inrikes och utrikes födda.

Källor och litteratur

Det finns en omfattande litteratur om flyktinginvandring till EU och däribland flera tidigare bidrag i *Europaperspektiv*. Ett av dessa ”Flyktingkrisen och nationalstatens återkomst – Bör EU ha en gemensam flyktingpolitik?” (*Europaperspektiv*, 2019) utgår från egen forskning och är skrivet av Özge Öner tillsammans med Magnus Henrekson och Tino Sanandaji. Det här kapitlet är delvis en utveckling av deras resonemang och lämpligt för läsare som vill fördjupa sig i ambitionerna om en gemensam flyktingpolitik. Därutöver finns ett annat bidrag, ”EU:s invandrings- och asylpolitik och frågan om en uthållig integrationspolitik” (*Europaperspektiv*, 2021), skrivet av Karin Borevi, som med fördel kan läsas av den som vill fördjupa sig mer i samma tema.

Problembeskrivningen och analysen av svårigheterna för flyktinginvandrare att integreras på den europeiska arbetsmarknaden bygger även den i stor utsträckning på egen forskning. Här kan särskilt

nämnas Hans Seerar Westerbergs avhandling från 2023 *Towards more inclusive labor markets: A firm level perspective on hiring outsiders* som inkluderar artiklar, working papers och research notes skrivna tillsammans med bland andra Sven Olov Daunfeldt, Anders Bornhäll och Dan Johansson. Avhandlingen belyser olika mått på hur arbetsmarknadsdeltagande kan mätas för individer med dokumenterade problem på arbetsmarknaden, och för utomeuropeiskt födda i synnerhet. Seerar Westerbergs avhandling tar också upp flera teman kring vad som särskiljer företag och sektorer som tenderar att anställa den här typen av arbetstagare. Därutöver bidrar rapporten *När blir utrikes födda självförsörjande* från Entreprenörskapsforum. Rapporten är skriven av Johan Eklund och Johan P. Larsson (2020), med ett ytterligare intressant perspektiv på hur man kan mäta arbetsmarknadsdeltagande genom att ta hänsyn till inkomstnivåer och självförsörjning, vilket är relevant mått att ta i beaktande utöver de traditionella arbetsmarknadsindikatorerna. För den intresserade har Eklund och Larsson (2023) sammanfattat sina forskningsresultat kring invandrares utanförskap och självförsörjning i den nyutkomna boken *Det nya utanförskapet* (Ekerlids förlag).

Det finns även omfattande litteratur som beskriver olika nationers syn på olika typer av migranter vilket vi också berör i kapitlet. Vi har framför allt använt oss av studier som genomfört attitydundersökningar efter flyktingkrisen 2015. Se till exempel en rapport från *Pew Research Center*, "Eastern and Western Europeans differ on importance of religion, views of minorities, and key social issues" (2018); och "Integration of refugees in Austria, Germany and Sweden: comparative analysis" (2018), som är en rapport utgiven av Europaparlamentet.

För den som är intresserad av att läsa mer om specifika verktyg som finns tillgängliga för att undersöka arbetsmarknadssituationen i respektive land utgår den statistik vi presenterar från EU:s statistikkontor, Eurostat. Eurostat delar in statistiken i ämnesområden och under varje ämnesområde finns länkar till undergrupper med statistik i form av färdiga tabeller, diagram och kartor samt till databaser där man själv kan ladda ner data i olika format. För våra behov har vi hämtat statistik under flera ämnesområden såsom "Asylum and first

time asylum applicants – annual aggregated data” och ”Foreign-born population by sex, age, main reason for migrating, citizenship and labour status”.

Det finns en bred litteratur kring de sociala, ekonomiska och personliga kostnaderna associerade med utanförskap och arbetslöshet. Några klassiska exempel är ”Unemployment scarring”, som är publicerad i *Economic Journal*, 111 (475), 577–584 (2001) skriven av Wiji Arulampalam, Paul Gregg och Mary Gregory. Andra exempel är ”Does unemployment cause future unemployment? Definitions, questions and answers from a continuous time model of heterogeneity and state dependence” (1980), publicerad i tidsskriften *Economica*, 47(187), 247–283, skriven av James Heckman och George Borjas.

I vår text nämns också etniska enklaver och även här finns en stor och växande litteratur, detta bygger till stor del på egen forskning. För den som vill fördjupa sig ytterligare i denna fråga finns två artiklar skrivna av Özge Öner tillsammans med Johan Klaesson och Dieter Pennenstorfer. Den första, ”Ethnic enclaves and segregation – self-employment and employment patterns among forced migrants” (2021), är publicerad i tidsskriften *Small Business Economics*, 56, 985–1006. Den andra, ”Getting the first job: Size and quality of ethnic enclaves and refugee labor market entry” (2021), är publicerad i tidsskriften *Journal of Regional Science*, 61(1), 112–139.

Slutligen nämner vi även individ- och företagspecifika möjligheter och hinder för att flyktingar i EU ska etablera sig på arbetsmarknaden. Det här bygger företrädesvis på egen tidigare forskning, bland annat ”Which firms provide jobs for unemployed non-Western immigrants” (2019), skriven av Hans Seerar Westerberg, Dan Johansson och Sven-Olov Daunfeldt, och publicerad i tidsskriften *The service industries journal*, 39(9–10), 762–778. För en allmän diskussion om arbetskraftskostnader, utanförskap och arbetslöshet bland marginaliserade grupper finns klassiska verk som Assar Lindbeck och Dennis Snowers ”Insiders versus Outsiders” (2001), publicerad i tidsskriften *The Journal of Economic Perspectives*, 15(1), och som beskriver en tudelad arbetsmarknad förklarad utifrån arbetskraftskostnader och motsättningar mellan de som har jobb med hög säkerhet och de som har en mer lös anknytning till arbetsmarknaden. Delar av reso-

nemangen kring detta är även hämtat ur ett pågående forskningsprojekt på Handels Forskningsinstitut som drivs av Hans Seerar Westerberg och Niklas Elert inom vilket europeiska minimilöner och sysselsättning studeras. Detta finns beskrivet i rapporten ”Lönesättningsmakt och minimilöner” (2023), som är utgiven av Handels Forskningsinstitut.

Har EU:s migrationspolitik nått en återvändsgränd?

Hinder och möjligheter i jakten på hållbara lösningar

av Andrea Spehar

Mänsklig migration har präglat europeisk historia genom tiderna och bidragit till kulturell, ekonomisk och social utveckling. Migrationsfrågan, inte minst när det gäller hantering av människor på flykt, är dock i särklass den mest kontroversiella frågan inom EU och därmed också den fråga som allra mest ökar risken för att EU allvarligt ska försvagas och i förlängningen till och med falla sönder. Sedan början av 2000-talet har kris efter kris utspelat sig vid EU:s gränser. Kränkningar av migranternas rättigheter fortsätter att rapporteras regelbundet vid flera gränser inom och utanför EU. Migration är en politisk fråga som framkallar djup osämja mellan EU-länderna. Att det har varit svårt att hitta en balans mellan EU:s och medlemsstaternas beslutsförmåga inom migrations- och asylpolitiken har tidigare belysts bland annat av Magnus Henrekson, Tino Sanandaji och Özge Öner i 2019 års utgåva av *Europaperspektiv* samt av Karin Borevi i 2021 års utgåva.

Sedan 1999 har ett gemensamt europeiskt asylsystem (CEAS), varit grunden för EU:s samarbete kring migration. CEAS har varit föremål för omfattande kritik då det har visat sig vara omänskligt, ineffektivt och orättvist, med stora skillnader mellan medlemsländernas motagnings- och integrationskapacitet. Idén om ett gemensamt ansvarstagande inom unionen, med en solidarisk fördelning av asylsökande, har gång på gång skjutits i sank av flyktingfientliga regeringar. Det europeiska asylsystemet utsattes för en extra svår prövning under

flyktingkrisen år 2015. 1,3 miljoner människor på flykt sökte sig till Europa. Samtidigt tydliggjordes ett undermåligt migrationssystem och en alltmer negativ inställning till migration och migranter bland EU:s medlemsstater. Enligt IOM (International Organisation for Migration) förlorade minst 15 000 migranter sina liv i färden över Medelhavet mellan 2015 och 2022. I mitten av juni 2023 inträffade en av de värsta migrationsrelaterade olyckorna någonsin i Europa när en båt med hundratals flyktingar sjönk på Medelhavet. Den lämnade en hamn i Libyen med sikte mot Italien. Omkring 500 personer, vuxna och barn, befaras ha omkommit, vilket gör incidenten till en av Europas värsta migrationsrelaterade olyckor någonsin. Ungefär två veckor innan olyckan, har EU:s medlemsländer enats om viktiga delar av den nya asyl- och migrationspakten som syftar till att skapa en ”effektiv, human och säker migrationspolitik”. Bakgrunden var att Europeiska kommissionen ansåg att den nuvarande ordningen inte på ett tillfredsställande sätt har klarat av att hantera det stora antal asylsökande som har tagit sin tillflykt till Europa under de senaste åren. Mottagningsvillkoren och asylsystemen skiljer sig – trots den stora mängden harmoniserande lagstiftning – mycket åt mellan medlemsstaterna. Vidare har Dublinförordningen inte fungerat som avsett. Kommissionen vill genom de föreslagna åtgärderna främja solidaritet och ansvarstagande mellan EU:s medlemsstater. Pakten innehåller bland annat en screeningprocedur för asylsökande, robust kontroll av den yttre gränsen, ett gränsförfarande för snabb asylprövning, prioritering av ökat återvändande samt partnerskap med tredje land. Idén att medlemsstaterna ska bistå varandra genomsyrar pakten. Enligt förslaget till den nya pakten får varje medlemsland ansvar för en viss andel av de asylsökande baserat på landets ekonomi, storlek och hur många man tagit emot historiskt sett. De länder som inte vill ta emot flyktingar måste i stället betala pengar motsvarande ungefär en kvarts miljon kronor per asylsökande.

Detta kapitel diskuterar den krokiga historiska utvecklingen mot en gemensam asyl- och migrationspolitik samt i vilken utsträckning den nya asyl- och migrationspakten som förhandlades fram under 2023 löser de grundläggande problemen med EU:s gemensamma migrationspolitik. Har EU förmågan att utforma en långsiktig håll-

bar migrationspolitik? Givet utvecklingen med stegrande konflikter, krig och klimatförändringar som gör länder obebodliga och tvingar människor att fly från sina hem är behovet av ett välskött europeiskt migrationssystem mer angeläget än någonsin. För att ge en bakgrund till denna frågeställning presenterar kapitlet först en redogörelse över EU:s olika faser där man under årtionden försökt utveckla en gemensam politik på det migrations- och asylpolitiska området. Därefter diskuteras hur EU hanterade flyktingkrisen 2015 och hur denna kris påverkade förutsättningarna för en fortsatt harmonisering av EU:s migrations- och asylpolitik. Kapitlet avslutas med ett sammanfattande svar på forskningsfrågan samt några rekommendationer beträffande vad EU bör göra för att utveckla en hållbar asyl- och migrationspolitik.

Historiska utvecklingen mot en gemensam asyl- och migrationspolitik

EU:s asyl- och migrationspolitik har utvecklats historiskt genom en stegvis harmoniseringen av ett regelverk. EU-samarbetet har sedan den Europeiska kol- och stålgemenskapen präglats av öppna gränser, från början främst för handel som en fredsfrämjande åtgärd efter två världskrig. Idag karaktäriseras samarbetet inte bara av fri rörlighet av varor utan också av tjänster och av EU-medborgares rätt att röra sig fritt inom unionen. Gemensamma yttre gränser innebar att migrationspolitiken delvis tvingades harmoniseras. I och med att EU:s regelverk på området har vuxit under de senaste tre decennierna har också medlemsländernas frihet att själva reglera migrationspolitiken påverkats. Det första konkreta försöket att utveckla en gemensam europeisk migrationspolitik togs 1985 då ministerrådet, efter ett förslag från den Europeiska kommissionen, antog ”Guidelines for a Community Policy on Migration”. Det handlade dels om principen om fri rörlighet för unionens medborgare, varor, tjänster och kapital, dels att åstadkomma gemensamma riktlinjer för levnads- och arbetsförhållanden för samtliga migranter, även de från tredjeland. Ett år senare antogs Enhetsakten (Single European Act, SEA) vilket insti-

tutionaliserade den fria rörligheten inom EU och även resulterade i Schengensamarbetet kring de gemensamma yttre gränserna.

Dublinkonventionen, som drog upp regler för vilken medlemsstat som har ansvar att utreda ett asylärende undertecknades 1990. Konventionens främsta syfte var att fastställa kriterier för vilken medlemsstat som ansvarar för prövning av en asylansökan inom unionen för att undvika parallella asylprocesser. Dublinbestämmelserna kom till samtidigt som Schengensamarbetet. Avsaknaden av inre gränskontroller – den centrala delen i samarbetet – medförde krav på en mekanism för att fördela asylsökande mellan medlemsländerna. Dublinregelverket har reformerats ett antal gånger. År 2003 blev Dublinkonventionen en integrerad del av unionsrätten, i form av Dublin II-förordningen. I ”Dublin II” tillkom Eurodac, en europeisk databas för att samla asylsökandes fingeravtryck. Eurodac inrättades för att kunna fastställa de asylsökandes identitet för att se om asylsökande tidigare har sökt asyl i något annat EU-land och därför ska hänvisas dit, enligt principen om första asyländ i Dublinförordningen. I ”Dublin III”, den nuvarande förordningen, som antogs 2013 lades större vikt vid humanitära aspekter som rätten till familjeliv och rättigheter för ensamkommande barn.

Som en följd av de omfattande tvångsförflyttningarna i Europa på grund av de väpnade konflikterna på västra Balkan, särskilt från Bosnien och Hercegovina, föreslog den tyska regeringen 1992 en modell för solidarisk ansvarsfördelning av asylbördan. I det tyska förslaget skulle asylsökande fördelas mellan EU:s medlemsländer enligt en fördelningsnyckel som bestod av tre kriterier som gavs samma vikt (befolkningsstorlek, storlek på medlemsstatens territorium och bruttonationalprodukten, BNP). Detta förslag fick dock inte det stöd som krävdes, i synnerhet har Storbritannien starkt motsatt sig ett sådant system. Det tyska förslaget satte dock i gång en diskussion som i slutändan resulterade i rådets direktiv 2001/55/EG (Massflyktsdirektivet). Syftet med direktivet var att stödja det gemensamma europeiska asylsystemet vid massiv tillströmning av fördrivna personer. Massflyktsdirektivet fastställer en rad bestämmelser gällande beviljandet av tillfälligt skydd som en alternativ skyddsform till asyl, däribland utfärdandet av uppehållstillstånd och varaktigheten för

och innebörden av det tillfälliga skyddet. Den 4 mars 2022 beslutade Europeiska unionens råd enhälligt att, för första gången, aktivera direktivet genom rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 vilket fastställde att det förelåg en massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina.

För att effektivisera samarbetet inom migrations- och asylpolitiken beslutades vid förhandlingarna i Amsterdam 1997 att migrations- och asylfrågor skulle flyttas från den mellanstatliga tredje pelaren, till den första pelaren som är överstatlig. I samband med Amsterdamfördraget inkorporerades också Schengenavtalet i EU och blev därmed en del av unionens politik. Avtalet innebär ett slopande av de interna gränserna inom EU, med fri rörlighet för dess medborgare som följd, och en förstärkning av de externa gränserna. Med denna bakgrund möjliggjordes framväxten av ett direktiv om transportöransvaret inom den Europiska unionen. Rådet antog i juni år 2001 direktivet som kompletterar bestämmelserna om transportöransvar i Schengenkonventionen. Motivet bakom detta är att bekämpa den illegala invandringen. Detta ansvar innebär att EU:s medlemsländer skall bestraffa de transportföretag som släpper ombord personer utan giltiga identifikations- eller resehandlingar på sina flygplan, båtar eller andra transportmedel. Bestrafningen kan bestå i böter eller, att bolaget får bekosta återresan för personen. Transportöransvaret är dock inte nytt. Redan i Schengenavtalet (såväl som i en del nationella lagstiftningar före detta) fastslogs att stater hade ansvar för att lagstifta om sanktioner mot de företag som transporterade utlänningar, utan korrekt dokumentation, in i EU.

Utvecklingen av EU:s asyl- och migrationspolitik förklaras ofta som ett resultat av så kallad ”venue-shopping”. Begreppet används för att beskriva hur politiker flyttar beslutsfattande om ett visst ämne till en annan politisk arena för att undvika motstånd på den nationella nivån.

Flera statsvetare, bland andra Virginie Guiraudon, har beskrivit politiska processer där medlemsstaterna medvetet försöker utöka EU:s kompetens inom migrations- och asylpolitik för att undgå att undvika de rättsliga och politiska begränsningarna av migrationspolitiken i det egna landet. Medlemsländerna har bland annat använt

sig av ”venue shopping” för att föra över frågor om asyl till EU-nivån, där de kunde förespråka mer restriktiva åtgärder utan att behöva ta hänsyn till nationella domstolar, medier och icke-statliga organisationer.

Bland EU:s medlemsländer har Sverige och Tyskland varit de mest drivande länderna till att EU får mer makt i asylpolitiken. Syftet har varit att sprida ansvaret och kostnader för flyktingmottagande till andra medlemsländer. De båda länderna har sedan 1990-talet tagit emot en betydande andel flyktingar. För den som vill veta mer om de svenska initiativen för ökad harmonisering av asylpolitiken inom EU rekommenderas min forskningsrapport från 2013 publicerad av Centrum för Europaforskning (CERGU). Rapporten visar att genom medlemskapet har svenska politiker fått ytterligare en politisk arena för att föra fram sina policypreferenser i migrationsfrågor. När Sverige blev medlem av EU, motsatte sig Sverige att asylpolitiska beslut skulle fattas med kvalificerad majoritet, men några år senare förespråkades det. Från att ha hävdad möjligheten att ha mer liberala regler, förespråkar Sverige idag en gemensam asylpolitik. Frågan är varför Sverige har valt att delegera makt till EU, där standardisering av migrationslagstiftningen har lett till vad polemiskt har kallats ”Fästning Europa”, det vill säga färre rättigheter för migranter och asylsökande. En rimlig förklaring är de svenska regeringarnas egenintresse av färre asylsökande. En annan förklaring kan vara av en mer humanitär karaktär. Vissa svenska politiska aktörer har ifrågasatt det goda med minimireglerna eftersom dessa i praktiken kan innebära att alla stater dras ned mot ”golvet” och att ingen använder sig av de mer liberala regler som faktiskt tillåts. Med minimiregler skulle stater kunna fortsätta konkurrera om att skärpa sina nationella regler för att styra över asylsökande till andra länder.

Ökad fokus på migrationspolitikens harmonisering under 1990-talet kan delvis också förklaras med en oro för ett ökat antal asylansökningar (jämfört med mitten av 1980-talet) och ansökningarnas mycket ojämna fördelning mellan EU:s medlemsländer. I Västeuropa ökade det totala antalet asylansökningar från cirka 150 000 år 1985 till mer än 600 000 år 1992. Det genomsnittliga antalet asylansökningar per capita och år har varit mer än tio gånger högre i några av

de mest populära destinationsländerna såsom Sverige och Tyskland jämfört med de minst populära exempelvis Spanien och Portugal. En ökning i asylsökningar under 1990-talet ledde till en slags tävling mellan medlemsländerna i termer av att tillhandahålla mindre gynnsamma mottagningsvillkor för de asylsökande. Exempelvis kopierade flera länder de nederländska och danska modellerna för restriktiva välfärdsförmåner samt den franska modellen för snabba asylprocesser. En annan viktig förklaring till en ökad grad av restriktivitet under 1990-talet går att finna i etableringen av invandrarkritiska eller populistiska partier med huvudsakligt fokus på minskad invandring, större självständighet gentemot EU och sociala förmåner bara för de egna medborgarna.

För att uppnå en rättvis fördelning av asylbördan och förhindra en glidning mot den minsta gemensamma nämnaren i skyddsstandarder har EU:s beslutsfattare använt sig av policyharmonisering. Harmoniseringen på asylområdet har därmed betraktats som nyckeln till en mer rättvis fördelning av asylsökande och till mindre konkurrens om de mest effektiva och avskräckande regelverken. Den mest omfattande policypaketet för EU:s asylpolitik under 1990-talet antogs vid Europeiska rådets möte i Tammerfors, det så kallade Tammerforsprogrammet. Sedan mötet i Tammerfors 1999 har en rad direktiv antagits inom ramarna för det gemensamma europeiska asylsystemet (CEAS). Direktiven omfattar bland annat mottagande av asylsökande, asylprocedurer, skyddsgrunder, massflykt och återvändande. Direktiv är en form av ramlagstiftning som bygger på att principerna fastläggs gemensamt och gäller för alla EU-länder men att det sedan faller på vart och ett av medlemsländerna att bestämma hur de uppsatta målen ska nås. Inom detta område handlar det dessutom främst om minimumkrav, staterna kan med andra ord välja att föra en mer generös politik om de så önskar. Efter fem år utvärderades Tammerforsprogrammet och vid Europeiska rådets möte i Haag i november 2004 antogs ett nytt femårsprogram, det så kallade Haagprogrammet. I Haagprogrammet enades medlemsstaterna om att upprätta ett gemensamt europeiskt asylsystem år 2010. Haagprogrammet löpte ut i december 2009 och ersattes av en ny femårsplan, det så kallade Stockholmsprogrammet, som gällde för åren 2010–2014. Mot bakgrund av

den alltmer uppmärksammade irreguljära migrationen vid EU:s södra gränser enades EU:s medlemsstater om att ett fördjupat samarbete behövdes för att kontrollera unionens yttre gränser. Åtgärderna innefattade bland annat ett förstärkt samarbete med en rad afrikanska länder, samt återtagandeavtal, visumregler och att upprätta så kallade snabbstyrkor bestående av gränsvakter (*rapid reaction teams*).

Frontex som inrättades 2004 fick det centrala operativa ansvaret för koordineringen av EU:s yttre gränser. Sedan 2016 har Frontex formellt gått under namnet Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån. I takt med förändrade migrationsmönster och ett ökat antal asylansökningar till EU:s medlemsländer har Frontex uppdrag och budget ökat successivt. Frontex startade med en budget på 6 miljoner euro under 2005 och efter 10 år hade den växt till 142 miljoner euro. Under 2016 ökades budgeten ytterligare till att uppgå till 254 miljoner euro och år 2023 hade budgeten mångdubblats då den uppgick till 845 miljoner euro. Frontex arbete framställs ofta av EU som en lösning på både humanitära och säkerhetsmässiga kriser.

Även om den offentliga debatten inom EU och i medlemsländerna domineras av asyl- och flyktingpolitik utgör arbetskraftsmigrationen också en viktig pusselbit för EU att hantera. Sedan 1950-talet har unionen drivit en migrationspolitik vars huvudpoäng har varit att främja ekonomisk tillväxt genom att underlätta mobilitet mellan medlemsstaterna. Europeiska kommissionens hållning har också varit att EU behöver arbetskraftsinvandring från tredjeland för att stärka kompetensförsörjningen och konkurrenskraften inom sektorer där det finns brist på individer med lämpliga kvalifikationer. I flera av EU:s medlemsländer har arbetskraftsinvandring också framhållits som en viktig eller nödvändig del av lösningen på de problem som den negativa demografiska utvecklingen medför, detta för att kunna upprätthålla tillväxt och välstånd i framtiden. I linje med detta lade Europeiska kommissionen år 2005 fram ett meddelande om en strategisk plan för laglig migration. Planen slog fast att lagstiftningsåtgärder skulle vidtas för att utveckla obyråkratiska och flexibla metoder med syfte att ge en rättvis och rättighetsbaserad behandling för alla arbetskraftsmigranter samt för att erbjuda villkor som kunde locka särskilda kategorier av invandrare som efterfrågades i EU.

Bland åtgärderna ingick ett ramdirektiv med rättigheter för personer som anlände till unionen genom reglerad arbetskraftsinvandring och även fyra särskilda direktiv om villkor för inresa och vistelse för högt utbildad arbetskraft, säsongarbetare, företagsinternt utstationerad personal och avlönade praktikanter. I maj 2009 antog EU ett direktiv om ett kombinerat arbets- och uppehållstillstånd, ett så kallat blåkort, för att göra det möjligt för arbetstagare utanför EU att söka arbete i unionen. EU vill på det här sättet konkurrera med USA, Kanada och Australien om högkvalificerad arbetskraft. Förslaget om ett blåkort gäller migranter som kommer från länder utanför EU, exempelvis, indiska IT-experter och ingenjörer. För att kvalificera sig krävs en högre yrkesutbildning, minst tre års yrkeserfarenhet samt att en arbetsgivare stöder ansökan. Varje enskilt EU-land bestämmer självt hur många blåkort det vill utfärda. Hittills är det endast Tyskland som utfärdar EU-blåkort i någon större utsträckning, vilket kan förklaras av att de tyska nationella reglerna i stort har anpassats till EU:s bestämmelser om blåkort.

Motvillig och ojämn harmonisering

Målsättningen med ett gemensamt europeiskt asylsystem (CEAS) har varit att ska skapa en liknande nivå i medlemsstaterna vad gäller mottagande av asylsökande, behandlingen av asylansökningar och ansvarsfördelning mellan länderna. Genom att uppnå mer likvärdiga villkor för asylsökande skulle asylsystemen bli mer rättssäkra, effektiva samt främja samarbete kring migration och asyl inom unionen. I motsats till ovanstående målsättningar, menar en stor skara politiska aktörer, och inte minst representanter för människorättsorganisationer, att EU:s migrationspolitik är rättsosäker och inhuman. Inte sällan anklagas EU för att skapa vad som ibland kallas för "fästning Europa". På grund av en strikt visumpolitik och ökade gränskontroller är det svårt att ta sig till EU på laglig väg för att söka asyl eller arbete.

Den omfattande forskningen på området har visat att EU:s medlemsländer genom åren har uppvisat stora svårigheter att implementera CEAS enligt dess föreskrifter. Flera forskare har förvisso visat

att harmoniseringen av asylpolitiken i vissa avseenden förbättrat mottagandevillkor för asylsökande i de EU-länder som tidigare haft mycket bristfälliga system. Särskilt de nya medlemsländerna från Östeuropa har tvingats höja nivån i mottagandet. I andra fall har dock harmoniseringen haft motsatt effekt. Den har medfört ett närmande till en minimistandard och därmed resulterat i ett mindre generöst mottagandesystem – så kallad regressiv harmonisering. Statsvetaren Eiko Thielemann har argumenterat för att EU:s länder tävlar om att framstå som ogästvänliga för asylsökande – ett slags ”tävling mot botten” när det gäller skärpta regler för asylsökande och dåliga mottagningsvillkor, med syfte att människor inte ska söka sig till just deras land. Det europeiska migrationsnätverket (EMN) som grundades på initiativ av Europeiska kommissionen för att tillhandahålla uppdaterad, objektiv, tillförlitlig och jämförbar information om migration och asyl har i flera studier visat att mottagningsvillkoren för asylsökande skiljer sig mycket från land till land, detta trots EU:s harmoniserande ambitioner. Vissa villkor har också funnits strida mot människans värdighet och förbudet mot omänsklig eller förnedrande behandling. Europeiska kommissionen erkände dessa ”betydande brister” i bland annat sitt förslag till omarbetning av direktivet om mottagningsvillkor från 2016 och erinrar där om behovet av ”enhetliga villkor” som är tillräckliga för att säkerställa en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater.

De främsta anledningarna till att EU har svårt att leva upp till – och upprätthålla – en human och rättssäker migrationspolitik är den varaktiga bristfälligheten i EU:s lagstiftning som hanterar olika former av migration, samt bristen på solidaritet mellan medlemsstaterna. Dublinsystemet har exempelvis inte bara misslyckats med att ta hänsyn till principen om jämlikt mottagande utan har tvärtom aktivt motarbetat den. Eftersom det är den första medlemsstaten en asylsökande registreras i som också prövar ansökan blir den naturliga följden ofrånkomligen att stater vid unionens gränser får ta emot en oproportionerligt stor andel asylsökningar. År 2020 lämnades nästan 80 procent av alla första asylansökningar in i Grekland, Italien och Spanien. Denna obalans ger upphov till ovärdiga förhållanden, till exempel överfulla flyktingläger på de grekiska öarna eller snabba

deportationer vid EU:s gränser som strider mot internationell rätt.

Europeiseringen har inte enbart haft en inverkan på det politiska beslutsfattandet i migrationsfrågorna utan även på diskurser som beskrivit migranter och migration i negativa ordalag. Flera studier har visat hur EU:s migrationsdiskurs domineras av uttalanden som går ut på att förhindra inflyttning från tredje land samt frågor om unionens inre säkerhet. Terrordåd i flera medlemsländer under de senaste två decennierna och kampen mot terrorismen har spelat en betydande roll för att denna negativa syn på migration har fått fäste. Dessutom använder politiska partier migranternas bristande integration som förklaringsmodell för olika sociala utmaningar. Hur politiska partier i olika europeiska länder förhåller sig till migration och integration undersöks bland annat i specialutgåvan till tidskriften *Comparative European Politics* från 2014, med titeln *Political Parties and Migration Policy Puzzles: The European Scene*, som jag var redaktör för tillsammans med statsvetarna Jonas Hinnfors och Gregg Bucken-Knapp. Jurister och statsvetare som Gregor Noll, Sandra Lavenex och Andrew Geddes har på olika sätt visat hur EU:s migrationspolitik slits mellan två motstridiga agendor. Å ena sidan handlar kärnan i EU:s integrationsprojekt om att bygga ett samhälle baserat på principer om demokrati, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna. Genom att bygga sin kärnberättelse kring fred och grundläggande värderingar har EU placerat mänskliga rättigheter i centrum för sin agenda. Engagemanget för mänskliga rättigheter är inte bara det ideal som ska eftersträvas inom EU utan också ett centralt inslag i EU:s politik gentemot tredjeländer. Å andra sidan är säkerhet och öppna gränser lika viktiga för att möjliggöra fri rörlighet för de europeiska medborgarna. Genom att migration kopplas till terrorism och internationell brottslighet betraktas den som ett hot mot medlemsländernas säkerhet och stabilitet med följderna att stärkta gränskontroller betraktas som en nödvändighet. Med andra ord domineras EU:s migrationspolitik av en säkerhetsdiskurs som genom att legitimerar restriktiva åtgärder påverkar hur den gemensamma politiken utformas. Att finna den rätta balansen mellan dessa två motstridiga agendor har visat sig vara en svår uppgift att förena. Gregor Noll har dessutom drivit tesen att EU:s invandrings- och asylpolitik ytterst ut-

gör en protektionistisk ordning med utgångspunkt i nationalstatens kontrollbehov. Enligt Noll manifesterades denna ordning redan vid unionens tillkomst under femtiotalet. De dysfunktionella reglerna på migrations- och asylområdet kan därmed ses som produkter av nationalstatlig protektionism, som på ett paradoxalt sätt förstärktes under krisåret 2015.

EU:s bristande förmåga att hantera flyktingkrisen 2015

Sommaren 2015 hävdade den Europeiska kommissionen att EU stod inför den största flyktingkrisen sedan andra världskrigets slut. Flyktingkrisen 2015, även benämnd migrationskrisen, kulminerade i Europa under andra halvan av 2015 när ett betydande antal migranter försökte ta sig till EU för att söka asyl. Under krisen registrerades 1,3 miljoner asylansökningar i EU och krisen nådde sin kulmen hösten 2015. Merparten av de asylsökande kom från Syrien och Afghanistan och tog sig till Europa över Medelhavet. Flyktingkrisen bekräftade återigen två brister i EU:s dåvarande asylsystem. Dels att ett fåtal medlemsländer tar emot och tar ansvar för en stor majoritet av de asylsökande, dels att asylsökande inte behandlas lika i alla EU-länder vilket gör att de söker sig till vissa medlemsländer framför andra. Flyktingkrisen 2015 visade att Dublin III-förordningen inte var ett ändamålsenligt verktyg för att hantera den uppkomna situationen och som även blottlade förordningens strukturella brister och de många problemen med genomförandet. Ett grundläggande problem med förordningen är att den utgör ett administrativt verktyg för att identifiera vilken stat som är ansvarig för en asylsökans snarare än ett sätt att fördela ansvaret inom EU för att bereda människor på flykt internationellt skydd.

Sensommaren 2015 tycktes först innebära en öppning för flyktingar på väg till Europa. Det var Tysklands förbundskansler Angela Merkel som på en presskonferens i Berlin den 31 augusti med uttrycket ”Wir schaffen das” förklarade att Tyskland klarade av att ta emot stora mängder flyktingar. Angela Merkel uppmanade övriga

EU-länder att ta mer ansvar för fördelningen av flyktingar från krigshärdar såsom Syrien. Dessa uppmaningar fick dock endast gehör i ett fåtal länder, däribland Sverige. Sveriges statsminister Stefan Löfven vädjade till svenskarnas solidaritet med flyktingarna. Han beskrev en situation med människor som flydde över haven och drog paralleller till esterna på 1940-talet, sydamerikanerna på 1970-talet och till balkanflyktingarna på 1990-talet. Generellt ledde flyktingkrisen till stor oenighet mellan EU-länderna i synen på omplacering av asylsökande inom unionen. Allt sedan flyktingkrisen blev akut hösten 2015 har EU:s stats- och regeringschefer ägnat ett stort antal ordinarie och extrainsatta möten till att försöka komma överens om synen på flyktingar och migration. Oenigheten har dock bara vuxit och blivit alltmer inflammerad. Både under och efter 2015 har migrationsdebatten på EU-nivå präglats av medlemsstaternas alltmer negativa inställning till migration och migranter samt av en strävan efter att begränsa inflödet till Europa.

Under sommaren och hösten 2015 arbetade Europeiska kommissionen för att åstadkomma en jämnare fördelning av mottagandet mellan medlemsstaterna. Ett första förslag kom i maj, då kommissionen presenterade en plan för mottagning av 20 000 kvotflyktingar, och i oktober samma år kom en plan för mottagande av 200 000 flyktingar från läger i Turkiet, Syrien och Libanon. Vidare beslutades att upp till 120 000 asylsökande från Grekland och Italien dit många människor hade anlant under flyktingkrisen skulle flyttas till andra medlemsländer. Förslagen möttes dock av motstånd från flera medlemsländer. Några länder såsom Österrike, Tjeckien och Slovakien har tagit emot väldigt få av sin kvot och Polen och Ungern har inte tagit emot några alls. I december 2017 drog kommissionen Polen, Ungern och Tjeckien inför rätta i EU-domstolen för att länderna inte tagit emot tillräckligt många omfördelade flyktingar från Italien och Grekland. I april 2020, slog EU-domstolen fast att Tjeckien, Ungern och Polen bröt mot EU-rätten när de vägrade ta emot flyktingar som EU-länderna gemensamt beslutat om.

Resultatet av bristande solidaritet och ansvarsfördelning mellan EU:s medlemsstater blev att länderna också slutade att tillämpa regeln om första asylsökt och i stället slussade flyktingarna vidare till

länder som var mer villiga att ta emot dem, såsom Tyskland och Sverige. Flera medlemsstater införde tillfälliga inre gränskontroller inom Schengenområdet för att få kontroll på det stora antalet asylsökande som tog sig, huvudsakligen till fots, från Grekland, via Balkan, upp till Ungern och vidare mot Österrike, Tyskland och de nordiska länderna. Även på nationell nivå fick krisen långtgående följder i många EU-länder. I exempelvis Sverige, som tog emot drygt 163 000 asylsökande under 2015, skedde stora förändringar i den nationella asylpolitiken både vad gällde lagstiftning och myndighetspraxis. En tillfällig lag antogs i mitten av 2016 med syfte att införa en restriktivare asylpolitik inom ramen för internationell och europeisk rätt. Sverige införde också i likhet med andra EU-länder tillfälliga gränskontroller vid sina gränser. Avsaknad av solidaritet påverkade asylsökandes villkor på ett negativt sätt. Många asylsökande har fastnat i flyktingläger som är mycket dåligt rustade för att möta deras grundläggande behov. Organisationen Läkare utan gränser hävdade i flera rapporter att flyktinglägren i Europa och inte minst i Grekland är mycket värre än i andra delar av världen. Väntetiderna är långa och det råder bland annat brist på vatten, mat, läkare och psykologer.

EU:s och medlemsländernas agerande i samband med kriget i Ukraina kan betraktas som ett avsteg från denna bristande solidaritet. Både i relation till händelserna 2015 och till Rysslands invasion av Ukraina våren 2022 hävdade Europeiska kommissionen att EU stod inför den största flyktingkrisen sedan andra världskrigets slut. Trots att EU:s medlemsländer har fört en alltmer restriktiv asylpolitik sedan flyktingsituationen 2015–2016, uppvisade EU och dess medlemsländer ett sällan skådat ansvarstagande och solidaritet med de ukrainska flyktingarna. Massflyktingdirektivet som inte hade aktiverats för att hantera flyktingströmmarna 2015 aktiverades med enhällighet kort efter starten av Rysslands krig mot Ukraina för att underlätta mottagandet av ukrainska flyktingar. I synnerhet i Polen, Slovakien och Tjeckien har det varit helt nya tongångar jämfört med flyktingkrisen 2015. Ukrainska flyktingar har betraktats som ”riktiga flyktingar” till skillnad från 2015 då människor på flykt betraktades som ”terrorister” och ”ekonomiska migranter”.

EU:s externa agerande för att bemöta flyktingkrisen i Europa

EU:s målsättning att minska antalet flyktingar som når EU:s yttre gränser samt en önskan att stävja irreguljär migration har tagit sig uttryck i såväl en förstärkning som en utlokalisering av EU:s migrationskontroll externalisering. Via omformuleringar av befintliga biståndsavtal, liksom genom inrättandet av speciella fonder (som *European Trust Fund for Africa*, EUTF) har EU flyttat en stor del av hanteringen och kontrollen av flyktingar och migranter till tredjeländ. Under de senaste åren har EU alltmer öppnat upp för att biståndet tydligt ska kunna villkoras. Partnerländer får bistånd givet att de samarbetar med EU att ta emot sina medborgare som fått avslag på asylansökan, eller om länderna arbetar med gränsbevakning och hantering av migration. Biståndet blir därmed en morot för att partnerländer ska samarbeta kring migration.

En särskild EU-fond för Afrika på 2,4 miljarder euro, motsvarande 23 miljarder kronor, skapades 2015 i syfte att finansiera projekt i 23 afrikanska länder för att på olika sätt minska behovet av migration till EU. Biståndet till migrationshantering har ökat med mer än 350 procent från 2 miljarder dollar 2002 till över 12 miljarder dollar 2017. Syftet med bistånd för migrationshantering är att partnerländer ska ta itu med de grundläggande orsaker som resulterar i irreguljär migration till EU. Under 2016 slöts också avtal med Niger, Etiopien, Nigeria, Senegal och Mali för att minska migrationen till EU därifrån. Utöver olika avtal kopplade till biståndet så har EU också initierat instrument som kombinerar handels- och migrationspolitik – så kallade ”compacts” – som har uppnåtts tillsammans med Jordanien och Libanon. De båda länderna är viktiga aktörer när det handlar om migration i EU:s närområde. Som ett resultat av inbördeskriget och våldsamheterna i Syrien har de båda länderna tillsammans tagit emot cirka två miljoner flyktingar.

Det mest omtalade avtalet mellan EU och tredje land som syftar till att minska migranternas möjligheter att ta sig till EU är avtalet med Turkiet undertecknat i mars 2016. Syftet med avtalet har varit att minska antalet flyktingar som tar sig från Turkiet och vidare in i EU.

Europeiska kommissionen argumenterade för att avtalet dels öppnar upp en säker och laglig väg för syriska flyktingar till EU, dels att det stoppar människosmugglingen till Europa. Överenskommelsen innebär att alla nya irreguljära migranter som kommit från Turkiet till de grekiska öarna efter den 20 mars 2016 ska skickas tillbaka till Turkiet. Avtalet skulle vara i linje med EU-rätt och internationell rätt, bland annat genom att inga kollektiva utvisningar skulle ske, samt att flyktingarna skulle skyddas av den så kallade ”non-refoulement principen” vilken innebär att man inte får utvisa eller avvisa flyktingar till platser som anses farliga. Turkiet skulle också tillsammans med berörda EU-länder vidta åtgärder för att inga nya illegala rutter till EU skapas via land- eller sjöväg. Så fort antalet flyktingar som tar vägen från Turkiet till Grekland minskar skulle också ett frivilligt humanitärt mottagningssystem aktiveras där EU:s medlemsländer kan delta på frivillig basis. För varje syrisk flykting som återsänds till Turkiet skulle en syrisk flykting vidarebosättas från Turkiet till EU.

EU utlovade också stöd till Turkiet om 3 miljarder euro för att hjälpa flyktingar i landet och därefter ytterligare 3 miljarder euro fram till slutet av 2018. Medlen var tänkta att användas för specifika hjälpinsatser såsom sjukhus, skolor och andra konkreta projekt. Efter att avtalet trädde i kraft har antalet flyktingar som ankommit till EU via Medelhavet minskat. Flyktingarna har i stället börjat söka andra vägar in i EU med hjälp av människosmugglare. Antalet personer som har tagit sig den farliga sjövägen via Libyen till Italien har exempelvis ökat avsevärt. Enligt Frontex har antalet migranter som kommer från Libyen till Italien ökat med 40 procent 2017 jämfört med 2016.

Försäkringar från EU:s sida om att avtalet med Turkiet var i linje med EU-rätt och internationell rätt, bland annat genom att inga kollektiva utvisningar skulle ske, står i skarp kontrast till den kritik som riktats mot avtalet från flera människorättsorganisationer och EU:s flyktingorgan. Kritiken har bland annat handlat om flyktingarnas bristande levnadsförhållanden i det slutna registreringslägret i Moria på den grekiska ön Lesbos och om dålig behandling av flyktingar som befinner sig i Turkiet. Dessutom har flera studier visat att europeiska stater i allt högre utsträckning ägnar sig åt olagliga deportationer av migranter – så kallade ”pushbacks” – inte sällan i kombination med

våld mot migranterna. Genom detta agerande kringgår staterna internationell asylagstiftning. Metoderna som används beskrivs som brutala och utförs oftast vid landets och EU:s yttre gränser. Det har dock även rapporterats om fall från till exempel Grekland där flyktingar och migranter som befunnit sig i landet frihetsberövats och därefter deporterats, trots att människornas syfte varit att söka asyl i landet.

EU:s stats- och regeringschefer enades i februari 2017 om att sluta en överenskommelse med Libyen. Överenskommelsen går ut på att EU-länderna ska utbilda och stödja den libyska kustbevakningen för att förhindra att personer försöker ge sig ut på Medelhavet. Europeiska kommissionen lovade även att öronmärka motsvarande 1,9 miljarder kronor ur EU-budgeten, bland annat för att bistå landets kustbevakning. Italien har gjort egna uppgörelser med styrande aktörer i Libyen där lokala stammar och miliser uppges vara inblandade. Människorätsorganisationer har kritiserat såväl Italien som EU för att stänga in människor i libyska läger där de utsätts för övergrepp. I en rapport från den 17 januari 2022 uttryckte FN:s generalsekreterare ”stor oro” för fortsatta övergrepp mot flyktingar och migranter i Libyen, övergrepp som inkluderar sexuellt våld, trafficking och kollektiva utvisningar. Rapporten slår fast att Libyen ”inte är en säker hamn för flyktingar och migranter att gå i land” och upprepar en tidigare uppmaning till relevanta medlemsländer att göra en översyn av de åtgärder som leder till upphämtning och återförande av flyktingar och migranter till Libyen. Rapporten slår även fast att den libyska kustbevakningen fortsätter att agera på sätt som utsätter migranter och flyktingar som försöker korsa Medelhavet för stora risker för liv och hälsa.

I juli 2023 undertecknade EU och Tunisien ett samarbetsavtal kallat ett ”brett partnerskapspaket”. Huvudsyftet är att samarbeta närmare kring migration, främst för att Tunisien ska hindra migranter från att ta sig till EU och för att sätta stopp för människosmugglare. EU förbinder sig att stödja Tuniens gränsbevakning med 105 miljoner euro, bland annat för att utrusta Tuniens kustbevakning med radarsystem och fartyg. För att få med Tunisien på överenskommelsen inbegriper avtalet dock betydligt fler områden såsom investeringar i

produktion av grön energi i Tunisien, ökad handeln med landet och stöd till Tuniens budget. Människorätsorganisationer såsom Amnesty och Human Rights Watch har kritiserat avtalet eftersom Tunisien genom åren anklagats för inhuman behandling av migranter. Senast i juli 2023 rapporterades om ett 80-tal migranter som lämnats i öknen av tunisiska myndigheter utan mat och vatten. Därutöver anklagas den tunisiska regimen för att vara autokratisk och för att försvåra för oppositionen. Vidare har det kommit allt fler rapporter om att migranter från länder söder om Sahara utsätts för rasistiska attacker och diskriminering. Utöver de ytterst problematiska samarbetena med auktoritära länder som inte har mänskliga rättigheter som högsta prioritet har det gång på gång lett till att unionen hamnat i utpressningssituationer. En rad händelser där tredjeländer medvetet har använt migrationsrörelser för att utöva påtryckningar på EU har gjort att frågan om instrumentalisering på migrations- och asylområdet hamnat på dagordningen. I februari 2020 släppte Turkiet igenom flyktingar till Grekland och i maj 2021 lät Marocko 8000 personer ta sig till den spanska enklaven Ceuta, som straff för att Spanien givit sjukhusvård åt en Polisarioledare. Hösten 2021 uppstod en ny liknande kris då flyktingar från Mellanöstern mer eller mindre tvingades att ta sig från Belarus mot den polska gränsen. Andra staters ökade roll i att artificiellt skapa och främja irreguljär migration till EU och utnyttja migranter som ett politiskt verktyg för att destabilisera unionen och dess medlemsstater utgör en viktig utmaning för EU:s framtida migrationshantering.

Den nya asyl- och migrationspakten

Som ett svar på det misslyckade försöket att hantera flyktingkrisen 2015, presenterade Europeiska kommissionen 2016 ett reformpaket om en asyl- och migrationspakt som återigen ledde till djup oenighet bland medlemsländerna, bland annat vad gällde frågan om ett rättvist ansvarstagande. Förhandlingar om den nya asyl- och migrationspakten har ännu en gång visat att det finns olika politiska viljor och skilda åsikter inom EU i frågor som rör migration och asyl. Som

diskuterats i tidigare avsnitt har den relativt snabba europeiseringen inom asylpolitiken skett parallellt med medlemsländernas strävan att återfå makten över beslutsfattandet inom området. Detta har framför allt gällt antalet asylsökande som tillåtits komma in i ett visst land och hur den globala migrationen ska hanteras. Flyktingkrisen 2015 har dessutom förstärkt viljan hos medlemsstater att återta en del av kontrollen i invandringsfrågor.

Den nya asyl- och migrationspakten består av tolv olika lagstiftningar rörande asyl- och arbetskraftsinvandring och kan sägas innehålla tre centrala dimensioner: en extern dimension – partnerskap med tredje länder utanför EU –, en intern dimension – tydliga asylregler inom unionen – och slutligen en tydlig och robust kontroll av den yttre gränsen. Målet är att reformen av EU:s migrations- och asylregler ska antas under det första kvartalet 2024, innan Europaparlamentsvalet går av stapeln 6–9 juni 2024. Europeiska kommissionen menar att pakten innebär ett skifte i synen på migration genom att erkänna den som ett globalt, internationellt fenomen. Medlemsländerna lyckades enas kring den svåra frågan om obligatoriska gränsförfaranden. Enligt de nya reglerna föreslås vissa asylsökande kunna genomgå ett påskyndat förfarande i närheten av yttre gräns med vissa begränsningar i rörelsefriheten tills dess att asylansökan har prövats. Det handlar om personer från länder med låg beviljandegrad, men också om personer som bedöms utgöra en risk för nationell säkerhet, eller om en sökande har lämnat falsk information. Syftet med denna bestämmelse är att minska asyltrycket från individer som tydligt saknar skyddsskäl samt att förenkla för återvändandet. Medlemsländerna har också varit överens om att förbättra asylprocessen. Det handlar bland annat om regler för hur lång tid det får ta för registrering av en asylansökan, handläggning och beslut. De nya reglerna slår också fast hur ett överklagande ska gå till och hur användningen av säkra länder kan utvidgas.

Det övergripande syftet med migrationspakten är också att förbättra EU:s möjligheter att attrahera kompetens för att minska kompetensbrist och stärka EU:s konkurrenskraft. En viktig förändring är att säkerställa arbetskraftsinvandrares möjlighet att byta arbetsgivare. Det omarbetade direktivet innehåller också bestämmelser

som syftar till att ytterligare förenkla ansökningsprocessen för arbetstillstånd och stärka skyddet av arbetstagare från tredjeland. Som en del av förslagen i migrations- och asylpakten i september 2020 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag om att förbättra tillämpningen av asylopolitiken inom EU genom att omvandla det nuvarande Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo) till en fullvärdig byrå. Den nya byrån ansvarar för att förbättra det gemensamma europeiska asylosystemets funktion genom att ge medlemsländerna mer omfattande operativt och tekniskt stöd samt säkerställa en enhetligare bedömning av ansökningar om internationellt skydd.

En av de stora knäckfrågorna i förhandlingarna har varit hur övriga medlemsstater ska kunna stötta gränsstaterna som nu får ett ökat åtagande vid yttre gräns. Var en asylansökan ska behandlas regleras i Dublinförordningen, men systemet har visat på stora brister. Med den nya asyl- och migrationspakten behålls huvudregeln i Dublinförordningen: att en asylansökan ska prövas i den medlemsstat som den asylsökande först anländer till. Det införs dock en så kallad *flexibel solidaritet* som innebär att medlemsländer kan bistå länder som är satta under migrationstryck med omfördelning, ekonomiska bidrag eller kapacitetshöjande åtgärder. Detta föreslås ske genom att en EU-gemensam solidaritetspool etableras med stöd tillgängligt för medlemsstaterna efter migrationsbörda. På så sätt blir solidaritet ett tillval, inte ett krav. Förslagets pragmatiska inriktning bör ses mot bakgrund av att medlemsstaterna under lång tid inte har lyckats komma överens. Det blir förmodligen lättare att komma överens om solidaritetsmekanismen än det tidigare förslaget där medlemsstater skulle tvingas ta emot asylsökande från andra medlemsstater.

Enligt förslaget till den nya pakten får varje medlemsland ansvar för en viss andel av asylsökande i unionen, baserat på landets ekonomi, storlek och hur många man tagit emot historiskt. Om länderna inte vill ta emot flyktingar så måste de i stället bidra ekonomiskt med motsvarande ungefär en kvarts miljon kronor per asylsökande. Det kan argumenteras att den föreslagna solidaritetsmekanismen representerar ett EU med två (oförenliga) värdegrunder. En värdegrund innebär att medlemsstater tar emot asylsökande eftersom de anser att det är deras moraliska plikt att göra så och att de har en skyldig-

het att uppfylla de folkrättsliga kraven. En annan värdegrund innebär att medlemsstater motsätter sig flyktingmottagande. Europeiska kommissionens förslag innebär att EU skulle upprätta lagstiftning som inte bara tillåter utan till och med institutionaliserar oförenliga värden. Genom den nya solidaritetsmekanismen kan medlemsstaterna med EU:s goda minne fortsätta att föra en restriktiv asyl- och migrationspolitik.

Om EU ska kunna leva upp till sina grundläggande värderingar och få andra regioner att följa samma modell så måste unionen vara konsekvent när det kommer till att respektera de mänskliga rättigheterna och principerna om solidaritet. En ansvarsfördelning av asylsökande är nödvändig för ett hållbart europeiskt asylsystem. Migrationen kommer enligt all relevant forskning att öka i framtiden. Det är väldigt tveksamt om pakten kommer kunna hantera framtidens migrationsflöden på ett hållbart sätt. Med den nya migrationspakten har EU förstärkt bilden av en ”fästning Europa” där gränser och säkerhet prioriteras högst. Trots Europeiska kommissionens proklamerings om en nystart är migrationspakten inte så mycket mer än en pragmatisk omformulering av gamla idéer, om än med vissa innovativa tillägg ämnade att övertyga motvilliga stater att fortsätta vara en del av EU:s överstatliga migrationspolitik. Kravet på solidaritet stater emellan och vad denna ska anses innebära fortsätter att vara en stöttesten. Sedan flyktingkrisen 2015 har EU förstärkt skyddet av unionens yttre gränser. Paniken att översvämmas av asylsökande och andra migranter kommer sannolikt att fortsätta påverka EU:s migrationspolitik och leda till hårdare restriktioner, även om det betyder inskränkningar av mänskliga rättigheter. Det finns mycket som talar för att migrationen och framtida flyktingkriser kommer att hanteras med taggråd, vakter och olagliga pushbacks.

Vägen framåt mot en långsiktig hållbar europeisk migrationspolitik

Mot bakgrund av den situation som skisserats i föregående avsnitt kan det konstateras att EU inte har lyckats komma fram till en gemen-

sam migrations- och asylpolitik som förenar effektivitet, migranters rättigheter och säkerhet. En viktig lärdom från tidigare migrationskriser är att EU:s migrationspolitik ofta har uppnått motsatsen till de ursprungliga målsättningarna. Trots att EU alltmer stänger sina gränser lyckas unionen inte stoppa den irreguljära migrationen. EU:s yttre gränser fortsätter att utsättas för ett ökat tryck. Enligt uppgifter från Frontex registrerades 330 000 irreguljära gränspassager vid EU:s yttre gränser under 2022, vilket motsvarar en ökning med 64 procent jämfört med 2021. Under 2023 syntes många tecken på att politiska beslutsfattare var oroliga för en upprepning av tidigare kriser i migrationshanteringen.

Mycket tyder på att ju mer restriktiva regler och hårdare gränskontroller som införs desto mer flexibla och komplexa blir migranternas försök att kringgå dessa barriärer, både legalt och illegalt. Globaliseringen skapar ett starkt ekonomiskt, politiskt, kulturellt och socialt tryck för migration. Migration har också blivit en diversifierad internationell fråga som omsätter gigantiska summor pengar, tillhandahåller hundratusentals arbeten världen över och styrs av en uppsättning individer, byråer och institutioner som var och en har affärsintressen i frågan. Det faktum att migration är en dynamisk social process som är väldigt svårstoppad betyder förstås inte att nationella och internationella försök att kontrollera migration är irrelevanta. De kan mycket väl påverka storleken och karaktären av flöden till specifika destinationer. Det är dock inte troligt att försök att radikalt minska migrationen kommer att lyckas givet de mäktiga krafter som föranleder flödena. Vad bör då EU göra?

I EU och dess medlemsländer har hanteringen av asyl- och flyktingfrågan olyckligtvis trängt undan annat strategiskt arbete på migrationsområdet. Migrationssituationen vid de huvudsakliga irreguljära rutterna till EU och vid EU:s yttre land- och sjögränser kan beskrivas som ”blandad migration”. Med detta menas att många människor som försöker komma till EU via dessa rutter är personer i behov av internationellt skydd medan andra inte är det.

För att EU ska kunna utveckla ett hållbart svar på de migrationsrelaterade utmaningarna behöver unionen se över sin politik kring arbetskraftsinvandring och etablera fler lagliga vägar att ta sig in på

EU:s arbetsmarknad. Inte bara för högutbildade arbetsmigranter från tredjeländer, utan även för medel- och lågutbildade. Hittills har EU huvudsakligen lockat till sig högutbildade arbetstagare genom det så kallade blåkortsdirektivet. Trots att Europeiska kommissionen länge har argumenterat för att fler lagliga vägar in i EU behöver skapas för att den irreguljära migrationen ska minska har det hänt väldigt lite i praktiken. Detta återspeglas starkt i den nya migrationspakten. EU vill göra de så kallade blåkorterna för högkvalificerade migranter mer attraktiva. Detta kommer inte att minska antalet irreguljära migranter som försöker ta sig till EU eftersom majoriteten av dessa vanligtvis har relativt låg utbildningsnivå. Att förbättra lagliga möjligheter för lågutbildade migranter att arbeta i EU kommer förhoppningsvis leda till att färre migranter väljer den riskfyllda resan från Afrika till Europa. Idag fyller migration dessutom kritiska luckor bland annat inom byggnadssektor, jordbruk, sjukvård, turism och omsorgsarbete. Majoriteten av EU:s medlemsländer lider också av ett demografiskt underskott till följd av längre förväntad livslängd och låga födelsetal.

Negativa demografiska förändringar förväntas ha en negativ påverkan på ländernas framtida tillväxt, välfärd och globala konkurrenskraft. Höjda utbildningsnivåer och kravet på högkvalificerade arbetare innebär att få inrikes födda individer kommer att vara tillgängliga för lågkvalificerade arbeten. Enligt vissa beräkningar kommer det att finnas 95 miljoner färre arbetsföra invånare i Europa 2050 jämfört med 2015, detta om migrationsflödena till EU förblir desamma som i dag. Enligt det tyska ekonomiinstitutet Iw (*Institut der Deutschen Wirtschaft*) kommer det bara i Tyskland att saknas fem miljoner arbetare redan 2030.

EU bör också utöka antalet säkra vägar till internationellt skydd. För skyddsbehövande personer kan lagliga vägar handla om vidarebosättningsprogram för kvotflyktingar, andra typer av humanitära uttagnings- och mottagandeprogram och möjligheter att ansöka om humanitära visum. Trots det omtvistade politiska klimatet på det migrationspolitiska området har EU under det senaste decenniet utökat sina ansträngningar för att främja vidarebosättning av flyktingar. Detta markerar ett konsekvent skifte bort från det historiska

ointresset för denna form av flyktingmottagande. Under åren efter flyktingkrisen 2015 har omkring 150 000 flyktingar vidarebosatts i EU:s medlemsstater vilket kan jämföras med perioden 2008–2015 då det handlade om ungefär 40 000 flyktingar. Medan storskalig vidarebosättning av flyktingar har varit ett standardinstrument för flyktingmottagande i Kanada, USA och Australien, representerar detta en ny utveckling för EU och dess medlemsländer. Vidarebosättning erbjuder en livlina för människor som tvingats fly, utan att behöva äventyra deras liv. Det är dock viktigt att fokus på vidarebosättning inte används för att pressa länder utanför EU att stoppa människor på flykt. EU bör göra mer för att stödja människor i behov av skydd och visa solidaritet med länder som är värdar för den stora majoriteten av fördrivna personer i världen.

Källor och litteratur

Forskning om EU:s migrations- och asylpolitik är omfattande och har bedrivits inom olika vetenskapliga discipliner. Här kommer förslag på litteratur för den som vill fördjupa sig i ämnet. Det finns exempelvis flera tidigare bidrag i *Europaperspektiv* som tar upp frågor om migration, däribland Gregor Nolls kapitel "Asylsystemet, migrantnätverk och den informella arbetsmarknaden" (2006), Yves Zenous kapitel "Hur gemensam är integrationspolitiken i Europa?" (2009), Magnus Henreksons, Tino Sanandajis och Özge Öners kapitel "Flyktingkrisen och nationalstatens återkomst. Bör EU ha en gemensam flyktingpolitik" (2019) samt Karin Borevis kapitel "EU:s invandrings- och asylpolitik och frågan om en uthållig integrationspolitik" (2021). Om den institutionella utvecklingen av EU:s gemensamma migrations- och asylpolitik finns att läsa i bland annat Peo Hansens bok från 2008 *EU:s migrationspolitik under 50 år. Ett integrerat perspektiv på en motsägelsefull utveckling* (Studentlitteratur) Andrew Geddes och Peter Scholtens bok från 2016: *The politics of migration and integration in Europe* (Sage), samt Evangelia Tsourdi och Philippe De Bruycker (red) bok från 2022: *Research handbook on EU migration and asylum law* (Edward Elgar Publishing).

EU:s hantering av flyktingkrisen 2015 och dess påverkan på EU:s beslutsfattande inom migrationsområdet analyseras av bland andra Óscar García Agustín och Martin Bak Jørgensen (2018) i boken *Solidarity and the 'refugee crisis' in Europe*; Stefania Panebianco och Iole Fontana (2018) "When responsibility to protect 'hits home': the refugee crisis and the EU response", *Third World Quarterly*, 39:1; och av Agnese Pacciardi och Joakim Berndtsson (2022) "EU border externalisation and security outsourcing: exploring the migration industry in Libya", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48:17.

En bra genomgång om kopplingen mellan EU:s migrationspolitik och en säkerhetsdiskurs finns att läsa i Lazaridis, Gabriella and Khurusheed, Wadia, red. (2015) *The securitisation of migration in the EU: debates since 9/11*. (London: Palgrave Macmillan), Sarah Léonard och Christian Kaunert (2022) "The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48:6, samt i Valeria Bello (2022) "The spiralling of the securitisation of migration in the EU: from the management of a 'crisis' to a governance of human mobility?", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48:6.

Dessutom bygger de olika delarna av kapitlet på min egen tidigare forskning. Bland annat specialutgåvan till tidskriften *Comparative European Politics* från 2014, med titeln "Political parties and migration policy puzzles: the European scene", som jag var redaktör för tillsammans med statsvetarna Jonas Hinnfors och Gregg Bucken-Knapp; forskningsrapporten "Reducing refugee numbers through European integration? Swedish party politics and the harmonisation of the European asylum policy" (Forskning om Europafrågor nr 26, 2011 Göteborg: CERGU); kapitlet "Svensk migrationspolitik och EU medlemskap" (*Förhoppningar och farhågor – Sveriges första 20 år i EU*, CERGU 2014), samt artikeln "Navigating through depoliticisation: international stakeholders and refugee reception in Jordan and Turkey" tillsammans med Alexander Jung, Ezgi Irgil och Isabell Schierenbeck (*Third World Quarterly*, 2023). Den nya asyl- och migrationspakten som förhandlades fram i juni 2023 finns för nedladdning på följande webbadress: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/new-pact-migration-and-asylum_en.

Flera analyser av Europeiska kommissionens förslag till migrations- och asylpakt som tas upp i kapitlet finns att läsa i följande policyrapporter: Sergio Carreras (2020) "Whose pact? The cognitive dimensions of the new EU pact on migration and asylum" (*CEPS Policy Insights*), Rebecca Thorburn Sterns (2021) "EU:s migrationspakt – vart är unionen på väg?" (*SIEPS* 2021) och artikeln av Elleni Karageorgiou och Gregor Noll "What is wrong with solidarity in EU asylum and migration law?" (*Jus Cogens* 2022:4).

Om migrationens globala drivkrafter som diskuteras i kapitlets sista avsnitt kan man läsa i Stephen Castles, Hein de Haas och Mark J. Millers bok (2015) *The Age of Migration* (The Guilford Press). Det är en av de mest uppmärksammade böckerna för att förstå migrationens komplexitet. Boken handlar om den samtida internationella migrationen och hur samhällen förändras i takt med detta. Boken visar övertygande hur de grundläggande ekonomiska, sociala och politiska förändringarna är relaterade till migrationens utveckling.

AI och digitaliseringens betydelse för EU:s framtida arbetsmarknad

Scenarier och implikationer

av Robin Teigland och Mikael Wiberg

Vi lever i en tid av globala utmaningar och oro. Globala klimatförändringar, svält, fattigdom och pågående krig mellan länder påverkar hela jordens befolkning, världsekonomin och människans livsvillkor. I tider av global oro minskar internationella utbyten, mångkulturella möten och handel. Samtidigt pekar vår och andras forskning på den moderna informationsteknikens omdanande karaktär. En rapport från McKinsey & Company i juni 2023 antydde att AI skulle kunna öka den globala ekonomin med 17 till 26 biljoner dollar. Vidare kan tillämpningar av digital teknik, till exempel virtuella världar nyligen reintroducerat som metaverse, öppna upp för helt nya sätt att kommunicera och mötas. Generativ AI, till exempel ChatGPT, påstås kunna omstöpa alla industrisektorer i grunden medan AI och andra digitala tekniker, såsom sakernas internet (IoT) och additiv tillverkning, förväntas få en avsevärd påverkan på EU:s arbetskraft i framtiden.

Medan produktiviteten ökar, arbetsuppgifter flyttas och nya jobb skapas har nyttjande av dessa digitala teknologier också konsekvenser för denna boks tema – den Europeiska unionens bredd och djup. EU har konsekvent fokuserat på användning av digital teknik för att 1) skapa en inre digital marknad genom EU:s strategi för den digitala inre marknaden som antogs 2015 samt 2) främja digital integration mellan EU:s medlemsländer genom lagen om digitala tjänster och rättsakten om digitala marknader som antogs år 2022. En förväntning är att organisationer inom hela EU kommer att använda digital teknik för att samarbeta mer effektivt över gränserna – genom

metoder för att sömlöst dela, köpa, sälja och analysera data genom molnbaserade plattformar. Ytterligare en förväntning handlar om att genom nyttjande av olika digitala verktyg lösa upp och överbrygga tidszoner samt geografiska och till och med kulturella gränser. Parallellt arbetar Europaparlamentet med att ta fram en ny AI-lagstiftning för att hantera de möjligheter och hot som AI kan medföra. Lagstiftningen syftar till att möjliggöra ökad digital innovation genom säker, transparent, spårbar, icke-diskriminerande och miljövänlig användning av AI.

Om ovanstående utveckling målar upp en positiv bild av ett produktivt EU med en människocentrerad arbetskraft samt nya jobb och industrier som skapar en välmående och hållbar framtid i kölvattnet av AI så framträder alltmer en alternativ, inte så skimrande framtid för EU inkluderat ökande geopolitisk instabilitet, social polarisering och ett globalt klimatnödläge. Den övergripande frågan i detta kapitel blir således följande: *Vilken betydelse har AI och digitalisering för EU:s arbetsmarknad, och vilka kan konsekvenserna bli för EU:s bredd och djup?* När detta skrivs i början av 2024 vet vi via den forskning som genomförts av oss och andra inom området under de senaste 20 åren mycket om hur digitala tekniker kan nyttjas för olika ändamål. Vi vet också mycket om sambandet mellan användningen av digital teknik och dess effekt på arbetsmarknaden. Det råder dock fortfarande en osäkerhet om vart denna utveckling tar vägen på sikt. Hur kommer EU att se ut om ett decennium från nu? Vilken roll kommer den digitala tekniken att spela, inklusive AI:s utveckling? Och vilka alternativa vägar framåt kan vi se? I detta kapitel försöker vi ge en inblick i framtiden genom en metod som på engelska kallas ”*disciplined imagination*” – en ansats framtagen av organisationsteoretikern Karl Weick – där vi först konstruerar teorier om framtiden och därefter presenterar dessa alternativa framtider i form av möjliga framtidsscenarioer.

Detta kapitel är uppbyggt på följande sätt. Vi börjar med ett bakgrundsavsnitt som utforskar den digitala teknikens effekter på EU:s arbetsmarknad och industrier. I nästa avsnitt presenterar vi en scenariomatrix med fyra alternativa, men lika troliga, framtidsscenarioer för år 2035. I det avslutande avsnittet presenterar vi några policyrekommendationer som vi tror kan leda EU mot något av de mer positiva utfallen.

AI, digital teknik och EU:s arbetsmarknad

Digitala teknologier har under de senaste decennierna lett till en fundamental digital transformation av industrier och affärsmodeller. Sedan 1990-talet har industrin i allt större utsträckning ersatt människor med robotar, särskilt inom tillverkningsindustrin. De övergripande effekterna skiljer sig åt mellan olika länder. Till exempel har ekonomerna Daron Acemoglu och Pascual Restrepos visat att varje installerad industrirobot minskade den totala sysselsättningen med cirka sex jobb och förvärrade inkomstskillnaderna i USA. Samtidigt har en liknande studie av Wolfgang Dauth och kollegor i Tyskland visat att endast två jobb förlorades per installerad robot och att nya jobb inom sektorer – särskilt företagsrelaterade tjänster – kompenserade för dessa förlorade arbetstillfällen. Tysklands nolleffektresultat antas bero på omskolning inom företagen samt landets starka globala marknadsposition. Dessa resultat stödjer också den allmänna uppfattningen att den tekniska utvecklingens nettoeffekt på arbetsmarknaden hittills har varit förenlig med nationalekonomen Joseph Schumpeters idé om kreativ förstörelse – fler jobb har skapats än som gått förlorade tack vare teknologiska framsteg.

En annan idé är att vi under den industriella revolutionen förstärkte mänskligt fysiskt arbete, och mekaniserade färdigheter långt utöver vad människokroppen är kapabel till. Utvecklingen har gått vidare ett steg längre, då nu även kognitivt, kunskapsbaserat arbete kan förstärkas genom att digitalisera olika kompetens. Här var professor Douglas Engelbart tidigt ute då han på 1960-talet presenterade den vetenskapliga artikeln ”Augmenting the human intellect” (förstärkning av det mänskliga intellektet) som en del av vad som går att göra med datorer. En studie från 2017 av Carl Benedikt Frey och Michael Osbornes vid Oxford University som granskade 702 yrken i USA visade att 47 procent av USA:s totala sysselsättning var i högriskskategorin för att bli automatiserad under de kommande två decennierna.

Men hur är det med AI? En studie som undersökte kundtjänst-
agenter på arbetsplatser fann en produktivitetsökning på 14 procent till följd av att en generativ AI-baserad samtalsassistent hade införts

i verksamheten. Vidare uppskattar World Economic Forum att även om AI kommer att ersätta 85 miljoner jobb över hela världen fram till år 2025, förväntas AI även skapa 97 miljoner nya arbetstillfällen. En studie av lediga tjänster online i USA från 2010–2018 fann att AI ersätter människor i en undergrupp av uppgifter; studien upptäckte dock ingen aggregerad arbetsmarknadskonsekvens. Ändå är det fortfarande för tidigt att dra några långtgående slutsatser. I dagsläget, när generativ AI intagit scenen, menar en del forskare att högutbildade, högavlönade tjänstemannayrken är de som är mest utsatta för generativ AI, och att AI-jobbersättning därmed redan pågår. Suumit Shah, VD för e-handelsplattformen Dukaan, sade till exempel upp 90 procent av sin supportpersonal eftersom det visade sig att en AI-chatbot överträffade dem i att utföra arbetet.

Antagandet att arbetsuppgifter av mer komplex karaktär befinner sig i lågriskkategorin för att ersättas av digital teknik tycks alltså inte längre hålla. De jobb som diskuteras tenderar att involvera uppgifter som icke-maskinbaserad digital teknik kan ersätta, till exempel mjukvaruingenjörer, programmerare, skapare av medieinnehåll, grafiska formgivare, jurister, marknadsanalytiker, lärare, utbildare, finansiella rådgivare, revisorer och kundtjänstagerter. I början av 2020-talet kräver dessa arbeten fortfarande att människan först skapar och skriver in rätt uppmaning i en generativ AI-modell och därefter utvärderar och redigerar det AI-genererade innehållet. Således drar många slutsatsen att behovet av människan kommer att finnas kvar, även när fokus flyttas från uppgiftsautomatisering till uppgiftsförstärkning. Man kan säga att AI inte kommer att ersätta människor, men människor med AI kommer att ersätta människor utan AI, och kreativa generalister kommer att vara mer gångbara än specialister, åtminstone inom vissa områden.

Utmaningen är att denna utveckling kan leda till en ökande polarisering eller ”urholkning” av arbetsmarknaden, vilket har dokumenterats i både USA och Europa av till exempel ekonomer David Autor och Maarten Goos och deras kollegor. Ekonomer Zsafia Bárány och Christian Siegel hävdar att jobbpolarisering började redan i USA på 1950-talet på grund av nedgången i tillverkningsindustrin där medel-lönearbetare tappade både i sysselsättning och genomsnittlig löneök-

ning jämfört med låg- och höglönearbetare. Huvudargumentet för att förklara denna utveckling är rutinisering, det vill säga att jobb som är av mer rutinmässig karaktär är mer benägna att automatiseras, och dessa arbeten tenderar att vara i mitten av kvalifikations- och lönespektrumet. Mer högkvalificerade personer utför ofta icke-rutinmässiga uppgifter medan personer som saknar formell utbildning tenderar att göra icke-rutinmässiga manuella uppgifter som antingen är svåra att automatisera eller rutinmässiga sådana som åtminstone i nuläget är för dyra att automatisera. När medellönejobb omfördelas till låglönesektorer kan det bli ett ökat tryck för att hålla lönenivåerna låga, vilket leder till få ekonomiska incitament att automatisera uppgifter med befintlig digital teknik eller att förnya dessa genom nyttjande av ny teknik.

Alltmer relevant är Bárány och Siegels argument att den pågående jobbpolariseringen även beror på en övergripande struktur-omvandling där olika arbeten flyttas mellan sektorer – från jordbruk till tillverkning till tjänster. I Tyskland, som har ett tungt tillverkningsfokus, sjönk andelen av arbetsstyrkan i medellöne kategorin produktion, drift och hantverk från cirka 55 procent till 35–40 procent mellan åren 1975–2010. Dagens serviceuppgifter är ofta antingen högkompetenstjänster som i allmänhet kräver formell utbildning, exempelvis läkare, eller lågkompetenstjänster som inte kräver någon formell utbildning, till exempel restaurangarbetare. Vidare förutspås att lågkvalificerade jobb skapas även i fortsättningen inom områden där mänsklig arbetskraft har en komparativ fördel gentemot maskiner, såsom inom sjukvård och välbefinnande. Detta på grund av att en hög nivå av sociala och kommunikationsmässiga färdigheter och kompetenser behövs. Behovet av dessa arbeten förväntas vara särskilt högt i länder med en åldrande befolkning.

Även om mycket av dagens digitaliseringsfokus ligger på AI och maskininlärning är det viktigt att notera att andra digitala tekniker också påverkar jobben och arbetsmarknaden – som vi har beskrivit i olika publikationer. Vi rör oss bort från en förståelse av digital teknik som en generell teknologi, och mer mot så kallade ”special-purpose-teknologier” där det spelar roll hur den digitala tekniken används i praktiken. Digitala tekniker används i olika sammanhang,

till exempel för 1) uppkoppling och beräkningskraft genom sakernas internet, molntjänster, och kvantdatorer; 2) i interaktionen mellan människa och maskin genom virtuella världar och förstärkt verklighet, robotik och automation och autonoma fordon; och 3) avancerad ingenjörskonst inom tillverkning och hälsovård (exempelvis 3D-utskrift), förnybar energi, beräkningsbiologi och smarta material. Denna utveckling kan leda till att hela yrken försvinner, medan maskiner och AI kommer att ersätta uppgifter som tidigare utfördes av människor. Förhoppningen är dock att i likhet med alla tidigare tekniska förändringar över tid, kommer den samlade efterfrågan på arbetskraft inte att visa någon relaterad nedåtgående trend medan en ökning av arbetsproduktiviteten kommer att omvandlas till långsiktiga ökningar av reallöner och ökad levnadsstandard. Utmaningen i detta sammanhang är hur man ska undvika en bristande matchning i kompetensutbud och efterfrågan på arbetsmarknaden, samt att undvika fortsatt segregering i form av ökande löne- och inkomstskillnader. Frågor som florerar är vilka uppgifter som kommer att ersättas av digital teknik som hittills varit avskärmad från teknik, och hur utvecklingen mot jobbpolarisering och avskärmade inkomstskillnader kan stoppas, eller åtminstone bromsas in?

Dessa frågor är av högsta relevans för EU:s framtid på lång sikt. Frågan är om tidshorisonten för de flesta politiker och andra beslutsfattare är kortare, kanske två till tre år, och att deras fokus ligger mer på effekterna av digitalisering snarare än på de större mer långsiktiga sammanhangen och på analyser av dess vidare konsekvenser? Exempelvis förs diskussioner inom forskning och industri om att AI kan leda till mänsklighetens undergång. För att nyansera diskussionen, och bättre förstå de indirekta effekterna av digitaliseringens inflytande på EU:s djup och bredd mer långsiktigt, är det därför viktigt att skapa förutsättningar för en kritisk diskussion på kollektiv nivå. Ett sätt att bidra till en sådan diskussion är att utveckla och använda sig av framtidsscenarier, en metod och ett perspektiv som vi diskuterar i nästkommande avsnitt.

År 2035 – fyra scenarier och implikationer av AI och digitalisering för EU:s arbetsmarknad

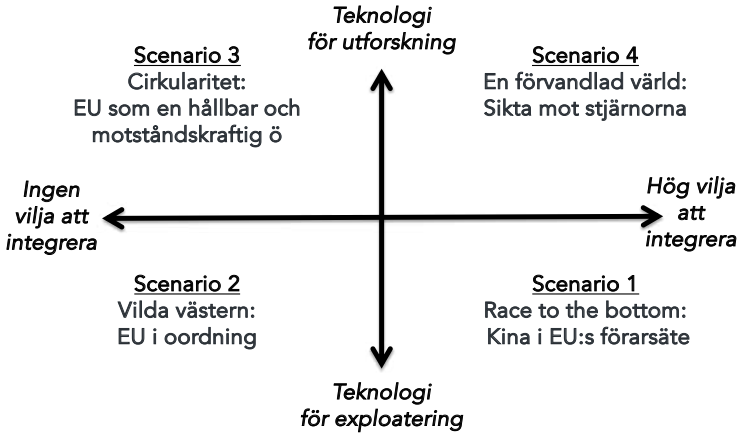
Ett sätt för både organisationer och individer att förbereda sig inför framtiden är att utveckla och använda sig utav framtidsscenarier. Scenarier gör det möjligt att föreställa sig en rad framtida potentiella utfall eller alternativa framtider och är särskilt relevanta i tider som kännetecknas av en betydande oro, osäkerhet och oviss utveckling.

Ett verktyg för att utveckla scenarier är *scenariomatriisen* – en 2x2-matris där varje axel representerar en kritisk osäkerhet, dvs. en avgörande drivkraft av hög osäkerhet i förhållande till vilken riktning kraften kommer att gå, samtidigt som den utövar störst inflytande över framtidens utveckling. En scenariomatris underlättar för att ta fram fyra distinkta men ändå rimliga visioner om hur världen kan utvecklas och möjliggör för aktörer att kritiskt överväga de möjligheter och utmaningar som framtiden kan bära med sig. Det bör här uppmärksammas att det inte enbart finns ett ”korrekt” scenario och att inget av scenarierna är mer sannolikt än det andra. Eftersom den faktiska framtiden ofta innehåller element från flera olika och vitt skilda scenarier är detta tillvägagångssätt en bra metod för att få djupare insikter i hur olika framtider skulle kunna forma EU i termer av bredd och djup, dess nyttjande av teknik och vad utvecklingen kommer att betyda för EU:s arbetsmarknad.

För att utforska dessa scenarier flyttar vi oss ungefär tio år framåt i tiden, till år 2035. Att försöka se in i framtiden ger oss möjligheten att bryta oss loss från läget år 2024, ett rådande nuläge, men det är ändå inte så långt in i framtiden att det enbart blir spekulationer. Ett bra framtidsscenario visar på en möjlig framtid, samtidigt som det tillåter en kritisk reflektion kring hur nuvarande situation kan utvecklas i riktning mot ett specifikt scenario.

När det kommer till de två kritiska osäkerhetsaxlarna för scenariomatrisen valde vi 1) *syftet med den digitala tekniken* – ”teknik för utforskning” eller ”teknik för effektivitet” och 2) *den geopolitiska viljan att integrera* – som sträcker sig från ”ingen vilja att integrera” till ”full vilja att integrera”. Tillsammans skapar dessa två axlar fyra distinkta

framtidsscenarier som leder till väsentligt olika EU, och därmed distinkta arbetsmarknader.



FIGUR 1. ÅR 2035: FYRA SCENARIER – MÖJLIGA ALTERNATIVA FRAMTIDER FÖR EU (TEIGLAND & WIBERG 2023)

Vad gäller den första axeln baserar vi dess ytterligheter på det välkända konceptet exploatering-utforskning ("exploitation-exploration") framtaget av professor James G. March, organisationsteoretiker vid Stanford University. Exploatering-utforskningskonceptet förkroppsligar en paradox eftersom det innebär en delikat balans mellan 1) exploatering, som fokuserar på att maximera effektiviteten genom förfining och optimering av befintliga processer, produkter och strategier genom att utnyttja etablerad kunskap och praxis, och 2) utforskning, som fokuserar på att välkomna osäkerhet och upptäcka innovativa lösningar genom att söka nya möjligheter och experimentera med nya idéer. Denna paradox belyser utmaningen att samtidigt främja innovation och effektivitet, detta eftersom organisationer måste navigera mellan att å ena sidan välkomna osäkerhet och å andra sidan utnyttja etablerade metoder för att överleva på lång sikt. Inom ramen för våra scenarier föreslår vi att organisationer kan välja att använda digital teknik främst för utforskning eller exploatering och att dessa val i hög grad påverkar framtiden för arbete och arbetsmarknad.

Vad gäller den andra axeln, följer vi Fredrik Sjöholm, författare i *Europaperspektiv* 2023, och väljer ”viljan att integrera”. Den geopolitiska viljan mellan länder att integrera är en stark drivkraft eftersom denna påverkar rörlighet för varor och tjänster, kapital och arbetskraft samt framväxten av gränsöverskridande industrier och standarder. Världshandeln har exempelvis ökat exponentiellt under de senaste två till tre decennierna som en följd av internationell handelspolitik, inklusive att Kina gick med i WTO. Men denna integration ledde också till att ett betydande antal tillverkningsjobb flyttade till låginkomstländer. Exempelvis har David Autor och kollegor visat att importkonkurrens i USA stod för cirka 25 procent av minskningen av tillverkningsjobb under år 1990–2007, med sjunkande löner som följd. Sedan den finansiella lågkonjunkturen 2007 har vi i stället sett den geopolitiska integrationspendeln svänga åt andra hållet. Världen har upplevt en nedgång i global handel från 60 procent sedan toppen 2007 som presenterades enligt Sjöholm medan utländska direktinvesteringar som andel av bruttonationalprodukten har sjunkit till under nivåerna före 1970 på cirka 0,5 procent enligt Världsbanken. Bidragande faktorer till denna nedgång inkluderar pandemins efterverkningar på leveranskedjor, populistiskt driven tillverknings- och handelspolitik och kriget i Ukraina. Ser man in i framtiden skulle man dock kunna tänka sig att klimatkrisen och viljan att skapa en hållbar utveckling kan göra att pendeln svänger igen.

Som nämnts ovan leder kombinationen av dessa två osäkerhetsaxlar till fyra distinkta scenarier, som vi har valt att benämna som 1) ”Race to the bottom”: Kina i EU:s förarsäte, 2) ”Vilda västern”: EU i oordning, 3) Cirkularitet: EU som en hållbar och motståndskraftig ö, och 4) En förvandlad värld: Sikta mot stjärnorna. Nedan presenterar vi dessa fyra scenarier, som vart och ett är grundat i flera aktuella händelser (år 2023) som signalerar den möjliga riktningen mot dessa respektive framtider.

Scenario 1. "Race to the bottom": Kina i EU:s förarsäte

I scenariot "Race to the bottom" har alla stora och små stater insett att för att tackla världens utmaningar är integration det enda sättet, och allt handlar om effektivitet och stordriftsfördelar. Kina lyckades uppfylla sin plan som lanserades 2017 för att bli världsledande inom AI år 2030, och kunde på så vis påverka den geopolitiska arenan och den globala etiken för att föra utvecklingen av AI mot effektivitet och övervakning. EU tillsammans med Kina och USA lyckades stoppa krigen i Ukraina och Israel, samt reducera konflikterna i Sydkinesiska havet. Vidare tog Kina ledningen för att ta itu med hotet om en global lågkonjunktur eftersom man ville minska oroligheten som slagit rot hos sin växande stadsbefolkning, då 21 procent av kineserna mellan 16 och 24 år var arbetslösa kring år 2025.

När det gällde klimatutmaningarna utarbetade olika länder planer för att säkerställa att avfallet i de globala linjära leveranskedjorna skulle försvinna. För att undvika att helt göra slut på jordens resurser beslutade de stora AI-supermakterna USA och Kina att "dela upp" världen och utnyttja AI för att skapa extremt kontrollerade och effektiva centraliserade tillverkningsystem med syftet att minska avfallet vid utvinning, tillverkning, transport och mekanisk återvinning. USA fokuserade på Nord- och Sydamerika medan Kina fokuserade på Asien, Afrika och Europa.

En anledning till denna öst-västliga uppdelning var att USA och Kina under 2020-talet konkurrerade ut alla andra länder i utvecklingen av kvantdatorer och därmed kunde utveckla betydande datorkraft med realtidsförutsägelser. Dessa två länder var de enda som hade tillgång till nödvändig kompetens, natur- och finansiella resurser, samt tillräckliga data. Således lönade sig Kinas långsiktiga geopolitiska inflytande i Afrika eftersom det gav landet kontroll över naturresurser, såsom helium i Algeriet som används för kylning i kvantdatorer, samt data via Kinas omfattande telekommunikation och fjärranalyssatellitssystem som byggts upp genom ett internationellt samarbete väglett av China Academy of Space Technology.

I Europa växte kinesiska företag exponentiellt eftersom de hade

stöd från den kinesiska staten när det gäller datorkraft och data. Som ett resultat blev det svårare för nya mer innovativa och produktiva plattformsföretag att komma in på marknaden. Kina använde också AI i omfattande grad för att övervaka och förutsäga konsumentbeteenden. Således visste kinesiska aktörer vad kunderna ville ha – redan innan kunden själv visste det. Eftersom stora amerikanska och kinesiska multinationella företag dominerade på grund av AI, datorkraft och dataåtkomst, blev mindre europeiska företag utkonkurrerade och tappade marknadsandelar. De europeiska företagen tvingades därmed att minska antalet anställda medan startups inte överlevde och entreprenörskap blev ett minne blott.

Dessutom krossades många större multinationella företagen på 2020-talet av Amazon och Alibaba som valde att stödja en ny era av specialiserade tillverkare längs globala produktionskedjor, eftersom dessa var mer effektiva. Kinas omfattande investering i förarlösa fordon och mobilitetstjänster för förarlösa elektriska fordon, till exempel lastbilar, lagertruckar, och självkörande bilar blev framgångsrik i Europa. Kina konsoliderade denna industri och vidareutvecklade mobilitetstjänster, fordon-till-fordon kommunikation, och den nödvändiga infrastrukturen för autonoma fordon samt logistiktjänster. Kina och USA utvecklade tillsammans också en flotta av autonom containertrafik som möjliggjorde hållbara transporter av olika komponenter över globala produktionskedjor. Detta möjliggjorde en ökning av den globala handelsvolymen samtidigt som handelsstrukturen ändrades då länder handlade mer med råvaror och mindre med färdiga produkter.

Med fokus på AI-driven global effektivitet ledde AI och teknisk utveckling till arbetslöshet i mitten av kompetens- och löneskalan utan att några nya eller kompletterande jobb skapades i detta segment. Detta ledde till långtidsarbetslöshet och ett ofrivilligt utträde av många från arbetskraften. Denna urholkning ledde till att alla nya arbeten skapades inom högteknologiska/AI-innehållsjobb eller i lågkvalificerade jobb. Som ett resultat av detta accelererade jobbpolariseringen avsevärt i EU. Länder i unionen utvecklade mycket olika profiler på grund av oförmågan att mildra en obalans mellan arbetskraft inom EU. Medan många människor år 2025 hade förutsätt

en brist på arbetskraft med specifikt teknisk kompetens så hade samtidigt framsteg inom generativ AI avsevärt förbättrat produktiviteten hos högteknologiska/AI-kunniga arbetare. Tillsammans resulterade denna utveckling i ökad inkomstjämlighet, trots att reallönerna sjönk inom EU. Således, och som förutspåddes redan på 2010-talet, delades arbetsstyrkan in i två kategorier: de som befaller robotarna och de som robotarna befaller.

Faktum är att EU:s primära fokus på högre produktivitet möjliggjorde att varor och tjänster kunde produceras med en mindre arbetsinsats. Detta ledde till att arbetskraften blev extremt ihålig där i stort sett alla medelinkomstjobb trängdes undan av automatisering och AI. Högkvalificerade tech/AI-jobb i Norden och Tyskland kretsade kring gruvdrift och tillverkning, autonoma fordon för lager och logistik/transport, samt datainfrastruktur för övervakning och förutsägelse av konsumentbeteenden. I Mellan- och Sydeuropa kretsade högkvalificerade tech/AI-jobb kring användning av IoT, fjärranalys, och avancerad analys för precisionsjordbruk för att minska skördeförluster och sjukdomar – samtidigt som förmågan att nå olika hållbarhetsmål inom jordbrukssektorn förbättrades. På grund av stigande temperaturer, extremväder, torka och risken för bränder över hela Europa hade även en stor del av jordbruket flyttat inomhus till vertikala växthus med system för autonomt jordbruk och jordbruk med robotsystem.

De individer som inte kunde utbilda sig eller få jobb inom högkvalificerade tekniksektorer tvingades ta lågkvalificerade tjänstejobb inom hälso- och vårdsektorn eftersom en så stor andel av EU:s befolkning var 65 år eller äldre. Till exempel ökade efterfrågan på exoskelett dramatiskt, och de äldre behövde hjälp med att montera dessa på sina kroppar. Dessutom, på grund av ett ökat fokus på hållbarhet, arbetade många människor som fälttekniker och i mobila verkstäder för att förlänga livscykeln för nästan varje tillverkad produkt. Rörelsen ”Right to Repair” hade vuxit sig stark, och dessa individer förlitade sig på datorseende AI och förstärkt verklighet (”augmented reality”) som styrdes av moderföretagen i Kina för att underlätta deras uppgifter. Även om många av dessa uppgifter kunde automatiseras, var kostnaden för att göra det relativt hög jämfört med de låga lönerna i denna sektor. Regeringar ville också tillhandahålla sysselsättning för

denna kompetensgrupp för att ingjuta en känsla av meningsfullhet för dessa individer. En utmaning var att en hög grad av övervakning krävdes för att främja effektivitet och arbetarna var tvungna att bära apparater som spårade deras rörelser, och dessa vibrerade om de inte presterade tillräckligt effektivt. Kontrollen förstärktes när vissa delar av Kinas sociala kreditsystem antogs i den lågkvalificerade sektorn. Ett system som belönade människor som följde reglerna och straffade dem som gick utanför linjen. Eftersom de flesta av dessa jobb var av fysisk karaktär tvingades många individer migrera inom EU för att arbeta.

Dessvärre, och trots dessa effektivitetsansträngningar, lyckades världen inte rå på klimatförändringarna. Däremot utvecklade Kina förmågan att övervaka och förutsäga klimatnödsituationer i realtid i mycket hög grad på grund av dess omfattande satellit- och telekommunikationsnätverk över hela världen. Kinesiska försäkringsbolag var också garanter i infrastrukturprojekt för mångmiljardsatsningar på förnybar energi över hela världen, och använde sitt omfattande satellitnätverk och AI för att övervaka och förutsäga klimatnödlägen. Kinesiska försäkringsbolag samlade in omfattande data för att övervaka och kontrollera människors beteende för att på så vis ”uppmuntra” dem att agera mer hållbart.

Scenario 2: ”Vilda västern”: EU i oordning

I ”vilda västern”-scenariot har världen, inklusive EU, hamnat i total oordning på grund av en ”perfekt storm” av olika faktorer. Landsgränser är mer eller mindre stängda för människor, varor och tjänster. Som ett resultat blev världen snabbt fattigare på grund av en svag BNP-tillväxt, kraftig inflation, ökad social otrygghet, och att många länder misslyckades med att betala sina skulder. Individer kunde inte konsumera lika mycket som tidigare eftersom reallönerna och välfärden sjönk, vilket ledde till extrem och utbredd fattigdom.

Sedan 2024 har lanseringen av det ena billiga generativa AI-verktyget efter det andra, på grund av AI-kapplöpningen av organisationer över hela världen, lett till uppkomsten av en desinformationsindustri

och en tsunami av ”spear phishing”, dvs. bilddelning utan samtycke, röst- och videokloning. Individer kan inte längre skilja på det äkta och det falska, och digitala falskheter sprids på alla tänkbara sociala medieplattformar av bots, cyborgs och nättroll som är ute efter att vilseleda och sprida konspirationsteorier – många med avsikten att skapa kaos och undergräva demokratin. Som resultat blev valen 2024 i Afrika, Europa, Mexiko, Indien och USA väsentligt påverkade, vilket ledde till slutet för demokratin som världen kände den. Flera länder blev auktoritära stater, ledda av USA som ett resultat av Donald Trumps omval. Vidare spred sig USA:s politiska polarisering, där demokraterna blev mer vänsterinriktade och republikanerna mer högerorienterade, till EU vilket ledde till allvarlig populism och politisk polarisering, och nära nog till en upplösning av unionen.

Trenden mot mindre globalisering genom starkare inre och yttre gränser i internationell handel fortsatte när WTO till slut kollapsade på grund av att en starkt protektionistisk ekonomisk politik genomfördes av ett flertal länder, utan att ta hänsyn till all regelbaserad global handel. Medan världshandeln nådde en topp på omkring 60 procent 2007, var den nu nere på nivåer före 1970. Denna nedgång initierades av USA, som under Trump lade höga tullar på all import från Kina och EU, som sedan motverkade och höjde tullarna på importerade varor från USA. Vidare ökade alla länder statliga subventioner. Till exempel subventionerade USA Investment Reduction Act utveckling och inköp av elfordon, ren teknologisk produktion och produktion av koldioxidneutrala bränslen, exklusivt för amerikanska producenter. Detta skadade allvarligt EU:s gröna sektorer, t. ex. förnybar energi, eftersom flera EU-företag hade flyttat sin produktion till USA.

Klimatkrisen och extrema väderhändelser fortsatte, och förutsägelsen som så många gånger behandlats i media, att ”världen vid +4 grader är oförsäkrad”, var nu på väg att slå in. Under 2020-talet fortsatte de flesta Global Fortune 500 multinationella företag med så kallad greenwashing och bortsåg från hållbarhetsmål. Den polariserade politiska situationen ledde till att länder inte kunde enas om hur de skulle tackla klimatförändringarna, medan klimatförnekarkampanjer på sociala medier, ledda av multinationella företag, innebar fortsatt exploatering av naturresurser utan något intresse för hållbarhetsarbete

eller återvinning. Stigande temperaturer över hela världen och i havet, torka och vattenbrist i stora delar av Afrika och Mellanöstern, bränder över Europa och Amerika, smältande glaciärer, och översvämningar blev en del av vardagen och media tappade intresset för att rapportera om ytterligare en torka eller orkan eftersom det inte fanns något nyhetsvärde. En allvarlig energikris inträffade i många delar av världen eftersom inte ens utvecklade länder kunde lyckas finansiera stora projekt för förnybar energi. Detta samtidigt som oljerika länder samlade sina reserver för sig själva och sina närmaste allierade.

Som ett resultat sjönk den globala nivån av fred snabbt. Global Peace Index noterade att för varje år sedan 2023 var antalet länder som snabbt försämrades fler än de som förbättrades i termer av fred. 2024 beslutade USA sig för att dra sig ur konflikterna i Ukraina och Israel då de i stället prioriterade den ökande konflikten med Kina om Taiwan, Guam och andra territorier i Sydkinesiska havet. Afrika gick också in i en mörk tid då kriget i Niger 2023 ledde till ytterligare politisk instabilitet och politisk terror i grannländerna när länder upplevde kupp efter kupp. Ledda av före detta Wagner-rebeller tog många afrikanska nationer våldsamt besittning av många kinesiska och ryskägda företagsverksamheter och deras tillgångar såsom telekommunikation och energiinfrastruktur samt olje- och gasreserver och kobolt-, järn-, uran- och koppargruvor. På grund av begränsad tillgång till mat och naturresurser intensifierade Ryssland sina expansionsaktiviteter för att få tillgång till åkermark och naturresurser i Östeuropa efter segern i kriget mot Ukraina. Även BRICS upplöstes på grund av alltmer olika ekonomiska och politiska system eftersom antalet medlemmar i mitten av 2020-talet hade ökat kraftigt. Samtidigt hade andra nationer i Latinamerika och Karibien, som Mexiko, blivit maffiastater på grund av systemisk korrupktion och omfattande organiserad brottslighet. Transport av alla slags varor var mycket riskabelt på grund av en ökande nivå av organiserade ”pirataktiviteter”.

Det enda som verkligen höll ihop EU var frågan om nationell säkerhet på grund av ökande hot både utifrån och inifrån. Men detta visade sig allt svårare att hantera på grund av ovanstående. En ökande, kontinuerlig ström av flyktingar och migranter från Afrika

och Mellanöstern skapade upplopp och våld längs Europas gränser, vilket ledde till en kraftig militarisering av EU. Inom EU förde polariserade politiska fraktioner krig med varandra på sociala medier medan politiska rörelser, klimataktivisterna och gäng anstiftade våldsamma upplopp och egendomsskador i hela Europa. Ingen undgick fattigdom och de flesta vände sig till småkriminalitet för att leta efter inkomstkällor. Telekommunikations-, kollektivtrafik- och elbolag var alla under attack på grund av den kontinuerliga stölden av kopparkablar då kopparpriserna hade stigit astronomiskt, vilket ledde till avsevärda skador på infrastrukturen och opålitlig service. På samma sätt använde de få människor som hade bilar avsevärda resurser för att skydda dem från tjuvar som letade efter litiumbatterier och platin i katalysatorer. Den organiserade stölden av litiumbatterier från elfordon, till exempel cyklar och skotrar, har lett till undergången för vad som en gång var en framväxande industri – delad mobilitet i städer. Internet hade blivit ett kontinuerligt kaos på grund av den exponentiella ökningen av aggressiv, konfronterande cyberbrottslighet inom onlinebedrägerier, penning- och datastöld, sexuell utpressning och social ingenjörskonst. Medan cyberbrottsligheten började växa under covid-19-pandemin, blev den alltmer organiserad när kriminella gäng flyttade online och använde generativ AI för att skapa ransomware, skrämselprogram, spionprogram och nätfiskesystem, och för att handla råd och kod via online fora. Kina, Ryssland, Iran och Brasilien hade ökat sina hackeransträngningar för att stjäla teknik och data från företag i EU.

Den digitala omvandlingen av samhället har stannat av när de få återstående företagen bara försökte hålla sig vid liv på grund av stigande import- och elpriser, oförmåga att få tillgång till vissa insatsvaror och kapital, och minskad efterfrågan på sina varor och tjänster. Vidare gjorde privatpersoner och företag en revers på elektrifiering och sakernas internet allteftersom de förstod hur ”digitaliseringen av allt” ökade deras sårbarhet för brott och störningar, förutom att det var kostsamt, svårt att serva och där deras data inte gick att skydda. De enda industrierna i EU som verkligen växte och fortfarande fokuserade på digital transformation var kommersiella säkerhetstjänster tillsammans med leverantörer av hårdvara och mjukvara till

dessa industrier. Inom säkerhetstjänster hade digital teknik i kombination med fysiska säkerhetssystem gjort det möjligt för sofistikerade säkerhetssystem att upptäcka och avskräcka hot i realtid. Exempelvis användes övervakningskameror med avancerad bild- och ansiktsgenkänning, passersystem med biometriska identifieringssystem samt drönare och autonoma fordon för övervakning av stora områden. Insatser gjordes även för att förbättra systemens effektivitet, till exempel resursanvändning, säkerhetsronder, automatisering och firmwareuppdateringar. AI användes också för cybersäkerhet för till exempel skanning av nätverkssårbarhet och penetrationstestning för att försöka ligga steget före hackare som försökte komma åt privata och organisatoriska IT-nätverk, servrar, lösenord och databaser. På grund av de höga kostnaderna för utrustning och el samt behovet av säkerhet, datorkraft och data upplevde EU en konsolidering av säkerhetstjänstebanschen samt flera branschövergripande samarbeten, till exempel ASSA Abloy, IKEA och Deutsche Telekom.

Utvecklarna av hård- och mjukvara för kommersiella säkerhetstjänster var dock främst specialiserade små och medelstora företag som verkade inom komplexa försvarskedjor över hela EU som styrdes av en handfull stora systemförsvarsintegratörer. EU och Europas försvarsindustri insåg behovet av att öka samarbetet mellan den privata och offentliga sektorn för att förbättra industrins konkurrenskraft och ökade stödet till dessa små och medelstora företag genom finansiella investeringar och infrastruktur för att främja innovation. Vidare fortsatte regelverk- och compliance industrin att utveckla och genomdriva reglering för att främja effektiv användning av resurser och gränsöverskridande samarbeten, samt för att säkerställa att försvars- och säkerhetsindustrin inte överskred sekretessgränser.

Medan en mycket liten andel av befolkningen arbetade med högteknologi i högkvalificerade jobb, var ojämlikheten nu på topp. Många arbeten inom alla sektorer av ekonomin hade försvunnit – dock inte på grund av implementeringen av digital teknik utan snarare på grund av EU:s och världens snabba fall i en djup tillbakagång präglad av politiskt kaos och organiserad brottslighet. Således arbetade majoriteten av människor i lågkvalificerade, lågteknologiska jobb, antingen inom exempelvis livsmedelsproduktion och reparation eller

som sopplöckare eller dagarbetare som kännetecknas av kortvariga gig i skuggeekonomi, till exempel inom transport och konstruktion. När den internationella handeln mer eller mindre hade upphört, var den största industrin inom den lågkvalificerade, lågteknologiska sektorn avfallshanteringsindustrin, som naturligtvis maffian drev på grund av sitt decennier långa fäste i denna industri i EU. Men i stället för att sälja och exportera avfall ut ur EU, hade maffian nu riktat sin uppmärksamhet mot återvinning inom EU på grund av höga priser på och oförmåga att få tillgång till resurser och råvaror. Organiserade kriminella gäng blev nu experter på material för att effektivt kunna rengöra, sortera och mekaniskt återvinna. På grund av de låga arbetskostnaderna och den höga arbetslösheten fortsatte branschen att definieras av tungt manuellt arbete. Som ett resultat präglades handeln av en ”cash is king” mentalitet och en inofficiell, och många gånger kriminell, byteshandel över hela EU. När den officiella ekonomin pressades, urholkades EU:s skattebas snabbt. Således fick EU:s medlemsländer allt större svårigheter att finansiera sin stödjande infrastruktur, särskilt eftersom försvarsindustrin krävde så höga investeringar för att upprätthålla säkerheten på EU-nivå.

Scenario 3. Cirkularitet: EU som en hållbar och motståndskraftig ö

I motsats till scenario 1 och 2, tittar vi i detta scenario på större länders regeringar och deras privata sektorer med utgångspunkt i hur de söker tackla globala utmaningar. Här var det nödvändigt att dra sig tillbaka från en världsfokuserad aktieägarkapitalism driven av vinster som uppnås genom effektivitet och resursexploatering samt politisk konflikt och aggression för att få resurstillgång. Här fanns ett växande intresse för att vända sig inåt och investera sina ekonomiska resurser inom sina egna geografiska regioner och marknader för att de skulle bli mer hållbara och motståndskraftiga. Till exempel, ”Made in China 2025”-strategin och ”Dual Circulation”-strategin fungerade som byggstenar för Xi Jinping att flytta landet bort från en marknadsekonomi till statlig kontroll och styrning. Fokus låg på

att öka självförsörjningen och minska beroendet av omvärlden. Detta blev en nödvändig strategi för att undvika ännu en stor depression som den landet gick in i under slutet av 2020-talet.

Eftersom EU hade flera av världens mest fredliga och mest innovativa länder i mitten av 2020-talet kunde EU kanalisera sina ansträngningar till självförsörjning och förvandla sig till en ledande region med spjutspetskompetens inom förnybar teknik och hållbarhet. Inspirerad av Kina såväl som av USA:s platsbaserade politik som president Joe Biden stärkte under sin andra mandatperiod, fortsatte EU att utveckla sin aktiva industripolitik som initierades i början av 2020-talet där vissa industrier och företag valdes ut för särskilt stöd och skydd mot konkurrens. EU fokuserade på industrier som informations- och kommunikationsteknik (IKT), energi, livsmedel, hälsovård, mobilitet, avfallshantering och tillverkning och valde ut en handfull företag inom varje sektor att leda utvecklingen inom EU. Dessa företag hade dock inte i uppdrag att driva innovation. Snarare beslutade EU tillsammans med alla medlemsstater att det bästa sättet att främja mer radikal innovation mot självförsörjning var att förnya sina offentliga finansieringssystem. Tidigare omfattande, tidskrävande anslagsansökningar och betungande projektstyrningsprocesser hämmade mer innovativt tänkande. Detta eftersom stora organisationer och andra med djupa fickor kunde ”spela finansieringsspelet” genom interna eller inhyrda konsulter i motsats till innovativa startups och små organisationer med begränsade resurser.

Inspirerad av Stanford Universitys ”flash-organisation” koncept, dvs. tillfälliga team som samlas för att ta itu med specifika, komplexa och öppna problem som sedan avvecklas, ungefär som räddningspersonal, utvecklade EU ett AI-baserat digitalt verktyg som sammanför individer från hela EU till relevanta hållbarhets-FoU-projekt, som sedan fick startkapital. Trots att innovationsuppgifterna är öppna och komplexa och teammedlemmar kommer från olika kulturer och geografiska områden, underlättade nästa generations genAI-verktyg tillsammans med plattformar för virtuella världar och förstärkt verklighet det digitala samarbetet avsevärt. EU:s ”Flash Innovation Tool”, en tänkbar framtida teknologi inom detta scenario, kunde möjliggöra flexibel och kontinuerlig sammansättning av individer baserat

på de kompetenser som krävdes allteftersom innovationsprojektet fortskred, medan smarta kontrakt säkerställde att ytterligare medel till projektet frigjordes automatiskt och individer fick betalt för sina utförda uppgifter. De stora organisationer som valts ut inom varje sektor tog sedan innovationerna ut på marknaden, och denna process underlättades avsevärt då deras anställda i allmänhet valdes ut av Flash Innovation Tool för att delta i olika faser genom hela processen. Dessa organisationer övervakade integrerade produktionskedjor, med olika komponenter producerade i olika medlemsländer, genom specialiserade automatiserade och högteknologiska fabriker.

Som ett resultat var EU på god väg att bli en självförsörjande region i takt med att medlemsländerna ökade sitt samarbete och reglerna harmoniserades. Stora framsteg gjordes inom IKT sedan hårdvaruproduktionen hade återförts till EU på 2020-talet och betydande investeringar genom lagar som EU Chips Act hade byggt upp lokal produktionskapacitet för halvledarprodukter. EU skaffade sin egen kvantdator, men på grund av dess höga kostnader begränsades tillämpningarna till kemi och material för att utveckla förbättrade batterier, gödningsmedel och kolavskiljning. Energisektorn bevittnade transformativa framsteg, med betydande innovationer inom flytande havsvindkraftverk långt ute i Nordsjön, bladlösa vindkraftverk i stadsområden, 3D-printade energiskördande träd, och utveckling av batterier som var helt återvinningsbara. Inom livsmedelsindustrin, och eftersom klimatförändringarna avsevärt hade minskat mängden åkermark i Europa, beslutade EU att lätta på sina regler för genmodifierade grödor och labbodlat kött, vilket ledde till utvecklingen av högavkastande, klimatresistenta växter och mer hållbart labbodlat protein, som alla odlades i vertikala växthus inom AI-drivna slutna system. När det gäller hälso- och sjukvård arbetade EU flitigt för att uppmuntra utveckling och implementering av personlig kost, samt förutsägande och personlig medicin. Avfallshanteringen tog betydande steg framåt inom materialvetenskap och kemisk återvinning, medan framsteg inom generativ design och additiv tillverkning möjliggjorde utvecklingen av mikrofabriker, som omvandlade lokala avfallsströmmar till lokalt efterfrågade produkter. Mikrofabriker var specialiserade inom bygg/byggnadsindustrin och de flesta konsumentvaror. På grund av

begränsade naturresurser och höga energipriser ersattes privatägda bilar med elektriska kollektivtrafiklösningar medan gods transporterades genom ett nätverk av autonoma elektriska lastbilar och små eldrivna skåpbilar. Underhållningsindustrin utvecklade verklighetsliknande virtual reality-tjänster som ersatte fritids- och affärsresor, som samtidigt möjliggjorde bättre fjärrsjukvård, medan förstärkt verklighet gjorde det möjligt för vem som helst att vara tekniker.

Eftersom fokus för innovation var utforskning snarare än exploatering, ledde implementeringen av digital teknik till produktivitetsoökningar inom alla sektorer i motsats till att arbetstillfällena förflyttades. För att möta förändrade arbetskraftskrav utnyttjade EU vidare generativ AI och virtuella världar för att kontinuerligt utbilda och omskola individer i alla åldrar. Dessa ansträngningar i ny teknik och omställning tjänade till att undvika en obalans i arbetskraften samt att minska inkomstskillnaderna och den ekonomiska klyftan mellan landsbygd och stad.

Scenario 4. En förvandlad värld: Sikta mot stjärnorna

När år 2035 inträffade, hade en värld som en gång plågas av splittring och protektionism genomgått en anmärkningsvärd förvandling mot en värld av global jämlikhet och fred. År 2026 såddes fröet till förändring som den mest fredliga regionen i världen – EU utnyttjade sin position för att leda Världshandelsorganisationens ansträngningar att byta namn till *Global Sustainability Collaboration*, som sedan utökade sin räckvidd till att omfatta nästan alla länder. Arbetsgrupper över nationer inledde en resa för att tackla klimatförändringarna genom att samla kunskap, resurser, data och datorkraft, och genom att förena insatser mot en gemensam målbild – en bättre värld.

Världen gick in i en era av oöverträffad innovation när kunskap, idéer och kapital flödade fritt med individer som kontinuerligt uppgraderade sina färdigheter genom att interagera med generativa AI-baserade lärvverktyg inbäddade i varje tänkbar del av innovationsprocesserna. Kvantdatorer var kärnan i de flesta framstegen när Kina,

USA och EU övervann sina olikheter och tidigare låsta positioner och i stället samarbetade för forskning om ultrakalla atomer i rymden samt för att lösa heliumbristen på jorden. Tillsammans byggde de storskalig, stabil kvant hårdvara, samtidigt som de utbildade kvantprogrammerare för att skapa effektiva kvantalgoritmer. Dessa ansträngningar gav resultat när geoengineering-innovationer började kyla planeten genom att reflektera solljus tillbaka till rymden, och många ansträngningar och insatser för att ta bort kol från atmosfären och världshaven gick snabbt framåt. Även de en gång fruktade utmaningarna med molnsådd övervanns, vilket ledde till möjligheten att ändra vädret och minska antalet extrema väderhändelser.

För att förhindra en återgång till klimatutmaningarna i början av 2020-talet var hållbarhet kärnan i varje verksamhet. Förnybara energikällor, inklusive fusion, väte och rymdbaserad solenergi, tillsammans med avancerad batteriåtervinning och innovativa lösningar för att lagra energi utan batterier minskade 2020:s hårda tryck på gruvdrift och möjliggjorde även ett stopp för alla djuphavsgruvprojekt. Tillverkningen genomgick en seismisk förändring mot cirkularitet och tiden av centralisering, stordriftsfördelar och globala leveranskedjor var nu förbi. På grund av tekniska framsteg inom kemisk återvinning, nanomaterial och additiv tillverkning, producerades de flesta varor nu lokalt för lokala marknader med hjälp av 4D-utskrift där 3D-skrivare producerar föremål av alla storlekar från intelligenta återvunna material som kunde programmeras att ändra form, färg och storlek efter behov. ”Shape shifting”, en ny 3D-utskriftsmetod för att skapa objekt som permanent kan omvandlas till en rad olika former som svar på värme som kring 2020 bara utforskats i labb, kunde nu komma till praktisk användning. Hungern utrotades också genom innovativa så kallade agritech-lösningar som sanerade marken och skapade lokala matkällor genom 3D-utskrifter av alternativa proteiner.

Hälsovården överträffade förväntningarna genom samkörning av stora mängder medicinska data och tillämpningar med kvantdatorer ledde till att prediktiv medicin och läkemedel kunde nyttja nanopartiklar för precisionsläkemedelsleverans. De få operationer som nu utfördes gjordes på distans av specialister runt om i världen, med hjälp av proteser och nya kroppsdelar som odlats lokalt från stamceller.

Samtidigt tänjde hjärna-dator-gränssnitt på gränserna för människa-datorinteraktion och till och med människa-djur interaktion, medan robotik utvecklades bortom vad man tidigare trott var möjligt – med generella robotar som kunde lära sig nya saker i realtid, anpassa sig till oförutsedda scenarier, och efterlikna mänskliga inlärningsprocesser.

Samarbete, innovation och hållbarhet var drivkrafterna bakom denna nya värld, och den en gång fruktade massarbetslösheten, polariseringen och inkomstojämlikheten tillsammans med oron om mänsklighetens undergång till följd av AI glömdes snabbt bort. Individer levde nu i mindre självförsörjande samhällen med alla behov inom 15 minuters gångavstånd vilket uttraderade den privata bilindustrin, samtidigt som den personliga mentala och fysisk hälsan förbättrades med vardagsmotion. Nätverk av mindre autonoma fordon användes för transporter av lokala varor och för mobila hälsocenter, och de stora lagren från 2020-talet förvandlades till mikrofabriker. De få varor som inte kunde produceras lokalt transporterades med autonoma vätgasdrivna flygplan för längre sträckor, och med autonoma eldrivna drönare för kortare sträckor och leveranser.

Individer njöt av en tredagars arbetsvecka eftersom AI och automatisering hade möjliggjort omställning av arbete och kompetens och kraftigt ökat produktiviteten, samtidigt som regeringar säkerställt en jämn fördelning av välstånd genom nya affärsmodeller. Behoven av arbete fanns kvar, men att arbeta gav också människor en meningsfull tillvaro där deras insatser uppskattades och behövdes. Fritidsindustrin exploderade där tidigare köpcentrum förvandlades till rekreations- och utbildningsparker medan deras tak fungerade som landningsplatser för elektriska rymdplan som transporterade individer över planeten på ett par timmar. Till och med rymdforskningen överskred tidigare gränser, med satsningar på gruvdrift och kolonisering, vilket tydligt visar hur mänsklighetens kollektiva ansträngningar nu hade skapat en alternativ väg mot framsteg, enighet och en ljusare framtid för alla.

Vilket framtida Europa vill vi skapa?

Vi inledde detta kapitel med följande fråga: *Vilken betydelse har AI och digitalisering för EU:s arbetsmarknad, och vilka kan konsekvenserna bli för EU:s bredd och djup?* Med dessa fyra vitt skilda scenarier (Tabell 1) har vi försökt måla upp bilder av ett framtida EU, en framtida värld, och teknikens och arbetsmarknadens form i förhållande till respektive scenario. Vi har försökt att skapa ytterligheter, detta hjälper oss att se vart dagens olika trender kan ta oss i dess förlängning. Genom att utgå från den aktuella situationen vi ser i början av 2024 och dra utvecklingslinjerna till sin spets öppnar vi upp för kritiska diskussioner om vilken framtid vi vill se. Givet dessa olika framtidsscenarioer behövs också policyrekommendationer för hur vi inom EU kan ta oss i önskad riktning mot framtiden.

Europa och världen står inför många osäkerheter och hur vi kommer att nyttja den digitala tekniken framöver är även det ett delvis oskrivet blad. Men det betyder inte att EU ska dra sig undan från denna utmaning. Snarare bör utmaningen antas och ett strukturerat tillvägagångssätt användas som hjälper EU och dess befolkning både individuellt och kollektivt att utforska vilka scenarier som är önskvärda, såväl som vilka scenarier som inte är att föredra. Samtidigt bör konsekvenserna för vart och ett av dessa scenarier diskuteras och övervägas.

Så vad innebär detta för policyutveckling? Policyarbete som syftar till att korrigera problem i en nutidsituation kan på sin höjd förbättra nuvarande läge, men ger väldigt lite vägledning inför framtiden. Därför har vi valt en alternativ väg framåt. Dessa bilder av möjliga framtider kring år 2035 gör det möjligt att analysera vad som följer i dess kölvatten – vilka utmaningar, konsekvenser och hinder som respektive alternativa framtid innebär. Kapitlet visar samtidigt hur respektive scenario skulle kräva olika typer av rekommendationer. En framtid som främjar internationella utbyten och samarbeten kräver andra typer av riktlinjer än en framtid som bygger på gränser, barrikader och territorier.

Vår rekommendation är därför att EU:s policyutveckling måste beakta vilket framtidsscenario eller delar därav som är mest önskvärt.

TABELL 1. FYRA OLIKA FRAMTIDSSCENARIER FÖR EU:S ARBETSMARKNAD 2035.

Scenario 1. Race to the bottom

- Digital teknik för global effektivitet.
 - Kinesiska och amerikanska techföretag sätter EU:s agenda och samordning av EU:s arbetsmarknad.
 - Hög jobbpolarisering och väsentligt olika arbetsprofiler inom EU; högkvalificerade teknik/AI-jobb inom gruvdrift, tillverkning och autonoma fordon i Norden och Tyskland och precisionsjordbruk i Central- och Sydeuropa samt lågkvalificerade servicejobb inom den lokala hälsovården och vårdsektorn.
-

Scenario 2. Vilda västern

- Digital teknik för säkerhet, både fysisk och online, pga den djupa globala ordningen.
 - EU: hålls samman enbart för att stärka nationell säkerhet och i kampen mot organiserad brottslighet. Omfattande oro i världen.
 - Arbetsmarknad i totalt kaos pga omfattande låg konjunktur och skuggekonomi. Några få högteknologiska jobb inom nationellt försvar och säkerhet i små- och medelstora samarbetande företag inom EU och majoriteten inom lågutbildat, lokalt dagarbete.
-

Scenario 3. EU som en hållbar och motståndskraftig ö

- Digital teknik för ett självförsörjande EU.
 - Ett avsevärt stärkt EU med en industripolitik som skapar högteknologiska jobb inom alla sektorer som är starkt automatiserade.
 - Innovation driven av AI och en arbetsmarknad där individer stadigt utvecklas med hjälp av generativ AI.
-

Scenario 4. Sikta mot stjärnorna

- Digital teknik för en helt ny värld.
 - EU i världens förarsäte med fokus på hållbarhet på jorden och i rymden.
 - En tredagars arbetsvecka i högteknologiska jobb eller i en fritidsbransch.
-

Vår rekommendation är därmed på en meta-analytisk nivå där den centrala frågan måste vara – vilka övergripande policydokument och andra riktlinjer behöver EU ta fram för att kunna utveckla och välja det framtidsscenario, eller delar av ett tänkbart scenario, som man vill ska förverkligas. Detta blir ytterst en nästan existentiell fråga om vilket sorts samhälle vi inom EU vill se växa fram, vilket Europa vi vill leva i – även på längre sikt, och hur vi ser på nyttjande, eller medvetet avståndstagande från digital teknik för att skapa nya arbets-

tillfällen samt ta bort eller ersätta rådande praktiker, och hur EU kommer att utvecklas i relation till andra globala trender, konflikter och framväxande levnadsmönster. Det blir en fråga om etik och sätt att förhålla oss till varandra och naturen, en fråga om livskvalitet, och en fråga om hur vi tillsammans – på global nivå – kan verka för en bättre framtid. Detta i en tid då kanske framtiden är skör (på grund av klimatkris, krig och andra globala utmaningar) och osäker, då utfallet av det föregående decenniet på ett fundamentalt plan kan omdefiniera hur vi ser på globala samarbeten, länder, och den roll digital teknik kan och ska spela i modern samhällsutveckling. Vidare, eftersom inget scenario är mer sannolikt än ett annat bör ”tidiga varningssignaler” fastställas för varje scenario som indikerar att detta specifika scenario utvecklas. Omvärlden bör kontinuerligt övervakas för dessa signaler för att främja en kollektiv diskussion kring vad dessa signaler betyder i termer av framtida riktningar och vägen mot ett visst framtidsscenario.

En ytterligare rekommendation vi har till beslutsfattare och andra är att kollektivt använda ”framtidswerktyg”, såsom scenariomatrixen i detta kapitel. Med denna som grund kan utrymme skapas för strukturerade, informella, kritiska och kollektiva diskussioner – särskilt med andra som ser världen genom andra glasögon – och beslutsfattare kan bättre förstå potentiella scenarier (både negativa och positiva) och dess implikationer. Med hjälp av dessa framtidswerktyg flyttar vi fokus från enbart kortsiktig krishantering till att våga tänka längre och se till möjliga framtider, såväl som till de potentiella effekter nuvarande beslut kan få på längre sikt.

Sikta mot stjärnorna – att stimulera diversifierat tänkande och nätverk som bygger på mångfald

I detta kapitel har vi på ett strukturerat vis lyft blicken och målat upp ett antal tänkbara framtidsscenarier. Vi har ifrågasatt många av våra självklara antaganden kring teknik, arbetsmarknad och till och med samhället och dess utveckling – inom EU och gentemot andra länder i världen. Utvecklingen av tänkbara scenarier har gjort det möjligt för

oss att föra kritiska diskussioner om hur framtiden kan utvecklas – på radikalt olika vis, beroende på vad vi ser för indikationer och trender framåt.

Vi ser att det bästa scenariot för världen är det som vi benämnt som ”Sikta mot stjärnorna”. För att komma dit behöver EU genomföra utveckling och åtgärder längs båda axlarna i matrisen – mot ”teknologi för utforskning” och mot ”hög vilja att integrera”. AI innebär dock flera utmaningar för att röra oss i dessa riktningar. Å ena sidan höjs flera röster om hur ett överberoende av AI kan leda till förlust av självständigt tänkande och mångfald av idéer. Om beslut fattas över hela världen baserat på samma datamodeller med samma algoritmer kommer resultatet bli enhetlighet och flockbeteende. Vidare, eftersom modeller i allmänhet tränas på historiska data och mönster, kan färre nya radikala idéer dyka upp. Detta kan eventuellt leda till att vi rör oss mot ”teknologi för exploatering” när tänkandet konvergerar inom samma inkrementella idéer medan många andra väljer att bara stå utanför på grund av en känsla av inlärd hjälplöshet, eller på grund av deras förmåga att påverka genom den lössläppta kraften hos inbäddade algoritmer i hela samhället. För att röra oss mot axeln ”teknologi för exploatering” måste vi undvika en koncentration av makt i AI-plattformar och stora teknikföretag och överväga regleringar som inte bara förhindrar monopol i AI-modellutveckling och tillgång till utbildningsdata, utan som också tar upp den farliga horisontella frågan om företag inom samma bransch med samma basmodeller i sitt beslutsfattande.

Å andra sidan finns det många signaler om att AI leder oss mot ”ingen vilja att integrera” änden av den politiska axeln. Algoritmer för sociala medier uppmuntrar oss att nätverka med andra som är som vi, vilket leder till polarisering, oförmåga att uppskatta interkulturella och andra skillnader och vilket i slutändan leder till konflikter och utanförskap. I takt med att generativ AI-text, video- och ljudverktyg blir tillgängliga och överkomliga för alla med en internetanslutning, hotas även demokrati och fred. Detta på grund av kriminell aktivitet, desinformation och falska nyheter som möjliggörs av online-robotar och deepfakes, dvs. en persons digitala likhet. För att röra sig mot axeln ”hög vilja att integrera” bör reglering av sociala medier och andra

nätverksplattformar således vara på global nivå och främja användning av AI för att uppmuntra människor att bygga olika nätverk med andra som inte är lika dem själva samt vidare förhindra användning av AI för desinformation, falska nyheter och kriminell verksamhet.

Även om ovanstående argumentation är en ”önskelista” och EU kanske inte kan åstadkomma sådana åtgärder på global nivå, bör nationalstaterna kontinuerligt arbeta kollektivt för att uppnå det näst bästa scenariot – ”EU som en hållbar och motståndskraftig ö” genom beslut som aktivt för EU mot detta scenario. Underlåtenhet att göra detta skulle innebära att EU och potentiellt världen hamnar i ett ”Race to the bottom” eller ännu värre, i det katastrofala scenariot ”Vilda västern”.

Genom att ställa kritiska frågor och fråga ”tänk om?” kan vi förbättra vår förmåga att upptäcka möjligheter och fatta rätt beslut. Förhoppningsvis är det en del av de initiativ som krävs för att sätta oss i riktning mot en mer hållbar framtid!

Källor och litteratur

Professor Robin Teigland, kapitlets huvudförfattare, har skrivit om betydelsen av digital teknik, som t.ex. artificiell intelligens, virtuella världar, additiv tillverkning, gräsrotsfinansiering, kryptovalutor, blockkedjor och drönare i modern samhällsutveckling, och hur nya teknologier kan möjliggöra nya tjänster, strukturer och affärsmodeller. Hon har publicerat flera vetenskapliga artiklar t.ex. ”Blockchain for the circular economy: Theorizing blockchain’s role in the transition to a circular economy through an empirical investigation”, *Business Strategy and the Environment*, 2020, tillsammans med Moritz Böhmecke-Schwafert och Marie Wehinger och varit redaktör för flera böcker hos förlaget Routledge t.ex. *The Digital Transformation of Labor: Automation, the Gig Economy, and Welfare*, *The Rise and Development of FinTech: Accounts of Disruption from Sweden and Beyond*, 2020 och hos förlaget Palgrave-Macmillan, *The Immersive Internet: Reflections on the Entangling of the Virtual with Society, Politics and the Economy*, 2013. Professor Mikael Wiberg, kapitlets andra författare,

har varit redaktör för boken *The Interaction Society* (Information Science Publishing) som redan 2004 beskrev framväxten av ett mobilt, högkommunikativt och kontaktintensivt samhälle i kölvattnet av mobiltelefonens utveckling och utbredda användning.

Samtidigt som det finns omfattande forskning och litteratur om teknikens inflytande inom områden som ekonomi och statsvetenskap – och alltmer skrivet om den artificiella intelligensens påverkan på jobb, arbetsmarknad och samhälle – baseras detta kapitel främst på nyare artiklar och böcker av forskare såsom Daron Acemoğlu (MIT), David Autor (MIT), Erik Brynjolfsson (Stanford University), Carl Benedikt Frey (Oxford Internet Institute) och Michael Osborne (University of Oxford) och deras kollegor. Forskningsbaserad kunskap ger i allmänhet en mer rigorös, faktabaserad inblick i det förflutna och i den nuvarande situationen, vilket gör det möjligt för oss att föra en mer välgrundad diskussion om framtiden. Exempelvis rekommenderas boken *Power and Progress* från 2023 (Hachette Book Group) skriven av Daron Acemoğlu och Simon Johnson. Boken bygger på tusen års historia såväl som samtida bevis för att stödja deras argument att samhällets framsteg beror på hur vi beslutar att implementera teknologi i samhället.

Ytterligare akademiskt arbete om detta ämne kan hittas i tidskrifter som *American Economic Journal: Macroeconomics*, *American Economic Review*, *Econometrica*, *Journal of Labor Economics*, *Research Policy* och *Technological Forecasting and Social Change* samt genom att söka efter artiklar publicerade av Centre for Economic Policy Research, National Bureau of Economic Research och SSRN: Social Science Research Network. Inspiration har även hämtats i kapitel publicerade i tidigare årgångar av *Europaperspektiv*, som exempelvis Fredrik Sjöholms kapitel från 2023, ”Gränsernas återkomst i världsekonomin: Ett EU-perspektiv”.

Regeringar är aktiva i att beställa rapporter från akademiker om ämnen som teknik och arbetsmarknadernas framtid. En rapport som gav inspiration till detta kapitel, särskilt utifrån ett europeiskt perspektiv, var ”Future of Work in the Digital Transformation” som togs fram av styrelsen för akademiska rådgivare vid det tyska federala ministeriet för ekonomiska frågor och klimatåtgärder 2022.

Akademiker är inte de enda med åsikter om teknik och framtid, och många praktikerperspektiv finns i tidskrifter publicerade av akademiska organisationer som *Harvard Business Review* och *MIT Sloan Management Review* samt i rapporter publicerade av managementkonsultföretag och tankesmedjor, som McKinsey & Company och World Economic Forum, och till och med personliga bloggar eller inlägg på sociala medier som LinkedIn. En annan webbplats av intresse är OpenMind, ett ideellt projekt som drivs av den globala finansiella tjänstegruppen – BBVA som publicerar artiklar med öppen tillgång som analyserar effekterna av vetenskapliga och tekniska framsteg på framtiden. Dessa publikationer tenderar att vara ”friare” i sina förutsägelser om framtiden och bör därför läsas med en kritisk blick, samtidigt ger de inspiration för att tänka kring alternativa framtidsscenarier.

Slutligen baserades skapandet av de fyra alternativa framtidsscenarierna på författarnas omfattande forskning inom digitalisering och digital transformation, samt på signaler om framtiden som återfanns både i mer generella medier, som *The Guardian*, såväl som i flera affärs- och teknikfokuserade medier, exempelvis *Business Insider*, *Economist* och *Wired*. Förhoppningsvis kommer detta kapitel att inspirera läsaren att skapa sina egna alternativa framtider genom att kontinuerligt leta efter signaler och ställa frågan ”tänk om” i kollektiva diskussioner samt att lära sig mer om andra framtidsverktyg.

Presentation av författare och redaktörer

NICHOLAS AYLOTT är docent i statsvetenskap vid Södertörns högskola och programchef för Europaprogrammet vid Utrikespolitiska institutet. Han har tidigare arbetat vid Umeå universitet samt Keele University i England. Hans forskning fokuserar främst på jämförande politik, med särskilt intresse för politiska partier och partisystem. Hans senaste projekt, genomfört tillsammans med Niklas Bolin (Mittuniversitet) och finansierat av Östersjöstiftelsen, handlar om hur partier väljer sina ledare. Denna forskning har resulterat i flera publikationer, inklusive antologin *Managing Leader Selection in European Political Parties* (London: Palgrave, 2021) och artikeln "Shifting Perceptions of Intra-Party Democracy: Leader Selection in the Swedish Liberal Party" (*Frontiers in Political Science* 5, 2023). Han har också författat "Brexit: Skilsmässan som splittrat Storbritannien" (*Världspolitikens Dagsfrågor* 2020/6, 2020) och var framstående i svenska medier som kommentator om brexit under perioden 2016–21.

ANN-CHRISTINE HARTZÉN är universitetslektor vid Institutionen för handelsrätt, Lunds universitet. Ankiens forskningsintresse täcker in ett flertal områden inom arbetsrätt och arbetsmarknadsreglering, främst ur ett EU-rättsligt perspektiv med publikationer som "Plattformarbetare och sjukpenninggrundande inkomst – lika, men ändå olika?" i *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nummer 1, 2023 samt "Trade Union Solidarity and the Issue of Minimum Wage Regulation in the EU" i Hydén, H., Cotterell, R., Nelken, D. och Schultz, U. (red.)

Combining the Legal and the Social in Sociology of Law: An Homage to Reza Banakar, Bloomsbury Publishing, 2023. Hon har tidigare varit verksam som universitetslektor vid Linnéuniversitetet och innehaft en post-doc inom ramen för Horisont 2020-projektet Working, Yet Poor. Ankie har även publicerat inom det systemteoretiska området där hon fokuserat på metodologiska aspekter för studier av regleringssystem, se till exempel hennes artikel "Aligning normativity with Luhmann for a critical study of industrial relations" i tidskriften *Retfaerd*, nummer 2-3 från 2019.

ESTER HERLIN-KARNELL är professor i EU-rätt vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Hon var tidigare professor i EU-konstitutionell rätt och innehavare av en University Research Chair vid VU-universitetet Amsterdam, Nederländerna, där hon också var grundare och föreståndare för Centre for European Legal Studies (2009–2019). Hon har en Jur. kand. från Stockholm, en LLM från King's College London samt en doktorsexamen i juridik från Oxford University. Ester har varit Global Law professor vid Haifa University och gästforskare vid Toronto University. Hon har även varit Emile Noël Fellow vid New York University. Hon har också varit Senior Grotius Scholar vid Michigan University och gästforskare vid WZB Social Science Center Berlin, samt vid Global Trust Center Tel Aviv University, samt gästforskare vid EUI Florence, Uppsala universitet samt vid Raoul Wallenberg institutet i Lund. Hennes forskningsintressen ligger inom området EU-rätt, straffrättsteori, EU:s säkerhetsreglering, EU:s konstitutionella rätt och konstitutionell teori, politisk teori och mänskliga rättigheter.

KATARINA HYLÉN-CAVALLIUS är biträdande lektor i EU-rätt vid institutionen för rättsvetenskap vid Linnéuniversitetet. Hon är författare till boken *EU Citizenship at the Edges of Freedom of Movement*, Hart Publishing, 2020. Hon arbetar som juridisk expert inom Europeiska kommissionens nätverk *MoveS-Free Movement of Workers and Social Security Coordination* och forskar om unionsmedborgarskapets framväxt och utveckling samt olika aspekter avseende fri rörlighet inom EU för både unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare.

Hon har tidigare arbetat vid Köpenhamns universitet och Aarhus universitet samt varit gästforskare vid universitetet KU Leuven i Belgien. Hennes forskning har publicerats i bl.a. *Common Market Law Review*, *European Constitutional Law Review* och *European Journal of Migration and Law*. Bland hennes senaste publikationer är boken *Uppehållsrätten: för EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmar*, Norstedts Juridik, 2024.

BJÖRN LUNDQVIST är professor i juridik vid Juridiska institutionen, Stockholms universitet. Han är ordförande för svenska nätverket för europarättsforskning, styrelseledamot i Ascola och föreståndare för Ascola Nordic. Björn är en välrenommerad europeisk expert inom konkurrensrätt och har publicerat ett flertal böcker och artiklar, om frågor relaterade till konkurrensrätt, data och immaterialrätt. Björn var gästprofessor vid Aix-Marseille universitet under 2023, Leading Scholar, vid Higher School of Economics mellan 2018–2021 och Michigan Grotius Fellow, University of Michigan Law School 2008–2009. Hans senaste bok, med titeln *Regulating Access and Transfer of Data*, publicerades i april 2023 av Cambridge University Press. Dessförinnan har Björn författat *R&D Collaborations under the Competition Rules of the European Union and The Antitrust Laws of the United States* (Edward Elgar monografi, 2015) och *Standardization under EU Competition Rules & US Antitrust Laws: The Rise and Limits of Self-Regulation* (Edward Elgar monografi, 2014), samt läroboken *EU Internet Law* (Ex Tuto, tredje uppl. 2023), tillsammans med tre andra författare. Bland hans artiklar kan nämnas ”European Harmonized Standards as ’Part of EU Law’: The Implications of the *James Elliott* Case for Copyright Protection and, Possibly, for EU Competition Law” (2017) 44 *Legal Issues of Economic Integration*, nr 4, 421–435.

ANNA MICHALSKI är docent på statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet och associerad seniorforskare vid Utrikespolitiska institutet. Hon har varit verksam vid Hong Kong University, Fudan universitet 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:s utrikespolitik, EU:s relationer till Kina och nordiska länders utrikespolitiska roller. Bland hennes publikationer kan nämnas: "Small states and the dilemma of geopolitics: Role change in Finland and Sweden", *International Affairs*, 2024, och "From Variation to Convergence in turbulent times – Foreign and Security Policy Choices among the Nordics 2014–2023", *European Security*, 2023 (sambefattade med Douglas Brommesson och Ann-Marie Ekengren); *The everyday making of EU foreign and security policy: practices, socialization and the management of dissent*, Edward Elgar Publishing, 2022 (med Niklas Bremberg, August Danielson och Elsa Hedling); "Overcoming Dissent: Socialization in the EU's Political and Security Committee in a Context of Crisis", *Journal of Common Market Studies*, 2020 och "Conditions for socialization in international organizations: Comparing committees of national representatives in the EU and NATO", *Journal of International Relations and Development*, 2020 (båda med August Danielson); "Resistant to Change? The EU as a Normative Power and its Troubled Relations with Russia and China", *Foreign Policy Analysis*, 2019, (med Niklas Nilsson); "Role Dynamics in a Structured Relationship: The EU-China Strategic Partnership", *Journal of Common Market Studies*, 2017, och *Unlikely Partners? China, the European Union and the Forging of a Strategic Partnership*, Palgrave Macmillan, 2017 (båda med Zhongqi Pan).

PEHR-JOHAN NORBÄCK är docent i nationalekonomi och Senior Research Fellow vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Hans forskning omfattar ett brett spektrum av frågor kring innovationer, entreprenörskap, riskkapital, konkurrens, produktivitet, digitalisering och globalisering. Han har publicerat nästan femtio artiklar i internationella tidskrifter, däribland i *Journal of European Economic Association (JEEA)*, *Economic Journal*, *Journal of International Economics*, *Journal of Public Economics*, *Journal of Industrial Economics*, *Review of Economics and Statistics*, *Journal of Business Venturing*, *Research Policy*. Han har även författat ett femtontal expertrapporter. Pehr-Johan undervisar i ekonomin för europeisk integration på The Swedish Pro-

gram vid Handelshögskolan i Stockholm. Han har även publicerat en artikel i *World Economy* om hur den så kallade Bosmandomen, som behandlade den fria rörligheten för fotbollsspelare, förändrade den europeiska fotbollsmarknaden. Pehr-Johan har tidigare medverkat i *Europaperspektiv* 2020 med kapitlet ”Digitaliseringen, produktiviteten och jobben: Ett europeiskt perspektiv” (medförfattare Fredrik Heyman och Lars Persson).

LARS OXELHEIM är professor vid Handelshögskolan vid universitetet i Agder, Kristiansand och professor emeritus 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 också varit redaktör för *Europaperspektiv*. Inom området integrationsforskning har han publicerat ett antal böcker på internationella förlag, exempelvis *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); *The European Union – Facing the Challenge of Multiple Security Threats* (Edward Elgar, 2018, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Anna Michalski och Niklas Nilsson); *Trust in the European Union in Challenging Times* (Palgrave Macmillan, 2018, medredaktörer Antonina Bakardjieva, Niklas Bremberg och Anna Michalski); *The European Union in a Changing World Order* (Palgrave Macmillan, 2019, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Niklas Bremberg och Anna Michalski); *The European Union and the Return of the Nation State* (Palgrave Macmillan, 2020, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Karin Leijon och Anna Michalski); *Corporate Foreign Exchange Risk Management* (John Wiley & Sons, 2020, medförfattare Alf Alviniussen och Håkan Jankensgård); *The European Union and the Technology Shift*, (Palgrave Macmillan, 2021, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Karin Leijon och Anna Michalski), *Routes to a Resilient European Union* (Palgrave Macmillan, 2022, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Per Ekman och Anna Michalski) samt *The EU Between Federal Union and Flexible Integration*. (Palgrave

Macmillan, medredaktörer Antonina Bakardjieva Englebrect, Per Ekman och Anna Michalski). Bland hans senaste artiklar kan nämnas "On the Role of Internationalization of Firm-Level Corporate Governance – The Case of Audit Committees" (*Corporate Governance; An International Review* 31(5), 2023), med Aaron Afzali, Minna Martikainen och Trond Randøy, "The Influence of Business Groups on Board Composition in Offshore Financial Multinational Enterprises" (*International Business Review*, 2023, med Bruce Hearn och Trond Randøy), "The Impact of Indigenous Culture and Business Group Affiliation on Corporate Governance of African Firms" (*Corporate Governance; An International Review*, 2023, med Bruce Hearn och Trond Randøy) samt "The Changed Geopolitical Map: Implications for International Business Policy in a Sustainable Finance Perspective" i *Handbook on International Business Policy* (Edward Elgar Publishing 2023 med Pervez Ghauri och Trond Randøy).

HANS SEERAR WESTERBERG är doktor i nationalekonomi och disputerade 2023 på Handelshögskolan vid Örebro universitet. Idag är Hans verksam vid Handelns Forskningsinstitut och är huvudsakligen inriktad på forskningsfrågor som berör integrationen av individer med dokumenterade svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Han har på senare tid engagerat sig i frågor kring sysselsättningen bland utrikes födda och hur detta är relaterat till höjda arbetskraftskostnader, lägstalöner och låglönejobb.

ANDREA SPEHAR är docent i statsvetenskap och föreståndare för Centrum för global migration (CGM) vid Göteborgs universitet. Hennes forskningsintressen innefattar migrations- och jämställdhetspolitik i Sverige och andra europeiska länder. Hon forskar för närvarande om integrationspolitikens förutsättningar (policy och praktik) ur ett jämförande perspektiv. Hon är projektledare för forskningsprogrammet SIPGI som finansieras av Vetenskapsrådet och bidrar med ny kunskap om politiska och sociala möjligheter och begränsningar för migranternas integration i storstäderna i Jordanien, Sverige, och Turkiet. Andrea har deltagit i ett flertal europeiska forskningsprojekt om bland annat den fria rörligheten inom

EU samt migranternas mottagande och integration i olika europeiska storstäder. Bland Spehars publikationer kan nämnas följande böcker: *Migration i välfärdsstaten. Att implementera integrationspolitik* (Studentlitteratur, 2021, med Isabell Schierenbeck); *Institutions and Organizations of Refugee Integration: Bosnian-Herzegovinian and Syrian Refugees in Sweden* (Palgrave Macmillan, 2020, medredaktörer Gregg Bucken-Knapp och Vedran Omanovic); *EU och Välfärdens Europa. Familj, Arbetsmarknad, Migration* (Liber, 2011, medredaktör Linda Berg). Hennes senaste publikationer finns i tidskrifter *Migration Studies*, *Third World Quarterly*, *International Migration and Citizenship Studies*.

ROBIN TEIGLAND är professor i strategi och digitalisering vid institutionen för teknikledning och ekonomi vid Chalmers tekniska högskola samt ledamot vid Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, Director för Ocean Data Factory Sweden och fakultetsmedlem vid Singularity University Portugal. Robin var tidigare professor vid Handelshögskolan i Stockholm, där hon disputerade. Robins forskning befinner sig i skärningspunkten mellan digital teknologi och värdeskapande i samhället och har publicerats i ledande akademiska tidskrifter, såsom *Journal of the Association for Information Systems*, *European Journal of Information Systems* och *Information & Organization*. Hon har också varit medredaktör för en serie böcker utgivna av Routledge om framtiden för arbetskraft, finansiella tjänster och den offentliga sektorn. Robin är en internationell talare och en impact-entreprenör, efter att ha startat flera ”sustaintech” företag i Portugal och Sverige med målet att utnyttja digital teknik för en blå cirkulär ekonomi. För närvarande leder hon ett Vinnova samfinansierat projekt, Surf-LSAM, som fokuserar på att digitalt transformera tillverkning genom att integrera storskalig additiv tillverkning, AI och användning av återvunnen plast i lokala mikrofabriker i Sverige och Portugal. Mer information finns på www.robinteigland.com.

MIKAEL WIBERG är professor i informatik vid Umeå universitet sedan 2012. Wiberg har haft ett stort antal akademiska ledande/administrativa befattningar genom åren: Prodekan för Samhälls-

vetenskapliga fakulteten, UmU, Prefekt, Institutionen för informatik, och utvecklingsledare för Konstnärligt campus, UmU. Wiberg har varit forskningsledare för Designhögskolan i Umeå och han har varit styrelseordförande för Restauranghögskolan i Umeå. Wiberg har en filosofie doktorsgrad i informatik från 2001, och har haft tjänst som lärostolsprofessor vid Informatik och Media, Uppsala universitet, professor vid CSE, Chalmers och professor i informatik vid Umeå universitet. Hans forskning ligger inom områdena digitalisering, interaktiva system, materialitet, designteori och hållbarhet. Wiberg har publicerat sin forskning i topptidskrifter inkluderat *ToCHI – ACM Transactions on Computer-Human Interaction*, *Human-Computer Interaction Journal*, *Design Issues*, *Design Studies* och *International Journal of Design*. Wibergs senast publicerade bok är *The Materiality of Interaction* (MIT Press, 2018), och han är sedan 2019 co-ED (Chefredaktör) för *ACM Interactions*.

MATS ÖHLÉN är universitetslektor i statsvetenskap vid Högskolan Dalarna och Örebro universitet. Hans forskningsintressen inkluderar politiskt partisamarbete på EU-nivå, demokratiseringsprocesser och partiutveckling i Central- och Östeuropa samt EU:s utvidgningsprocesser. Han disputerade 2013 med avhandlingen *The Eastward Enlargement of European Parties: Party Adaptation in the Light of EU Enlargement*. En del av doktorandperioden spenderades som gästforskare vid Central European University i Budapest, Ungern. Avhandlingen har följts upp med studier av hur sammanhållningen inom de europeiska partifamiljerna har påverkats efter EU:s utvidgning 2004. Han är tillsammans med Daniel Silander redaktör för antologin *Svensk politik och EU: Hur svensk politik har förändrats av medlemskapet i EU* (Santérus förlag, 2016). Hans senaste publikation är: ”The Role of Europarties in Ukraine: the invisible EU membership facilitator?” (*SIEPS*: maj 2023:7epa).

ÖZGE ÖNER disputerade i nationalekonomi 2014 vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping (JIBS). Hon var sedan verksam som forskare på Institutet för Näringslivsforskning (IFN) fram till 2022. Från våren 2018 jobbar hon som docent i fastighets- och spatial

ekonomi vid University of Cambridge. Özge Öners forskning fokuserar på analys av etniska enklaver och segregering på kvartersnivå, migration och rörlighet inom och mellan lokala arbetsmarknader bland immigranter och inrikes födda, hur efterfrågan påverkas av avstånd och marknadstillgång inom olika delar av detaljhandeln och tjänstesektorn och den minskade befolkningstillväxten och utbudet av service på landsbygden.