

S



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

# EU mellan federalism och flexibel integration

EUROPAPERSPEKTIV 2022

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 Antonina Bakardjieva Engelbrekt vid Juridiska institutionen vid Stockholms universitet. Ordförande i styrelsen för Nätverket för Europaforskning i statskunskap är Anna Michalski vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen leds av Lars Oxelheim vid 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 978-91-7359-179-9

© 2022 Respektive författare/Santérus Förlag

Omslagsidé: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Santérus Förlag

Santérus Förlag ger också ut böcker under förlagsnamnet

Santérus Academic Press Sweden

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

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

Tryck: ScandBook AB, Falun 2022

# Innehåll

Förord • 7

Inledning • 11

*Daniel Silander*

Utvidgad, men urholkad demokrati:

En union i existentiell kris • 33

*Anna Södersten*

Rättsstatskrisen: EU i limbo mellan

federalism och flexibel integration • 59

*Christer Karlsson, Moa Mårtensson och Thomas Persson*

Parlamentet som arena för opposition i EU-politiken:

Ödeland eller konfliktzon? • 85

*Fredrik N G Andersson och Lars Jonung*

Den europeiska stabiliseringspolitiken efter coronapandemin:

Mer flexibel integration eller federalism? • 115

*Jörgen Hettne 9789173591713*

EU:s statsstödspolitik: En viktig integrationsmotor

eller dold kompetensöverföring? • 145

*Krister Andersson*

Leder krav på federala skatter EU bort

från flexibel integration och till en skatterevolt? • 171

*Jacob Öberg*

En federal europeisk åklagarmyndighet:  
Från vision till verklighet? • 201

*Malena Britz*

Europeisk försvarspolitik mellan flexibel  
integration och försvarsunion • 231

*Jesper Roine*

Ett jämlikare Europa: En förutsättning för  
eller en följd av ökad federalism? • 259

Presentation av författare och redaktörer • 285

# Förord

Under 2021–2022 pågår EU:s framtidskonferens där medborgare från EU:s medlemsländer ges möjlighet att debattera unionens framtid. Denna konferens är viktig för att förankra EU hos medborgarna men också för att utröna vilka sakområden européerna känner starkt inför. Bland de ämnen som tas upp märks oron inför en tillbakagång av demokratin i vissa EU-länder och farorna med framväxten av illiberala demokratier, men också att den kommande klimatomställningen ska ta hänsyn till jobben och social rättvisa. Flera andra frågor såsom migration, EU:s roll i världen, hälsa, en konkurrenskraftig ekonomi, välfärden samt digitaliseringen i samhället tas också upp till debatt. Paneuropeiska debatter av detta slag visar att det finns en mottaglighet hos befolkningen att fundera i termer av gemensamma lösningar på de gränsöverskridande problem som numera innefattar mycket mer än handelsfrågor och frågor om den inre marknaden. Medborgarna sätter allt mer sällan konstlade gränser för var problem ska lösas och av vem. Istället finns det en föreställning om att de flesta frågor kräver samordning mellan beslutsfattare och myndigheter både på nationellt och europeiskt plan.

Denna pragmatiska inställning bör utgöra en bra startpunkt för en debatt om hur EU ska styras, och av vem och på vilken nivå beslut ska tas. I början av 2020-talet, snart sjuttio år sedan EU:s föregångare sjösattes, står unionen stadigt och väger mellan flexibel integration och en federal utveckling. Vad gäller de faktiska förändringarna som genomförts på en lång rad områden det senaste decenniet uppvisar dessa både mönster av flexibel integration såsom till exempel i det

nya försvarssamarbetet Pesco, och federalisering i form av exempelvis bankunionen eller det europeiska åklagarämbetet. Frågan är dock hur länge sådana motstridiga utvecklingstendenser kan samexistera. Då trycket från återkommande yttre och inre kriser, omvälvningar i omvärlden, klimatomställningen samt allt större sociala skillnader i Europa växer sig starkare aktualiseras frågan om EU:s framtid och vilka integrationsformer som ska gälla framöver.

Detta är den tjugofemte utgåvan av *Europaperspektiv*. I denna jubileumsutgåva analyserar forskare i juridik, ekonomi och statskunskap den centrala frågan i vilken riktning EU:s utveckling går. Tyder de mönster som kan skönjas i utvecklingen de senaste åren på att EU har tagit avgörande kliv mot ett federalt system eller handlar det snarare om integration i flera hastigheter?

I en tid då EU står inför stora utmaningar är handlingskraften i dess befogenheter och bärigheten i politiska strukturer avgörande för framtiden. Det är hög tid att ta pulsen på den europeiska integrationen. Innebär återhämtningspaket i pandemins kölvatten en stärkt ekonomisk styrning på central nivå? Är planerna att upprätta en europeisk försvarsunion, jämte inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet avgörande steg bort från statssoveräniteten? Innebär den extensiva tillämpningen av EU:s statsstödsregler ett hot mot demokratin? Hur påverkar rättsstatskrisen integrationen i EU? Hur ser möjligheterna och utmaningarna ut för en gemensam skatte- och finanspolitik inom EU? Vilken roll spelar graden av ekonomisk jämlikhet för EU:s fortsatta utveckling? Finns det en fungerande parlamentarism i EU?

Dessa och andra frågor behandlas av författarna i 2022 års utgåva av *Europaperspektiv*. Boken anlägger ett mångvetenskapligt perspektiv och i vart och ett av kapitlen erbjuder författarna en analys av EU:s utveckling inom sina respektive expertområden. *Europaperspektiv* ges ut gemensamt av de tre nätverken i Europaforskning i ekonomi, juridik och statsvetenskap vid svenska universitet och lärosäten. Underutvecklade har fungerat som bokens redaktörer. Som företrädare för vart och ett av dessa 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 digitalt seminarium med författarna den 19 maj 2021.

Stockholm, Uppsala och Lund i januari 2022

Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Anna Michalski och Lars Oxelheim



# Inledning

Hur den Europeiska unionens (EU) framtid ska utformas står återigen på dagordningen under 2021–2022 då denna fråga debatteras av medborgare från EU-länderna i Framtidskonferensen. Sedan decennier har åsikterna gått isär om EU är ett fall av regional integration, unik till sin karaktär, men utan bestämd slutpunkt eller om unionen snarare är en politisk-federal konstruktion som kan jämföras med tidigare historiska statsbildningar. I det första perspektivet framstår utvecklingen av EU som kantad av flexibla lösningar på problem som svarar på de behov som uppkommit i medlemsländerna eller av skiften i världspolitiken. Ur det andra perspektivet ses fördjupad integration som en del av en konstituerande process där nationell suveränitet gradvis uppgår i EU ända till dess en ny federal statsbildning står färdig.

Den spänning som finns i EU:s politik och institutionella struktur kan tolkas utifrån båda perspektiven beroende på åskådarens ståndpunkt. För att svara på frågan kan det vara mer produktivt att se till de faktiska ändringarna i EU:s politik och institutioner som uppstått under det senaste decenniet som svar på de djupa, mångskiftande kriser som utmanat EU och dess sammanhållning. EU:s förmåga att hantera dessa kriser är av avgörande betydelse för valet mellan en federal riktning och ad hoc-lösningar för EU:s utveckling. Trots att kriserna i de flesta fall har haft sitt ursprung i omständigheter utanför Europas gränser har de snabbt omvandlats till kriser också för det europeiska samarbetet. Med undantag för brexit har EU dock lyckats hålla samman och i vissa fall rentav fördjupat såväl som utvidgat sina befogenheter.

Redan vid EU:s tillblivelse fanns tanken hos Jean Monnet, en av de främsta förgrundsgestalterna i EU:s historia, att Europa skulle skapas ur kriser och ta form utifrån de lösningar som tas fram för att hantera

dessa. Mark Rhinard, professor vid Stockholms universitet, visar i sin forskning om EU:s historiska kriser att dessa har fungerat som katalysator för en fördjupad integration och för nya samarbetsmönster. Enligt Palgraves handbok om EU:s kriser är det ett återkommande mönster i EU:s historia att det krävs en krissituation för att bryta ett politiskt dödläge och finna nya lösningar. Men det är inte bara kriser som har påverkat EU:s utveckling. Ett måhända lika utpräglat mönster i EU:s utveckling är en tilltagande insikt om att kommande utmaningar kräver lösningar på europeisk nivå, såsom i fallen med EU:s utvidgning och med integrationsdynamiken på EU:s inre marknad. Speciellt tydligt är detta vad gäller EU:s utvidgning där en rädsla för en urvattning av EU:s handlingsförmåga och samhörighet medlemsstaterna emellan vid flera tillfällen resulterat i fördragsreformer som både har fördjupat och utvidgat EU:s befogenheter. Att djupare samarbete skulle vara givet på förhand är dock inte självklart, vilket illustreras av nedröstningen av EU:s författningsfördrag i Frankrike och Nederländerna 2005. I själva verket är 2022 frågan om EU:s framtid ovisst och integrationens slutmål osagd. På ett likande sätt har heller inte EU:s yttre gränser slutligt lagts fast vilket innebär att dess medlemskrets kan komma att utökas i framtiden. Frågan om EU ska fördjupas och i så fall på vilket sätt, och om de länder som motsätter sig en sådan utveckling ska tillåtas hålla andra tillbaka har under lång tid varit ett stående inslag på den politiska dagordningen i Europa.

EU:s framtid har ständigt varit under diskussion sedan unionens tillblivelse. Unionens utveckling från kol- och stålunion till politisk union är kantad av en lång rad politiska utspel, reflektionspapper, visemanrapporter och scenarioövningar. Några initiativ och processer utmärker sig på ett tydligt sätt som ett led i att förbereda EU för fördragsreformer i en federal riktning. Ett av de tidigaste initiativen kom från den italienske Europaparlamentarikern, Altiero Spinelli, som lade fram ett utkast till ett fördrag om Europeiska unionen som antogs av Europaparlamentet i februari 1984. Även om denna text sedermera förkastades av företrädare för EU:s medlemsländer bidrog fördragsutkastet till den första ändringen av Romfördraget i form av Enhetsakten som trädde i kraft 1987. Inför den stora östutvidgningen 2004 präglades EU-samarbetet under flera år av diskussioner om hur

unionens sammanhållning och effektivitet skulle kunna bevaras efter den nästintill fördubbling av antalet medlemsländer som utvidgningen skulle innebära. I ett ambitiöst helhetsgrepp föreslogs 2001 – som ett led i förberedelserna inför utvidgningen – upprättandet av ett framtidskonvent med uppgift att reflektera över nödvändiga ändringar i EU-föredragen för att stärka demokratin, transparensen och beslutsfattandet i unionen. År 2003 lade konventet fram en konstitution för EU som av samtiden uppfattades som mycket långtgående. Den röstades sedermera ned i folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna 2005 men kom ändå att utgöra stommen för Lissabonfördraget som trädde i kraft 2009.

Överläggningar om EU:s framtid har fortsatt även efter Lissabonfördragets ikraftträdande. År 2017, vid tidpunkten för Romfördragets 60-årsjubileum, presenterade EU-kommissionen ett antal framtids-scenarier i syfte att stimulera diskussion om EU:s framtida roll och funktionssätt och under 2021–2022 pågår som nämndes inledningsvis konferensen om Europas framtid med ambition att skapa en medborgardialog för att stärka den demokratiska förankringen av EU-samarbetet. Detta initiativ föregicks bland annat av det uppmärksammade talet av Frankrikes president, Emmanuel Macron, på Sorbonne 2017 då han öppet förespråkade ett ”Europa i flera hastigheter” och uppmanade de EU-länder som vill fördjupa samarbetet att gå i bräschen. Han ansåg då också att detta avantgarde av länder skulle låta sig ledas av ett stärkt fransk-tyskt samarbete.

I denna jubileumsutgåva av Europaperspektiv är det därför hög tid att återkomma till den centrala frågan om i vilken riktning EU:s utveckling går, utan att fördjupa oss i frågan om unionens upplösning som har förlorat aktualitet sedan konsekvenserna av en sådan så tydligt belyses av brexit. Tyder de mönster som kan skönjas i utvecklingen under de senaste åren i krisernas spår på att EU har tagit avgörande kliv mot ett federalt system eller har utvecklingen av en integration i flera hastigheter förstärkts? I bokens kapitel analyseras denna utveckling av forskare inom respektive expertisområden. I denna inledning belyser vi istället några grundläggande principer i EU-samarbetet, hur dessa har utvecklats under årens lopp och på vilket sätt de har bidragit till att hantera spänningen mellan över- och

mellanstatlighet som alltså präglar EU. Därtill diskuterar vi en annan dimension av detta spänningsförhållande, nämligen den mellan utvidgning och fördjupning av EU. I detta spänningsfält belyses pragmatiska såväl som formella lösningar som tillåter flexibilitet i medlemsländernas åtaganden gentemot EU, och hur dessa samexisterar med nya former av fördjupat samarbete.

## Den ständiga spänningen mellan över- och mellanstatlighet

I det europeiska samarbetets linda gick medlemsländerna med på att tillåta överstatlighet i tydlig begränsad omfattning. Den amerikanske statsvetaren Ernst Haas observerade specifika samsarbetsformer som baserades på en avpolitiserad av stridsfrågor genom att förlägga dessa hos opolitiska tjänstemän vilka ansågs som mindre benägna att låta sig påverkas av nationella och sektoriella särintressen. Tillvägagångssättet fungerade inom Kol- och stålunionen men när ekonomisk integration och skapandet av den inre marknaden kom på dagordningen ändrades EU:s styrelseform till att också innefatta mellanstatlighet. Dessa båda logiker – mellanstatlighet gentemot överstatlighet – har sedan dess genomströmat EU-samarbetet. Balansen dem emellan har däremot skiftat ständigt och ett och samma politikområde kan uppvisa både mellanstatliga och överstatliga drag vilket gör det svårt att en gång för alla kategorisera samarbetet inom EU. Med tiden har denna dimension av inneboende spänning framträtt alltmer explicit och den har därmed på ett fruktsamt sätt låtit sig användas som förklaring till den tveeggade drivkraften bakom EU:s utveckling som i sig har beskrivits som pendlande mellan integration och mellanstatligt samarbete. Detta kan förklara hur fördjupad integration kan samexistera med en förstärkning av det mellanstatliga samarbetet, såväl innanför som utanför fördragen, samt uppkomsten av de många former av flexibel integration som 2022 existerar i EU.

Utvidgningen av EU:s befogenheter har lett till meningsskiljaktigheter medlemsländerna emellan. Vissa av EU:s medlemsländer har förordat en begränsad utvidgning av politikområden inom EU:s kom-

petens, tillika en inskränkt roll för de överstatliga institutionerna, EU-kommissionen och Europaparlamentet, och bestridit en övergång till majoritetsbeslut i EU:s ministerråd. Andra medlemsländer, ofta med stöd från EU-kommissionen och Europaparlamentet, har menat att utvecklingen har krävt större gemensamma befogenheter, ett mer effektivt beslutsförfarande och en tydligare roll för EU i externa angelägenheter. Oenigheten har präglat de mellanstatliga konferenser som har förhandlat om ändringar i EU:s fördrag, men med undantag för konstitutionsfördraget har alla fördragsändringar såsom Enhetsakten, Amsterdam-, Nice- och Lissabonfördragen, samt det fristående Maastrichtfördraget, i slutändan godkänts av EU:s samtliga medlemsländer. Sedan 2009 har dock EU:s medlemsländer varit ytterst tveksamma till att sammankalla ytterligare regeringskonferenser för att överväga ändringar i EU:s fördrag, främst på grund av de komplicerade och oförutsägbara ratificeringsprocesserna. Mot denna bakgrund framhåller den italienske statsvetaren Federico Fabbrini att Framtidskonferensen är ett vågat initiativ vars framgång inte är säkerställd. Främst därför att det i början av 2020-talet inte finns något självskrivet politiskt ledarskap i EU till skillnad mot vid tidpunkten för Messinakonferensen 1955 som föregick Romfördraget och Framtidskonventet 2001–2003 vilka båda lade grunden till ett flertal gradvisa fördragsändringar. Överföringen av befogenheter till EU har därför inte inneburit en entydig utveckling i federal riktning utan utmynnat i specifika integrationsmönster präglade mer av pragmatiska lösningar än av en välplanerad sammanslutning av stater.

Fördjupningen av enskilda politikområden – som en av två trender på vägen till federalism – har skett gradvis genom en övergång till majoritetsbeslut. Denna trend startar i och med Enhetsakten 1987 då gemensamhetslagstiftningen gällande den inre marknaden kunde antas av en majoritet av medlemsländerna. Genom Lissabonfördraget blev majoritetsomröstning tillämpbar på nästan alla EU:s politikområden samtidigt som definitionen av ”majoritet” förändrades från ett system baserat på viktade röstantal för medlemsländerna till en majoritet bestående av 55 procent av medlemsländerna motsvarande 65 procent av EU:s befolkning. Fordjupningen av samarbetet inom flera politikområden har också följts av en förstärkning av EU:s lag-

stiftningskompetens och då främst genom att Europaparlamentet har tilldelats utökade befogenheter och numera utgör EU:s lagstiftande makt tillsammans med ministerrådet.

Inte desto mindre finns det företeelser i EU som motverkar trenden mot överstatlighet. En sådan företeelse är – som uppmärksammades av Carl Fredrik Bergström i *Europaperspektiv 2021* – det stigande antal rättsakter som antas av EU-kommissionen och representanter från medlemsländerna utan att Europaparlamentet har beretts insyn. En annan företeelse är principen från 1979 om ömsesidigt erkännande av varor på den inre marknaden som underlättade den fria rörligheten utan en full harmonisering av kraven på varornas egenskaper. Exempel på ytterligare en företeelse är den öppna samordningsmetoden som praktiseras inom ett antal politikområden där en formell överföring av befogenheter till EU anses oacceptabel såsom inom exempelvis finans-, social- och utbildningspolitik.

En andra trend på vägen till federalism är utvidgningen av EU:s politikområden. Denna har följt ett tydligt mönster: från de områden som anses mindre känsliga ur ett suveränitetsperspektiv och som utgjorde den ursprungliga kärnan i samarbetet, såsom marknadsintegration, kol- och ståltillverkning, jordbruk och fiskefrågor, utrikeshandel och tullpolitik, till en gradvis utbredning av samarbetet till områden som uppfattas ligga nära nationalstatens hjärta. Dessa områden inkluderar utrikespolitik, migration- och asylpolitik, finanspolitik, inre säkerhet och utbildningspolitik. Här är dock befogenheterna ojämnt fördelade mellan EU och den nationella nivån, och bygger snarare på samordning än på gemensam politik. Inom flera områden såsom inom i synnerhet utrikespolitiken och den inre och yttre säkerhetspolitiken, har medlemsländerna behållit nationell beslutskompetens.

Sedan millennieskiftet har dock betydelsen av en uppdelning mellan över- och mellanstatlighet i EU minskat. En bidragande anledning är Europeiska rådets tilltagande kollektiva ledarskap och växande roll som krishanterare vilket forskarna Christopher Bickerton, Dermot Hodson och Uwe Puetter har kallat ny intergovernmentalism. Återkommande överläggningar mellan medlemsländernas stats- och regeringschefer är 2022 en del av EU:s funktionssätt och



sedan finanskrisen 2008 har Europeiska rådet vid ett flertal tillfällen skapat nya former av samarbeten som lösningar på efterföljande kriser. Många av dessa lösningar, till exempel EU:s tillfälliga krisfonder – som 2012 förvandlades till en permanent stödfond – och Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) togs i form av ett mellanstatligt beslut utanför EU:s fördrag. Frågan om inrättandet av ESM pekar mot ökad mellanstatlighet, eller mot en federal utveckling av EU, står öppen. Sett i ljuset av den gradvisa förstärkningen av EU:s bankunion, av återhämtningsfonden Next Generation EU som är baserad på lån upptagna på internationella finansmarknader i EU:s namn, samt av planer på att inrätta gemensamma EU-skatter, såsom en koldioxidskatt, verkar utvecklingen gå mot en federal union. Detta möjliga scenario ska dock ställas mot den tilltagande populismen, mot ökade meningsskiljaktigheter mellan EU-länderna, och mot EU:s värdegrundskris.

## EU:s utvidgning: en drivkraft mot uppsplittring eller till fördjupning av unionen

På samma sätt som kriser har påverkat unionens utveckling så har EU:s utvidgning verkat som en tveeggad drivkraft mot fördjupning såväl som mot uppluckring av samarbetet. Utvidgningen har ofta omgivits av en fruktan att EU:s politikområden och institutionella ramverk ska rämna under trycket av nya medlemmar, att nya medlemmar ska påverka fördelningen av finansiellt stöd inom EU till nackdel för befintliga medlemmar, och att samhörigheten mellan medlemsländerna ska tunnna ut. Farhågorna grundar sig inte bara i att en utökning av antalet medlemsländer påverkar hur EU fungerar utan också i att nya medlemmar kanske inte är fullt redo att anamma skyldigheterna som medlemskapet innebär vare sig det beror på deras vilja, förmåga eller en kombination av dessa. Till exempel tog det Storbritannien tre försök, 1963, 1967 och 1973, innan Frankrike godkände briterernas inträde. Skälen till motståndet hade att göra med franska farhågor om att britererna inte skulle finna sig till rätta i gemenskapen på grund av sitt förflutna som stormakt och att landets

liberala idéer i egenskap av handelsnation skulle ta EU:s tullunion och biståndspolitik i en ny riktning. Ett annat exempel är de utdragna förhandlingar i början av 1980-talet om villkoren för Spaniens inlemmande i EU:s jordbrukspolitik. Motståndet handlade då om att landet inte bara befarades utgöra en konkurrent på marknaden men också för att det kunde leda till en förskjutning i stödet av grödor till fördel för produkter från Medelhavet och till nackdel för vete, socker och andra grödor som odlas i bland annat Frankrike och Tyskland. Ytterligare ett exempel är när det vid utvidgningen till Finland, Sverige och Österrike uttrycktes motstånd mot att inkludera neutrala och alliansfria länder i EU, eftersom det befarades att dessa länder skulle bromsa utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitik.

Utän tvekan är det dock EU:s östutvidgning under 1990-talet och början av 2000-talet som på allvar väckte liv i diskussionen om utvidgningen och konsekvenserna av att bevilja medlemskap för ett stort antal länder som stod mitt uppe i en omvandling till demokrati och marknadsekonomi. Östutvidgningen resulterade i en lång rad konstitutionella förändringar för att stärka EU:s politiska, ekonomiska och institutionella strukturer. Det geopolitiska skiftet runt 1990 och Tysklands återförenande 1989 föranledde utvecklingen av den Europeiska unionen med en stärkt utrikes- och säkerhetspolitik, införandet av den ekonomiska och monetära unionen samt en tydligare skrivning av EU:s värdegrund i Maastrichtfördraget 1993. Den höge representantens ämbete för utrikes frågor och säkerhetspolitik inrättades genom Amsterdamfördraget som trädde i kraft 1999. EU:s institutioner och beslutsprocesser förstärktes genom Nicefördraget 2001 och i Lissabonfördraget 2009 togs ytterligare ett antal steg i riktning mot att stärka EU, dess institutionella ramverk och beslutsprocesser samt att utvidga dess politikområden. Farhågor fanns också om hur väl de nya medlemsländerna från Central- och Östeuropa skulle kunna utstå trycket på den inre marknaden, och om de var i stånd att delta effektivt i EU:s beslutsprocesser samt i att genomföra och efterleva EU:s lagstiftning.

På EU:s medlemsländers sida fanns det också farhågor om att införlivningen av dessa länder skulle leda till en nedmontering av EU:s sociala dimension, bland annat genom social dumpning på

grund av arbetskraftsmigration och ökad konkurrens om EU:s strukturfonder och andra stödssystem till fattigare medlemsländer. För att hantera anpassningen till EU:s regelverk och den inre marknaden inrättades en regelrätt utvidgningspolitik med periodvis uppföljning, övervakningsmekanismer, och gradvis inlemmande i EU:s förvaltning. Långa övergångslösningar applicerades till exempel för arbetskraftsmigration och det ekonomiska stödet från EU:s stödfonder begränsades till 4 procent av mottagarlandets bruttonationalprodukt. Således hanterades utmaningen från EU:s östutvidgning genom en fördjupning i syfte att uppnå större effektivitet i beslutsfattandet och genom att stärka EU:s politiska gemenskap. Utvecklingen gick i vissa fall, såsom vad gäller euron och den monetära unionen, i riktning mot federalism. Många lösningar präglades dock av ett stort mått av flexibel integration både i form av övergångslösningar och i termer av differentierad integration.

I början av 2020-talet – då EU har haft svåra utmaningar i form av en värdegrundskris och ett fortsatt bearbetande av konsekvenserna av Storbritanniens utträde – är det befogat att ställa frågan om vilka krav som skall ställas på nya medlemmar. Skall krav ställas på de länder som bereds medlemskap i EU att de skall ha uppnått jämbördighet i socioekonomisk utveckling och demokratisk konsolidering och ha en nationell elit med en självbild och föreställning om suveränitet som är förenlig med de förpliktelser som följer med medlemskapet i EU?

## Flexibel integration: vilja och förmåga

Sedan upprinnelsen på 1950-talet kan vi konstatera att integrationssträvanden inte har följt en noga uttänkt plan varken i fråga om tidsförlopp eller om konkret utformning. Istället har perioder av utvidgning av EU:s sammansättning samt av integrationens villkor och förutsättningar påkallat förändringar. Dessa har utmynnat i formella reformer av fördragen men också i nya informella arbetsätt. Upptakten till stora förändringar såsom fördragsreformer och utvidgningar har föregåtts av diskussioner om olika integrationskonstellationer

för att möjliggöra en djupare integration mellan de länder som strävar efter en mer federal utveckling av EU, utan att de länder som är motståndare till en sådan utveckling kan förhindra en tätgrupp att gå vidare. Svaret på denna motsättning ligger i olika former av flexibel integration. Dessa kan ta formen av fördjupat samarbete – en möjlighet som skrevs in i EU:s fördrag i Amsterdam och som har praktiserats relativt ofta sedan dess. Exempel på fördjupade samarbeten finns inom lagstiftningen rörande Schengen, skilsmässor, patent, Europeiska åklagarämbetet och inom skatter på finansiella transfereringar. På senare år har också försvarsområdet kommit att omfattas med ett förstärkt samarbete inom Pesco – det permanent strukturerade samarbetet, där flertalet medlemsländer ingår.

Ytterligare en variant av flexibel integration är den där medlemskapet kringgärdas av särskilda villkor och en särskild inträdesprocedur. Både Schengen och eurosamarbetet är exempel på denna variant då deltagandet i dessa områden inte gjordes obligatoriskt när de infördes genom att vissa EU-länder erbjöds undantag, så kallade opt-outs. För nya länder som anslöt sig till EU sammanföll inte medlemskap i Schengen eller euroområdet med medlemskap i EU. Villkoren för exempelvis euroområdet, Maastrichtkriterierna, är inskrivna i fördragen och anses därmed ha en stark, självständig ställning. Allt sedan euron sjösattes har dock tolkningen av om de länder som vill ansluta sig till euron verkligen uppfyller dessa villkor kommit att inbegripa såväl politiska hänsyn som ekonomisk förmåga. Dock har aldrig medlemskap à la carte godkänts av EU vilket britterna upptäckte vid David Camerons försök att omförhandla det brittiska medlemskapet i mitten av 2010-talet. Denna insikt blev än tydligare efter Storbritanniens utträde ur EU då det visade sig omöjligt att plocka russen ur kakan vad gäller tillträde till EU:s marknad för finansiella tjänster, utan att samtidigt godkänna hela regelverket för EU:s inre marknad, EU-domstolens roll samt att bidra till EU:s olika stödfonder. Hittills är det endast Norge och Island som har ett associationsavtal med EU som medger tillträde till den inre marknaden, studentutbyten, program inom forskning och utveckling samt till Schengenområdet, i utbyte mot en kontinuerlig anpassning till EU:s regelverk och finansiella bidrag till EU.

Slutsatsen är sålunda att flexibel integration praktiseras mot en bakgrund av fördjupad integration. En central fråga är hur denna utveckling låter sig kategoriseras utifrån ett perspektiv av statsformering och vilka är då mot bakgrund av denna kategorisering huvudprinciperna i EU:s politiska system? Samgåendet av suveräna stater i en ny statsform kan ske genom federalism eller konfederalism beroende på styrkebalansen mellan den högre centrala nivån och den lägre delstatsnivån. I ett historiskt perspektiv har processen ofta varit tvingande med en dominerande makt som bestämt villkor om maktbefogenheter och grad av delstatsautonomi, eller tagit sig uttryck som en kamp om inflytande mellan likartade enheter. Ur detta perspektiv är EU något av en avvikelse eftersom samgåendet sker fredligt och länder ansöker om medlemskap av fri vilja. Samtidigt utgör inte EU en statsbildning i vanlig bemärkelse utan bör ses i termer av en sammanslutning av jämbördiga stater grundad i en förhandlad överenskommelse om fördelning av makten som justeras över tid och utifrån uppkomna behov.

Detta perspektiv till trots har EU under årtiondena sedan sin tillblivelse utvecklat vissa federala principer. Av de viktigaste kan nämnas att EU:s fördrag är slutna på obestämd tid, vilket understryker varaktigheten i medlemsländernas åtaganden. Det finns en maktindelning mellan EU:s institutioner och mellan unionen och medlemsländerna som uppvisar tydliga federala drag. Som Magnus Blomgren och Torbjörn Bergman visar i *Europaperspektiv 2019* är relationen inom båda dessa dimensioner ojämn och i ständig utveckling. Kopplat till frågan om maktfördelning har befogenheterna hos EU:s tre överstatliga institutioner, EU-kommissionen, Europaparlamentet och Europeiska centralbanken, stärkts samtidigt som åtminstone en av de mellanstatliga institutionerna, Europeiska rådet, också intagit en allt mer central roll i EU. Sedan förfarandet med så kallade spjutspetskandidater infördes till valet av ordförande i EU-kommissionen har den partipolitiska dimensionen i relationen mellan kommissionen och Europaparlamentet stärkts, något som kan ses som ett led i den demokratiska utvecklingen av EU:s politiska system. Därtill har EU en gemensam valuta, euron, samt myndigheter som har statssuveräna uppdrag såsom Frontex och Europol, vilket stärker den symboliska statsmakten.

Till sist är det dock den starka självständiga ställning som EU:s rättssystem kommit att åtnjuta som håller unionen samman. Att medlemsländerna skulle underkasta sig EU-rättens företrädare var inte avtalat i Romfördraget utan fastställdes av EU-domstolen i en dom från 1964 och har med tiden blivit en central princip i EU:s konstitutionella ordning. En bidragande orsak till EU-rättens ställning är att nationella domstolar godtagit EU-rättens företrädare och också understött densamma genom att begära förhandsutlåtanden från EU-domstolen i Luxemburg. EU-rättens ställning vilar dock på att den centrala rättsstatsprincipen om att domstolars oavhängighet gentemot den politiska makten respekteras i EU:s medlemsländer. Att så inte är fallet i Polen, där 2022 den sittande regeringen systematiskt har verkat för att bryta det polska domstolsväsendets oberoende ställning, ska därför förstås i termer av en existentiell kris för EU-samarbetet. Turerna i denna nu mångåriga process har ingående behandlats i olika utgåvor av *Europaperspektiv* exempelvis av Joakim Nergelius 2017 och av Andreas Moberg 2019. Utvecklingen innefattar något av en paradox i sammanhanget. Brexitförespråkarna, som under lång tid pekat på EU-domstolen och EU-rättens ställning som ett principiellt problem för det nationella självbestämmandet, drev en kampanj om utträde och verkställde detta. Polens regering å sin sida som självsvåldigt bryter mot ett av EU:s grundläggande värden genom sin brist på respekt för rättsstatsprincipen samt ett antal lagstiftningsakter, bestrider samtidigt att landet vill lämna unionen.

I den tjugofemte utgåvan av *Europaperspektiv* analyserar forskare i juridik, ekonomi och statskunskap den centrala frågan om i vilken riktning EU:s utveckling går. Tyder de mönster som kan skönjas i utvecklingen de senaste åren på att EU har tagit avgörande kliv mot ett federalt system eller handlar det snarare om integration i flera hastigheter? I en tid då EU står inför stora utmaningar är handlingskraften i dess befogenheter och bärigheten i politiska strukturer avgörande för framtiden. Det är hög tid att ta pulsen på den europeiska integrationen. Innebär återhämtningspaketet i pandemins kölvatten en stärkt ekonomisk styrning på central nivå? Är planerna att upprätta en europeisk försvarsunion, jämte inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet avgörande steg bort från statssuveräniteten? Innebär

den extensiva tillämpningen av EU:s statsstödsregler ett hot mot demokratin? Hur påverkar rättsstatskrisen integrationen i EU? Hur ser möjligheterna och utmaningarna ut för en gemensam skatte- och finanspolitik inom EU? Vilken roll spelar graden av ekonomisk jämlikhet för EU:s fortsatta utveckling? Finns det en fungerande parlamentarism i EU? Detta är några av de frågor som besvaras i boken.

## Perspektiv på färdriktningen i den europeiska integrationen

I bokens första kapitel diskuterar *Daniel Silander* hur EU:s utvidgningar till bland annat postkommunistiska länder i början av 2000-talet av många sågs som demokratin triumf och Europas påbörjade återförenande. Den europeiska förändringsprocessen skedde i en global kontext av omfattande demokratisering. Ett par decennier senare visar dock forskning på att den tidiga demokratiseringen i de nya medlemsländerna resulterat i en tilltagande autokratisering och att EU:s utvidgning istället de facto inneburit en demokratin urholkning. Silander belyser först hur den liberala demokratiska ordningen utgjort integrationsprocessens bärande element i Europa och EU:s identitet och problematiserar sedan hur de senaste årens utveckling mot ökad autokratisering inneburit att alla EU-medlemsländer inte längre är liberala demokratier, utan utgörs såväl av illiberalism som av autokrati. Författaren visar genom flera demokratiindex på en betydande negativ förändring inom EU:s nya medlemsländer där begränsningar av politiska- och medborgerliga rättigheter tilltagit och kommit att innebära att EU år 2021 består av en elektoral autokrati, vid sidan om illiberala, populistiska och nationalistiska ledare. Silander argumenterar vidare att autokratiseringen som särskilt syns i Ungern och Polen innebär att unionens grundläggande normer och värderingar inte längre fullt ut respekteras och att dessa länders agerande utgör ett existentiellt hot mot EU som främjare för fred och friheter inom EU. Länderna utgör också enligt författaren ett hot mot EU som normativ makt internationellt, särskilt i relationen till de grannländer som söker framtida medlemskap i unionen.

Slutligen menar Silander att EU idag står inför ett existentiellt hot som omedelbart måste hanteras för att säkra unionens demokratier och framtid. EU:s institutioner och medlemsländer har bland annat agerat utifrån artikel 7 för att markera gentemot olydiga medlemmar, men de senaste årens negativa utveckling tyder enligt författaren alltmer på att EU inom kort behöver bestå av ett färre antal medlemsländer som fullt ut respekterar och främjar unionens grundläggande normer och värderingar. Silander menar att det är genom en sådan åtgärd som EU fortsatt kan verka som normativ makt och symbolisera en region för fred och frihet, och som kan främja fortsatt demokratisering och integration i grannländer som ser sin framtid som EU-medlemmar.

*Anna Södersten* belyser i bokens andra kapitel hur det stått alltmer klart under det senaste decenniet att EU har drabbats av en rättsstatskris. Författaren menar att den på många sätt kan beskrivas som den allvarligaste av kriser. Kanske mer än andra kriser rör den nämligen själva kärnan av EU-samarbetet då den handlar om EU:s värderingar och vad EU ska utvecklas till. Den handlar om grunderna för EU-samarbetet och om EU:s identitet och är därmed en i det närmaste existentiell fråga. Vidare menar Södersten att till skillnad från många andra kriser så kan inte rättsstatskrisen anses ha sitt ursprung utanför Europas gränser, utan den kommer inifrån och den skiljer sig från andra kriser på så sätt att den inte ens ses som ett problem av alla medlemsstater. Författaren ser inte någon enkel lösning i sikte, trots att EU numera har ett batteri av verktyg att ta till mot de medlemsstater som inte respekterar rättsstatsprincipen.

Södersten argumenterar för att rättsstatskrisen innebär att EU befinner sig i limbo mellan federalism och flexibel integration. Ett fördjupat samarbete mellan de medlemsstater som fortsätter att respektera rättsstatsprincipen (det vill säga så kallad flexibel integration) är av flera skäl inte möjligt – förutom de praktiska svårigheterna med en sådan lösning så kan man inte på ett principiellt plan ha ett EU i ”flera hastigheter” vad gäller värderingar. Federalism är enligt författaren inte heller en möjlig väg framåt: federalism i form av ”enhetlighet” (där alla medlemsstater strävar mot samma mål och i samma hastighet) kräver nämligen att det finns en kärna av gemen-



samma värderingar. Samtidigt är rättsstatsfrågan avgörande för EU:s framtid. Södersten avslutar med att konstatera att vägen ut ur limbo inte är enkel men att EU måste tillämpa sina befintliga politiska, rättsliga och ekonomiska verktyg fullt ut. Endast på detta sätt kan EU bibehålla sin trovärdighet.

En återkommande fråga i debatten om hur EU bör reformeras är det demokratiska underskottet och hur långt EU har kommit på vägen mot en fungerande representativ demokrati. *Christer Karlsson*, *Moa Mårtensson* och *Thomas Persson* behandlar i bokens tredje kapitel den representativa demokratins ställning inom EU med utgångspunkt i politisk opposition. De undersöker där i vilken utsträckning parlament (nationella och Europaparlamentet) fungerar som arenor för politisk opposition i EU-politiken. Författarna identifierar två motsatta föreställningar i tidigare forskning. Enligt den ena uppfattningen präglas EU-politiken av en brist på politisk opposition. Betraktat som en arena för opposition är parlamentet, enligt denna tankelinje, ett ödeland. Enligt en motsatt uppfattning präglas EU-politiken av allt tydligare konfliktlinjer mellan regering och opposition. Parlamentet är enligt denna föreställning en konfliktzon snarare än ett ödeland vad gäller opposition inom EU-politiken.

Genom en systematisk undersökning av plenumdebatter i fem nationella parlament och Europaparlamentet, prövar författarna bärkraften i de båda hypoteserna om opposition inom EU-politiken. Huvudresultatet är att det finns en livskraftig opposition i de undersökta parlamenten och att EU-politiken i långt högre grad präglas av konflikt än av samsyn. Problemet ur ett demokratiskt perspektiv är enligt författarna inte en brist på opposition, utan snarare att den opposition som ryms i parlamentet i begränsad utsträckning når ut till väljarna. Om de etablerade partierna inte presenterar tydliga förslag och politiska alternativ när de möter väljarna så hjälper det inte att parlamentet utgör en arena med en livskraftig opposition. Fortsatt finns ett demokratiskt problem om parlamentet, vad gäller opposition i EU-politiken, reduceras till en isolerad konfliktzon.

Författarna argumenterar avslutningsvis för att lösningen på det problem man identifierat består i att de partier som gör anspråk på regeringsmakten inför väljarna synliggör de skiljelinjer som finns i

EU-frågor och tydligt redovisar den politik som man går till val på. Karlsson, Mårtensson och Persson menar att partierna måste axla ett demokratiskt ledarskap genom att föra EU-politiken ut ur den isolerade konfliktzonen och låta den ta den plats den förtjänar i valrörelser och den offentliga debatten.

I bokens fjärde kapitel diskuterar *Fredrik N G Andersson* och *Lars Jonung* finans- och penningpolitiken i Europa efter coronapandemin. Sedan euron, den gemensamma valutan, infördes den förste januari 1999 har regelverket för såväl penningpolitiken som finanspolitiken varit föremål för en rad reformer. Dessa har varit påverkade av erfarenheterna och tolkningen av tidigare ekonomiska kriser. I samband med coronapandemin 2020–21 togs de första stegen mot en federal finanspolitik inom EU då medlemsländerna kom överens om den gemensamma återhämtningsplanen Next Generation EU. Den innehåller både transfereringar mellan medlemsländerna och nya befogenheter för EU-kommissionen att ta upp lån och skatter.

I kapitlet diskuterar Andersson och Jonung innebörden av en gemensam finanspolitik för EU. De frågar sig vilka möjligheter och svårigheter en federal finanspolitik kan möta. Kapitlet inleds med en genomgång av hur den globala finanskrisen 2008–09, den europeiska skuldskrisen 2010–15 samt coronapandemin påverkade det stabiliseringspolitiska ramverket i EU. Den grundläggande tesen som författarna driver är att reformerna av ramverket har styrts av kortsiktiga krishänsyn, inte av de grundläggande problem som EU:s ekonomier brottas med. Ökad federalism genom en fiskal union och ett större centralt ansvar för den Europeiska unionen i utformningen av finanspolitiken löser inte unionens fundamentala ekonomiska obalanser. Snarare kan ökad federalism leda till ytterligare spänningar mellan medlemsländerna när deras nationella intressen skiljer sig åt.

Andersson och Jonung betonar struktur- och tillväxtreformer som ett konstruktivt alternativ till en federal finanspolitik. EU har under lång tid lidit av svag tillväxt vilket förstärkt den ekonomiska nedgången under kriser. Genom att fokusera på tillväxt- och strukturreformer kan EU möta framtida kriser mer framgångsrikt än vad fallet varit under eurons första tjugo år. Ett sådant reformarbete, menar författarna, bör omfatta ett färdigställande av en väl fungerande inre

marknad – en fråga som redan ligger inom EU:s kompetensområde och som inte kräver nya maktbefogenheter.

*Jörgen Hettne* undersöker i bokens femte kapitel vilken roll konkurrenspolitiken och i synnerhet EU:s statsstödsregler har i den europeiska integrationsprocessen. Utgångspunkten är ett förbud mot statligt stöd i EU:s fördrag. Detta förbud är emellertid inte undantagslöst. Genom en centraliserad ordning finns det utrymme för EU-gemensamma undantag. Statsstödspolitiken inverkar på en mängd andra politikområden. Detta gäller också områden där det finns en ovilja från medlemsstaterna att lämna över befogenheter till EU. I bidraget fokuseras på tre sådana områden: skattepolitik (delad kompetens – men krav på enhällighet i rådet), industripolitik (enbart stödjande EU-kompetens) och bostadspolitik (ingen EU-kompetens).

Hettne konstaterar att denna utveckling aktualiserar en kompetensfråga av stor betydelse. Samtidigt som medlemsstaterna varit noga med att avgränsa EU:s befogenheter har detta inte hindrat EU från att bakvägen styra dessa politikområden via statsstödspolitiken, vilket är en föga uppmärksammad väg för kompetensöverföring i praktiken.

Enligt Hettne har den konkurrenspolitiska utveckling som ägt rum på dessa områden skett på grund av avsaknad av annan politisk samordning. Detta innebär dels att det övergripande perspektivet blir konkurrenspolitiskt, dels att beslutsmakten i praktiken ligger hos EU-kommissionen enligt fördraget. Medlemsländernas ovilja att lämna ifrån sig befogenheter kan alltså enligt författaren leda till en än värre situation i ett nationsstatsperspektiv, nämligen att områden som skattepolitik, industripolitik och bostadspolitik drivs indirekt av EU:s konkurrensdirektorat. Detta innebär att länderna går miste om de politiska förhandlingsmöjligheter som hade infunnit sig om de i stället själva överfört mer kompetens till EU på dessa områden.

Hettne menar därför att medlemsstaterna bör betrakta EU:s befogenheter i ett större sammanhang och att de har mycket att vinna på att överföra mer kompetens till EU inom dessa områden. Härigenom skulle frågorna hamna högre upp på EU:s agenda och blir föremål för den sedvanliga beslutsprocessen i Ministerrådet och Europaparlamentet. Denna lagstiftningsprocess är enligt författaren betydligt

mer öppen och demokratisk än den i hög grad insynsskyddade statsstödskontrollen.

I bokens sjätte kapitel belyser *Krister Andersson* att drivkrafter för ökad federalism inom skatteområdet är tilltagande inom EU. Enligt EU-fördraget är skatter en nationell fråga. Enighet mellan medlemsländer krävs för att införa gemensamma regler. Dagens beslutsordning för skatter är på många sätt väl anpassad till EU. Författaren menar att det är viktigt med en flexibel integration eftersom länderna inom den ekonomiska och monetära unionen inte kan bedriva en nationellt anpassad penningpolitik och länderna därför kan behöva en självständig finanspolitik med landsspecifika beskattningsinslag.

Vidare menar Andersson att den starkaste drivkraften mot federalism inom skatteområdet sannolikt är behovet av gemensam finansiering av EU:s sociala mål. Faciliteten för återhämtning och resiliens som beslutades med anledning av coronapandemin medförde att betydligt större åtgärder finansieras gemensamt och med en gemensam skuldsättning. Detta, menar författaren, kommer att påverka unionens finanser de kommande decennierna och kraven på gemensam finansiering och gemensamma skatter har tilltagit i styrka.

Andersson diskuterar i kapitlet hur EU-kommissionen i ökad utsträckning har drivit de skattefrågor som länderna inom G7 och G20 fört upp på dagordningen och visar att många av de skatteförslag som passar de allra största ekonomierna i EU och i världen inte alltid har varit de mest prioriterade av de mindre länderna som velat värna sin konkurrenskraft. Författaren menar att en revolt mot ökad federalism inom EU troligen inte kommer från skatteområdet, men mindre länder kommer att kämpa för att bibehålla kravet på enhällighet i beslutsfattandet om skatter. På detta sätt borde möjligheterna till flexibel integration därför kvarstå. Andersson menar att såväl migrationsfrågan som implementering av den sociala pelaren kan komma att resultera i en mer federal struktur och beslutsfattande. Folkliga opinioner kan dock komma att ifrågasätta detta. I synnerhet gäller detta i länder som redan har ett relativt effektivt skattesystem och som har en hög ambitionsnivå på de arbetsmarknadsmässiga och sociala områdena.

Den Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) behandlas av *Jacob Öberg* i bokens sjunde kapitel. Eppo som alldeles nyligen påbörjat sin

verksamhet är en symbol för omvandlingen av unionens samarbete på det straffrättsliga området från ett mellanstatligt till ett överstatligt paradig. Eppo representerar inte bara en symbolisk handling men är enligt Öberg en enastående rättslig och politisk bedrift som sannolikt kommer innebära ett grundläggande systemskifte i vår syn på unionens samarbete på det straffrättsliga området. Genom att inrätta Eppo har ett överstatligt organ i praktiken antagit sådana exekutiva straffrättsliga befogenheter som traditionellt hör till den suveräna statens grundläggande uppgifter.

Den övergripande frågan som analyseras i kapitlet är i vilken utsträckning Eppo är en eftersträvansvärd förebild för hur en framtida "federal" europeisk straffrätt kan gestaltas. Kapitlet belyser frågeställningen genom att särskilt granska relationen mellan Eppo, statsuveränitet och legitimitet. Analysen bygger på den ledande teoribildningen inom den rättsvetenskapliga och statsvetenskapliga litteraturen om överstatlig integration som bygger på observationen att institutionella och juridiska faktorer till stor del villkorar politiska och ekonomiska integrationsprocesser. Ett av de centrala "integrationskriterierna" som betonas i denna litteratur är frågan om formell delegering av befogenheter till unionens institutioner eller myndigheter. Formell delegering anses vara av central betydelse för att bedöma djupet och räckvidden av integrationen inom ett givet samarbetsområde.

Öberg analyserar i första hand räckvidden av Eppos befogenheter, inklusive karaktären samt typen av de befogenheter som myndigheten åtnjuter. Därefter diskuteras i detalj på vilket sätt Eppos befogenheter och utövandet av dessa kan utgöra ett hot mot den statliga suveräniteten. I kapitlet diskuteras också Eppo utifrån ett legitimitetsperspektiv, med särskilt fokus på domstolsprövning och granskning av organets verksamhet. Författaren resonerar kring vilka krav som bör ställas på en centraliserad europeisk åklagare när den faktiskt utövar offentlig straffrättslig makt på en medlemsstats territorium. Öberg argumenterar för att Eppo – i syfte att stärka legitimiteten av sin verksamhet hos medlemsstaterna (och deras myndigheter) – behöver visa att den säkerställer grundläggande rättigheter för tilltalade samt ger möjlighet för granskning och överprövning av dess verksamhet.

Slutligen analyserar Öberg Eppo i termer av ett eftersträvansvärt exempel på en ”federal” europeisk straffrätt.

*Malena Britz* beskriver i bokens åttonde kapitel utvecklingen av europeisk försvarspolitik efter att EU 2016 presenterade en Global Strategi och Storbritannien samma år röstade för att lämna unionen. Britz menar att ansträngningarna att förbättra medlemsländernas kapaciteter kan visa sig vara särskilt betydelsefulla. Detta gäller både genom det permanenta strukturella samarbetet (Pesco) och genom den försvarsfond som skapats med gemensam finansiering av forskning och utveckling. Även om utvecklingen har en för EU:s försvarspolitik typiskt blandad karaktär av att vara både bindande och flexibel skulle den kunna spela en betydande roll för medlemsländernas framtida gemensamma kapacitet. Britz menar att en nyhet är att kapaciteter inte enbart skapas för att genomföra internationella insatser utan att en viss del av utvecklingen även kan stödja försvaret av EU:s medlemsländer, särskilt vad gäller cyberhot och hybridhot. Kapitlet diskuterar huruvida denna utveckling gör EU till mer av en federal union. Trots områdets mellanstatliga karaktär och de tydliga dragen av flexibel integration menar författaren att det finns vissa drag i utvecklingen som är tydligt mer lika en federal union än vad som tidigare varit fallet. Detta gäller framför allt försvarsfonden som tvingar medlemsländer att bidra till utveckling även om de inte nödvändigtvis själva deltar aktivt. Men utvecklingen i en federal riktning berör även en gemensam utveckling av kapaciteter, och då särskilt initiativ som berör skydd av medlemsländerna på hemmaplan snarare än genom internationella insatser.

Samtidigt påtalar Britz att det är tydligt att en EU-försvarsunion, och därmed de federala dragen i EU som helhet, skiljer sig åt från en mer traditionell idé om en federal union. Gemensamt är inom det försvarspolitiska området inte samma sak som exklusivt, vilket hade förväntats i en mer traditionell union. Britz påminner oss om att bara för att medlemsländerna är med och finansierar utvecklingen av kapaciteter (som dessutom sker gemensamt) betyder det inte att dessa kapaciteter är exklusiva för unionen, att medlemsländerna inte själva kan utveckla kapaciteter, eller ens att de enbart kan användas under EU-flagg. På så sätt skiljer sig EU:s försvarsunion, även om en sådan

uppnås 2025 vilket kommissionen aviserat är målet, tydligt från andra försvarsunioner eller federala unioner generellt. Avslutningsvis argumenterar Britz för att EU behöver sätta tydliga prioriteringar för vad som bör göras inom ramen för unionen och vad som bör lämnas åt medlemsländerna inom försvarspolitik. EU:s institutioner måste tydliggöra gemensamma områden för försvarspolitik och samtidigt säkerställa att medlemsstaterna delar den bilden. EU:s medlemsländer behöver å sin sida ta utvecklingen av europeisk försvars- och säkerhetspolitik på allvar och prioritera och ta ansvar för denna. Annars är risken att det samarbete som sker kring framtida försvarspolitik styrs av europeisk byråkrati.

I bokens nionde och avslutande kapitel analyserar *Jesper Roine* utvecklingen av inkomstskillnader inom EU de senaste decennierna. Roine beskriver hur EU:s medlemsstater sedan slutet av 1990-talet gemensamt har utformat mål kring ökad social sammanhållning. Vidare menar han i relation till frågan om EU behöver ta steg i federal riktning att det finns olika ståndpunkter som rör dessa mål. Å ena sidan kan en ökad koordination av beskattning och omfördelningspolitik ses som nödvändig för att nå de uppsatta målen, å andra sidan kan det hävdas att skillnaderna mellan länder är för stora för att kunna ta steg i den riktningen. För att kunna diskutera frågor som dessa menar Roine att vi först måste analysera hur utvecklingen av inkomstskillnaderna ser ut och vad som faktiskt har hänt, vilket är kapitlets huvudsyfte.

Kapitlet analyserar inkomstskillnader utifrån flera olika vinklar. De sociala indikatorer som ligger till grund för analysen, och där olika mått på inkomstskillnader är centrala, följer utvecklingen inom varje enskilt EU-land. Dessa mått ger dock inte en fullständig bild av utvecklingen för EU som helhet. Som Roine påpekar kan inkomstskillnader inom länder gå ner, samtidigt som skillnader mellan länder ökar, och vice versa. Konsekvenserna för inkomstskillnaderna mellan alla människor inom EU beror på kombinationen av båda dessa förändringar.

I kapitlet redogör författaren för utvecklingen sedan början av 2000-talet. Roinés korta svar är att inkomstskillnaderna mellan länder har minskat, samtidigt som skillnaderna inom länder har konvergerat (ökat där de tidigare var mindre, minskat där de tidigare

var större). För EU som helhet har inkomstskillnaderna minskat. Utvecklingen drivs dock helt av vad som hänt i de länder som kom med i unionen 2004. Om samma analys görs för de EU-länder som var medlemmar före 2004 skulle resultaten vara de omvända.

Avslutningsvis gör Roine en jämförelse mellan EU och USA. I relation till frågan om federalism eller flexibel integration illustreras vikten av att analysera utvecklingen på olika nivåer. En jämförelse med USA illustrerar att EU redan i sin nuvarande form har en jämnare inkomstfördelning än det federala USA, samtidigt som denna jämförelse också visar att det inte går att hävda att EU-länderna skulle vara för ojämlika i termer av inkomstskillnader för att ta ytterligare steg i federal riktning.

Sjuttio år sedan Kol- och stålunionen trädde i kraft, står EU igen inför ödesfrågan om integrationen ska gå i en federal riktning eller om flexibla lösningar på konkreta problem ska styra dess utveckling. Det rådande världsläget understryker med all tydlighet för EU:s medlemsländer vikten av att hålla samman och hitta kraft i gemenskapen. Samtidigt utmanar vissa medlemsländer EU:s grundläggande värden på ett sätt som inte förut skådats. Ett nytt politiskt ledarskap efterlyses för att staka ut vägen framöver. EU:s institutioner har en roll att spela men kan inte agera utan medlemsländernas stöd och legitimitet. I kölvattnet av brexit har styrkeförhållandena i EU förändrats. Kan vi förlita oss på att det fransk-tyska samarbetet tar hänsyn också till de mindre ländernas intressen? Kommer närmare regionala samarbeten inom EU bli alltmer framträdande, och i så fall med vilka konsekvenser? Är den allt tydligare partipolitiska samordningen på europeiskt plan enbart av godo och hur ska denna dimension sammanjämkas med medlemsstaternas roll som konstitutiva enheter i en allt djupare union? Många frågor söker svar innan vi kan se ett tydligt mönster för den europeiska integrationens färdriktning.



# Utvidgad, men urholkad demokrati

## - En union i existentiell kris

av Daniel Silander

För 25 år sedan när *Europaperspektiv* presenterades för första gången befann sig Europa i en dynamisk process av demokratisering och integration. Det fördes diplomatiska samtal mellan den Europeiska unionen (EU) och det forna Central- och Östeuropa om samarbete. Aktuella studier visade på hur demokratin segrat genom vågor av demokratisering vilka belyste demokratins universella värde. I Europa sammansmälte demokratiseringsprocesserna sedermera med EU:s utvidgningsprocesser då kandidatländerna i Central- och Östeuropa ansågs uppfylla demokratikriteriet som möjliggjorde medlemskap. För EU befäste den stora utvidgningen österut dess normativa makt på den internationella arenan.

Idag är den europeiska situationen väsentligen annorlunda. Den liberala demokratin är kraftigt ifrågasatt globalt som i Europa och EU står inför en existentiell kris. I denna boks inledningskapitel betonas just att EU under decennier utmanats av olika typer av kriser och hur dessa resulterat i fördjupad integration. Gemensamma kriser har i många fall bidragit till unionens utveckling, detta då kriser fungerat som drivkrafter till förändring och förbättring av EU. Idag står dock EU inför en i många fall djupare och mer utmanande kris där demokratin är ifrågasatt, vilket är ett hot mot EU:s grundläggande identitet. Den utmanade demokratin ska därmed ses som något mer fundamentalt hotande än tidigare kriser.

Detta kapitel fokuserar på att analysera hur och i vilken omfattning demokratin utmanas inom EU. Genom att beskriva framväxten av EU:s grundläggande normer och värderingar problematiseras vad

EU:s och demokratins utvidgning i Europa inneburit för den demokratiska gemenskapen. Även om flertalet medlemsstater fortsatt vägleds av demokratins och rättsstatens principer så kan utvidgningsprocesserna ha bidragit till demokratins urholkning inom EU. Pågående kriser, ekonomiska som pandemiska, har delvis överskuggat det faktum att EU inte längre enbart består av liberala demokratiska regimer.

I nästa del diskuteras EU som framväxande normativ gemenskap och vilken bärande roll demokratin har spelat för EU:s gemenskap och följs sedan upp av en diskussion om EU:s och demokratins utvidgningsprocesser österut. Därefter problematiseras det demokratiska tillståndet inom EU:s medlemsländer och hotet från en pågående autokratisering. Kapitlet avslutas med en diskussion om att EU står i ett vägsval och vad unionen bör göra för att rädda dess existens.

## EU, demokratiska institutioner och fredliga relationer

Det samhällsvetenskapliga intresset för EU som internationell aktör har funnits under decennier. Forskningen har studerat det europeiska samarbetets möjligheter till att agera som en enad aktör. Samtidigt som vissa forskare, så som exempelvis Robert Kagan vid Brookings institutet i USA, ifrågasatt de europeiska ländernas enighet och förmåga att agera med en röst har andra i François Duchêne och Ian Manners vid Lunds universitet betonat det unika i det europeiska samarbetet i skapandet av en kollektiv aktör i EU med gemensamma politiska och ekonomiska förmågor. Medan en dominerande gren inom forskning om internationell politik betonat vikten av länders makt för att förstå politikens utformning i världen har andra forskare, så som exempelvis John Ikenberry vid Princeton University i USA, argumenterat att världens länder blivit allt mer sammanflätade av delade normer och värderingar och med ökad betydelse för gemensamma institutioner, lagar och regler. Statsvetenskaplig forskning om europeisk integration har särskilt betonat hur EU blivit en symbol för en konstitutionell ordning bortom kalla krigets traditionella maktstrukturer, med gemensamma institutioner och rättsliga förpliktelser.

EU som normativ gemenskap har sagts baseras på vissa grundläggande normer i fred, frihet, demokrati, rättsstatens principer och mänskliga rättigheter. Den europeiska gemenskapen utvecklades baserat på normen om fred i den Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG-fördraget) 1951 och den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) 1957 samt genom frihet, demokrati, rättsstatens principer och mänskliga rättigheter som befästes i Maastrichtfördraget, och utvecklades i den gemensamma utvecklings- och biståndspolitiken, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och genom de s.k. Köpenhamnskriterierna 1993 för nya medlemsländer. I Fördraget om Europeiska Unionen, Artikel 6.1. skrevs att: ”Unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna.” EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blev rättsligt bindande för EU genom Lissabonfördraget 2009. Stadgan slog fast att EU skapats baserat på gemensamma, odelbara och universella normer och värderingar om människans värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet utifrån principen om demokrati och rättsstaten.

EU:s demokratiska gemenskap har fått stor uppmärksamhet inom statsvetenskaplig forskning. Idén om att liberala demokratier kan bygga samarbete och främja fred går tillbaka till sent 1700-tal med Immanuel Kants tankar om den demokratiska freden, men det är först på 1960-talet och framåt som rigorösa och vetenskapliga studier utvecklades. Grundidén om den demokratiska freden är att fred främjas av länder som har fria och rättvisa val med makten hos folket. Om fler länder anammar demokratiska spelregler innebär demokratins utbredning också utökad fred. Forskning av bland andra statsvetaren Bruce Russett vid Yale University, USA, har betonat att demokratins folkliga förankring försvårar för enstaka ledare att föra krig eftersom demokratiska institutioners maktindelning begränsar valda ledares möjlighet till krigsförklaring. Demokratiers politiska kultur vilar vidare på idén om fredlig politisk konkurrens, diskussion och förhandling vilket främjar politiska kompromisser med andra demokratiska länder. Demokratiers transparenta politiska system minimerar också risken för överraskningar och missförstånd gent-

emot andra länder samtidigt som det öppna demokratiska samhället främjar samarbete och integration. Handel, investeringar, kultur och infrastruktur skapar ömsesidiga beroenden och vänskapsband mellan demokratier. Perspektivet bär fram idén om att människan i grunden är god och rationell, vilket medför att politiska ledare genom att representera medborgarna kommer att värna det allmännas bästa i fred och frihet.

Det har självfallet framförts kritik mot den demokratiska freden. Kritiken har främst handlat om hur vi bör definiera demokrati och krig. Det har också förts fram kritik att demokratier kan agera aggressivt mot icke-demokratier och agera hotfullt mot andra demokratier genom att utmana folkvalda regeringar för egna nationella politiska syften. Forskning om den demokratiska freden har dock trots denna kritik haft stark betydelse för förståelsen av en europeisk integration och utvecklandet av EU. Det över tid fördjupade politiska och ekonomiska samarbetet mellan folkvalda europeiska regeringar har främjat gemensamma institutioner, lagar och regler. EU:s demokratiska fred uppmärksammades också särskilt 2012 av den norska Nobelkommittén som delade ut fredspriset till EU. Priset motiverades med att den europeiska integrationen över tid fördjupats och främjat fred, stabilitet, demokrati och mänskliga rättigheter, vilket vittnat om ett brödraskap mellan ett ökat antal länder.

Forskning om internationell socialisation och demokratisering har också belyst hur det europeiska samarbetet fungerat normfrämjande gentemot andra länder. Det har diskuterats hur den regionala kontexten kan påverka länders demokratiutveckling. I en europeisk kontext har studiet av EU som möjlig demokratifrämjare belysts genom att icke-medlemsländer med sin närhet till EU:s demokratiska gemenskap påverkats i sin nationella politiska utveckling. EU:s normfrämjande arbete gentemot tredje land har fokuserat på EU:s villkorade politiska och ekonomiska samarbete till länders demokratiutveckling. Lawrence Whitehead vid Nuffield College, University of Oxford, Storbritannien samt Geoffrey Pridham och Eric Herring båda vid University of Bristol, USA är några forskare som framgångsrikt visat på hur EU krävt demokratiutveckling i utbyte mot morötter i form av politisk, ekonomisk och teknologisk hjälp syftande till

framtida medlemskap. Europas demokratiseringsprocesser ska därför enligt dessa studier ses som ett resultat av att EU agerat som en internationell socialisationsagent genom att aktivt främja demokratiska normer och värderingar i icke-medlemsländer.

## EU:s utvidgningsprocesser och demokratis utvidgning

Forskare som Ann Florini vid Arizona State University, USA, men också detta kapitelns författare, har med många flera analyserat internationellt normfrämjande. Det har funnits ett särskilt intresse för EU:s roll som demokratifrämjare i en kontext av demokratis utbredning i Sydeuropa under 1970-talet och kommunismens fall och östutvidgningen under 1990-talet. Dessa dramatiska händelser överraskade de flesta forskare. Under 1980-talet menade flera etablerade forskare så som exempelvis Samuel Huntington att en demokratiseringsprocess i Central- och Östeuropa inte var möjlig p.g.a. den starka antidemokratiska kraften i Sovjetunionen. Inom några år gick det trots allt att konstatera att om studier kunde identifiera omkring 23 kommunistiska länder i världen 1989 så var det fem år senare bara fem kvar och ingen kommunistisk regim i Europa (existerande kommunistiska regimer återfanns i Kina, Kuba, Laos, Nordkorea och Vietnam).

Den stora östutvidgningen 2004 när 10 länder – Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien och Slovenien – gemensamt blev nya EU-medlemsländer var en enorm framgång för EU. Under decennier hade Europa varit uppdelat i ett kallt krig mellan väst och öst samt mellan demokrati och kommunism. Över tid hade EU vuxit fram som en symbol för marknadsekonomiskt och demokratisk samarbete mellan likasinnade länder och som skapat fred, frihet och förbrödring. Unionens stora så kallade *big-bang* utvidgning österut blev en symbol för att väst vunnit det kalla kriget, men också för hur det forna Central- och Östeuropa hade kidnappats av auktoritära krafter och nu tilläts oberoende och frihet. Unionen erbjöd medlemskap baserat på en process av nationella reformer

och anpassning till EU:s gemensamma normer och värderingar. De s. k. Köpenhamnskriterierna, formulerade vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn, blev från 1993 vägledande för länder med intresse av fullvärdigt EU-medlemskap. Det politiska kriteriet bestod av att nya medlemsländer måste ha stabila institutioner som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och minoritetsskydd. Det ekonomiska kriteriet krävde en fungerande marknadsekonomi och förmåga att hantera marknadskrafterna och konkurrensen inom EU. Slutligen krävde det rättsliga kriteriet förmågan att anta gemenskapens regelverk och möta de skyldigheter som kommer med medlemskapet och särskilt målen om en politisk, ekonomisk och monetär union.

Det var EU-kommissionens uppgift att hantera medlemsförhandlingarna och att övervaka nationella framsteg, men det avgörande beslutet om ett lands medlemskap var avhängigt medlemsländernas gemensamma beslut. EU-kommissionen försåg ministerrådet och Europaparlamentet med information om vilka reformer och framsteg som gjorts och vad som kvarstod genom att presentera strategiska rapporter. Genom kommissionens årliga utvärderingar av kandidatländernas utvecklingsprocesser kunde EU bistå med målbild samt diplomatiskt och finansiellt stöd för att främja ländernas väg mot medlemskap. EU-kommissionens roll i dessa förhandlingar var därför mycket viktig. Det var kommissionens uppgift att vara EU:s katalysator genom att driva på för det som ansågs främja europeiska intressen och representera EU i externa relationer. Inom EU, gentemot medlemsland, har kommissionen sedan haft rollen att skydda ingångna avtal och övervaka att medlemsstater följer EU:s lagstiftning.

## EU:s utvidgningsprocesser och demokratis urholkning

För 25 år sedan rådde således eufori i Europa inom såväl politik som akademi med pågående demokratiserings- och integrationsprocesser. Viss begränsad forskning höjde dock varningsflagg för möjliga problem i den europeiska utvidgnings- och integrationsprocessen. En

synpunkt var att även om utvidgningsprocessen var viktig, så innebar den etablerandet av nya gränser vilka kunde komma att påverka EU. Det fördes också diskussioner om hur vi skulle kunna förstå Europas geografi och hur EU:s framtida politiska gränser kunde utformas samtidigt som det fanns en oro över att nya svaga politiska, ekonomiska och säkerhetspolitiska grannländer kunde utmana EU:s fred och friheter. Oron för uppdelningen i ett nytt ”vi och dem”, mellan ett utvidgat EU och nya grannländer, medförde i början av 2000-talet diskussioner om en ny grannskapspolitik österut gentemot det forna Sovjetunionen samt söderut bortom Medelhavet. Den nya europeiska grannskapspolitiken blev officiell i maj 2004 med det övergripande syftet att främja partnerskap för fred och samarbete genom att få EU:s framtida grannländer att socialiseras och dela EU:s medlemmars gemensamma normer och värderingar. Det gavs inga löften från EU:s sida om framtida medlemskap, men unionen betonade vikten av att hjälpa till i ländernas utveckling för att främja en harmonisering av politiska och ekonomiska strukturer. De länder som inkluderades i grannskapspolitiken var Armenien, Azerbajdzjan, Belarus, Georgien, Moldavien och Ukraina i öst, samt Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marocko, Palestina, Syrien och Tunisien i syd.

Det fanns dock också en oro över EU:s förmåga att absorbera ett växande antal medlemsländer såväl politiskt som ekonomiskt. Undersökningar, som exempelvis *Eurobarometern*, visade på en växande skepticism inom etablerade EU-länders befolkningar gentemot utvidgningar, men också på ett politiskt motstånd inom EU till fler institutionella förändringar orsakade av utvidgningsprocesser. Debatten belyste faran för minskad enighet och beslutsförmåga med ett ökat antal medlemmar. Den stora utvidgningsprocessen 2004 följt av Bulgarien och Rumänien 2007 och Kroatien 2013 innebar institutionella förändringar inom EU-strukturen som skapade oro för politisk överbelastning. Det fanns också en ekonomisk oro i tider av global och europeisk finansiell kris, kring 2008 och framåt, där sysselsättningsgraden blev en övergripande angelägenhet inom EU och där flera medlemsländer hotades av ekonomiskt sammanbrott. EU-medborgare och politiska ledare såg krisen som delvis kopplad till utvidgningsprocesserna i form av ökad konkurrens om jobb, minskad

sysselsättningsgrad i hemlandet, hotade sociala trygghetssystem och en omfördelning av EU-pengar från syd till öst.

En tredje uttryckt oro, och av störst intresse för detta kapitel, lyfte frågan om de nya medlemsländernas förmåga att absorbera EU:s grundläggande normer och värderingar. Dels diskuterades anpassningsförmågan till EU:s inre marknad, dels förmågan att anamma de omfattande politiska och rättsliga krav som medlemskapet innebar. Samtidigt som utvidgningsprocesserna genomfördes fanns tecken på att flera länder hade övergångsproblem med att utforma demokratiska institutioner och processer i en historisk kontext präglad av kommunistiska strukturer och aktörer. Andra kontextuella svårigheter var ekonomiskt underutvecklade institutioner, sociala ojämlikheter och etniska/religiösa spänningar. Begränsningar i form av ineffektivt politiskt beslutsfattande, korruption och byråkratisk överbelastning diskuterades också. Studier visade att demokratiseringsprocesserna i Central- och Östeuropa under 1980-talet i många fall var mer komplexa än i Sydeuropa på 1970-talet, vilket förklarades med kommunismens politiska och sociala maktcentrering över lång tid. Decennier av auktoritärt styre innebar ett antidemokratiskt politiskt arv präglad av frånvaro av fungerande juridiska och byråkratiska principer, begränsat civilt samhälle samt ojämlig ekonomisk och social fördelning. Ett auktoritärt politiskt arv skapade också oro över att nya, bräckliga demokratier skulle koncentrera makten genom att utesluta och begränsa politiska oppositionella och avstå från att representera medborgarnas politiska önskemål.

I *Europaperspektiv 2017* belyste Bo Petersson från Malmö universitet utvidgningsprocessernas konsekvenser genom att just ställa frågan om östutvidgningen var EU:s triumf eller fröet till dess undergång? Han diskuterade bland annat att det redan under slutet av 1990-talet funnits studier som visat på tecken av problem i utvecklingen av illiberala demokratier i Europa. Fareed Zakaria, journalist och politisk kommentator vid CNN och Washington Post i USA, betonade 1997 att det fanns en påtaglig utmaning i att demokratiskt valda regimer underminerade konstitutionella ramverk och maktfördelning *på bekostnad av medborgares grundläggande fri- och rättigheter*. Med illiberal demokrati menade Zakaria länder med fria och rättvisa val, men där



begränsningar i utövandet av rättsstatens principer och den konstitutionella ordningen kring maktindelning fanns tillsammans med begränsningar i fri- och rättigheter för medborgare. I den illiberala demokratin var det ofta den demokratiskt valda och regeringsbärande makten som tog sig friheter, bortom rättsstatens principer och den konstitutionella ordningen, att koncentrera makt på bekostnad av andra viktiga demokratiska institutioner.

## Autokratisering inom EU

*V-Dem Institutet* vid Göteborgs universitet står för det största dataunderlaget om demokrati i världen genom att inkludera 202 länder från 1978-2021. Institutet slår fast hur världen och Europa står inför en pågående autokratisering. Anna Lührmann & Staffan I. Lindberg belyser till exempel hur autokratisering sker gradvis genom att den styrande eliten använder demokratiska institutioner för att successivt urholka dess demokratiska funktioner. Autokratisering har i många fall resulterat i så kallade elektoral auktöritära regimer, vilka använder val för att legitimera sitt maktinnehav, men försäkrar sig före valet om dess utgång genom att agera antidemokratiskt. Antidemokratiskt agerande har skett genom exempelvis censurering av media, förföljelse av oppositionella, begränsandet av civila samhället och underminerandet av självständiga valmekanismer och valobservatörer. Denna gradvisa tillbakagång av demokratin är i många fall svårupptäckt eftersom det sällan finns abrupta, våldsamma ingrepp mot demokratin som kan väcka nationell och internationell kritik. Snarare används mer sofistikerade, subtila mekanismer inom ramen för ett befintligt mångpartisystem med genomförda val.

Autokratisering ska ses som motsats till demokratisering, vilken kan ske inom demokratier såväl som inom icke-demokratier. Forskare har tidigare ofta använt begreppet demokratins sönderfall (*democratic breakdown*), men detta begrepp har snarare illustrerat en specifik fas eller tidpunkt när demokratin ramlat sönder för autokratin; det vill säga demokratins slutpunkt. Ett annat begrepp i debatten har varit demokratins tillbakagång (*democratic backsliding*) för att visa

på demokratins utmaningar. Begreppet har tyvärr varit lite vilseledande genom att ge sken av att en regim alltid pendlar tillbaka till en given position som tidigare funnits utan att kunna ta nya former och uttryck. Forskare som Anna Lührmann & Staffan I. Lindberg har använt begreppet autokratisering för att illustrera en process av gradvis begränsning av demokratiska inslag inom en demokratisk regim såväl som en konsolidering av ickedemokratiska inslag i en autokratisk regim.

Det har under det senaste decenniet funnits ett intresse av att problematisera vilka demokratiproblem som etablerade demokratier kan tänkas ha. Detta skedde exempelvis i en egen studie utförd med kollega med titeln *Problems in paradise?* som skärskådade vilka politiska institutioner som särskilt uppvisade demokratiska begränsningar. Baserat på flera etablerade mätningar av demokratins tillstånd går det att se hur Europa fortsatt är den mest demokratiserade regionen i världen med flest antal etablerade demokratier, men att det samtidigt är tydligt att demokratin i Europa är på tillbakagång. Det institut som länge mätt frihetsgraden i världens länder är den amerikanska organisationen *Freedom House* som årligen presenterar mätningar av politiska rättigheter (PR) och civila friheter (CF) (se nedan i tabell 1.1) och länders frihetsgrad i fria, delvis fria eller ofria länder. Undersökningen av politiska rättigheter inkluderar valprocess, politisk pluralism och deltagande samt det politiska systemets funktionalitet medan civila friheter belyser åsikts- och religionsfrihet, organisationsfrihet, rättsstatens principer och personlig autonomi och individuella rättigheter. Frihetsgraden räknas på en skala 1–7 med 1 representerande den högsta nivån av frihet och 7 den lägsta med rankingen för fri (1–2,5), delvis fri (3,0–5,5) och icke fri (5,5–7,0).

Freedom House noterar en nedgång i Europa i samtliga ovan nämnda parametrar som mäts. Institutet konstaterar att EU vid 2000-talets början bestod av fria etablerade demokratier, men att det under senare år framkommit gradvisa begränsningar i flera länder så som exempelvis Malta och Polen i politiska rättigheter, men särskilt i Ungern avseende både politiska rättigheter och civila friheter. Enligt institutet har Ungern under det senaste decenniet gått från att vara ett fritt land till ett delvis fritt land med en kombination av

demokratiska och auktoritära institutioner. Två andra länder med utmaningar över tid i såväl politiska rättigheter som civila friheter är Bulgarien och Rumänien, även om länderna kvarstår som fria länder.

**TABELL 1.1: FREEDOM HOUSE OM EU:S MEDLEMSLÄNDER**

Länder	År 2000			2005			2010			2015			2020		
	PR	CF	Status	PR	CF	Status	PR	CF	Status	PR	CF	Status	PR	CF	Status
Belgien	1	2	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Bulgarien	2	3	Fri	1	2	Fri	2	2	Fri	2	2	Fri	2	2	Fri
Cypern	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Danmark	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Estland	1	2	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Finland	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Frankrike	1	2	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Grekland	1	3	Fri	1	2	Fri	1	2	Fri	2	2	Fri	1	2	Fri
Irland	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Italien	1	2	Fri	1	1	Fri	1	2	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Kroatien	2	3	Fri	2	2	Fri	1	2	Fri	1	2	Fri	1	2	Fri
Lettland	1	1	Fri	1	2	Fri	2	1	Fri	2	2	Fri	1	2	Fri
Litauen	1	2	Fri	2	2	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Luxemburg	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Malta	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	2	1	Fri
Nederländerna	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Polen	1	2	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	2	2	Fri
Portugal	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Rumänien	2	2	Fri	3	2	Fri	2	2	Fri	2	2	Fri	2	2	Fri
Slovakien	1	2	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	2	Fri
Slovenien	1	2	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Spanien	1	2	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Sverige	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fr	1	1	Fri	1	1	Fri
Tjeckien	1	2	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri
Tyskland	1	2	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	2	Fri
Ungern	1	2	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	2	2	Fri	3	3	Delvis fri
Österrike	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri	1	1	Fri

Freedom House får övergripande stöd i sin analys av *The Economist Intelligence Unit* som belyser demokratin tillstånd i världen och Eu-

ropa sedan 2006. Deras mätning baseras på fem kategorier i valprocessen och pluralism, statsskickets funktioner, politiskt deltagande, politisk kultur och civila friheter. Varje land kan inom respektive kategori få en ranking mellan 0–10 där nedanstående tabell visar på det övergripande genomsnittliga värdet av de fem kategorierna. Det specifika värdet symboliserar sedan en regimtyp i Fullvärdig Demokrati (F. Dem: 10,00–8,01), Bristfällig Demokrati (B. Dem: 8,00–6,01), Hybridregim (H. Reg: 6,00–4,01) och Auktoritär regim (A. Reg: 4,00–0,00).

**TABELL 1.2: THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT OM EU:S MEDLEMSLÄNDER**

	År 2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	Regim
<b>Land</b>									
Belgien	8,15	8,16	8,05	8,05	7,93	7,77	7,78	7,51	B. Dem
Bulgarien	7,10	7,02	6,84	6,72	6,73	7,01	7,03	6,71	B. Dem
Cypern	7,60	7,70	7,29	7,29	7,40	7,65	7,59	7,56	B. Dem
Danmark	9,52	9,52	9,52	9,52	9,11	9,20	9,22	9,15	F. Dem
Estland	7,74	7,68	7,68	7,61	7,74	7,85	7,97	7,84	B. Dem
Finland	9,25	9,25	9,19	9,06	9,03	9,03	9,14	9,20	F. Dem
Frankrike	8,07	8,07	7,77	7,88	8,04	7,92	7,80	7,99	B. Dem
Grekland	8,13	8,13	7,92	7,65	7,45	7,23	7,29	7,39	B. Dem
Irland	9,01	9,01	8,79	8,56	8,72	9,15	9,15	9,05	F. Dem
Italien	7,73	7,98	7,83	7,74	7,85	7,98	7,71	7,74	B. Dem
Kroatien	7,04	7,04	6,81	6,93	6,93	6,75	6,57	6,50	B. Dem
Lettland	7,37	7,23	7,05	7,05	7,48	7,31	7,38	7,24	B. Dem
Litauen	7,43	7,36	7,24	7,24	7,54	7,47	7,50	7,13	B. Dem
Luxemburg	9,10	9,10	8,88	8,88	8,88	8,81	8,81	8,68	F. Dem
Malta	8,39	8,39	8,28	8,28	8,39	8,39	8,21	7,68	B. Dem
Nederländerna	9,66	9,53	8,99	8,99	8,92	8,80	8,89	8,96	F. Dem
Polen	7,30	7,30	7,05	7,12	7,47	6,83	6,67	6,85	B. Dem
Portugal	8,16	8,05	8,02	7,92	7,79	7,86	7,84	7,90	B. Dem
Rumänien	7,06	7,06	6,60	6,54	6,68	6,62	6,38	6,40	B. Dem
Slovakien	7,40	7,33	7,35	7,35	7,35	7,29	7,10	6,97	B. Dem
Slovenien	7,96	7,96	7,69	7,88	7,57	7,51	7,50	7,54	B. Dem
Spanien	8,34	8,45	8,16	8,02	8,05	8,30	8,08	8,12	F. Dem
Sverige	9,88	9,88	9,50	9,73	9,73	9,39	9,39	9,26	F. Dem
Tjeckien	8,17	8,19	8,10	8,19	7,94	7,82	7,69	7,67	B. Dem
Tyskland	8,82	8,82	8,38	8,34	8,64	8,63	8,68	8,67	F. Dem
Ungern	7,53	7,44	7,21	6,96	6,90	6,72	6,63	6,56	B. Dem
Österrike	8,69	8,49	8,49	8,62	8,54	8,41	8,29	8,16	F. Dem

Även detta index pekar på hur demokratins tillstånd försämrats i flertalet länder mellan 2006 och 2020. Den dominerande regimtypen består av bristfälliga demokratier (*flawed democracies*) och kännetecknar länder med bland annat fria och rättvisa val, men med svagheter i de demokratiska institutionernas funktionalitet, demokratins förankring i den politiska kulturen, samt i ett begränsat politiskt deltagande. Dessa brister identifieras bland annat i Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Tjeckien och Ungern.

Ytterligare ett index är *The Nations in Transit Index* som undersöker 29 post-kommunistiska länder i Centraleuropa och Centralasien och fokuserar på nationellt demokratisk styre, valprocessen, oberoende media, civila samhället, juridiskt oberoende, samt korruption, bland annat. Länderna graderas på en skala från 1–7 med 1 som det lägsta demokrativärdet och 7 som det högsta. Utifrån mätningarna av varje land klassificeras landet som konsoliderad demokrati (5,01–7,0), semi-konsoliderad demokrati (SKD: 4,01–5,0), hybridregim (H: 3,01–4,0), semi-konsoliderad auktoritär regim (SKA: 2,01–3,0) eller konsoliderad auktoritär regim (KA: 1,0–2,0).

I 2021-års studie betonas att Europa hade det lägsta demokratiska tillståndet sedan analyserna påbörjades 1995. I tabell 1.3 (på nästa sida) går det särskilt att utlysa mellan åren 2005 och 2020 hur tillbakagången i demokratiöng funnits i alla EU-medlemsländer i Centraleuropa utom i Estland och Kroatien. Indexet pekar dock särskilt ut Ungern, men också Polen som kraftigt utsatta för autokratisering, men också hur Rumänien fortsatt förblir en semi-konsoliderad demokrati. Ungerns tillbakagång har varit så påtaglig att landet inte längre definieras som en demokrati utan som en hybridregim, vilket innebär att demokratiska begränsningar blivit påtagliga till förmån för auktoritära institutioner. Det innefattar i Ungern en tillbakagång i samtliga parametrar i nationellt demokratisk styre, valprocessen, oberoende media, civila samhället, juridiskt oberoende, samt korruption. Polen å andra sidan klassificeras som en semi-konsoliderad demokrati från att tidigare varit konsoliderad, med försämrade demokrativärden i alla parametrar utom valprocessen.

TABELL 1.3: NATIONS IN TRANSIT 2005-2020

Land	År	Nationelt demokratiskt styre	Valprosess	Civilsamhället	Oberoende media	Juridiskt oberoende	Korruption	Demokrati-poäng	Regimtyp
Bulgarien	2005	4,50	6,25	5,25	4,50	4,75	4,00	4,82	SKD
	2010	4,75	6,25	5,50	4,25	5,00	4,00	4,96	SKD
	2015	4,25	5,75	5,75	4,00	4,50	3,75	4,71	SKD
	2020	4,25	5,50	5,50	3,50	4,50	3,75	4,54	SKD
Estland	2005	5,75	6,50	6,00	6,50	6,50	5,50	6,04	KD
	2010	5,75	6,25	6,25	6,50	6,50	5,50	6,04	KD
	2015	5,75	6,25	6,25	6,50	6,50	5,50	6,04	KD
	2020	6,00	6,50	6,25	6,25	6,50	5,25	6,07	KD
Kroatien	2005	4,50	5,00	5,00	4,25	3,50	3,25	4,25	SKD
	2010	4,50	4,75	5,25	4,00	3,75	3,50	4,29	SKD
	2015	4,50	4,75	5,25	4,00	3,50	4,00	4,32	SKD
	2020	4,25	5,00	5,25	3,75	3,50	3,75	4,25	SKD
Lettland	2005	5,75	6,25	6,25	6,50	6,25	4,50	5,86	KD
	2010	5,50	6,00	6,25	6,25	6,25	4,75	5,82	KD
	2015	6,00	6,25	6,25	6,00	6,25	5,00	5,93	KD
	2020	6,00	6,25	5,75	6,00	6,25	4,50	5,79	KD
Litauen	2005	5,50	6,25	6,50	6,25	6,25	4,25	5,79	KD
	2010	5,25	6,25	6,25	6,25	6,25	4,50	5,75	KD
	2015	5,25	6,00	6,25	5,75	6,25	4,50	5,64	KD
	2020	5,25	6,25	6,00	5,75	6,00	4,50	5,64	KD
Polen	2005	5,50	6,25	6,75	6,50	6,00	5,00	6,00	KD
	2010	4,75	6,25	6,50	5,75	5,50	4,75	5,68	KD
	2015	5,50	6,50	6,50	5,50	5,50	4,50	5,79	KD
	2020	4,00	6,50	5,50	5,00	3,50	4,25	4,93	SKD
Rumänien	2005	4,50	5,25	5,75	4,00	4,00	3,75	4,61	SKD
	2010	4,00	5,25	5,50	4,00	4,00	4,00	4,54	SKD
	2015	4,25	4,75	5,50	3,75	4,25	4,25	4,54	SKD
	2020	4,00	5,00	5,50	3,75	4,25	4,00	4,43	SKD
Slovakien	2005	6,00	6,75	6,75	5,75	6,00	5,00	6,00	KD
	2010	5,00	6,25	6,25	5,00	5,00	4,25	5,32	KD
	2015	5,00	6,50	6,25	5,00	5,00	4,25	5,36	KD
	2020	4,75	6,25	6,25	5,00	5,00	4,25	5,29	KD
Slovenien	2005	6,00	6,50	6,25	6,50	6,50	6,00	6,32	KD
	2010	6,00	6,50	6,00	5,75	6,25	5,50	6,07	KD
	2015	6,00	6,50	6,00	5,75	6,25	5,50	6,07	KD
	2020	5,75	6,50	6,00	5,50	6,00	5,25	5,93	KD
Tjeckien	2005	5,50	6,00	6,50	6,00	5,50	4,50	5,71	KD
	2010	5,25	6,50	6,25	5,50	6,00	4,75	5,79	KD
	2015	5,25	6,75	6,25	5,25	6,25	4,50	5,79	KD
	2020	5,00	6,75	6,00	5,00	6,00	4,50	5,64	KD
Ungern	2005	6,00	6,75	6,75	5,50	6,25	5,25	6,04	KD
	2010	5,50	6,25	6,25	5,25	6,00	4,50	5,61	KD
	2015	4,25	5,25	5,50	4,25	5,25	4,25	4,82	SKD
	2020	3,25	4,25	4,50	3,25	4,75	3,00	3,96	H

## EU vid ett vägshål

Ungern och Polen framstod tidigt som postkommunismens främsta förespråkare för demokrati, ett återförenat Europa och som självklara blivande EU-medlemsländer. Sedan dess har länderna utmanats av omfattande autokratisering till sådan grad att V-Dem Institutet slår fast att EU fått sitt första ickedemokratiska medlemsland någonsin i Ungern. Ungern identifieras som ett av tio länder i världen som sett omfattande autokratisering vilket gjort att landet för ett decennium sedan klassificerades som en etablerad liberal demokrati, förändrades till en illiberal demokrati och numera kategoriseras som en elektoral auktoritär regim. I Ungern har det inneburit att de individuella demokratiska rättigheterna och friheterna gradvis begränsats och att de demokratiska institutionerna successivt urholkats under täckmanteln av flerpartisystem och val.

Utan att här på något sätt skärskåda Ungerns politiska utveckling i detalj har den populistiska premiärministern Viktor Orbán, som leder koalitionsregeringen med sitt nationalkonservativa parti Fidesz, sedan valet 2010 initierat omfattande autokratisering. Landets antidemokratiska utveckling har också fått stort fokus inom forskning och belysts av forskare som Attila Ágh, University of Budapest i Ungern och Matthijs Boogards vid Central European University i Österrike bland många, många andra. Under sommaren 2014 ifrågasatte premiärministern den västerländska liberala demokratin genom att hylla Kina, Ryssland, Singapore och Turkiet för deras ekonomiska utvecklingstendenser och genom att betona att Ungern inte skulle följa västs ideologiska bana. Det var främst den liberala demokratin främjande av multikulturalism, immigration och liberala syn på familjebildning som starkt ifrågasattes av Orbán som istället argumenterade för vikten av konservatism och nationalism för Ungerns och ungrarnas bästa. Politiken innebar starka populistiska utspel mot migranter och etniska minoriteter som hot mot den nationella säkerheten och välfärden.

Landets autokratisering har sedan dess kännetecknats av juridiska inskränkningar genom grundlagsändringar som följts upp av begränsningar av rättsväsendets politiska oberoende med avsatta domare

som ansetts vara politiskt illojala mot regeringsmakten. Till detta har hundratals nya lagar etablerats som gynnat regeringspartiet och möjliggjort för enskilda ledamöter att själva lägga fram lagförslag för direkt omröstning utan längre förhandlingar och utredningar. Ny lagstiftning har också inkluderat att förolämpande eller åsidosättande av nationella symboler kan ge fängelsestraff samt förslag om införandet av dödsstraff, vilket går stick i stäv med EU:s grundläggande normer.

Regeringsmakten har också infört begränsningar inom media med ökad statlig politisk kontroll, nya medielagar och med public service-medier som allt mer är lojala mot regeringen. Kommersiell media har köpts upp av regeringstroga företagare med förändringar inom redaktionsledningar till följd. Vidare har civilsamhället begränsats genom att utsättas för politiska angrepp och misstänkliggöranden. Genom nya lagar har internationellt finansierade organisationer tvingats att i sitt arbete ange att de är utländskt finansierade för att på så sätt skapa tvivel kring dessa organisationers nationella lojalitet. I flera fall har regeringen uttryckligen anklagat organisationer för att vara utländska agenter med uppsåt att destabilisera Ungern. Under 2019 var även den akademiska friheten hotad när Central European University tvingades att omplacera sig från Budapest till Wien efter juridiska och politiska aktioner från den ungerska regeringen. Under senare år har den akademiska friheten tydligt försvagats i landet genom begränsningar av det fria ordet inom undervisning och forskning. Den politiska övervakningen av utbildningsinnehåll har tilltagit genom tillsättning av lojala i styrande positioner, samt genom att ifrågasätta och dra in ackrediteringar för vissa utbildningsprogram. Dessutom har regeringstrogen media pekat ut institutioner, program och akademiker som agenter för utländska intressen.

Ett ytterligare tecken på Ungerns politiska problem är den utbredda korrruptionen i landet med tydliga begränsningar av undersökningar avseende anklagelser om korrruption inom makteliten. Under coronapandemin fick också politiskt oppositionella partier minskat partistöd för att resurserna skulle användas för pandembekämpning, vilket påverkade de oppositionella partiernas ekonomiska bas. Samtidigt har regeringsmakten försett sig med extra resurser genom att



nyttja tillgången till statliga resurser för att främja marknadsföringen av sin egen politik. Det har också funnits anklagelser om felanvända EU-medel som fått gå juridiskt obemärkt förbi. Ungern har framställts i rapporter som det värsta medlemslandet i användandet av EU-medel och visat på stora begränsningar i att följa rekommendationer om att införa anti-korruptionsstrategier och med tydliga tecken på att statliga medel främjat regeringslojala företagare.

Ungerns politiska utveckling har uppenbart skapat en allt större spricka mellan landet och EU. Sprickan har under senare år vuxit i sådan grad att det inte längre går att hävda att Ungern anammar unionens demokratiska normer och värderingar. Detta har framförts vid flertalet tillfällen av EU-domstolen, Europaparlamentet och EU-kommissionen samt från flera individuella medlemsstater inom unionen. Dessvärre har dock det ungerska fallet öppnat upp för andra illiberala och auktoritära förändringar inom EU-medlemsländer och särskilt då i Polen. Jarosław Kaczyńskis regeringsparti ”Lag och rättvisa” har sedan valet 2015 också visat på tilltagande begränsningar i den politiska maktindelningen, rättsväsendet och media, vilket uppmärksammats av organisationer som V-Dem, Freedom House och Nations in Transit. Landets grundlagsförändringar, inskränkningar av författningsdomstolens mandat, politiskt utnämnda domare, begränsningar i landets pressfrihet, samt regeringens möjlighet att utse chefspositioner i statsägd media är alarmerande symboler för den utveckling vi tidigare sett i Ungern. När detta kapitel skrivs i oktober 2021 står Polen i EU:s fokus med flera tydliga tecken på tilltagande autokratisering som setts i Ungern. Ledd av en koalition med tre högerpartier, Lag och rättvisa, Solidariskt Polen och Överenskom-melse, har regeringsmakten under senare år pekat ut inre och yttre fiender i icke-kristna, migranter såväl som den politiska oppositionen och EU. Politiken har blivit allt mer högerradikal, nationalistisk och auktoritär och pekar ut den västerländska liberala demokratin med idéer om äktenskapsfrågor, kvinnans rättigheter, rättsstatliga principer och mänskliga rättigheter som moraliskt och eller politiskt dekadent. Den politiska retoriken betonar ofta hur Polen är hotat av moraliskt förfall och desintegration. Politiska förrädare uppges finnas inom landet såväl som i Bryssel vilket sammantaget – enligt

denna retorik – utmanar Polen som nation. Tendensen är att om Polen fortsätter på den inslagna vägen går landet i riktning mot ett allt mer auktoritärt styre, liknande det som vi sett i Ungern. Polens författningsdomstolsuttalande under sommaren 2021 om att landet inte behöver följa EU-domstolens beslut väcker frågan om landets EU-medlemskap. Detta beslut togs samtidigt som EU framfört kritik kring Polens politisering av det juridiska systemet i begränsning av domstolars och domares politiska oberoende och inrättandet av en disciplineringsnämnd vid landets Högsta domstol med uppgift att kunna häva immuniteten för domare. Konflikten över rättsstatens principer i allmänhet och mellan den polska författningsdomstolen och EU-domstolen i synnerhet är tydliga exempel på sprickan mellan Polen och EU. Samtidig ska det betonas att EU är populärt bland polska medborgare, vilket är något av en paradox i sammanhanget.

## Går EU mot flexibel integration?

Den demokratiseringsprocess som Europa såg vid slutet av 1900-talet och början av 2000-talet och som tidigare i detta kapitel beskrivits som en euforisk tid av EU:s och demokratin utvidgning har i flera fall visat sig resultera i urholkade demokratier och ett utmanat EU. Autokratiseringen i Europa har bestått i att den illiberala demokratin såväl som autokratin har etablerat sig i världens mest demokratiserade geografiska region och inom EU som politiskt samfund. Autokratiseringen har kännetecknats av svagt demokratiskt ledarskap som vänt sig till populism och nationalism för att stärka sin legitimitet gentemot väljarna. Denna form av ledarskap har inneburit att samhällsutmaningar i stort blivit olösta, men också att regeringar utsatt demokratiska institutioner för press genom att förbise rättsstatens principer, påverka valprocesser, ifrågasätta etablerad media och försätta oppositionella åsikter under övervakning med begränsade fri- och rättigheter.

Europasamarbetet har alltid präglats av politiska diskussioner om och spänningar över samarbetets utformning där EU:s institutioner och medlemsstater stått inför kriser. I *Europaperspektiv 2019* belyser

Rikard Forslid och Sten Nybergs denna spänning genom att utgå från Winstons Churchills tankar från 1946 om ett Europas förenta stater. De kontrasterar det mot omständigheterna kring och utmaningen med brexit genom att ställa frågan om EU kommer att slitas isär med tilltagande desintegration, överstatlig integration eller flexibel integration. Denna volym av *Europaperspektiv* riktar också sitt fokus mot EU:s vägskalet och om EU är på väg mot ökad homogenisering i federalism eller ökad differentiering i flexibel integration. Samtidig som det kan hävdas att utvecklingen i och med Lissabonfördraget inneburit att mellanstatligt samarbete inom fler områden öppnat för överstatliga inslag med federalistiska tecken så har EU:s medlemsstater gång på gång betonat vikten av subsidiaritetsprincipen och att beslut ska fattas så nära medborgaren som möjligt. Medlemsstaterna har också betonat vikten av mellanstatlighet för att värna beslutslegitimitet och implementeringens effektivitet.

Tanken om flexibel integration inom EU har över tid vuxit sig stark. Den bärande idén har varit att de medlemsländer som önskar se fördjupad integration inom specifika policyområden ska tillåtas så medan andra kan välja att stå vid sidan. Flexibel integration har av många setts som en förhandlingslösning mellan de politiska krafter som vill fördjupa integrationen och de krafter som inte önskar en sådan utveckling. Flexibel integration refererar därmed till olika länders förhållningssätt till mer eller mindre samarbete inom specifika politikområden. Det som denna studie belyser är dock att EU står inför en ny ”flexibel integration” avseende det existentiella hotet mot unionens grundläggande normer och värderingar där vissa länder inte längre anammar unionens grundläggande identitet i den liberala demokratiska ordningen kring fred och friheter. Den europeiska integrationen kan varken vara mellanstatlig eller överstatlig om inte den pågående fragmenteringen av den liberala demokratiska ordningen, som säkrat fred och frihet under decennier i Europa, stoppas. Både detta kapitel och Anna Söderstens analys av rättstatskrisen i denna volym belyser just hur EU står inför en existentiell kris. Denna kris är inte sprungen ur externa händelser för EU:s medlemsstater att gemensamt hantera, utan har främst utvecklats inom vissa av EU:s medlemsstater som inte längre ser demokratins urholkning

som en kris. Unionens grundläggande identitet i demokrati som universellt värde och demokratiska institutioner som garanten för fred och friheter kan dock inte devalveras och endast omfatta några medlemsländer inom EU.

EU är en exkluderande union. Med det menas att EU-medlemskapet innebär en rad rättigheter för varje medlemsland, men med medlemskapet kommer också skyldigheter. Den tidigare diskussionen om att utvidgningsprocesser baserats på specifika villkor som varje kandidatland måste anamma innan medlemskap beviljades innebar att EU:s exkluderande strategi krävt att medlemskap först ska accepteras av unionen när det potentiella medlemslandet uppvisat tydliga tecken på att landet är demokratiskt och styrs efter rättsstatens principer. EU är därmed annorlunda än en organisation som Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) som baserats på en inkluderande strategi med oliktankande medlemsstater som inom ramen för sitt medlemskap syftat till att försöka hitta gemensamma politiska och säkerhetspolitiska normer och värderingar. Det är nog EU:s exkluderande strategi som lämnat unionen med tydliga begränsningar när ett medlemsland inte fortsatt uppfyller de skyldigheter som kommer med medlemskapet. Anna Södersten belyser i sitt kapitel de politiska, ekonomiska och rättsliga verktyg som EU har möjlighet att använda gentemot medlemsstater som inte uppfyller de skyldigheter som kommer med ett medlemskap. Som hon betonar är artikel 7 i EU-fördraget ett viktigt verktyg för att främja EU:s grundläggande värden i artikel 2. Artikel 7 och idén om sanktionsförfarande, kan innebära att en medlemsstat förlorar rösträtten i rådet, men endast om det finns enhällighet i Europeiska rådet – vilket kraftigt försvårat dess tillämpning. Artikel 7 innefattar också det så kallade förebyggande förfarandet, vilket innebär att ministerrådet kan peka ut en medlemsstat som ses bryta mot unionens värdegrund, men även detta förfarande har visat sig svårt att genomföra då många stats- och regeringschefer ogärna anklagar varandra offentligt. I slutet av 2020 beslutades det om en ny mekanism i det så kallade ”villkorsmekanismen”, vilket innebär möjligheten att stoppa EU-utbetalningar till ett medlemsland som inte upprätthåller rättsstatsprincipen. Det var främst länder som Danmark, Nederländerna, Sverige och Österrike

som initierade idén om denna mekanism genom att tydligt vilja visa på att EU-medel inte skulle kunna användas av medlemsländer som inte upprätthåller rättsstatsprincipen. Idén om mekanismen möttes dock av kritik från Polen och Ungern vilket resulterade i långa förhandlingar om vad villkoren innebär och när EU-medel ska kunna stoppas.

## Att verka för uteslutande

Avslutningsvis är det uppenbart så att EU består av ett stort antal medlemsländer och utgör ett regionalt samarbete som i ett globalt perspektiv är unikt både i sin utveckling över tid som i sitt fördjupade samarbete. Men just det breddade samarbetet, i ett ökat antal medlemmar, har inte inneburit att EU lyckats stärka sin normativa makt för frihet och fred. Det kan istället konstateras att demokratins utvidgning, med ett ökat antal medlemmar som följd, kommit att innebära demokratins urholkning med ett växande hot mot fred och frihet inom EU. Under åtminstone ett decennium har EU valt att i stor utsträckning titta bort när vissa medlemsstater börjat överge de skyldigheter som kom med medlemskapet. Utvecklingen i länder med tilltagande illiberala och auktoritära drag är därför idag ett mycket allvarligt hot mot EU:s existens. Detta borde EU:s medlemmar ha uppmärksammat långt tidigare och tagit på större allvar. Efter utvidgningsprocesserna gick det ganska omgående att slå fast att utvidgningen av medlemsländer inte till fullo innebar en utvidgning av unionens grundläggande normer och värderingar. Det finns en allvarlig risk att denna utveckling, i kombination med tydligt auktoritära utmaningar bortom EU:s gränser, kan få fotfäste i fler EU-länder och även så i de äldre mer etablerade unionsmedlemmarna i väst.

När omfattande studier och index visar på att EU inte längre är fredat från auktoritära institutioner är det hög tid att agera. EU utgör fortsatt ett historiskt unikt frihets- och fredsprojekt. Förmågan att fortsatt värna medlemskapets grundläggande rättigheter och friheter är därför omfattande, men det gäller att tydligt markera när enskilda länder genom illiberalism och autokrati vägrar att följa de förplik-

telser som medlemskapet innebär. Det krävs i dessa tider ett tydligt europeiskt demokratiskt ledarskap. Ett sådant ledarskap bör slå fast att utvidgningsprocessen gick för fort med begränsad förmåga inom några nya medlemsländer att fullbordat leverera de demokratiska förpliktelser som kom med medlemskapet. Ett sådant ledarskap bör också våga inse att EU bör bestå av ett mindre antal medlemsstater som genuint delar övertygelsen om demokrati som universellt värde och som garanten för fred och frihet inom unionen.

Det ska inte glömmas bort att demokratin och freden i framtiden ändå kan utvidgas. Det finns många länder som försöker genomföra nationella reformer för att bli en del av EU och som ser EU:s frihet och fred som dess framtid. Kommissionen slår exempelvis fast hur västra Balkan gjort stora framsteg ur arvet av krig och konflikter och hur reformer avseende demokratiutveckling och rättsstatens principer fortgår. Det förutsätter dock att unionen fortsatt utgör en trovärdig normativ kraft med politiskt engagemang i regionen för att främja friheten och freden. Att medlemsländer ifrågasätter EU:s grundläggande identitet genom att främja illiberalism och autokrati utmanar därmed inte bara friheten för ländernas medborgare utan även freden och friheten inom EU och dess grannländer. EU:s aktiverande av artikel 7 gentemot Polen och Ungern, pågående juridiska processer inom EU-domstolen, och tillbakadragandet av ekonomiskt stöd och samarbetsprogram är nog inte tillräckligt för att säkerställa den europeiska freden och friheten som byggts så framgångsrikt under de senaste 75 åren.

Under 2023 har Sverige EU-ordförandeskapet och det finns därmed möjlighet att driva frågan om att arbeta fram tydliga mekanismer för uteslutande av EU-medlemsländer som inte längre respekterar unionens grundläggande normer och värderingar. Ett sådant tydligt demokratiskt ledarskap har efterfrågats i flera medlemsländer så som Danmark, Luxemburg, Nederländerna och Sverige med hänvisning till att auktoritära krafter inom EU kan innebära unionens sönderfall. EU-domstolens ordförande Koen Lenaerts har slagit fast att medlemsländer som inte har oberoende domstolar som verkar för rättvisa rättegångar och upprätthåller EU-lag ska förlora sitt medlemskap. Detsamma bör gälla medlemsländer som inte accepterar oberoende demokratiska institutioner som verkar för fred och friheter.

## Källor och litteratur

Om den globala demokratis utveckling går det att läsa i Francis Fukuyamas *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992), i Samuel Huntingtons *The third wave of democratization* (Norman & London: University of Oklahoma Press, 1993) och i Larry Diamonds *The Spirit of Democracy* (New York: Henry Holt and Co, 2008). Framväxten av ett unikt fördjupat europeiskt samarbete som civil aktör diskuterades av François Duchêne i ”Europe’s Role in World Peace” i boken *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead* (Fontana, 1972) och EU som normativ makt myntades av Ian Manners i artikeln ”Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” (*Journal of Common Market Studies* 40:2, 2002) samtidigt som Robert Kagan ifrågasatte Europas gemensamma internationella kapacitet i *Of Paradise and Power* (New York: Vintage Books, 2004). Betydelsen av internationella institutioner, lagar och regler för mellanstatligt samarbete diskuteras av John Ikenberry i *After Victory* (Princeton: Princeton University Press, 2000) och institutionaliseringen av EU:s gemensamma normer och värderingar går att läsa om i Köpenhamnskriterierna: ([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en)), Maastrichtfördraget (<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/sv/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>), Lissabonfördraget (<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/sv/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon>) och i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna: (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:sv:PDF>).

Europas demokratiska fred har fått uppmärksamhet i bl. a. studier som Immanuel Kants ”Perpetual Peace: A Philosophical Sketch” i *Kant: Political Writings* (Cambridge University Press, 1991), Bruce Russett i *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (Princeton University Press, 1993) och den norska *Nobelkommittén* (The Nobel Prize Organization, 2012). Betydelsen av internationella socialisationsagenter problematiseras av Ann Florini i ”The Evolution of International Norms” (*International Studies Quarterly*, 40, 1996), Ronald Linden (Red.) i *Norms and Nannies – The Impact of*

*International Organizations on the Central and Eastern European States* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, INC, 2002) samt Daniel Silander i *Democracy From the Outside-In?* (Växjö: Växjö University Press, 2005). Hur EU särskilt främjat demokratiutveckling österut i Europa har diskuterats i Lawrence Whiteheads (red.) bok *The international Dimensions of Democratization – Europe and the Americas* (London: Oxford University Press, 2001), Geoffrey Pridham och Tatu Vanhanen (red.) i *Democratization in Eastern Europe – domestic and international perspectives* (London & New York: Routledge, 1994), Geoffrey Pridham, Eric Herring och George Stanford (red.) i *Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe* (New York: St. Martin's Press, 1994) och i Daniel Silander och Martin Nilsson "Democracy and Security in the EU:s Eastern Neighborhood? Assessing the ENP in Georgia, Moldova and Ukraine." (*Democracy and Security*, 12, 2016) samt "Protecting and Promoting Europe – The ENP and the Democracy-Security Nexus in Partner States". (*Journal of Applied Security Research*, 9, 2014).

Det europeiska samarbetet i tider av kriser har diskuterats av Davis Mai'a i *The Politics of Crisis in Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017) och av Charlie Karlsson & Daniel Silander (red.) 2020. *Implementing Sustainable Development Goals in Europe: The Role of Political Entrepreneurship* (Cheltenham: Edward Elgar). Thomas Denk och Daniel Silander problematiserar demokratins utmaningar i etablerade demokratier i studien "Problems in paradise? Challenges to democratization in democratic states" (*International Political Science Review*, 33, 2012). Mätningar av demokratins tillstånd i världen och Europa presenteras av Freedom House (<https://freedomhouse.org/>), V-Dem. (<https://www.v-dem.net/en/>) och Economic Intelligence (<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>). EU:s och Europas utmaning i illiberal demokrati har berörts av Fareed Zakaria i "The rise of illiberal democracy" (*Foreign affairs*, 1997), men också av Ivan Krastevs "The strange death of the liberal consensus" (*Journal of Democracy*, 18, 2007) samt av Marc Plattner i "Illiberal Democracy and the Struggle on the Right" (*Journal of Democracy*, 76, 2019). Studier om postkommunistiska demokratiutmaningar diskuteras av Zhelev Zhelyu i "Is Communism Returning" (*Journal of*



*Democracy*, 7, 1996), Ghia Nodia i "How Different Are Postcommunist Transitions?" (*Journal of Democracy*, 7, 1996) och Richard Rose i "Eastern Europe a Decade Later – Another Great Transformation" (*Journal of Democracy*, 10, 1999). Den tilltagande autokratiseringen går att läsa om i V-Dem. (<https://www.v-dem.net/en/>) och i studien av Anna Lührmann och Staffan Lindberg i "A third wave of autocratization is here: what is new about it?" (*Democratization*, 26, 2019). Den illustrativa diskussionen om Ungern och dess förändring från liberal demokrati till autokratisering går att läsa om i Abby Innes "Hungary's Illiberal Democracy" (*Current History*, 114, 2015), Attila Ágh i "The Decline of Democracy in East-Central Europe" (*Problems of Postcommunism*, 63, 2016) och Matthijs Boogards *Post-Communist Mafia State. The Case of Hungary* (Budapest: CEU Press) och i *Rapporten om rättsstatsprincipen 2020 – meddelande och landskapitel om Ungern* ([https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_sv](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_sv)).



# Rättsstatskrisen

## EU i limbo mellan federalism och flexibel integration

av Anna Södersten

Under det senaste decenniet har det stått alltmer klart att EU har drabbats av en "rättsstatskris". Den kan på många sätt beskrivas som den allvarligaste av kriser. Det finns nämligen ingen lösning i sikte. Och kanske mer än andra kriser rör rättsstatskrisen själva kärnan av EU-samarbetet: det handlar om EU:s värderingar och vad vi vill att EU ska utvecklas till. Det handlar om grunderna för EU-samarbetet och om EU:s identitet.

Rättsstaten är ett begrepp som kan härledas tillbaka till antikens filosofer. Men det finns inte någon entydig definition av vad begreppet innebär. Det är istället något som varierar från en tid till en annan och från en rättskultur till en annan. Det finns dock några komponenter, en "hård kärna", som alla är överens om: Domstolsväsendet ska vara oberoende och opartiskt i förhållande till den styrande makten, det ska finnas möjlighet till effektiv rättslig prövning, det ställs krav på rättslig förutsebarhet och ställs upp förbud mot godtycklighet. All offentlig makt ska utövas under lagarna. Även demokrati och mänskliga rättigheter hör till den hårda kärnan: demokrati och mänskliga rättigheter är nämligen inte meningsfulla utan rättsstaten och vice versa. Den hårda kärnan har formulerats i rättspraxis från både EU-domstolen och Europadomstolen och från dokument upprättade av Venedigkommissionen (som är en del av Europarådet). Sedan år 2021 finns också en definition i EU:s lagstiftning, som alltså EU:s institutioner har kommit överens om.

Rättsstatsprincipen är så viktig att den uttrycks i artikel 2 i EU-fördraget. Det innebär att alla EU:s medlemsstater har förbundit sig

att respektera den. Men alla EU:s medlemsstater når inte längre upp till detta krav: det tycks inte finnas konsensus kring en av demokratiens grundprinciper. Det är framför allt Ungern och Polen som står i fokus för rättsstatskrisen, även om det också finns problem i andra medlemsstater (för Ungerns del skedde försämringen sedan 2010 då Fidesz-regeringen kom till makten, och för Polens del har försämringen skett sedan 2015, då partiet Lag och rättvisa kom till makten). Det är främst domstolarnas oberoende som problematiken gäller, men den omfattar också frågor som rör demokratin i vidare mening: Ungern och Polen har till exempel infört lagstiftning som hotar universitetens och mediernas oberoende och frihet, och som hotar mänskliga rättigheter, till exempel skyddet för hbtqi-personer.

Detta kapitel syftar till att försöka besvara frågan hur EU kan hitta vägar ut ur krisen. Det beskriver de verktyg som EU har att ta till mot medlemsstater som inte respekterar EU:s rättsstatsprincip: de delas här in i kategorierna "politiska", "rättsliga", och "ekonomiska" verktyg. Det är inga vattentäta skott mellan dessa kategorier, utan denna indelning har valts av pedagogiska skäl. Andra indelningar som förekommer i litteraturen är mellan överstatliga och mellanstatliga verktyg, hårda och mjuka verktyg (hårda verktyg innebär att EU försöker sanktionera medlemsstater, och mjuka verktyg innebär att EU försöker resonera sig fram till en lösning med den berörda medlemsstaten), nya och befintliga verktyg, samt mellan vilken aktör som genomför åtgärderna (till exempel EU-kommissionen, ministerrådet eller EU-domstolen). Men oavsett vilken indelning som görs kan det vara svårt att dra en skarp skiljelinje mellan de olika kategorierna av verktyg: det finns ofta betydande överlappning. Det bör också påpekas att detta kapitel inte kommer att diskutera de verktyg som kan användas för stater som önskar bli EU-medlemmar, utan att det handlar om befintliga medlemsstater (respekt för rättsstaten är ett villkor för EU-medlemskap och en stat som önskar bli medlem i EU har därmed starka incitament till att anpassa sig och respektera EU:s rättsstatsprincip).

I detta kapitel hävdas att EU befinner sig i limbo mellan federalism och flexibel integration. EU befinner sig i limbo, eftersom EU i flera års tid (över ett decennium) har försökt komma till rätta med de

medlemsstater som inte respekterar rättsstatsprincipen. Men ingenting tycks hittills riktigt fungera, utan situationen verkar snarare förvärras över tid. I Ungern har situationen gått så långt att flera forskningsinstitut, däribland Freedom House och V-dem, inte längre klassificerar denna medlemsstat som en demokrati. Och Polen är på väg åt samma håll.

Efter detta inledande avsnitt förklaras varför rättsstatsprincipen är så viktig för EU-samarbetet och hur den framgår av EU:s fördrag. I avsnittet därefter förklaras på vilka sätt som rättsstatskrisen kan anses som den allvarligaste av kriser som EU har drabbats av. Sedan följer i tre avsnitt en beskrivning av de verktyg som EU har till förfogande för att komma tillrätta med medlemsstater som inte respekterar rättsstatsprincipen: de ”politiska verktygen”, de ”rättsliga” och de ”ekonomiska”. Det förklaras att dessa verktyg inte verkar vara tillräckligt effektiva för att komma till rätta med krisen. Slutligen diskuteras hur EU kan komma ut ur sitt limbo mellan federalism och flexibel integration.

## Rättsstatsprincipens betydelse för EU

Varför bör EU överhuvudtaget involvera sig i dessa frågor? Det finns flera skäl till att detta är en fråga som är av yttersta vikt för EU-samarbetet. En stor del av EU:s lagstiftning bygger på *ömsesidigt förtroende*. Den inre marknaden kan till exempel inte fungera om rättsstatsprincipen sätts ur spel. Det handlar också om ömsesidigt erkännande av domar från nationella domstolar och förtroende för varandras rättssystem. Ett exempel är den europeiska arresteringsordern som innebär att en person som har begått brott i en medlemsstat ska kunna överföras till en annan medlemsstat för att lagföras där. En sådan överföring är inte möjlig om man inte kan lita på att det finns oberoende domstolar och att rättegången kommer att vara rättvis. Det skulle därmed bli svårt att uppnå EU:s målsättning att utgöra ett område av frihet, säkerhet och rättvisa.

Det handlar vidare om att kunna garantera systemet för domstols-samarbete mellan EU-domstolen och nationella domstolar, nämligen

möjligheten för nationella domstolar att begära så kallade förhandsavgöranden från EU:s domstol. Det innebär att nationella domstolar, till exempel en svensk tingsrätt, kan ställa frågor till EU-domstolen om hur EU-rätten ska tolkas. De nationella domstolarna, som sedan förväntas tillämpa EU-rätten, blir därmed viktiga aktörer i EU:s rättssystem, vilket alltså inte fungerar utan respekt för rättsstaten. Det handlar vidare om EU:s möjligheter till att sprida idén om rättsstaten internationellt. Detta arbete som ”normexportör” blir inte trovärdigt om EU:s egna medlemsstater inte respekterar rättsstaten. Men på ett mer övergripande plan handlar rättsstatsprincipen om EU:s identitet: det är en princip som EU-samarbetet grundar sig på. För EU är detta med andra ord en existentiell fråga.

Som nämnts anses rättsstatsprincipen så viktig att den har skrivits in i artikel 2 i EU-fördraget (som infördes genom Amsterdamfördraget som trädde i kraft år 1999 men omarbetades genom Lissabonfördraget som trädde i kraft år 2009). Enligt denna fördragsbestämmelse ska EU ”bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter.” Alla dessa uppräknade värden är centrala; det finns ingen rangordning mellan dem. Respekt för rättsstaten kan dock sägas vara en överordnad princip eftersom den är avgörande för skyddet av andra grundläggande värden som unionen bygger på.

Rättsstatsprincipen finns också med i flera andra fördragsbestämmelser. Vikten av rättsstaten betonas exempelvis i ingressen till EU-fördraget och den tillhörande EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, samt i de bestämmelser som rör EU:s internationella verksamhet (där det framgår att EU ska sträva efter att föra fram rättsstaten i resten av världen). Vidare, för stater som önskar bli EU-medlemmar gäller enligt artikel 49 i EU-fördraget att de respekterar och främjar rättsstaten. För befintliga medlemsstater gäller de förfaranden som framgår av artikel 7 i EU-fördraget (och som kommer att diskuteras nedan). Båda fördragsartiklarna hänvisar till ovan nämnda artikel 2.

Men även om rättsstaten nämns i EU:s fördrag på flera ställen så är utgångspunkten ändå att EU till stor del *förlitar* sig på att alla med-

lemsstater delar samma grundläggande värderingar om demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstat: det förutsätts med andra ord att alla medlemsstater respekterar rättsstatsprincipen. Men när så inte längre är fallet, vad händer då?

## Den djupaste av kriser

Bokens tema handlar om att uttyda mönster som kan skönjas i EU:s utveckling under de senaste åren och framför allt, att utröna om utvecklingen har tagit avgörande kliv mot ett federalt system eller om det snarare handlar om integration i flera hastigheter (så kallad flexibel integration). Begreppen federalism och flexibel integration är dock mångfacetterade begrepp. Federalism betyder kanske för de flesta helt enkelt delad makt mellan olika territoriella nivåer. Det har en del likheter med begrepp som överstatlighet (som i sin tur kan sättas i relation till mellanstatlighet) och konstitutionalism – som också förekommer i debatten om europeisk integration. Federalism kan också förstås som en strävan efter *enhetlighet* – där alla medlemsstater strävar mot samma mål och i samma hastighet. Flexibel integration däremot (eller idén om ett ”Europa i flera hastigheter”) kan beskrivas som *differentiering*: en grupp medlemsstater som är villiga och har möjlighet att samarbeta på ett visst område ska kunna göra det även om inte alla deltar. Tanken är också, som den tidigare direktören för ministerrådets rättsavdelning Jean-Claude Piris förklarade, att de andra medlemsstaterna som ”tar sig fram i olika hastigheter” ska ansluta sig senare (ett exempel är EMU).

Federalism och flexibel integration kan alltså förstås i termer av enhetlighet och differentiering, eller möjligtvis i form av två ytterligheter på en skala där EU:s utveckling kan placeras. Var befinner sig EU nu (år 2021) på den skalan? Frågan uppkommer mot bakgrund av att EU nu står inför stora utmaningar – eller kriser, om man så vill. Och om man blickar tillbaka på det senaste decenniet har EU drabbats av flera kriser: först ut var den så kallade konstitutionella krisen som pågick åren innan Lissabonfördraget trädde i kraft (2009) och som utlöstes av att Frankrike och Nederländerna i folkomröstningar röstade

ner det så kallade konstitutionella fördraget. Inte långt därefter följde den ekonomiska och finansiella krisen (som också blev en eurokris), några år senare inträffade migrationskrisen, och därefter var brexit ett faktum. Till raden av kriser räknas även rättsstatskrisen. Den kan av flera skäl anses vara den allvarligaste och djupaste av kriser. Men innan det förklaras varför så är fallet måste här sägas några ord om vad som egentligen utgör en EU-kris.

Trots förekomsten av så många kriser finns det förvånande nog i litteraturen inte någon entydig definition av vad som egentligen utgör en kris på EU-nivå. Utgångspunkten verkar ofta vara att en kris är något som vi tycker oss känna igen när vi ser den. I litteraturen går det dock att uttyda några element av vad en EU-kris kan tänkas bestå av (till skillnad från en global kris eller en kris på medlemsstatsnivå). Det verkar krävas att en EU-kris berör *fler än en* medlemsstat: det måste finnas någon form av gränsöverskridande element. En annan viktig komponent tycks vidare vara *legitimitet*, kanske främst i form av så kallad utflödeslegitimitet (eng. *output legitimacy*), vilket handlar om att EU når sina mål, eller med andra ord, uppnår önskvärda resultat på ett effektivt sätt (utflödeslegitimitet sätts ofta i relation till inflödeslegitimitet som handlar om hur EU fattar beslut, till exempel på vilket sätt medborgare inkluderas). En EU-kris kan vidare sägas karaktäriseras av att den *berör själva EU-systemet*, det vill säga hur EU är konstruerat. Det verkar i många fall också vara fråga om ett politiskt problem som inte kan lösas av medlemsstaterna själva (subsidiaritet). Ytterligare ett element som ibland verkar vara av betydelse är att krisen har sitt *ursprung utifrån*, en så kallad extern chock.

Det kan också i sammanhanget vara viktigt att identifiera vem som kan bära intresset för att ett problem klassificeras som en kris. Ibland finns det nämligen tydliga ”intressegrupper” som gärna vill klassificera något som en kris (till exempel klimataktivisterna) och ibland även ”intressegrupper” som helst vill *undvika* en sådan klassificering. EU-rättsforskare benämner exempelvis ofta migrationskrisen som en ”så kallad” kris eftersom man vill visa solidaritet med drabbade flyktingar.

Hur står det då till med rättsstatskrisen? Det är tydligt att det är en EU-kris eftersom den rör EU:s legitimitet och EU-systemet. Det är



ett politiskt problem som inte kan lösas av medlemsstaterna själva, och den har en gränsöverskridande dimension. Samtidigt skiljer sig rättsstatskrisen från andra kriser på en rad punkter: mer än andra kriser rör den själva *kärnan* av EU-samarbetet; den handlar om EU:s värderingar och vad vi vill att EU ska utvecklas till. En värdekras är nämligen allvarligare än en kris som ”endast” gäller utflödeslegitimitet: det handlar om EU:s identitet och är därför en i det närmaste existentiell fråga. Och till skillnad från många andra kriser så kan inte rättsstatskrisen anses ha sitt ursprung utanför Europas gränser, utan den kommer inifrån. Den skiljer sig också från andra kriser på så sätt att den inte ens ses som ett problem av alla medlemsstater.

Efter att ha konstaterat att rättsstatskrisen är en EU-kris som skiljer sig från andra kriser så kommer vi till frågan hur den ska lösas. En uppfattning som ofta anförs (generellt) är att EU utvecklas genom kriser. För Jean Monnet, en av EU:s ”grundlagsfäder”, var detta ett återkommande mantra. Men påståendet om att EU utvecklas genom kriser förutsätter också att det finns en lösning. Och frågan är om det finns någon lösning på rättsstatskrisen. Det är svårt att se att flexibel integration (ett ”Europa i flera hastigheter”) skulle kunna vara en möjlig väg att gå eftersom det ytterst kan sägas handla om värden och att det därmed inte är något som EU kan kompromissa om. Samtidigt ställer krisen upp hinder i vägen för att EU skulle kunna utvecklas i federalistisk riktning. Respekt för rättsstaten är därför en förutsättning för både federalism och flexibel integration: EU befinner sig i limbo eftersom ingen av dessa riktningar är möjliga vägar framåt.

Rent teoretiskt har dock EU numera ett batteri av verktyg att ta till mot de medlemsstater som inte respekterar rättsstatsprincipen. Som ovan nämnts kan de delas in i politiska verktyg, rättsliga verktyg och ekonomiska verktyg. Men som vi ska se nedan verkar inga av dessa verktyg ge tydliga resultat.

## Politiska verktyg

De kanske mest centrala ”politiska” verktygen finns i artikel 7 i EU-fördraget. Det är ett *politiskt* verktyg eftersom det är ministerrådet

respektive Europeiska rådet – och inte EU:s domstol – som är de huvudsakliga aktörerna. Här är det nödvändigt att kort både beskriva hur artikel 7 fungerar och dess bakgrund.

Artikel 7 handlar om att skydda EU:s värden som räknas upp i artikel 2 (som nämndes ovan). Denna fördragsartikel är alltså inte begränsad till att enbart skydda rättsstatsprincipen, utan också värdena människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna. Artikel 7 ställer upp två olika förfaranden: ett förebyggande förfarande och ett sanktionsförfarande.

Det *förebyggande* förfarandet ska användas då det finns en *risk* för att en medlemsstat åsidosätter EU:s värden som räknas upp i artikel 2. Det ska alltså tillämpas *innan* en överträdelse har ägt rum. Förfarandet ställer dock inte upp några sanktioner, utan det innebär ”endast” att en medlemsstat kan bli officiellt utpekad i ministerrådet. För att tillämpa detta förfarande krävs det en majoritet på fyra femtedelar av medlemsstaterna i ministerrådet. Europaparlamentets godkännande krävs också.

*Sanktionsförfarandet* ska tillämpas då en medlemsstat redan har ”allvarligt åsidosatt” EU:s värden. Förfarandet kan resultera i att en medlemsstat drabbas av någon form av sanktion, exempelvis att medlemsstaten förlorar rösträtten i ministerrådet (vilket alltså innebär att den medlemsstaten inte får vara med och utforma EU:s lagstiftning). Detta förfarande är svårare att tillämpa än det förebyggande förfarandet eftersom det krävs *enhällighet* i Europeiska rådet, det vill säga den högsta politiska nivån, som är sammansatt av medlemsstaternas stats- och regeringschefer. I den allmänna debatten hävdas det därför att sanktionsförfarandet inte fungerar eftersom (bland andra) Polen och Ungern förväntas backa upp varandra. Ungerns premiärminister Viktor Orbán har tydligt uttalat att så skulle ske om sanktionsförfarandet skulle tillämpas mot Polen.

Sanktionsförfarandet infördes i EU:s fördrag år 1999 (genom Amsterdampfördraget som då trädde i kraft). EU förberedde sig på att ta in nya medlemsstater från Öst- och Centraleuropa men de befintliga medlemsstaterna oroade sig för att de nya medlemsstaterna inte hade tillräcklig erfarenhet av demokratiskt styre och att utvecklingen efter

EU-inträdet kunde gå åt fel håll. Att de nyblivna medlemsstaterna uppfyllde de så kallade Köpenhamnskriterierna (som innefattar ekonomiska, politiska och administrativa krav) ansågs inte tillräckligt. Det kan tilläggas att de befintliga medlemsstaterna var noga med att de själva skulle vara huvudaktörer (i rådet respektive Europeiska rådet) och att tröskeln för tillämpning skulle vara hög – bland annat eftersom de annars kunde riskera att drabbas av sanktioner. Enhållighet infördes därför som ett krav.

Snart blev det dock tydligt att det politiska priset för att sanktionera en medlemsstat var för högt. Frågan blev uppenbar när det österrikska frihetspartiet (FPÖ) under ledning av Jörg Haider formade en koalitionsregering år 1999. EU:s sanktionsförfarande aktiverades inte, trots att kriterierna för att tillämpa det var uppfyllda: Haider företrädde rasistiska och nazistiska åsikter och politik. Istället införde medlemsstaterna bilaterala sanktioner mot Österrike, vilket resulterade i att Haider tvingades avgå som partiledare. Det stod därför klart att det krävdes ett nytt förfarande, där medlemsstaten ifråga endast fick en varning. Ett sådant förfarande infördes år 2003 genom Nicefördraget som då trädde i kraft.

Men även det ”förebyggande förfarandet” har hittills visat sig tandlöst. Det har inletts i två fall: kommissionen har aktiverat det mot Polen (december 2017) och Europaparlamentet har aktiverat det mot Ungern (december 2018). Rådet har hållit i utfrågningar men ännu inte kommit att rösta i frågan. Orsaken till att man inte har kommit vidare sägs bland annat vara en alltför omfattande försiktighet från EU:s stats- och regeringschefer som undviker att i största möjliga mån öppet kritisera varandra. Det ansågs också problematiskt att Fidesz, Viktor Orbáns parti i Ungern, utgjorde en del av Europeiska folkpartiets grupp (EPP) som är den största partigruppen i Europaparlamentet och som samlar kristdemokratiska och konservativa partier. Fidesz lämnade dock EPP under år 2021 vilket innebär att Europaparlamentet kan agera mer fritt.

Som Erik O. Wennerström påpekade i sitt kapitel till *Europaperspektiv 2018* har det också vid flera tidigare tillfällen funnits möjligheter till att aktivera det förebyggande förfarandet. Men så har alltså inte kommit att ske. Kanske beror det på att det inte ligger i

EU-samarbetets natur att införa strikta sanktioner eller utpekanden. Det förutsätts helt enkelt att medlemsstaterna respekterar rättsstatsprincipen.

Eftersom det har visat sig svårt att tillämpa artikel 7 har kommissionen upprättat ”mjukare” politiska verktyg. Ett exempel är ”ramen för rättsstatsprincipen” som upprättades år 2014. Den handlar om att komma till rätta med hot av ”systemnatur” genom *dialog* mellan kommissionen och medlemsstaten ifråga. Förfarandet består av tre steg och ska tillämpas *innan* artikel 7 aktiveras. I det första steget samlar kommissionen in information och bedömer om det föreligger ”systemhot” mot rättsstaten. Kommissionen skickar sedan ett motiverat yttrande till den berörda medlemsstaten, som har möjlighet att svara och avhjälpa problemen. Om medlemsstaten inte har avhjälpt problemen eller har svarat på ett tillfredsställande sätt kan kommissionen i ett andra steg utfärda en rekommendation om rättsstatsprincipen. I rekommendationen anger kommissionen hur medlemsstaten ska åtgärda problemen och ställer upp en tidsfrist. I ett tredje och sista steg sker en uppföljning av kommissionens rekommendation som kan utmynna i att kommissionen går vidare mot förfarandet i artikel 7.

Kommissionen tillämpade detta förfarande på Polen för första gången i januari 2016. Det utmynnade i att kommissionen utfärdade fyra rekommendationer. Kommissionen framhöll bland annat att Polens regering måste respektera författningsdomstolens domar och att de bör offentliggöras per automatik och inte vara beroende av ett godkännande från den verkställande makten (det kan tilläggas här att författningsdomstolens domare därefter successivt har ersatts med regimtrogna domare). Den lyfte också fram problem vad gällde utnämningen av domare och en reform av den polska Högsta domstolen. Kommissionen uppmanade vidare Polen att inte avskeda domare i Högsta domstolen eller tvinga dem att gå i pension. Men förfarandet fick ingen effekt: Polen avfärdade kommissionens kritik. Kommissionen kom därför att aktivera artikel 7 samt inledde överträdelseförfaranden, ett av de ”rättsliga” verktygen som står till EU:s förfogande. Det bör dock påpekas att kommissionen hade möjlighet att gå vidare på detta sätt redan efter att den första rekommendationen hade upprättats, men så kom alltså inte att ske.

Ytterligare verktyg har därefter tagits fram av EU. I september 2020 lade kommissionen fram den första årsrapporten om rättsstatsprincipen i EU (den andra rapporten lades sedan fram i juli 2021). Den innehåller en övergripande del som beskriver situationen inom EU i stort samt landspecifika kapitel som handlar om situationen i varje medlemsstat (och utformas därför i nära dialog med nationella myndigheter).

Kritiker pekar på att årsrapporten varken kan medföra sanktioner eller ger rekommendationer till berörda medlemsstater. Den kritiseras också för att inte beskriva rättsstatskrisen i bland annat Polen och Ungern i tillräckligt tydliga ordalag, och att situationens allvar därmed inte framhålls. Kritik har också riktats mot att den inte rangordnar medlemsstaterna, att den inte särskiljer stora problem från små problem, att den inte särskiljer avsiktliga ageranden från oavsiktliga och för att den lyfter fram redan känd information (som till exempel finns tillgänglig i Venedigkommissionens rapporter). I sitt tal om tillståndet i unionen i september 2021 uttalade kommissionens ordförande Ursula von der Leyen dock att årsrapporten kommer att innehålla rekommendationer till medlemsstaterna från och med år 2022. Kommissionen pekar också på att det inte är en sanktionsmekanism utan utgör ett förebyggande verktyg som syftar till att lösa problem på ett tidigt stadium. Tanken är framför allt att den ska underlätta diskussion kring dessa frågor.

Sammantaget verkar de ”politiska” verktygen som har beskrivits kort ovan vara tämligen tandlösa. Orsaken är förmodligen just deras politiska karaktär: det politiska priset för att använda sig av dessa verktyg har hittills ansetts för högt. Hur står det då till med EU:s ”rättsliga” verktyg, det vill säga möjligheten att använda sig av EU:s domstol för att komma till rätta med problemen?

## Rättsliga verktyg

EU:s domstol anses av flera bedömare, däribland Laurent Pech och Dimitry Kochenov, som den viktigaste av EU:s institutioner när det gäller att komma till rätta med problemen med rättsstaten. Från

år 2018 har den börjat utveckla en synnerligen rik rättspraxis om vad principen egentligen innebär. Den sätter samtidigt press på de berörda medlemsstaterna. Men som vi ska se verkar inte heller denna typ av verktyg vara tillräckligt effektiva.

EU-domstolens kanske skarpaste verktyg kan sägas vara det så kallade överträdelseförfarandet (artikel 258 till 260 i fördraget om EU:s funktionssätt). Det syftar till att hantera situationer då en medlemsstat bryter mot EU-rätten, det vill säga inte har uppfyllt en skyldighet enligt EU:s fördrag eller EU:s lagstiftning (till exempel direktiv och förordningar). Förfarandet inleds av kommissionen som först för en dialog med medlemsstaten ifråga. Det kan också inledas av en medlemsstat, men det är högst ovanligt att så sker. Kommissionen kan sedan – beroende på hur medlemsstaten svarar och agerar – föra ärendet vidare till EU-domstolen. Det är därefter domstolen som beslutar om en överträdelse av EU-rätten har ägt rum. Det förväntas att medlemsstaten följer EU-domstolens dom och åtgärdar bristerna omedelbart. Men om så inte sker så kan kommissionen väcka en ny talan där EU-domstolen förelägger medlemsstaten att betala böter (schablonbelopp och/eller vite). Överträdelseförfarandet kan klassificeras som ett ”hårt” verktyg just därför att det kan utmytna i ekonomiska sanktioner.

För att tillämpa överträdelseförfarandet måste den berörda medlemsstaten ha överträtt en specifik fördragsbestämmelse eller en specifik del av EU:s lagstiftning. Kommissionen kan därför hänvisa till att en medlemsstat inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 2, som ju handlar om att respektera EU:s värden (däribland rättsstaten). Det är dock omdiskuterat i vilken mån enbart artikel 2 kan ge upphov till rättsliga skyldigheter. Värden saknar nämligen en tydlig definition i EU:s fördrag; de anses istället utgöra politiska viljeyttringar. Kommissionen har därför pekat på andra specifika fördragsartiklar eller bestämmelser som en medlemsstat har överträtt, såsom artikel 19.1 andra stycket i EU-fördraget, som handlar om att medlemsstaterna måste säkerställa ett effektivt domstolsskydd och som domstolen i ett tidigt avgörande förklarade vara en del av rättsstatsprincipen.

Hittills har kommissionen inlett fyra överträdelseförfaranden mot Polen vad gäller problemen med rättsstaten. Det första målet gällde

Polens nya pensionsbestämmelser som sänkte pensionsåldern för domare i den polska Högsta domstolen från 70 till 65 år. Under den nya lagstiftningen kunde den polska presidenten efter eget skön besluta om att förlänga förordnandet för vissa domare. Presidenten skulle meddela sitt beslut först efter att denna hade konsulterat det nyligen inrättade Nationella domstolsrådet som bland annat utser ledamöter till Högsta domstolen.

Eftersom saken ansågs brådskande och det generellt tar lång tid för EU-domstolen att lägga fram en färdig dom, fattade EU-domstolens ordförande i oktober och december 2018 interimistiska beslut (tillfälliga beslut som meddelas i väntan på dom) om att den polska lagstiftningen måste upphöra. Polen rättade sig därefter och möjliggjorde för de domare som hade tvingats gå i pension att åter inträda i tjänst. En tid senare, i juni 2019, meddelade EU-domstolen (trots rättelse) sin dom och fann att den polska lagstiftningen stred mot artikel 19 i EU-fördraget. Enligt domstolen verkade pensionsreformen ytterst syfta till att få bort en viss domargrupp från den polska Högsta domstolen. Den förklarade också att det visserligen var upp till varje medlemsstat att organisera sitt domstolväsende, men att medlemsstaten måste respektera artikel 19 och se till att principen om domares oavhängighet inte åsidosätts.

Det andra målet gällde de nya polska bestämmelserna som sänkte pensionsåldern för domare i allmänna domstolar till 65 år för män och till 60 år för kvinnor. Även i detta mål fann EU-domstolen att Polen hade brutit mot artikel 19 (dom i november 2019). I fokus för domstolens resonemang var det faktum att den polska justitieministern hade tillerkänts befogenhet att besluta om förlängt förordnande (för vissa domare upp till 70 års ålder). EU-domstolen uttalade att de polska bestämmelserna om förlängning av förordnanden var ”alltför vaga och icke kontrollerbara” och att de kunde ge upphov till tvivel om domares oavhängighet.

Det tredje överträdelsemålet gällde Polens disciplinära regelverk för domare som hade introducerats år 2019. Frågan var om den disciplinära avdelningen som hade inrättats inom Polens Högsta domstol (som hanterar disciplinära frågor samt frågor om straffrättslig immunitet för domare) levde upp till kraven på oavhängighet och

opartiskhet. I en dom i juli 2021 fann EU-domstolen att så inte var fallet. Domarna i den disciplinära avdelningen utses nämligen av det nyligen inrättade Nationella domstolsrådet, som i sin tur utses av den lagstiftande och verkställande makten. Polen hade därmed underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 19. EU-domstolen anmärkte också på att själva innehållet i polska domares rättsliga avgöranden kan vara föremål för disciplinära överträdelse. Det ansågs särskilt problematiskt att polska domare riskerar disciplinära åtgärder då de begär förhandsbesked från EU-domstolen (se vidare nedan). Systemet för rättsligt samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen – som är avgörande för att EU ska kunna fungera – anses därmed vara i fara.

Det fjärde överträdelsemålet mot Polen är i skrivande stund ännu inte avgjort (oktober 2021). Även detta mål gäller Polens nya disciplinära regelverk, närmare bestämt den ”munkavelslag” (eng. *”muzzle law”*) för domare som hade trätt i kraft i februari 2020. Lagen innebär bland annat att domare som ifrågasätter Polens rättsliga reform (som enligt EU bryter mot EU-rätten) ska kunna vara föremål för disciplinära åtgärder. Eftersom frågan ansågs brådskande fattade EU-domstolens ordförande i juli 2021 även i detta fall ett interimistiskt beslut: den disciplinära avdelningen måste upphöra med sin verksamhet att frånta domare straffrättslig immunitet, vilket EU-domstolen inte specifikt hade krävt i det föregående överträdelsemålet.

Eftersom Polen inte rättade sig efter det interimistiska beslutet så begärde kommissionen i september 2021 att EU-domstolen skulle utfärda ett vite. Den polska regeringen hade visserligen i augusti 2021 uttalat att den disciplinära avdelningen skulle upphöra, men enligt kommissionen var det oklart vilka ändringar som verkligen hade gjorts. I oktober 2021 uttömde EU-domstolen därför ett vite på 1 miljon euro per dag. Så stora belopp bör utgöra starka incitament för en medlemsstat att rätta sig. Kommissionen har också översänt en så kallad formell underrättelse eftersom Polen inte heller hade rättat sig efter domstolens dom i det ovan nämnda tredje överträdelseavgörandet. Även det förfarandet kan leda till att EU-domstolen utdömer böter eller vite.

Det bör också uppmärksammas att frågor som angränsar till rätts-



statsproblematiken och som rör EU:s värden i vidare mening har börjat lyftas fram: i juli 2021 inledde kommissionen överträdelseförfaranden mot Polen och Ungern gällande kränkning avseende jämlikhet och skydd av grundläggande rättigheter för hbtqi-personer. Det återstår att se hur dessa frågor kommer att hanteras i Polen och Ungern, hur kommissionen kommer att driva dem vidare samt om och hur de kommer att behandlas i EU-domstolen.

Men frågan är vilken betydelse överträdelseförfaranden verkligen kan ha på detta område. Problemet är att de tar sikte på *specifika* regelbrott. Det krävs därför endast att medlemsstaterna i fråga genomför *specifika* förändringar. Det är vidare möjligt att medlemsstater som bryter mot rättsstatsprincipen kan undkomma genom att endast genomföra *kosmetiska* förändringar. Som forskarna Kim Lane Scheppele, Dimitry Kochenov, och Barbara Grabowska-Moroz påpekar så har visserligen EU-domstolen antagit ett mer *systematiskt* angreppssätt på senare år. Men det är trots allt inte säkert att överträdelseförfarandet kan vara tillräckligt effektivt när det gäller att komma åt överträdelser av *systemnatur*.

En annan typ av ”rättsliga verktyg” är så kallade förhandsavgöranden (artikel 267 i fördraget om EU:s funktionssätt). Det är en typ av förfarande där nationella domstolar (i EU:s medlemsstater) kan ställa frågor till EU-domstolen om hur EU-rätten ska tolkas. EU-domstolens tolkning blir sedan bindande för alla nationella domstolar i EU:s medlemsstater – och inte bara för den nationella domstol som har ställt frågan. Det är sedan de nationella domstolarna som tillämpar EU-rätten i det konkreta fallet. EU-domstolen ska alltså inte tolka nationell rätt.

Det allra första och mest banbrytande förhandsavgörandet – och överhuvudtaget den första domen i EU-domstolen om rättsstatsprincipen – gällde en fråga som hade uppkommit i ett mål mellan en portugisisk fackförening för domare och den portugisiska revisionsrätten. De portugisiska domarna hade fått sänkt lön till följd av de besparingsåtgärder som Portugal hade vidtagit efter den ekonomiska krisen och de hävdade att lönesänkningen underminerade deras rättsliga oberoende. Den portugisiska Högsta domstolen ställde därför frågor till EU-domstolen om hur artikel 19 i EU-fördraget och artikel

47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (hädanefter endast stadgan) ska tolkas.

EU-domstolen fann i sin dom i februari 2018 att de portugisiska domarnas oberoende inte hotades i detta fall. Domstolen passade dock samtidigt på att formulera sin syn på rättsstatsprincipen. Den fastställde att artikel 19 ger uttryck för det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2, och att uppgiften att säkerställa domstolsprövningen inom unionens rättsordning inte enbart ankommer på EU-domstolen, utan även på de nationella domstolarna. Medlemsstaterna måste säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. EU-domstolen förklarade också att artikel 47 i stadgan som handlar om att var och en har rätt till ett effektivt domstolsskydd är sammanlänkad med principen om domares oavhängighet.

I ett annat förhandsavgörande hade Polen begärt att Irland skulle utlämna en polsk medborgare inom ramen för den europeiska arresteringsordern. En irländsk domstol ställde en fråga till EU-domstolen om utlämning till Polen var möjlig givet att det polska rättsväsendet enligt flera rapporter från både EU-kommissionen och Venedigkommissionen uppvisade systematiska brister avseende domstolars oavhängighet. EU-domstolen, som lade fram sin dom i juli 2018, fann att det inte räckte med att det förelåg systematiska brister: det krävdes nämligen att Europeiska rådet hade fattat ett beslut att sanktionera en medlemsstat enligt det ovan beskrivna ”sanktionsförfarandet” i artikel 7.2. EU-domstolen framhöll därför att det istället var den nationella (i detta fall den irländska) domstolen som skulle kontrollera på ett ”konkret och precist sätt” om det fanns anledning att tro att den berörda personen riskerade att inte få en rättvis rättegång. Det kan här tilläggas att den irländska domstolen sedan prövade denna fråga och fann att det inte förelåg hinder för utlämning till Polen i det konkreta fallet.

Det finns också en rad förhandsbesked från EU-domstolen som härstammar från polska domare. Två av dessa mål (dom i november 2019 respektive mars 2020) gäller oavhängigheten hos den ovan nämnda disciplinära avdelningen samt det nyligen inrättade Nationella domstolsrådet som är underställt den polska regeringen.

EU-domstolen förklarade att de konkreta frågorna måste avgöras av nationella domstolar (i medlemsstaterna). Den upprepade samtidigt sin syn på rättsstatsprincipen från det portugisiska målet ovan, nämligen att artikel 19 innebär att de polska domstolarna måste uppfylla kraven på ett effektivt domstolsskydd som inbegriper krav på oavhängighet.

Ett annat förhandsbesked som härstammar från polska domare gällde bland annat utnämningar av domare till polska Högsta domstolen (dom i mars 2021). Det Nationella domstolsrådet hade gett avslag till några domarkandidater som sedan överklagade beslutet till den polska Högsta förvaltningsdomstolen (kandidaterna avsåg egentligen endast att testa systemet och benämndes därför i den allmänna debatten som Kamikaze-domare). Polen hade i ett senare skede upprättat lagstiftning som fråntog kandidaterna möjlighet till att överklaga samt hindrade förvaltningsdomstolen att begära förhandsbesked från EU-domstolen, men den polska domstolen hade då redan hunnit ställa sina frågor till EU-domstolen. I detta fall uttalade EU-domstolen att det ankommer på den polska förvaltningsdomstolen att underlåta att tillämpa denna nationella lagstiftning om den skulle anses strida mot artikel 267 i EU:s funktionsfördrag.

Slutligen bör det förhandsbesked uppmärksammas som begärdes av en domstol på Malta. I detta mål etablerade EU-domstolen (dom i april 2021) en princip om att en medlemsstat inte kan ändra sin lagstiftning på ett sådant sätt att skyddet av rättsstatsprincipen sänks. Domstolen uttalade också att en medlemsstat måste respektera de värden som anges i artikel 2 för att den ska komma i åtnjutande av de rättigheter som följer av fördragen.

EU-domstolen har alltså i flera förhandsavgöranden sedan 2018 tagit tillfället i akt att precisera vad rättsstatsprincipen innebär. Vissa nationella domstolar har dessutom som Pech och Kochenov påpekar försökt använda sig av EU:s domstol som en ”sköld” mot nationell lagstiftning. Nationella förfaranden måste nämligen vilandeförklaras tills EU-domstolen har fattat sitt beslut. Ett exempel är ett förhandsbesked som begärdes av några rumänska domstolar. I en dom i maj 2021 tog EU-domstolen tillfället i akt att även i detta mål precisera rättsstatsprincipens innebörd och ställde upp en rad kriterier för hur

ett system för disciplinära åtgärder för (nationella) domare måste vara utformat.

Förutom de två ovan nämnda funktionerna, nämligen precisera rättsstatsprincipens innebörd och användning som sköld, så kan man också tänka sig att vissa förhandsbesked kan ha sitt ursprung i ett missnöje från nationella domstolar med hur kommissionen utövar sin roll som ”fördragets väktare”, nämligen när det gäller att väcka talan om fördragsbrott (överträdelseförfarande). Förhandsbesked blir därmed ett tillgängligt alternativ. Samtidigt finns det vid förhandsbesked ingen möjlighet att sanktionera medlemsstater, utan det handlar endast om att uttolka EU-rätten. Detta verktyg kan därför beskrivas som ”mjukt”.

Sammantaget beskrivs ofta EU-domstolens rättspraxis revolutionerande. Enligt Pech och Kochenov handlar den nämligen om att ge kött åt en i artikel 2 abstrakt uttryckt princip. Den utgör därmed en viktig pusselbit när det gäller att komma till rätta med de medlemsstater som inte respekterar rättsstatsprincipen. Den kan också vara viktig när man överväger andra åtgärder på sikt. Men det är tydligt att problematiken inte enbart kan lösas genom rättsliga verktyg.

Det bör också uppmärksammas att den styrande makten och delar av rättsväsendet i Polen har gått i öppen polemik med EU: i juli 2021 beslutade den polska författningsdomstolen – som nu domineras av regimtrogna domare – att EU-domstolens interimistiska åtgärder strider mot den polska författningen. I oktober 2021 lade sedan den polska författningsdomstolen fram en dom som i den akademiska världen närmast måste beskrivas som en ”bomb”: den uttalar att EU-rätten inte har företräde framför polsk nationell rätt. Domen anses bana väg för ”Polexit”, det vill säga att Polen i praktiken utträder som medlem i EU. I skrivande stund (oktober 2021) har kommissionen endast hunnit uttala att den polska domen ska analyseras och att kommissionen kommer att agera därefter, troligen genom att inleda ett överträdelseförfarande mot Polen.

## Ekonomiska verktyg

Den tredje och sista kategorin utgörs av ”ekonomiska” verktyg, nämligen av den så kallade villkorlighetsmekanismen som EU antog i december 2020. Villkorlighetsmekanismen ger en möjlighet till att stoppa utbetalningar från EU:s fonder om en medlemsstat inte efterlever rättsstatsprincipen: utbetalningar från EU ska villkoras.

Villkorlighetsmekanismen syftar egentligen formellt till att skydda EU:s medel (finansier). Det går dock inte att bortse ifrån att den *ytterst* handlar om att komma till rätta med medlemsstater som inte respekterar rättsstatsprincipen. Den innehåller till exempel en definition av rättsstatsprincipen (det är därmed första gången som rättsstatsprincipen definieras i EU:s lagstiftning).

För att EU ska kunna aktivera mekanismen, det vill säga anta åtgärder mot en medlemsstat, räcker det med att det finns en *risk* för att EU:s medel påverkas. Det krävs dock att EU:s medel påverkas eller riskerar att allvarligt påverkas på ett ”tillräckligt direkt sätt”. Det krävs också att en eller flera av några specifikt uppräknade krav berörs, till exempel att myndigheterna fungerar väl när det gäller genomförandet av EU:s budget och utredning av och åtal för bedrägerier och korruption. Det kan också handla om oberoende domstolars effektiva rättsliga prövning, om återbetalning av belopp som betalats ut på felaktiga grunder och om effektivt samarbete med EU:s byrå för bedrägeribekämpning samt med Europeiska åklagarmyndigheten.

EU kan sedan anta en rad olika åtgärder mot en medlemsstat. Det kan till exempel handla om att EU håller inne med utbetalningar, att betalningarna hävs helt eller att förfinansiering till medlemsstaten minskas. Tanken är att det är medlemsstaterna som ska ställas till ansvar – men att de slutliga mottagarna inte ska drabbas: medlemsstaten i fråga har fortsatta skyldigheter gentemot dem som ytterst tar emot medlen.

Trots att villkorlighetsmekanismen trädde i kraft i januari 2021 har den i skrivande stund (oktober 2021) ännu inte börjat tillämpas. Polen och Ungern hade nämligen starka invändningar mot den och hotade därför att stoppa både EU:s långtidsbudget och återhämtningsspaketet efter coronakrisen, beslut som krävde enhällighet. I

syfte att uppnå en kompromiss antog Europeiska rådet slutsatser i december 2020 som på flera sätt i praktiken ändrar villkorlighetsmekanismen. En sådan ”ändring” var att kommissionen ska ta fram riktlinjer för hur tillämpningen ska gå till. En annan ”ändring” var att EU:s domstol måste ge grönt ljus innan mekanismen kan börja tillämpas. Polen och Ungern uttalade nämligen i samband med att EU antog villkorlighetsmekanismen att de skulle väcka en talan i EU:s domstol om att ogiltigförklara den, vilket de gjorde i mars 2021.

Innan EU-domstolen har lagt fram sin dom och innan kommissionen har presenterat sina riktlinjer är det oklart hur villkorlighetsmekanismen kommer att fungera. Men i ljuset av att de politiska och rättsliga verktygen har visat sig svaga, så hoppas många bedömare på att den ska visa sig effektiv. Framtiden kommer att utvisa om det är så att finansiella påtryckningar är det som fungerar bäst.

## EU i limbo mellan federalism och flexibel integration

Som beskrivits i detta kapitel har EU numera ett batteri av verktyg att ta till mot medlemsstater som inte respekterar EU:s rättsstatsprincip: politiska, rättsliga och ekonomiska verktyg. Men som nämnts verkar inget av dessa verktyg riktigt fungera.

EU kan därför sägas befinna sig i limbo mellan federalism och flexibel integration. EU befinner sig i limbo eftersom federalism i form av ”enhetlighet” kräver att det finns en kärna av gemensamma värderingar. Federalism är därför ingen möjlig väg framåt. Men flexibel integration, det vill säga att övriga medlemsstater går vidare själva utan Polen och Ungern och inleder så kallade fördjupade samarbeten (inom ramen för EU:s fördrag) i en rad frågor, är inte heller en möjlighet här: EU kan inte acceptera att några medlemsstater ”lämnas kvar” och inte respekterar EU:s rättsstatsprincip. Det skulle dessutom vara ytterst praktiskt komplicerat och långdraget om några medlemsstater skulle gå vidare på egen hand: det är nämligen svårt att tänka sig vilka frågor som *inte* påverkas av att medlemsstaterna respekterar rättsstatsprincipen. Man skulle dock kunna hävda att dagens situa-

tion karaktäriseras som ”tyst acceptans” av flexibel integration då EU:s institutioner kan beskrivas stå handfallna inför utvecklingen i Polen och Ungern. Att rättsstatsprincipen respekteras är således en förutsättning för både federalism och flexibel integration.

Men vi måste naturligtvis också fråga oss varför EU överhuvudtaget måste agera. Skulle ett alternativ kunna vara att EU helt enkelt låter saken bero? Vissa hävdar att det kan leda till allvarliga säkerhetspolitiska komplikationer om Polen och Ungern straffas genom den nya villkorlighetsmekanismen. Men detta synsätt bygger på missuppfattningar om rättsstatsprincipen och dess betydelse för EU. Som förklarats i detta kapitel är det snarare av yttersta vikt att medlemsstaterna respekterar rättsstatsprincipen: det handlar nämligen ytterst om EU:s existens. EU kan därför inte blunda för de medlemsstater som inte respekterar rättsstatsprincipen.

Samtidigt bör det uppmärksammas att EU också kan skadas om EU agerar: vissa forskare hävdar att EU inte är konstruerat för konflikter av dessa slag. Som historikern och sociologen Luuk van Middelaar påpekar så har eu-samarbetet allt sedan den franska tomma stolens politik i mitten av 1960-talet karaktäriserats av att beslut fattas med konsensus. Van Middelaar framhåller att om EU skulle gå segrande ur denna konflikt så skulle det innebära en omfattande makt demonstration från EU:s sida, vilket skulle kunna leda till att fler medlemsstater vänder sig mot EU. Det finns alltså flera skäl till varför ”mjukare” verktyg (såsom dialog) är att föredra framför sanktioner och ”hårda” verktyg. Precis som rättsteoretikern H.L.A. Hart en gång så elegant visade så är rädsla för att drabbas av sanktioner nämligen inte den enda orsaken till att rättsliga bestämmelser följs.

## Vägen ut ur limbo: tillämpa befintliga verktyg fullt ut

Frågan är därför om det finns någon väg ut ur limbo: finns det någon lösning på problemen? EU bör först och främst ägna större kraft åt att använda de befintliga verktygen för att komma tillrätta med de medlemsstater som inte respekterar rättsstatsprincipen. EU:s

nuvarande strategi tycks nämligen vara att ständigt uppfinna nya verktyg. Men det kommer naturligtvis en tid då detta agerande blir kontraproduktivt: det urvattnar EU:s trovärdighet om nya verktyg hela tiden tas fram som sedan inte visar sig fungera.

Artikel 7 är ett exempel på ett verktyg som måste tillämpas fullt ut. Det hävdas ibland att det är kravet på enhällighet i ministerrådet som är det huvudsakliga problemet (detta krav gäller dock endast det så kallade sanktionsförfarandet). Är lösningen därför att ta bort detta krav genom att ändra i EU:s fördrag? Svaret är nej. Det har nämligen som nämnts inte heller visat sig vara möjligt att tillämpa det så kallade förberedande förfarandet, trots att det endast ställer upp ett majoritetskrav: det har aktiverats mot både Ungern och Polen men rådet har ännu inte kommit att rösta i frågan. Det verkar alltså inte som om det skulle hjälpa att ta bort kravet på enhällighet. Det bör också påminnas om att för att ändra i EU:s fördrag krävs det enhällighet (artikel 48 i EU-fördraget). Det är därmed tydligt att det skulle vara svårt – för att inte sägas omöjligt – att i nuvarande situation ändra i artikel 7 eftersom en eller flera medlemsstater då sannolikt skulle sätta sig på tvären.

En orsak till att artikel 7 inte fungerar verkar i stället vara att det hittills saknas politisk vilja att agera – inte att verktygen är obrukbara i sig. Man kan fråga sig vad syftet med artikel 7 är om den inte tillämpas? Risker är att EU tappar i trovärdighet om inte processen fortgår – och det är någonting som EU:s medlemsstater bör ta i beaktning.

Som beskrivits ovan finns det också politiska verktyg som är av ”mjukare” karaktär än de förfaranden som finns i artikel 7, nämligen (bland annat) den årliga granskningsrapporten. Sådana mjuka verktyg kan möjligtvis ge stöd för demokratiska/liberala krafter inom de medlemsstater som inte respekterar rättsstatsprincipen. Tanken är att medlemsstaterna inte kan förändras genom ”extern” påverkan (genom EU) utan att förändringen måste komma *inifrån*, det vill säga från den egna befolkningen, civilsamhället etc. Utifrån detta synsätt bör EU därför fortsätta att påtala problemen i medlemsstaterna och om möjligt på ett än mer tydligt sätt än tidigare.

De *rättsliga* verktygen – överträdelseförfaranden och förhandsbesked – måste däremot tillämpas mer effektivt. Som nämnts verkar



inte överträdelseförfaranden vara tillräckligt effektiva för att komma åt problem av så kallad systemnatur. Det betyder dock inte att de är utan verkan, bara att det inte är möjligt att lägga alla ägg i samma korg. Kommissionen har snarare en viktig roll att fylla genom att inleda överträdelseförfaranden och, om nödvändigt, sedan dra dessa ärenden vidare till EU:s domstol. Kommissionen bör också fortsätta att väcka talan i EU:s domstol mot de medlemsstater som sedan inte följer domstolens domar så att de åläggs böter eller vite. Under en lång tid verkade kommissionen ovillig att använda sig av denna möjlighet, men som nämnts, i september 2021 inledde kommissionen två förfaranden där Polen riskerar böter eller vite. I oktober 2021 uttömde EU-domstolen ett högt vite i ett av dessa ärenden. Det bör dock tilläggas att det återstår att se hur stora förändringar som Polen är villig att göra.

Förhandsbesked är därtill en viktig pusselbit för att komma till rätta med problemen, främst eftersom EU-domstolen därigenom har möjlighet att uttolka vad rättsstatsprincipen innebär, vilket sedan alla medlemsstater måste följa (denna möjlighet att uttolka rättsstatsprincipen har naturligtvis domstolen även vid överträdelseförfaranden). Domstolens tolkningar kan också stärka de krafter inom en medlemsstat som kämpar för att upprätthålla respekten för rättsstaten.

Även de ekonomiska verktygen (det vill säga villkorlighetsmekanismen) måste tillämpas fullt ut för att inte EU ska tappa i trovärdighet, i synnerhet eftersom de politiska och rättsliga verktygen har visat sig svaga. Men då de ännu inte har börjat tillämpas vet vi ingenting om hur effektiva de är.

Slutligen, ett kanske något drastiskt alternativ på lösning som förekommer i den akademiska debatten och som bland annat föreslås av Christophe Hillion, professor i juridik vid Oslo universitet, är att utesluta de medlemsstater som inte respekterar rättsstatsprincipen: genom sitt agerande skulle dessa medlemsstater anses ha "anmält sin avsikt till Europeiska rådet" att utträda ur EU, vilket krävs enligt artikel 50 i EU-fördraget. Den ovan nämnda domen som den polska författningsdomstolen lade fram i oktober 2021 verkar därmed ställa saker och ting på sin spets: en medlemsstat som inte tänker sig följa EU-domstolens domar och beslut och som inte respekterar principen

om EU-rättens företrädare framför nationell rätt kan inte kvarstå som medlem. Men förutom de svåra rättsliga spörsmål som därmed skulle kunna uppstå vid ett ”påtvingat” utträde ur unionen så bör man också uppmärksamma att EU kan anses ha ett ansvar gentemot befolkningarna i dessa medlemsstater – och frågan är hur utvecklingen kommer att gå i dessa stater då de inte längre är medlemmar i EU.

Frågan är också vad ”limbo” egentligen innebär för EU. Som nämnts framhöll Jean Monnet, en av EU:s ”grundlagsfäder”, ofta att EU utvecklas genom kriser. Men gäller det även i denna kris? För vad händer om någon lösning inte står att finna? Kommer EU-samarbetet därmed att stagnera? Eller kommer EU trots denna kris att röra sig framåt och fortsätta att fungera och utvecklas? Det är förmodligen för tidigt att besvara dessa frågor, även om det inte hittills går att skönja några tydliga tecken på stagnation. På det principiella planet står det emellertid klart att dagens situation inte är hållbar och att EU är i behov av en snar lösning.

## Källor och litteratur

Det finns numera ganska omfattande litteratur om EU:s rättsstatskris. Det finns exempelvis flera tidigare bidrag till *Europaperspektiv* som tar upp frågor om rättsstaten, däribland Andreas Moberg, ”Vad gör EU om nationalstatens återkomst sker på rättsstatsprincipens bekostnad?” (*Europaperspektiv* 2019), Joakim Nergelius, ”Varför sviktar tilliten till EU-projektet i EU:s medlemsländer?: En konstitutionell analys av EU:s värdekras” (2017) samt Erik O. Wennerström, ”Förmår EU skydda sin värdegrund?” (2018).

Det finns även omfattande litteratur som beskriver hur demokratin och rättsstaten håller på att nedmonteras i Polen och Ungern (och om det begrepp som i den engelskspråkiga akademiska litteraturen benämns som *democratic backsliding* eller *rule of law backsliding*, nämligen demokratin eller rättsstatens ”nedmontering” eller ”tillbakagång”). Se till exempel Laurent Pech och Kim Lane Scheppele, ”Illiberalism within: Rule of Law Backsliding in the EU” (2017) 19 *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, s. 3–47; Wojciech Sadurski, *Poland’s*

*Constitutional Breakdown* (Oxford University Press, 2019); och Armin von Bogdandy och Pál Sonnevend (red.) *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* (Hart Publishing, 2015).

För den som är intresserad av att läsa mer om specifika verktyg som EU kan använda sig av för att komma tillrätta med medlemsstater som inte respekterar rättsstatsprincipen, se till exempel för villkorsmekanismen: Anna Södersten, "Villkorsmekanismen – sista halmstrået för EU:s rättsstatsprincip?", Sieps juni 2021:9epa. För den som vill läsa mer om överträdelseförfaranden: Kim Lane Scheppele, Dimitry Kochenov, och Barbara Grabowska-Moroz, "EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union" (*Yearbook of European Law*, 2020). För en översikt över EU-domstolens domar om rättsstatsprincipen, se Laurent Pech och Dimitry Kochenov, "Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case", Sieps 2021.

Ett par intressanta antologier som diskuterar olika aspekter av rättsstatsproblematiken bör också nämnas: Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Andreas Moberg and Joakim Nergelius (red.), *Rule of Law in the EU: 30 Years After the Fall of the Berlin Wall* (Hart Publishing, 2021) samt Armin von Bogdandy, Piotr Bogdanowicz, Iris Canor, Christoph Grabenwarter, Maciej Taborowski och Matthias Schmidt (reds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States* (Springer, 2021).

Slutligen, för en allmän diskussion om ett Europa i flera hastigheter, se Jean-Claude Piris, *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?* (Cambridge University Press, 2012). För en översikt över forskning om federalism, se Thomas O. Hueglin, Federalism and political theory: a case of mutual neglect? i John Kincaid (red.), *A Research Agenda for Federalism Studies* (Edward Elgar Publishing, 2019).

De rättsfall som hänvisas till kapitlet är:

Mål C-286/12 Kommissionen mot Ungern (pensionsålder för domare), EU:C:2012:687.

Mål C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (Portugisiska domare), EU:C:2018:117.

Mål C-192/18, Kommissionen mot Polen, EU:C:2019:924 (om allmänna domstolars oavhängighet).

Mål C-216/18, LM., EU:C:2018:586.

Förenade målen C-558/18 and C-563/18, Miasto Łowicz, EU:C:2020:234.

Förenade målen C-585/18, C-624/18 och C-625/18, A.K., EU:C:2019:982.

Mål C-619/18, Kommissionen mot Polen, EU:C:2019:531 (om Högsta domstolen).

Mål C-824/18, A.B., EU:C:2021:153.

Förenade målen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România”, EU:C:2021:393.

Mål C-791/19, Kommissionen mot Polen (disciplinära avdelningen), EU:C:2021:596.

Mål C-896/19, Republika, EU:C:2021:311.

Mål C-204/21 (pågående).

# Parlamentet som arena för opposition i EU-politiken

## Ödeland eller konfliktzon?

av Christer Karlsson, Moa Mårtensson och Thomas Persson

Vägen mot en fungerande representativ demokrati har stakats ut av tre milstolpar. Den första var rösträttens införande, den andra var medborgarnas rätt till representation, och den tredje var möjligheten att organisera *opposition* för att utmana den sittande regeringen. Problemet med Europeiska unionen som politiskt system, påminner oss partiforskaren Peter Mair, är att det tredje steget mot en fungerande representativ demokrati aldrig har tagits. I frånvaro av en politisk opposition som är beredd att överta regeringsmakten och driva en annan politik berövas väljarna alternativ inom EU-politiken, vilket i sin tur urholkar betydelsen av våra val.

En fungerande demokrati förutsätter således politisk opposition, och *parlamentet* är utan tvekan den viktigaste arenan för att kritisera och lägga fram alternativ till regeringens politik. Enligt en uppfattning som kraftfullt representerats av Peter Mair präglas EU-politiken av en brist på politisk opposition då det saknas en parlamentarisk arena där det formuleras tydliga alternativ till den förda politiken. Detta underskott av opposition antas prägla såväl Europaparlamentet som nationella parlament, och i den meningen har vi inte en fungerande representativ demokrati i EU. Betraktat som en arena för opposition i EU-politiken är parlamentet, enligt denna tankelinje, ett *ödeland*.

Enligt en motsatt uppfattning, som företräds av bland andra statsvetarna Lisbeth Hooghe och Gary Marks, präglas EU-politiken av allt tydligare konfliktlinjer mellan regering och opposition. Betydelsen av EU-frågorna har successivt ökat, deras roll i nationella val har blivit alltmer framträdande och integrationsprocessen har gradvis kommit

att politiseras. I allt fler medlemsländer har EU-skeptiska partier tagit plats i parlamentet och i takt med detta har konfliktnivån inom EU-politiken stigit. EU-politiken är inte längre en ”sovande jätte” och parlamentet är, enligt denna föreställning, inte längre ett ödeland vad gäller opposition inom EU-politiken: det är en *konfliktzon*.

På Europadagen den 9 maj 2021 öppnade den så kallade framtidskonferensen där unionens framtida organisering ska tas upp till bred diskussion i ljuset av de kriser som EU gått igenom det senaste decenniet. Ett ständigt återkommande tema i debatten om hur EU bör reformeras är frågan om det demokratiska underskottet och hur långt EU har kommit på vägen mot en fungerande representativ demokrati. I centrum för den diskussionen står frågan om Europaparlamentets ställning och, mer generellt, i vilken utsträckning det finns något som liknar en fungerande parlamentarism inom EU. I detta kapitel belyser vi frågan om representativ demokrati inom EU genom att undersöka i vilken utsträckning parlament faktiskt verkar som arenor för politisk opposition som erbjuder medborgarna valmöjligheter i EU-politiken. Vår utgångspunkt är att EU är ett flernivåsystem, och att förekomsten av en parlamentarisk arena för opposition måste sökas både inom EU och i medlemsstaterna. Genom en systematisk undersökning av plenumdebatter i fem nationella parlament och Europaparlamentet, prövar vi bärkraften i de båda huvudhypoteserna om graden av konflikt inom EU-politiken. De fem länder som ingår i studien är: Danmark, Tyskland, Irland, Sverige, och Storbritannien. I ljuset av våra resultat diskuterar vi avslutningsvis vilka slutsatser vi bör dra vad gäller frågan om unionens framtida utveckling i riktning mot en fungerande demokrati. Är nyckeln till att stärka inslaget av politisk opposition i EU-politiken institutionella reformer eller ett tydligare demokratiskt ledarskap?

## Demokrati, politisk opposition och parlament

För drygt trettio år sedan utropade den amerikanske statsvetaren Francis Fukuyama att vi hade nått historiens slut. Den liberala demokratin hade segrat och etablerat sig som mänsklighetens slutgiltiga

och högsta styrelseform. Fukuyama förutsåg visserligen att demokratin även fortsättningsvis skulle utsättas för påfrestningar och bakslag, men menade att vi långsiktigt kommer att se en utveckling där demokratin segrar i allt fler stater. Sedan ett drygt decennium pågår nu tvärtom en demokratisk tillbakagång runt om i världen. Den visar sig i att stater tappar sin status som demokratier men också i att demokrati och rättsstat försvagas i länder som fortsatt kvalificerar sig som demokratier. Inte heller EU har varit förskonat från denna utveckling. I ett flertal medlemsländer har demokratin och rättsstaten utsatts för angrepp och Ungern bedöms i den internationella demokratiforskningen inte längre vara en demokrati (jämför Anna Söderstens bidrag i denna volym).

Oavsett om denna tillbakagång är en tillfällig motgång eller början på en allvarlig kris för demokrati som globalt styrelseskick, så visar denna utvecklingstrend att demokratin aldrig kan tas för självklar. Tvärtom behöver vi ständigt resa grundläggande frågor kring demokratins tillstånd och hur våra demokratiska institutioner långsiktigt kan bevaras och utvecklas. Därför är det viktigt att vi i detta sammanhang, när vi diskuterar den Europeiska unionens framtida utveckling, riktar ljuset mot den representativa demokratin tillstånd i dagens Europa, och hur en levande demokrati ska kunna samexistera med den europeiska integrationen. Vi gör detta genom att fokusera på det inslag i den representativa demokratin som av Robert Dahl, demokratiforskningens nestor, beskrivits som ”nära nog det mest utmärkande kännetecknet för demokrati”: politisk opposition.

Varför är förekomsten av en legitim opposition så betydelsefull för den representativa demokratin? Det enkla svaret är att den representativa demokratin som styrelseskick ytterst handlar om formaliserad delegation av makt från folket till dess representanter. Om denna styrkedja i praktiken ska tillförsäkra medborgarna makt och inflytande så måste det finnas en möjlighet att byta ut de nuvarande makthavarna mot en ny uppsättning representanter som bättre företräder väljarnas intresse. Denna mekanism är allmänna, rättvisa och regelbundet återkommande val. Men för att val ska vara meningsfulla så måste det finnas valmöjligheter. Folket måste erbjudas alternativ till den sittande regeringen, annars blir val endast en tom symbolhandling.

I brist på opposition och reella alternativ är det en uppenbar risk att medborgarna tappar förtroende för demokratin och slutligen vänder sig emot det politiska systemet.

Politisk opposition kan uppstå i skilda institutionella miljöer och på olika arenor i demokratiska samhällen, men den parlamentariska oppositionen intar utan tvekan en särställning av åtminstone tre skäl. För det första är parlamentet en grundbult i den representativa demokratin och den främsta symbolen för demokrati i bemärkelsen folkligt. För det andra är de aktörer som gör anspråk på att överta regeringsmakten representerade här, vilket ger den opposition som formuleras på den parlamentariska arenan en särskilt tyngd. Slutligen så får den opposition som formuleras i parlamentet en medial uppmärksamhet som annan form av opposition sällan får. Mot denna bakgrund framstår det som ett självklart val att rikta sökarmen mot den parlamentariska arenan när vi ger oss i kast med att undersöka förekomsten av opposition inom EU-politiken. Närmare bestämt kommer vi att granska förekomsten av opposition under plenumdebatter i fem nationella parlament och Europaparlamentet. Även EU-utskott är en viktig arena för överläggningar mellan regering och företrädare för oppositionspartierna, men det som sker i plenum får i regel större medial uppmärksamhet och är därför en central kommunikationskanal mellan parlamentet och väljarna.

## Två teser om opposition i EU-politiken

Enligt en etablerad uppfattning har EU-politiken präglats av en brist på politisk opposition. De partier som varit kandidater till att vinna regeringsmakten har i nationella val undvikit att politisera EU-frågan för att på det sättet ha maximal handlingsfrihet när man väl hamnar i regeringsställning. Samtidigt har valen till Europaparlamentet varit av ”andra rangen” och mer handlat om inrikespolitik än vad partierna faktiskt vill utträta inom ramen för EU-samarbetet. Följden av detta är ett underskott av opposition inom EU-politiken och att det saknas en parlamentarisk arena där regeringen hålls ansvarig och där väljarna kan ta del av tydliga alternativ till den förda politiken.



Denna syn på parlamentet som ett ödeland vad gäller opposition inom EU-politiken har fått stöd i tidigare forskning om riksdagen och EU-politiken. Det har betonats att EU-politiken har varit konsensusinriktad i långt högre utsträckning än traditionell inrikespolitik. Detta illustreras väl av situationen i Sverige där motsättningarna mellan de två dominerande partierna i svensk politik, socialdemokraterna och moderaterna, har varit förvånansvärt små på detta område. Den förre statsministern Göran Persson har beskrivit relationen mellan regeringen och oppositionen på detta område som att det har rått ”samlingsregering kring Europafrågorna”.

Alla delar dock inte uppfattningen att EU-politiken präglas av en slags borgfred där de etablerade partierna undviker att konkurrera. Tvärtom finns en motsatt uppfattning som pekar på allt skarpere motsättningar mellan regering och opposition inom EU-politiken. Borta är den tid då EU-frågorna spelade en undanskymd roll i nationella val och där regeringen hade fria händer att sköta arbetet i Bryssel efter eget huvud. Det öppna mandat som väljarna under lång tid gav regeringen inom EU-politiken är ett minne blott. Integrationsprocessen har i allt högre utsträckning kommit att politiseras och EU-skeptiska partier har nått stora framgångar i snart sagt varje medlemsland. EU-skeptiska partier är inte bara en kraft att räkna med i medlemsstaternas parlament, det är också talande att vi efter 2019 års val ser att ungefär var fjärde EU-parlamentariker representerar ett EU-kritiskt parti.

Anhängarna av uppfattningen att EU-politiken gradvis utvecklats till ett politikområde präglad av motsättningar kan naturligtvis också peka på det allra mest uppenbara tecknet på en utbredd kritik mot integrationsprojektet: det brittiska utträdet ur EU. Men här gäller det att inte se all kritik mot EU och europeisk integration som ett belägg för att farhågorna om ett underskott av opposition inom EU-politiken är ogrundade. En avgörande dimension av politisk opposition handlar om att det formuleras politiska alternativ till den förda politiken och att det finns partier som är beredda att ta över regeringsansvaret. Enbart hänvisning till en ökad konfliktnivå inom EU-politiken är inte tillräckligt som belägg för EU-politiken som en konfliktzon. Vi måste också på ett systematiskt sätt undersöka i vilken utsträckning väljarna erbjuds politiska alternativ inom EU-politiken.

När vi ser till tidigare forskning och vad vi faktiskt vet om förekomsten av politisk opposition inom EU-politiken så är det slående att det i stor utsträckning har saknats jämförande forskning om oppositionellt beteende. I allt väsentligt har det saknats data för att pröva bärkraften i de båda grunduppfattningarna om förekomsten av opposition. Majoriteten av tidigare forskning är fallstudier av opposition inom ett eller ett par medlemsstater medan systematiska jämförelser mellan fler länder uteblivit. Dessutom har det saknats jämförelser som tar insikten om EU som ett flernivåsystem på allvar; vi har med andra ord inte någon klar bild om hur oppositionellt beteende skiljer sig mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet. Den forskning som presenteras i detta kapitel är frukten av två projekt om politisk opposition inom EU-politiken där det övergripande syftet varit att råda bot på den brist av jämförande forskning som funnits på området. Genom att undersöka förekomsten av politisk opposition i fem nationella parlament och Europaparlamentet kan vi nu ge svar på frågan om EU-politiken präglas av ett underskott av opposition.

## Att undersöka politisk opposition

Innan vi presenterar våra resultat så måste något kort sägas om hur vi har gått till väga för att undersöka förekomsten av politisk opposition inom EU-politiken. Vår undersökning utgår från en etablerad definition enligt vilken opposition kan förstås som *ett uttryck för oenighet riktad mot regeringen*. Med tanke på EU-politikens särskilda karaktär så är den aktör som oenigheten riktar sig emot antingen den nationella regeringen, eller EU, eller mer specifikt, någon av EU:s institutioner. Om vi exempelvis har att göra med en debatt rörande ett lagstiftningsförslag presenterat av den Europeiska kommissionen så företräder regeringen ofta en förhandlingsposition som i huvudsak är positivt inställd till förslaget. Ett uttryck för oenighet riktar sig då i praktiken mot regeringen och EU (kommissionen) gemensamt.

Innan vi har ett analysredskap som hjälper oss att empiriskt undersöka förekomsten av opposition i EU-politiken så behöver vi göra några begreppsliga distinktioner.

För det första behöver vi göra en distinktion mellan två grundläggande *former* av oenighet. Å ena sidan kan opposition ta sig uttryck i form av *kritik* riktad mot regeringen, å den andra som *alternativ* till den förda politiken. Opposition i form av kritik fyller primärt funktionen att kontrollera regeringen genom att göra den medveten om att den när som helst kan tvingas att offentligt rättfärdiga sitt agerande. Dessutom är kritik ett sätt för oppositionspartier att distansera sig från regeringen och göra sig synliga inför väljarna. För en fungerande demokrati är den andra formen av opposition möjligen än mer betydelsefull än kritik. Opposition i form av alternativ presenterar väljarna med valmöjligheter och är därför en förutsättning för att våra val inte reduceras till symbolhandlingar ägnade att skänka den sittande regeringen legitimitet.

En andra grundläggande distinktion gäller oenighetens *objekt*. Det som pionjärer inom oppositionsforskningen, som Otto Kirchheimer, benämnde "klassisk opposition" är en oenighet som riktar sig mot politikens *innehåll* och de förslag som regeringen presenterar och beslutar om. Men oenighet kan också ha sin udd riktad mot det *politiska systemet* i sig. Denna typ av opposition är särskilt allvarlig då den ifrågasätter det politiska systemets legitimitet.

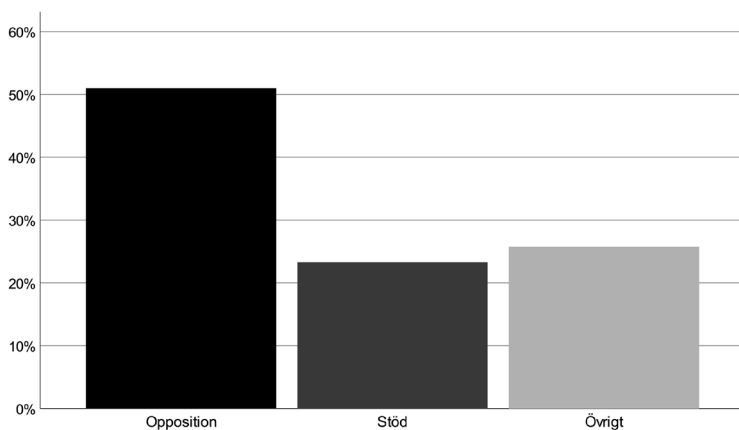
För att vår undersökning ska ge en så uttömmande och nyanserad bild som möjligt av förekomsten av opposition i EU-politiken så behöver uttryck för oenighet ställas mot förekomsten av stöd för regeringens politik. Det är inte bara förekomsten av oenighet i sig som är intressant, utan även det proportionella förhållandet mellan uttryck för oenighet och uttryck för stöd. Mot bakgrund av de begreppsliga preciseringar vi presenterat ovan har vi skapat variabeln "typ av uttalande". Denna kan anta sju olika värden enligt följande: (1) kritik rörande innehåll, (2) alternativ rörande innehåll, (3) stöd rörande innehåll, (4) kritik rörande det politiska systemet, (5) alternativ rörande det politiska systemet, (6) stöd rörande det politiska systemet, (7) övrigt (inlägg som rymmer frågor, neutrala påpekanden eller önskemål om klargöranden från regeringen).

Vår jämförande studie av opposition baserar sig på ett slumpmässigt urval av enskilda inlägg av parlamentsledamöter gjorda under olika typer av plenumdebatter (till exempel interpellationsdebatter

och frågestunder) där EU-frågor debatterats. Sammanlagt har 4740 uttalanden i de sex parlamenten analyserats och kodats. De valda mandatperioderna för respektive parlament är: Thorning-Schmidt I 2011–2014 i Danmark, Kenny I 2011–2016 i Irland, Cameron I 2010–2015 i Storbritannien, Reinfeldt II 2010–2014 i Sverige, Merkel II 2009–2013 i Tyskland och det 7:e Europaparlamentet 2009–2014.

## Hur mycket opposition finns det i EU-politiken?

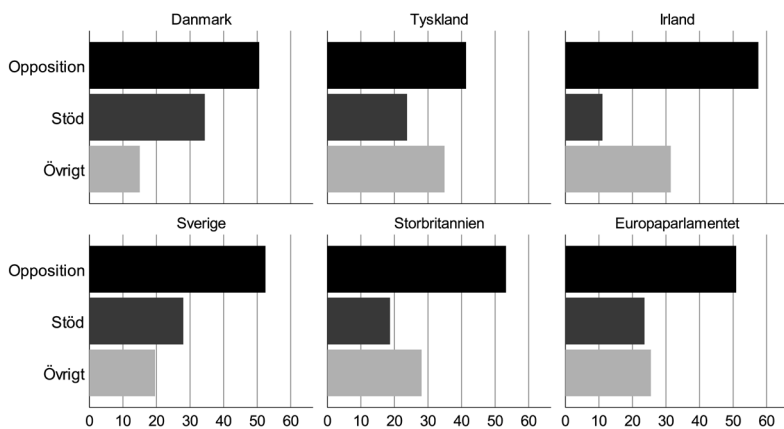
Låt oss nu se i vilken utsträckning parlament faktiskt fungerar som arenor för politisk opposition i EU-politiken och vilka eventuella skillnader som finns mellan våra sex parlament. Pröglas EU-politiken av samsyn och konsensus eller har den snarare kännetecknats av oenighet och konflikter? Som figur 1 nedan visar så finns det betydande inslag av opposition i EU-politiken och på ett övergripande plan så talar våra data för att parlamentet snarare är en konfliktzon än ett ödeland. Som vi ser i figur 1 så utgör oppositionsuttalanden, det vill



**FIGUR 1: ANDELEN UTTALANDEN I PLENUM SOM GER UTTRYCK FÖR OPPOSITION, STÖD RESPEKTIVE ÖVRIGT, SAMMANTAGET FÖR SEX PARLAMENT (%)**

KÄLLA: OPPOSITIONSDATABASEN 2021.

ANMÄRKNING: INKLUDERAR SAMTLIGA UTTALANDEN, N= 4740.



**FIGUR 2: ANDELEN UTTALANDEN I PLENUM SOM GER UTTRYCK FÖR OPPOSITION, STÖD RESPEKTIVE ÖVRIGT, I SEX PARLAMENT (%)**

KÄLLA: OPPOSITIONSDATABASEN 2021.

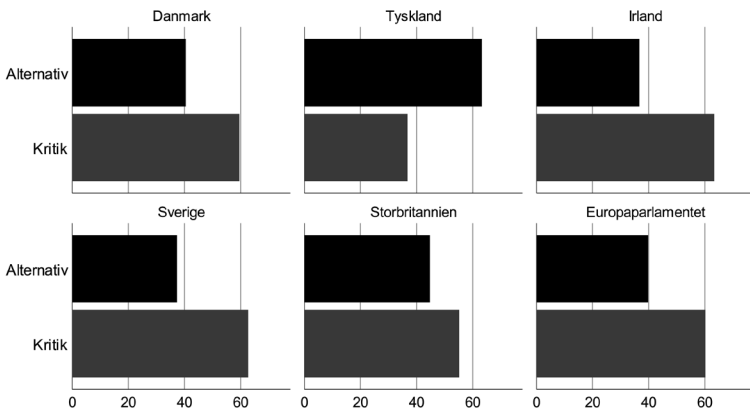
ANMÄRKNING: INKLUDERAR SAMTLIGA UTTALANDEN, N= 4740.

såga inlägg som innehåller kritik eller presenterar alternativ, den enskilt största gruppen av inlägg under plenumdebatterna i våra sex parlament. Av de sammanlagt 4740 inlägg av parlamentsledamöter som vi undersökt hamnar 51,0 procent i denna kategori. Det är också slående att dessa oppositionsuttalanden är avsevärt mer vanligt förekommande än uttalanden som ger uttryck för stöd till den föreslagna politiken. Endast 23,3 procent av alla uttalanden innehåller stöd vilket gör det mer än dubbelt så vanligt med inlägg som uttrycker opposition än de som presenterar stöd. Som vi ser i figuren så är det också vanligt med inlägg som innehåller neutrala frågor, påpekanden eller efterfrågar klagoranden. Sammanlagt 25,7 procent av alla uttalanden hör hemma i kategorin ”övrigt”.

På ett övergripande plan ger våra resultat inte något stöd för tesen om ett underskott på politisk opposition i EU-politiken, men som framgår av figur 2 så finns det avsevärd variation mellan de sex parlamenten. Det parlament där vi återfinner mest opposition inom EU-politiken är det irländska där 57,5 procent av alla inlägg rymmer opposition. Det parlament där vi å andra sidan finner minst opposi-

tion är den tyska förbundsdagen där endast 41,3 procent av inläggen uttrycker opposition. Skillnaden i förekomst av opposition mellan det mest och minst konfliktyllda parlamentet är därmed drygt 16 procentenheter. Vad gäller Europaparlamentet så ser vi att det intar en mellanposition med avseende på hur mycket opposition som kommer till uttryck under debatterna i plenum. Närmare bestämt finner vi att 50,9 procent av alla inlägg ger uttryck för opposition.

Låt oss nu fokusera enbart på de inlägg som rymmer opposition och undersöka om den uttryckta oenigheten primärt levereras i form av kritik mot regeringens och EU-institutionernas politik, eller om det snarare är så att oppositionen levereras i form av alternativ till den politik som företräds av regeringen och EU. Som vi ser i figur 3 nedan så är kritik den vanligare av de båda formerna av opposition i EU-politiken. Under perioden så innehöll 57,1 procent av alla uttalanden kritik medan motsvarande siffra för gruppen uttalanden som



FIGUR 3: ANDELEN OPPOSITIONSUTTALANDEN I PLENUM SOM INNEHÅLLER ALTERNATIV RESPEKTIVE KRITIK, I SEX PARLAMENT (%)

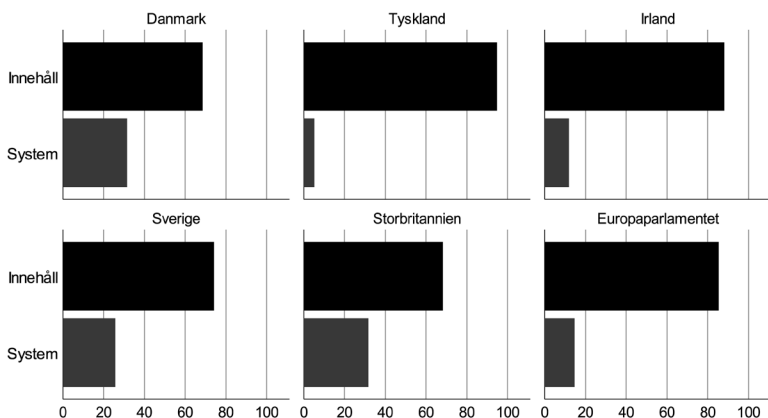
KÄLLA: OPPOSITIONSDATABASEN 2021.

ANMÄRKNING: INKLUDERAR ENDAST OPPOSITIONSUTTALANDEN, N= 2417.

presenterade alternativ var 42,9 procent. Vad gäller oppositionens form så ser vi vissa skillnader mellan de undersökta parlamenten. Opposition i form av kritik är klart dominerande i Europaparlamentet

samt i Danmark, Irland och Sverige. I alla dessa fyra parlamentet står kritik för ungefär 60 procent av all opposition. Även i Storbritannien är kritik vanligare än alternativ även om det två formerna av opposition är mer jämnt fördelade. Vad gäller oppositionens form så är Tyskland och förbundsdagen det avvikande fallet då mer än 60 procent av all opposition uttrycks i form av alternativ.

Som nästa steg i vår undersökning riktar vi nu uppmärksamheten mot vilket objekt som oppositionen inom EU-politiken riktar sig emot. Är uttrycken för oenighet riktade mot politikens innehåll eller det politiska systemet i sig? Som framgår av figur 4 så är det ”klassisk opposition”, det vill säga oenighet riktad mot politikens innehåll, som är den helt dominerande formen av oenighet inom EU-politiken. I genomsnitt så är 69 procent av alla oppositionsinlägg riktade mot sakfrågor, snarare än det politiska systemet eller det sätt på vilket politiken bedrivs. Även om det generella mönstret är det samma i samtliga parlament så ser vi att det finns tydliga skillnader. Andelen policyopposition varierar från 86,9 procent i Tyskland till 57,2 procent i Danmark. I Danmark, Storbritannien, och Sverige är 25–30



**FIGUR 4: ANDELEN OPPOSITIONSUTTALANDEN I PLENUM SOM RIKTAS MOT POLITIKENS INNEHÅLL RESPEKTIVE DET POLITISKA SYSTEMET, I SEX PARLAMENT (%)**

KÄLLA: OPPOSITIONSDATABASEN 2021.

ANMÄRKNING: INKLUDERAR ENDAST OPPOSITIONSUTTALANDEN, N= 2121.

procent av alla oppositionsinlägg riktade mot det politiska systemet, medan motsvarande andel i Tyskland, Irland och i Europaparlamentet endast är 7–10 procent.

Sammanfattningsvis så ser vi att våra data ger avsevärt mer stöd för tesen som hävdar att parlamentet utgör en konfliktzon snarare än ett ödeland vad gäller opposition inom EU-politiken: nästan vartannat inlägg under plenumdebatterna i våra sex parlament ger uttryck för en oenighet med regeringen eller EU:s institutioner. Vi ser också att bilden varierar mellan de sex parlamenten, både vad gäller förekomst av opposition, och inte minst om denna levereras i form av kritik eller alternativ. Kan vi se några mönster som hjälper oss förstå vad dessa skillnader i oppositionsmönster beror på?

Även om bilden är långt ifrån entydig så finns det tecken som tyder på att den parlamentariska praxis som präglar respektive parlament påverkar förekomst av opposition och vilken form den tar sig. Redan på 1930-talet noterade Herbert Tingsten att parlamentariska demokratier uppträder i två skepnader: demokratier med *arbetande* respektive *debatterande* parlament. I en arbetande parlamentarism så är arbetet koncentrerat till utskotten och till överläggningar mellan regerings- och oppositionspartier. Det faktum att regeringsförslag bereds i utskotten innan dessa går till beslut i plenum tillförsäkrar parlamentet ett visst inflytande över politikens utformning. De nordiska demokratierna brukar framhållas som de tydligaste exemplen på arbetande parlamentarism, men även den tyska förbundsdagen brukar framhållas som ett i huvudsak arbetande parlament. I den andra huvudmodellen är parlamentet primärt en arena för debatt mellan regering och opposition. Debatter i plenum snarare än förhandlingar i utskotten är det som kännetecknar den parlamentariska praktiken i ett debatterande parlament. De brittiska och irländska parlamenten är de tydligaste exemplen på debatterande parlament.

Om vi nu betraktar våra resultat i ljuset av distinktionen mellan arbetande och debatterande parlamentarism så ser vi en tydlig skillnad mellan de två typerna av parlament i vår studie. Som figur 2 visar så förekommer det mer opposition i de debatterande parlamenten där i genomsnitt 55,4 procent av alla inlägg innehåller opposition, medan motsvarande siffra för de arbetande parlamenten i Danmark,



Sverige och Tyskland är 48,1 procent. I Europaparlamentet, som vanligen ses som mer av ett arbetande parlament, innehåller i genomsnitt 50,9 procent av alla inlägg opposition. Dessa resultat kan jämföras med data från en tidigare studie där vi undersökt förekomsten av opposition i samma länders EU-utskott, motsvarande riksdagens EU-nämnd. Denna tidigare studie visar tvärtom att det i genomsnitt förekommer mer opposition i de arbetande än i de debatterande parlamenten (se artikeln ”Comparing oppositional behaviour in European Union affairs” i Källor och litteratur nedan). Sammantaget framträder ett tydligt mönster där vi ser ett klart samband mellan typ av parlamentarisk modell och förekomst av opposition: i debatterande parlament fokuseras oppositionsytringarna i EU-politiken till plenum medan EU-utskotten är den centrala arenan för opposition i arbetande parlament.

Så här långt pekar våra resultat på att EU-politiken i våra parlament präglas av konflikt snarare än samsyn. En fullständig bild av situationen förutsätter emellertid att vi undersöker närmare hur konfliktlinjerna inom EU-politiken ser ut genom att föra in partier och politikområden i vår analys. Är det så att den relativt omfattande opposition som förekommer i våra parlament i huvudsak är kopplad till ett fåtal politikområden eller finner vi uttryck för oenighet över hela det politiska fältet? Och är det så att ett fåtal EU-skeptiska partier står för lejonparten av all opposition eller är denna jämnt fördelad över partirymden? Låt oss först gå i närkamp med partidimensionen för att sedan fokusera på politikområden.

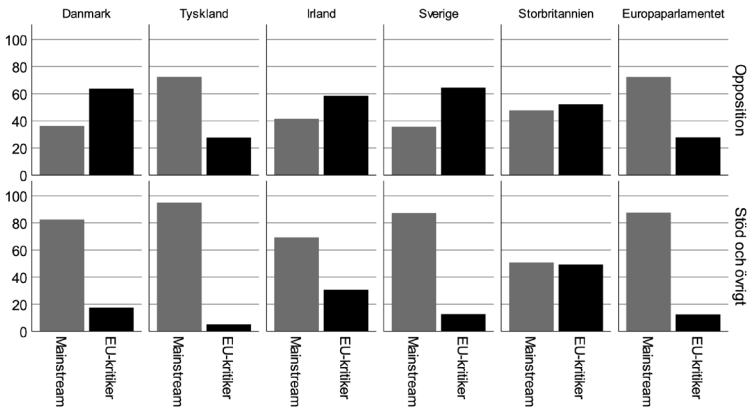
## Hur varierar förekomst av opposition mellan olika typer av partier?

Partikartan i EU:s medlemsländer har under de senaste decennierna ritats om i grunden. I snart sagt varje medlemsland har vi sett en framväxt av EU-skeptiska partier som profilerat sig som EU-motståndare för att vinna valframgångar. Dessutom har även existerande partier som varit motståndare till europeisk integration kommit att använda EU-frågan som ett sätt att profilera sig inför väljarna. I

Sverige så har således såväl Vänsterpartiet som Sverigedemokraterna, och tidigare även Miljöpartiet, profilerat sig som EU-kritiska partier. I Storbritannien har ett av de två dominerande partierna, Tories, varit EU-skeptiskt, i Danmark är såväl Dansk Folkeparti som Enhedslisten uttalat EU-kritiska, och på motsvarande sätt återfinns EU-skeptiker i alla de parlament som ingår i vår undersökning. Frågan är då om det är dessa partier som i allt väsentligt står för oppositionen inom EU-politiken eller om även de etablerade partierna – de som traditionellt gör anspråk på innehav av regeringsmakten – ger uttryck för oenighet med regeringen och EU:s institutioner på detta område. I linje med den så kallade kartellpartiteorin, lanserad av Richard Katz och Peter Mair, har vi anledning att betvivla att partier som på allvar aspirerar på att ingå i en kommande regering väljer att bedriva opposition inom EU-politiken. Om man befinner sig i regeringsställning vill man nämligen ha så fria händer som möjligt att driva förhandlingar inom ramen för EU-samarbetet. Stämmer denna hypotes om de etablerade partiernas förväntade beteende?

I figur 5 ser vi hur stor andel av oppositionen som EU-skeptiska partier respektive etablerade ("mainstream") partier står för i respektive parlament. Vi har här använt oss av den allmänt vedertagna klassificering som en forskargrupp vid det amerikanska universitet i North Carolina, Chapel Hill utvecklat för att kategorisera partier som EU-skeptiska. I till exempel Sverige ingår Vänsterpartiet, Sverigedemokraterna och Miljöpartiet (fram till 2008) i gruppen EU-skeptiska partier för den undersökta perioden. För Europaparlamentet ingår ledamöter från de EU-kritiska partigrupperna ECR ("European Conservatives and Reformists Group"), EFD ("Europe of Freedom and Democracy Group") och GUE/NGL ("Confederal Group of European United Left – Nordic Green Left") i gruppen EU-skeptiska partier. Som figuren visar står företrädare för EU-skeptiska partier för en stor del av oppositionen, men bilden är splittrad och det förekommer avsevärd variation mellan de ingående parlamenten. Det är framförallt i de båda nordiska parlamenten som vi finner att EU-skeptiska partier i stor utsträckning driver oppositionen inom EU-politiken. I Sverige och Danmark står de EU-skeptiska partierna för nästan två tredjedelar (64,4 respektive 63,8 procent) av all op-

position. Dessa siffror ska ses mot bakgrund av att de EU-skeptiska partiernas samlade mandat i respektive parlament inte uppgick till mer än 19,4 procent i folketinget och 18,3 procent i riksdagen. I det brittiska och det irländska parlamentet står de EU-skeptiska partierna för något mer än hälften av all opposition (58,5 procent i Irland och 52,3 procent i Storbritannien), medan den tyska förbundsdagen är den udda fågeln i sammanhanget då det är de etablerade partierna som står för den absoluta merparten (72,3 procent) av all opposition. Det bör i sammanhanget nämnas att det EU-kritiska partiet Alternativ för Tyskland (*Alternative für Deutschland*) inte var representerat i förbundsdagen under den mandatperiod vi undersökt. Endast det tyska vänsterpartiet (*Die Linke*) ansågs därmed vara EU-kritiskt under den aktuella perioden. Även i Europaparlamentet står de etablerade partigrupperna för merparten (72,3 procent) av all opposition och liknar i det avseendet den tyska förbundsdagen.



**FIGUR 5: ANDELEN UTTALANDEN I PLENUM SOM GER UTTRYCK FÖR OPPOSITION RESPEKTIVE STÖD OCH ÖVRIGT, I SEX PARLAMENT, FÖRDELAT PÅ EU-KRITISKA OCH MAINSTREAM-PARTIER (%)**

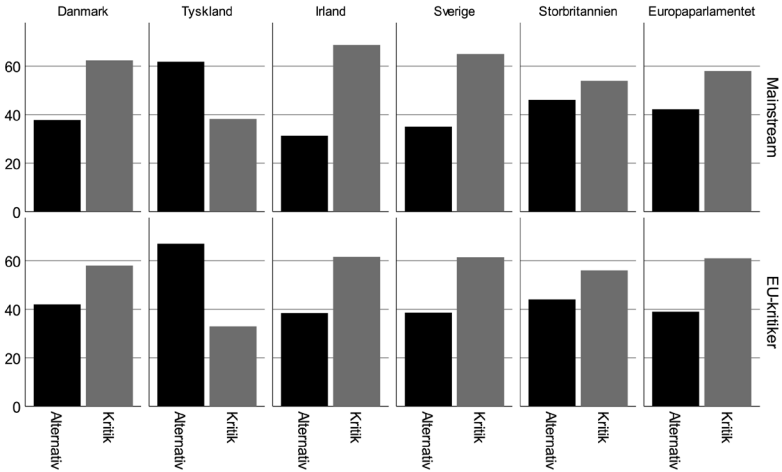
KÄLLA: OPPOSITIONSDATABASEN 2021.

ANMÄRKNING: INKLUDERAR SAMTLIGA UTTALANDEN, N= 4591, VARAV OPPOSITION N=2321 OCH STÖD/ÖVRIGT N=2270.

Men även om det är de EU-skeptiska partierna som i stor utsträckning står för oppositionen i EU-politiken ser vi att de etablerade partierna faktiskt uttrycker oenighet med regeringen och EU:s institutioner i högre grad än vad kartellpartiteorin förutspår. I genomsnitt står etablerade partier för nästan hälften av all opposition i de sex undersökta parlamenten, 49,7 procent. I Sverige kan vi till exempel notera att Socialdemokraterna var det enskilda parti som levererade mest opposition i riksdagen under den här aktuella perioden 2010–2014 då Sverige leddes av en alliansregering. Det är också värt att notera att till och med etablerade partier som ingår i regeringen ibland uttrycker opposition. I den svenska riksdagen ser vi att företrädare för samtliga regeringspartier, om än i mycket begränsad omfattning, uttrycker opposition under riksdagens plenumdebatter. Detta hänger ihop med EU-politikens särskilda karaktär där det som debatteras i kammaren dels är förslag till EU-lagstiftning som presenterats av EU-kommissionen, dels är regeringens förhandlingsposition i anslutning till dessa ärenden. Vanligen uppträder regeringen som företrädare för en förhandlingsposition som är förankrad bland en majoritet av EU:s medlemsländer och som i huvudsak är positivt inställd till det aktuella lagstiftningsförslaget. Men det händer också att regeringen intar en kritisk hållning till kommissionens förslag och uttrycker denna oenighet under plenumdebatterna. Ett uttryck för oenighet inom EU-politiken kan därmed vara riktad mot antingen regeringen, EU:s institutioner eller regeringen och EU gemensamt – där det senare sker när regeringen uppträder som språkrör för en gemensam EU-linje.

Låt oss nu se till oppositionens form och fråga om det finns någon skillnad mellan de båda typerna av partier vad gäller om oppositionen uttrycks som kritik eller alternativ. På en aggregerad nivå, när vi betraktar alla de sex parlamenten samlat, finner vi inte någon större skillnad mellan den form som oppositionen tar sig när den uttrycks av företrädare för EU-skeptiska, respektive etablerade partier. Något mer än hälften (56,9 procent) av alla oppositionsytranden rymmer kritik och skillnaderna mellan EU-skeptiska partier (57,5 procent) och etablerade partier (56,2 procent) är mycket små. Det finns med andra ord inte någon generell skillnad i oppositionellt beteende så

att etablerade partier är mer ”konstruktiva” i bemärkelsen att deras opposition oftare kommer till uttryck i form av alternativ snarare än kritik.



FIGUR 6: ANDELEN OPPOSITIONSUTTALANDEN I PLENUM SOM INNEHÅLLER ALTERNATIV RESPEKTIVE KRITIK, I SEX PARLAMENT, FÖRDELAT PÅ EU-KRITISKA OCH MAINSTREAM-PARTIER (%)

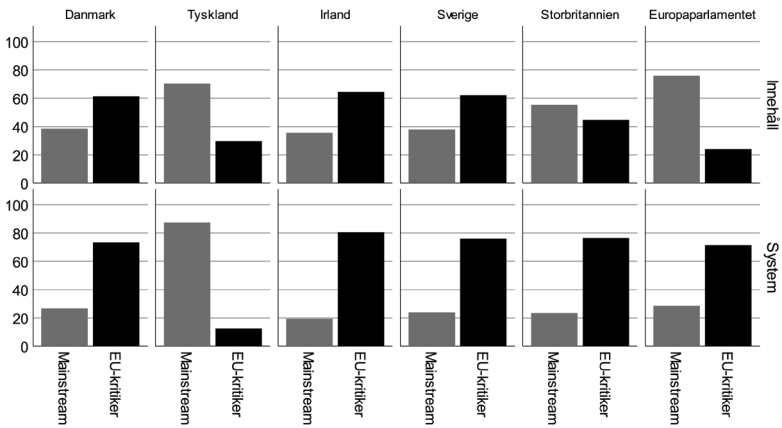
KÄLLA: OPPOSITIONSDATABASEN 2021.

ANMÄRKNING: INKLUDERAR ENDAST OPPOSITIONSUTTALANDEN, N= 2321.

Samtidigt visar figur 6 tydligt att det finns intressanta skillnader mellan de sex parlamenten vad gäller oppositionens form när vi jämför de båda typerna av partier. I tre av parlamenten – det danska, det svenska och det irländska – ser vi att båda typerna av partier till övervägande delen uttrycker opposition i form av kritik. I det brittiska parlamentet och i Europaparlamentet är skillnaden mellan opposition i form av kritik respektive alternativ avsevärt mindre för de etablerade partierna, medan oppositionsmönstren i den tyska förbundsdagen avviker kraftigt: här ser vi att alternativ snarare än kritik är den dominerande formen av opposition.

Om vi slutligen vänder blicken mot vad oppositionen riktar sig emot så ser vi att detta är en tydlig vattendelare mellan EU-skeptiska

och etablerade partier. Som framgår av figur 7 så är bilden relativt splittrad när det gäller policyopposition: i tre parlament står de etablerade partierna för merparten av all opposition riktad mot innehållet, medan det omvända förhållandet gäller i övriga parlament. Vad gäller den systemkritiska oppositionen så ser vi att det i fem av sex parlament, Tyskland undantaget, är EU-skeptiska partier som står för merparten (72,0 procent) av denna. Som väntat är det alltså de EU-skeptiska partierna som i stor utsträckning driver den opposition som riktas mot EU som politiskt system, medan fördelningen vad gäller klassisk opposition riktad mot politikens innehåll är tämligen jämnt fördelad. Vi kan också notera att vi här finner stora skillnader mellan



FIGUR 7: ANDELEN OPPOSITIONSUTTALANDEN I PLENUM SOM RIKTAS MOT INNEHÅLLET RESPEKTIVE SYSTEMET, I SEX PARLAMENT, FÖRDELAT PÅ EU-KRITISKA OCH MAINSTREAM-PARTIER (%)

KÄLLA: OPPOSITIONSDATABASEN 2021.

ANMÄRKNING: INKLUDERAR ENDAST OPPOSITIONSUTTALANDEN, N = 2121.

de sex parlamenten. I Danmark, Irland och Sverige ser vi snarlika oppositionsmönster: de EU-skeptiska partierna står för en tydlig majoritet av all policyopposition (runt 60 procent) medan deras andel av oppositionen gentemot systemet varierar mellan cirka 75 och 80 procent. I det brittiska parlamentet står de etablerade partierna för en

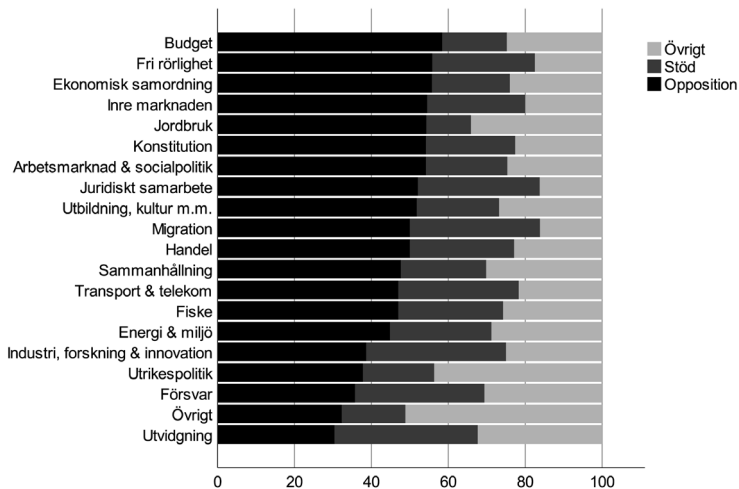
knapp majoritet av den klassiska oppositionen (55 procent) medan EU-kritikerna står för hela 76,6 procent av den systemkritiska oppositionen. I Europaparlamentet är samma mönster än mer tydligt; de etablerade partierna dominerar den klassiska oppositionen (75,9 procent) medan EU-kritikerna står för en överväldigande majoritet av systemoppositionen (71,4 procent). Det parlament som avviker mest är återigen det tyska där de etablerade partierna står för 70,3 procent av all klassisk opposition och i än högre utsträckning dominerar andelen inlägg som uttrycker kritik riktad mot EU:s politiska system (87,5 procent).

Sammanfattningsvis kan vi dra några distinkta slutsatser vad gäller den partipolitiska dimensionen av oppositionellt beteende i de sex parlament som vi studerat. För det första ser vi att de EU-skeptiska partierna står för en stor andel av all opposition inom EU-politiken. Av det totala antalet oppositionsytringar i materialet står EU-skeptiska partier för lite mer än hälften av dessa. Vi ska då ha i åtanke att dessa partier i genomsnitt endast har 21,3 procent av platserna i de fem nationella parlamenten, samt att EU-kritiska partigrupper under perioden 2009–2014 hade 16,4 procent av platserna i Europaparlamentet. Vi kan med andra ord konstatera att EU-skeptiska partiföreträdare ”överpresterar” när det kommer till oppositionellt beteende inom EU-politiken. För det andra ser vi inte några belägg för att det råder borgfred inom EU-politiken på det sätt som tidigare regeringschefer vittnat om, och som vi hade kunnat förvänta utifrån kartellpartiteorin. Tvärtom ser vi att även etablerade partier uttrycker opposition och särskilt så när det gäller politikens innehåll. För det tredje ser vi att den systemkritiska oppositionen i stor utsträckning levereras av EU-skeptiska partier, med undantag för det tyska parlamentet. Samtidigt är det viktigt att notera att den klassiska oppositionen riktad mot politikens innehåll dominerar stort även bland EU-skeptiska partier. Av den totala mängden oppositionsytringar som EU-skeptiska partier levererat är det ungefär sex gånger fler som riktar sig mot politikens innehåll snarare än EU:s politiska system.

## Är opposition koncentrerad till vissa politikområden?

Som ett sista led i vår undersökning kring parlamentet som arena för opposition i EU-politiken frågar vi oss om det finns några distinkta skillnader mellan politikområden vad gäller förekomsten av opposition. Är oppositionen koncentrerad till ett fåtal särskilt omstridda EU-frågor, eller är det snarare så att oppositionsytringar är jämnt fördelade över alla de politikområden inom vilka EU fattar beslut?

Figur 8 visar hur andelen oppositionsuttalanden fördelar sig över politikområden i relation till inlägg som innehåller stöd respektive övriga uttalanden i samtliga sex parlament. Våra data visar för det första att det finns en avsevärd skillnad mellan de politikområden som rymmer den största (58,4 procent) respektive den minsta (30,4 procent) andelen oppositionsytringar. Samtidigt är det inte så att oppositionen är koncentrerad till några få särskilt konfliktfyllda po-



**FIGUR 8: ANDELEN UTTALANDEN I PLENUM SOM GER UTTRYCK FÖR OPPOSITION, STÖD RESPEKTIVE ÖVRIGT, PER POLITIKOMRÅDE, I SEX PARLAMENT (%)**

KÄLLA: OPPOSITIONSDATABASEN 2021.

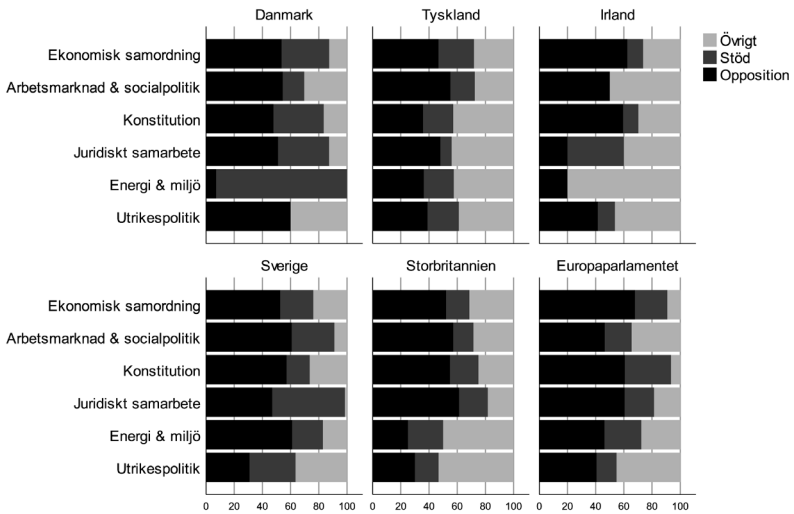
ANMÄRKNING: INKLUDERAR SAMTLIGA UTTALANDEN, N= 4737.



litikområden. Som figuren visar är det snarare en gradvis avtagande andel opposition när vi rör oss från det område där vi finner högst (budget) till det område där vi finner lägst (utvidgning) andel opposition. För det tredje kan vi slå fast att oppositionen på intet sätt är koncentrerad till mindre betydelsefulla politikområden. Tvärtom ser vi ett antal ”tunga” politikområden, som budget, fri rörlighet, ekonomisk samordning och inre marknaden, i toppen av vår rangordnade lista.

Hur skiljer sig då fördelningen av opposition över politikområden i våra sex parlament? Av figur 9 nedan framgår att det finns intressanta skillnader mellan parlamenten när vi ser till vilken andel opposition som förekommer inom olika politikområden. Vi har här valt att visa andelen opposition för sex centrala politikområden: ekonomisk samordning, arbetsmarknad & socialpolitik, konstitutionella frågor, juridiskt samarbete, energi & miljö, samt utrikespolitik. Det område som har högst andel uttalanden som ger uttryck för opposition är ekonomisk samordning (55,7 procent), vilket ter sig föga överraskande mot bakgrund av den tidsperiod vi studerar. EU-samarbetet präglades under den här studerade perioden av eurokrisen och hur den skulle hanteras. Frågan var dock mer kontroversiell i vissa parlament – allra mest i Europaparlamentet, där 67,8 procent av alla uttalanden inom området gav uttryck för opposition – men betydligt mindre kontroversiell i andra parlament – främst i den tyska förbundsdagen där andel oppositionsuttalanden uppgick till 46,6 procent. Tre andra politikområden har också en sammanlagd andel oppositionsuttalanden som ligger strax över 50 procent: arbetsmarknad & socialpolitik, konstitutionella frågor och juridiskt samarbete. Högst andel oppositionsuttalanden finner vi i arbetsmarknads- och socialpolitiska frågor i Sverige (60,7 procent), i konstitutionella frågor i Europaparlamentet (60,7 procent) och gällande juridiskt samarbete i Storbritannien (61,2 procent). Inom energi- och miljöpolitiken och utrikespolitiken är konfliktnivån lägre. Mest omstridd är miljö- och energipolitiken i Sverige (61,0 procent oppositionsuttalanden) medan Danmark är det land där utrikespolitiken rymmer störst andel oppositionsuttalanden (60,0 procent).

Sammanfattningsvis ser vi att det finns avsevärda skillnader mel-



**FIGUR 9 ANDELEN UTTALANDEN I PLENUM SOM GER UTTRYCK FÖR OPPOSITION, STÖD RESPEKTIVE ÖVRIGT, INOM SEX POLITIKOMRÅDEN I SEX PARLAMENT (%)**

KÄLLA: OPPOSITIONSDATABASEN 2021.

ANMÄRKNING: INKLUDERAR SAMTLIGA UTTALANDEN, N= 4737.

lan politikområden när det gäller förekomst av opposition. Mellan de politikområden där andelen opposition är högst (budget) respektive lägst (utvidgning) skiljer det nästan 30 procentenheter. Samtidigt är det tydligt att oppositionen inom EU-politiken i våra sex parlament inte är koncentrerad till ett fåtal särskilt omstridda frågor då vi finner minst 50 procent oppositionsytringar i elva av tjugo politikområden. Vi noterar också stora skillnader mellan de sex parlamenten vad gäller vilka politikområden som är mest konfliktfyllda. En politisk fråga som i ett parlament genererar mycket opposition är inte alls omstridd i ett annat, och tvärtom. För att förstå de oppositionsmönster som finns inom EU-politiken behöver vi alltså förstå existerande konfliktlinjer i respektive parlament, snarare än att söka identifiera särskilt omstridda politikområden.

## Den isolerade konfliktzonen

Peter Mair hävdade för snart femton år sedan att EU som organisation kännetecknas av en närmast total avsaknad av politisk opposition. Framförallt saknades, enligt Mair, en parlamentarisk arena för politisk opposition inom EU-politiken. Ett sådant underskott på opposition, menade Mair, för med sig betydande risker för EU som politiskt projekt eftersom väljare som inte ser några reella alternativ i politiken har en benägenhet att vända sig mot det politiska systemet i sig. Huvudresultatet av vår undersökning visar, dess bättre, att Mairs tes inte har något stöd. Det finns en livskraftig opposition inom EU-politiken och den är i huvudsak inriktad mot politikens innehåll. Parlamentet är i långt högre grad präglad av konflikt än samsyn. Visserligen ser vi en avsevärd variation mellan våra sex parlament men i samtliga fall ser vi att andelen oppositionsytringar är långt större än andelen inlägg som ger stöd åt regeringens och EU-institutionernas politik. Det är också värt att notera att oppositionen inte enbart stannar vid kritik. Tvärtom är en stor andel av oppositionsytringarna till formen sådana att de presenterar alternativ och pekar ut en annan färdriktning för EU-politiken.

Problemet ur ett demokratiskt perspektiv är emellertid att den opposition som faktiskt finns i parlamentet i begränsad utsträckning tycks nå ut till väljarna. Om de etablerade partierna inte presenterar tydliga förslag och en alternativ politik när de möter väljarna inför val till nationella parlament och Europaparlamentet så hjälper det inte att parlamentet faktiskt är en arena där vi ser en livskraftig opposition. Om oppositionen tenderar att stanna innanför parlamentets väggar och inte når ut till väljarna så måste vi kanske medge att det trots allt ligger något i Peter Mairs farhågor. Vi har sett att parlamentet inte är ett ödeland vad gäller opposition i EU-politiken, men om det istället reduceras till en *isolerad konfliktzon* så riskerar vi likväl att få en utveckling där väljare som inte ser några reella alternativ i EU-politiken vänder sig mot EU som politiskt system. I värsta fall kan en sådan misstro i förlängningen leda till en legitimitetskris, inte bara för EU utan också för medlemsstaternas demokratiska system.

Det naturliga sättet för partierna att nå fram till väljarna vore

givetvis att ge uttryck för opposition när man möter dem inför val till det nationella parlamentet och Europaparlamentet. Tyvärr visar forskningen att partierna hittills i stor utsträckning varit obenägna att nyttja den möjligheten. Valen till Europaparlamentet har sedan lång tid kommit att karaktäriseras som ”andra rangens val”. Karlheinz Reif och Hermann Schmitt lanserade för drygt fyra decennier sedan denna teori som i hög utsträckning handlar om att förklara väljarbeteende och hur det avviker vid ett andra rangens val, jämfört med nationella val där regeringsmakten står på spel. Men grundbulten i teorin om andra rangens val är helt enkelt att alla centrala aktörer – partier, väljare och media – bryr sig mindre om andra rangens val, som Europaparlamentsvalet, och att detta också får konsekvenser för hur partierna agerar. En sådan konsekvens är att nationella frågor snarare än EU-politik i hög grad dominerar dagordningen inför val till Europaparlamentet. En välvillig tolkning är att partierna gör kalkylen att väljarna är ointresserade av EU-politiken, en annan är att de medvetet undviker att konkurrera på detta område. Oavsett vilket så befästs intrycket av valen till Europaparlamentet som mindre betydelsefulla.

Över tid har en viss förändring skett men analyser av det senaste valet till Europaparlamentet 2019 tyder på att teorin om andra rangens val fortsatt har hög förklaringskraft i många medlemsländer. Intressant nog var Sverige ett land där vi 2019 såg vissa tecken på en försvagning av valet till Europaparlamentet som ett andra rangens val, framförallt i det att valdeltagandet steg. Men samtidigt var det tydligt att nationell politik snarare än EU-frågor dominerade valkampanjen, och intrycket kvarstår att partierna väljer att inte torgföra sina meningsskiljaktigheter rörande EU-frågor när de möter väljarna. Den opposition som bevisligen finns i såväl Europaparlamentet som i det nationella parlamentet blir inte tydliggjord för väljarna och därmed får de inte möjlighet att ta ställning till alternativa program och förslag rörande hur EU-politiken bör utformas.

Dessvärre är det inte bättre beställt med partiernas besked i EU-frågor i parlamentsvalen på nationell nivå; även i dessa första rangens val spelar EU-frågorna en undanskymd roll. Inför det senaste riksdagsvalet 2018 gjorde statsvetare vid centrum för Europaforskning i

Lund en undersökning av vilka besked de svenska partierna lämnar till väljarna i anslutning till 52 frågor där den tillträdande regeringen skulle komma att fatta beslut. Resultatet var lika talande som nedslående. Partierna lämnade med något enstaka undantag inga specifika besked överhuvudtaget om hur man ställde sig till dessa frågor. Återigen blir det tydligt att den opposition som återfinns i parlamentet inte förs ut till väljarna när partierna presenterar hur de vill bedriva politik om de hamnar i regeringsställning. Så trots att parlamentet rymmer en livaktig opposition inom EU-politiken finns här ett uppenbart demokratiskt problem. Så länge den isolerade konfliktzonen består kommer väljarna i praktiken sakna möjligheter att påverka EU-politikens inriktning genom att rösta i valen till nationella parlament och Europaparlamentet.

## Vägen framåt - institutionella reformer eller demokratiskt ledarskap?

Denna studie har tydligt visat att parlamentet som arena för opposition i EU-politiken bör karaktäriseras som en konfliktzon snarare än ett ödeland. Dessvärre förefaller det som om de politiska skiljelinjer som existerar har svårt att nå ut till väljarna. Därmed kan vi inte heller avskrika den hotande konsekvensen av ett underskott av opposition: att väljare som tycker sig sakna alternativ vänder sig emot det politiska systemet. Vilka möjligheter står då till buds för att lösa det demokratiproblem som vi finner med tanke på att väljarna inte får möta den opposition som trots allt finns inom EU-politiken? Vilka vägar framåt finns om vi vill verka för att den europeiska integrationen demokratiseras, i bemärkelsen att politiska skiljelinjer och alternativ synliggörs så att väljarna i praktiken kan påverka EU-politikens inriktning? Om vi här och nu ska göra ett inspel inom ramen för den framtidskonferens som pågår och som ska avslutas i april 2022, så menar vi att det finns tre tänkbara handlingslinjer i anslutning till denna problematik.

Som temat för denna volym påminner oss om är en tänkbar utvecklingslinje att EU reformeras i federal riktning. En första tänkbar

lösning på den problematik som detta kapitel har lyft är följdriktigt att stärka de överstatliga inslagen i det europeiska samarbetet och låta maktförhållanden i Europaparlamentet bli avgörande för vilken kommission som tillträder och vilken politik som förs inom EU. En sådan parlamentarisering av EU skulle förutsätta både att kommissionens ordförande utses genom valen till Europaparlamentet och att kommissionen i praktiken sätter dagordningen för EU-samarbetet. Det skulle skapa möjligheter för Europaparlamentet att bli en fungerande arena för politisk opposition. Genom att valen till Europaparlamentet då skulle gälla "regeringsmakten" skulle dessa inte längre vara av andra rangen. Föresättningar ges då för att väljarna ska få konkreta besked kring EU-politiken och ges möjlighet att ta ställning till alternativa program och förslag. Detta är en strategi för att, en gång för alla, *avveckla* underskottet av opposition i EU-politiken. Det innebär inte en omvandling av EU till en federation – makten över unionens kompetenser skulle fortsatt vila hos medlemsländerna – men det vore ett led i en federalisering av EU-samarbetet.

Den andra vägen framåt tar sikte på att *desarmera* sprängkraften i underskottet av opposition i EU-politiken, snarare än att *avveckla* det. Detta förutsätter att så mycket beslutskompetens som möjligt återförs till de nationella parlamenten så att underskottet av opposition inom EU-politiken blir mindre av ett demokratiskt problem. Om EU får mindre inflytande över framförallt viktiga politiska frågor så kommer inte underskottet av opposition längre att utgöra ett allvarligt demokratiskt problem. Därmed minskar risken för att det uppstår en legitimitetskris till följd av att väljare som saknar reella valmöjligheter vänder sig emot det politiska systemet.

Fördelen med dessa båda lösningar – *parlamentarisering* respektive *åternationalisering* – är att de ur ett författningpolitiskt perspektiv är tilltalande då de representerar två distinkta och konstitutionellt renläriga förslag. Antingen utvecklas EU i federal riktning eller så återgår unionen till att bli en distinkt mellanstatlig organisation. Problemet med dessa institutionella alexanderhugg är att de saknar all politisk realism. Den politiska utvecklingen inom EU under senare år har ju gått i motsatt riktning till den utveckling som dessa lösningar förespråkar. Å ena sidan har mer kompetens förts över till EU genom

stabilitets- och tillväxtpakten, planeringsterminen och bankunionen. Å den andra har parlamentets ställning försvagats – dels genom att man som institution har begränsat inflytande över det fördjupade finanspolitiska samarbetet som utvecklades efter eurokrisen, dels genom att det så kallade spetskandidatsystemet, där utfallet i Europaparlamentsvalet blir avgörande för vem som blir kommissionens nye ordförande, har rullats tillbaka. Åtminstone på kort och medellång sikt är det högst osannolikt att EU antingen kommer att parlamentariseras eller återgå till att bli en mellanstatlig organisation med begränsade kompetenser. Som underlag för seminariediskussioner är dessa båda alternativ stimulerande, men om vi ska tala om en realistisk lösning på problemet med en opposition som inte når fram till väljarna så får vi vända blicken åt annat håll.

Bidragen i denna volym diskuterar olika aspekter av den grundläggande frågan om i vilken riktning den europeiska integrationen utvecklas. Vårt bidrag har belyst den representativa demokratins ställning i EU genom att fokusera på parlamentet som en arena för politisk opposition. De goda nyheterna är att det finns gott om opposition, de dåliga nyheterna är att denna i begränsad omfattning når fram till unionens medborgare. Så hur bör detta problem hanteras? Vi menar att vägen framåt inte står att finna i institutionella reformer. Med nuvarande regelverk är vägen mot avgörande fördragsändringar i praktiken stängd. Vi kommer inte att se något stort språng mot ett federalt EU. Vi får hanka oss fram med det institutionella ramverk vi har och de parlamentariska arenor som existerar. Och kanske vore det bra för EU som politiskt system om man övergav det ständiga sökandet efter institutionella reformer som lösningen på varje problem.

När Benjamin Franklin lämnade författningskonventet i Philadelphia den 17 september 1787 fick han frågan vilket styrelseskick som nu hade etablerats. Franklin svarande: ”en republik, om ni kan behålla den”. Med andra ord: Författningen var skriven och det institutionella regelverket på plats, men nu började den verkliga utmaningen – att vårda de politiska institutionerna och ta det politiska ansvar som fordrades för att upprätthålla en fungerande demokratisk republik. På motsvarande sätt menar vi att nyckeln till att få till stånd en fungerande arena för politisk opposition är att de etablerade par-

tierna tar sitt ansvar och i mötet med unionens medborgare bekänner färg i EU-politiken. Annorlunda uttryckt: opposition i EU-politiken kan inte överlåtas enbart till de EU-skeptiska partierna. De partier som gör anspråk på regeringsmakten måste ta sitt ansvar och inför väljarna synliggöra de skiljelinjer som finns i EU-frågor och tydligt redovisa den politik som man går till val på – oavsett om det gäller val till Europaparlamentet eller de nationella parlamenten. Det duger inte att hänvisa till att väljarna inte intresserar sig för EU-frågor eller har svårt att sätta sig in i hur EU-samarbetet med sin speciella blandning av överstatligt och mellanstatligt beslutsfattande fungerar. Partierna måste axla ett *demokratiskt ledarskap* genom att föra EU-politiken ut ur den isolerade konfliktzonen och låta den ta den plats den förtjänar i valrörelser och den offentliga debatten. Endast så kan vi uppnå den tredje milstolpen på vägen mot en fungerande representativ demokrati inom EU. Som väljare bör vi kunna förvänta oss att de politiska partierna axlar ett sådant demokratiskt ledarskap, och vi bör inte nöja oss med något mindre.

## Källor och litteratur

En bra introduktion till diskussionen om den representativa demokratis ställning och framtid inom EU återfinns i Torbjörn Bergmans och Magnus Blomgrens kapitel ”EU-hybriden och den representativa demokratin – Positioner och framtidsperspektiv” i *Europaperspektiv 2019* (Stockholm: Santérus förlag).

Den som vill fördjupa sig i den klassiska litteraturen om politisk opposition kan gå till Otto Kirchheimers ”The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes” (*Social Research* 24:1, 1957), samt Robert Dahls redigerade volym *Political Opposition in Western Democracies* (New Haven: Yale University Press) publicerad 1966. För en översikt över aktuell forskning kring politisk opposition se Christer Karlssons och Thomas Perssons artikel ”Comparing oppositional behaviour in European Union affairs: empirical evidence from European affairs committees in six member states” (*West European Politics*, 45: 1, 2022).

Peter Mair är kanske den enskilda forskare som skrivit mest och



med störst kraft om opposition inom EU-politiken. Den intresserade kan läsa hans artikel "Political Opposition and the European Union" (*Government and Opposition* 42:1, 2007), och boken *Ruling the Void* (London: Verso Books) från 2013 där han mer utförligt utvecklar sin syn på EU-politiken som präglad av ett underskott på politisk opposition. Den motsatta uppfattningen i debatten om i vilken utsträckning EU-politiken präglas av konflikt och opposition företräds kanske allra tydligast av Lisbeth Hooghe och Gary Marks. Se till exempel deras artikel "A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus" (*British Journal of Political Science* 39:1, 2009). En likartad grundsyn genomsyrar boken *Politicising Europe* (Cambridge: Cambridge University Press) från 2016 skriven av Swen Hutter, Edgar Grande och Hanspeter Kriesi.

Kartellpartiteorin presenterades av Richard S. Katz och Peter Mair i "Changing Models of Party Organizations and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party" (*Party Politics* 1:1, 1995), och utvecklades av samma forskare i den uppföljande artikeln "The Cartel Party Theory: A Restatement" (*Perspectives on Politics* 7:4, 2009).

Den som vill bekanta sig med teorin om val till Europaparlamentet som andra rangens val ("second order elections") har en omfattande litteratur att tillgå. Teorin lanserades av Karlheinz Reif och Hermann Schmitt i "Nine Second-Order National Elections – a Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results" (*European Journal of Political Research* 8:1, 1980). För aktuella tillämpningar av denna teori, se till exempel: "Still second-order? European elections in the era of populism, extremism, and euroskepticism" (*Politics*, publicerad online 2021) av Piret Ehin och Lisa Talving, och "When do parties put Europe in the centre? Evidence from the 2019 European Parliament election campaign" (*Politics*, publicerad online 2021) av Michaela Maier, Carlos Jalali, Jürgen Maier, Alessandro Nai och Sebastian Stier. För en analys av det svenska valet till Europaparlamentet 2019 rekommenderas rapporten "Europaparlamentsvalet 2019 – Sverige går sin egen väg" (*Sieps: Europapolitisk analys*, 2019) skriven av Linda Berg.

Den som vill veta mer om opposition inom EU-politiken i den svenska riksdagen kan ta del av rapporten "Hur mycket opposition

finns det i svensk EU-politik” (*Sieps: Europapolitisk analys*, 2018) eller artikeln ”Euroscptic Challenger Parties and Political Opposition in European Union Politics: Part of the Problem or Part of the Solution?” (*Scandinavian Political Studies* 42:3/4, 2019), båda författade av Christer Karlsson, Moa Mårtensson och Thomas Persson.

# Den europeiska stabiliseringspolitiken efter coronapandemin

## Mer flexibel integration eller federalism?

av Fredrik N G Andersson och Lars Jonung

Kriser utgör en central drivkraft i det europeiska samarbetet. Vid svåra kriser har samarbetet fördjupats och breddats. Stabiliseringspolitiken, det vill säga penning- och finanspolitiken, är inget undantag. Sedan euron, den gemensamma valutan, infördes den förste januari 1999 har såväl penningpolitiken som finanspolitiken varit föremål för en rad reformer. Dessa har varit påverkade av erfarenheterna och tolkningen av tidigare ekonomiska kriser.

Den Europeiska centralbanken (ECB) har fått ett tydligt mandat för finansiell stabilitet efter den internationella finanskrisen 2008–09 och dess penningpolitiska arsenal har utökats med nya verktyg. När euron infördes var finanspolitiken i huvudsak ett nationellt ansvar. Den internationella finanskrisen och inte minst den efterföljande europeiska skuldskrisen förändrade synen på finanspolitiken. Samordningen och övervakningen stärktes. Integrationen var flexibel i bemärkelsen att alla EU länder inte fullt ut deltog i det tätare samarbetet. Den finanspolitiska integrationen gällde främst euro-länderna. I samband med coronapandemin 2020–21 förstärktes det finanspolitiska samarbetet ytterligare, denna gång i federal riktning. Alla EU-länder kom överens om ett gemensamt återhämtningspaket med transfereringar mellan medlemsländerna och nya befogenheter för EU-kommissionen att ta upp lån och skatter.

Att kriser spelar en viktig roll i utvecklingen av den ekonomiska politiken är inget unikt för EU. Historien är fylld av exempel på kriser som gett upphov till nya vetenskapliga teorier och i förlängningen ny ekonomisk politik. Sett i backspegeln står främst två

kriser ut: den stora depressionen på 1930-talet och stagflationen under 1970–1980-talen. Den stora depressionen banade väg för den keynesianska stabiliseringspolitiken inspirerad av den brittiske ekonomen John Maynard Keynes tankar. I lågkonjunktur bör ekonomin stimuleras och i högkonjunktur bör den stramas åt med hjälp av finanspolitiska utgifts- och skatteändringar. Oljeprischockerna under 1970-talet bidrog till ett nytt fenomen, stagflation, det vill säga en process med samtidigt hög inflation och hög arbetslöshet, något som inte kunde inträffa enligt de då dominerande keynesianska teorierna. Detta bidrog till ett nytt paradigmskifte som flyttade ansvaret för stabiliseringspolitiken från regeringar och parlament till politiskt självständiga centralbanker.

Det var i denna miljö som den europeiska valutaunionen bildades under 1990-talets andra hälft. ECB gjordes politiskt självständig och räknas i början av 2020-talet som kanske den mest självständiga centralbanken i världen. Prisstabilitet blev huvudmålet för penningpolitiken och skrevs in i Maastrichtfördraget från 1992. Finanspolitikens krympta roll i stabiliseringspolitiken under denna epok illustreras av att den förblev en decentraliserad nationell kompetens utan större inblandning från EU.

Sedan dess har detta ramverk mött tre kriser som gradvis förändrat synen på stabiliseringspolitiken, inte minst på finanspolitiken. Såväl den akademiska som den politiska debatten har åter betonat finanspolitiken som ett betydelsefullt verktyg för att bekämpa större kriser. Uppdelningen av stabiliseringspolitiken med en gemensam penningpolitik och en nationell finanspolitik inom euroområdet har ifrågasatts allt mer. Liksom vid tidigare större kriser har det stabiliseringspolitiska ramverket som en gång sågs som en självklarhet kommit under allt större press.

I detta kapitel diskuterar vi vad vägen mot ökad finanspolitisk federalism betyder för EU och vilka alternativ som finns. Vi inleder med att diskutera krisernas roll som politisk drivkraft. Därefter studerar vi i detalj hur kriser har påverkat stabiliseringspolitiken i EU. Vi avslutar med att diskutera vad de senaste stegen mot ökad federalism betyder för EU och om detta är en önskvärd väg för framtidens stabiliseringspolitik i Europa.

## Kriser och stabiliseringspolitiken

Målet för stabiliseringspolitiken, det vill säga för finans- och penningpolitiken, är att styra den totala efterfrågan i samhällsekonomin så att konjunktursvängningarna dämpas och uppkomsten av kriser motverkas. Planeringshorisonten för stabiliseringspolitiken gäller den korta sikten, ofta definierad som konjunkturen, det vill säga de kommande tre till fem åren. Stabiliseringspolitiken beskrivs ibland som konjunkturpolitik eller efterfrågepolitik – till skillnad från utbudspolitik som är inriktad på att påverka den långsiktiga tillväxten i samhällsekonomin, det vill säga utvecklingen bortom konjunkturcykeln.

I praktiken har det visat sig svårt att stabilisera samhällsekonomin efter det recept som traditionell nationalekonomisk teori föreskriver. Många gånger har stabiliseringspolitiken bidragit till att förstärka i stället för att dämpa konjunktursvängningarna. I vissa fall har den till och med skapat djupa kriser. Oavsett krisens ursprung innebär en större nedgång i ekonomin ett misslyckande för stabiliseringspolitiken.

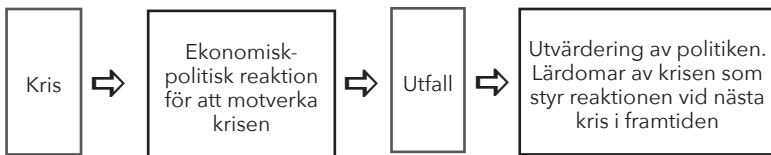
Kriser följs därför ofta av en livlig debatt kring hur stabiliseringspolitiken bör utformas för att motverka framtida kriser. Då skapas ett tillfälle för nya tankar och teorier rörande stabiliseringspolitiken att få genomslag både inom akademien och politiken. Nobelpristagaren Milton Friedman uttryckte det 1982 på följande sätt ”enbart en kris – faktisk eller upplevd – leder till verklig förändring. När krisen inträffar beror de åtgärder som vidtas på de idéer som finns lätt tillgängliga”.

Ofta räcker det dock inte med en kris för att skapa en större förändring i stabiliseringspolitiken. Enligt de brittiska forskarna Michael Jacobs och Laurie Laybourne-Langton kräver en större förändring i synen på stabiliseringspolitiken att ekonomer vid universitetet och politiker i regeringsställning går i takt med varandra samt att det finns ett stödjande nätverk av tankesmedjor och intresseorganisationer som hjälper till att driva på förändringen. En kris är i sig inte en tillräcklig förutsättning för att leda till en förändring i stabiliseringspolitiken, men den är ofta en nödvändig förutsättning.

Figur 1 illustrerar dynamiken mellan ekonomiska kriser och stabi-

liseringspolitiken. När en kris inträffar, triggar detta en ekonomisk-politisk reaktion för att motverka krisen. Krispolitiken utformas med hjälp av den rådande synen på hur stabiliseringspolitiken bör bedrivas. Den bygger i sin tur på tidigare lärdomar av krisbekämpning. Krispolitiken leder med tiden till ett visst ekonomiskt utfall. Efterhand som krisen klingar av utvärderas krispolitiken av forskare. Denna granskning leder fram till slutsatser och lärdomar vilka sedan ligger till grund för framtidens stabiliseringspolitik – på gott eller ont. Det finns inget som säger att lärdomarna av en kris leder fram till en ny bättre stabiliseringspolitik. En kris kan mycket väl leda fram till reformer som leder till nya kriser i framtiden.

De stora krisernas inverkan på stabiliseringspolitiken är uppenbar, men även många små kriser kan ha en liknande effekt som en stor kris. Såväl en stor kris som många små kan alltså leda fram till signifikanta förändringar i stabiliseringspolitikens mål, medel och institutioner.



FIGUR 1: KRISER OCH FÖRÄNDRINGAR I STABILISERINGSPOLITIKEN. EN SCHEMATISK BILD.

## Stabiliseringspolitiken i den Europeiska unionen

När euron infördes i elva länder den förste januari 1999 blev det startskottet för EU:s gemensamma stabiliseringspolitik. Även om samtliga EU-länder inte införde den gemensamma valutan, kom euroområdets stabiliseringspolitiska ramverk att stå som modell för alla EU:s medlemsländer. Många av dessa var bundna att följa samma regler för finans- och penningpolitiken som gällde i euroområdet även om de inte var medlemmar av valutaunionen.

Av det ursprungliga ramverket som etablerades 1999 när euron infördes finns stora delar kvar. Dock har det skett en tydlig förskjutning i synen på hur stabiliseringspolitiken bör bedrivas. Tabell 1 illustrerar översiktligt denna utveckling. Perioden från 1999 fram till 2021 har i tabellen delats in i fyra perioder. Övergången från en period till en annan sker i samband med kriser i linje med förloppet som skissas i Figur 1.

Den första perioden inleds med eurons introduktion och avslutas med den internationella finanskrisen 2008–09. Den gemensamma penningpolitiken är inriktad på att upprätthålla prisstabilitet. Finanspolitiken sköts nationellt, baserat på några gemensamma rekommendationer som ska reglera budgetunderskottets och den offentliga skuldens storlek i förhållande till BNP. Den andra perioden börjar med finanskrisen 2008–09 och leder till ökad övervakning och samordning av den nationella finanspolitiken. Den europeiska skuldkrisen 2010–15 utgör inledningen till den tredje fasen. Skuldkrisen driver fram gemensamma stödfonder för att tillfälligt stödja ekonomiskt utsatta länder. Period 2 och 3 är nära relaterade. De kan ses som två delar av samma period. Samtidigt är drivkrafterna bakom de två perioderna delvis olika. Utfallet under period 3 har en större inverkan på den fjärde perioden som har sin början i samband med coronapandemin.

I efterhand kan det vara frestande att se utvecklingen under de senaste 20 åren som deterministisk och förutbestämd. Vid varje större makroekonomisk störning har finanspolitiken tagit ett steg mot en federal fiskal union. Som framkommer av diskussionen var så inte fallet. Rörelsen mot en fiskal union är ett resultat av kriserna och deras konsekvenser.

**TABELL 1: KRISER OCH STABILISERINGSPOLITIKEN I EU UNDER FYRA PERIODER 1999–2021.**

Makroekonomisk störning (1)	Politisk reaktion (2)	Utfall (3)	Utvärdering och politisk förändring (4)
<b>Period 1: Eurons första år (1999–2008)</b>			
Stagflation under 1970-talet.			Gemensam penningpolitik byggd på prisstabilitet genom ECB. Nationell finanspolitik begränsad av gemensamma rekommendationer.
<b>Period 2: Den globala finanskrisen (2008–2010)</b>			
2008-09 Internationell finanskris.	Expansiv penningpolitik. Nationell finanspolitik med begränsad samordning.	Långsam återhämtning. Växande obalanser i euroområdet. Början på skuldkrisen.	Finanspolitiska rekommendationer blir till regler. Ökad samordning av finanspolitiken.
<b>Period 3: Den europeiska skuldkrisen och återhämtningen (2010–2019)</b>			
2010-15 Den europeiska skuldkrisen.	Gemensamma lånegarantier till skuldsatta länder genom EFSF och EFSM, senare ESM. Stödprogram, som inkluderade finanspolitisk åtstramning, till ett antal högt skuldsatta länder. ECB bedriver expansiv penningpolitik för att rädda euron.	Depression i Grekland. Växande offentliga skulder. Hög arbetslöshet.	Lånegarantier och åtstramningar förvärrar skuldproblemen och bidrar till ekonomisk stagnation. ECB:s expansiva politik bidrar till växande finansiella obalanser.
<b>Period 4: Coronapandemin och de första stegen mot gemensam finanspolitik (2020–)</b>			
2020-21 Coronapandemin.	Första stegen mot gemensam finanspolitik (NextGenerationEU). Bidrag till hårt utsatta länder, första steg mot gemensam beskattning och upplåning.	Lågt skuldsatta länder ger stöd åt högt skuldsatta länder.	Framtiden får utvisa vilka lärdomar som dras av penning- och finanspolitiken under pandemin.

ANM. EFSF STÅR FÖR EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FUND, EFSM STÅR FÖR EUROPEAN FINANCIAL STABILITY MECHANISM OCH ESM ÄR EN FÖRKORTNING AV EUROPEAN STABILITY MECHANISM.

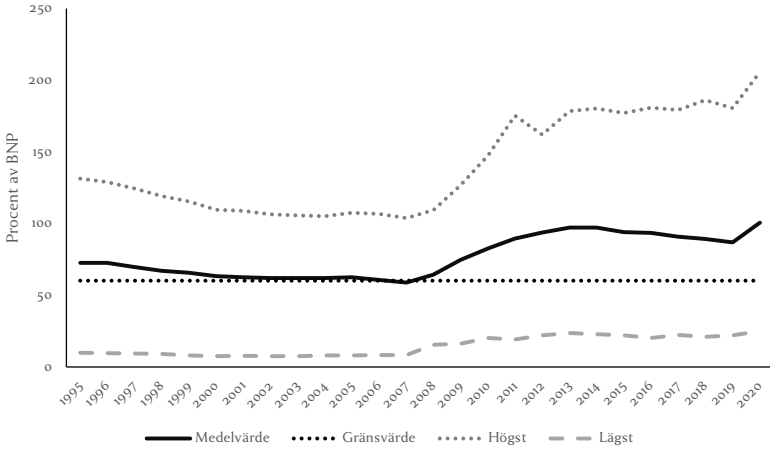


*Period 1. Eurons första år 1999–2008:* Utformningen av euroområdet stabiliseringspolitik har sin grund i de tankar som fick sitt genomslag under 1970- och 1980-talen i västvärlden. När den europeiska valutaunionen bildades 1999 blev därför ECB politiskt självständig med ansvar för valutaunionens gemensamma penningpolitik. Först när prisstabilitet har uppnåtts får centralbanken bidra till den real-ekonomiska utvecklingen och enbart i en sådan omfattning att det inte hotar prisstabiliteten.

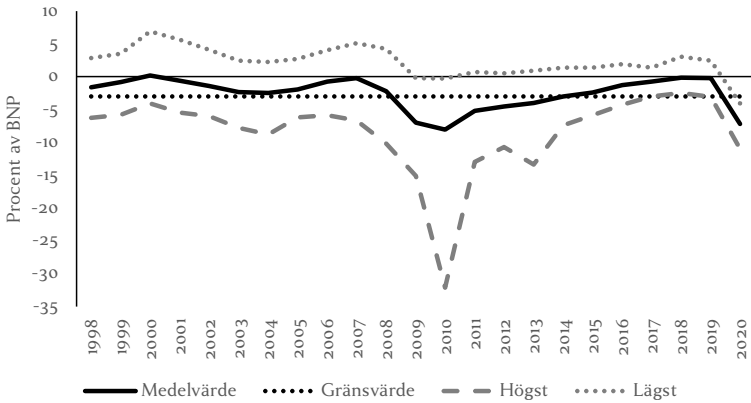
Samtidigt som ansvaret för penningpolitiken centraliserades till ECB, förblev finanspolitiken en nationell kompetens. Ingen federal regering med sin egen budget, belånings- och beskattningsrätt bildades för att bedriva en gemensam finanspolitik. För att undvika att ett enskilt medlemsland skulle hota den ekonomiska stabiliteten i valutaunionen sattes gränsvärden för hur stort budgetunderskottet och den offentliga skulden fick vara. Storleken på dessa reglerades i stabilitets- och tillväxtpakten. I denna förband sig medlemsländerna att hålla budgetunderskottet under 3 procent i relation till BNP per år och begränsa den offentliga skulden till som högst 60 procent i relation till BNP. Vidare åtog sig länderna att på medelfristig sikt (i genomsnitt över konjunkturcykeln) nå balans eller överskott i de offentliga finanserna. Därmed skapades ett utrymme för en aktiv finanspolitik under lågkonjunktur utan att reglerna för budgetunderskottet bryts.

Det visade sig snart att reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten i praktiken inte var bindande. Länder kunde bryta mot reglerna utan någon kännbar bestraffning. Av de ursprungliga 12 euroländerna (de 11 som införde euron 1999 samt Grekland som följde efter 2001) var det enbart fem länder som klarade målet för den offentliga skulden när euron infördes (Irland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Finland). Övriga länder hade en för hög skuldkvot. Som framgår av Figur 2 understeg den genomsnittliga offentliga skulden gränsvärdet endast en gång under perioden 1995–2020 nämligen år 2007. Den högst uppmätta skulden låg varje år på över 100 procent av BNP.

Data över budgetunderskottet uppvisar en liknande bild, se Figur 3. Visserligen uppfyllde euroländerna i genomsnitt kraven i stabilitetspakten. Genomsnittet är dock missvisande eftersom en majoritet



FIGUR 2. DEN OFFENTLIGA SKULDEN I RELATION TILL BNP I EURO-OMRÅDET 1995–2020. KÄLLA: EUROSTAT.



FIGUR 3. BUDGETUNDERSKOTTET I RELATION TILL BNP I EUROOMRÅDET 1998–2020. KÄLLA: EUROSTAT.

av länderna bröt mot underskottsregeln någon gång under perioden. Detta gällde även stora ekonomier som Frankrike och Tyskland som överskred gränsvärdet under åren 2002–05/06. Enbart två mindre euroländer, Luxemburg och Finland, uppvisade återkommande större

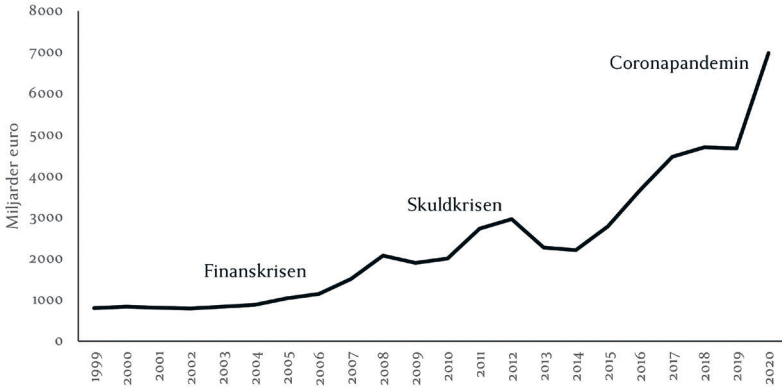
budgetöverskott. Sett till målet om nära balans på medelfristigt sikt var det enbart fyra länder som uppfyllde detta krav: Finland, Irland, Luxemburg och Spanien. I sex av länderna var underskottet i genomsnitt närmare gränsvärdet på tre procent än balansmålet: Frankrike, Tyskland, Grekland, Italien, Portugal och Österrike. Det som ursprungligen var tänkt som en övre gräns för budgetunderskottets storlek blev för många länder ett medelfristigt riktmärke.

Reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten, som redan var svaga, luckrades upp ytterligare i samband med att Frankrike och Tyskland bröt mot underskottsregeln. Genom reformen 2005 gavs länderna större möjlighet att bryta mot 3-procentsregeln under dåliga tider eller då större strukturreformer genomfördes i syfte att stärka den långsiktiga tillväxten. Tyskland kunde därmed motivera att landet avvek från reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten trots att landet varit huvudarkitekten bakom pakten.

Euroområdet mötte sin första stora kris, den internationella finanskrisen 2008–09, med en gemensam penningpolitik med ett lagstadgat prisstabilitetsmål samt en decentraliserad nationell finanspolitik som i många länder var eller hade varit i otakt med föreskrifterna i stabilitets- och tillväxtpakten. Detta kom att påverka utvecklingen under finans- och skuldkriserna.

*Period 2. Den globala finanskrisen 2008–2010:* Euroländerna svarade på finanskrisen i enlighet med det rådande stabiliseringspolitiska receptet. Penningpolitiken stod i centrum. ECB sänkte styrräntan från dryga 4 procent till en halv procent under krisen för att mildra effekterna av denna. Affärsbankerna erbjöds likviditet i syfte att stödja det finansiella systemet. ECB:s balansräkning dubblerades från cirka 1 000 miljarder euro till 2 000 miljarder euro, se Figur 4. Storleken på uppgången var exceptionell för den tiden, men den bleknar under den efterföljande skuld- och coronakrisen.

Finanspolitiken blev i genomsnitt expansiv, se Figur 3. Varje land utformade och finansierade sina egna stimulanspaket. Samtidigt arrangerades en viss samordning mellan medlemsländerna genom den så kallade *European Economic Recovery Plan (EERP)*. På grund av krisens djup fick länderna tillfälligt bryta mot underskottsregeln i stabilitets-



**FIGUR 4. ECB:S BALANSRÄKNING 1999–2020. MILJARDER EURO.**

Källa: ECB.

och tillväxtpakten. Kommissionen var dock noga med att påpeka att detta enbart var en temporär företeelse.

En konsekvens av att varje land bedrev sin egen finanspolitik var att storleken på de finanspolitiska åtgärderna varierade kraftigt mellan medlemsländerna. Den samordning som skedde inom EERP utgjorde en mindre del av de totala finanspolitiska stimulanserna. En avgörande faktor för stimulansernas omfattning i de enskilda medlemsländerna var den statsfinansiella situationen när krisen bröt ut. Stimulanserna blev mindre i de länder som behövde dem som mest. Detta bidrog till en ojämn återhämtning efter krisen där gapet mellan ekonomier med låg tillväxt och med hög tillväxt ökade.

Även kostnaden för återfinansiering av banksystemet låg på varje medlemsland. Finanskrisen gav upphov till omfattande kreditförluster vilka hotade den finansiella stabiliteten. Stora räddningsinsatser blev nödvändiga. Enligt skattningar av Luc Laeven och Fabian Valencia uppgick den totala kostnaden för att återfinansiera banksystemet i genomsnitt till 4,8 procent av BNP, en i och för sig begränsad summa. Kostnaden varierade dock från land till land med mellan 0 procent (Finland) och 37,6 procent (Irland) av BNP. Länder som under bankkrisen drabbades hårdast av fallande tillväxt och stigande arbetslöshet hade störst behov av finanspolitiska stimulanser, men mindre finanspolitiskt utrymme för att stimulera ekonomin genom stigande

offentlig skuldsättning på grund av behovet av återfinansiering av banksektorn.

Storleken på återfinansieringsåtgärderna samt de ekonomiska stimulanserna var av samma magnitud i euroområdet som i USA. En viktig skillnad var dock att kostnaderna för stödet till det amerikanska banksystemet bars av den federala regeringen, inte av delstatsregeringarna. Genom att utgifterna för bankkrisen samt för de ekonomiska stimulanserna låg på den federala budgeten kunde USA bibehålla en expansiv finanspolitik under en längre tid.

EU-kommissionen kom tidigt att rekommendera en återgång till reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten. Forskare som Robert Kollman, Beatrice Pataracchia, Rafal Raciborski, Marco Ratto, Werner Roeger och Lukas Vogel och internationella organisationer som Internationella valutafonden hävdar att den ekonomiska återhämtningen blev långsammare i Europa än i USA på grund av att åtstramningen av finanspolitiken påbörjades tidigare i Europa. I många fall var åtstramningen en tvingande nödvändighet eftersom de offentliga finanserna var svaga före krisen.

I kölvattnet av krisen genomfördes en rad reformer 2010–13 såsom förloppet beskrivs i Figur 1. Här är främst två reformpaket av intresse: det så kallade Sexpacket och Fördraget om stabilitet, samordning och styrning. Övervakningen av efterlevnaden av reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten stärktes. Nya regler infördes för när länder fick lov att bryta mot underskottsregeln samt hur snabbt de skulle återgå till reglerna. Utöver den finanspolitiska övervakningen infördes en makroekonomisk övervakningsmekanism för att tidigt identifiera realekonomiska obalanser som på sikt skulle kunna hota den ekonomiska stabiliteten i valutaunionen. Medlemsländerna åtog sig att aktivt arbeta för att stärka valutaunionen genom att förbättra konkurrenskraften, höja sysselsättningen, förstärka de offentliga finanserna och den finansiella stabiliteten. En årlig så kallad planeringstermin infördes 2010 för att förbättra samordningen av finanspolitiken. Finanspolitiken utformades dock även i fortsättning i huvudsak nationellt.

*Period 3. Den europeiska skuldskrisen och återhämtningen 2010–2019:* Den tredje perioden omfattar den europeiska skuldskrisen samt tiden där-

efter fram till coronapandemin. Skuldkrisen hade sitt ursprung i de svaga offentliga finanserna före krisen samt att varje medlemsland hade ansvaret för sin egen finanspolitik. Tabell 2 jämför den offentliga skulden i euroområdet med den federala skulden i USA. Den europeiska skulden inkluderar alla offentliga skulder inklusive regionala och kommunala skulder. Det amerikanska skuldmåttet inkluderar enbart federala skulder, dvs. centralregeringens skulder. De totala amerikanska skulderna är således högre än vad som återges i Tabell 2.

Före skuldkrisen var skuldkvoten knappt 70 procent av BNP såväl i euroområdet som i USA. Under krisen steg skulderna till omkring 90 procent i Europa och 100 procent i USA. Ökningen var alltså snabbare i USA än i Europa. Ändå drabbades flera av euroländerna av en skuldkris, inte USA. Detta berodde på att skulderna i Europa var ojämnt fördelade mellan medlemsländerna. För Luxemburg var skuldkvoten 22 procent jämfört med 160 procent för Grekland.

Finansmarknaderna tappade förtroendet för länder med höga skulder med stigande obligationsräntor som följd. Eftersom dessa länder hade övergett sina nationella valutor för euron hade de inte möjlighet att finansiera budgetunderskotten genom den nationella centralbankens sedelpressar. Det fanns inget annat val än att låna på finansmarknaderna och betala de stigande räntorna. Hela europrojektet kom att ifrågasättas i växande utsträckning.

**TABELL 2: OFFENTLIGA FINANSER I EU OCH USA 2008–2012.**

	Offentlig skuld			Kostnaden för att återfinansiera bankerna (% av BNP) 2008–12
	Nivå (% av BNP)		Förändring (procentenheter)	
	2008	2012	2008–12	
Euroområdet	69,7	90,7	+21,0	4,8
USA	67,4	98,7	+31,3	4,5

Källa: Eurostat, St. Louise Federal Reserve FRED och Laeven och Valencia (2018).

Fem länder drabbades särskilt svårt av skuldkrisen: Grekland, Irland, Italien, Portugal och Spanien. I två av dessa var det huvudsakligen finanskrisen som låg bakom de svaga offentliga finanserna, nämligen Irland och Spanien. De hade haft otur. I samband med introduktionen av euron sjönk räntorna i dessa länder med flera procentenheter när kapital flödade in från andra delar av valutaunionen. Detta bidrog till en bostadsbubbla som sedan kollapsade. När bubblan sprack 2008, växte kreditförlusterna snabbt.

Regeringarna fick träda in. Den irländska offentliga skulden steg från 24 procent i förhållande till BNP 2007 till 120 procent fyra år senare. Spanien upplevde en liknande utveckling under eurons första år, om än i mindre omfattning. Både Irland och Spanien tillhörde de fyra länder som uppvisat en relativt låg offentlig skuld och en budget i nära balans före finanskrisen. Det visar på vikten av att begränsa kreditgivning i ekonomin så att en finanskris inte uppstår. Detta är ett huvudansvar för penningpolitiken.

I Grekland, Italien och Portugal var det inte en bostadsbubbla som låg bakom problemen. Här hade tillväxten varit svag under lång tid på grund av frånvaron av en konstruktiv utbudspolitik. Grekland hade även fuskat med data och underrapporterat storleken på budgetunderskottet och den offentliga skulden. Finansmarknaderna tappade förtroendet för den grekiska regeringen. Räntorna på den offentliga skulden steg från runt fem procent 2009 till knappt 30 procent 2011. Grekland kunde inte hantera sina skulder och vädjade om hjälp från EU och IMF.

Italien och Portugal drabbades av liknande finansieringsproblem som Grekland. För Portugal, som under lång tid haft låg tillväxt och ett försvagat banksystem, blev internationellt stöd aktuellt. Kombinationen av dåliga lån och en strukturellt svag ekonomi fick den offentliga skulden att stiga snabbt från 72 procent 2007 till 129 procent av BNP 2012. Räntorna på statsskulden ökade raskt.

Italien hade liksom Portugal en strukturellt svag ekonomi med fler år av låg tillväxt. Den offentliga skulden var sedan 1980-talet hög. Landet drogs med ett svagt politiskt ledarskap. Skuldnivån sjönk visserligen något mellan 1999 och 2008, men låg fortsatt över 100 procent av BNP. När eurokrisen spred sig genom Europa började

finansmarknaderna tvivla på Italiens förmåga att hantera sina skuldproblem. Berlusconi-regeringen fick avgå och en teknokratisk regering tog över för att lugna marknaderna.

Inledningsvis behandlades den statsfinansiella krisen som ett nationellt problem. Efterhand som krisen spred sig över euroområdet växte insikten att en gemensam lösning var nödvändig. Irland, Portugal och Grekland kunde inte på egen hand finansiera sina skulder. Teoretiskt hade det varit möjligt att låta dessa länder ställa in betalningarna på skulden och gå i statsbankrutt. Det hade dock fått krisen i banksystemet att blossa upp på nytt, inte enbart i de mest skuldyngda länderna utan i större delen av valutaunionen. Euroområdets existens hotades av skuldskrisen.

För att finna en gemensam lösning på krisen skapades i maj 2010 den europeiska stabiliseringsfaciliteten (EFSF) och senare den europeiska stabiliseringsmekanismen (ESM). Med de enskilda medlemsländerna som borgensmän kunde ESM till att börja med låna upp till och med 440 miljarder euro och från 2011 upp till och med 750 miljarder euro för vidare utlåning till enskilda medlemsstater. Stöden var kopplade till kraftiga neddragningar i de offentliga utgifterna samt strukturella reformer för att höja den långsiktiga tillväxten. Utgångspunkten var att länderna skulle få hjälp att tillfälligt ta sig genom krisen mot att de på längre sikt på egen hand skulle återställa den statsfinansiella stabiliteten. Skulderna skulle återbetalas och någon regelrätt transferering mellan medlemsländerna var det inte tal om.

Stödprogrammen visade sig snart bygga på överoptimistiska kalkyler. Som Fredrik N G Andersson beskriver i *Europaperspektiv 2019* var de delvis baserade på en förenklad diagnos av de bakomliggande ekonomiska problemen. Effekten på tillväxten av reformerna överskattades och de kortsiktiga negativa konsekvenserna av åtstramningarna på efterfrågan underskattades. Programmen fick vid flertalet tillfällen revideras när medlemsländerna inte kunde leva upp till sina åtaganden. I Grekland sjönk genomsnittsinkomsten mellan 2008 och 2019 med 20 procent per person. I Italien var motsvarande siffra 5 procent. Spanien och Portugal klarade sig bättre med en svag tillväxt på motsvarande hälften av vad Tyskland och Sverige uppvisade under perioden.



Finansmarknaderna mötte först stödprogrammen med misstroende. Räntenivån låg kvar på en relativt hög nivå. För att lugna de finansiella marknaderna och undvika att även Italien och Spanien skulle behöva ekonomiskt stöd lovade ECB:s chef Mario Draghi 2012 att göra "whatever it takes" för att rädda euron. Räntenivån sjönk efter detta drastiska utspel. Tillväxten förblev emellertid låg i de skuldsatta länderna. Med syftet att stimulera den långsamma återhämtningen sjösatte ECB 2015 ett program av s.k. kvantitativa lättnader där centralbanken köpte obligationer med målet att pressa ned de långa räntorna. Totalt expanderade ECB:s balansräkning med knappt 3 000 miljarder euro vilket kan jämföras med de 1 000 miljarder euro den växte med under finanskrisen 2008–09, se Figur 4, (s. 124).

I praktiken betydde denna form av penningpolitik att sparare "beskattades" genom lägre räntor på sitt kapital och låntagare subventionerades genom lägre räntor än vad annars varit fallet. Indirekt kom ECB därmed att bedriva finanspolitik. De transfereringar för att stödja svaga ekonomier som EU inte hade lyckats komma överens om på politisk väg genomförde ECB via sin expansiva penningpolitik. Ur ett demokratiskt perspektiv var ECB:s krispolitik problematisk. Fördelningspolitik kräver ett demokratiskt mandat från medborgarna vilket ECB inte hade. Tyska Bundesbank har vid flertalet tillfällen kritiserat stödköpen och hävdat att de bryter mot den tyska författningen. Den tyska författningsdomstolen har dock så här långt tillåtit ECB att fortsätta programmet i begränsad omfattning.

Frånvaron av en fiskal union bidrog till att finanskrisen 2008–09 övergick till en skuldkris. Euroområdet saknade ursprungligen en gemensam mekanism för att hantera länder där den offentliga skulden hade blivit övermäktig. Efterhand som krisen spred sig och fler länder drabbades tvingades länderna finna ett gemensamt svar på krisen. Lösningen blev tillfälliga lån och en kraftig åtstramningspolitik i de drabbade länderna. Det ekonomiska läget förvärrades och skulderna i relation till BNP ökade. Grekland och Italien drabbades av djup depression. Spanien, Portugal och Irland klarade sig något bättre. Först efter att ECB i praktiken började bedriva finanspolitik med indirekta transfereringar från sparare till låntagare genom artificiellt låga räntor kunde ekonomierna återhämta sig.

Mot slutet av 2010-talet hade situationen stabiliserats, men de grundläggande problemen kvarstod. Grekland, Italien och Spanien hade 2019, året före pandemin, en högre skuldkvot än 2008 eller 2012, långt över stabilitets- och tillväxtpaktens nivå på 60 procent i relation till BNP.

*Period 4. Coronapandemin 2020–2021:* Lärdomarna från skuldkrisen ligger till grund för euroländernas reaktion på coronapandemin. En viktig pusselbit i den finanspolitiska reaktionen är EU:s gemensamma återhämtningsplan, NextGenerationEU. Denna består av två element: tillfälliga finanspolitiska transfereringar mellan medlemsländerna och kortsiktiga lån till medlemsstaterna. Finansiellt omfattar planen 750 miljarder euro i 2018 års prisnivå vilket motsvarar drygt fem procent av EU:s BNP. Stödet ska spenderas under femårsperioden 2021–2026 och har fokus på återhämtningen snarare än på själva krisfasen. Inledningsvis finansieras planen genom att EU-kommissionen ges rätt att ta upp egna lån. Hur lånen skall återbetalas är ännu inte bestämt, men det finns långtgående förslag på att införa EU-gemensamma skatter. Exakt vilka skatter det kan bli tal om är ännu inte bestämt. Koldioxidtullar, en digital skatt och en skatt på finansiella transaktioner har pekats ut som möjliga framtida finansieringskällor.

Att EU valde att möta coronapandemin med en gemensam finanspolitisk återhämtningsplan som ett komplement till penningpolitiken var ingen slump. Redan i ”De fem ordförandenas rapport” 2015 diskuterades den framtida krishanteringen i kölvattnet av lärdomarna efter finans- och skuldkriserna. Författarna var den dåvarande ordföranden för EU-kommissionen Jean-Claude Juncker, ordföranden för Europeiska rådet Donald Tusk och för eurogruppen Jeroen Dijsselbloem, centralbankschefen för ECB Mario Draghi samt Europaparlamentets ordförande Martin Schultz. De presenterade en rad förslag på reformer för att stärka den ekonomiska och monetära unionen, EMU.

Ett förslag gällde upprättandet av en europeisk finanspolitisk stabiliseringsmekanism, det vill säga en gemensam finanspolitisk återhämtningsplan, som ett komplement till den nationella finanspolitiken vid en djupare kris. Enligt tankarna i rapporten skulle målet med en sådan plan vara att påskynda den ekonomiska återhämt-

ningen samt att stärka EU:s långsiktiga tillväxt. Vidare slog rapporten fast att finanspolitiska transfereringar mellan medlemsländerna enbart skulle vara av tillfällig natur, inte permanenta. Varje enskilt medlemsland skulle fortsatt sträva efter finanspolitisk återhållsamhet på lång sikt och självständigt ansvara för finansieringen av sina finanspolitiska utgifter.

Konstruktionen av NextGenerationEU följer de linjer som drogs upp i de fem ordförandenas rapport. Programmet är av temporär natur med fokus på långsiktiga investeringar. Största delen av planen, 360 miljarder, utgörs av lån till medlemsländerna och en mindre del, 312,5 miljarder euro, utgörs av bidrag som finansieras gemensamt. Lånen ska säkerställa att länder med redan hög skuldsättning kan stimulera sina ekonomier utan att riskera att räntorna stiger som under skuldskrisen. Intresset för lånen har varit begränsat. I oktober 2021 hade fyra länder ansökt hos kommissionen om lån, Cypern, Italien, Portugal och Rumänien.

Storleken på de bidrag de enskilda medlemsländerna är berättigade till, och som väntas finansieras genom gemensamma skatter av EU, beror på två faktorer: hur landet utvecklats under åren 2015–19 samt hur hårt landet drabbats under coronapandemin. Svagare ekonomier får således större bidrag än ekonomiskt starkare länder. Störst bidrag får Spanien och Italien på knappt 70 miljarder euro var. Tyskland får trots sin storlek nöja sig med drygt 25 miljarder euro. För att få tillgång till bidragen och lånen måste varje land presentera en återhämtningsplan som anger hur det ämnar spendera de tilldelade medlen. Kommissionen och ministerrådet måste godkänna planen och kan stoppa utbetalningarna om länderna avviker från planen eller på annat sätt bryter mot EU:s grundläggande värderingar. Både Polen och Ungern har indirekt hotats med att bli av med sina bidrag, men så har ännu inte skett.

Utformningen av planen följer de fem ordförandenas rapport. Bidragen skall i huvudsak gå till att stärka den långsiktiga konkurrenskraften och motståndskraften mot framtida kriser. Således ska minst 37 procent av de medel som länderna tilldelas gå till investeringar i klimatåtgärder och 20 procent till investeringar i den digitala omställningen i linje med EU-kommissionens uttalade politiska

prioriteringar. Intresset för bidragsdelen av NextGenerationEU har visat sig vara större än intresset för lånedelen. Nästan alla länder har inkommit med en återhämtningsplan.

Utöver NextGenerationEU har kommissionen även anslagit 100 miljarder i lån med förmånliga villkor till medlemsländerna inom det så kallade SURE-programmet, (SURE står för *support to mitigate unemployment risks in an emergency*). Det är inriktat på att kortsiktigt trygga sysselsättningen under pandemin genom förkortad arbetstid, korttidspermitteringar samt hälsoorienterade insatser på arbetsplatser för att begränsa smittspridningen. Medan NextGenerationEU har ett långsiktigt fokus på återhämtning och tillväxt, är SURE-programmet mer kortsiktigt med syftet att stödja länder med svaga offentliga finanser under krisfasen.

Det är för tidigt att utvärdera effekterna av NextGenerationEU och SURE-programmet. Det går dock att dra tre preliminära slutsatser. På kort sikt kommer återhämtningsplanen troligen få en begränsad inverkan. Den totala omfattningen, 750 miljarder euro, är nämligen för liten i förhållande till EU-ländernas samlade BNP för att få större effekt på ekonomin. Vidare har få länder visat intresse av att ta emot lån från EU. Den totala stimulansen blir långt mindre än ramen på 750 miljarder euro. SURE-programmets konjunkturstabiliserande effekt är sannolikt större. Detta program innehåller dock inga transfereringar mellan medlemsländerna utan utgörs enbart av lån med relativt låg ränta till hårt drabbade länder som de måste betala tillbaka med tiden.

På lång sikt kan NextGenerationEU-planen få två konsekvenser. För det första, planen bygger upp den infrastruktur som krävs för en framtida fiskal union med en gemensam finanspolitik. Belånings- och beskattningsrätten för EU lägger grunden för att delar av finanspolitiken på sikt flyttas från medlemsländerna till EU centralt. (Se Krister Anderssons kapitel i denna bok)

För det andra, planen framkallar en risk för ett s.k. *moral hazard*-problem där det skapas incitament för enskilda länder att bedriva en oansvarig finanspolitik i förhoppningen om att andra länder skall stötta dem genom fiskala transfereringar. Stabilitets- och tillväxtpakten var ursprungligen tänkt att motverka detta problem. Bidragen

till de enskilda länderna baseras inte enbart på hur hårt länderna drabbats under pandemin. Större delen av bidragen, 70 procent, utgår från den genomsnittliga utvecklingen under perioden 2015–19. Starka och välskötta ekonomier, ofta med ett relativt högt skatte-tryck, blir då nettobidragsgivare och mindre välskötta ekonomier blir nettobidragstagare. Viljan att ta ansvar för den nationella ekonomin minskar under dessa omständigheter, vilket hotar att försämra den ekonomiska utvecklingen.

*Sammanfattning av de fyra perioderna:* Finanspolitiken i EU som helhet, och euroområdet i synnerhet, har sedan 1999 gått från att vara en fråga för den enskilde medlemmen till att omfatta allt fler inslag av koordination, samarbete och övervakning. EU har ställts inför flera allvarliga kriser vilket bidragit till en totalt sett växande offentlig skuldsättning trots det regelverk som haft som syfte att hålla tillbaka storleken på budgetunderskotten och den offentliga skulden i förhållande till BNP.

Under skuldskrisen, när eurons existens var hotad, gavs tillfälliga lån till enskilda medlemsländer. Lånen var betingade av hårda finanspolitiska åtstramningar och strukturreformer. På kort sikt förvärrade programmen krisen. ECB:s penningpolitiska aktioner med stora uppköp av statsobligationer blev nödvändiga för att hålla ihop euroområdet, men låg i gränslandet för ECB:s befogenheter. I praktiken bedrev ECB en finanspolitisk transfereringspolitik med sina obligationsköp.

Under coronapandemin med början 2020 har en ny period inletts i det europeiska samarbetet med en gemensam finanspolitik där kommissionen fått möjlighet till att ta upp lån och ta ut egna skatter. Den finanspolitiska unionen, byggd på regler för storleken på budgetunderskottet och den offentliga skulden samt begränsad samordning, har övergått till en fiskal union med beskattningsmakt för EU. Kommissionens agenda står i centrum för utformningen av medlemsländernas återhämtningsplaner. I förlängningen skapar detta rimligen behov av en starkare politisk union med tydligare federal struktur och starkare demokratisk förankring hos medborgarna.

## Framtidens stabiliseringspolitik i EU

Stabiliseringspolitiken i EU mellan 1999 och 2021 har utvecklats mot ökad finanspolitisk integration som ett komplement till den redan fullt integrerade penningpolitiken. Först genom flexibel integration där euroländerna utökade sitt finanspolitiska samarbete under finans- och skuldkriserna, för att under coronapandemin gå över till att involvera alla EU-länder. Få ekonomer torde 1999 ha uteslutit att euroområdet i framtiden kunde röra sig i en sådan riktning. Knappast något valutaområde, länder eller unioner av länder, har haft en så pass tydlig uppdelning i en gemensam penningpolitik och en decentraliserad nationell finanspolitik som euroområdet hade när det etablerades 1999. I USA uppgår den federala budgeten till närmare 25 procent av BNP medan delstaternas budgetar motsvarar drygt hälften av denna nivå, 14 procent. Rika delstater är nettobetalande medan fattiga är nettomottagare i den amerikanska fiskala unionen. För vissa enskilda delstater uppgår den federala omfördelningen till flera procent av deras BNP. I EU finns knappast någon motsvarighet till de transfereringar som den amerikanska federala budgeten står för.

Att EU valde att låta medlemsländerna ansvara för sin egen finanspolitik måste ses i ljuset av att Europa uppvisar större ekonomisk, politisk och kulturell heterogenitet än andra jämförbara valutaområden. Detta försvårar upprättandet av en renodlad fiskal union. En effektiv finanspolitik kräver en hög grad av samstämmighet kring hur finanspolitiken bör bedrivas, inte enbart i konjunkturstabiliserande syfte utan även i termer av den offentliga sektorns storlek och roll i fördelningen av de ekonomiska resurserna.

Den finanspolitiska integration som skett sedan 1999 genom ökad samordning och övervakning är ett resultat av kriser och akut kort-siktig krispolitik – inte en del av en genomtänkt plan. Reformprocessen har varit reaktiv snarare än proaktiv. Varje kris har gett upphov till en rad reformer som svar på den akuta krisen och den bristande krishanteringen. Politiken har varit tillbakablickande i stället för framåtblickande. I takt med att stabiliseringspolitiken avlägsnat sig från det ursprungliga ramverket har behovet växt för att studera och diskutera hur stabiliseringspolitiken bör utformas på bästa sätt.

Är den nu inslagna federala vägen den rätta eller finns det bättre alternativ?

Det finns i huvudsak tre vägar EU kan välja mellan:

- 1) En fullskalig fiskal union med en stark central federal regeringsmakt.
- 2) En begränsad, flexibel, integration genom automatiska finanspolitiska riskdelningsmekanismer.
- 3) Ökad krisberedskap genom realekonomisk flexibilitet samt stärkta offentliga finanser.

Vi kommer här belysa dessa tre alternativ, deras för- och nackdelar.

*Alternativ 1. EU som en fullskalig fiskal union:* NextGenerationEU bör ses som ett första steg mot en federal fiskal union. Det finns flera fördelar med en väl utvecklad gemensam finanspolitik i en valutaunion. Penningpolitiken kan avlastas vid större kriser. Genom lämplig avvägning mellan finans- och penningpolitiken kan krisens negativa effekter bekämpas mer effektivt. Studier tyder på att en förklaring till euroområdets långsamma återhämtning efter den internationella finans-krisen 2008–09 var avsaknaden av en gemensam stimulanspolitik under krisen. Enligt skattningar från den amerikanska centralbanken skulle nedgången i Greklands BNP per capita i samband med finans-krisen 2008–11 nästan halverats om EU haft samma fiskala union som USA.

Makroekonomiska risker kan delas mellan medlemmarna i valutaunionen genom en fiskal union. Enskilda länder får automatiskt finanspolitiskt stöd om de drabbas av en egen ekonomisk kris eller drabbas särskilt hårt vid en gemensam kris. Genom att dela kostnaderna riskerar inget land att gå i statsbankrutt. Som Tabell 2 visar, var varken kostnaden för att återfinansiera bankerna i euroområdet eller uppgången i den offentliga skulden större än i USA. Trots detta drabbades euroområdet, men inte USA, av en skuldcrisis eftersom kostnaderna var ojämnt fördelade mellan medlemsländerna i EU.

Enligt teorin om optimala valutaområden finns i huvudsak två sätt att jämna ut obalanser som kan uppstå mellan medlemmar i

en valutaunion: i) genom att arbetskraft och kapital kan röra sig mellan unionens medlemmar, eller ii) genom finanspolitiska transfereringar från rikare till fattigare medlemsländer. Eftersom arbetskraftens rörlighet är relativt begränsad inom EU kan finanspolitiska transfereringar bli ett viktigt verktyg för att hantera ekonomiska obalanser. De kan bidra till en mer balanserad ekonomisk, social och politisk utveckling.

En fiskal union ställer krav på den demokratiska förankringen av den gemensamma finanspolitiken hos väljarna. I förlängningen betyder det en starkare politisk union i ett EU styrt genom ett tydligt mandat från medborgarna. Här skiljer sig finanspolitiken från penningpolitiken. På lång sikt är penningpolitikens inflytande över samhällsekonomin begränsat till inflationstakten och den finansiella stabiliteten. Finanspolitiken har däremot en avgörande inverkan på tillväxten, förmögenhets- och inkomstfördelningen och den sociala utvecklingen. Medan penningpolitiken kan bedrivas klart separerad från regeringsmakten, måste finanspolitiken vara förankrad hos medborgarna genom direkta val där olika alternativ ställs mot varandra och där medborgarna regelbundet kan ändra inriktningen på den förda politiken om de så önskar.

EU:s nuvarande politiska modell är otillräcklig på sikt om en fiskal union ska skapas. Redan NextGenerationEU:s krav på att återhämtningspaketen ska vara baserad på kommissionens politiska agenda väcker frågor kring den demokratiska förankringen hos medborgarna.

En viktig fråga här är om det går att skapa en gemensam finanspolitik som åtnjuter ett högt förtroende hos medborgarna. Forskare, såsom den amerikanske professorn Peter A. Hall och den tyske professorn Anke Hassel, har delat in Europa i mellan tre och fem ekonomiska modeller som vuxit fram ur euroländernas historiska, ekonomiska och sociala erfarenheter. Varje modell har unika utmärkande drag som gör det svårt att föra samman dem under ett gemensamt ekonomisk-politiskt paraply. Utformningen av bland annat skatte- och välfärdssystem skiljer sig åt på väsentliga punkter mellan länderna. Medlemsstaternas ansvar för sin egen finanspolitik när euron skapades 1999 var ett uttryck för detta. Riskerna är stora att



försöken att förena euroländerna i en djupare fiskal union kommer att leda till konflikter vilka kan lamslå finanspolitiken. I praktiken ser det svårt ut för EU att skapa en väl fungerande fiskal union inom överskådlig tid.

*Alternativ 2. EU som en union byggd på riskdelning:* Ett alternativ till en fiskal union är att komplettera den ökade samordning som skett sedan 2010 via planeringsterminerna med en gemensam europeisk arbetslöshetsförsäkring och en heltäckande gemensam insättningsgaranti. På så sätt skapas en automatisk mekanism som tillfälligt stöttar länder vid större ekonomiska kriser och sprider de ekonomiska riskerna utan att det krävs en federal regering som bedriver en gemensam aktiv finanspolitik. När arbetslösheten stiger, transfereras automatiskt resurser till de medlemsländer som drabbats hårdast genom försäkringssystemet. Så sker även vid en finanskris då banksystemet kan räddas genom en procedur med insättningsgarantier. Hade dessa två system funnits uppbyggda under den internationella finanskrisen, hade krisens omfång begränsats och skuldskrisen i stort kunnat undvikas i flertalet av de drabbade länderna.

Riskdelningsmodellen har väckt stort intresse både inom forskningen och politiken. I en uppmärksammad rapport 2018 argumenterade sju franska och sju tyska ekonomer för en sådan modell som en kompromiss som skulle kunna samla ett större stöd än en fullständig fiskal union. Förslag från bland annat kommissionen på en bankunion med en gemensam insättningsgaranti samt en gemensam arbetslöshetsförsäkring har lagts fram. SURE-programmet kan ses som ett litet steg längs denna väg även om programmets riskdelningsmekanism är begränsad till att erbjuda lån med låg ränta till medlemsländerna under pandemin.

Arbetet med en gemensam insättningsgaranti har pågått sedan 2015. Det var i oktober 2021 ännu inte klart. Flera svåra frågor återstår. Bland annat hur kostnadsfördelningen ska se ut. Länder med svagare banksektorer ser ut att bli ekonomiska vinnare och länder med starkare banksektorer förlorare när alla länder gemensamt ansvarar för kostnaden för en bankkris. Det finns här olösta frågor kring *moral hazard*-problemet. Incitamenten för svaga ekonomier

att genomföra reformer för att stärka sin banksektor eller öka motståndskraften mot ekonomiska kriser minskar när kostnaden för en kris delas lika. Bristen på reformer ökar i sin tur risken för en framtida kris.

Även om en riskdelningsmodell kräver en mindre grad av samordning av finanspolitiken än vad fallet är inom en fiskal union, ställs även här krav på en demokratisk förankring av utformningen av den gemensamma arbetslöshetsförsäkringen. Det är svårt att separera arbetslöshetsförsäkringen från resten av arbetsmarknadspolitiken varför en gemensam försäkring i praktiken betyder en gemensam arbetsmarknadsmodell. Även om riskdelningsmodellen låter som en mer framkomlig väg – åtminstone på kort sikt – är den förknippad med liknande problem som den fullständiga fiskala unionen, om än i mindre omfattning.

*Alternativ 3. EU byggt på flexibilitet och nationell krisberedskap:* Ett tredje alternativ för EU vore att minska inslaget av centralstyrning av finanspolitiken genom att fokusera på att lösa de problem som mynnade ut i finans- och skuldkrisen. Genom att fokusera på huvudproblemen kan stabiliseringspolitiken återvända till den ursprungliga planen för den gemensamma valutan som tog sitt avstamp i Europas unika förutsättningar.

Här vill vi lägga fokus på två huvudförklaringar till kriserna: för det första, euroområdet bristande realekonomiska flexibilitet och för det andra, avsaknaden av en finanspolitisk krisberedskap. Till bilden hör att samordningen av finanspolitiken under finans- och skuldkrisen var för svag. Om dessa svagheter åtgärdas kan den ursprungliga separationen mellan en självständig centralbank som driver den gemensamma penningpolitiken och nationell finanspolitik etableras på nytt – i enlighet med Maastrichtavtalet från 1992 och stabilitets- och tillväxtpakten från 1997. Låt oss diskutera dessa utmaningar för EU.

Under en ekonomisk kris spelar finans- och penningpolitiken en viktig roll för att begränsa krisens ekonomiska skadeverkningar. På medelfristig och lång sikt kan emellertid stabiliseringspolitiken, efterfrågepolitiken, aldrig ersätta väl fungerande och flexibla marknader som anpassar samhällsekonomin efter nya förutsättningar. Ut-

budspolitik måste därför hamna i fokus. Forskningsresultat visar att länder med flexibla ekonomier både växer snabbare och utsätts för färre kriser. Den danske ekonomen Christian Bjørnskov har även visat att länder med färre ekonomiska regleringar drabbas mindre hårt när kriser väl uppstår och återhämtar sig snabbare efter krisen.

Att flexibilitet är positivt för den ekonomiska utvecklingen är lätt att inse. När förutsättningarna förändras måste företag och hushåll anpassa sig. Om samhällsekonomin är flexibel går anpassningen snabbare än när ekonomin är underkastad hårda regleringar som motverkar anpassningen. Detta är ett skäl till att kriser i efterhand ofta ger upphov till liberaliserande reformer med syftet att stärka tillväxten och krisberedskapen.

Prioritering av strukturreformer i EU är inte en sentida företeelse. Under 2010-talet betonade kommissionen vikten av strukturreformer för att öka tillväxtpotentialen. Stödet till enskilda medlemsländer under skuldskrisen var betingat av att de genomförde strukturella reformer. Studier av bland andra Paolo Manasse och Demitris Katsikas har dock funnit att effekterna av reformerna har varierat mellan länderna. Fredrik N G Andersson förklarar detta i *Europaperspektiv 2019* bland annat som ett resultat av att åtgärderna haft ett ensidigt fokus på enskilda medlemsländer och för lite uppmärksamhet har ägnats åt gemensamma reformer för att stärka den inre marknaden. Den inre marknaden för kapital, tjänster och inte minst digitala tjänster är underutvecklad jämfört med den inre marknaden för varor. Här finns ett betydande utrymme för att öka integrationen, höja tillväxten och stärka EU:s motståndskraft vid framtida kriser.

## Förstärkt nationell finanspolitisk beredskap och finanspolitisk samordning vid kriser

Den höga offentliga skuldbördan i flera medlemsländer är för närvarande ett svårt problem, se Figur 2, (s. 122). Stabilitets- och tillväxtpakten har inte skapat en tillräcklig finanspolitisk disciplin trots reformer. Den totala offentliga skulden i förhållande till BNP har ökat över tiden och kurvan kan beskrivas som en uppåtsluttande trappa

utan slut. Skulderna stiger snabbt under kriser och lågkonjunkturer. Under högkonjunkturer stabiliseras skulden på en ny hög nivå, men sjunker inte i någon större utsträckning. När tiderna åter blir dåliga, stiger skulderna på nytt upp mot en ny högre plåtå.

Denna process innebär att över tiden begränsas det finanspolitiska utrymme som behövs för att möta framtida kriser. År 2020 hade Frankrike en högre offentlig skuld än Italien och Grekland år 2008 då dessa två länder drabbades av statsfinansiella problem. Att Frankrike ännu inte drabbats av en skuldskris kan förklaras av ECB:s köp av statsobligationer, se Figur 4, (s. 124), vilka tillfälligt håller tillbaka räntorna och dämpar krisen. Denna indirekta monetärisering av den offentliga skulden är dock ingen långsiktig lösning på problemen med svaga statsfinanser i euroområdet.

Som vi visat i flera studier bör finanspolitiken utformas så att den offentliga skulden pressas ned som andel av BNP i goda tider och sedan ligger kvar på en låg nivå före nästkommande kris. När krisen kommer, kan staten låna utan att riskera markant högre räntor eller statsbankrutt. Under senare år har den s.k. moderna penningteorin (*Modern Monetary Theory*) ifrågasatt vikten av låga offentliga skulder. Enligt detta tankesätt kan den offentliga sektorn finansiera sig med hjälp av centralbankens sedelpressar. De historiska erfarenheterna visar dock att detta är förenat med stora ekonomiska kostnader på lång sikt. Den moderna penningteorin vilar på svaga empiriska och teoretiska fundament och bör inte utgöra en guide för den ekonomiska politiken.

Om ett land reducerar sin offentliga skuld före krisen kan det under själva krisen öka skulden kraftigt utan negativa sidoeffekter. Sverige under pandemin utgör här ett tydligt exempel. Strax före coronakrisen år 2019 låg den svenska offentliga skulden kring 34 procent av BNP. Den steg till 44 procent under pandemin. Enligt officiella prognoser sjunker den tillbaka till kring 35 procent under de närmast kommande åren. Detta kan jämföras med Frankrike där skulden steg från 98 till 116 procent mellan 2019 och 2020 och Italien där skuldnivån steg från 135 till 156 procent i relation till BNP. Även i Tyskland har skulden stigit från 60 procent till 70 procent – en bra bit över gränsvärdet fastlagt i stabilitets- och tillväxtpakten.

Vårt resonemang gäller inte bara för enskilda medlemsländer utan även för hela EU. Även om EU bildar en fiskal union i framtiden är handlingsutrymmet vid en kris begränsat av de i början av 2020-talet höga skuldnivåerna. En kraftig reduktion av den offentliga skulden är nödvändig oavsett vilken väg EU väljer i framtiden. En återhållsam finanspolitik under normala tider kopplat till strukturreformer kan inte bara förbättra krisberedskapen utan även stärka ländernas långsiktiga tillväxt.

Trots ökad realekonomisk flexibilitet och förstärkt finanspolitisk krisberedskap skulle en omfattande kris kräva en gemensam finanspolitisk reaktion som komplement till en expansiv penningpolitik. Reformen under 2010-talet har redan skapat de institutioner som krävs för att hantera en sådan situation genom planeringsterminerna. Vidare erbjuder ESM länder som trots krisberedskap hamnar i en svår ekonomisk situation lånemöjligheter när länderna inte längre har tillgång till kapital via kapitalmarknaderna. Behovet av lån via ESM är dock begränsat när länderna uppvisar stabila offentliga finanser med låga skuldnivåer. Givet den existerande infrastrukturen finns inget behov av en fiskal union givet realekonomisk flexibilitet och starka offentliga finanser. Varje enskild medlemsnation kan bibehålla makten över sin egen finanspolitik och anpassa den efter sitt lands sociala, ekonomiska, politiska och historiska förutsättningar.

Upprättandet av realekonomisk flexibilitet och stabila offentliga finanser ställer stora krav på euroländerna. Det ställer även höga anspråk på EU att hitta vägar som bygger klart den inre marknaden. Danmark på 1980-talet, Sverige under 1990-talet och Tyskland i början av 2000-talet är exempel på länder som klarat av att slå in på en ny väg. Genom strukturreformer och finanspolitisk återhållsamhet lyckades de vända på den ekonomiska utvecklingen och lägga grunden för år av god ekonomisk tillväxt och finanspolitisk stabilitet. Tyvärr finns flera exempel på motsatt förlopp inom EU.

## Ett flexibelt EU med krisberedskap

Euroområdet reser mot ökad finanspolitisk integration driven av flera kriser är föga förvånande. Samtidigt är denna resa varken oundviklig eller önskvärd. Färden är resultatet av kortsiktiga politiska reflexer vid akuta kriser samt bristande krisberedskap. Hade euroländerna från början följt reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten, stärkt sina ekonomier genom tillväxtorienterade reformer samt byggt klart den inre marknaden före eurons införande är det mindre sannolikt att debatten om en gemensam finanspolitik skulle varit lika livlig. Debatten drivs alltså av kriser, svaga ekonomier och bristande finanspolitisk beredskap.

Vår bedömning är att de europeiska länderna är alltför olika politiskt, ekonomiskt och socialt för att kunna skapa en välfungerande politisk union med en gemensam folkvald regering som driver en gemensam finanspolitik. Skillnaderna mellan länderna har djupa historiska rötter. Med tiden kan skillnaderna förvisso minska genom ökat ekonomiskt och socialt utbyte. Forskarna Daron Acemoglu och James Robinson visar genom historiska exempel på tillfällen då större kulturella och institutionella förändringar har skett vilket tyder på att det går att skapa förutsättningar inom EU för en starkare politisk sammanhållning. Samtidigt finner Fredrik N G Andersson och Sonja Opper att regionala skillnader inom ett land kan bestå genom flera århundraden trots migration och handel. Detta resultat bekräftas av studier över hur EU-medlemskapet har påverkat enskilda länder. Vissa har konvergerat mot EU-genomsnittet men för andra har det varit en fråga om divergens. När det väl sker en förändring behöver detta inte i sig vara gynnsamt för den federala integrationen. I USA, en politisk union i mer än 200 år, har den politiska polariseringen mellan olika delstater ökat snarare än minskat under de senaste decennierna. Processen har fått negativa konsekvenser för den federala regeringens förmåga att hantera ekonomiska problem.

Kriser leder ofta till politiska reformer. Ibland stärker reformerna ekonomin, men många gånger tillåts kortsiktiga hänsynstaganden gå före vad som är bra för samhället på lång sikt. Europas huvudsakliga problem ligger i bristen på realekonomisk flexibilitet, både nationellt

och på EU-nivå, för att på bästa sätt kunna möta nya situationer. Dessa problem löses inte genom en fiskal union. Här behövs djupgående strukturella reformer. Baserat på vår forskning bedömer vi att det tredje alternativet, tillväxtreformer och stärkt finanspolitisk beredskap, som den bästa vägen framåt för EU. Den vägen bygger vidare på visionen av ett EU som leder till god tillväxt och den kräver inga nya politiska institutioner.

## Källor och litteratur

Källorna kring stabiliseringspolitiken i EU under de senaste 20 åren är rikhaltig. Stabilitets- och tillväxtpakten har uppmärksammats i flera studier, bland annat i bidragen i Ulf Bernitz, Lars Oxelheim och Thomas Persson (red.), *Överlever EMU utan fiskal union? Europaperspektiv 2011*, Santéus förlag samt i Fredrik NG Anderssons bidrag i *Europaperspektiv 2019*, ”Euron och nationalstaten som aldrig försvann – behöver Europa fler valutor?”.

En jämförelse mellan euroområdet och andra valutaunioner rörande samordningen av finanspolitiken finns i Lars Jonung ”En finanspolitisk union för euron. Lärdomar från federala stater”, *StEPPS*, oktober 2011. Erfarenheterna av det finanspolitiska ramverket i Sverige har uppmärksammats i flera artiklar av Fredrik NG Andersson och Lars Jonung. Se till exempel Fredrik NG Andersson och Lars Jonung, (2019), ”The Swedish fiscal framework – the most successful one in the EU?”, (working paper, 2019:6, nationalekonomiska institutionen, Lund universitet). Se också Fredrik NG Andersson och Lars Jonung (2021), ”Det finanspolitiska ramverket efter coronapandemin” (kapitel 9 i *ESO-rapport 2021:1*).

Sambandet mellan kriser och stabiliseringspolitiken behandlas bland annat av Lars Jonung i ”Med backspegeln som kompass” (*ESO-rapport 1999:9*), Fredrik NG Andersson i artikeln ”A blessing in disguise? Banking crises and institutional reforms”, (*World Development* 83, 135–147, 2016), Milton Friedman i *Capitalism and freedom* (1982, Chicago University Press, Chicago), Michael Jacobs och Laurie Laybourn-Langton ”Paradigm shifts in economic theory

and policy” (*Intereconomics* 53(3), 113–118, 2018). Christan Björnskov behandlar ekonomiska reformer och kriser i artikeln ”Economic freedom and economic crises” (*European Journal of Political Economy* 45, 11–23, 2016) och Paolo Manasse och Dimitris Katsikas i ”Economic crisis and structural reforms in southern Europe: Policy lessons” (VOXEU.org, 1 februari 2018).

Den global finanskrisen och skuldkrisen i Europa analyseras i Adam Tooze *Crashed. How a decade of financial crises changed the world* (2018, Allen Lane, London) samt i Barry Eichengreen *Hall of mirrors. The great depression, the great recession, and the use and misuses of history* (2016, Oxford University Press, Oxford). Data över bankkrisers ekonomiska kostnader finns i Luc Laeven och Fabian Valencia ”Systemic banking crises revisited”, (IMF Working Paper 18/206).

Beslutsfattare inom EU och ECB har uttalat sig i många sammanhang. Se till exempel Mario Draghi ”Historical lessons from the euro area crisis for monetary policy”, kapitel 5 i Oliver Blanchard och Lawrence Summers (red.), *Evolution or revolution? Rethinking macroeconomic policy after the Great Recession* (2019, MIT press, Cambridge) samt Marco Buti ”Fiscal policy in the European Economic and Monetary Union: An evolving view”, kapitel 8 i Oliver Blanchard och Lawrence Summers, red., *Evolution or revolution? Rethinking macroeconomic policy after the Great Recession* (2019, MIT press, Cambridge). Se också de fem ordförandenas rapport ”Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union” (EU-kommissionen).

Långsiktig kulturell och ekonomisk utveckling diskuteras i Daron Acemoglu och James A Robinson ”Culture, institutions and social equilibria: a framework” (*NBER working paper* 28 832, 2021) samt i Fredrik N G Andersson och Sonja Opper ”Are entrepreneurial cultures stable over time? Historical evidence from China” (*Asia Pacific Journal of Management* 36, 1165–1192, 2019). Peter A. Hall granskar olika ekonomiska modeller i euroområdet i ”The economics and politics of the euro crisis” (*German Politics* 21:4 355–371, 2012). Anke Hassel diskuterar samma fråga i ”Adjustments in the eurozone: varieties of capitalism and the crisis in southern Europe” (*LSE Europe in Question Discussion Paper Series*, 2014).



# EU:s statsstödspolitik

## En viktig integrationsmotor eller dold kompetensöverföring?

av Jörgen Hettne

EU har tilldelats allt fler befogenheter under de snart 70 år som gått sedan den europeiska integrationsprocessen inleddes. I huvudsak hänger denna utveckling samman med en så kallad spillover-effekt, det vill säga samarbete på ett område har nödvändiggjort samarbete också på andra områden, vilket är den idémässiga grunden i den neofunktionalistiska integrationsteorin, även kallad federal funktionalism.

Ett belysande exempel är vad borttagandet av gränskontroller har lett till. Mindre krångel vid EU:s inre gränser har naturligtvis förbättrat det ekonomiska utbytet på EU:s inre marknad och har inneburit ett gränslöst område för ca 500 miljoner unionsmedborgare. Samtidigt har frånvaron av nationella gränskontroller medfört ett behov av fördjupat samarbete på till exempel det polisiära och straffrättsliga området, när det gäller flyktingpolitiken och för närvarande folkhälsopolitiken till följd av covid-19-pandemin. Det krävs dock omfattande politisk samordning för att kompensera för borttagandet av interna gränser inom EU. Att denna samordning inte upplevs som betryggande illustreras av att till exempel Sverige har utnyttjat undantag för att återinföra och upprätthålla gränskontroller sedan 2015.

Det är alltså uppenbart att nämnda integrationslogiska spillover-effekt kräver politisk vilja för att realiseras. Behovet av samarbete möter ibland ihärdigt politiskt motstånd hur trängande behovet än framstår för EU:s utveckling. Detta leder till att EU:s befogenheter, det vill säga vad EU kan och får göra, sällan är i balans. Det uppstår på flera håll kompetensglapp som försvårar fortsatt europeisk integra-

tion på vissa områden och därmed hindrar att även övergripande mål för samarbetet förverkligas.

När kompetensglappet blir påtagligt händer det att EU försöker korrigera utvecklingen inom ett visst område med hjälp av en befogenhet på ett annat område. EU:s befogenheter är inte skrivna i sten, utan är i stor utsträckning utformade som målsättningar. Det är därför vanligt att befogenheterna inte bara kompletterar varandra utan också är, eller kan tolkas som, överlappande.

Den fråga som berörs i detta kapitel är vilken roll konkurrenspolitiken och i synnerhet EU:s statsstödsregler har i den europeiska integrationsprocessen. Utgångspunkten i fördraget är ett förbud mot statligt stöd i artikel 107.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan FEUF eller EUF-fördraget). Detta förbud är emellertid inte undantagslöst. Genom en centraliserad ordning som handhas av EU-kommissionen finns det utrymme för EU-gemensamma undantag. Begreppet statligt stöd tolkas mycket vidsträckt och statsstödspolitiken (framför allt vad som är tillåtna statsstöd) inverkar därför på en mängd andra politikområden. Detta gäller också områden där det finns en ovilja från medlemsstaterna att lämna över befogenheter till EU.

I detta bidrag fokuseras på tre sådana exempel: skattepolitik (delad kompetens – men krav på enhällighet i rådet), industripolitik (enbart stödjande EU-kompetens) och bostadspolitik (ingen uttrycklig EU-kompetens). Det är tre områden där det av olika skäl funnits en ovilja från EU:s medlemsstater att föra över beslutsbefogenheter till EU. Nationalstatens kontroll över skatter tillhör den nationella suveränitetens kärnområde och såväl industri- som bostadspolitik är områden där den nationella politiken i EU:s medlemsstater på väsentliga punkter skiljer sig åt, vilket gör att det finns oro för ökad europeisk samordning.

På dessa områden är det emellertid tydligt att medlemsstaternas handlingsutrymme har påverkats av statsstödsreglernas utveckling. Eftersom statsstödsreglerna är en del av konkurrenspolitiken innebär det att ett konkurrenspolitiskt synsätt präglar alla politikområden som berörs, vilket får konsekvenser för medlemsstaternas nationella politik.

Det finns anledning att problematisera denna utveckling i ett legitimitets- och demokratiperspektiv. I samtliga tre fall visas i det följande att medlemsstaterna har valt att överföra befogenheter till EU i högst begränsad omfattning. Detta har dock inte hindrat EU från att bakvägen styra dessa politikområden via statsstödspolitiken, vilket är en föga uppmärksammas väg för kompetensöverföring i praktiken, som kan ifrågasättas i ett legitimitets- och demokratiperspektiv.

Den forskningsfråga som detta bidrag kretsar kring är därför den som återges i rubriken: Är EU:s statsstödspolitik en viktig integrationsmotor eller en dold kompetensöverföring? Detta sammanhänger med denna boks övergripande tema, spänningen mellan flexibel integration och federalism. Utan att det egentligen hävdas att en federal utveckling är nödvändig i allmänhet, argumenteras för att EU:s nuvarande befogenheter bör vara i bättre balans om EU ska kunna utföra sina uppgifter på ett demokratiskt legitimt sätt. Detta visar i sin tur svagheten med mer flexibel integration. Om medlemsstaterna ges ökad flexibilitet inom de områden där befogenheter överförs till EU, eller om EU utvecklas i otakt, riskerar grundläggande och övergripande målsättningar med den europeiska integrationen att inte förverkligas.

För att ge en bakgrund till den frågeställning som berörs kommer jag först att kort redogöra för EU:s befogenheter och rättsgrunder. Därefter förklaras EU:s statsstödspolitik och dess inverkan på skattepolitik, industripolitik och bostadspolitik. I mina slutsatser kommer jag sedan att diskutera statsstödspolitikens roll i integrationsprocessen och ge ett sammanfattande svar på forskningsfrågan.

## EU:s befogenheter och rättsgrunder

EU är som bekant inte en stat, utan en organisation av stater som tilldelas sina befogenheter genom beslut av de medverkande staterna. EU:s befogenheter, eller kompetenser som här används synonymt, är därför i många fall framförhandlade efter komplicerade kompromisser, som kommer till uttryck i emellanåt vaga formuleringar och oklara gränsdragningar mellan olika politikområden. Detta gäller

inte i första hand de befogenheter som medlemsstaterna enades om att tilldela EU (dåvarande EEG) från första början, utan i synnerhet sentida kompetensöverföring som beslutats av en större krets av medlemsstater. Ett aktuellt exempel är avdelning XIV i EUF-fördraget om folkhälsa som blivit i högsta grad aktuellt under covid-19-pandemin. I artikel 168 FEUF uttrycks en rad invecklade förbehåll som ska garantera att medlemsstaternas folkhälsopolitik i huvudsak förblir nationell.

Befogenheterna uttrycks i rättsliga grunder i EU:s fördrag som anknyter till den övergripande befogenhetsfördelningen i exklusiva, delade samt kompletterande och stödjande befogenheter. EU:s samlade befogenhet för vissa politikområden ligger dock inte enbart under en av dessa huvudkategorier, utan kan ofta vara fördelad på åtminstone två kategorier: exklusiva och delade eller delade och stödjande befogenheter.

I fallet folkhälsa framträder detta tydligt då unionen anges ha delad befogenhet med medlemsländerna avseende gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller aspekter på folkhälsa som framgår av fördraget (artikel 4.k FEUF) och i övrigt befogenhet att stödja, samordna eller komplettera medlemsländernas åtgärder när det gäller skydd för och förbättring av människors hälsa (artikel 6.a FEUF). Unionen har alltså både delad och stödjande befogenhet på folkhälsoområdet.

Att diskutera befogenheter kan säkerligen upplevas som en onödig fixering vid juridiska formaliteter, men valet av rättslig grund har stor betydelse i praktiken. Det påverkar vilket beslutsförfarande som är tillämpligt. Av rättsgrunden framgår till exempel om det krävs enhällighet eller kvalificerad majoritet vid omröstning i ministerrådet och vilken roll Europaparlamentet har (medbestämmande, rådgivande eller enbart godkännande i efterhand).

Valet av rättslig grund påverkar också EU-lagstiftningens räckvidd (full harmonisering eller minimiharmonisering) och slutligen bestäms härigenom vilken typ av rättsakt som får användas: förordning, direktiv, beslut eller rättslig oförbindande samordning till exempel genom en rekommendation.

Mot denna bakgrund blir frågan om gränsdragningar mellan olika

rättsgrunder och befogenheter viktig. Befogenheter är dock ofta överlappande och kan, om det beslutsförfarande som kommer till uttryck i dem är förenliga med varandra, användas i kombination. Att befogenheter är överlappande hindrar inte att de i ett policyperspektiv är mycket olika. Det som skiljer befogenheterna åt är ofta det bakomliggande och grundläggande regleringsintresset. Handlar det till exempel om att få EU:s inre marknad att fungera eller finns ett annat intresse av icke-ekonomiskt art.

Det sagda illustrerar den typiska gränsdragning som ofta måste ske mellan åtgärder som vidtas för att få den inre marknaden att fungera i framför allt ekonomisk mening – fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital – och harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning när det gäller icke-ekonomiska hänsyn såsom mark- och vattenmiljö, människors hälsa samt skydd för arbetsmiljö och arbetstagare.

Flera av de kompetenser som har skapats för att förverkliga den inre marknaden är horisontella, det vill säga de är inte begränsade till särskilda politikområden, utan syftar till att avlägsna alla tänkbara hinder för den inre marknadens utveckling och funktion. Detta gäller till exempel de befogenheter som kan härledas ur de centrala rättsgrunderna i artiklarna 114, 115 och 352 FEUF. Det kan därför uppstå diskussion om det som ska åstadkommas görs för marknadens skull eller till exempel för att förverkliga en bättre miljö.

I detta kapitel är det emellertid inte denna typiska konflikt mellan rättsliga grunder som ska behandlas. I stället tas här upp en annan horisontell kompetens som inte lika ofta diskuteras i förhållande till de övriga rättsgrunderna i EU:s fördrag. Som framgått handlar det om konkurrenspolitiken och i synnerhet förbudet mot statligt stöd och de EU-gemensamma undantag som finns från detta förbud. Vi kommer att se att EU:s politik för statligt stöd på ett konkret sätt kan påverka politikområden där EU helt eller delvis saknar uttryckliga befogenheter. I det följande ska detta förhållande illustreras med de ovannämnda exemplen: skattepolitik, bostadspolitik och industripolitik. Först måste dock EU:s statsstödsregler beröras lite närmare.

## EU:s politik för statligt stöd

EU:s regler om statligt stöd utgör en del av den reglering som ska säkerställa att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. De omfattas därför av EU:s exklusiva befogenhet att fastställa de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknads funktion (artikel 3.1.b FEUF). De särskilda bestämmelserna om statligt stöd återfinns i artiklarna 107-109 FEUF och har inte genomgått några väsentliga förändringar sedan EEG-fördraget trädde i kraft 1958. Syftet med dessa bestämmelser är att förhindra att konkurrensförhållandena inom EU förvanskas genom att medlemsstaterna ekonomiskt gynnar vissa företag eller viss produktion. Statliga åtgärder ska inte ge vissa företag obefogade fördelar som sätter marknadskrafterna ur spel, vilket i sin tur minskar EU:s allmänna konkurrenskraft. Statligt stöd får i synnerhet inte användas till att bygga upp hinder för tillträde till en medlemsstats nationella marknad. Om konkurrensen på detta sätt snedvrids, finns risk för att kunderna får finna sig i högre priser, att det blir lägre kvalitet på varorna och mindre innovation. Det rör sig alltså om att förhindra att ett företag gynnas i förhållande till ett annat företag. Med företag menas vilken aktör som helst, vinstdrivande eller inte, som ägnar sig åt ekonomisk verksamhet.

I artikel 107.1 FEUF uppställs fyra villkor som måste vara uppfyllda för att en offentlig stödåtgärd ska omfattas av förbudet. Undantag från förbudet stadgas i artikel 107.2 och 107.3 FEUF, vilket vi strax återkommer till. En statlig åtgärd kan alltså bara betraktas som stöd när alla villkor i artikel 107.1 FEUF är uppfyllda.

Stödet måste:

- 1) utgöra en selektiv ekonomisk förmån, det vill säga gynna vissa företag eller viss produktion,
- 2) finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel,
- 3) snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen och
- 4) påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Det första villkoret, att en stödåtgärd måste utgöra en selektiv ekonomisk förmån, är av central betydelse. I detta villkor ryms två krav. Stödet måste vara selektivt och innebära en ekonomisk förmån. Att

stödet är selektivt innebär att det gynnar vissa företag eller viss produktion. Det är därför inte statligt stöd i EU-rättslig mening om alla företag och industrigrenar i en medlemsstat gynnas, som vid en allmän nedsättning av arbetsgivaravgifterna i ett land. Det är däremot selektivt om en viss region eller bransch gynnas.

Att stödet ska finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel innebär att statsbudgeten måste påverkas på något sätt, men stödet kan komma både direkt från staten och från regioner eller kommuner inom landet. Stödet kan vidare ges av offentliga eller privata organ som staten inrättat eller utsett för att administrera stödet. Det som har betydelse är om det går att härleda kostnader eller ekonomiska risker till den offentliga budgeten. Detta innebär att kommunala och statliga bolag både kan ge och vara mottagare av statligt stöd, eftersom de har en direkt koppling till den offentliga budgeten.

Slutligen ska sägas att de båda sista villkoren – att stödet ska snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna – ofta är oskiljaktigt sammanbundna. Stödet måste få någon effekt på EU:s inre marknad. Villkoren är inte uppfyllda om endast handeln inom en medlemsstat påverkas eller då företagets verksamhet sker utanför EU:s gränser. Vid prövningen om det föreligger statligt stöd är kommissionen dock inte skyldig att visa vilken faktisk inverkan ett stöd har på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. Det räcker att det är tänkbart att handeln påverkas. I praktiken krävs det därför inte mycket för att villkoren ska anses uppfyllda. Enligt EU-domstolens rättspraxis behöver till exempel inte det förhållande att ett stöd är av relativt ringa betydelse eller att det mottagande företaget är relativt litet utesluta att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas. Även till synes lokala förhållanden kan sålunda omfattas, t. ex. rabatterad markförsäljning till en Konsumbutik i Åre, vilket är ett välkänt svenskt exempel. Av praktiska skäl har dock vissa schablonbestämmelser utfärdats. Stöd förutsätts inte påverka handeln inom EU om det omfattas av de så kallade de minimis-bestämmelserna. Ekonomiskt stöd får till exempel ges till företag om de understiger en beloppsgräns om 200 000 euro under en period av tre år (Kommissionens förordning (EU) 1407/2013 om stöd av mindre betydelse).

Som nämndes ovan finns det dock undantag som innebär att statligt stöd är tillåtet. Det följer av artikel 107.2 FEUF att vissa stöd är förenliga med den inre marknaden. Det rör sig framför allt om stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser. I april 2021 ansåg EU:s tribunal att svenska regeringens stöd till SAS för att ta sig ur covid-19-pandemin var ett stöd för att avhjälpa en sådan exceptionell händelse. Sådant stöd måste dock anmälas till kommissionen för att den ska kunna förvissa sig om att villkoren i bestämmelsen är uppfyllda, vilket också skedde med stödet till SAS. Tribunalens dom har dock överklagats av Ryanair till EU-domstolen.

Enligt tredje stycket i artikel 107 FEUF kan dessutom vissa stöd anses som förenliga med den inre marknaden om de uppfyller särskilda syften. Det kan röra sig om:

- a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning,
- b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,
- c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
- d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

En anmälan om sådant stöd görs till kommissionen som bestämmer om stödet får betalas ut. Vid prövningen av om nämnda villkor är uppfyllda har kommissionen ett utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom ekonomiska och sociala bedömningar måste göras i ett EU-sammanhang. För att förtydliga i förväg vilka stöd som kan vara tillåtna har kommissionen utformat många och omfattande riktlinjer



som visar hur den vanligen bedömer olika typer av stöd. Den har exempelvis antagit riktlinjer för regionalstöd, stöd för miljöskydd och energi och stöd till flygplatser och flygbolag. Riktlinjerna är skrivna med viss säkerhetsmarginal. De innehåller anvisningar om stöd som bedöms så pass ofarliga från konkurrenssynpunkt att kommissionen är säker på att det inte uppstår några konkurrenssnedvridningar om angivna villkor är uppfyllda. Härutöver finns också förordning (EU) nr 651/2014, den så kallade allmänna gruppundantagsförordningen (GBER). I denna pekas kategorier av stöd ut som kan accepteras utan förhandsanmälan om de särskilda villkor som anges i förordningen är uppfyllda.

I sammanhanget ska nämnas att ersättning för att tillhandahålla så kallade tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (särskilt samhällsnyttiga tjänster) inte betraktas som statligt stöd. I det betydelsefulla målet *Altmark* var frågan om bussbolaget *Altmark Trans* kunde få ekonomisk hjälp med att bedriva linjetrafik i den tyska regionen *Landkreis Stendal*. Domstolen fann att den aktuella linjetrafiken var så pass olönsam att den inte kunde bedrivas under normala konkurrensvillkor och att ett offentligt bidrag därmed kunde vara berättigat, utan att för den skull anses vara ett anmälningspliktigt statligt stöd. Domstolen ställde dock upp ett antal villkor för att kontrollera att så verkligen var fallet. För det första skulle företaget i fråga ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och denna skyldighet skulle vara klart definierad. För det andra skulle de kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknades vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt. För det tredje fick ersättningen inte överstiga vad som krävdes för att täcka hela eller delar av de kostnader som hade uppkommit i samband med skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid hade erhållits och till en rimlig vinst. För det fjärde skulle, i frånvaro av ett offentligt upphandlingsförfarande, storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag normalt skulle ha haft med tillägg för en rimlig vinst.

Mot bakgrund av denna rättsutveckling har kommissionen antagit flera rättsakter med anknytning till *Altmark*-kriterierna som när-

mare förklarar när ett stöd till ett företag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan tillåtas. Dessa särskilda regler innebär en vidgning av de offentliga ersättningar som ansågs tillåtna enligt EU-domstolens dom. Enligt regelverket för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är det till exempel möjligt att stödja sjukvård och finansiera en socialt orienterad bostadspolitik under friare former än vad statsstödsreglerna normalt medger. I dessa fall bedöms risken för konkurrenssnedvridningar på EU:s inre marknad vara mycket liten.

## Skattepolitik och statligt stöd

EU (dåvarande EEG) har sedan det ekonomiska samarbetet inleddes i slutet på 1950-talet befoget att besluta om gemensamma nationella skatteregler. Medlemsstaterna har alltså inte exklusiv kompetens på skatteområdet, utan det har redan från första början varit fråga om en delad kompetens mellan EU och medlemsstaterna. En annan sak är att det alltid har krävts enhällighet i ministerrådet för beslut i skattefrågor, vilket har varit svårt att uppnå, i synnerhet när det gäller direkta skatter, såsom bolagsskatt. Det har visat sig lättare att komma överens om harmonisering av indirekta skatter, såsom mervärdesskatt (se härom i Pernilla Rehdals bidrag till *Europaperspektiv 2019*). På skatteområdet har vidare Europaparlamentet en förhållandevis svag ställning. Det är rådet som antar rättsakterna efter att Europaparlamentet har getts tillfälle att yttra sig. Även valet av regleringsinstrument är begränsat på förhand då förordningar inte kan användas, utan bara direktiv, som till skillnad från förordningar inte är direkt tillämpliga utan måste föras in i medlemsstaternas nationella rätt.

Arbetet med gemensam EU-lagstiftning har gått trögt. Mellan 1957 och 2021 har endast ett fåtal direktiv antagits som rör direkt beskattning. Medlemsstaterna har haft ytterst svårt att komma överens, trots att det är uppenbart att utvecklingen av de fyra friheterna, i synnerhet tjänster, kapital och etableringsfrihet, skapat alltmer optimala förutsättningar för multinationella företags skatteplanering och lett till att en i vissa avseenden osund skattekonkurrens växt fram mellan EU:s medlemsländerna och i världen i övrigt. Som en reaktion på

dessa förhållanden ingicks i oktober 2021 en överenskommelse inom ramen för OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) om en lägsta bolagsskatt på 15 procent som ska gälla i stora delar i världen inklusive EU och USA.

Som framhålls i en avhandling skriven av Maria Fritz vid Lunds universitet är det ett faktum att medan vissa konkurrensbetingelser såsom miljö- och konsumentskydd samt arbetsrätt och arbetsmiljö, utjämnats genom EU-harmonisering för att undvika skadlig regleringskonkurrens, har strategiskt utnyttjande av skatteskillnader mellan medlemsländerna mer och mer framstått som ett regulatoriskt kryphål för internationellt verksamma företag att öka sina vinstmarginaler. Många medlemsländer har härigenom sett sin skattebas urholkas.

I efterdyningarna av den ekonomiska krisen år 2008 ökade emellertid medlemsstaternas samarbetsvilja och samsyn både inom EU och OECD. Arbetet har framför allt inriktats på att fastställa gemensamma regler mot skatteflykt. Bland annat antog EU med enhällighet direktiv 2016/1164 om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknadens funktion (ATAD). Det finns vidare tecken på att en förändring kan vara på gång även när det gäller själva omröstningsförfarandet. Europaparlamentet antog i februari 2017 en resolution och i december samma år en rekommendation där medlemsstaterna uppmanas att ersätta kravet på enhällighet i rådet med kvalificerad majoritet. Det framhålls också att det är hög tid att ge Europaparlamentet inflytande över EU:s skattelagstiftning. I januari 2019 argumenterade kommissionen i ett särskild meddelande för att det är dags att beslutsfattandet avseende skattelagstiftning anpassas till andra, lika viktiga politiska områden, så att det sista hindret för att fullborda den inre marknaden försvinner. Kommissionen påpekade dessutom att den enligt artikel 116 FEUF har möjlighet att lägga fram förslag om åtgärder för att avlägsna snedvridning av konkurrensen på grund av olika skatteregler om snedvridningen inte kan avlägsnas i samråd med medlemsstaterna. Denna rättsgrund, som har hängt med från första början, är än så länge helt utnyttjad i EU-samarbetet.

Det politiska stödet för ytterligare skatteharmonisering på EU-nivån har alltså varit svagt i vissa medlemsländer, däribland Sverige.

Riksdagen har när den getts tillfälle att yttra sig över kommissionens lagstiftningsförslag på skatteområdet i regel hävdad att en ytterligare överföring av lagstiftningskompetens till EU inkräktar på Sveriges suveränitet och anfört att förslagen strider mot subsidiaritetsprincipen.

I avsaknad av en gemensam politisk vilja inom EU har kommissionen under senare år försökt att i stället korrigera skadlig skattekonkurrens mellan medlemsstaterna genom tillämpning av statsstödsreglerna. Som framkommit ovan omfattas inte generella skatteregler som rör samtliga företag i en medlemsstat av statsstödsreglerna, till exempel den allmänna bolagsskatten. Om det går att visa att nationella skatteregler gynnar vissa och inte alla företag i ett land är emellertid det så kallade selektivitetskriteriet uppfyllt, vilket på skatteområdet normalt innebär att även övriga kriterier för statligt stöd är uppfyllda, det vill säga den offentliga nationella budgeten påverkas och även handeln och konkurrensen inom EU påverkas. Kommissionen har dragit nytta av detta i ett stort antal fall där den har ifrågasatt skatteregler som vid en närmare granskning behandlar företag som omfattas av den nationella beskattningen på olika sätt. Ett mycket uppmärksammat mål rör Irlands skattelättnader för Apple. Kommissionen ansåg att Irland hade gynnat Apple i jämförelse med andra företag som betalade irländsk bolagsskatt och att Apple därför sammantaget hade erhållit en fördel motsvarande ca 130 miljarder svenska kronor. Kommissionen har krävt återbetalning av stödet, men beslutet har överklagats av både Irland och Apple och ligger för närvarande hos EU-domstolen för slutlig prövning. Andra exempel är särskilda skattelättnader för Fiat och Amazon i Luxemburg och Starbucks i Nederländerna. Se härom i Cécile Brokelinds bidrag till *Europaperspektiv 2019*.

Att statsstödspolitiken blivit ett alternativ till att bekämpa osund skattekonkurrens mellan medlemsländerna genom gemensam lagstiftning är en intressant utveckling som visar att EU:s begränsade befogenhet på ett område, i detta fall främst på grund av kravet på enhällighet i rådet, kan kompenseras av EU:s befogenhet på ett annat område. Det innebär dock en mycket påtaglig skillnad i den underliggande kompetensfördelningen mellan EU:s institutioner. Medlemsstater, såsom Sverige, som vill överlåta så lite befogenhet som möjligt till EU när det gäller direkt beskattning, tvingas härigenom konsta-

tera att många av de problem som skulle lösas genom ytterligare EU-lagstiftning i stället hanteras av kommissionen själv med direkt stöd i fördragets bestämmelser om konkurrenspolitik, utan vare sig inblandning av rådet eller Europaparlamentet. Sverige tillhör dock inte de länder i vilka skattelättnader till internationellt verksamma företag har ifrågasatts med hänsyn till statsstödsreglerna.

## Industripolitik och statligt stöd

När EU bilades var den globala handeln begränsad och målsättningen var framför allt att utveckla handeln och den ekonomiska integrationen mellan de sex grundarstaterna och därigenom skapa både långsiktig fred och ekonomiskt välstånd. EU:s inre marknad skapades dock inte i första hand för att säkra de europeiska företagens konkurrenskraft globalt. Tvärtom infördes mycket långtgående konkurrensregler med bland annat förbudet mot statligt stöd. Denna konstruktion har inneburit en framgång för Europaintegrationen. EU har både utvecklats till världens största frihandelsblock och samtidigt bidragit till att utveckla en friare världshandel genom sin förhållandevis generösa handelspolitik mot omvärlden.

Villkoren för världshandeln har dock inte utvecklats på samma sätt som villkoren för den interna handeln inom EU. Världshandelsorganisationen WTO, som är det mest övergripande systemet när det gäller internationell handel, innehåller inte några motsvarande konkurrensregler och har ett högst begränsat förbud mot statligt stöd. Dessa skillnader i regleringar för den europeiska och globala handeln skapar asymmetrier som försvårar för europeiska företag. Det tydligaste exemplet är konkurrenssituationen i förhållande till kinesiska företag som inte bara drar nytta av statligt stöd utan ofta är statsägda. Så länge europeiska företag hade ett övertag i produktionskapacitet, tekniskt kunnande m.m. var detta problem litet. I dag är emellertid situationen den omvända, vilket av vissa medlemsstater upplevs som ett hot för den europeiska konkurrenskraften globalt. Detta är en förklaring till att intresset för en gemensam europeisk industripolitik börjar vinna alltmer politiskt stöd.

EU har emellertid som sagt bara befogenhet att agera om det finns stöd för det i EU:s grundfördrag. I EUF-fördraget finns ett särskilt avsnitt om industripolitik, vilket antyder att EU kan agera på området. Vid en närmare läsning visar det sig dock att makten inte ligger hos EU utan hos medlemsstaterna. Enligt artikel 173 FEUF:

1. Unionen och medlemsstaterna ska säkerställa att det finns nödvändiga förutsättningar för unionsindustrins konkurrensförmåga. [...]
2. I samverkan med kommissionen ska medlemsstaterna samråda inbördes och vid behov samordna sina insatser. Kommissionen får ta lämpliga initiativ för att främja en sådan samordning, särskilt initiativ med syftet att fastställa riktlinjer och indikatorer, organisera utbyte av bästa praxis och utforma de delar som behövs för periodisk övervakning och utvärdering. Europaparlamentet ska informeras fullt ut. [...] Denna avdelning får inte utgöra en grund för unionen att införa åtgärder som kan medföra att konkurrensen snedvrids eller som omfattar bestämmelser om skatter eller bestämmelser om anställdas rättigheter och intressen.

Det framgår tydligt av artikel 173 att EU har en begränsad roll och att beslutsmakten ligger hos medlemsstaterna. Det handlar om ett område där EU har stödjande kompetens, vilket innebär att kommissionen får ta lämpliga initiativ för att främja en samordning mellan medlemsstaterna, men det är medlemsstaterna som själva avgör vilken industripolitik de vill driva. Detta är dock inte i sig ett problem. Europeiska företag är nationella och nationalstaterna kan därför främja deras konkurrenskraft globalt. Som framgått är det dock inte så enkelt. Att ett företag understöds för att överleva i den globala konkurrensen innebär att det också stärks på den europeiska marknaden och det är sådan subventionerad konkurrensförstärkning som EU:s konkurrensregler är till för att hindra. Det är därför signifikativt att artikeln avslutas med en skrivning om att unionen inte får införa bestämmelser som innebär att konkurrensen snedvrids, vilket avser konkurrensen på EU:s inre marknad.

Det finns alltså inte möjlighet att beakta vad som krävs för att ett med europeiska mått mätt stort och konkurrenskraftigt företag ska kunna bli långsiktigt konkurrenskraftigt också på världsmarknaden. Ett sådant europeiskt företag kan mycket väl vara en förhållandevis liten aktör på den globala arenan. Att genom statliga åtgärder ge detta företag motsvarande ekonomiska förutsättningar som företag från vissa andra delar av världen är inte möjligt.

Statsstödsreglerna är förvisso inte undantagslösa. Det undantag från förbudet mot statligt stöd som bäst sammanfaller med intresset av en europeisk industripolitik är stöd av gemensamt europeiskt intresse enligt artikel 107.3 b FEUF. Det finns ett särskilt meddelande från kommissionen, det s.k. IPCEI (*Important Projects of Common European Interest*), som reviderades i november 2021, där kommissionen förklarar sin inställning till nationella stödåtgärder som anmäls enligt artikel 107.3 b. Det framgår dock klart att IPCEI-meddelandet fokuserar på EU:s inre marknad snarare än den globala marknaden. Snedvridningen av konkurrensen inom EU måste vara högst begränsad. Detta är heller inte förvånande, eftersom det är själva poängen med unionens statsstödsregler.

Det har ofta hävdats att industripolitik och konkurrenspolitik uttrycker oförenliga intressen, eftersom det finns en inneboende motsättning i att upprätthålla konkurrensen inom EU samtidigt som man bevarar och uppmuntrar EU-industrins konkurrenskraft gentemot resten av världen. Kommissionen hävdar dock att det inte finns en sådan intressekonflikt. Det handlar enligt kommissionen i båda fallen om att göra de europeiska företagen mer effektiva på EU:s inre marknad och därmed rusta dem för den globala konkurrensen. Kommissionen anser att den i sin kontroll av statligt stöd inom EU kan väga samman de till synes oförenliga intressena.

Detta innebär samtidigt att kommissionen i allt större utsträckning styr den industriella förändringen i medlemsstaterna. Den har på senare tid visat tecken på att dela vissa medlemsstaters oro för ojämna spelregler i den globala konkurrensen. Att världens största bolag är amerikanska och i viss utsträckning kinesiska är ett faktum som inte kan bortses från. I sina meddelanden om en ny industristrategi för EU åren 2020 och 2021 anger kommissionen mot denna

bakgrund att EU måste ta hot mot rättvis konkurrens och handel i världen på allvar. Kommissionen är naturligtvis fullt medveten om spelreglerna på världsmarknaden och hur de förändras. Den har mot denna bakgrund föreslagit regler om hur marknadsmakt hos digitala plattformar som Google, Facebook och Amazon kan kontrolleras samt föreslagit regler för kontroll av statligt stöd när det gäller utom-europeiska företag som är verksamma på EU:s inre marknad.

Denna dolda europeiska industripolitik, via statsstödsreglerna, rimmar dock illa med fördragsbestämmelserna på området, som betonar det nationella beslutsfattandet i industripolitiken. Det kan ifrågasättas om detta kompetensglapp är hållbart i längden. Även om en industripolitik blir alltmer synlig bygger den främst på undantag (framför allt undantag från förbudet mot statligt stöd). Det bör mot denna bakgrund diskuteras om det är läge att överföra mer befogenheter till EU inom industripolitiken. En sådan industripolitik skulle inte grundas på undantagen från förbudet mot statligt stöd som främst kontrolleras av kommissionen, utan skulle drivas av ministerrådet och Europaparlamentet. Den måste naturligtvis vara förenlig med statsstödsreglerna, men skulle möjliggöra en bredare diskussion om vilka villkor som gäller på världsmarknaden och vad som egentligen bör ses som den relevanta marknaden vid bedömningar av vad som är rättvisa konkurrensförhållanden.

Som jag påpekat i andra sammanhang riskerar avsaknaden av en sådan sammanhängande europeisk industripolitik att försvaga EU:s företag globalt och en långsiktigt hållbar strategi är därför viktigare än någonsin. EU skulle vinna på en industripolitik som kan anpassas efter de geopolitiska förändringarna i världen, såsom brexit, den kinesiska transport- och infrastruktursatsningen BRI (*Belt and Road Initiative*) och USA:s fortsatt merkantilistiska hållning i handelspolitiken. En mer aggressiv europeisk industripolitik kan behövas när det regelbaserade internationella handelssystemet inte fungerar: om det saknas rättvisa villkor måste handelsstrategierna anpassas efter den verklighet som råder.



## Bostadspolitik och statligt stöd

Det sista exemplet som ska tas upp är bostadspolitiken. Bostadsförsörjning är en fråga av stor betydelse för många EU-medborgare. EU har dock högst begränsade befogenheter att påverka medlemsländernas bostadspolitik. EU saknar uttrycklig lagstiftningskompetens på området och medlemsstaterna är därför som utgångspunkt fria att utforma sin egen bostadspolitik. Ändå kan man hitta ett kommitédirektiv från den svenska regeringen från 2013 (2013:68) som har titeln ”EU-rättsliga förutsättningar för kommunal bostadspolitik”, vilket sedermera resulterade i SOU 2015:58, EU och kommunernas bostadspolitik. Detta svenska exempel är belysande för hela EU där diskussionen om bostadspolitik och EU:s statsstödsregler förekommit till exempel i Irland, Nederländerna och Österrike. EU har alltså ingen egen politik på området men bestämmer uppenbarligen förutsättningarna för bostadspolitiken i EU:s medlemsländer – hur hänger detta ihop?

Förklaringen ligger, precis som i de föregående exemplen, i EU:s inre marknad och gemensamma konkurrenspolitik. Häri ingår som framgått de ovan berörda statsstödsreglerna. Bostadspolitik kan därmed komma i konflikt med EU-rätten ifall ”bostadsmarknaden” utformas på ett sätt som försvårar för utländska företag eller snedvrider konkurrensförhållandena till nackdel för vissa aktörer. Eftersom bostadspolitiken knappast kan skiljas från bostadsmarknaden, måste den politik som förs kunna rättfärdigas i förhållande till marknaden. En omdiskuterad fråga i Sverige har mot denna bakgrund varit vilka möjligheter som finns att offentligt stödja kommunala bostadsbolag att investera i samhällsnyttig verksamhet, till exempel att säkerställa tillgång till hyresrätter i delar av landet där detta inte framstår som ekonomiskt lönsamt (med EU:s terminologi tjänster av allmänt ekonomiskt intresse).

När statligt stöd ges till aktörer på en marknad där det också förekommer privata företag, blir EU:s statsstödsregler som framgått tillämpliga. Med statligt stöd menas alla offentliga åtgärder (också på regional och lokal nivå) som leder till lättnader i ett företags budget, till exempel förmånliga garantier, lån och markförsäljningar samt

riktade skattenedsättningar och avdrag. Ett företag kan som framgått vara vilken aktör som helst, vinstdrivande eller inte, som ägnar sig åt ekonomisk verksamhet. Det kan till exempel vara ett kommunalt bolag eller till och med en del av en kommun eller en del av en statlig myndighet.

För att tillgodose behovet av att bedriva nationell bostadspolitik i överensstämmelse med statsstödsreglerna har kommissionen utformat särskilda undantag. Dessa anknyter till begreppet ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”, det vill säga särskilt samhällsnyttiga tjänster som staten överlåter till företag att tillhandahålla. Som nämnts ovan tar undantagen sikte på situationer där inverkan på konkurrensförhållandena på marknaden är liten, till exempel stöd till socialt subventionerade bostäder (*social housing*).

Den svenska bostadspolitik, som främst syftar till minskad segregation och ökad integration av olika grupper på bostadsmarknaden, har testats i mycket begränsad utsträckning på EU-nivån, till skillnad från exempelvis irländsk och nederländsk bostadspolitik. Sverige har valt att självutvärdera och självanpassa sin bostadspolitik på ett sätt som inneburit en långtgående marknadsisering, det vill säga att lika konkurrensvillkor på bostadsmarknaden väger tyngre än andra samhällsintressen.

Diskussionen om den svenska bostadspolitikens förenlighet med EU kan sägas ha startat den 1 juli 2002, då ett klagomål från EPF (*European Property Federation*) överlämnades till kommissionen. EPF är en samarbetsorganisation för europeiska fastighetsägare. EPF hävdade att inrättandet av Statens bostadsnämnd, som då var aktuellt, innebar att otillåtna statsstöd beviljades allmännyttiga bostadsbolag i Sverige. Den svenska regeringen försvarade sig med att den dåvarande svenska bostadspolitik var av icke-ekonomisk karaktär och föll utanför tillämpningsområdet för EU:s statsstödsregler. I maj 2005 lämnades ytterligare ett klagomål från EPF till kommissionen som i mer allmänna termer fokuserade på skillnader i konkurrensförhållanden mellan privata och kommunala fastighetsägare på den svenska bostadsmarknaden. Kommissionen gick inte vidare med något av ärendena, men den dåvarande svenska regeringen ansåg att frågan var problematisk och tillsatte därför i oktober 2005 en särskild utred-

ning som resulterade i SOU 2008:38, EU, allmännyttan och hyrorna. Utredningen lämnade flera förslag, men förordade att kommunala bostadsbolag skulle bedriva verksamhet på affärsmässig grund. Detta ansågs säkrast med hänsyn till de krav som följer av EU-rätten, i synnerhet statsstödsreglerna. Detta förslag bearbetades sedan i Ds 2009:60, Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – övervägande och förslag, och resulterade slutligen i prop. 2009/10:85, Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler.

Slutresultatet blev lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag där det talas om möjligheter till statligt stöd, men bara enligt EU:s allmänna statsstödsregler.

Är det då rimligt att kommissionen genom att formulera undantag till statsstödsreglerna sätter ramarna för Sveriges och andra medlemsländers bostadspolitik? Inom EU:s sociala pelare skymtar möjligen en annan utvecklingslinje. För första gången presenteras bostadspolitik inte som ett undantag från konkurrenspolitiken utan som en fråga av gemensamt europeiskt intresse. Det sägs bland annat att alla som behöver ska få subventionerade bostäder eller bostadsbidrag och att hemlösa ska erbjudas boende och sättas i kontakt med andra sociala tjänster som kan underlätta integrering i samhället. Den sociala pelaren vittnar om att bostadspolitik alltmer framstår som en tjänst av allmänt europeiskt intresse och härigenom kan bli föremål för öppen socialpolitisk samordning enligt EU:s fördrag (artikel 156 FEUF, EU:s socialpolitik). Detta betyder inte att kommissionen kan lägga fram några skarpa lagförslag, men kan anmodas att utreda hur det förhåller sig i medlemsländerna och organisera samråd kring bostadspolitiska utmaningar samt fastställa riktlinjer för hur vissa frågor av gemensamt intresse kan lösas.

Som jag uttryckt i andra sammanhang är en utökad EU-inblandning naturligtvis inte svaret på alla frågor, men i detta fall kan knappast något politiskt handlingsutrymme gå förlorat jämfört med att bostadspolitiken fortsätter att styras indirekt som undantag till statsstödsreglerna. Att undantag i stället blir huvudregel gynnar rimligen alla länder som har ambitioner på det bostadspolitiska området. Detta skulle också, som vi har sett i de andra exemplen ovan, förändra

maktförhållandena inom EU. Kommissionen har monopol på undantag från statsstödsreglerna och har därför, hur märkligt det än kan förefalla, ett fast grepp om nationell bostadspolitik. Om en europeisk bostadspolitisk samordning växte fram, skulle ministerrådet och Europaparlamentet involveras mer.

## EU behöver mer balanserade befogenheter

De tre områden som har beskrivits ovan illustrerar en kompetensfråga av stor betydelse. Medlemsstaterna har varit noga med att avgränsa EU:s befogenheter för att säkra att vissa politikområden förblir nationella. Detta har skett på olika sätt. När det gäller skattepolitiken har det handlat om att säkerställa att det krävs enhällighet i rådet, vilket ger varje medlemsstat vetorätt. När det gäller industripolitik anges i fördraget att det är fråga om nationell kompetens och att unionen endast har tilldelats en stödjande funktion. När det gäller bostadspolitik saknar EU någon som helst uttrycklig kompetens även om politikområdet numera finns omnämnt i den sociala pelaren.

I samtliga exempel visas att EU, i det här fallet kommissionen, trots rådande kompetensbegränsningar har kunnat påverka nationell politik på de aktuella områdena. Denna påverkan är inte följden av en harmonisering av nationell lagstiftning eller ens en uttalad lösare samordning av nationell politik. EU:s inverkan motiveras av det grundläggande syftet att säkerställa att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids, vilket är en horisontell kompetens som kan påverka i princip vilket politiskt sakområde som helst. Gemensamt för de tre exemplen som tagits upp är att finansiering av de aktuella politiska åtgärderna har ansetts kunna utgöra konkurrensnedvridande statligt stöd. När det gäller skatter är EU:s befogenhet motiverad av att vissa företag gynnas i förhållande till företag i allmänhet inom det nationella skattesystemet. På motsvarande sätt lägger sig EU bara i den nationella industripolitiken om vissa företag ges fördelar i förhållande till andra företag inom EU, men vi har konstaterat att detta också innebär en begränsning i möjligheten att stödja företag på den globala marknaden där företag från andra delar av världen

understöds av sina hemländer. Ett stöd till ett europeiskt företag för att verka på världsmarknaden innebär också konkurrensfördelar på EU:s inre marknad och är därför otillåtet. När det gäller bostadspolitik måste det också vara fråga om ett gynnande av vissa företag. Det är dock inte svårt att visa att det finns en marknad och konkurrensförhållanden att ta hänsyn till även här. Det är i regel inte staten som bygger bostäder och hyr ut lägenheter. Det är företag, privata eller offentliga, som bedriver denna verksamhet. Statsstödspolitiken får därför avgörande betydelse för hur bostadspolitiken kan utformas i EU:s medlemsländer.

Är detta då ett problem? En omständighet som i sammanhanget är värd att framhålla är att förbudet mot statligt stöd, när det skrevs in i EU:s fördrag på 1950-talet (det dåvarande EEG-fördraget), knappast kunde förutses få dessa konsekvenser. Förbudet skulle förhindra protektionistiskt beteende mellan EU:s medlemsstater. Förbudet mot statligt stöd kompletterade förbudet mot tullar samt andra hinder i den gränsöverskridande handeln. Att förbudet skulle omfatta direkta skatter som är generellt utformade men i praktiken gynnar en viss typ av företag var långt ifrån självklart. Att förbudet mot statligt stöd skulle minska möjligheten för medlemsländerna att bedriva en nationell industripolitik var begripligt, men det var i ett läge då världshandeln inte alls vara lika utvecklad som idag. Att statsstödsförbudet även skulle inverka på nationell bostadspolitik höll nog de flesta för uteslutet. EU:s medlemsstater bedriver dock numera en mycket större del av socialpolitiken på marknadens villkor där samhällsnyttiga tjänster ofta tillhandahålls av privata aktörer. Denna marknadisering skapar behov av en fungerande konkurrenspolitik även på områden som tidigare låg utanför EU-rättens tillämpningsområde. Konkurrensrätten, inbegripet statsstödsreglerna, har alltså fått ökad betydelse inom EU.

Att den europeiska integrationen har rullat på och inverkat på nya områden är dock en förutsebar utveckling som hänger ihop med den spillover-effekt som berördes inledningsvis. Det som gör statsstödsreglerna speciella är att tillämpningen i hög grad ligger utanför den vanliga politiska kontrollen. Som visats i det föregående återfinns förbudet och de grundläggande undantagen till det direkt i

EUF-fördraget och det är kommissionen som svarar för tillämpning, övervakning och kontroll samt i praktiken tar ansvar för den regel- och policyutveckling som sker. Rådet har begränsade befogenheter och Europaparlamentet inga alls. Statsstödsreglerna omfattas av EU:s exklusiva kompetens. EU:s befogenheter är alltså mycket långtgående och det är i praktiken kommissionen som styr över regelverket.

Det är här frågan om kompetensglapp kommer in. EU:s kompetenser kan inte sägas vara optimalt utformade för att uppfylla de mål som EU enligt fördraget ska förverkliga. Kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna grundas inte enbart på en långsiktig strategi för hur man bäst uppnår dessa mål. Det är ofta helt andra hänsyn som blir avgörande för hur EU:s befogenheter utformas. Det är uppenbart att vissa medlemsstater, inbegripet Sverige, inte vill att EU ska reglera skattefrågor och därför utnyttjar sitt veto för att hindra att så sker. Detta oavsett vilka konkurrensnedvridningar som uppstår på den inre marknaden till följd av att det går att utnyttja skillnader i nationella skattesystem. Det finns också medlemsstater som inte vill att EU lägger sig i deras nationella industripolitik trots att den nationella industripolitiken i stor utsträckning undermineras av förbudet mot att ge statligt stöd. Många av medlemsstaterna anser att EU inte ens bör diskutera nationell bostadspolitik då det är en nationell angelägenhet som inte omfattas av EU-samarbetet, men får finna sig i att formulera sin politik enligt de anvisningar kommissionen ger i form av riktlinjer och gruppundantag på statsstödsområdet.

Det finns naturligtvis goda skäl att begränsa EU:s befogenheter till det allra nödvändigaste, vilket följer av subsidiaritetsprincipen. Det kan dock inte bortses från att den europeiska integrationen har utvecklats på ett sätt som gör att det numera saknas övertygande skäl att hålla de här diskuterade områdena utanför det gemensamma beslutsfattande som EU erbjuder.

Skattepolitik och konkurrenspolitik hänger idag ihop. Det var länge sedan ett nationellt skattesystem kunde utformas utan hänsyn till förhållandena i andra länder. Både europeiseringen och globaliseringen har lett till denna situation. Nationell industripolitik med protektionistiska inslag hör inte hemma i EU, men en koordinerad europeisk industripolitik i en globaliserad värld framstår som alltmer

nödvändig. Att EU diskuterar vilken bostadspolitik som fungerar bäst innebär inte att medlemsländerna förlorar makten över bostadspolitiken. Det skulle dock göra att bostadspolitiken blir mer av en europeisk angelägenhet och inte bara ett tillåtet undantag i ett konkurrensrättsligt perspektiv.

Min avslutande rekommendation är mot denna bakgrund att medlemsstaterna ska betrakta EU:s befogenheter i ett större sammanhang. EU ska bara ha befogenheter där EU-samarbetet skapar ett mervärde för medlemsstaterna i enlighet med subsidiaritetsprincipen, men obalanserade befogenheter kan skapa en skevhet i politiken som också innebär bristande legitimitet och demokratisk förankring. Statsstödsreglerna är en central del av EU:s inre marknad och en garant för rättvisa konkurrensvillkor som inte förekommer på motsvarande sätt inom andra frihandelsområden i världen. När statsstödsreglerna tillåts forma nationell skattepolitik, försvåra en europeisk industripolitik och avgöra förutsättningarna för nationell bostadspolitik, finns det dock anledning till eftertanke. En forskare som tidigt uppmärksammade denna tendens hos statsstödsreglerna är den tyske statsvetarprofessorn Fritz Scharpf från Max Planck-institutet i Berlin. I sin analys av den europeiska integrationens asymmetrier konstaterade han att EU:s fri rörlighets- och konkurrensregler har ett inneboende övertag i integrationsprocessen, vilket försvårar utvecklingen av ett mer socialt Europa.

Ett sätt att korrigera den uppkomna situationen är, hur märkligt det än kan låta, att överföra mer kompetens till EU inom de aktuella områdena. Den konkurrenspolitiska utveckling som har ägt rum på dessa områden har skett på grund av avsaknaden av annan politisk samordning. Det betyder dels att det övergripande perspektivet blir konkurrenspolitiskt, dels att beslutsmakten i praktiken ligger hos kommissionen enligt EUF-fördraget. Medlemsländernas ovilja att lämna ifrån sig befogenheter kan alltså leda till en än värre situation i ett nationellt suveränitetsperspektiv, nämligen att områden som skattepolitik, industripolitik och bostadspolitik kontrolleras indirekt av EU:s konkurrensdirektorat. Detta innebär att länderna går miste om de politiska förhandlingsmöjligheter som hade infunnit sig om de i stället överfört mer kompetens till EU på dessa områden.

I ett demokrati- och legitimitetsperspektiv skulle det helt klart vara att föredra att dessa frågor hamnar högre upp på EU:s agenda och blir föremål för den sedvanliga beslutsprocessen i rådet och Europaparlamentet. Denna lagstiftningsprocess är betydligt mer öppen och demokratisk än den i hög grad insynsskyddade statsstödskontrollen. För att återknyta till huvudtemat till denna bok argumenteras i detta kapitel varken för flexibel integration eller federation, men för EU-befogenheter i bättre balans för de uppgifter som unionen redan har att utföra enligt fördragen. Det konkurrenspolitiska perspektivet är naturligtvis viktigt, men det bör vara en mer öppen diskussion om vilka andra intressen som ska tas tillvara.

Det kan konstateras att EU:s statsstödspolitik är en viktig integrationsmotor, men att utvecklingen av förbudet mot statligt stöd och de gemensamma undantagen till detta förbud, också har lett till en dold kompetensöverföring på områden som skattepolitik, industripolitik och bostadspolitik, vilket delvis sammanhänger med en brist på annan politisk samordning på dessa områden.

## Källor och litteratur

För vidare läsning av det som tas upp i detta kapitel hänvisas till litteratur på de olika områden som berörs.

Begreppen spillover och neofunktionalism förknippas med Ernst B. Haas bok *The Uniting of Europe: political, social, and economical forces, 1950–1957*, som först kom ut 1958. Teorierna förklaras och sammanfattas väl av Ben Rosamond i *Theories of European Integration* (Palgrave 2000, New York).

En ingående studie av statsstödsreglernas betydelse för politiskt beslutfattande i allmänhet görs av Linda Nyberg i hennes avhandling *Market Bureaucracy: Neoliberalism, Competition, and State aid Policy* (Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen 2017). Jag har också samförfattat en artikel med Nyberg i *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 5, 2018: ”EU:s statsstödspolitik och det kommunala självstyret”, som knyter an till det som tas upp i detta kapitel.

Betydelsen av valet av rättslig grund i det EU-rättsliga systemet be-



skrivs på ett förtjänstfullt sätt av Annegret Engel i *The Choice of Legal Basis for Acts of the European Union Competence Overlaps, Institutional Preferences, and Legal Basis Litigation*, Springer 2018, New York.

Skattepolitik och frågan om regleringskonkurrens mellan EU:s medlemsstater tas upp av Maria Fritz i hennes avhandling *Förbudet mot rättsmissbruk i EU-rätten: En förändrad avvägning mellan rättssäkerhet och rättvisa i den svenska skatterätten?* (Lunds universitet, Institutionen för handelsrätt 2020). Kompetensfrågor när det gäller skattefrågor behandlas också i Pernilla Rendahls kapitel i *Europaperspektiv 2020*: ”Ny skatt på digitala tjänster – Ett steg mot en mer rättvis beskattning inom EU:s inre marknad?” samt i Cécile Brokelinds kapitel i *Europaperspektiv 2019*: ”Nationalstatens återkomst och EU-skatterätt”. I det senare kapitlet behandlas till exempel Apple-målet och andra fall mer utförligt och diskuteras i ett skatterättsligt perspektiv.

EU:s industripolitik och statligt stöd behandlar jag mer utförligt i mitt bidrag till Sieps rapport ”EU Industrial Policy in a Globalised World – Effects on the Single Market” (Sieps 2020 1:0p) samt i en tidigare version av samma artikel ”European industrial policy and state aid – a competence mismatch?” (Sieps 2020 1:epa). Ett viktigt bidrag inom detta forskningsfält är också Pim Jansens artikel ”The Interplay between Industrial Policy and State Aid: Natural Combination of Strange Bedfellows” i *European State Aid Law Quarterly* nr 4, 2016 och boken *The New Industrial Policy of the European Union – Contributions to Economics*, Springer 2017, New York.

Statsstödspolitikens betydelse för bostadspolitiken har jag behandlat i en rapport från 2018 inom forskningsprojektet Bostad 2030: *Rättsutlåtande angående offentliga stöd till bostadssektorn* samt i en bloggpost på Europakommentaren med titeln ”Tillgång till bostäder är en europeisk angelägenhet”: <https://europakommentaren.eu/2019/05/13/tillgang-till-bostader-ar-en-europeisk-angelagenhet/>

Slutligen ska nämnas att Fritz Scharpfs teorier om asymmetrier i den europeiska integrationsprocessen kan hittas i ”The Socio-Economic Asymmetries of European Integration”, bland annat utgiven av Sieps (2010:10epa).



# Leder krav på federala skatter EU bort från flexibel integration och till en skatterevolt?

av Krister Andersson

Enligt EU-fördraget är skatter en nationell fråga och för att införa gemensamma regler krävs enighet mellan medlemsländerna. Dagens beslutsordning motsvarar en flexibel integration. Länder beslutar om nationella skatter samtidigt som enligt fördraget nationella skatter inte får förhindra den fria rörligheten eller diskriminera utländska företags aktiviteter i det egna landet. Drivkrafter mot en mer federal beskattning för EU som skulle kännetecknas av fler gemensamma regler, majoritetsbeslut inom skatteområdet och till och med federala skatter finns.

Nuvarande beslutsordning är på många sätt väl anpassad till medlemsländernas intressen. Med tanke på att länderna med gemensam valuta inte kan bedriva en nationellt anpassad penningpolitik har en självständig finanspolitik med landspecifika beskattningsinslag ansetts nödvändig. En övergång till mer federala inslag inom beskattningsområdet kan drabba exportorienterade länder samtidigt som länder med en avvikande ekonomisk utveckling kan uppleva inskränkningar i möjligheterna att använda olika incitament för att öka tillväxten.

Den nationella självbestämmanderätten inom skatteområdet är grundbulten i nuvarande beslutsordning och har i synnerhet värnats av mindre medlemsstater. Det har funnits många skäl för detta, som belystes av Cécile Brokelind i 2019 års *Europaperspektiv* där hon beskrev medlemsländernas krav på att skydda sin skattesuveränitet mot bolagsskattebasering. Utöver historiska skäl har mindre med-

lemsländer velat använda sin beskattningsrätt för att uppnå nationella sociala och ekonomisk-politiska mål. Möjligheten att använda skatter som ett konkurrensmedel, för att kompensera för avsaknaden av en stor egen marknad eller för nackdelar i form av höga transportkostnader eller avsaknaden av viktiga råvaror eller en välutbildad arbetskraft, har varit andra skäl att behålla beskattningen som ett nationellt instrument.

Synen på en mer federal beslutsordning inom skatteområdet har delvis ändrats i och med att Storbritannien lämnat unionen och till följd av ökade budgetunderskott i covid-19-pandemins spår. Dessutom har arbetet med sociala frågor och hälsovård hamnat högre upp på dagordningen liksom frågan om global uppvärmning. Faciliteten för återhämtning och resiliens medförde att betydligt större åtgärder finansieras gemensamt och genom en gemensam skuldsättning. Detta kommer att påverka unionens finanser de kommande decennierna. Gränsöverskridande affärsmodeller till följd av digitaliseringen av den globala ekonomin har också resulterat i en diskussion om beslutsformerna för skattefrågor inom unionen. EU-kommissionen har under senare år, ofta med understöd från Europaparlamentet ifrågasatt om det är ändamålsenligt att kräva enhällighet vid beslut i skattefrågor. Med tanke på de starka åsikter som finns i fråga om beslutanderätten i skattefrågor kan en strävan efter att erhålla en federal beskattningsrätt med egna medel till EU:s budget förväntas bli mött av motstånd från många medlemsländer.

Eftersom det sociala skydds nätet ser så olika ut i medlemsländerna och eftersom statsskulden är olika stor i medlemsländerna kan de länder med starkare statsfinanser och länder som inte har en stor marknad förväntas motsätta sig ett skatteuttag som går till EU:s budget, antingen genom ökade nationella anslag till EU:s budget eller genom att egna resurser i form av direkt beskattningsrätt tillskapas. Om kravet på att frångå enhällighet i skattefrågor drivs utan att alla medlemsländer anser att det ligger i såväl unionens som i det nationella intresset kan en skatterevolt inte uteslutas. En sådan skatterevolt skulle kunna resultera i ytterligare utträden från EU. EU har på en rad andra områden haft svårt att fördela bördor och inkomster, såsom inom områdena migration, jordbruksstöd och arbets- och

socialförsäkringsområdet. Det är av yttersta vikt att medborgarna uppfattar att unionens beslut är rimliga och leder till en rättvis fördelning av bördorna och att sysselsättning och välstånd skapas. Den låga produktivitetsutvecklingen i EU jämfört med andra ekonomiska regioner medför att marginalerna är små och att spänningar mellan medlemsländerna lätt kan få fotfäste.

Fokus i detta kapitel är att belysa hur skattedebatten och skattefrågorna utvecklats globalt det senaste decenniet inom OECD och EU samt hur det ökande intresset för en federal beskattningsrätt har gjort avtryck i debatten. En central fråga är synen på skattekonkurrens där debatten i media har präglat politikernas syn i många länder. Dessutom har synen på skattekonkurrens i EU liksom i G7-länder såsom USA, Tyskland och Frankrike förändrats med tiden. Betydelsen av Faciliteten för återhämtning och resiliens med sitt solidariska ansvar för finansieringen och dess tänkbara effekter på skattestrukturen behandlas därför i kapitlet. Skatter på koldioxidutsläpp får en viktig roll för att minska koldioxidutsläppen liksom för säkerställandet att den europeiska ekonomin inte hamnar i ett underläge konkurrensmässigt. Förslag om skatt/tull på vissa varor producerade utanför unionen ingår som ett led i detta. Sådana inkomster kan komma att bli gemensamma för unionen. Frågan är dock ännu inte avgjord men ett avsnitt i kapitlet belyser frågeställningen. Kommissionen har lagt förslag i syfte att snabbstarta en debatt om kvalificerade majoritetsbeslut inom skatteområdet. Detta behandlas i kapitlet samt de olika förslag till majoritetsbeslut som har presenterats och till och med genomförts.

## Den internationella skatteutvecklingen det senaste decenniet

Det internationella ramverket för hur internationell företagsverksamhet ska beskattas etablerades för hundra år sedan. Efter första världskriget behövdes stabila regler för att världshandeln åter skulle bli omfattande. Den princip som etablerades var att moderbolagslandet ansågs ha rätt till stor del av vinsten eftersom uppfinningar,

produktutveckling, finansiering, produktion och centrala funktioner ofta hade skett i hemlandet. Det förekom emellertid en diskussion om i vilken mån vinsten tillskapats genom försäljning i importlandet. Såväl Storbritannien som så småningom Tyskland ansåg emellertid att de i egenskap av kapitalexportörer även hade beskattningsrätten. De dubbelbeskattningsavtal som slöts mellan länder kom att avspegla en sådan fördelning av beskattningsrätten mellan länder.

Efter andra världskriget och framför allt under 1950- och 1960-talen utvecklades de internationella skattereglerna avsevärt inom ramen för OECD. Den grundläggande principen etablerad 1921 inom Nationernas förbund stärktes. För ett land som Sverige med omfattande export var reglerna gynnsamma. Systemet fungerade väl. I takt med att länder såsom Indien, Ryssland och Brasilien blev allt viktigare ekonomiska aktörer i början av 1990-talet ifrågasattes emellertid om den del av beskattningsrätten som gick till utvecklingsekonomier var tillräckligt stor.

Finanskrisen 2008/2009 blev startskottet till en mera genomgripande diskussion om beskattningen av multinationella bolag. Många länder hade stora budgetunderskott och behövde öka sina skatteintäkter. Samtidigt växte betydelsen av de indiska och kinesiska ekonomierna och många företag etablerade sig i dessa länder. Dessutom hade de finansiella marknaderna utvecklats och nya instrument för att öka skuldsättningen i bolagen florerade. Ökad skuldsättning, ofta mellan bolag inom en koncern medförde att kostnader delvis kunde tas så att beskattningsbar vinst i olika länder påverkades. Någon rätt att fritt fördela inkomster eller kostnader mellan länder var det naturligtvis inte tal om eftersom principen om substans och armlängdsmässig behandling av kostnader beivrades av ländernas skattemyndigheter. Transaktioner kom emellertid att ifrågasättas och många länder hävdade att de måste skydda sina skattebaser. Den flytt av produktion och verksamhet som skedde till snabbt växande nya ekonomiska stormakter bidrog till att skatteintäkterna upplevdes som hotade.

Någon minskning av bolagsskatteintäkterna var det dock inte tal om och kvoten av bolagsskatteinkomster till ekonomiernas storlek är förvånansvärt stabil. Självfallet skedde en minskning i samband med

finanskrisen men minskningen var snabbt övergående och till och med trendmässigt svagt stigande. Många länder svarade på den ökade internationella konkurrensen med att sänka sina bolagsskattesatser. Enligt statistik från OECD och EU skedde sedan 1990-talet en minskning med runt 1 procentenhet per år. Det var framför allt länder med höga bolagsskattesatser som sänkte sina skattesatser, men även små länder fortsatte med att sänka sina bolagsskattesatser för att göra fler investeringar ekonomiskt lönsamma samt för att på marginalen vara attraktiva för internationella investeringar. Med fler investeringar att beskatta bibehölls skatteintäkterna som andel av ekonomin. Det har dock aldrig varit tal om en kapplöpning till lägsta nivå utan snarare om en kapplöpning att uppnå en genomsnittlig skattesats på ca 20 procent. Några stora länder, såsom USA, Japan, Tyskland och Frankrike var dock mycket sena och motvilliga att sänka sina skattesatser eftersom bolagen ändå var tvungna att vara verksamma i dessa länder för att betjäna stora konsumentgrupper.

Samtidigt som internationell handel och konkurrens ökade uppmärksammades i anglosaxisk press ett antal, ofta amerikanska bolags låga skattebetalningar i Storbritannien, Frankrike och Tyskland.

Bolag som Starbucks, Google och Apple fick sina skattebetalningar ifrågasatta trots att de beskattades i USA enligt de internationella regler som gällde.

Diskussionerna ledde till ett omfattande arbete inom OECD med att se över de internationella beskattningsreglerna, det s.k. *Base Erosion Profit Shifting*-projektet (BEPS). Jag skrev om BEPS och vad det innebär för Sverige bland annat i en artikel i tidskriften *Skattenytt* 2016. BEPS-projektet mynnade ut i en rapport publicerad 2015 där 14 av 15 utpekade angelägna delområden avrapporterades. Det kvarstående området handlade om beskattningsändringar till följd av digitaliseringen. Området är föremål för en uppföljande och mycket omfattande uppgörelse 2021 som avses implementeras de kommande åren.

I BEPS-projektet ingick att kartlägga hur omfattande multinationella bolags skattebasundrandragande och vinstflyttande var. OECD kom fram till att det handlade om 100–240 miljarder dollar årligen, dvs omkring 0,35 procent av globala BNP. Förekomsten i anglosaxiska

länder var något mera omfattande än i andra delar av världen. EU-kommissionen uppskattade beloppet i EU till 35–70 miljarder euro eller ca 0,3 procent av BNP. Det är ett högt belopp men även om hela beloppet hade kunnat drivas in motsvarar det mindre än 1 procent av skatteintäkterna i unionen.

Till följd av analysen har dock omfattande skatteändringar genomförts såväl i OECD-länderna som i andra länder. Inom EU har många av åtgärderna föranlett direktivförslag som antagits av medlemsländerna. Till följd av att åtgärder genomförts har EU-kommissionen reviderat hur omfattande kvarvarande BEPS uppgår till inom EU. Revideringen till 35 miljarder euro per år återfinns i förslaget från juli 2020 om en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning (se min artikel i *Svensk Skattetidning* nr 3, 2021).

## Synen på skattekonkurrens

Att använda skattesystemet för att öka investeringar och sysselsättning ingår i länders strukturpolitik. Genom att sänka skattesatsen minskar skattens snedvridande effekt (den s. k. skattekillen) och investeringar och verksamhet kan främjas. Att använda sig av undantag eller speciella regler för vissa typer av investeringar anses ofta självklart och helt legitimt. Exempel på detta är inrättandet och användningen av s. k. patentboxar (dvs. lägre skatt för forskning och utveckling som avgränsas övrig verksamhet) eller accelererad avskrivning för investeringar i maskiner och utrustning. Att bolagsskatten påverkar löneutvecklingen och sysselsättningstillfällena har föranlett framför allt små öppna ekonomier att reducera bolagsskattesatserna men även att använda sig av att reducera skattebasen – hur beskattningsbar vinst räknas ut. I Sverige använde vi under flera decennier avsättningar till investeringsfonder för att minska den effektiva beskattningen av företagande. Ett mera generellt angreppssätt är att sänka bolagsskattesatsen.

USA har ofta använt sig av direkta statsstöd till företag som investerar samt regler som medför att en skattecredit medges till dess att vinsten repatrieras till USA. Den skattereform som Donald Trump



genomförde ändrade dock möjligheterna till skattecredit men diskussionen om varför skatten på amerikanska bolagsvinster i Europa och i andra världsdelar ofta var låg var redan igång. En låg skatt i Europa innebar att skatten i USA skulle bli desto högre när vinsterna togs hem till USA.

Länge accepterade länder inom G20-gruppen (de 19 största ekonomierna samt EU) att mindre länder kunde använda sig av en lägre bolagsskattesats. Detta som ett sätt att kompensera för att konsumentmarknaden är mindre och för att andra fördelar såsom råvaror eller en välutbildad arbetskraft kanske inte fanns i landet. En jämn spelplan mellan länder handlar ju inte bara om skatterna utan även om alla andra egenskaper som ett land kan uppvisa för att möjliggöra och attrahera investeringar.

Detta synsätt var länge förhärskande men kom alltmer att ifrågasättas av länder inom G7-gruppen (de sju största ekonomierna i världen). Eftersom handelsrestriktioner tagits bort och världsekonomin blivit globaliserad blev möjligheterna att påverka den ekonomiska utvecklingen med ekonomisk-politiska medel annorlunda. Skatter kan användas för att främja eller hindra konkurrens utan att leda till en diskussion som tullar skulle ge upphov till. Genom att hänvisa till att åtgärder vidtogs för att trygga den egna skattebasen kunde långtgående ändringar i skattesystemen genomföras även om de påverkade konkurrensförhållanden mellan länder. Det ansågs legitimt att använda sig av skatter. Det är värt att notera att skatteområdet länge sorterades under handelsfrågor inom OECD och det var först mot slutet av 1960-talet som skatter fick ett eget fögderi. Inom Världshandelsorganisationen erkänns skatternas betydelse för handel alltså alltjämt men inom OECD och EU har skatterna fått mera av en egen roll och frikopplas i offentliga uttalanden ofta från handelspolitiken.

Den skattekonkurrens som mindre länder ägnade sig åt inom EU, med lägre skattesatser och möjlighet till att använda förmånliga strukturer, understödda av regeringarna, ansågs länge legitim.

Med tiden förefaller det emellertid som om EU-kommissionen ändrat sin syn och man uttrycker sig numera annorlunda om vilken slags skattekonkurrens som är önskvärd och tillåten. Länge ansåg EU-kommissionen att skattekonkurrens var ett led i att den europeiska

ekonomin skulle vara konkurrenskraftig och att länderna skulle göra en skälig avvägning mellan att höja skatter och minska utgifter så att budgetkraven kunde uppnås. EU-kommissionen har upprepade gånger gjort skillnad mellan god skattekonkurrens och skadlig, orättvis skattekonkurrens. Liksom OECD anser EU-kommissionen alltså att öppen, transparent och rättvis skattekonkurrens inte är ett problem. När direktivet för en gemensam konsoliderad företagsskattebas (CC-CTB) presenterades för första gången 2011 uppgav EU-kommissionen i dokumentet COM(2011) 121/2 final:

En rättvis konkurrens om skattesatser bör uppmuntras. Skillnader i skattesatser gör det möjligt att upprätthålla en viss grad av skattekonkurrens på den inre marknaden och rättvis skattekonkurrens baserat på skattesatser ger större transparens och gör det möjligt för medlemsstaterna att överväga både sin konkurrenskraft på marknaden och sina budgetbehov när de fastställer sina skattesatser.

Dåvarande kommissionären för beskattning, Algirdas Šemeta, uppgav 2014 i sitt s.k. konkurrenstal den 11 februari att rättvis skattekonkurrens är avgörande för att bevara integriteten på den inre marknaden, och att

skattekonkurrens kan också vara något mycket positivt. Hälsosam och rättvis skattekonkurrens kan begränsa vissa regeringars tendens att använda skattehöjningar som lösningen på alla sina problem.

Kommissionären för beskattning, Paolo Gentiloni, har uttryckt att kommissionen inte bestrider att rättvis skattekonkurrens mellan medlemsstaterna i vissa fall kan ha vissa fördelar. Tonläget är annorlunda mot tidigare kommissionärsuttalanden.

I sitt meddelande om god skatteförvaltning i EU från juli 2020 anges att (COM(2020)313 final, sid 3)

[Uppförandekoden] bygger på antagandet att även om skattekonkurrens mellan länder inte är problematiskt i sig behöver det finnas gemensamma principer om i vilken utsträckning länderna kan använda sina

skattesystem och sin politik för att locka till sig företag och vinster. Detta är särskilt viktigt på den inre marknaden där de fördragsstadgade friheterna ökar rörligheten för vinster och investeringar.

I många tal framställs skattekonkurrens som något mycket negativt och att det inom bolagsbeskattningen finns en risk för en kapplöpning till nollstrecket ("race to the bottom"). Det är rimligt att dra slutsatsen att kommissionen anser att det finns god skattekonkurrens och att det finns skadlig, orättvis skattekonkurrens men att skattekonkurrens ses som alltmer skadlig och att den bör begränsas. Kommande förslag om minimiskatteregler för transnationella bolag är ett annat tecken på att skattekonkurrens i ökad utsträckning ses som orättvis och skadlig. Detta innebär att möjligheterna för små länder, utan en stor marknad eller andra marknadsfördelar, får det svårare att konkurrera och att hävda sig i konkurrensen mellan länder. Kommissionens tidigare så starka stöd för de mindre ländernas intressen förefaller att avta i en allt snabbare takt då G7-länderna flyttar fram sina positioner och vill inskränka konkurrensen från mindre länder.

Medan åtgärderna som föreslogs inom BEPS-projektet påverkade länders möjligheter att utforma sina skattesystem kommer det förslag som utarbetats de senaste åren och under 2021, med åtgärder till följd av digitaliseringen av ekonomin, att drastiskt påverka möjligheterna för länder att konkurrera med bolagsskatter. Framför allt införandet av en effektiv minimibolagsskattesats kommer att begränsa möjligheterna för länder att använda bolagsskatten som ett konkurrensmedel.

## G7 och G20-länderna gör upp om skatterna och 136 länder ansluter sig

En historisk överenskommelse träffades mellan G20-länderna under hösten 2021. Uppgårelsen har två delar – två pelare. Den första pelaren anger att för bolag med en omsättning på över 20 miljarder euro och med en lönsamhet över 10 procent ska beskattningsrätten avseende 25 procent av vinsten över 10 procent överföras till det land där varan eller tjänsten sålts. Detta gäller oavsett var produk-

tion sker, var centrala funktioner såsom huvudkontor eller forskning och utveckling lokaliseras eller hur finansiering ordnas. Dessutom anges redan att gränsen för vid vilken omsättning reglerna ska gälla (den s.k. omsättningströskeln) kan komma att sänkas från 20 till 10 miljarder euro efter sju år.

Förslaget innebär ett radikalt avsteg från de principer som gällt inom internationell beskattning under etthundra år. Eftersom de stora länderna bestämt sig för att minska mindre länders möjlighet att konkurrera med skatter och för att tillförsäkra sig rätten att beskatta en större andel av de multinationella bolagens globala vinster är det kanske inte ett så förvånande förslag.

För små exportberoende länder och länder med bytesbalansöverskott innebär förslaget minskade skatteintäkter från i landet verksamma bolag. Sverige är ett av de länder som förlorar mest i skatteintäkter eftersom många stora svenska bolag har en liten andel av sin försäljning på den lilla inhemska svenska marknaden. Bolag som Ericsson, AB Volvo liksom många andra bolag har bara någon enstaka procent av sin försäljning i Sverige. Vid en lönsamhet överstigande 10 procent ska en del av vinsten beskattas i andra länder även om en korrekt bedömning skett enligt internprissättningsreglerna så att beskattning sker där vinsten har uppstått. Med de nya reglerna införs en bedömning i två skikt – först enligt den vedertagna armslängdsprincipen och sedan genom en formelmässig fördelning av vinster överstigande 10 procent för de största bolagen.

Utöver ett direkt skattebortfall för länder med många stora vinstgivande exporterande bolag uppstår drivkrafter för bolagen att anpassa var produktion och produktutveckling ska ske. Eftersom stora länder ofta har högre bolagsskattesats än mindre exporterande öppna ekonomier kommer det effektiva totala bolagsskatteuttaget att öka. Om en del av vinsten oavsett ska beskattas i ett stort land till hög skattesats uppstår drivkrafter att också förlägga kostnader i det landet. Avdraget för kostnader blir helt enkelt värt mer om det kan användas i ett högs katteland. Genom att flytta produktion och därmed kostnader till det land där försäljning sker kan skatten minska. Denna effekt på investeringar och sysselsättning är troligen betydligt större för ett land som Sverige än den omedelbara effekten av vinst-

överföringen till konsumentlandet. Om produktion och verksamhet flyttar påverkas sysselsättningen och konsumtionen i landet. Med tanke på att skatterna på arbete och konsumtion är höga i Sverige blir även effekten på skatteintäkterna stora redan vid små förändringar i investeringsinriktningen.

Länder med hög konsumtion gynnas av de nya reglerna. Såväl USA som sydeuropeiska länder har en historia av handels- och bytesbalansunderskott, dvs. de konsumerar mer än det värde de producerar för. I samband med den ekonomiska krisen i Grekland för ett tiotal år sedan skulle obalanserna i statsfinanserna varit ännu större om bolagsskatteintäkterna, utöver konsumtionsskatterna, hade varit upplåsta till följd av hög konsumtion i landet. Sådana hänsyn har emellertid lyst med sin frånvaro när de stora länderna inom EU bestämt sig för att genomdriva att bolagsskatteintäkterna i ökad utsträckning ska gå till länder med många konsumenter.

G20-överenskommelsen innehåller dessutom en andra pelare. Den innebär att en minimiskatt på åtminstone 15 procent etableras inom bolagsskatteområdet. Regeln innebär att om inte transaktionen beskattats till en skattesats motsvarande minimiskattenivån har landet där moderbolaget finns rätt att lägga på skatt upp till miniminivån. Detta innebär att golvet höjs från noll procent och att spännvidden i bolagsskattesatser minskar. Länder med låga bolagsskattesatser, såsom Ungern (9 procent) och Irland (12,5 procent) samt Estland med noll procent till dess att utdelning betalas, möter då drivkrafter att höja sina skattesatser eller i Estlands fall, överge sitt bolagsskattesystem. Det är mycket ingripande åtgärder mot suveräna stater. Om de väljer att höja sina bolagsskattesatser kommer inte bara internationellt verksamma bolag att beröras, utan även små rent inhemskt verkande företag får en höjd skattebelastning på sina investeringar och verksamheter eftersom statsstödsreglerna förbjuder särbehandling. Professor Mindy Herzfeld vid University of Florida har i en rad artiklar i *Tax Notes International* belyst konsekvenserna av förslagen, bland annat i en artikel den 25 oktober 2021.

Länge var det Frankrike och Tyskland som var pådrivande om en minimiskattenivå. Framför allt Biden-administrationen i USA har emellertid drivit en sådan linje. En anledning till den förändrade

amerikanska attityden är troligen att Biden-administrationen avser att kraftigt höja bolagsskattesatsen i USA och för att förhindra en flykt av bolag till andra länder anses en minimiskatt nödvändig. Till skillnad från i Europa har USA en helt annan syn på statsstöd och den amerikanska regeringen och delstaterna använder sig ofta av statsstöd i form av upplåtelse av mark och anläggningar samt skattefrihet under ett antal år. Europeiska stater kan inte agera på samma sätt eftersom statsstödsreglerna medför att sådana subventioner anses oförenliga med fördraget och de skulle då krävas tillbaka från företagen.

Den europeiska skatteutvecklingen sker i en snabbt föränderlig internationell skattemiljö. Samtidigt är mediabilden att det stora problemet är att multinationella bolag inte betalar en rättvis andel av skatterna. Populistiska tongångar kräver att kommissionen och nationella regeringar ska agera och skärpa skattekraven på bolag. Under Junckerkommission presenterades och antogs ett tjugotal direktiv inom skatteområdet, betydligt fler än under någon annan kommission. Alla utom ett direktiv som avsåg tvistelösning i dubbelbeskattningssituationer har inneburit en ökad administrativ börda för företagen. Skatteändringarna har också resulterat i omstruktureringar och påskyndat användandet av nya affärsmodeller. Detta har i sin tur föranlett nya skatteförslag såsom beskattning av digitala företag.

Vissa skatteförslag har ökat transparensen, framför allt landrapporteringen till skattemyndigheterna. Här har dock kommissionen gått längre och frångått det avtal som slöts inom ramen för BEPS-projektet och OECD genom att föreslå att informationen ska vara offentlig. Jag återkommer till detta direktiv nedan.

## Faciliteten för återhämtning och resiliens

Rådet enades under toppmötet den 17–21 juli 2020 om faciliteten för återhämtning och resiliens. Faciliteten är kärnan i återhämtningsinstrumentet Next Generation EU, som skapats med anledning av covid-19-krisen och de utmaningar som den gröna och digitala om-

ställningen medför. Faciliteten kan få stora effekter för en utveckling mot gemensamma, och eventuellt federala, skatter inom EU. Next Generation EU är på 750 miljarder euro (vilken omfattar faciliteten på 672,5 miljarder euro) och regeringscheferna enades om en ny långtidsbudget för programperioden 2021–2027 på 1 074,3 miljarder euro. Faciliteten ska stödja offentliga investeringar och reformer samt bidra till ekonomisk, social och territoriell sammanhållning inom EU. För att få tillgång till medel genom faciliteten, ska medlemsstaterna utarbeta nationella planer för återhämtning och motståndskraft som fastställer deras reformagenda och framtida offentliga investeringsprojekt för de kommande åren fram till 2024. Kommissionen hoppas att faciliteten ska hjälpa medlemsstaterna att ta itu med de utmaningar som fastställts i den europeiska planeringsterminen (bland annat i de landspecifika rekommendationerna).

Den gemensamma upplåning som sker inom ramen för faciliteten motsvarar ca 5 procent av BNP i EU och ska delvis över tid finansieras med utökade EU-gemensamma inkomster. EU:s egna medel är de inkomster som EU har och består framför allt av avgifter från medlemsländerna.

En gemensam skuldsättning ökar trycket på att skapa nya inkomster. Dessutom lyfts ofta implementeringen av den sociala pelaren fram som ett skäl till att i förlängningen skapa en gemensam finansiering. Beskattningsrätten är i allt väsentligt fortsatt en nationell kompetens och direktiv inom skatteområdet måste antas enhälligt. Kommissionen har dock inlett ett arbete med att utöka möjligheterna till majoritetsbeslut inom skatteområdet. Ett stort antal direktivförslag inom skatteområdet väntas under kommande år. Sedan tidigare finns förslag om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (CCCTB) och en finansiell transaktionsskatt (FTT). Dessutom har kommissionen lagt fram ett skatteförslag som ett redovisningsdirektiv om publik land-till-land-rapportering för multinationella bolag. Här genomförs ett skatteförslag med kvalificerad majoritet. Implementering av förslaget bereds av Europaparlamentet och rådet. Ett antal förslag om bland annat en gränsjusterande koldioxidmekanism (CBAM) och utökade regler för energibesättning diskuteras.

Under juli månad 2021 presenterade EU-kommissionen det mest

omfattande klimatpaketet någonsin, ”Fit for 55” som innebär att EU ska sänka sina utsläpp med 55 procent jämfört med 1990 års nivåer till 2030. Kommissionen föreslår en så kallad gränsjusteringsmekanism (*carbon border adjustment mechanism*, CBAM). Syftet med CBAM är att undvika koldioxidläckage. När kostnaderna i EU för olika klimatskadliga aktiviteter ökar så vill man inte möjliggöra för icke-europeiska konkurrenter, som inte möter samma kostnader på hemmaplan, att vinna fördelar. CBAM ska ersätta den fria tilldelningen som verktyg för att undvika koldioxidläckage. Beslut i denna fråga tas med kvalificerad majoritet återopande artikel 192(1) i fördraget.

Populärt brukar detta förslag benämnas ”klimattull” men det är ingen tull i vanlig bemärkelse. Istället är det ett system där importörer måste köpa utsläppsrätter till samma pris som om produkten hade tillverkats i EU. Det är alltså en kopia av det europeiska systemet för handel med utsläppsrätter (ETS), fast utan en kvantitativ begränsning. Importörer får dra av kostnaden för eventuella klimatåtgärder i exportlandet så det inte blir dubbel betalning för samma utsläpp. Produktomfattningen är stål och järn, aluminium, cement, gödsel samt el. Exakt hur beräkningen ska ske av hur stora utsläppen respektive minskningarna varit i tredje land är inte klart men under en övergångsperiod kommer schabloner användas. CBAM införs 1 januari 2023 men då endast som ett rapporteringskrav. Först 1 januari 2026 är det meningen att företag ska börja behöva betala för de varor de importerar. En trolig effekt är höjda priser i konsumentledet.

CBAM ses i den interinstitutionella överenskommelsen mellan Europaparlamentet, kommissionen och rådet från december 2020 som en potentiell egen resurs som kan gå direkt till EU:s budget. Europaparlamentet har understrukit vikten av att så kommer att ske. Diskussionerna om en gemensam skattenivå på koldioxidutsläpp har i huvudsak handlat om regler för handel med utsläppsrätter. Vissa länder har dock infört skatt på utsläpp av koldioxid, även om samma utsläpp helt eller delvis hamnar inom utsläppshandeln. Syftet med koldioxidbeskattning är att påverka beteenden så att global uppvärmning bekämpas. En effektiv koldioxidskatt borde vara symmetrisk så att utsläpp beskattas medan koldioxidreducering premieras genom en negativ skatt, dvs. ett bidrag. Detta har bland annat framförts i ett ytt-



rande från Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén (EESK) i juli 2020 om ”Skattemekanismer för att minska koldioxidutsläppen”. I yttrandet ECO/512, som jag var rapportör för, påpekas att samtidigt som försäljningen av produkter från skogsbruket beskattas som inkomst för ägaren bör det erkännas att plantering av träd och skogarnas tillväxt minskar koldioxidhalten i atmosfären och därför, i en symmetrisk skattestrategi avseende den globala uppvärmningen, bör uppmuntras genom en negativ koldioxidskatt. Såväl koldioxidskatten som subventionerna föreslås ske på nationell nivå och intäkterna från skatten kan bestrida subventionerna.

## En unilateral digital skatt inom EU

BEPS-projektet angav 15 områden som behövde behandlas. Av dessa avrapporterades 14 fram till år 2015. Det kvarvarande området var frågan om ändringar i den internationella beskattningen av nya affärsmodeller inom den alltmer digitaliserade världsekonomin. Arbetet i den gruppen leddes gemensamt av en amerikan och en fransman. Någon enighet gick inte att uppnå. EU-kommissionen förbehöll sig rätten att införa unilaterala åtgärder. I september 2017 undertecknade tio finansministrar vid ett informellt möte en gemensam deklaration som uppmanade kommissionen att presentera ett direktivförslag. Den 21 mars 2018 presenterades ett förslag kallat ”Dags för ett modernt, rättvist och effektivt skattesystem för den digitala ekonomin”. Frankrike, Tyskland, Storbritannien, Spanien och Italien uttryckte samma dag sitt stöd för förslaget. Kommissionen föreslog en tillfällig skatt på digitala tjänster på EU-nivå. Någon diskussion om beskattningen skulle ske inom företagsbeskattningens område eller inom mervärdesbeskattningen verkar inte ha förekommit. Denna centrala frågeställning belystes dock av Pernilla Rendahl i *Europaperspektiv* 2020.

Den föreslagna skattesatsen var 3 procent på bruttointäkter per år i EU från särskilda digitala tjänster, att betalas i den eller de medlemsstater där användarna befinner sig. Det bedömdes att skatten skulle ge upphov till omkring 5 miljarder euro per år i skatteintäkter inom

EU. Opinionsundersökningar där 82 procent av de tillfrågade gett uttryck för att ett förslag behövs för att ändra beskattningsreglerna till följd av digitaliseringen åberopades. Dessutom påstod kommissionen att skatten på företag med en traditionell affärsmodell uppgår till 23,2 procent men endast till 9,5 procent på företag med en digital internationell affärsmodell.

Uppgifterna om skattebelastning var minst sagt förvånande. Med tanke på hur hög skatten var i USA på dessa företag och att de bolag som pekades ut var just amerikanska bolag kunde knappast skatten endast uppgå till 9,5 procent. Beräkningar av oberoende forskare visade mycket riktigt att kommissionens påståenden var gravt felaktiga. Mattias Bauer, ekonom vid den oberoende tankesmedjan *European Centre for International Political Economy* (ECIPE) i Bryssel gick igenom fastställda bokslut och kunde konstatera att skatten på traditionella företag i genomsnitt under den senaste femårsperioden varit 27,7 procent medan den var 29 procent för företag med digitala affärsmodeller.

Det visade sig att kommissionen inte alls använt sig av faktiska uppgifter utan baserade sina uppgifter på en simuleringsmodell som professor Christoph Spengel utarbetat vid universitetet i Mannheim. Avsikten med modellen var att göra stiliserade beräkningar under vissa antaganden och inte att redovisa faktiska skattebetalningar. Kommissionen har sedermera beklagat den felaktiga användningen av en modell. Det har dock inte förhindrat kommissionären för skatter att återupprepa de felaktiga uppgifterna och kommissionen har inte gjort något för att i media uppmärksamma sitt felaktiga påstående. Det förefaller snarare som om kommissionen är nöjd med att ha satt en mediabild som sedan har kunnat användas i syfte att driva igenom ett förslag om en digital skatt i EU.

Förslaget stötte dock på omfattande motstånd. Dels var det en föråldrad skatt som föreslogs – en omsättningsskatt och inte en vinstskatt. För företag med låga marginaler blir en skattesats på 3 procent mycket hög och kan mycket väl motsvara en vinstskatt på 50 procent eller mer. Mycket av kritiken riktades dock mot att en helt ny vinstfördelningsmodell mellan länderna föreslogs. Den sedan 1920-talet etablerade principen om att vinst anses uppstå genom armslängds-

mässig prissättning och att värde skapas framför allt där verksamheten bedrivs och finansieras, frångås. För små exportberoende länder som Sverige, Finland, Danmark, Estland etc. med många företag som använder en digital affärsmodell, skulle förslaget leda till skattekortfall och en försämrad dynamik i företagandet. Även Tyskland var emellertid motståndare, inte minst på grund av att den tyska bilindustrin och exportsektorn skulle drabbas.

Regeringarna i de nordiska EU-staterna protesterade redan när förslaget lanserades. Tillsammans med Danmarks och Finlands finansministrar formulerade den dåvarande svenska finansministern Magdalena Andersson en tydlig kritik mot förslaget i ett brev till kommissionen den 1 juni 2018. Kritiken upprepades sedan vid EU:s finansministermöte den 6 november 2018. Även Irland och Tjeckien drev en kritisk linje. Den franske finansministern Bruno Le Maire var dock påstridig och höjde insatserna genom att publicera identiska debattartiklar i flera länder. Där anfördes att ”digitala jättar” borde betala mer skatt. Det kan förefalla ironiskt eftersom Frankrikes skattelegstiftning erbjuder omfattande låtnader för just dessa företag.

Förslaget om en unilateral digital skatt inom EU mötte naturligtvis även kritik från USA. Amerikanska kongressen ansåg att skatten diskriminerade amerikanska bolag och utgjorde ett handelshinder. Frankrike beslutade att gå vidare på egen hand och föreslog i mars 2019 en nationell fransk digitalskatt. Det föranledde USA att den 10 juli 2019 inleda undersökning om diskriminerande handelshinder (enligt sektion 301). En vecka senare möttes G7:s ledare i Chantilly och USA:s dåvarande president Donald Trump twittrade att Frankrikes digitalskatt var ”dum” (stupid) och han lovade att slå tillbaka med en skatt på franska viner. I december 2019 tillkännagav USA tullar på franska viner, ostar och kosmetika på upp till 100 procent på varor för 2,4 miljarder euro. President Joe Biden har sedan valt att inte ta ut tullarna. Den 10 juli 2021 enades G20-länderna om OECD:s ändrade regler till följd av digitaliseringen. Det är dock oklart om tullar åter kan bli aktuella om implementeringen av OECD-uppgörelsen skjuts på framtiden och unilaterala skatter kvarstår. Enligt en uppgörelse mellan Storbritannien, Österrike, Italien, Spanien och USA den 21 oktober 2021 ska unilaterala skatter och handelsrestriktioner frysas

till utgången av 2023 eller när pelare ett implementeras. Beräknade skatter för 2022 ska tillgodoräknas vid fastställande av belopp avseende pelare ett.

EU-kommissionen planerade att gå vidare med en digital skatt oavsett om en OECD-uppgörelse kunde uppnås eller inte. Ett förslag skulle presenteras på franska nationaldagen den 14 juli 2021, men i sista stund valde kommissionen att skjuta på förslaget. Det har föranlett en del kritik från Europaparlamentet som krävt att uppgörelsen med kommissionen och medlemsstaterna om nya egna resurser – där en digital skatt var en av resurserna – måste fullföljas.

När kommissionen lade sitt ursprungliga förslag om en digital skatt 2018 valde man att förbise att för små, öppna och exportberoende ekonomier var direktivförslaget synnerligen dåligt. Under många år agerade kommissionen som garant för de mindre ländernas intressen men med förslaget om digital skatt blev det tydligt att de stora ländernas intressen inom EU dominerade även kommissionens agenda. Framför allt den fransk-tyska dominansen och samarbetet med G7 har kommit att dominera kommissionens förslag inom skatteområdet.

## Offentlig land-för-land-rapportering

En av åtgärds punkterna inom BEPS-projektet var att multinationella koncerner med en omsättning överstigande 750 miljoner euro skulle lämna uppgifter till skattemyndigheterna om intäkter; vinst eller förlust före inkomstskatt; betald inkomstskatt; årets ackumulerade inkomstskatt; aktiekapital; ackumulerade vinstmedel; antal anställda samt om materiella tillgångar utom kontanter och liknande. Uppgifterna ska ses som ett högnivåinstrument för skattemyndigheterna att avgöra om det finns risk för otillbörlig skatteplanering.

Avsikten är att en land-för-land-rapport årligen ska lämnas in i ett land och komma övriga berörda skattemyndigheter till del genom automatiskt informationsutbyte. Inom EU har man infört OECD:s standard för land-för-land-rapportering i EU-rätten genom rådets direktiv EU 2016/881 om ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning (DAC 4).

Trots att regeringarna i ett internationellt avtal ställt sig bakom och implementerat avtalet som innebär att informationen skulle vara sekretessbelagd och gå till skattemyndigheterna – eftersom de har till uppgift att säkerställa att korrekt skatt tas ut i varje land – lade kommissionen år 2016 fram ett förslag om att uppgifterna skulle vara offentliga. Det föranledde starka reaktioner i länder såsom USA och Japan.

Förutom diskussionen om ett avtalsbrott har förslagens rättsliga grund ifrågasatts. Kommissionen har hittills haft ensamrätt att åberopa vilken rättslig grund ett direktivförslag baseras på. I det här fallet valde kommissionen att presentera direktivförslaget som en vanlig lagstiftningsprocess (artikel 50 TFEU) och därmed krävdes endast kvalificerad majoritet för att kunna anta förslaget. Rättsenheten i rådet ansåg emellertid att det handlade om ett skatteförslag och den rättsliga grunden skulle ha varit artikel 115 FEUF. För att ändra rättslig grund krävs dock enhällighet och någon sådan kunde inte uppnås. Därför har förslaget fortsatt att behandlas och rådet tog beslut med kvalificerad majoritet den 1 juni 2021 om en politisk överenskommelse med Europaparlamentet att införa offentlig land-för-land-rapportering för koncerner med en omsättning överstigande 750 miljoner euro de senaste två åren. Sverige var ett av flera länder som röstade emot och ansåg att felaktig rättslig grund tillämpats. Det är uppenbart att kommissionens ensidiga rätt att välja rättslig grund kan missbrukas. Ett skattebeslut kunde nu tas med kvalificerad majoritet.

## Kommissionens kommunikation om behovet av kvalificerade majoritetsbeslut inom skatteområdet

Den 15 januari 2019 presenterade kommissionen ett dokument – en kommunikation – som avsåg att snabbstarta en debatt om hur beslut ska tas i skattefrågor. Kommissionen konstaterade att under många år har lagstiftning på skatteområdet varit nära knuten till nationell suveränitet, på grund av den roll den har i nationella intäkter,

budgetar och politiska beslut. Medlemsstaterna har försvarat denna suveränitet och sett beslutsfattande som bygger på enhällighet, med möjlighet till nationell vetorätt, som ett sätt att skydda den. Till följd av detta behövs i fördragen den allmänna regeln att rådet enhälligt måste fatta beslut om förslag på skatteområdet innan dessa förslag kan antas på EU-nivå, ett krav som enligt kommissionen är anpassat till en mindre union med begränsad integration, en mer traditionell ekonomi och färre gränsöverskridande utmaningar än i den nuvarande unionen.

Kommissionen betonar att för närvarande och sedan 1958 fattas EU-initiativ om beskattning av rådet, efter ett förslag från kommissionen, där Europaparlamentet bara har en rådgivande roll. Att undanta det direktvalda Europaparlamentet från beslutsfattande i ett så viktigt politikområde som beskattning menar kommissionen skulle strida mot unionens demokratiska mål. En övergång till det ordinarie lagstiftningsförfarandet anses avhjälpa detta demokratiska underskott.

Ordförande Jean-Claude Juncker föreslog i sitt tal om tillståndet i unionen 2017 och 2018 en övergång till omröstning med kvalificerad majoritet i vissa skattefrågor:

När det gäller viktiga frågor om den inre marknaden vill jag att besluten i rådet fattas oftare och lättare med kvalificerad majoritet – och att Europaparlamentet blir lika delaktigt. Vi behöver inte ändra fördragen för det. Det finns så kallade övergångsklausuler i gällande fördrag som ger oss möjlighet att gå över från enhällighet till omröstning med kvalificerad majoritet på vissa områden, om Europeiska rådet enhälligt beslutar det.

Jag förespråkar också en övergång till omröstning med kvalificerad majoritet i beslut om den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen, mervärdesskatt, rättvisa skatter i den digitala sektorn och skatt på finansiella transaktioner.

Samtidigt konstaterar kommissionen att trots enhällighet har vissa viktiga framsteg i EU:s skattepolitik gjorts under senare år, men i hög grad till följd av påtryckningar från allmänheten. Sedan 2015

har man kommit överens om en rad nya rättsakter för att öka skatte-  
transparensen, bekämpa skattemisbruk, bekämpa mervärdesskatte-  
bedrägeri och reformera mervärdesskatte-  
reglerna för e-handel. I rådet  
har medlemsstaterna också arbetat tillsammans för att upprätta en  
gemensam svart lista över icke-samarbetsvilliga skattejurisdiktioner.  
Detta visar att medlemsstaterna erkänner värdet av EU:s åtgärder på  
skatteområdet och kan, med den rätta politiska viljan, nå enighet.

Kommissionen anger att det senaste arbetet inom beskattning  
främst har drivits på av allmänhetens påtryckningar och externa  
influenster. I kölvattnet av den finansiella krisen och skatteskandalen  
i media efterlyser medborgarna en mer rättvis och ändamålsenlig  
beskattning och sätter press på medlemsstaterna att genomföra välbe-  
hövliga reformer. En övergång till kvalificerad majoritet skulle, enligt  
kommissionen, göra det möjligt för Europaparlamentet att fullt ut  
bidra till utformningen av EU:s skattepolitik. Fristående från nationella  
påtryckningar och intressen skulle Europaparlamentet kunna  
ge nya bidrag till skatteförhandlingarna, som bättre skulle återspegla  
behoven i unionen som helhet. Om Europaparlamentet hade lika  
vikt vad gäller att fatta beslut vid den slutliga utformningen av EU:s  
initiativ vad avser skattepolitik skulle det hjälpa till att skapa en miljö  
där medlemsstaterna börjar förhandla på allvar. En övergång till  
omröstning med kvalificerad majoritet skulle, i enlighet med det ordi-  
narie lagstiftningsförfarandet, slutligen kunna leda till mer effektiva,  
relevanta och ambitiösa resultat för EU:s skattepolitik.

Kommissionen påpekar att fördragen innehåller två riktade arti-  
klar som tillåter att man övergår till omröstning med kvalificerad  
majoritet under vissa omständigheter. Enligt artikel 116 i fördraget  
är omröstning med kvalificerad majoritet möjlig i enlighet med det  
ordinarie lagstiftningsförfarandet för att avlägsna snedvridning av  
konkurrensen på grund av olika skatteregler, om snedvridningen inte  
kunde avlägsnas i samråd med medlemsstaterna. Denna bestämmelse  
omfattas dock av strikta villkor och kan inte hantera alla de brister  
som för närvarande uppkommer genom enhällighet. Artikel 116 har  
hittills inte använts, även om kommissionen är beredd att använda  
den om ett särskilt behov uppkommer. Omröstning med kvalificerad  
majoritet kan också användas för åtgärder för att bekämpa bedrä-

geri som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (artikel 325 i fördraget). Detta skulle kunna användas för vissa åtgärder för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri, eftersom mervärdesskatt är ett av EU:s egna medel, men initiativets tillämpningsområde skulle behöva vara mycket exakt. För vägen framåt angav kommissionen en färdplan för en gradvis och målinriktad övergång. Det påpekas att för kommissionen är frågan inte längre om det finns ett behov av att övergå från enhällighet på skatteområdet, utan snarare hur och när övergången ska äga rum.

Majoritetsbeslut skulle kunna innebära att ca 175 miljoner medborgares röster kunde förbises. Förslagen i kommissionens kommunikation mötte massiv kritik från medlemsländerna och deras parlament. Även EESK, där jag tillsammans med Juan Mendoza Castro och Mihai Ivascu var rapportörer för yttrandet, ansåg att nya beslutsregler, efter en ingående ekonomisk, social och finanspolitisk analys, måste vara ändamålsenliga och alla medlemsstater måste alltid ha tillräckliga möjligheter att delta i beslutsprocessen. Det slutliga målet ansåg EESK bör vara att skapa fördelaktiga resultat på såväl EU-nivån som på nivån för de enskilda medlemsstaterna.

Kommissionen må ha lyckats med att få till stånd en intensiv debatt om omröstning med kvalificerad majoritet på skatteområdet men kan knappast sägas vara närmare en fördragsändring eller ett beslut att medlemsländerna skulle acceptera att använda den allmänna övergångsklausulen (artikel 48.7 i EU-fördraget) för att fatta vissa skattebeslut med kvalificerad majoritet. Istället har kommissionen identifierat områden där medlemsländerna sedan länge sett ett behov av likformiga och effektiva regler inom skatteområdet, bland annat inom mervärdesskatteområdet. Andra områden där initiativ kan förväntas framöver är inom miljö- och klimatområdet.

## Förslaget om införande av majoritetsbeslut vid implementering av vissa momsregler

Mervärdesskatten är väsentligt mera likformig än de direkta inkomstskatterna i medlemsländerna. Att ändringar i momsdirektivet eller



administrativa regler implementeras på ett likformigt sätt är därför ofta efterfrågat av näringslivet och av nationella lagstiftare.

Den 18 december 2020 lämnade kommissionen förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller att tilldela kommissionen genomförandebefogenheter för att fastställa innebörden av termer som används i vissa bestämmelser i det direktivet (COM(2020) 749 final). I det aktuella lagförslaget påpekas att kommissionen för närvarande inte har några genomförandebefogenheter när det gäller mervärdesskattedirektivet. Det enda tillgängliga verktyget i detta avseende för att genomföra direktivets bestämmelser är den rådgivande kommitté som anges i artikel 398, den s.k. mervärdesskattekommittén. Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 113 i fördraget som ger rådet möjlighet att enhälligt, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och EESK, anta bestämmelser om harmonisering av medlemsstaternas regler på området för indirekt beskattning.

Det finns många exempel på skadliga skillnader i genomförandet av överenskomna momsregler. Den svenska tolkningen av det s.k. voucher-direktivet, med ett helt annat uttag av moms på de dagspass som vissa bolag inom turistnäringen erbjuder jämfört med motsvarande dagspass i exempelvis Danmark, är ett tydligt exempel på att en medlemsstat kan tolka överenskomna regler på ett synnerligen fiskalt sätt som inte var avsett i direktivet. Ett starkt argument för gemensamma beslut är att implementeringen av taget beslut borde kunna bli identisk. Trots stor enighet om innebörden i många direktiv, såsom att sjukvård inte ska beläggas med mervärdesskatt, har ett land som Sverige som normalt är noga med korrekt implementering kommit att avvika. Sverige tar ut moms på förmedlad sjukvård trots att moms inte ska utgå på medicinska tjänster. En sådan utformning skulle undanröjas om majoriteten av medlemsstaternas syn var avgörande för tillämpningen. Möjligheten för enskilda länder att tolka direktiv i rent politiska syften eller otillbörligt fiskala syften skulle kraftigt begränsas.

Det europeiska näringslivet har ofta landat i slutsatsen att majoritetsbeslut skulle vara kostnadsbesparande och bra för den inre marknaden. Men det finns risker med att förespråka majoritetsbeslut

eftersom små länder skulle kunna tvingas anta regler som främst gynnar stora EU-länder. Som jag påpekade i en artikel i denna fråga i tidskriften *Skattenytt* handlar frågan om hur man ska se på förtjänsterna respektive riskerna med förslaget om att avgöra hur hög risken är att majoriteten skulle kunna missbruka kvalificerat majoritetsbeslut jämfört med riskerna att ett enskilt land feltolkar direktivet och genomför en avvikande tillämpning. För att undvika majoritetsbeslut är det av yttersta vikt att skattemyndigheterna i små länder, såsom den svenska, inte feltolkar intentionerna och besluten i antagna direktiv. Sådana tolkningar urholkar de nationella beslutsfattarnas möjligheter att värna sin nationella beslutanderätt.

## Federala skatter eller gemensam skatteutformning

Det är viktigt att skilja mellan en utveckling mot federala skatter inom EU och en utveckling där skatterna förblir nationella men beslut fattas gemensamt om hur skatterna ska utformas. Trots att ett tjugotal direktiv antogs under förra kommissionens femåriga mandatperiod anser kommissionen att skattefrågor behöver avgöras med omröstning med kvalificerad majoritet och inte enhällighet. Något successivt införande av en sådan beslutsordning i enlighet med den plan som kommissionen presenterat förefaller dock inte troligt. Kommissionen har därför valt att försöka genomföra beslut inom skatteområdet med enskilda åtgärder, åberopande att det är särskilt viktigt att fatta snabba gemensamma beslut. Det har bland annat gällt skatteflyktsfrågor.

Enligt kommissionens senaste uppskattningar uppgår skattebortfallet i EU till 46 miljarder euro på grund av privatpersoners internationella skatteundandragande som omfattar personlig inkomstskatt, kapitalinkomstskatt samt förmögenhets- och arvsskatter. Mervärdeskattegapet uppskattas till omkring 140 miljarder euro, varav omkring 50 miljarder euro är relaterade till gränsöverskridande momsbedrägerier. Det uppskattade gapet till följd av bolagsskatteflykt, som enligt flera uppskattningar som kommissionen åberopar uppgår till cirka 35 miljarder euro per år, har som tidigare nämnts minskat jämfört med

kommissionens ursprungliga uppskattningar på cirka 50–70 miljarder euro innan åtgärder infördes mot urholkning av skattebasen och överföring av vinster (BEPS).

Skattebortfallen kommer att användas som argument av kommissionen för att använda nuvarande fördrags möjligheter att undvika enhällighet i skattefrågor. Kommissionen hänvisar till ett medialt tryck och folklig vrede i skattefrågor för att lägga fram skatteförslag som framstår som populistiska. Det mest anmärkningsvärda exemplet var förslaget till direktiv om en digital skatt, där direkt felaktiga uppgifter lämnades om hur mycket skatt digitala företag betalar i utgångsläget. Det är förvånande och anmärkningsvärt att en myndighet som föreslår lagstiftning agerar på detta sätt. Dessutom angav kommissionen en felaktig rättslig grund för att genomdriva offentlig land-för-land-rapportering och eventuellt kan vi komma få se fler sådana fall. Kommissionens agerande har medfört ökad skepsis bland medlemsländerna, framför allt i de mindre medlemsländerna, att i skattefrågor acceptera en annan beslutsordning än enhällighet. Eftersom många förslag dessutom förefaller gynna de stora länderna och inte beaktar negativa konsekvenser för mindre länder har motviljan att överge enhällighet även i enskilda frågor ökat.

Det är troligt att vi först måste se en annan inriktning på kommissionens skattearbete, med mindre medieinfluerade förslag, innan diskussionen om att övergå till en omröstning enligt kvalificerad majoritet kan accepteras av medlemsländerna. Det innebär dock inte att frågan om federala skatter nödvändigtvis skjuts på framtiden. Den omfattande upplåning på 5 procent av BNP som sker inom ramen för Faciliteten för återhämtning och resiliens används som argument, inte minst av Europaparlamentet, för att införa nya egna resurser och skatter. Kanske är det lättare för regeringarna i nettobidragsländerna till EU:s budget att acceptera att federala skatter och avgifter införs än att öka de nationella bidragen till EU:s budget. Redan nu går en del av mervärdesskatteinkomsterna direkt in i EU:s budget och nya skatter inom miljöområdet skulle kunna motiveras av att problemen är regionala eller globala snarare än nationella.

Avgifter i samband med koldioxidbeskattning av import från tredjeländer skulle kunna utgöra en möjlig egen resurs för EU. Att däremot

inkludera intäkter från en framtida gemensam konsoliderad bolagsskatt förefaller ligga långt fram i tiden. Kommissionen har valt att återkalla sitt direktivförslag från 2016 men föreslog den 18 maj 2021 att CCCTB skulle återlanseras som Framtidssäkrad beskattning av företag (*Business in Europe: Framework for Income Taxation*, BEFIT).

En digital skatt utöver den skatt som utarbetats inom OECD förefaller mindre trolig eftersom de amerikanska invändningarna skulle kvarstå. Om den införs skulle den sannolikt bli nationell men en viss del skulle kunna överföras till EU och avräknas från den nationella avgiften.

Det område där det sannolikt uppstår störst påverkan mot en federal inkomststruktur är om tvingande regler införs avseende sociala förmåner för européer genom implementeringen av den sociala pe-laren. Om ett direktiv genomförs – och här behövs inte enhällighet – avseende minimilöner och minimiinkomster, arbetslöshetsstöd etc. är det troligt att krav på gemensam finansiering ökar. Skatter som inte bara avräknas mot den nationella avgiften kan då komma ifråga. Det skulle medföra en federal skattstruktur med ytterligare en beskatt-ningsnivå utöver nationell, regional och lokal nivå.

## Hur undviks en revolt?

De begränsningar i möjligheter för länder att använda skatter som ett konkurrensmedel som de stora länderna genomdriver inom ramen för G20-överenskommelser gör det svårt för mindre länder att revoltera även om de skulle vilja. Länder såsom Irland och Estland känner sig tvingade att behöva anpassa sina nationella bolagsskattesystem så att ökade skatteintäkter tillfaller det egna landet snarare än högskatte-länder med många konsumenter. Det är paradoxalt att den globala skattereform som initierades för att utvecklingsländer fick för liten del av skatteintäktskakan är de länder som förlorar mest på över-enskommelserna. Dessutom påverkas länder som aldrig varit några skatteparadis, utan endast varit små exportberoende länder, såsom Sverige, negativt.

Utfallet är kanske inte oväntat eftersom det är de stora länderna

som bestämmer villkoren. Inom EU kommer stora länder att utöva ett enormt tryck på mindre länder att acceptera de regler som dessa länder initierat och tagit fram. Många av OECD-reglerna kommer behöva implementeras på EU-nivå och för skattefrågorna krävs då enhällighet. Eftersom de länder som motsätter sig innehållet ändå skulle påverkas av det globala regelverket kommer det sannolikt inte bli så stort motstånd mot direktivförslagen inom EU.

En revolt inom EU kommer troligen inte från skatteområdet. Mindre länder kommer att bibehålla kravet på enhällighet i beslutsfattandet om skatter. Däremot är det inte uteslutet att en andel av skatter som bestäms i direktiv kommer att räknas av från den nationella EU-avgiften. Möjligheterna till flexibel integration borde därför kvarstå. Det är troligen frågor inom det sociala området som kan leda till federalism och krav på gemensam finansiering. Såväl migrationsfrågan som implementering av den sociala spelaren kan komma att resultera i en federal struktur och beslutsfattande. Folkliga opinioner kan komma att ifrågasätta detta. I synnerhet gäller detta länder som redan har ett relativt effektivt skattesystem och som har en hög ambitionsnivå på de arbetsmarknadsmässiga och sociala områdena. Federala beslut kan leda till en sänkt ambitionsnivå. Om sysselsättningsutvecklingen är ogynnsam inom EU skärps motsättningarna. Det borde därför ligga i kommissionens intresse att driva en investerings- och företagervänlig politik så att framför allt ungdomar kommer i arbete. Hittills har dock i stort sett alla förslag inom skatteområdet inneburit skärpt beskattning och väsentligt ökad administrativ börda, samtidigt som stora ineffektiviteter inom mervärdesskattens område kvarstår. Produktiviteten inom EU har delvis som en följd av detta utvecklats betydligt sämre än i jämförbara ekonomiska regioner. Denna inriktning är ohållbar och förhoppningsvis ändras den ekonomiska politiken. Om inte, ökar riskerna för sociala spänningar och en revolt mot beslutsfattandet.

## Källor och litteratur

Det finns en omfattande såväl svensk som internationell litteratur om internationell beskattning och federalism. Genom det stora omfattande projektet om skatteundandragande, det s.k. *Base Erosion Profit Shifting*-projektet, BEPS (OECD 2015) kom spelreglerna för vilket land som har beskattningsrätten vid gränsöverskridande verksamhet att ändras. Globala regler implementeras sedan i vissa delar genom direktiv i EU. Frågan om fiskal federalism har fått förnyad aktualitet när antalet medlemsländer i EU ökade. Ämnet har behandlats i tidigare utgåvor av *Europaperspektiv*, bland annat 2004 i *EU, Skatterna och välfärden* där jag och Lars Söderström skrev ett kapitel om ”Ansvarsfördelning och skatter i en ekonomisk union”.

Under boktiteln *National Tax Policy in Europe – To be or not to be*, utgiven på Springer 2007 med mig själv, Lars Oxelheim och Eva Eberhartinger som redaktörer belyste ett antal forskare hur skatter kan och bör tas ut i Europa. EU-kommissionen har helt naturligt visat stort intresse för dessa frågor, inte minst för hur beslut ska tas i skattefrågor. I januari 2019 presenterade kommissionen en kommunikation som avsåg att initiera en debatt och förmå medlemsländerna att överge enhällighet i skattefrågor (COM(2019)8). Det föranledde ett utlåtande från svenska skatteutskottet (2018/19:SkU24). Riksdagen är mycket kritisk till EU-kommissionens förslag. Riksdagen anser att medlemsländernas möjligheter att införa och behålla egna nationella skatteregler är en mycket viktig princip som måste värnas. Riksdagen understryker också att den nationella suveräniteten i skattefrågor är avgörande för Sveriges konkurrenskraft och finansieringen av välfärden. Även andra parlament har uttryckt kritik.

Förslag från kommissionen har visat sig uppge felaktiga rättsliga grunder eller fakta för besluten. När det gäller offentlig land-för-land rapportering, (COM(2016) 198 final), angav kommissionen enligt Rådets juridiska enhet en felaktig rättslig grund. I fråga om en digital skatt, (COM(2018) 147 final), var uppgiften att företag med en digital affärsmodell endast betalar ca 9 procent i bolagsskatt direkt felaktig. I själva verket hade digitala företag betalat något mer i skatt än företag med traditionella affärsmodeller. Det visades bland annat i

en forskningsrapport av Matthias Bauer på ECIPE i Bryssel (ECIPE Occasional Paper 03/2018). Ett sådant agerande i kombination med en i allt väsentligt mediedriven skattepolitik har ökat vissa medlemsländers skepsis mot att överföra beskattningsrätt till EU.

Implementering av den sociala pelaren inom EU föreslås innebära lagstiftning om minimilöner och vissa sociala villkor. Lagstiftning strider mot den s.k. svenska eller nordiska modellen där arbetsmarknadens parter i avtal kommer överens om löner och villkor. Implementeringen av den sociala pelaren kan komma att få stor betydelse även för hur krav på intäkter och skatter kommer att utformas. Många är kritiska till lagstiftning, se t.ex. EESC-2021-01689-00-01-AS-TRA

Den upplåning på ca 5 procent av EU:s BNP genom överenskommelsen om Faciliteten för återhämtning och resiliens går att läsa om här: <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2020/12/18/recovery-and-resilience-facility-council-presidency-and-parliament-reach-provisional-agreement/> Den leder till ökade krav på nya egna resurser till EU-budgeten och kan i förlängningen medverka till inte bara gemensamt utformade skatter utan till att federala skatter vinner terräng inom EU.





# En federal europeisk åklagarmyndighet

## Från vision till verklighet?

av Jacob Öberg

Den Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo), som alldeles nyligen påbörjat sin verksamhet är en symbol för omvandlingen av unionens samarbete på det straffrättsliga området från ett mellanstatligt till ett överstatligt paradig. Utformningen av en sådan myndighet har emellertid varit en långsam och omtvistad process. Fröna till Eppo såddes redan i mitten av 1990-talet i arbetet med Corpus Juris, som leddes av professorerna Mireille Delmas Marty och John Vervaele. Detta projekt – som var ett tidigt steg mot en ”federal” vision om unionens straffrätt – hade föreslagit ett större politiskt program för att bekämpa brott mot unionens finansiella intressen, inklusive ett förslag om enhetliga brottsdefinitioner, en gemensam uppsättning processuella regler för lagföring av sådana brott och inrättandet av en europeisk åklagare. Det primära skälet till att skapa en europeisk åklagare framkom från legitima bekymmer över omfattande bedrägerier och missbruk av EU-medel. Detta tillsammans med den strategiska betydelsen av unionens budget samt det förhållandet att medlemsstaterna under lång tid ej klarat av att på ett effektivt sätt åtala brott mot unionens finansiella intressen, skapade en stark övertygelse hos unionens institutioner om behovet av en central Europeisk åklagare.

Det är dock vedertaget att den ambitiösa visionen om Eppo som en integrerad europeisk åklagarmyndighet har varit en delikat fråga utifrån ett politiskt och juridiskt perspektiv. Flera medlemsstater och nationella parlament har riktat stark kritik mot att upprätta en sådan myndighet och ser Eppo som ett intrång på nationell suveränitet med långtgående negativa konsekvenser för de nationella

straffrättsliga systemen (KOM, 2013 (851); CONV 727/03, 27 May 2003). Dessutom fanns det innan Lissabonfördraget inget mandat att skapa en sådan åklagarmyndighet. Oaktat att en europeisk åklagare föreslogs av det Europeiska konvent (Konventet, Arbetsgrupp x, 2002) som förhandlade Lissabonfördraget innebar misslyckandet med det konstitutionella fördraget att det var omöjligt att försvara inrättandet av en överstatlig åklagare.

Utsikterna att skapa en Europeisk åklagarmyndighet förbättrades dock väsentligen efter den framgångsrika förhandlingen av den nya artikel 86 i Fördraget om den Europeiska Unionens Funktions-sätt (FEUF), som nu är inskriven i Lissabonfördraget. Denna bestämmelse ger ministerrådet behörighet att efter enhälligt beslut: ”inrätta en europeisk åklagarmyndighet [...] för att bekämpa brott som skadar unionens ekonomiska intressen”. Eppo ska vara ansvarig för att ”utreda och lagföra gärningsmän [...] som har begått brott som skadar unionens ekonomiska intresse”. Åklagarmyndigheten ska också ”föra talan för dessa brott vid medlemsstaternas behöriga domstolar”.

Även om artikel 86 FEUF inte i sig inrättar Eppo, gav den emellertid den rättsliga grunden för rådets förordning (EU) 2017/1939 som genom fördjupat rättsligt samarbete skapat myndigheten. Enligt artikel 86.1 FEUF följer att den Europeiska åklagarmyndigheten kan upprättas genom ett fördjupat samarbete ”om ingen enighet uppnås” och om ”minst nio medlemsstater” önskar upprätta ett sådant samarbete. Om dessa medlemsstater beslutar om detta ska de underrätta Europaparlamentet, rådet och kommissionen. I sådant fall ska också ett ”bemyndigande” att inleda ett fördjupat samarbete som avses i artikel 20.2 EUF och artikel 329.1 FEUF anses vara beviljat.

Inrättandet av Eppo representerar inte bara en symbolisk handling utan är en enastående rättslig och politisk bedrift som sannolikt kommer innebära ett grundläggande systemskifte i vår syn på unionens samarbete på det straffrättsliga området. Den Europeiska åklagarmyndigheten avviker markant från den konventionella uppfattningen bland medlemsstaterna som är att mellanstatligt samarbete är den dominerande principen på detta område. Genom att inrätta Eppo har ett överstatligt organ i praktiken antagit sådana

exekutiva straffrättsliga befogenheter som traditionellt hör till den suveräna statens grundläggande uppgifter.

Den övergripande frågan som analyseras i kapitlet är till vilken utsträckning Eppo är en eftersträvansvärd förebild för hur en framtida ”federal” Europeisk straffrätt kan gestaltas. Kapitlet belyser frågeställningen genom att särskilt granska relationen mellan Eppo, statsuveränitet och legitimitet. Analysen bygger på den ledande teoribildningen inom den rättsvetenskapliga och statsvetenskapliga litteraturen om överstatlig integration som utarbetats av bland andra Professorerna Joseph Weiler, Wayne Sandholtz och Alec Stone Sweet. Denna teoribildning bygger på observationen att institutionella och juridiska faktorer till stor del villkorar politiska och ekonomiska integrationsprocesser. Ett av de centrala ”integrationskriterierna” som betonas i denna litteratur är frågan om formell delegering av befogenheter till unionens institutioner eller myndigheter vilket anses vara av central betydelse för att bedöma djupet och räckvidden av integrationen inom ett givet samarbetsområde.

På grundval av detta kommer den första delen av detta kapitel att analysera räckvidden av Eppos befogenheter. Analysen handlar i första hand om karaktären av Eppos befogenheter samt typen av de verkställighetsbefogenheter som myndigheten åtnjuter. Den andra delen av kapitlet diskuterar i detalj på vilket sätt Eppos befogenheter och utövandet av dessa kan anses utgöra ett hot mot den statliga suveräniteten. Den tredje delen av kapitlet diskuterar Eppo utifrån ett legitimitetsperspektiv, med särskilt fokus på domstolsprövning och granskning av organets verksamhet. Särskilt diskuteras vilka krav som bör ställas på en centraliserad europeisk åklagare när den faktiskt utövar offentlig straffrättslig makt på en medlemsstats territorium. Kapitlet argumenterar för att Eppo – i syfte att stärka legitimiteten av dess verksamhet hos medlemsstaterna (och deras myndigheter) – behöver visa att den säkerställer grundläggande rättigheter för tilltalade samt ger möjlighet för granskning och överprövning av dess verksamhet. Slutligen analyseras om Eppo är ett exempel och i sådant fall ett eftersträvansvärt sådant på en ”federal” europeisk straffrätt.

## Räckvidden av den Europeiska åklagarmyndighetens kompetens enligt artikel 86 FEUF och Eppo-förordningen

För att kunna utvärdera hur den Europeiska åklagarmyndigheten påverkar den statliga suveräniteten är det nödvändigt att granska Eppos befintliga befogenheter. Artikel 86.1 FEUF innebär att Eppos befogenheter är begränsade till att endast lagföra brott ”mot unionens ekonomiska intressen”. Även om detta vid första ögonkastet kan synas som en tydlig begränsning av Eppos befogenheter innefattar denna brottskategori en relativt omfattande kompetens att åtala alla brott som nämns i direktivet 2017/1371/EU om straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (bedrägeridirektivet). Denna kompetens innesluter ett brett spektrum av olagliga beteenden, passiv och aktiv korruption, bedrägeri, förskingring, subventionsmissbruk, penningtvätt samt brott som ”rör deltagande i en kriminell organisation” om en sådan organisation syftar till att begå brott mot unionens ekonomiska intressen (artikel 3 och 4 i bedrägeridirektivet). Dessutom ska Eppo ha kompetens för varje annat brott som är oupplösligt sammankopplat med en brottslig handling mot unionens ekonomiska intressen (artikel 22 i Eppo-förordningen).

Den senare frågan om ”oupplösligt sammankopplad brottslighet” behöver undersökas i mer detalj. Spörsmålet om ”oupplösligt sammankopplad brottslighet” var en central stridsfråga för nationella parlament när de utfärdade sina motiverade yttranden mot Eppo-förordningen under 2013 (KOM, 2013 (851)). Även om artikel 86 i FEUF uttryckligen inte tillerkänner Eppo en sådan kompetens kan man argumentera för att en sådan kompetens går att härleda enligt läran om underförstådda befogenheter som EU-domstolen utvecklat i bl. a. mål 22/70, *Rådet mot kommissionen* och Yttrande 1/03, *Lugano-konventionen*. Argumentet skulle vara att Eppo bör tilldelas underförstådda befogenheter att åtala sammankopplad brottslighet för att uppnå målet att effektivt bekämpa brott mot unionens ekonomiska intressen (artikel 325.1 FEUF).

EU-kommissionen har bestämt argumenterat för att Eppo ska ha

kompetens för sammankopplad brottslighet. Parallella åtal av Eppo och nationella åklagarväsenden av brott mot unionens finansiella intressen och sammankopplad brottslighet – baserade på samma omständigheter – skulle motverka syftet med Eppo-förordningen. När det gäller sådana parallella åtal, skulle principen om *ne bis in idem* (en straffprocessuell princip som innebär att samma gärning inte får prövas två gånger) tvinga Eppo eller den nationella åklagarmyndigheten att nedlägga åtal när en slutlig dom i brottmål eller andra slutgiltiga rättsliga förfoganden som strafförelägganden eller ett slutligt frikännande hade avgivits baserat på samma omständigheter.

De nuvarande bestämmelserna i Eppo-förordningen erbjuder en vidsträckt kompetens för sammankopplad brottslighet. Eppo är således behörig för brott som är oupplösligt sammankopplade med brotten mot unionens ekonomiska intressen om brottet mot unionens ekonomiska intressen är det dominerande när det gäller allvaret i den sammankopplade brottsligheten (artiklarna 22 och 25). Den vida tolkningen om kompetens för sammankopplad brottslighet som stöds av Eppo-förordningen är dock svår att förena utifrån mer normativa utgångspunkter och teorin om ”gränsöverskridande intressen” som utvecklats av den österrikiske professorn Alexander Somek. Den senare teoribildningen utgår ifrån premissen att nationella demokratiska processer är benägna att bortse från ”gränsöverskridande” intressen. Samordnade åtgärder från EU baserade på gränsöverskridande intressen skulle korrigerera dysfunktionella nationella politiska processer genom att förläna demokratisk politisk representation till utlänningar där de har legitima anspråk på att deras intressen tillvaratas.

Gränsöverskridande intressen i detta avseende kan hänvisa till intressen för individer och företag som flyttar inom EU för att söka arbete, leva och bo där, samt etablera sig och/eller erbjuda tjänster (Artiklarna 20, 21, 30, 34, 35, 45, 49, 54, 56 FEUF). Rättfärdigande-grunden för unionens insatser är att hantera systematisk diskriminering där individuella intressen av fri rörlighet inte beaktas tillräckligt. Ett annat övertygande argument för gemensamma EU-insatser är att reglera gränsöverskridande marknadsmisslyckanden som uppstår på grund av regulatoriska val som görs av konkurrerande jurisdiktioner vilka ger upphov till olika ekonomiska kostnader eller möjligheter för

företag. Detta är val med avseende på vilka medlemsstaterna har ett incitament att reglera strategiskt för att fånga en konkurrensfördel, som framhållits av professor Mattias Kumm.

Men teorin om gränsöverskridande intressen kan också – som i fallet med Eppo – avse tydliga EU-intressen, såsom skyddet av unionens budget. Unionens ekonomiska intressen är en kategori av mer särpräglad överstatlig karaktär eftersom budgeten är central för unionens existens. Eppo har för detta ändamål i uppdrag att skydda det gemensamma intresset av unionens budget, som går utöver enskilda medlemsstaters intressen (artikel 325.1 FEUF). Nationella straffrättsliga myndigheter har varken incitament eller resurser att prioritera skyddet av unionens ekonomiska intressen. Behovet av att ge Eppo dessa kompetenser uppstår således från brottsligheten ifråga, som genom att påverka unionens egna ekonomiska intressen har en gränsöverskridande dimension. Det finns således övertygande skäl att tilldela Eppo kompetens att lagföra brott mot unionens ekonomiska intressen.

Legitimiteten för ett unionsingripande ifråga om sammankopplad brottslighet kan dock ifrågasättas. Till skillnad från situationer vid brott mot unionens ekonomiska intressen har medlemsstaterna legitima intressen att utreda sådan brottslighet. I själva verket kan medlemsstaterna ha goda förutsättningar att utreda sådan mer nationell brottslighet med tanke på deras kunskap om den lokala kontexten. Dessutom kan det finnas ekonomiska intressen för medlemsstaten att lagföra sammankopplad brottslighet. Moms är ett belysande exempel, men det kan finnas starka ekonomiska intressen för staten att åtala fall av nationella subventionsmissbruk om brottet gäller en EU-samfinansierad subvention.

Samtidigt måste *ne bis in idem*-argumentet från EU-kommissionen tas seriöst. Genom att inte ge befogenheter till Eppo att åtala sammankopplad brottslighet är det klart att det kan finnas fall där denna myndighet skulle behöva lägga ned en viss utredning på grund av att en nationell åklagare redan hade vidtagit bindande rättsliga åtgärder (exempelvis åtalsuppgörelse) ifråga om den sammankopplade brottsligheten. Det hävdas emellertid utifrån detta perspektiv att Eppo fortfarande kan fungera effektivt med de befogenheter myndigheten

har tilldelats för att utreda brott mot unionens ekonomiska intressen. Brotten i bedrägeridirektivet, som ligger till grund för Eppos befogenheter enligt förordningen, definieras vidsträckt och omfattar till viss del även sammankopplad brottslighet i den mening som diskuteras här.

Definitionen omfattar alla åtgärder som syftar till en olaglig förmögensöverföring eller skada för unionens ekonomiska intressen. Dessutom innefattas alla korruptionsbrott som begås av nationella tjänstemän som kan skada unionens ekonomiska intressen samt brott av nationella tjänstemän som anförtrots förvaltningen av medel och som förfogar över medel i strid med deras avsedda ändamål och därmed skadar unionens ekonomiska intressen (artiklarna 4.2 och 4.3 i bedrägeridirektivet samt artikel 22.1 i Eppo-förordningen).

Med tanke på räckvidden av Eppos befogenheter, synes det inte motiverat att ge ytterligare kompetens till Eppo att åtala sammankopplad brottslighet. EU-domstolens praxis har i målen *C-436/04 Van Esbroeck* och *C-467/04 Gasparini* fastslagit att åtal för två olika brottsliga gärningar ej kan ske om de sakförhållanden som gärningarna i fråga utgör är identiska i den meningen att de består av en rad konkreta sinsemellan oskiljaktiga omständigheter. Det är mycket svårt att tänka sig situationer där Eppo skulle förhindras – på grund av ett tidigare förfarande för ett liknande nationellt brott – att åtala ett brott mot unionens ekonomiska intressen. I de flesta fall där ett ”nationellt” brott involverar omständigheter som skulle sammanfalla med ett brott mot unionens ekonomiska intressen, behöver de nationella åklagarna ge prioritet till Eppo och avstå från att fatta beslut som innebär att Eppo inte kan utöva sina befogenheter (artikel 24 och 25 i Eppo-förordningen). Om Eppo utövar sina rättigheter måste de nationella myndigheterna avstå från att vidta ytterligare utredningshandlingar avseende samma brott (artikel 27 i Eppo-förordningen). Av dessa skäl är det svårt att finna övertygande skäl för att Eppo ska ges befogenheter att lagföra ”sammankopplad” brottslighet.

## Karaktären och typen av den Europeiska åklagarmyndighetens befogenheter

*Karaktären* av Eppos befogenheter är en annan omtvistad fråga som inte uttryckligen behandlas i artikel 86 FEUF. Den uttalar enbart att Eppo ska vara ansvarig för att ”utreda och lagföra gärningsmän ... som har begått brott som skadar unionens ekonomiska intresse” samt ”föra talan för dessa brott vid medlemsstaternas behöriga domstolar”. Inom EU-rätten skiljer man framförallt emellan exklusiva och delade befogenheter. Inom samarbetsområden där unionen har exklusiva befogenheter får endast unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter medan medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter. Inom områden för delade befogenheter, får både unionen och medlemsstaterna lagstifta och anta rättsligt bindande akter. Medlemsstaterna ska utöva sina befogenheter i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet (artikel 2 FEUF).

EU-kommissionens ursprungliga förslag till förordning från 2013 innefattade exklusiva befogenheter för Eppo som gav uttryck för en innovativ vision om en ”federal” åklagarmyndighet. Genom att förläna Eppo exklusiva befogenheter skickade EU-kommissionen en stark signal till medlemsstaterna att endast Eppo skulle ha befogenheter att åtala brott mot unionens finansiella intressen. Detta var det mest långtgående förslaget eftersom EU-fördragen utgår ifrån att kompetensen är delad mellan medlemsstaterna och unionen på straffrättens område (artikel 2.2 och 4.2.j FEUF). Frågan om ”exklusivitet” var väldigt omstridd när EU-kommissionens förslag om Eppoförordningen behandlades av medlemsstaterna i rådet och därtill en av stridsfrågorna när nationella parlament utfärdade sina motiverade yttranden mot förordningen. Medan delad behörighet skulle innebära att medlemsstaternas myndigheter fortfarande hade kompetens att vidta åtgärder skulle exklusiv behörighet ha konsekvensen att Eppo skulle få monopol att vidta åtgärder för att åtala brott mot unionens finansiella intressen. Det skulle innebära att de nationella myndigheterna skulle vara tvungna att ge upp sin kompetens i förhållande till sådana brott. Detta förslag visade sig – som framhållits av



professorn vid Queen Mary University i London Valsamis Mitsilegas –för känsligt utifrån nationell suveränitet och senare förhandlingar i ministerrådet skiftade till en mer ”samarbetsorienterad” utformning av Eppo. Det grekiska ordförandeskapet föreslog en modell med ”parallell” kompetens enligt vilken både Eppo och nationella åklagarmyndigheter skulle ha befogenhet att åtala brott mot unionens finansiella intressen. Detta förslag har också blivit realitet i den slutliga versionen av Eppo-förordningen (artikel 25).

Utifrån normativa synpunkter kan det finns goda skäl för att förläna Eppo exklusiva befogenheter enligt den EU-rättsliga doktrinen om underförstådda befogenheter som utvecklats av EU-domstolen i mål 22/70 *ERTA* samt yttrande 1/03 *Luganokonventionen*. Exklusiva befogenheter skulle innebära att Eppo på ett mer effektivt sätt skulle kunna utreda brott mot unionens finansiella intressen då medlemsstaterna, som nämnts, saknar tydliga incitament att utreda sådan brottslighet. Oaktat detta innebär förordningen en modell med parallell kompetens för Eppo och nationella åklagarmyndigheter.

Enligt förordningen kommer emellertid Eppo ha företrädesrätt att lagföra brott mot unionens ekonomiska intressen när den beslutar att utöva sin kompetens och även en rätt att överta förfaranden som redan påbörjats av nationella åklagarmyndigheter. Den centrala bestämmelsen i förordningen innebär att Eppo ska utöva sin behörighet ”antingen genom att inleda en utredning” eller ”genom att besluta att utöva sin rätt att överta förfaranden”. Om Eppo beslutat att utöva sin behörighet ska de nationella myndigheterna inte utöva sin behörighet i fråga om samma brottsliga handling. Eppo ska utöva sin rätt att överta förfaranden senast fem dagar efter att den mottagit informationen från de nationella myndigheterna. Under denna period ska dessa myndigheter avhålla sig från att fatta beslut som kan leda till att Eppo hindras från att utöva sina rättigheter (artikel 25). Dessa bestämmelser är i linje med de allmänna bestämmelserna i EU-fördragen om hur delade befogenheter ska utövas mellan EU och medlemsstaterna. Medlemsstaterna kommer således bara att förlora sin befogenhet ”i den utsträckning” som unionen har utövat sin befogenhet (artikel 2.2 FEUF). Reglerna om utövande av befogenheter enligt Eppo-förordningen grundar sig på tanken att

medlemsländerna har en ”vilande” befogenhet att åtala brott mot unionens ekonomiska intressen om Eppo inte har utövat sina befogenheter. Bestämmelserna i förordningen innebär också att befogenheter att åtala brott som faller utanför Eppos materiella behörighet enligt förordningen (momsbedrägerier under 10 MEUR, bagatellartad brottslighet mot unionens ekonomiska intressen eller sammankopplad brottslighet med en stark koppling till nationell rätt) förblir inom nationella åklagares befogenheter.

Reglerna för utövande av befogenheter i förordningen kommer dock i slutändan att prioritera unionsnivån. Om sålunda Eppo utövar sina befogenheter eller övertar ett förfarande kommer ärendet att hanteras av Eppo vilket innebär att befogenheter i praktiken kan bli ”exklusiva”. Detta är samtidigt rimligt mot bakgrund av principen om lojalt samarbete enligt vilken medlemsstaternas myndigheter ska vidta alla åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som följer av fördragen fullgörs (artikel 4.3 EUF). För detta ändamål måste nationella myndigheter avstå från alla åtgärder som kan äventyra uppnåendet av Eppos mål – vilket är att effektivt lagföra brott mot unionens ekonomiska intressen (artiklarna 25.1, 27 och 28 i Eppoförordningen). Eppo-förordningen synes ha fastlagt en lämplig kompetensfördelning i detta avseende. Förordningen tillerkänner Eppo en rätt att överta förfaranden och prioritet när det gäller Eppos kärnverksamhet: allvarigare brott mot unionens ekonomiska intressen med en unionsdimension. I dessa fall finns det ett starkt unionsintresse att lagföra brotten på grund av deras konsekvenserna för unionens budget (artiklarna 22.1, 22.3, 25.2 and 25.3). Även om reglerna för utövande av Eppos befogenheter är komplicerade strävar de efter att tillse att Eppo fullgör sin huvuduppgift som är att skydda unionens budget, samtidigt som de respekterar nationella myndigheters befogenheter att lagföra brott i fall där de har större legitimitet att genomföra denna uppgift.

Den *typ* av befogenheter som överförs till Eppo har därtill väsentlig betydelse för att utvärdera hur denna myndighet kan komma att inkräkta på den statliga suveräniteten. I detta avseende är det klart att Eppo skiljer sig från andra EU-organ och myndigheter. Eppo är en central åklagarmyndighet vars befogenheter kommer utsträcka sig till alla de deltagande medlemsstaterna och alla personer inom med-

lemsstatens jurisdiktion. Funktionsfördraget anger att Eppo ska ha befogenheter som motsvarar de nationella åklagarnas befogenheter och kunna utöva dessa befogenheter utan att behöva verka genom en nationell myndighet (artikel 86.2 FEUF). I detta avseende ska Eppo ha bindande befogenheter att genomföra utredningar och fatta andra beslut i åtalsfrågan: väcka talan, avskrika ärenden, hänskjuta ärenden till nationella åklagare samt tillämpa förenklade åtalsförfaranden (artikel 4 i Eppo-förordningen). Beslutet om huruvida den misstänkta personen ska åtalas bör i princip fattas av den behöriga permanenta avdelningen på grundval av ett utkast till beslut från den europeiska delegerade åklagaren (artiklarna 35 och 36). Den europeiska delegerade åklagaren ska därefter ha befogenhet att väcka talan, delta vid bevisupptagning samt använda tillgängliga rättsmedel i enlighet med nationell lagstiftning (se artikel 13.1).

Eppo kommer att vara ansvarig för hela processen från den inledande brottsutredningen till det formella väckandet av åtalet och därtill ha alla tillkommande befogenheter att ge instruktioner till de nationella myndigheterna under förundersökningen. För detta ändamål kommer Eppo ha befogenhet att begära och beordra tvångsåtgärder som att genomsöka privata hem och personlig egendom, kräva edition av dokument, frysa hjälpmedel samt ha befogenhet att begära frihetsberövande som häktning av misstänkta. Undantaget är utförande av tvångsåtgärder som är förbehållet nationella polismyndigheter (skälen 69 och 87 i Eppo-förordningen).

I grunden innebär inrättandet av den Europeiska åklagarmyndigheten en betydande omvandling av det paradigm enligt vilket unionens rättsordning traditionellt förlitar sig på medlemsstaterna för genomförandet av EU-rätten. Eppo har tillerkänts självständiga verkställande befogenheter. De kompetenser som tilldelats Eppo är förknippade med områden såsom polisiära, brottsbekämpande och brottsutredande befogenheter som professorn i konstitutionell rätt vid Amsterdams universitet Leonard Besselink framhållit som särskilt känsliga för en stats suveränitetsanspråk. Inom ramen för sin jurisdiktion kommer Eppo överskrida de territoriella gränserna mellan de nationella straffrättsliga systemen och skapa ett integrerat område för straffrättslig jurisdiktion.

## Europeiska åklagarmyndighetens organisatoriska struktur

Ifråga om Eppos struktur är den viktigaste principen i förordningen att myndigheten ska vara självständig gentemot medlemsstaterna och EU-institutionerna. Förordningen innehåller en allmän bestämmelse som betonar att ”Europeiska åklagarmyndigheten ska vara oberoende” och att den ”europeiska chefsåklagaren [...] de europeiska åklagarna, de europeiska delegerade åklagarna” ska verka i hela unionens intresse, och ”får varken be om eller ta emot instruktioner från någon av medlemsstaterna i Europeiska unionen eller någon av unionens institutioner [...] vid fullgörandet av sina skyldigheter” (artikel 6).

EU-institutionernas och medlemsstaternas roll i utnämningssörfarandet varierar emellertid. I utnämningssörfarandet visualiseras den europeiska chefsåklagaren som en mer ”europeisk” åklagare, som utnämns av rådet och Europaparlamentet i samförstånd med hjälp av en slutlista som upprättats av dessa institutioner (artikel 14). Omvänt är det klart att medlemsstaterna har större inflytande i fråga om att utnämna de europeiska åklagarna, som nomineras av medlemsstaterna och utses av rådet, och de europeiska delegerade åklagarna, som nomineras av medlemsstaterna och utses av kollegiet (artikel 16 och 17).

Emellertid finns det kontroversiella frågor om medlemsstaternas roll i utnämningssörfarandet för den Europeiska åklagarmyndigheten. Innan Eppo påbörjade sin verksamhet förekom det en incident i juli 2020 där medlemsstaterna gick emot de oberoende urvalskommittéerna när de utsett de europeiska åklagare som skulle ingå i den Europeiska åklagarmyndigheten. Även om rådet följde den slutlista som urvalskommittén angav för kandidater från – i princip – alla deltagande stater, följde det inte urvalskommitténs förslag för kandidater från Belgien, Bulgarien och Portugal. Rådet underlät också i sitt beslut den 22 juli 2020 att ange sina skäl för att avvika från den oberoende kommitténs rangordning utan hänvisade helt enkelt till att det gjort en annan bedömning av dessa kandidaters förtjänster, utförda i rådets beredande organ. Enligt förordningen hade rådet formellt rätt att agera på detta sätt (artikel 14 och 16 i förordningen).

Rådets sätt att hantera denna fråga och styrningen av Eppo kan på lång sikt äventyra myndighetens integritet. Genom att utse kandidater som skiljer sig från de som urvalskommittén föreslagit kan rådet ha bundit dessa åklagare att tjäna medlemsstaternas snarare än unionens intressen.

Ifråga om den operativa strukturen av Eppo synes det som att detta organ har en förhållandevis komplex styrningsmodell. Grundtanken är att Eppo ska vara ett odelbart unionsorgan som ska verka på central nivå och på decentraliserad nivå. Den centrala nivån ska bestå av ett centralt åklagarkontor med säte i Luxemburg. Det centrala kontoret ska bestå av kollegiet, de permanenta avdelningarna, den europeiska chefsåklagaren, de europeiska åklagarna medan den decentraliserade nivån ska bestå av europeiska delegerade åklagare, som ska vara placerade i medlemsstaterna (artikel 8).

Den europeiska chefsåklagaren är den mest "europeiska" åklagaren och antas vara helt ägnad åt europeiska intressen. Den europeiska chefsåklagarens kompetenser har dock minskats jämfört med EU-kommissionens ursprungliga förslag, och har nu förvandlats till en chef med en representativ funktion för Eppo. Kollegiet har också en markant "europeisk" dimension i sin organisation och består av den europeiska chefsåklagaren och en europeisk åklagare per medlemsstat. Kollegiet ska fatta beslut i strategiska frågor och i allmänna frågor som uppkommer i enskilda fall i syfte att säkerställa samstämmighet i Eppos lagföringspolicy. Kollegiet kan därefter inrätta permanenta avdelningar, som kommer att ledas av den europeiska chefsåklagaren och ha två andra permanenta ledamöter (artikel 9).

De permanenta avdelningarna är också avsedda att gå längre än att bara försvara nationella intressen. För detta ändamål har de tilldelats de mest centrala befogenheterna enligt förordningen: rätten att väcka talan, instruera de europeiska delegerade åklagarna att inleda en utredning samt beordra dem att utöva rätten att överta förfaranden (artikel 10). De europeiska åklagarna sitter närmare den decentraliserade nivån och fungerar som en länk mellan de permanenta avdelningarna och de europeiska delegerade åklagarna. Enligt instruktionerna från de permanenta avdelningarna ska de europeiska åklagarna övervaka de utredningar som de europeiska delegerade

åklagarna ansvarar för, samt ge nödvändiga instruktioner för att säkerställa en sammanhängande åtalspraxis (artikel 12).

Medan den europeiska chefsåklagaren, de permanenta avdelningarna och de europeiska åklagarna till synes är ”europeiska” åklagare, är de europeiska delegerade åklagarnas roll mer tvetydig. Problemet rör de europeiska delegerade åklagarnas dubbla funktioner. De europeiska delegerade åklagarna är nämligen – samtidigt som de utföra sina uppgifter på uppdrag av Eppo – medlemmar av de nationella åklagarmyndigheterna och därför bundna av lojalitet gentemot sina respektive nationella myndigheter (artikel 13). De europeiska delegerade åklagarna verkar emellertid fortfarande direkt under de mer ”överstatliga” enheterna av Eppo, med följden att de är skyldiga att följa instruktionerna från de permanenta avdelningarna och de övervakande europeiska åklagarna.

Eftersom Eppo när detta skrivs i slutet av 2021 endast i begränsad utsträckning har varit involverad i operativ verksamhet är det svårt att bedöma i vilken utsträckning de europeiska delegerade åklagarna agerar självständigt gentemot medlemsstaterna. Enligt den nuvarande strukturen verkar det trots allt som att Eppos mest väsentliga formella befogenheter (inklusive beslut att inleda en utredning och väcka åtal) ligger i de permanenta avdelningarnas händer. Dessa avdelningar ansvarar för övervakningen och ledningen av de utredningar som genomförs av de europeiska delegerade åklagarna (artikel 10 i Eppo-förordningen). Medan de europeiska delegerade åklagarna ursprungligen utnämns av medlemsstaterna, antas det att dessa gradvis genom att agera kollektivt och utveckla en känsla av tillhörighet kommer att anta en starkare ”europeisk” identitet. ”Delad suveränitet” innebär inte bara en överföring av befogenheter från medlemsstaterna till Eppo utan också en utveckling där ledamöterna i Eppo påbörjar en process – liksom i andra internationella organisationer som beskrivits av professor Peter Gourevitch – i skapandet av ”nya definitioner av sin identitet”. Åklagarna som utgör Eppo kommer liksom andra överstatliga institutioner som EU-domstolen och EU-kommissionen att rekonstruera detta organ som en organisation skild från nationella regeringar, med en tydlig lojalitet och med utövande av självständiga befogenheter.

## På vilket sätt hotar Eppo statssuveräniteten?

Det faktum att åklagarna i Eppo kommer utöva självständiga verkställande befogenheter på medlemsstatens territorium ger oss anledning att analysera förhållandet mellan Eppo, statssuveräniteten och straffrätten.

Huvudproblemet med statssuveränitet hänger samman med att medlemsstaterna historiskt sett inom det europeiska samarbetet varit obenäga att avstå från straffrättsliga befogenheter. Det finns en skepsis både i doktrinen och i den politiska debatten att använda straffrätten som medel för ytterligare integration inom EU. Som fördragen föreskriver bör medlemsstaterna ha en stor bedömningsmarginal för att garantera respekt för deras rättsliga traditioner (artiklarna 67, 82.2, 82.3 och 83.3 FEUF). Staten betraktas utifrån detta perspektiv som det mest legitima organet för att anta straffrättslig lagstiftning. Exempelvis så har den tyska författningsdomstolen sitt Lissabonavgörande 2009 hävdad att ingenting förkroppsligar utövandet av suveräna befogenheter starkare än rätten att definiera och genomföra straffrättsliga regler, eftersom straffrätten ger uttryck för en moralisk uppförandekod för en rättslig gemenskap förankrad i dess värderingar.

En rimlig analys av förhållandet mellan unionens straffrätt samt statlig suveränitet måste därtill innebära en diskussion om vad som egentligen menas med suveränitet. Det klassiska suveränitetskonceptet introducerades av Jean Bodin i slutet av 1500-talet och innebär att staten har det slutliga maktanspråket som inte går att dela. Senare diskussioner om suveränitet har frångått denna relativt snäva definition. Som den belgiske professorn i EU-rätt och nuvarande ordföranden i EU-domstolen Koen Lenaerts framhållit går det knappast att påstå att det finns någon del av nationell rätt som fullständigt faller inom den statliga suveräniteten. Genom att ansluta till EU har medlemsstater per definition avstått en del av sina suveräna befogenheter inom utvalda områden, vilket bekräftas av principen om tilldelade befogenheter (artikel 5.2 EUF). Företrädesprincipen samt principen om direkt effekt som fastslagits i EU-domstolens praxis i målen 6/62, *Van Gend en Loos* och 6/64 *Costa mot Enel* bekräftar

tydligt att statssoveräniteten inom EU inte är absolut i enlighet med Bodins definition.

Det traditionella begreppet soveränitet erkänner dessutom inte EU-institutionernas självständiga roll. Genom EU-rätten utövas inte längre enbart medlemsstaternas soveränitet genom nationella institutioner utan även genom europeiska organ vilket innebär ett ifrågasättande av det traditionella soveränitetsbegreppet. Viktiga EU-rättsakter som förordningar och direktiv som antas genom kvalificerad majoritet i rådet är också bindande för medlemsstater som röstar emot dem (artikel 16 EUF samt artikel 238 och artikel 289 FEUF). Även om staterna formellt har möjlighet att utträda ur EU (artikel 51 EUF) är en sådan handling – illustrerad genom Brexit – politiskt väldigt kostsam och innebär mer ett avskiljande än ett utövande av rättslig soveränitet. Allt detta innebär att soveränitet som ett argument för att begränsa kompetenser egentligen endast kan åberopas i områden med smärre eller inga gränsöverskridande inslag.

Givet den ovannämnda bakgrunden bör det analyseras på vilket sätt inrättandet av Eppo och dess verksamhet kan innefatta ett hot mot statlig soveränitet. Primärt innebär etableringen av Eppo att EU-medborgare kommer berövas möjligheten att fatta politiska beslut via sina nationella parlament på straffrättens område i frågor som innebär direkta inskränkningar i utövandet av individuella rättigheter. Som nämnts ovan kommer den europeiska delegerade åklagaren ha möjlighet att utöva exekutiva befogenheter som att väcka talan mot misstänkta, samt besluta om tvångsåtgärder med samma befogenheter som nationella åklagare enligt den nationella lagstiftningen (artiklarna 13, 26-33 i Eppo-förordningen).

Oaktat att Eppos befogenheter innefattar inskränkningar i den statliga soveräniteten, bör det diskuteras om dessa begränsningar ändå ska anses motiverade. Det finns fog att argumentera för att de brott som Eppo har fått befogenhet att utreda (brott mot unionens ekonomiska intressen) inte är en nationell angelägenhet (artikel 22 i Eppo-förordningen). För det första handlar det om mer omfattande gränsöverskridande brottslighet. Dessutom synes det klart – utifrån medlemsstaternas tidigare ansträngningar ifråga om denna brottslighet – att det inte går att förlita sig på att medlemsstaternas myndig-



heter på ett effektivt sätt skyddar unionens budget. En noggrann granskning av medlemsstaternas och de nationella parlamentens suveränitetsargument ger också vid handen att dessa inte i första hand är relaterade till oro att förlora nationell autonomi. De bakomliggande orsakerna synes ha att göra med bristen på politisk vilja från medlemsstaterna att spendera tid och resurser att skydda unionens ekonomiska intressen. Skyddet av unionens ekonomiska intressen bör därtill vara av intresse för alla berörda aktörer. Detta eftersom de medel som förskingras eller på ett bedrägligt sätt ger vinning till brottslingar ytterst sett härrör från EU-medborgare vilka är de verkliga offren för dessa brott. Eftersom brotten negativt påverkar unionens budget har unionen en skyldighet att skydda dessa ekonomiska intressen (artikel 325 FEUF). För att stärka unionens legitimitet är det därför viktigt – som framhålls av reader Marianne Wade vid Birmingham University – att unionen är tillräckligt utrustad med (straffrättsliga) verktyg som säkerställer att dess ekonomiska resurser används i medborgarnas intresse som helhet.

Mot bakgrund av detta är det svårt att hävda att medlemsstaternas anspråk på suveränitet utgör ett övertygande argument emot att inrätta Eppo eller andra gemensamma straffrättsliga åtgärder som syftar till att skydda unionens budget. Medlemsstaternas intresse av att bevara nationell autonomi – som är en stark psykologisk drivkraft – bör dock inte helt bortses ifrån. Det skulle vara ogenomtänkt ur ett politiskt hänseende att inte beakta medlemsstaternas politiska vilja utifrån perspektivet om demokratisk legitimitet. Det bör i detta avseende inte glömmas bort att möjligheten att etablera Eppo, som introducerades av Lissabonfördraget, enbart innebär en *möjlighet* och inte en skyldighet att skapa en sådan myndighet (artikel 86 FEUF). Detta antyder på en mer ambivalent inställning från medlemsstaternas perspektiv till skapandet av en mer "federal" åklagarmyndighet. Det är upplysande i detta avseende att hänvisa till den tyska författningsdomstolens uttalande i Lissabonavgörandet som anförde att "det nationella självbestämmandet påverkas på ett särskilt känsligt sätt när en rättsgemenskap är förhindrad att besluta om materiell straffrätt och straffprocessrätt i enlighet med sina egna värderingar och historiska erfarenheter" (Tyska författningsdomstolens Lissa-

bonavgörande, BVE, 2009, punkten 352). Domstolen har emellertid accepterat legitimiteten av utövande av straffrättslig kompetens i de fall där brottet har gränsöverskridande dimension och där brottslingar utnyttjar de territoriella begränsningarna för en stat att straffrättsligt lagföra sådan brottslighet.

Det är tämligen sannolikt att de flesta EU-medborgare främst identifierar sig själva som medborgare i en medlemsstat snarare än som EU-medborgare. Även om traditionell suveränitet inte är ett övertygande koncept för att begränsa unionens befogenheter bör – som framhålls av professor Paul Craig – kritiken om unionens demokratiska underskott tas på allvar. Ingen internationell organisation som bygger på demokratiska principer borde anse att verklig suveränitet kan legitimeras helt utan folkets samtycke. UtövanDET av straffrättsliga befogenheter på unionsnivå bör därför inte accepteras utan en ordentlig konstitutionell granskning på EU-nivå där Eppos åtgärder och verksamhet genomgår en noggrann politisk och juridisk kontroll.

## Ansvarsutkrävande och domstolsprövning av Eppos åtgärder och verksamhet

Om Eppo ska verka som en ”federal” åklagare, behöver det införas motsvarande rättsliga garantier för att tillse att denna åklagare respekterar de centrala rättsstatliga principerna. Det senare är avgörande för den övergripande legitimiteten för Eppos verksamhet inom den nära framtiden.

Medan antagandet av Eppo-förordningen utgör en milstolpe för integration på EU-straffrättsens område har inrättandet av denna myndighet inte inneslutits inom en stark EU-rättslig ram för att reglera dess verksamhet. I själva verket har vi en europeisk åklagarmyndighet som inte verkar inom ett enhetligt område med gemensamma europeiska standarder, utan i olika nationella jurisdiktioner och på basis av nationell rätt. I denna modell är den rättsliga strukturen som ligger till grund för Eppos åtgärder problematisk ifråga om rättssäkerhet. Ett specifikt problem handlar om att Eppos operativa

verksamhet inte i första hand styrs utav EU-rätten utan av nationell lagstiftning. Sedd utifrån detta perspektiv kan genomförandet av Eppo-förordningen och kompromisserna i förordningen mellan samarbete och integration leda till vissa betänkligheter utifrån ett rättsstatsperspektiv. I förhandlingar som i stor utsträckning fokuserat på att kunna tillse att Eppo på ett effektivt sätt ska kunna bedriva brottsutredningar synes det till viss del som att respekt för rättsstatsprincipen framträder som en eftertanke i förordningen.

När Eppo nu har påbörjat sin verksamhet är det en nyckelfråga om ytterligare integration är genomförbar och om ett sådant steg skulle leda till ett starkare skydd av rättsstatsprincipen. Inledandet av Eppoutredningar kommer generera ett antal frågor om skyddet av enskilda personers rättigheter under utredning och åtal som måste behandlas av nationella domstolar och av EU-domstolen. Dessa frågor kommer öka om Eppos materiella befogenheter utvidgas till att även omfatta terrorism och annan allvarlig brottslighet.

I dagsläget begränsar Eppo-förordningen EU-domstolens jurisdiktion över Eppos åtgärder på ett sätt som knappast är förenligt med artikel 263 FEUF (artikel 42 i Eppo-förordningen). Artikel 263.2 FEUF anger att EU-domstolen ska ”granska lagenligheten av sådana akter antagna av unionens organ eller byråer som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man”. Eftersom Eppos åtgärder innefattar operativa beslut och åtgärder med väldigt kännbara verkningar för individer och eftersom Eppo tveklöst utgör ett EU-organ borde dess verksamhet vara föremål för fullständig rättslig prövning.

De specifika reglerna för domstolsprövning av Eppos verksamhet (artikel 86.4 FEUF) betyder inte att reglerna i sekundärrätten i princip kan utesluta domstolsprövning av Eppos åtgärder. Uteslutandet av en sådan granskning skulle vara en direkt attack mot rättsstatsprincipen i EU och ifrågasätta unionens skyldighet att upprätthålla grundläggande rättigheter, särskilt artiklarna 47 och 49 i rättighetsstadgan. En begränsad prövning skulle – enligt professor Valsamis Mitsilegas – vara svårt att förena med rätten till effektivt rättsligt skydd, en princip som har tagit en central roll i unionens konstitutionella ramverk under de senaste åren.

Eppo-förordningen har emellertid infört en väldigt snäv kompe-

tens för EU-domstolen att granska Eppos åtgärder. Denna begränsade jurisdiktion är enligt förordningen motiverad med utgångspunkt i Eppos ”exceptionella” karaktär i förhållande till andra EU-organ, eftersom Eppo är beroende av medlemsstaternas rättsliga beslut när det gäller tillämpligheten av nationell lagstiftning (Ingressen, skälen 86-88 i Eppo-förordningen). Artikel 42 i Eppo-förordningen betonar från början att processuella beslut av Eppo som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man ska kunna bli föremål för prövning vid de behöriga nationella domstolarna i enlighet med de krav och förfaranden som föreskrivs i nationell rätt. Detsamma gäller för Eppos underlåtenhet att anta processuella beslut som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man och som den hade en lagstadgad skyldighet att anta. Den slutgiltiga texten till förordningen innebär emellertid att domstolens behörighet enligt artikel 267 i FEUF att meddela förhandsavgöranden är väsentligt avskuren i förordningen. Förordningen ger EU-domstolen möjlighet att meddela förhandsavgöranden i tre fall: I) om giltigheten av Eppos processuella beslut i den mån en sådan fråga uppkommer vid en domstol i en medlemsstat direkt på grundval av unionsrätten, II) ifråga om tolkningen eller giltigheten av bestämmelser i unionsrätten och förordningen samt III) ifråga om tolkningen av reglerna om utövande av kompetens med avseende på en behörighetskonflikt mellan Eppo och de nationella myndigheterna. Det är emellertid knappast möjligt konstitutionellt att avgränsa EU-domstolens fördragsbase- rade jurisdiktion genom sekundärrätten på det sätt som förordningen föreskriver.

Ett ytterligare problem uppstår genom de betydande begränsningar som Eppo-förordningen föreskriver ifråga om EU-domstolens behörighet enligt artikel 263 FEUF. EU-domstolen har en mycket begränsad roll i talan om ogiltigförklaring av Eppos åtgärder och den omfattar endast Eppos beslut att avskriva ärenden ”i den mån de bestrids direkt på grundval av unionsrätten”. Domstolen har dock inte den behörighet som annars följer av artikel 263 FEUF att pröva viktiga Eppo-beslut till exempel att inleda en utredning, väcka åtal, omfördela ärenden samt beslut om val av forum och jurisdiktionskonflikter.

Denna avgränsning av behörigheten för EU-domstolen torde vara svår att försvara även mot bakgrund av artikel 263.4 FEUF som föreskriver att en sekundärrättslig lagstiftningsakt som etablerar ett organ kan föreskriva ”särskilda villkor [...] för talan som väcks av fysiska [...] personer mot akter som antas av dessa organ eller byråer och som ska ha rättsverkan i förhållande till dem”. Denna bestämmelse kan ej åberopas för att fullständigt avskära möjligheten till prövning av Eppos beslut inför EU-domstolen (se målen T-63/06 *Europaïki Dynamiki v OEDT* och C-29/05 *Kaul v OHIM*). De beslut som fattas av Eppo har betydande rättsverkningar för den tilltalades rättsliga ställning och uppfyller därmed de uppställda kriterierna i artikel 263.5 FEUF för rättslig prövning av EU-domstolen (mål 25/62 *Plau-mann*). Även om förordningen har motiverats utifrån att nationella domstolar tillsammans med EU-domstolen tillhandahåller ett system med fullständiga rättsmedel i unionsrätten (mål 294/83, *Les Verts*), kan det ifrågasättas om nationella domstolar är kapabla att tillhandahålla effektivt rättsligt skydd gentemot de beslut som fattas av Eppo. Den begränsade möjligheten att ifrågasätta Eppos beslut inför EU-domstolen undergräver effektivt rättsligt skydd eftersom viktiga och bindande Eppo-beslut inte synes vara föremål för en tillräcklig nivå av rättslig granskning. Förordningen synes ha inrättat en Europeisk åklagarmyndighet som i princip ej är föremål för den traditionella rättsliga kontrollen enligt EU-rätten tillsammans med ett system utan europeiska rättssäkerhetsgarantier.

Ett botemedel till problematiken är att EU-domstolen genom sin egen praxis utvidgar sin jurisdiktion enligt förordningen för att följa artikel 47 i unionens rättighetsstadga. EU-domstolen kommer därtill ha möjlighet att utarbeta standarder som ligger till grund för Eppos verksamhet, bland annat genom att tillhandahålla en enhetlig tolkning av nyckelbestämmelserna i förordningen genom utveckling av autonoma begrepp. Det är särskilt viktigt att fokusera på att säkerställa effektiva rättigheter för tilltalade både på nationell och gränsöverskridande nivå. Granskningen av Eppo-förordningen vid nationella domstolar och EU-domstolen och belysandet av de grundläggande rättigheter som Eppos verksamhet aktualiserar bör i framtiden leda till insikten att Eppos verksamhet behöver ett mer detaljerat

EU-rättsligt ramverk. EU-domstolen behöver också ha fullständig jurisdiktion att granska Eppos verksamhet och i detta avseende bör det övervägas om en särskild brottmålsinstans ska inrättas inom ramen för EU-domstolen. Det har redan visats på andra områden att antagandet av en verkställighetsfokuserad EU-rättsakt såsom den Europeiska arresteringsordern (rådets rambeslut 2002/584/RIF) kan skapa ett behov att utvidga unionens befogenheter och anta ny EU-lagstiftning inom andra aspekter av straffrätten som traditionellt betraktats som nationella angelägenheter. Ytterligare gemensamma EU-åtgärder för tillsäkrande av tilltalades rättigheter samt effektiva åtgärder som ligger till grund för utövandet av Eppos befogenheter kommer vara avgörande för att förbättra den rättsliga ramen och legitimiteten av Eppos verksamhet.

## Är Eppo en önskvärd förebild för en mer "federal" europeisk straffrätt?

Som framgår av ovanstående analys utgör Eppo ett paradigmiskt exempel av en mer "federal" europeisk straffrätt. Inrättandet av Eppo har väsentliga konsekvenser för nationella straffrättsliga system. Europeiseringen av de nationella straffrättsliga systemen som föranletts av Eppo förändrar karaktären av nationell straffrätt genom att nationella åklagare givits "europeiska" funktioner att åtala brott under ledning av Eppo. Diskussionen ovan betonar att Eppo innebär en väsentlig konstitutionell utmaning för medlemsstaternas rättssystem. Särskilt tilldelandet av befogenheter till ett EU-organ att självständigt fatta beslut direkt i brottmål är en väldigt delikat fråga utifrån ett suveränitetsperspektiv. Beviljandet av denna makt utanför den nationella sfären kommer potentiellt äventyra respekten för medlemsstaternas självständiga funktion att ansvara för brottsbekämpning inom deras territorium.

Detta ger upphov till en del allmänna frågor om integration på straffrättens område. Inrättandet av Eppo är – som framhålls av professor Jörg Monar – ett illustrativt exempel på en övergång från en mer "samarbetsorienterad" filosofi till ett "integrationsbaserat"

perspektiv på den europeiska straffrättens område. Även om inte alla medlemsstater deltar i denna utveckling – eftersom Eppo inrättats genom fördjupat samarbete med stöd av artikel 86.4 FEUF – ger denna utveckling oss anledning att omvärdera vår nuvarande syn på unionens straffrätt som ett medlemsstatskontrollerat samarbetsområde. Inrättandet av Eppo, i samband med antagandet av det straffrättsliga bedrägeridirektivet synes enligt biträdande professor Carlos Gomez Jara och professor Ester Herlin-Karnell innebära ett mer generellt argument för att EU har antagit ett mer ”federalt” synsätt på straffrätten för att skydda sina ekonomiska intressen.

Det synes att denna ”federala” straffrätt tills vidare är begränsad till bekämpning av brott riktade mot unionens budget. Denna utveckling ställer dock mer grundläggande frågor om Eppo bör stå som en förebild för den framtida riktningen av integrationen inom straffrättens område. Eppo har – om än oavsiktligt – skapat en väg mot ett europeiskt straffrättsligt system. Frågan om en ”federal” EU-straffrätt blir ännu mer brännande om Eppos befogenheter skulle utvidgas utanför unionens ekonomiska intressen. Det synes klart att fördragsförfattarna haft i åtanke en bredare jurisdiktion för Eppo än brotten mot unionens ekonomiska intressen. Artikel 86.4 FEUF möjliggör specifikt för Europeiska rådet att utsträcka Eppos befogenheter till att även omfatta kampen mot den grova brottslighet som har ett gränsöverskridande inslag. I detta avseende synes det klart att kommissionen kommer att verka för att utsträcka Eppos befogenheter till andra områden av ekonomisk brottslighet. Detta tar särskilt sikte på de områden där EU-lagstiftaren redan antagit harmoniseringsåtgärder enligt artiklarna 83.1 och 83.2 FEUF; penningtvätt, korruption, förfalskning och marknadsmissbruk.

Det mest omdiskuterade förslaget avser emellertid att utvidga Eppos befogenheter till terrorism – ett område där EU redan har antagit harmoniseringsåtgärder. Detta är dessutom det mest realistiska alternativet för en utvidgning av Eppos mandat eftersom det redan finns ett formellt diskussionsdokument från kommissionen att angripa frågan. I detta skede är det inte nödvändigt att diskutera i vilken utsträckning detta förslag bör förverkligas. Det räcker att säga här att varje utvidgning av Eppos ansvarsområde – för att säkerställa

den politiska legitimiteten hos detta organ – bör vara begränsad till att skydda klart definierade gemensamma unionsintressen. Om Eppo på ett effektivt sätt kan bidra i kampen mot allvarliga fall av gränsöverskridande brottslighet som enskilda medlemsstater inte klarar av att hantera själva kan det finnas anledning att utvidga Eppos mandat (se artikel 5.3 EUF). Komplex gränsöverskridande brottslig verksamhet avgränsar således det legitima utrymmet för gemensamma unionsåtgärder på det straffrättsliga området. Det är endast i sådana fall som Eppo kan ge ett betydande mervärde genom att samla expertis, kompetens och utredningsresurser.

## Eppo – flexibel integration och fördjupat samarbete

Åtta år efter att artikel 86 FEUF trätt i kraft genom Lissabonfördraget och fyra år efter att kommissionen lagt fram sitt ursprungliga förslag 2013 att inrätta Eppo, bestämde en undergrupp av 16 medlemsstater i april 2017 att informera rådet, Europaparlamentet och kommissionen om deras ambition att förverkliga Eppo inom ramen för ett fördjupat samarbete. Dessa medlemsstater antog därefter förordningen genom fördjupat samarbete tillsammans med sex senare tillkomna deltagare i oktober 2017. Det krävdes inte heller tillstånd från rådet i sin helhet som annars krävs för fördjupat samarbete enligt artikel 329 FEUF. Med 22 deltagande länder tar Eppo andraplatsen bakom det enhetliga patentsystemet i antalet deltagande medlemsstater som inlett fördjupat samarbete. Förutom de höga förväntningarna på detta projekt med högt symbolvärde är det centralt att Eppo utvecklades genom ett expedierat fördjupat samarbete baserat på artikel 86 (1) i FEUF som gör det möjligt att undgå ”beviljandefasen” som vanliga fördjupade samarbeten måste passera enligt artikel 329 FEUF.

Kan inrättandet av Eppo genom fördjupat samarbete utgöra ett problem? Ur ett medlemsstatsperspektiv kan dess egna bidrag till och förmåner från EU-budgeten påverkas negativt av otillräckliga åtgärder mot brott mot unionens ekonomiska intressen i andra medlemsstater. Särskilt i fall med en gränsöverskridande dimension, till



exempel momsbedrägerier eller andra gränsöverskridande bedrägerier som strider mot unionens finansiella intressen, ansågs medlemsstaternas insatser att skydda unionens budget som ineffektiva vilket i sig ledde till skapandet av Eppo. Problemet kan därför anses ha en horisontell (gränsöverskridande brott) och vertikal dimension (unionens finansiella resurser).

Att försöka lösa sådana tvånivåproblem ställer naturligtvis frågan om subsidiaritet (artikel 5.3 EUF): är det mer effektivt att närma sig problemet på nationell/mellanstatlig nivå (samarbete) eller är ytterligare överstatlig institutionalisering nödvändig? Att välja den sistnämnda lösningen med ett fördjupat samarbete med en undergrupp av medlemsstater ger dessutom upphov till effektivitetsfrågor kopplade till kollektiva nyttigheter (*public goods*). Eftersom alla tjänar på det förstärkta skyddet av gemensamma ekonomiska resurser (oberoende av det egna bidraget) kan dessa positiva externaliteter – såsom framhålls av professor Wolfgang Wessels och Carsten Gerards – stimulera *free riding*, dvs. medlemsstater kan stödja initiativet utan eget deltagande i den Europeiska åklagarmyndigheten.

Utifrån det grundläggande dilemmat mellan problemlösning i undergrupper och enhetlighet i gemenskapen är det anmärkningsvärt att återopandet av ”samma rättigheter och skyldigheter för alla medlemsstater” främst kan hänföras till den grupp av medlemsstater som deltar i Eppo. Eppo är således ett tämligen unikt fall med positiva s.k. *spillover-effekter* för icke-deltagande stater som också kan betraktas som negativa *spillover-effekter* för deltagande medlemsstater. Mot denna bakgrund finns det därför goda skäl att utifrån strikta nationalekonomiska överväganden och rättvisaspekter ifrågasätta lämpligheten av att Eppo etablerades som ett fördjupat samarbete.

## Rekommendationer för skapandet av en ”federal” europeisk åklagarmyndighet

- **EPPO OCH STATSSUVERÄNITETEN:** Oaktat att den Europeiska åklagarmyndigheten genom utövandet av dess verkställande befogenheter kan uppfattas som ett hot mot den

statliga suveräniteten finns det starka skäl att acceptera de inskränkningar av suveränitet som inrättandet av Eppo medför. Det är enbart en europeisk åklagare som har de rätta incitament, kompetenser och resurser att på ett effektivt sätt åtala brott mot unionens finansiella intressen och i slutändan skydda unionsmedborgarnas gemensamma ekonomiska intressen.

- **EN FEDERAL EUROPEISK STRAFFRÄTT OCH EPP0:** En mer ”federal” europeisk straffrätt kan vara önskvärd på särskilt utvalda områden, såsom unionens ekonomiska intressen samt terrorism och gränsöverskridande organiserad brottslighet där det finns starka intressen av att gemensamt bekämpa sådan brottslighet. Detta innebär att det kan finnas goda skäl att utvidga den Europeiska åklagarmyndighetens befogenheter till andra allvarliga fall av gränsöverskridande brottslighet som enskilda medlemsstater på egen hand inte kan hantera på ett adekvat sätt.
- **LEGITIMITET OCH ANSVARSUTKRÄVANDE:** Om unionen ska ha sin egen ”federala” åklagare finns det ett stort behov – utifrån ett legitimitetsperspektiv – av strukturer och mekanismer för att kunna hålla ett sådant organ ansvarig för dess verksamhet. Inte bara måste giltigheten av Eppos beslut kunna bli föremål för rättslig prövning inför EU-domstolen enligt artikel 263 FEUF utan nationella domstolar behöver ha fullständiga möjligheter att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF. Eppo-förordningen behöver därför omarbetas och tydliggöra att domstolens fördragsbaserade jurisdiktion inte kan begränsas med stöd av sekundärrätten.

## Källor och litteratur

Kapitlet är i all väsentlighet baserat på författarens tidigare artiklar om den Europeiska åklagarmyndigheten, unionens straffrätt och subsidiaritetsprincipen: Jacob Öberg ”The European Public Prosecutor: Quintessential Supranational Criminal Law?” 28 (2) (2021)

*Maastricht Journal of European and Comparative Law* 164; Chris Harding och Jacob Öberg "The journey of EU Criminal Law on the Ship of Fools – what are the implications for supranational governance of EU criminal justice agencies?" 28 (2) (2021) *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 192; Jacob Öberg "National Parliaments and Political Control of EU Competences— A Sufficient Safeguard of Federalism?" 24 (2018) *European Public Law* 695; Jacob Öberg, "Subsidiarity as a Limit to the Exercise of EU Competences" 36 (2017) *Yearbook of European Law* 391.

För den som vill studera mer om den Europeiska åklagarmyndigheten och EU:s straffrättsliga samarbete rekommenderas följande litteratur: Mireille Delmas Marty och John AE Vervaele, *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States – Penal Provisions for the Protection of European Finances* (Intersentia, 2001); Marianne Wade, *EuroNEEDS – Evaluating the Need for and the Needs of a European Criminal Justice System – Preliminary Report* (Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2011); Valsamis Mitsilegas, "European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor's Office and the rule of law" 28 (2021) *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 245; Ester Herlin-Karnell and Carlos Gomez Jara, "Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor's Office in Comparison to the US Federal Regime", 19 (2018) *German Law Journal* 1191; Jörg Monar, "Eurojust and the European Public Prosecutor Perspective: From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice?", 14 (2013) *Perspectives on European Politics and Society* 339.

För den som vill studera mer om europeisk integration och dess dynamik rekommenderas följande litteratur: Wayne Sandholtz and Alec Stone Sweet, "European Integration and Supranational Governance", 4 (1997) *Journal of European Public Policy*, 297; Renaud Dehousse och Joseph Weiler, "The Legal Dimension", i William Wallace (red.), *The Dynamics of European Integration* (Pinter, 1990); Alexander Somek "The Argument From Transnational Effects I: Representing Outsiders Through Freedom of Movement", 16 (2010) *European Law Journal* 315; Paul Craig, "Democracy and Rule-making Within the EC: An Empirical and Normative Assessment" 3 (1997) *Euro-*

*pean Law Journal* 105; Wolfgang Wessels och Carsten Gerards, "The Implementation of Enhanced Cooperation in the European Union", Europaparlamentet, 2018; Peter Gourevitch, "The Governance Problem in International Relations" i David A Lake och Robert Powell (red.), *Strategic Choice and International Relations* (Princeton University Press, 1999).

För den som vill läsa mer om suveränitet och straffrätt se: Leonard Besselink, "Sovereignty, Criminal Law and the New European Context", i Peter Alldridge och Christje Brants (red.), *Personal Autonomy, the Private Sphere and Criminal Law: A Comparative Study* (Hart Publishing, 2001), Julian H Franklin, *Bodin on sovereignty*, (Cambridge University Press, 2012); Koen Lenaerts, "Constitutionalism and the Many Faces of Federalism", 38 (1990) *American Journal of Comparative Law* 208

Centrala policydokument och lagstiftning som diskuteras i kapitlet är följande:

Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, [2004] EUT C 310/121

Slutrapport från arbetsgrupp x "Frihet, säkerhet och rättvisa", CONV 426/02

KOM(2013) 534 slutlig, Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten, Bryssel, den 17 juli 2013.

KOM(2013) 851 slutlig: Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten om översynen av förslaget till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten med beaktande av subsidiaritetsprincipen, i enlighet med protokoll nr 2, den 27 november 2013.

2013/14:JuU13, Subsidiaritetsprövning av förslag om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten

Commission, Commission Staff Working Document, Impact Assessment "Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office", SWD (2013) 274

KOM(2018) 641, Meddelande om befogenheter för Europeiska åklagarmyndigheten att omfatta gränsöverskridande terroristbrott

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen, (2017) EUT L 198/29

Rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (2017) EUT L 283/1



# Europeisk försvarspolitik mellan flexibel integration och försvarsunion

av Malena Britz

Utvecklingen av EU:s försvars- och säkerhetspolitik har varit betydande de senaste åren. Den globala strategi som EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik publicerade 2016 blev startskottet för ett mer omfattande samarbete. Detta kan sägas ha kulminerat när unionen 2020 inrättade en försvarsfond för att bidra till att finansiera försvarsforskning och kapacitetsutveckling. Försvarsfonden blev en del av EU:s budget 2021. Redan 2019 uttryckte EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen i sin politiska inriktning att EU behöver ta ”modiga steg under de kommande fem åren mot en äkta försvarsunion”. Förstärkt försvarssamarbete inom EU är en fråga som hon förespråkade starkt under sin tid som tysk försvarsminister

Håller EU håller på att utveckla en försvarsunion och vad innebär det i så fall? Det här kapitlet analyserar utvecklingen av försvarspolitik i EU efter 2016. Utvecklingen har en för EU:s försvarspolitik typiskt blandad karaktär av att vara både bindande och flexibel. Den skulle dock kunna spela en betydande roll för medlemsländernas framtida gemensamma kapacitet.

Utvecklingen av försvarspolitik inom EU, det som skulle kunna vara grunden till en försvarsunion, har i praktiken växt fram i parallella politiska spår. Å ena sidan inom ramen för EU:s utrikespolitik och dess gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och å andra sidan inom ramen för industriell och ekonomisk politik. De militära delarna av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik har vuxit fram för att stödja EU:s möjlighet att vara en utrikespolitisk aktör genom

både civila och militära insatser. Sammanlagt har 38 insatser inletts och 2021 pågick elva civila och sex militära insatser. Utvecklingen startade i ett mellanstatligt politikområde (eller pelare som det omnämndes då) när Europeiska unionen bildades 1993. Den mellanstatliga karaktären hos politikområdet har huvudsakligen bestått. Det innebär att även om politikområdet kallas gemensam säkerhets- och försvarspolitik så innebär gemensamt oftast att helheten består av olika separata delar. Gemensamt innebär således inte att de resurser som krävs för att genomföra insatser (i form av människor, materiel eller pengar) har ägts gemensamt, eller att medlemsländer avstår vissa resurser för att dessa ägs av eller finns tillgängliga inom EU. Gemensamt har istället inneburit att medlemsländerna vid specifika tillfällen har samlat resurser och genomfört insatser tillsammans. För att möjliggöra detta har även gemensamma strukturer skapats i form av till exempel europeiska utrikestjänsten.

Efter presentationen av EU:s globala strategi 2016 har ett stort fokus i arbetet legat på utveckling av kapaciteter, framför allt materiel men även andra kapaciteter i form av logistik och regelverk, egentligen allt som krävs för att öka medlemsländernas förmågor på olika sätt. Det är i utvecklingen av kapaciteter som relationen mellan utvecklingen av försvar inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken och utvecklingen av försvar inom EU-kommissionens intressesfär (industripolitik) blir tydligast. Kopplingen mellan utvecklingen av EU:s försvarspolitik och dess industripolitik är inte ny, men har delvis andra drivkrafter än den mellan utrikes- och försvarspolitiken. EU-kommissionens ökade betydelse för försvarsområdet och vilja att bidra till att skapa förutsättningar för kapacitetssupplyggnad genom Europeiska försvarsfonden motiveras på flera sätt. Dels motiveras den genom sitt bidrag till medlemsländernas ökade kapacitet och därmed hela unionens resiliens och inre säkerhet, och dels med behovet att värna Europas försvarsindustriella bas och dess bidrag till mer generell ekonomisk utveckling. Tanken är att öka både den ekonomiska effektiviteten och unionens konkurrenskraft i världen. Metoderna för detta är stärkt försvarsindustriellt samarbete, ökad gemensam upphandling av försvarsmateriel och mer gemensam forskning och utveckling av försvarsmateriel och plattformar.



Drivkrafterna till det stärkta försvarssamarbetet är flera och av skiftande karaktär. Nathali Tocci, direktör för italienska utrikespolitiska institutet, hedersprofessor vid universitetet i Tübingen, medförfattare till EU:s globala strategi och rådgivare till EU:s höga representant för utrikes och säkerhetspolitik, konstaterar i en artikel från 2018 att det går att urskilja både strukturella faktorer och möjliggörande drivkrafter. Hon identifierar tre strukturella faktorer: USA:s förändrade politik, förändringar i hotbild och det faktum att även större EU-medlemsländer är små ur ett globalt perspektiv och därmed inte kan agera självständigt i en global värld, de måste samarbeta för att ta ansvar för försvar och säkerhet. Osäkerheten kring USA:s framtida intresse för Europa och europeisk säkerhet är förstås stor efter åren med Donald Trump som president och efter det närmast ensidiga tillbakadragandet från Afghanistan. Till dessa strukturella faktorer kan ett antal drivkrafter läggas: ett ökat internt fokus på att bevara europeiska demokratiska samhällen, bevara och stärka EU:s enighet, stärka och säkerställa unionens framtida ekonomi, och stärka medlemsländernas militära förmåga. Önskan att vara en global aktör med inte enbart ekonomiska muskler utan även med möjlighet att genomföra civila och militära insatser, bidrar till ett ökat fokus på kapacitetsutveckling. Dessutom vill EU stärka sina partnerländer och deras möjligheter att vara självständiga gentemot exempelvis Ryssland och Kina.

De möjliggörande drivkrafterna som Tocci nämner är en stark kommission, brexit och den tysk-franska motorn. Att von der Leyen har en bakgrund som tysk försvarsminister och att hon även då politiskt drev frågan om stärkt försvarssamarbete inom EU spelar förstås roll för både den första och andra av dessa möjliggörande faktorer. Att brexit har gynnat utvecklingen är även en slutsats som jag och Ronnie Hjorth drog i en artikel publicerad 2021 i den norska tidskriften *Internasjonal Politikk* där vi analyserade Europas strategiska respons på USA:s strategiska återhållsamhet sedan 2017.

För att kunna svara på frågan om EU håller på att utveckla en försvarsunion och vad en sådan i så fall skulle innebära för EU, fortsätter det här kapitlet med att utifrån tidigare forskning och analys om grunderna i en försvarsunion diskutera huruvida dessa delar

kan utformas olika i en försvarsunion och i en union med flexibel försvarsintegration. Därefter går jag igenom utvecklingen efter 2016 och analyserar den utifrån diskussionen innan. Analysen följs av ett resonemang om svaret på frågan om utvecklingen kan sägas innebära att EU håller på och utvecklar en försvarsunion och vad denna i så fall innebär för EU. Dragen av union i försvarspolitik har ökat tydligt sedan 2016. En dubbelhet skapas dock i och med att området fortfarande är mellanstatligt reglerat samtidigt som mer unionslika drag tillförts. Dessutom har en uppluckring av syftet med samarbete inom området skett där medlemsländerna i en ökande omfattning inte enbart ämnar stärka kapaciteter som behövs för att genomföra internationella insatser utan även kapaciteter som förbättrar territorialförsvar och samhällsförsvar. Kapitlet avslutas därför med att påpeka betydelsen av att politikerna tydliggör i vilken utsträckning ökat försvarspolitiskt samarbete är ett mål i sig, eller ett medel för att nå andra mål. Dessutom lyfts frågan om huruvida det går att tänka sig att vissa delar av en gemensam försvarspolitik har en tydligare unionslik karaktär (till exempel cyberförsvar) samtidigt som andra delar har karaktären av flexibel integration?

## Likheter och skillnader mellan en försvarsunion och flexibel integration inom försvarsområdet

I det här avsnittet följer en principiell diskussion om likheter och skillnader mellan vad som skulle vara grunden i en försvarsunion och vad flexibel integration inom försvarsområdet innebär. Till diskussionen förs också några illustrerande exempel för att göra resonemanget mer konkret. Den forskning som finns om förutsättningarna för en Europeisk försvarsunion efter kalla krigets slut har i huvudsak två olika utgångspunkter. Den ena betonar politiska förutsättningar för en försvarsunion till exempel i artiklar av mig och Arita Holmberg (f.d. Eriksson) och en artikel av Georg Emil Riekeles. Den andra utgångspunkten betonar ekonomiska förutsättningar för (möjligheten) att skapa kapaciteter till exempel i artiklar av Jaques Fontanel och Ron Smith samt Robert Beeres och Myriame Bollen. Utifrån denna

forskning kan några grundläggande likheter och skillnader mellan en försvarsunion och flexibel integration inom försvarsområdet identifieras.

I en försvarsunion skapas kapaciteter (militära och/eller civila) utifrån en enad hotbild. Detta innebär till att börja med att medlemsländerna enats om en hotbild och därmed har möjlighet att prioritera resurser för att skapa kapaciteter att möta potentiella hot. Flexibel integration inom försvarsområdet ställer inte samma krav på enhetlig hotbildsuppfattning och därmed inte heller samma krav på en gemensam helhet i försvars- och säkerhetspolitiken. Samarbete som karaktäriseras av flexibel integration utgår från en minsta gemensamma nämnare av intresse, vilken kan variera inom försvarsområdet. Detta innebär också att frågan om en gemensam strategisk kultur är viktigare för en försvarsunion än för en union som kännetecknas av flexibel integration inom försvarsområdet. Jag var redaktör för en bok som kom ut 2016 om betydelsen av strategisk kultur för europeiska länders deltagande i militära insatser. I boken konstateras att strategisk kultur sätter ramarna för när och var militära kapaciteter kan användas. För flexibel integration krävs enbart att gemensamma intressen sammanfaller för tillräckligt många medlemsländer för att uppnå en kritisk massa av samarbete inom ett specifikt område. Detta område behöver inte vara prioriterat av alla. För en försvarsunion blir det viktigt att säkerställa att prioriteringar ger önskat resultat. Om det önskade resultatet däremot är olika för olika medlemsländer, blir inte gemensam hotbildsanalys eller gemensam strategisk kultur lika viktiga.

Nära kopplad till frågan om gemensam hotbild och strategisk kultur är frågan om vad gemensamma resurser och kapaciteter ska användas till. Vilket syfte har uppbyggnad av gemensamma kapaciteter? Ska de användas i insatser för att stabilisera närområdet och försvara liberaldemokratiska värden och en regelbaserad världsordning (likt dagens civila och militära insatser inom ramen för Gemensamma säkerhets- och försvarspolitik)? Eller är de även tänkta att användas för att avskräcka och i slutändan försvara unionens territorium? Eller vid behov stödja civila aktörer på unionens territorium?

Dessa frågor har aktualiserats de senaste åren i och med diskus-

sionen om hybridkrigföring och ökat politiskt fokus på till exempel kritisk infrastruktur, cybersäkerhet och strategisk kommunikation som viktiga aspekter av säkerhetspolitiken. Där spelar både civila och militära aktörer en roll. Det är därför rimligt att inte på förhand specificera huruvida en försvarsunion enbart har militära kapaciteter eller även kan omfatta civila kapaciteter, resurser och strukturer, eller stöd till dessa. En skiljelinje mellan en försvarsunion och flexibel integration skulle kunna gå mellan *var* kapaciteter kan användas. Kapaciteter som kan användas inom unionens eget territorium (oavsett om syftet är att försvara territoriet eller vid behov stödja civila resurser) drar samarbetet närmare en försvarsunion. Kapaciteter som enbart kan användas utanför unionens territorium gör att samarbetet mer karaktäriseras av flexibel integration. Ett skäl till detta är den förväntan om solidaritet och möjlighet till ömsesidigt nyttjande av aktörer som behövs för att skapa kapaciteter som kan användas inom EU:s territorium. En jämförelse kan här göras med EU:s civilskyddsmekanism som är just ett unionsverktyg och genom vilket till exempel vattenbombningsplan görs tillgängliga efter förfrågan, även för länder som inte äger dessa kapaciteter själva.

Vad gäller gemensamma resurser bör dessa i en försvarsunion förutom i form av kapaciteter även finnas i form av budget för forskning, utveckling och för att möjliggöra gemensam upphandling. Det innebär att en försvarsunion, till skillnad från flexibel integration, finansieras gemensamt av alla medlemsländer. Finansieringen kan ta formen av en gemensam försvarsbudget eller genom att medlemsländer betalar kostnader i efterhand enligt förutbestämda regler. Gemensam forskning och kapacitetsutveckling kan inom ramen för flexibel integration bekostas endast av de medlemsländer som deltar i respektive projekt.

En viktig aspekt av gemensamma resurser är hur styrkegenerering går till och på vilket sätt styrkorna används. *Pooling* och *sharing* är de sätt som använts hittills. *Pooling* innebär att resurser förs samman och används gemensamt, medan *sharing* innebär att länderna specialiserar sig och därmed kan dela med sig av vissa resurser till varandra. Metoderna har använts både inom ramen för EU, inom ramen för Nato och i fördjupade försvarssamarbeten som till exempel

Nederländernas och Belgiens gemensamma marin. Samtidigt som dessa sätt att skapa gemensamma kapaciteter tillgängliggör resurser för en försvarsunion, skulle EU-ägda kapaciteter vara ett tydligare steg mot en försvarsunion. Frågan om ägarskap, eller *pooling* och *sharing*, och därmed om nyttjande av kapaciteter har konsekvenser för frågan om ömsesidiga försvarsgarantier. För medlemsländerna i en försvarsunion bör förstås inte frågan om ömsesidiga försvarsgarantier vara oklar.

En konsekvens som har diskuterats av de författare som är intresserade av de politiska aspekterna av gemensamt försvar och försvarspolitik, är konsekvensen för medlemsländernas försvarsmakter och för utbildning av soldater och framför allt officerare. En försvarsunion med helt eller delvis gemensamma styrkor måste förstås speglas av ökat samarbete mellan försvarsmakter, inte bara i arbetsuppgifter och övningar, utan även vad gäller utbildning.

Gemensamt förda styrkor kräver dessutom gemensam ledning och styrning. Exempelvis behövs en högkvarterfunktion, vilket har varit tydligt för EU ända sedan starten av de första militära insatserna. Hur detta organiseras säger dock något om karaktären på samarbetet. Tillfälliga högkvarter med endast representanter från de försvarsmakter som deltar i en specifik insats karaktäriserar tydligare flexibel integration inom försvarsområdet än ett permanent högkvarter som skulle vara ett viktigt karaktärsdrag i en försvarsunion.

Alla ovanstående punkter kräver i sin tur regelverk på flera nivåer samt tydlighet i beslutsprocesser och aktörer. På en övergripande nivå behöver fördragstexten tydliggöra vilken sorts samarbete som är tillåtet inom försvarsområdet. Även ett EU med flexibel integration snarare än en försvarsunion behöver ett tydligt områdesöverskridande regelverk som klargör möjligheterna till samarbete, samt eventuella krav på medverkande länder. Förutom detta gemensamma regelverk kan samarbete inom ramen för flexibel integration variera betydligt och helt utgå från deltagande länders behov. Samarbete kan ske efter enskilda behov och utan några överordnade strategiska principer eller gemensamma hotbilder. Detta innebär att den utsträckning i vilken EU:s medlemsländer formellt blir bundna av samarbete är en viktig faktor när vi ska analysera hur nära försvarssamarbetet

befinner sig en försvarsunion. Suveränitetsfrågan ställs på sin spets i beslut om användning av kapaciteter. För att försvarssamarbete ska närma sig en försvarsunion kan en union inte tillåta enskilda veton för att nyttja kapaciteter, dessa beslut måste åtminstone kunna tas med kvalificerad majoritet.

Detta resonemang tillsammans med diskussionen ovan om ömsesidiga försvarsgarantier sätter dock fingret på en viktig punkt, den om relationen mellan EU och Nato, samt mellan EU och USA. Flexibel integration av försvarspolitik skulle kunna beskrivas som indifferent till relationen med USA. Relationen kan bidra till ett mer självständigt EU men skulle också kunna bidra till att vissa medlemsländer samarbetar ännu närmare USA inom vissa områden. En förstärkning av EU-ländernas kapaciteter stärker förstås också Natos förmågor eftersom överlappning i medlemskap är betydande, 21 av EU:s medlemsländer är också medlemmar i Nato. En försvarsunion blir mer självständig i relation till USA eftersom den bygger på gemensamma kapaciteter och gemensamma försvarsåtaganden och autonomi (självständighet i användningen av kapaciteter) inom försvarsområdet. Hur en försvarsunion förhåller sig till Nato är inte självklart. En möjlighet är en "allians i alliansen" och en annan är en mycket tydlig arbetsfördelning mellan Nato och EU. Relaterat till detta är förstås idén om ömsesidiga försvarsgarantier, vilket är syftet med Nato. För EU har solidariteten utvecklats över tid och är alltså en effekt av samarbetet, snarare än ett ingångsvärde. En tydlig idé om solidaritet för samarbetet närmare en försvarsunion.

Efter de mer principiella resonemang som presenterats här kommer nästa sektion av kapitlet att analysera EU:s utveckling inom de områden som identifierats. Nedan följer en analys av den politiska och praktiska utvecklingen framför allt sedan EU:s globala strategi antogs 2016. Vissa viktiga frågor som relaterar till fördragen och de skrivningar som finns i Lissabonfördraget kommer också att analyseras. Redogörelse och analys utgår från diskussionen ovan och kommer därför bestå av utvecklingen inom sex områden:

1. regelverk och styrning, inklusive aktörer och beslutsprocesser
2. gemensam hotbildsuppfattning

3. gemensamma resurser: kapaciteter och finansiering
4. gemensamma och gemensamt förda styrkor
5. gemensam ledning och styrning, samt en högkvartersfunktion
6. försvarsgarantier, inklusive relationen till Nato och USA

## Regelverk, aktörer och beslutsprocesser

Inger Österdahl analyserade utförligt den rättsliga ramen för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik i *Europaperspektiv 2016*. Hon visar till att börja med att politikområdets särart bibehölls i det nya fördraget genom att det ensamt blev kvar i fördraget om Europeiska unionen, till skillnad från övriga politikområden som samlades i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Detta innebar att inga större förändringar av reglerna för politikområdet gjordes. Tre nyheter tillkom dock. Den första var införandet av unionens Höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik som förutom att vara ordförande i ministerrådet för utrikes frågor också är vice ordförande i EU-kommissionen. Detta drar, inom detta politikområde, ministerrådet och EU-kommissionen närmare varandra. Till denna funktion skapades den Europeiska utrikestjänsten. Den andra nyheten var att EU efter Lissabonfördraget kan besluta om sanktioner mot enskilda individer och icke-statliga sammanslutningar förutom, som tidigare, mot andra länder. Mikael Eriksson analyserar sanktionsinstrumentet i *Europaperspektiv 2016* och Österdahl visar i sitt kapitel hur sanktionsfrågan gett EU-domstolen visst manöverutrymme även inom utrikes- och säkerhetspolitikens politikområde, dock ej inom försvarspolitiken. En tredje nyhet som har större betydelse för idén om en försvarsunion är artikel 42.7, den ömsesidiga försvarsklausulen. Till detta ska läggas möjligheten för vissa länder att samarbeta närmare inom kapacitetsuppbyggnad genom permanent strukturerat samarbete. Denna möjlighet fick inte någon betydelse för politikutvecklingen inom området förrän efter den Globala strategin presenterats 2016, men har därefter haft desto större betydelse.

Som Österdahl visar innebär Lissabonfördraget att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har ett brett mandat vad gäller

innehåll samtidigt som portalparagrafen säger att politiken ska leda till ”den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar”. Både gemensam försvarspolitik och gemensamt försvar är viktiga pusselbitar i en försvarsunion. På så sätt skapar fördragets formuleringar möjligheter för EU att utveckla en försvarsunion. Formuleringarna är också viktiga för den utveckling som skett inom politikområdet sedan 2016.

Samtidigt är den legala grunden tydligt mellanstatlig. Beslut fattas av medlemsstaterna i ministerrådet eller Europeiska rådet. Besluten får bara gälla enskilda fall och får ej röra sig om generell lagstiftning (lagstiftande instrument är enligt fördraget uteslutna). Beslut fattas huvudsakligen enhälligt även om vissa möjligheter till beslut fattade med kvalificerad majoritet finns. Dessutom kan EU-domstolen inte döma straff för den som ej följer besluten. Europaparlamentet ska rådfrågas av den höga representanten som dessutom ska ta hänsyn till dess åsikter, men parlamentet har ingen formell del i besluten (vilket inte heller den höga representanten har). EU-domstolen får dock döma om frågor uppkommer om gränsdragningen mellan utrikes- och säkerhetspolitik och andra politikområden. Detta skulle kunna bli relevant för en försvarsunion i gränsdragningen mellan ekonomisk politik och säkerhetspolitik. Som Österdahl beskriver har Europaparlamentet nyttjat denna möjlighet för att få mer inflytande i beslutsprocesser som rör utrikes- och säkerhetspolitiken (de fall Österdahl hänvisar till handlar om restriktiva åtgärder mot individer samt avtal med tredje land om villkor för att överföra misstänkta pirater och egendom beslagtagna av en EU-ledd insats). Men sammantaget är den legala grunden för att utveckla en försvarsunion svag jämfört med det regelverk som finns för till exempel EU:s inre marknad eftersom det inom försvarspolitik finns möjlighet att nyttja nationella veton. I praktiken har medlemsländerna arbetat med en idé om att vara konstruktiva och avstå från att rösta emot en insats som landet inte själv vill vara med i eller tycker är nödvändig. Detta praktiska arbetssätt har infört en kulturell snarare än legal begränsning i hur länderna agerar.



## Gemensam hotbildsuppfattning

EU:s globala strategi från 2016, framtagen av höga representanten och utrikestjänsten, tar sitt avstamp i en beskrivning av hot mot både människor och territorium. De utpekade hoten är terrorism, hybridhot, ekonomiska svängningar (*volatility*), klimatförändringar och osäkerhet kring energiförsörjning. Därefter konstateras att ambitionsnivå och strategisk autonomi (förmågan att agera självständigt, underförstått från USA, om unionen skulle behöva och vilja) är viktiga för att skapa fred och säkerhet både inom unionen och bortom dess gränser varför gemensamma ansträngningar kring försvar, cyber, kontraterrorism, energi och strategisk kommunikation ska öka. Medlemsländerna uppmanas dessutom att omvandla sina åtaganden i fördragen (art. 42.3 och solidaritetsklausulen 222) i konkreta åtgärder och att EU:s bidrag till Europas kollektiva säkerhet ska öka.

En genomgång av slutsatserna från Europeiska rådet (där EU:s stats- och regeringschefer möts) åren efter den globala strategin visar huvudsakligen på en kontinuitet i hotbildsuppfattningen. De frågor som återkommer mest frekvent är klimatförändringar och olika aspekter av cyberhot inklusive betydelsen av strategisk kommunikation, både för att stävja terroristorganisationers nyttjande av internet för radikalisering och för att stävja andra länders försök till informationspåverkan och hybridkrigföring. Detta visar betydelsen av inre säkerhet för hotbildsuppfattningen. Dessutom uppmanar och stödjer Europeiska rådet arbetet med att utveckla en Europeisk försvarsfond och att stärka militära kapaciteter och förmågor (mer om det nedan). Europeiska rådet kommenterar också den säkerhetspolitiska utvecklingen framför allt i närområdet, där geopolitiska utmaningar ibland uttalas explicit. Ibland lyfts relationen till Afrika samt relationen till Turkiet, Ryssland och Kina. Här ändras fokus utifrån aktuella händelser och exempelvis kommenteras situationen i Belarus först under 2020.

För EU:s hotbildsuppfattning har alltså inte traditionellt hårda säkerhetspolitiska frågor som militär kapacitet och territoriellt försvar varit de viktigaste under perioden 2016 till 2021, även om dessa frågor har ökat i betydelse. Att detta skiljer sig från hur medlemslän-

derna presenterar hot och kapacitetsbehov i sina nationella policydokument om säkerhet och försvar blir väldigt tydligt i en artikel av Sebastián Briones Razeto och Nicloe Jenne från 2021. De presenterar i artikeln de första analyserna från en databas med alla OECD-länders policydokument om säkerhets- och försvarspolitik från 1990–2019. De nuvarande EU-medlemsländerna utgör alltså en majoritet av länderna i databasen. Författarna konstaterar en förvånande heterogenitet i de nationella dokumenten, givet att så många länder antingen är medlemmar i EU och/eller Nato. Några övergripande gemensamma trender som är intressanta för analysen i det här kapitlet kan dock skönjas. De fem vanligaste områdena som dokumenten behandlar hör alla till vad som kan betecknas som traditionell säkerhets- och försvarspolitik med betoning på territorialförsvar. Dessa områden var (i fallande ordning på hur vanligt förekommande) säkerhetspolitiskt/strategiskt läge, försvar (inklusive kapaciteter), utvecklingsfrågor för försvarsmakten (modernisering, reform), internationella samarbeten, samt ekonomiska frågor och budgetfrågor kopplade till försvarsmakten och kapacitetsutveckling. Terrorism och cybersäkerhet (inklusive digitalisering och informationssäkerhet), två ämnen som framhålls när EU presenterar sin gemensamma hotbild, hörde till en andra grupp. Klimatförändringar, det område som Europeiska rådet mest frekvent hanterat, hör i analysen till en tredje grupp med de områden som förekom mest sällan.

Det här innebär att även om EU:s medlemsländer enas om en hotbild som skulle kunna ligga till grund för EU-gemensam strategi och politisk utveckling och därigenom styra gemensamma resurser, så är det inte alls säkert att denna hotbildsuppfattning är mest framstående i ländernas egna säkerhets- och försvarspolitiska dokument – tvärt om. Kapacitetsutveckling, även om kopplingen till hotbilderna inte alltid är helt explicit, är dock ett område som nämns som viktigt både för den gemensamma EU-säkerhets- och försvarspolitiken och i de nationella policydokumenten.

Sedan 2020 har EU påbörjat arbetet med en strategisk kompass, vars syfte är att stärka den strategiska kulturen och tydligt definiera målen för säkerhets- och försvarspolitiken. Arbetet initierades av Tyskland under sitt ordförandeskap och beräknas vara färdigt våren

2022 under Frankrikes ordförandeskap. Som en grund för den strategiska kompassen har EU för första gången genomfört en gemensam analys av huvudsakliga hot och utmaningar. Analysen presenterades i slutet av 2020 i en hemligstämplad rapport som diskuterade hot globalt, regionalt och specifikt för EU. Öppen information om rapporten pekar specifikt ut hybridhot, *disruptiva* (omvälvande eller banbrytande) teknologier, desinformation och andra icke-militära hot inklusive terrorism. Huruvida den strategiska kompassen kommer påverka nationella inriktningar av säkerhets- och försvarspolitik är dock för tidigt att säga.

## Gemensamma kapaciteter och gemensam finansiering

En viktig grund för utvecklingen av gemensamma resurser i form av militära kapaciteter är Lissabonfördragets artikel 42(3) genom vilken EU:s medlemsländer förbinder sig att gradvis förbättra sin militära kapacitet. Artikel 42(6) möjliggör också permanent strukturerat samarbete mellan ”medlemsstater som uppfyller högre krav på militär kapacitet och som har gjort mer bindande åtaganden på området med tanke på de mest krävande uppdragen”. Det var först efter att ministerrådet antagit en genomförandeplan för att omsätta den Globala strategin i åtgärder som sådant samarbete upprättades. I genomförandeplanen från november 2016 åtog sig medlemsländerna att utforska möjligheten att skapa ett permanent strukturerat samarbete, härafter omnämnt enligt sin engelska förkortning Pesco.

Alla nuvarande EU-medlemsländer utom Danmark och Malta deltar i Pesco. I december 2017 presenterade ministerrådet ett beslut som satte ramverket för samarbete inom ramen för Pesco. Där fastslås att Pesco kommer bestå av ramprojekt med frivilligt deltagande men att de länder som deltar i varje projekt förbinder sig att följa gemensamma regler för projekten. I och med beslutet består regelverket för samarbete inom Pesco av fyra delar. Lissabonfördraget, protokoll nr 10 som hör till fördraget, beslutet om ramverket för Pesco, samt en bilaga till beslutet. Bilagan refererar till andra artikeln i protokoll nr 10.

Protokoll nr 10 ställer fem tydliga krav på medlemsländerna. Det första är att styra ekonomiska resurser till gemensam strategisk kapacitetsutveckling. Bilagan till ministerrådets beslut specificerar detta med att deltagande länder ska öka försvarsbudgeten i reella termer, öka investeringar i forskning och utveckling, samt öka samarbeten i projekt i enlighet med EU:s strategiska behov.

Den andra punkten anger att medlemsländerna så långt det är möjligt ska samordna försvarsplanering genom att harmonisera behov och dela resurser genom att specialisera sig. I bilagan specificeras detta med åtaganden att delta i en årlig genomlysning (samordnad årlig försvarsöversikt, Co-ordinated *Annual Review on Defence*, CARD) och en framtida försvarsfond, samt harmonisera krav, överväga gemensam användning av befintliga kapaciteter och öka ansträngningarna att samarbeta kring cyberförsvar.

Den tredje punkten som anges i protokollet är att länderna ska identifiera gemensamma mål för hur styrkorna ska användas och vidta konkreta åtgärder för att öka användbarheten även om det innebär att se över nationella beslutsprocesser. Bilagan anger utifrån denna punkt att det behövs förstärkta processer för att använda EU:s militära snabbinsatsstyrka (hittills aldrig använd), samt förenklade militära transporter inom EU för att snabbt kunna sätta in militär materiel och personal. Vad gäller standardisering ska interoperabilitet med Nato gälla, det vill säga materiel och processer ska överensstämma med Natos standard för att multinationella strukturer ska nyttjas och användas på bästa sätt. Medlemsländerna ska också ha en ”ambitiös inställning” till gemensam finansiering av militära insatser utöver vad som redan gjorts genom Athena-mekanismen (denna diskuteras mer nedan).

Den fjärde punkten i protokollet anger att medlemsländerna ska åtgärda de kapacitetsgap som identifierats. Bilagan anger därmed att projekt för att åtgärda kapacitetsgap, vilka tidigare identifierats i mekanismen för kapacitetsutveckling och i CARD-processen, ska stärka Europas strategiska autonomi. De ska även stärka den europeiska försvarsindustriella basen och prioritera europeiska samarbeten för att fylla nationella behov av kapacitetsutveckling. Medlemsländerna ska också delta i minst ett Pesco-projekt som bedömts som strategiskt relevant.

Den femte punkten anger att medlemsländerna ska delta i materielprojekt inom Europeiska försvarsbyråns ramverk och bilagan anger därför att medlemsländerna förbinder sig att använda sig av Europeiska försvarsbyrån för gemensam kapacitetsutveckling. De ska också säkerställa att projekt bidrar till att göra Europeisk försvarsindustri mer konkurrenskraftig utan att onödiga överlappningar sker, samt säkerställa att samarbetsprogram stärker den europeiska försvarsindustriella basen.

Huruvida deltagarna i Pesco kommer att leva upp till dessa krav kommer förstås framtiden få utvisa och det är inte heller frågor som går särskilt snabbt att förändra på nationell nivå. Det är dock tydligt att i och med att Pesco aktiverades så ökade den generella försvarsintegrationen i EU, även om deltagande i specifika projekt är frivilligt. Samtidigt som dessa generella krav ställs bestämmer länderna i varje projekt de specifika bidrag till projektet som länderna ska ge, samt hur projektet ska styras. Detta innebär att länders deltagande i olika projekt kan variera.

Vidare fastslås att ministerrådet kommer fungera som en styrgrupp för projekten genom att ge strategisk inriktning, bestämma regelverk för projektens hantering och genom att på olika sätt följa upp projektens utveckling samt hur medlemsländerna fullföljer sina åtaganden i projekten. Ministerrådet ska också fastställa vilka projekt som ska genomföras så att dessa speglar både medlemsländernas generella behov av kapacitetsutveckling och den utveckling som behövs för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens insatser. Beslutet innebär även att det är upp till ministerrådet att bestämma generella regler för deltagande av tredje land samt om enskilda länder uppfyller dessa krav för deltagande i specifika projekt.

Dubbelheten i Pescos regelverk, där det generella regelverket potentiellt är mycket styrande för deltagarnas generella försvarspolitiska utveckling samtidigt som deltagande och engagemang i specifika projekt är frivilligt, tydliggör dubbelheten i integrationen och visar dragen av både försvarsunion (de generella åtagandena) och flexibel integration (de specifika utvecklingsprojekten).

En utmaning för att utveckla de kapaciteter som EU har behov av är avsaknaden av EU-ägda styrkor och därmed avsaknaden av en

EU-styrd process för identifiering av kapaciteter. För att täcka unionens behov behöver därför nationell kapacitetsutveckling samordnas, vilket blev tydligt i skrivningarna som presenteras ovan om de krav som ställs på medlemmarna i olika samarbeten inom ramen för PESCO. Försök att få medlemsländerna att anpassa sin nationella försvarsplanering till EU:s behov påbörjades redan 1999 innan de första militära insatserna inleddes, när den så kallade *Headline Goal* processen skapades. Som Arita Holmberg (fd Eriksson) och jag skrev i vår analys av läget 2005 innebar denna process försök att synkronisera medlemsländernas försvarsplaneringar med EU:s behov. Ytterligare åtgärder för att nå detta mål var den process för kapacitetsutveckling som introducerades i och med att Europeiska försvarsbyrån skapades. Denna önskan förstärktes och förtydligades i den Globala strategin. Ministerrådet uppmanade därför i november 2016 den höga representanten som även är ordförande för Försvarsbyrån att under våren 2017 föreslå en årlig genomgång av medlemsländernas försvar, CARD. Som nämns ovan är syftet med CARD att kartlägga kapaciteter och identifiera framtida utvecklingsprojekt. Förhoppningen är att de årliga genomgångarna ska leda till en samordning av medlemsländernas egna försvarsplaneringscykler. Den första omgången genomfördes 2019/2020 och resulterade i en rapport, skriven av Europeiska försvarsbyrån, som identifierade 55 potentiella samarbeten och sex områden som borde prioriteras av medlemsländerna. Rapporten identifierade även potentiella samarbeten inom forskning och teknikutveckling.

Finansiering av kapaciteter och kapacitetsutveckling är förstas en viktig fråga, både för medlemsländerna och utifrån en analys av områdets drag av försvarsunion. Det försvarspolitiska områdets mellanstatliga karaktär har inneburit att en gemensam budget saknats. För EU:s militära insatser har regeln varit att kostnaderna tas av de medlemsländer som deltar i varje insats. En princip som också den gäller för deltagande i PESCO-projekt, även om administrativa kostnader för projekten till viss del tas av ministerrådet och utrikestjänsten. Stora förändringar utifrån ett finansieringsperspektiv är därför inrättandet av den Europeiska försvarsfonden och Athena-mekanismen. Den första innebär att EU får en gemensam budget för försvarsforskning

och teknikutveckling samt för utveckling av specifika kapaciteter, inom ramen för EU:s budget. Den andra innebär en gemensam fond, utanför EU:s budget, där delar av kostnader för deltagande i militära insatser tas.

Europeiska försvarsfonden inrättades 2021 och har en budget på åtta miljarder euro 2021–2027. 2,7 miljarder ska gå till försvarsforskning och 5,3 miljarder ska gå till kapacitetsutveckling. Grundförutsättningarna är samarbetsprojekt med minst tre deltagare och små och medelstora företag ska premieras. Det är ej enbart företag som kan delta utan även forskningsinstitut och lärosäten. Projekt som skapats inom ramen för Pesco är uttryckligen prioriterade och kan få högre andel av projekten finansierade. Försvarsfonden hanteras av EU-kommissionen och är en del av EU:s budget från och med 2021. De strategiska prioriteringarna inom ramen för finansiering av olika projekt görs av EU-kommissionen i samarbete med medlemsländerna, Försvarsbyrån och EU:s militära personal (som adjungeras av medlemsländerna). I försvarsfonden knyts på ett tydligt sätt de ekonomiska incitamenten till att öka försvarsintegrationen samman med de säkerhetspolitiska incitamenten att hitta gemensamma behov vad gäller kapacitetsutveckling. Givet att fonden är del av EU:s budget och hanteras av EU-kommissionen är detta ett av de tydligaste tecknen på hur utvecklingen för EU närmare en försvarsunion. Även om deltagandet i projekt är frivilligt och finansieringen i första hand riktar sig till försvarsindustrin.

Den första gemensamma finansieringsmekanismen var Athena-mekanismen som etablerades 2004 för att täcka gemensamma kostnader för EU:s gemensamma insatser. Medlemsländerna bidrar till Athena-mekanismen utifrån bruttonationalprodukten. Undantaget är Danmark som ej deltar i de militära delarna av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Athena-mekanismen ersätts från 2021 av den europeiska fredsfaciliteten (*European Peace Facility*) som inrättades i mars 2021 och som omfattar 5 miljarder euro 2021–2027. Fredsfaciliteten ska förutom att täcka gemensamma kostnader för EU:s militära insatser även kunna bidra till insatser ledda av andra organisationer (till exempel FN) samt stödja samarbetspartners, både länder och organisationer, med till exempel utrustning. Som påpekas

av den säkerhetspolitiska forskaren Katarina Engberg i *A European Defence Union by 2025? Work in Progress*, innebär krav att en större andel av de militära insatsernas utgifter finansieras av mekanismen, att medlemsländer som inte deltar i en specifik operation ändå kommer bidra till att finansiera insatsen. Ett sådant ökat krav på medlemsländerna att bidra till helheten inom ett område som tidigare varit väldigt tydligt mellanstatligt, är ett steg mot gemensamma insatser i linje med en försvarsunion.

Gemensamma inköp och upphandling av vapen är ett område som starkt skulle bidra till eller rentav utgöra kärnan i en försvarsunion. Det har gjorts försök att skapa en europeisk försvarsindustrimarknad och att öka trycket på medlemsländerna att tillämpa lagen om offentlig upphandling även på försvarsmateriel. Dock är det tillåtet att undanta inköp av försvarsmateriel från reglerna på EU:s inre marknad med hänvisning till nationell säkerhet. Även om vissa regelverk finns på plats har det i praktiken varit nationella hänsyn av olika natur som har styrt ländernas inköp. En marknadslogik har därför varit svår att uppnå, även om EU-kommissionen till viss del har varit framgångsrik och argumenterat för behoven av att värna och utveckla den europeiska försvarsindustriella basen. Samproduktion har också varit utmanande, men det är möjligt att detta förändras i och med aktiveringen av PESCO och inrättandet av en försvarsfond. Här finns en möjlighet att nyttja Försvarsbyrån för gemensamma inköp men det är inget krav.

## Gemensamma och gemensamt förda styrkor

EU:s förmåga att ha gemensamma eller gemensamt förda styrkor är begränsad. Sedan 2006 har unionen haft en sorts militär brandkårsstyrka, EU:s snabbinsatsstyrka, där medlemskapet och ansvaret roterar. Denna styrka har dock aldrig använts. De styrkor som har använts under EU-flagg är militära insatser som en del av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, vilken i övrigt domineras av civila insatser. Under 2021 hade EU sex pågående militära insatser, varav tre har ett exekutivt mandat (Althea i Bosnien-Hercegovina,



EU Naval Force i Somalia och EU Naval Force Med IRINI (vid den libyska kusten) och därmed kan ses som gemensamma styrkor. Övriga insatser syftar huvudsakligen till utbildning eller andra åtgärder för att stärka försvarsmakten i de länder där de äger rum. Tidigare forskning som jag har bedrivit tillsammans med andra forskare vid Försvarshögskolan och som resulterade i boken *European Participation in International Operations: the role of strategic culture*, visade på starka historiska och nationella kulturella kontexter som avgörande för huruvida europeiska länder väljer att delta i internationella insatser eller ej. Det är alltså mycket troligt att gemensamt förda styrkor kommer variera betydligt i sammansättning om inte större enighet kring när och var våldsmakt bör användas uppnås. Sådan enighet kommer kräva både förändringar i regelverk och förändringar i synsätt. Det vill säga utveckling mot en gemensam strategisk kultur.

Det finns också ett antal mellanstatliga, multinationella initiativ till gemensamma styrkor där de deltagande länderna är EU-medlemsländer. EUROCORPS har fem deltagande länder och fem associerade länder (inklusive Turkiet), EUROMARFOR är en marin styrka med fyra deltagande länder och EUROGENDFOR har EU-länder med gendarmerier (polis med militär status) som medlemmar. MCCE/ATARES/SEOS är ett samarbete där EU och Natoländer samordnar strategisk transportkapacitet, en av de tidigast identifierade kapacitetsbristerna i EU. Även om dessa samarbeten inte är EU-samarbeten i strikt mening hänvisar beslut kring Pesco till dessa samarbeten och de kapacitetsbehov som de har. Förutom dessa finns några, huvudsakligen bilaterala, djupare försvarssamarbeten till exempel mellan Belgien och Nederländerna som numera har en gemensam marin och mellan Tyskland och Polen. Värt att notera är dock att länder med dessa fördjupade försvarssamarbeten är medlemmar i Nato. För att samarbetet på denna punkt ska gå bortom flexibel integration och närma sig en federal union krävs att tydliga regler för att tillgängliggöra resurser skapas. I motsats till idag där deltagande sker utifrån beslut varje gång och unionen inte vet vilka resurser som faktiskt står till förfogande vid olika tidpunkter.

## Ett gemensamt högkvarter

EU har i dagsläget inget formellt gemensamt militärt högkvarter men frågan om hur insatser ska planeras och ledas har länge varit på EU:s och medlemsländernas agenda. Ett viktigt skäl till att EU inte har ett militärt högkvarter är att Storbritannien var emot idén att EU skulle ha ett eget militärt högkvarter för att EU då skulle kunna konkurrera med Nato. EU:s insatser har istället letts från någon av de deltagande medlemsländernas högkvarter som lånats ut för en specifik insats. En utveckling mot ett gemensamt högkvarter togs dock 2017 när en militär planerings- och genomförandekapacitet (*Military Planning and Conduct Capability, MPCC*) skapades för att sammanföra ledningen av tre av EU:s militära insatser i Afrika, insatser i Somalia, Centralafrikanska republiken och Mali. En koordineringscell (*Joint Support Coordination Cell*) skapades också som en länk mellan den militära planerings- och genomförandekapaciteten och dess civila motsvarighet (CPCC). Arbetet med att bygga upp MPCC och koordineringscellen är pågående och ett relaterat Pesco-projekt lett av Spanien syftar till att uppnå en koordinering av olika kommunikations- och informationssystem för att möjliggöra strategisk ledning av olika sorters insatser som pågår samtidigt på olika platser. Enligt Katarina Engbergs rapport refererad till ovan planerar Tyskland att leda sin snabbinsatsstyrka som kommer vara i beredskap under 2025 från ett EU-högkvarter i Bryssel. På denna punkt kommer det alltså inom en inte allt för avlägsen framtid gå att karaktärisera samarbetet närmare en försvarsunion än flexibel integration.

## Försvarsgarantier, relationen till Nato och USA

Som beskrivs ovan var Artikel 42.7 som ger en sorts ömsesidiga försvarsgarantier en nyhet i Lissabonfördraget. Denna artikel har aktiverats en gång av Frankrike efter terrordåden i Paris 2015. I en jämförelse med Natos ömsesidiga försvarsgaranti är detta regelverk svagare eftersom det påpekas i fördraget att de länder (som till exempel Sverige) som har särskilda arrangemang inte ska påverkas av det-

ta. Dessutom finns inget regelverk för på vilket sätt medlemsländerna ska hjälpa varandra. Till artikel 42.7 kommer solidaritetsklausulen (artikel 222) som är grunden för de bidrag medlemsländerna ger inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism som framför allt använts vid olika naturkatastrofer. Frågan om ömsesidiga försvarsgarantier är svår för EU på grund av vissa medlemsländers medlemskap i Nato och andras medlemsländers vilja att vara neutrala eller, som i Sveriges fall, militärt alliansfria. För 21 av EU:s medlemsländer är detta dock inte någon större fråga eftersom de är medlemmar i Nato. Relationen till Nato har utvecklats tydligt över tid och där finns en ömsesidig vilja mellan organisationerna att undvika överlappande funktioner samtidigt som de vill ha möjlighet att stärka varandra i utvecklingen av nya kapaciteter.

Möjligheten att stärka varandra i utvecklingen av nya kapaciteter gäller framför allt hybridhot (inklusive cyberförsvar och strategisk kommunikation) och samarbete vad gäller marina insatser. Här fokuserar EU och Nato på samarbete i insatser på Medelhavet och utanför Afrikas horn, områden där båda organisationerna har insatser. Samarbete inom Pesco-relaterade områden som försvarsforskning, utveckling och kapacitetsuppbyggnad nämns också. Samarbetet formaliserades först i den så kallade Berlin plus överenskommelsen och har sedan formellt utvecklats i form av två gemensamma uttalanden, ett från 2016 och ett från 2018. En ny gemensam deklARATION planeras till 2022. Samarbetet mellan EU och Nato har ofta beskrivits som viktigt för relationen EU-USA och den transatlantiska länken, men blir förstas ännu viktigare när Storbritannien har lämnat EU eftersom landet är en av de mest kapacitetsstarka Natomedlemmarna i Europa. Deklarationerna specificerar sju samsarbetsområden som är gemensamma för de två organisationerna och dessa har sedan brutits ner i konkreta åtgärder. Hur arbetet med åtgärderna fortlöper presenteras sedan i rapporter med gemensam avsändare EU:s höga representant och Natos generalsekreterare.

Relationen till USA är komplex eftersom Europeiska länder i stor utsträckning förlitar sig på amerikansk militär kapacitet, både för att säkra sitt eget territorialförsvar och för att kunna genomföra internationella insatser. Samtidigt har åren med Donald Trump som

president tydliggjort en amerikansk vilja att inte behöva fokusera så mycket på Europa och betonat de Europeiska ländernas egna ansvar för sin säkerhet. EU å sin sida talar mer och mer om strategisk autonomi. Begreppet finns till exempel med i den Globala strategin från 2016 och är sedan dess återkommande i politisk debatt och i EU:s dokument. Behovet av strategisk autonomi diskuteras ofta utifrån att skapa möjligheter för EU att agera självständigt (från USA) om unionen skulle behöva och vilja. Begreppet har också laddats med viss politisk känslighet där vissa länder/aktörer gärna påpekar vikten av strategisk autonomi (t. ex. Frankrike) medan andra aktörer verkar rätta till diskussionen skapar en onödig distans till USA. Om EU ska vara en försvarsunion kan dess agerande förstås inte vara avhängigt ett annat lands kapacitet och på så sätt blir strategisk autonomi en förutsättning för en försvarsunion. För flexibel integration inom försvarsområdet, även om detta är mycket fördjupat mellan vissa specifika medlemsländer, är det förstås inte lika viktigt.

## Har EU blivit en försvarsunion?

Det här kapitlet inleddes med frågorna om EU håller på att utveckla en försvarsunion och vad en försvarsunion skulle innebära för EU? Innebörden av en försvarsunion skulle kunna sammanfattas med att en försvarsunion visar en tydlig kedja mellan hotbildsanalys, politisk vilja att agera utifrån denna och därmed ge en strategisk inriktning. Att utveckla kapaciteter som hotbilden aktualiserar och därefter vid behov nyttja dessa. Alla dessa steg kräver dessutom etablerade beslutsprocesser med tydliga regelverk för gemensamma beslut där enskilda medlemsländer inte har veto. En EU-försvarsunion har dessutom en tydlig bild av var kapaciteter ska användas, har en tydlig relation till Nato och är inte beroende av andra länder eller organisationer för att kunna använda sina kapaciteter.

Har EU detta? Det enkla svaret är nej. Det mer komplicerade svaret är att dragen av union i EU:s utveckling av försvars- och säkerhetspolitik har ökat betydligt, även om det 2021 inte går att säga att EU har blivit en försvarsunion. Det går inte heller att prognosticera att

en sådan kommer finnas 2025. Många byggstenar till det som skulle kunna utgöra en försvarsunion finns på plats. Det finns hotbildsanalys som genomförs av EU:s institutioner men den delas inte alltid av medlemsländerna i deras egna hotbildsanalys. Det innebär att den strategiska inriktningen och gemensamma kapacitetsutvecklingen mer präglas av flexibel integration än federal union. Dessutom finns inga EU-ägda kapaciteter och inte heller någon tydlig specialisering i kapacitetsutvecklingen eller i ambitionen att öka medlemsländernas militära förmågor, vilket skulle vara ett alternativ till EU-ägda kapaciteter. Dock finns öar av specialisering och fördjupat samarbete som skulle kunna utgöra en grund för framtida ökad specialisering. Den gemensamma finansieringen har ökat substantiellt, framför allt i och med införandet av den Europeiska försvarsfonden. Denna fond är en viktig del av en framtida möjlig utveckling mot en försvarsunion, eftersom den innebär att medlemsländerna solidariskt bidrar till gemensamma projekt.

Två frågor som hittills har utmärkt EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik är värda att uppmärksamma givet utvecklingen efter 2016. Den första är att gemensamt inte är samma sak som exklusivt. Går det därmed att tänka sig att en försvarsunion omfattar vissa kapaciteter men inte andra? ”EU-nivån” har tydligt identifierat hybrid- och cyberhot som gemensamma angelägenheter. Samtidigt driver den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken utvecklingen av kapaciteter som behövs för att genomföra internationella insatser. Om en viktig skiljelinje mellan försvarsunion och flexibel försvarsintegration går att finna i utformningen och styrningen av det som är gemensamt, går det att tänka sig en försvarsunion (med hela kedjan beskriven ovan) som enbart omfattar vissa sorters hot och förmågor men inte alla? Det vill säga medlemsländerna har kvar suveränitet kring vissa områden och kompetenser men inte alla.

För det andra har gemensam försvarspolitik hittills inte inneburit gemensamt territorialförsvar och ömsesidiga försvarsgarantier. Däremot går det att utläsa ett ökat fokus på kapaciteter som kan användas både borta (inom ramen för insatser) och hemma (inom unionens territorium). Detta följer både av den ökade uppmärksamheten på inre säkerhet och hybridhot och av vissa av projekten inom

ramen för Pesco. Ett sådant nyttjande av kapacitet skulle innebära en kvalitativ förändring av syftet med EU:s försvarspolitik. Komplexa hotbilder och ett vidgat säkerhetsbegrepp med ökade kopplingar mellan intern och extern säkerhet bidrar förstås till att göra denna fråga ännu viktigare. Utvecklingen sätter fingret på frågorna om vad försvarsunionen ska försvara. Och var, utanför unionens territorium eller även inom unionen?

Den utveckling som har skett sedan 2016 har en tydlig dynamik där EU:s institutioner, inte enbart Europeiska utrikestjänsten och dess höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik utan även EU-kommissionen, har varit mycket viktiga för utvecklingen. Den ger EU och dess byråkrati en allt större roll i medlemsländernas styrke- och kapacitetsproduktion. Dessa institutioner har gjort politiska behovsanalyser och kommit med konkreta förslag som till stora delar har börjat genomföras. Detta innebär dock inte att frågan om var kapaciteterna ska användas är besvarad. När kedjan mellan hotbildsuppfattning, strategisk inriktning, strategisk kultur, utveckling av och tillgång till kapaciteter saknas, finns det förstås en möjlighet att EU:s roll huvudsakligen blir att möjliggöra ökad förmåga. Förmågan i sig kan användas i lika stor, eller större, utsträckning i andra konstellationer än i EU:s insatser. Dessa kan förstås vara inom ramen för Nato, men även det franska *European intervention initiative*, eller andra samarbeten mellan enskilda eller ett fåtal länder. Konsekvenserna för medlemsländerna av utvecklingen är förstås betydande oavsett om kapaciteterna används inom ramen för EU:s insatser eller i andra sammanhang.

En fråga som återstår att diskutera är vilka konsekvenser denna delvisa utveckling mot en försvarsunion får för EU som helhet? En traditionell federal union har beskattningsrätt och ett gemensamt försvar, vilket EU inte har. Så i strikt mening för inte utvecklingen EU närmare en federal union. Det finns dock tre beståndsdelar av utvecklingen som är särskilt intressanta utifrån frågan om ett federalt EU. Den ena är försvarsfonden och den europeiska fredsfaciliteten, som innebär gemensam budget för försvarsforskning och kapacitetsutveckling samt för insatser. Detta leder till ekonomiska åtaganden som inte är flexibla utan som drabbar alla medlemsländer. Självklart

kommer det också att i framtiden innebära förväntningar på att medlemsländerna ska få något tillbaka. Frågan är vad exakt? Kommissionens ekonomiska argumentation handlar lika mycket om ökad konkurrenskraft generellt som om ökad försvarskapacitet. Nöjer sig medlemsländerna med möjligheten till ekonomisk tillväxt som denna satsning på forskning och utveckling för försvarsindustrin ger? Eller kommer de förvänta sig tydligare resultat i form av konkret ökad militär förmåga? Den andra är det ökade fokuset på gemensam kapacitetsutveckling i kombination med öarna av ökad specialisering av försvarsmakterna. Det här skulle kunna tolkas som början till en europeisk specialisering och försök att dela bördan för att uppnå hela bredden av en försvarsmakts kapacitet. Den tredje är de utvecklingsprojekt som tydligt indikerar en inriktning mot försvar av medlemsländerna inom unionens territorium. Ett viktigt exempel i sammanhanget är projektet om europeisk mobilitet, som ska röja undan hinder för att flytta trupper inom Europa. Andra exempel är insatserna som görs kring cyberförsvar, informationskrigföring och andra hybridhot. För att uttrycka det annorlunda, möjligheten att EU skulle ägna sig åt territorieförsvar, med kapaciteter som delas mellan medlemsländer, finansierat av budget där alla medlemsländer bidrar, börjar påminna om en federal union. Detta även om det inte är en federal union i traditionell bemärkelse utan en union med federala delar.

## Dags för tydliga prioriteringar i försvarspolitiken

En utmaning för EU framöver är att prioritera vad som bör göras inom ramen för unionen och vad som bör lämnas åt medlemsländerna inom försvarspolitiken. Den uppdelning som traditionellt funnits mellan territorieförsvar (nationellt ansvar) och internationella insatser (som kan vara EU:s ansvar) håller på att luckras upp. Som diskuterats i kapitlet beror detta på förändrade hotbilder, förändrad syn på intern och extern säkerhet samt på medlemsländernas återupptagna fokus på försvar av eget territorium. Utmaningen för

EU:s institutioner blir att tydliggöra inom vilka områden det är mest önskvärt att medlemsländerna tänker som européer, och att medlemsländerna är eniga om den bilden. Medlemsländerna behöver samtidigt tydliggöra om den kapacitetsuppbyggnad som sker inom ramen för EU är ett mål i sig, eller ett medel för att nå andra mål? Detta är viktigt utifrån den förväntansbild som ökat samarbete kan skapa.

Eftersom utvecklingen i dagsläget inte pekar mot en federal försvarsunion trots att vissa drag av union är tydliga även inom försvarsområdet, är det också viktigt att EU prioriterar vilka områden som ska inkluderas. Vad som hittills har växt fram underifrån – utifrån behov och kapacitetsluckor identifierade nationellt lika mycket som av EU – behöver nu en tydligare strategisk inriktning. Om EU delvis fungerar som en federal union inom försvarsområdet, men inte gör det fullt ut, bör de områden som inkluderas i den europeiska försvarspolitikerna tydligt pekas ut, prioriteras och kommuniceras. Annars riskerar gapet mellan förväntningar och förmågor bli stort.

En utmaning som utvecklingen medför är relationen mellan politik och byråkrati och mellan politik på europeisk respektive nationell nivå. Det är viktigt att nationella politiker tar utvecklingen av europeisk försvars- och säkerhetspolitik på allvar och prioriterar och tar ansvar för denna. Annars är risken att det samarbete som sker kring framtida försvarspolitik styrs av europeisk byråkrati. Detta är förstås viktigt för den europeiska nivån också, eftersom implementeringen i stor omfattning sker nationellt och EU-nivån därmed är beroende av den nationella nivån för att politiska och strategiska inriktningar ska kunna genomföras.

En annan fråga rör utbildning av officerare. Ökad gemensam användning av förmågor och specialisering mellan länderna vad gäller kapaciteter, innebär ökade behov av interoperabilitet, både att materiel och system kan användas tillsammans med andra länders materiel men även att de som nyttjar systemen, officerarna, kan samarbeta över nationsgränserna. Detta är förstås ett faktum redan idag i internationella insatser. Utvecklingen kräver gemensamt förhållningssätt kring operationer och taktik där officersutbildningen förstås är mycket betydelsefull för hur detta lyckas. Oavsett om kär-



nan i EU:s framtida försvarspolitik präglas av en försvarsunion eller flexibel integration får det konsekvenser för utbildningen av officerare. En ökad internationalisering av officersutbildningarna behöver prioriteras för att framtida officerare ska ha så bra förutsättningar som möjligt att arbeta i en europeiserad miljö.

## Källor och litteratur

Frågan om huruvida Europa borde och om EU håller på att utveckla en försvarsunion är på intet sätt ny, men resonemangen här har huvudsakligen inspirerats av artiklar publicerade efter kalla krigets slut. Några exempel är "A European Defence Union?" av Jaques Fontanel och Ron Smith (*Economic Policy*, vol. 6, nr 13, 1991). Till deras artikel finns också en kommentar av Patric Bolton. "A Security and Defence Union" av Georg Emil Rieckes (*European View*, 2016, vol. 15); "Towards a European Defence Union? Military Burden Sharing in the EU 2006–2013" av Robert Beeres och Myriame Bollen (*Athens Journal of Social Sciences*, 2017, vol. 4) samt "Toward A European Security and Defence Union: Was 2017 a Watershed?" av Nathalie Tocci (*Journal of Common Market Studies*, 2018, vol. 56).

Analysen av den politiska utvecklingen av försvarsområdet bygger dels på EU:s egna material, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for The European Union's Foreign and Security Policy* (tillgänglig på utrikesjänsrens hemsida), samt övrigt material från unionens hemsidor, framför allt slutsatser från Europeiska rådets och ministerrådet för utrikesfrågors möten 2016–2021. Ett antal rapporter och artiklar behandlar utvecklingen: "More Union in European Defence" (*Report of a CEPS Task Force*, 2015); "The EU's Permanent Structured Cooperation in defence: Keeping Sleeping Beauty from snoozing" av Niklas Noválky (*European View*, 2018, vol. 17); "Order, integration and the development of European security and defence. Key uncertainties and future scenarios" av Björn Fägersten och August Danielson (*UIpaper* nr 1, 2018); "A European Defence Union by 2025? Work in Progress" av Katarina Engberg, (*Sieps Policy Overview*, januari 2021), "The European Commission's new role in

security and defence cooperation: the case of the European Defence Fund” (*European Security*, 2021) av Calle Håkansson.

Dessutom bygger de olika delarna av kapitlet på min egen tidigare forskning. Bland annat ”The European Security and Defence Policy: A Fourth System of European Foreign Policy?” (*Politique Européenne*, 2005); boken *Europeanization of Defence Industry Policy in the 1990s* (2008, Saarbrücken: VDM Verlag Dr Müller, vilken är en bearbetad version av min avhandling från 2004); artikeln ”Uncovering the diverging institutional logics of EU civil protection” tillsammans med Niklas Bremberg (*Cooperation and Conflict*, 2009, vol. 44); kapitlet ”Multilateral Security Governance: Comparing the UN and the EU” tillsammans med Hanna Ojanen, (*Security Governance Meets Great Power Gambit*, 2009); *European Participation in International Operations: The Role of Strategic Culture* (2016, London: Palgrave Macmillan, för vilken jag var redaktör och författare till tre kapitel), samt artikeln ”Amerikansk strategisk återhållsamhet och europeisk strategisk respons – tre typer av strategisk respons mot bakgrund av Brexit” tillsammans med Ronnie Hjorth (*Internasjonal Politikk*, 2021, Årg. 79, nr 2).

# Ett jämlikare Europa

## En förutsättning för eller en följd av ökad federalism?

av Jesper Roine

Måste EU uppnå en viss grad av ekonomisk jämlikhet för att kunna ta ytterligare steg i federal riktning? Eller är det tvärtom så att Europa måste bli mer federalt för att man ska kunna nå de mål som satts upp kring social sammanhållning? Frågor som dessa är uppenbart viktiga men lider ofta av problemet att innebörden av ”ekonomisk ojämlikhet” kan ha många betydelser. I det här kapitlet ska jag redogöra för ett antal olika alternativ och deras respektive utveckling de senaste decennierna.

Ofta diskuteras ekonomisk ojämlikhet utifrån skillnader i genomsnittlig utveckling länder emellan. Om dessa genomsnitt utvecklas olika, så kan man förstås prata om ekonomisk ojämlikhet mellan länder. En viktig makroekonomisk fråga inom ramen för det europeiska samarbetet har handlat om i vilken utsträckning och under vilka omständigheter det sker en utjämning mellan länder i termer av bruttonationalprodukt per person (BNP per capita), så kallad ”inkomstkonvergens”. Tanken har varit att när ekonomier integreras, genom handel och rörlighet av produktionsfaktorer och ett mera sammanhållet institutionellt ramverk, så kommer också länder som tidigare haft lägre BNP per capita att kunna komma i kapp de mest ekonomiskt utvecklade länderna. En annan diskussion handlar dock om ekonomisk ojämlikhet inom länder.

I relation till frågan om federalism jämfört med mer eller mindre långtgående integration kan förstås dessa perspektiv framstå som något arbiträra. Inom enskilda länder kan regioner ha långtgående självbestämmande och lokala ekonomier kan variera, så varför inte

då betrakta utvecklingen av inkomstskillnaderna också inom olika regioner i ett land? Eller i andra änden av spektrumet, om vi tänker på EU som en integrerad ekonomi, varför inte ställa sig frågan: vad har hänt med inkomstskillnaderna inom EU om man betraktar hela EU som ett land? Som vi ska se i detta kapitel kan svaren på frågor om vad som hänt med ekonomisk ojämlikhet i Europa i hög grad bero på innebörden av uttrycket – menar man skillnaden mellan länders genomsnitt, skillnaderna inom olika länder, eller mellan alla individer i EU som helhet?

Relationen mellan graden av integration och dess effekter på ekonomisk ojämlikhet är förstås komplex. De dimensioner som ofta diskuteras handlar om beskattning och omfördelning, samt om statens roll i att omvandla marknadsinkomster till disponibla inkomster. Men detta är bara en del av vad som bestämmer inkomstfördelningen. Integrerade kapital- och arbetsmarknader och frihandel påverkar förstås också marknadsutfallen på en rad olika sätt, alldeles oavsett hur integrerade ländernas välfärdssystem är. Det finns således anledning att tro att inkomstfördelningen påverkas av EU-integration även om länder inte bedriver en gemensam finanspolitik.

En bra utgångspunkt för vidare diskussioner om graden av integration inom EU och dess effekter på ekonomiska ojämlikheter är att betrakta vad som hänt inom EU de senaste decennierna. Målsättningen med detta kapitel är därför att ge en bild av utvecklingen av inkomstskillnader inom EU på tre olika nivåer. För det första kommer jag att redogöra kort för vad som hänt i termer av genomsnittliga inkomstförändringar mellan EU-länder. För det andra kommer jag att redogöra för vad som hänt med inkomstskillnader och fattigdom inom EU-länder. För det tredje kommer jag att redogöra för vad som hänt med inkomstskillnader inom hela EU om man skulle betrakta det som ett land.

Tidsperspektivet sträcker sig i de flesta fall från 2004 till 2020 av det enkla skälet att sammanhållen EU-statistik (Eurostats EU-SILC databas) för de flesta mått inte finns längre bakåt i tiden. I vissa fall kommer dock bilden kunna kompletteras med andra datakällor för att visa att bilden som ges inte ändras nämnvärt av de exakta åren som studeras. I termer av vilka länder som inkluderas så kommer fokus

vara på alla nuvarande EU-medlemsländer (och givet tidsperspektivet påverkas inte antalet särskilt mycket). Däremot finns viktiga poänger som framför allt hänger samman med de många länder i Östeuropa som blev medlemmar 2004 och varför dessa i vissa sammanhang särredovisas. I de delar där EU analyseras som en enhet görs också jämförelser med USA. Jämförelsen kan vara av intresse för att se om det federala USA har en inkomstfördelning som är jämnare än den europeiska och även för att se om utvecklingen varit annorlunda i USA jämfört med EU.

En viktig detalj att notera är att analysen som redovisas baseras på de färdiga sammanfattande mått som publiceras av olika organisationer (de som används är i huvudsak från EU:s databas Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC, men också ifrån Luxemburg Income Study, LIS, och World Inequality Database, WID), snarare än på bearbetning av individuella data. Det är förvisso inte alls ovanligt. Nästan all debatt kring dessa frågor förs utifrån jämförelser av olika sammanfattande mått. Men det betyder att ett antal olika beslut om hur man ska räkna redan har tagits. Betydelsen av detta kommer också kort att beröras liksom vikten av att skilja på olika typer av inkomster; genomsnittliga inkomster baserade på nationalräkenskaper är något helt annat än genomsnittliga disponibla inkomster i ett hushåll, och de kan också utvecklas olika och påverkas av olika faktorer. Kapitlet avslutas med en diskussion om ekonomisk ojämlikhet i relation till frågor om flexibel integration eller ökad federalism. Behöver EU ha mindre ekonomisk ojämlikhet för att kunna gå vidare i federal riktning, eller är federalism en förutsättning för att EU ska nå sina målsättningar om social sammanhållning (eller åtminstone de materiella förutsättningarna för detta)?

## Lissabonstrategin och EU:s sociala indikatorer

Länge – vissa skulle säga än i början av 2020-talet – dominerades utvärderandet av tillståndet i ekonomin av mått som BNP-nivå, ränteläge, inflationstakt, bytesbalans och handelsbalans, och andra traditionella makroekonomiska indikatorer. Mått som dessa är onekligen

viktiga men de kan knappast sägas vara annat än instrumentella i relation till det som ekonomer vanligen säger sig vilja maximera, nämligen invånarnas "välfärd". Ekonomipristagaren Amartya Sen noterade i en artikel från 1996 att det är förvånande att sådana mått allt som oftast överskuggar det han kallar för "de större målsättningar som omfattas av samhällets engagemang i medborgarnas välfärd och grundläggande friheter" (författarens översättning). Lissabonstrategin från år 2000 kan sägas utgöra ett skifte inom EU i detta avseende. Förutom ett fokus på innovation, lärande och hållbarhet lyftes också explicit social sammanhållning som ett mål för EU-samarbetet, vilket i sin tur ledde till att man 2001 antog de så kallade "Laeken social indicators". Dessa indikatorer inkluderar bland annat mått på fattigdom och inkomstskillnader. Fattighetsnivån i ett land definieras i det här sammanhanget som hur stor andel av befolkningen som lever på under 60 procent av medianen i disponibel inkomst (förkortas vanligen AROP, "at risk of poverty"). Utgångspunkten för denna typ av definition av fattigdom är att social sammanhållning – som är målet – förutsätter att även de med lägst inkomster inte befinner sig alltför långt ifrån de ekonomiska möjligheter som det stora flertalet har. De två mått på inkomstskillnader som huvudsakligen används är ginikoefficienten och kvoten mellan de tjugo procent i befolkningen som har högst inkomster och de tjugo procent i befolkningen som har lägst inkomster,  $s_{80}/s_{20}$ . Tillsammans med en rad andra mått såsom arbetslöshet och utbildningsskillnader är syftet att kunna följa upp större strategiska målsättningar som "utrotandet av fattigdom" och målet om "en större social sammanhållning". I Lissabonfördraget som undertecknades 2007 säger den tredje artikeln explicit att: "Unionens målsättning är att arbeta för dess invånares välfärd" och vidare att unionen ska arbeta för "social rättvisa och social sammanhållning". Bland de indikatorer som används för att utvärdera dessa målsättningar återfinns just mått på inkomstspridning och fattigdom.

Dessa mått redovisas per land och ofta ser man jämförelser av fattighetsnivåer eller inkomstskillnader mellan länder. I den mån man redovisar utfallet på EU-nivå så syftar det typiskt sett på det befolkningsvägda genomsnittet av de nationella utfallen. Sådana jämförelser är förstås intressanta, men det är också viktigt att fundera på vad som

faktiskt mäts och hur det ska tolkas i relation till de uppsatta målen. Det är till exempel fullt möjligt att de genomsnittliga inkomsterna i ett land vuxit mer än i andra länder och att landets invånare således, i snitt, blivit rikare relativt andra, samtidigt som inkomstskillnaderna inom landet ökat så mycket att det stora flertalet samtidigt blivit fattigare (när fattigdom mäts som andel i befolkningen som har mindre än 60 procent av medianen i landet). Det är också möjligt att inkomstjämligheten inom ett land har ökat kraftigt samtidigt som nivån på inkomstskillnaderna, trots ökningen, är lägre än i andra länder. Ett land kan således simultant uppvisa stora ökningar i inkomstjämlighet, samtidigt som nivån på ojämlikheten är relativt låg. Under sådana omständigheter kan det land som har den jämnaste inkomstfördelningen uppvisa den sämsta utvecklingen om det mäts som förändringen av inkomstskillnader jämfört med andra länder. Hur man ska se på förändringar som dessa är långt ifrån självklart. De flesta är överens om att människor bryr sig om både absoluta inkomstnivåer och sin relativa position i förhållande till andra. Frågan är hur stor vikt man lägger på respektive dimension och vilka man jämför sig med när man utvärderar sin relativa position.

Även om jämförelser mellan länders inkomstutveckling och inkomstfördelning på nationell nivå kan vara nog så mångfasetterad, så adderas ytterligare en nivå av komplexitet när man ställer sig frågan om vad som hänt med fördelning och fattigdom om man helt skulle bortse ifrån nationella gränser. Det kan till och med vara så att utvecklingen inom alla länder för sig (och det vägda genomsnittet av denna utveckling) är motsatt i förhållande till den som sker i hela unionen om man betraktar den som en enhet. Ett enkelt sätt att se hur det kan vara fallet är att betrakta ett hypotetiskt fall där inkomstillväxten mellan två perioder är helt jämnt fördelad mellan alla personer inom varje land men där tillväxten är större ju rikare ett land är. I en sådan situation skulle inkomstfördelningen inom alla länder vara oförändrad, och genomsnittet av dessa fördelningsnivåer är då förstås också oförändrad. Däremot skulle skillnaderna mellan länder, och därmed mellan alla invånare inom unionen, öka när de i rikare länder ser sina inkomster växa snabbare än övriga. Antag till exempel att inkomsterna för alla invånare i EU:s rikare länder

ökar med 10 procent medan inget händer i övriga länder. Eftersom allas inkomster ökat med samma procentsats i de rikare länderna så händer ingenting med fördelningen av inkomster inom dessa länder. Självklart händer inte heller något med inkomstfördelningen inom övriga länder heller eftersom inget hänt med någons inkomster i dessa. Sett till unionen som helhet har däremot inkomstskillnaderna ökat. Alla i de rikare länderna är ju nu relativt rikare än övriga och således har inkomstskillnaderna ökat. När man inser detta så förstår man också att det är möjligt för inkomstskillnaderna inom alla länder att falla samtidigt som de för unionen som helhet ökar. Det enda som krävs är att tillväxtskillnaderna mellan länder överväger de minskade inkomstskillnaderna inom länder.

Liknande exempel är lätta att konstruera för andra indikatorer som vanligen redovisas för varje land för sig. En konsekvens är att om man utvärderar mål som ”minskad fattigdom” eller ”minskade inkomstklyftor för ökad social sammanhållning” baserat på den land-specifika utvecklingen, kan man dra slutsatser som att ”inkomstskillnaderna i alla länder har minskat”, samtidigt som skillnaderna mellan unionens invånare i själva verket ökat.

Insikten att detta är fallet är långt ifrån ny. Redan 1989 konstaterade den engelske ekonomen och en av pionjärerna inom arbetet med att skapa jämförbara mått för inkomstskillnader inom EU, Anthony Atkinson, följande:

Om [EU] fortsätter att utvärdera fattigdomsutveckling enbart på nationell nivå [...] så kommer den ekonomiska tillväxtens inverkan på fattigdom inom unionen att enbart bero på fattigdomsutvecklingen inom respektive land. En central fråga rör dock möjligheterna att [även] utvärdera fattigdom för unionen som helhet, med en fattigdomsgräns definierad på samma inkomstnivå i alla länder. I ett sådant fall påverkas fattigdom även av de relativa tillväxttakterna i de olika medlemsländerna. (Författarens översättning).

Detta till trots har frågan inte rönt särskilt mycket intresse och det är i början av 2020-talet fortfarande långt ifrån centralt hur man studerar och utvärderar inkomstskillnader och fattigdom inom EU. Ett



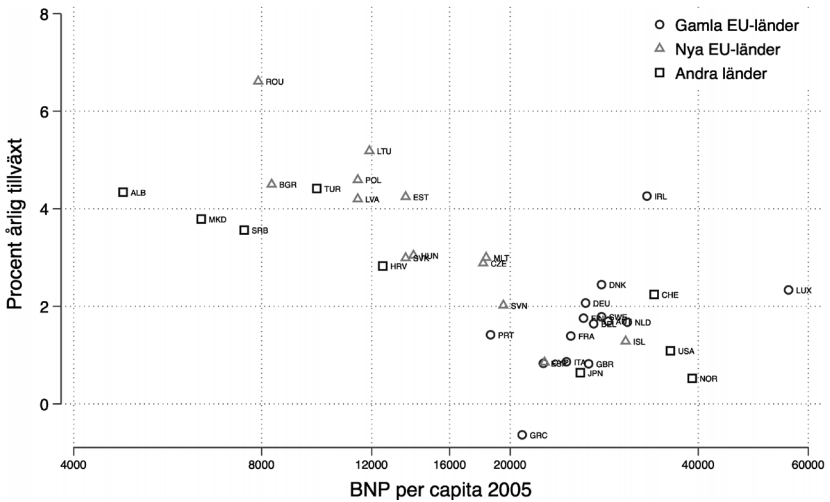
relativt tidigt försök att belysa frågan gjordes av den kände italienske ojämlikhetsforskaren Andrea Brandolini i en artikel från 2006. Han gick i den igenom ett antal metodologiska problem med jämförelser mellan länder under antagandet att de skulle bilda en federation, men presenterade också de första ojämlikhetsmått för ett tänkt enat EU år 2000 som han också jämförde med USA. Han konstaterade att EU förvisso, i och med utvidgningen 2004, förväntades få en ökad ekonomisk ojämlikhet, men också att EU som enhet även efter detta skulle få en jämnare inkomstfördelning än USA. Sedan dess har ytterligare ett antal artiklar publicerats på temat men inga mått av detta slag publiceras regelmässigt av Eurostat. Detta trots att det som sagt är möjligt för enskilda mått som används för utvärdering av unionens målsättningar att i princip gå i olika riktningar om man jämför utvecklingen i alla enskilda medlemsländer med utvecklingen i unionen som helhet.

## Inkomstutveckling i EU – vad har hänt sedan utvidgningen 2004?

Låt oss först titta på utvecklingen av genomsnittliga inkomster mellan EU-länder. Är det så att länder med lägre BNP per capita-nivåer växer snabbare, eller annorlunda uttryckt, finns det konvergens inom EU i bemärkelsen att länder med lägre inkomster kommer i kapp de med högre inkomstnivåer? Om så är fallet är tolkningen att de genomsnittliga inkomstskillnaderna minskar över tid. De länder som börjar på lägre nivåer har, i snitt, då sett sina inkomster öka snabbare än de med högre inkomster i början av perioden.

Figur 1 illustrerar tre viktiga saker vad gäller genomsnittlig inkomstkonvergens inom EU för tidsperioden 2005 till 2020. Det *första* figuren illustrerar är att i BNP per capita-termer så finns det onekligen konvergens mellan EU-länder. De med lägst startvärden 2005 har vuxit betydligt snabbare än de som startar på högre nivåer. Det *andra* man kan se är dock att detta helt drivs av de nya medlemmarna i Östeuropa som kommit med i EU 2004 och senare. Inkomstskillnaderna i termer av länders genomsnittliga BNP per capita-utveckling

har således minskat över tid sett till alla EU-länder. Skulle man däremot ställa sig samma fråga för EU:s ”gamla” medlemmar (alltså de som varit med före den stora utvidgningen 2004) så gäller inte



FIGUR 1: GENOMSNITTLIG ÅRLIG EKONOMISK TILLVÄXT 2005-2020 I RELATION TILLRESPEKTIVE LANDS BNP PER CAPITA NIVÅ I BÖRJAN AV PERIODEN, 2005 (FÖRFATTARENS UTRÄKNINGAR BASERADE PÅ PPP- OCH INFLATIONSJUSTERADE BNP-SIFFROR FRÅN EUROSTAT).

detta samband. Om något, gäller det omvända med sämst utveckling i Grekland och Portugal som börjar med lägst inkomstnivåer bland dessa, medan utvecklingen varit bättre i initialt rikare länder. En tredje sak som också kan antydast är dock att denna utveckling inte ter sig helt unik för EU. Även länder i Östeuropa utanför EU har vuxit snabbare än de flesta höginkomstländerna inom EU samtidigt som andra höginkomstländer utanför EU ligger mer i nivå med EU:s gamla medlemmar. Inkomsterna som ligger till grund för bilden är inte bara inflationsjusterade (reala) utan också köpkraftsjusterade (PPP-justerade) för att i möjligaste mån ta hänsyn till olika levnadsomkostnadsnivåer mellan länder.

Frågan om konvergens är central för många teorier om hur integration av marknader kan tänkas fungera. Den har också varit central

för många delar av EU:s integrationsprocess och en explicit förutsättning för att ”stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen” (för att uttrycka det som i Artikel 130a i ”Single European Act” från 1986). Frågan har också studerats på många nivåer med resultat som ofta skiftat över tid i takt med att nya mönster visar sig. Längre såg det ut som att det inte fanns konvergens mellan länder på global nivå men däremot mellan länder med liknande institutionella ramverk (så kallad ”club-convergens”). EU framstod i sammanhanget som ett tydligt exempel där i huvudsak sydeuropeiska länder som initialt hade lägre inkomstnivåer i snitt växte snabbare än EU-snittet. En ny studie av Michael Kramer, Jack Willis, och Yang You från 2021 finner dock även konvergens globalt under de senaste 20 åren, men samtidigt visar resultat som redovisats i ett temanummer av tidskriften *Intereconomics* från 2019 om ekonomisk konvergens och divergens i EU att inte ens väldigt integrerade ekonomier med gemensamma institutioner alltid följer det förväntade mönstret.

Diskussionen ovan handlar om förändringen av (genomsnittliga) inkomstskillnader mellan länder. Om vi nu istället frågar oss vad som har hänt med *inkomstfördelningen inom respektive land* finns en viktig övergripande detalj att notera: när man rör sig mellan diskussioner om BNP-skillnader mellan länder och inkomstfördelning inom länder skiftar de mått som vanligen används på sätt som är viktiga att förstå. Även om man benämner det man redovisar för ”inkomster” och deras fördelning mellan länder, respektive inom länder, så är det oftast mycket olika ”inkomster” som avses. BNP-siffror (eller bruttonationalinkomsten, BNI) baserar sig på nationalräkenskaper och de metoder som ligger till grund för dessa. Inkomstfördelningslitteraturen däremot fokuserar oftast på så kallade disponibla inkomster på hushållsnivå. Självklart finns en koppling mellan dessa två mått. Någonstans mellan 50 och 70 procent av BNP faller i slutändan ut som individuella inkomster till hushållen (huvuddelen av pengarna som inte gör det stannar i företagssektorn för investeringar och för att kompensera för kapitalförslitning m. m.). Men innan inkomsterna blir ”disponibla inkomster” så betalar individer skatt och erhåller bidrag och transfereringar. Dessutom fördelas alla inkomster som tjänas i varje hushåll mellan alla hushållets medlemmar (inklusive

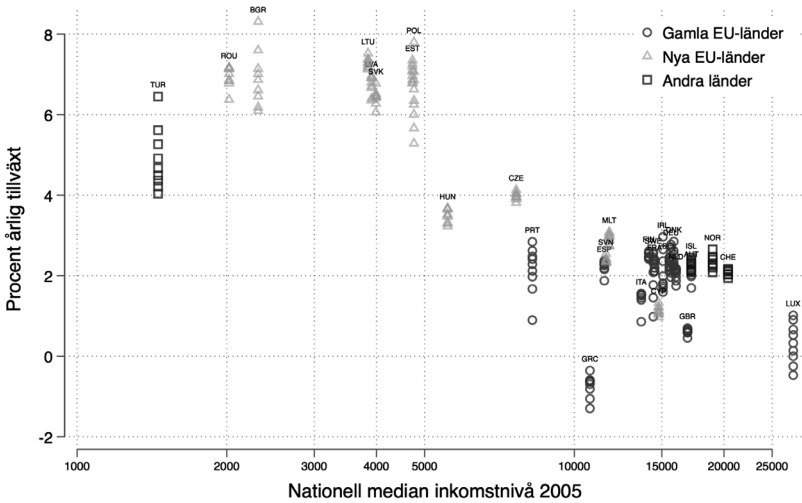
barnen) på sätt som försöker ta hänsyn till de stordriftsfördelar som finns med att vara flera personer i ett hushåll. Allt för att i slutändan komma fram till ett mått som kommer så nära individers slutliga konsumtionsmöjligheter som möjligt. Kort och gott finns många steg på vägen mellan BNP-siffror och de disponibla inkomster som vanligen ligger till grund för inkomstfördelingsanalyser inom länder.

Om vi nu med detta i åtanke betraktar en alternativ och utvidgad version av Figur 1 där vi utöver tillväxten i genomsnittliga inkomster – definierade som disponibla hushållsinkomster – också delar upp inkomstökningarna per decilgrupp så att vi kan se skillnaderna i utveckling inom respektive land, då får vi vad som visas i Figur 2. Det visuella intrycket blir förstas rorigt eftersom varje enskilt land nu har tio separata utvecklingar, en för varje decilgrupp, från den tiondelen av befolkningen med de lägsta inkomsterna till den tiondelen med de högsta inkomsterna. Men poängen här är inte att kunna se exakt vad som hänt med varje grupp utan att illustrera spridningen i utveckling inom respektive land jämfört med spridningen mellan länder. Framförallt vill vi få svar på frågan om skillnaderna inom varje land är så stora att bilden vi får när vi tittar på genomsnittet är missvisande när man tar i beaktande spridningen inom respektive land. Det korta svaret på den frågan är ”nej”. Förvisso finns det en betydande spridning inom varje land, i vissa länder i riktning mot större inkomstskillnader, i andra i riktning mot en jämnare fördelning (exakt hur ska vi återkomma till i nästa avsnitt). Samtidigt så är de procentuella tillväxttakterna i flertalet ”nya” medlemsländer betydligt högre i alla delar av fördelningen jämfört med tillväxten i de länder som var medlemmar före 2004.

I figurerna ovan visas decilgrupperna sorterade efter respektive lands medianvärde vid startpunkten 2005. Det är förstas lite missvisande för det ger intrycket av att även de grupper inom ett land som börjar på högre nivåer skulle ha startat vid landets mediannivå. Om man i stället sorterar decilgruppernas inkomstnivåer från lägst till högst och redovisar motsvarande utveckling som i figuren ovan får vi, för procentuella förändringar, figuren som följer på nästa sida.

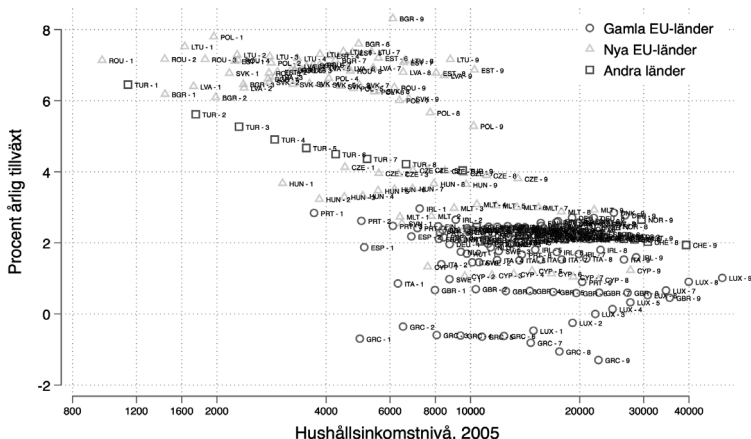
I Figur 3 är alla startvärden givna av inkomstnivån i början av perioden för respektive lands olika decilgrupper. Bilden från Figur 2

består. Även om de med relativt höga inkomster i länder som Polen, Tjeckien, Slovakien och de baltiska staterna flyttar högerut i relation till det egna landets median så gäller fortsatt att de med lägre disponibla inkomster i början av perioden i genomsnitt sett sina inkomster öka mer (i procent). Men resultatet drivs återigen helt av utvecklingen i de nya EU-länderna. Bland de EU-länder som varit medlemmar sedan innan 2004 syns ingen konvergens. Om något så har de grupper som har lägst inkomster bland dessa – decilgrupp 1 i Spanien, Grekland, Italien – haft betydligt sämre utveckling än snittet (och därmed halkat efter mer).



FIGUR 2: GENOMSNTLIG ÅRLIG TILLVÄXT AV DISPONIBLA HUSHÅLLSINKOMSTER FÖR OLIKA DECILGRUPPER 2005–2020 I RELATION TILL RESPEKTIVE LANDS NATIONELLA MEDIANNIVÅ I BÖRJAN AV PERIODEN, 2005 (FÖRFATTARENS UTRÄKNINGAR BASERADE PÅ PPP- OCH INFLATIONJUSTERADE SIFFROR FRÅN EUROSTAT).

Sammantaget illustrerar Figurerna 2 och 3 ett antal tendenser i utvecklingen av disponibla inkomster inom EU mellan den stora utvidgningen av unionen 2004 och tidigt 2020-tal. Det kända mönstret från genomsnittlig BNP-tillväxt går att se även i disponibla inkomster



FIGUR 3: GENOMSNITTLIG ÅRLIG TILLVÄXT AV DISPONIBLA HUSHÅLLSINKOMSTER FÖR OLIKA DECILGRUPPER 2005–2020 I RELATION TILL RESPEKTIVE DECILGRUPPS INKOMSTNIVÅ I BÖRJAN AV PERIODEN, 2005 (FÖRFATTARENS UTRÄKNINGAR BASERADE PÅ PPP- OCH INFLATIONSJUSTERADE SIFFROR FRÅN EUROSTAT).

för olika decilgrupper i respektive land. De grupper vars inkomster i början av 2000-talet var lägst har också upplevt den högsta inkomsttillväxten *förutsatt att de tillhör gruppen som kom med i EU 2004*. Det finns dock inget sådant mönster för de länder som var EU-medlemmar före 2004. Vidare ser det ut som om landets genomsnittliga tillväxt i de nya medlemsländerna varit viktigare än fördelningen inom respektive land. Exempelvis så har i princip alla grupper i Estland fått större inkomstökningar än de i Polen, som i sin tur fått högre inkomstökningar i alla decilgrupper jämfört med alla grupper i Slovakien och Tjeckien, och så vidare.

Det finns dock anledning att vara försiktig vid jämförelser mellan länder. Dessa jämförelser är förvisso gjorda i PPP-justerade reala termer men det betyder inte att de nödvändigtvis ger en rättvisande bild av utvecklingen länder emellan. Att bestämma hur man ska korrigera för skillnader i levnadskostnader är svårt redan inom länder. Kostnader för boende skiljer sig förstås åt men det gör också en rad andra kostnader man kan tänkas ha i vardagen. Denna typ av omde-

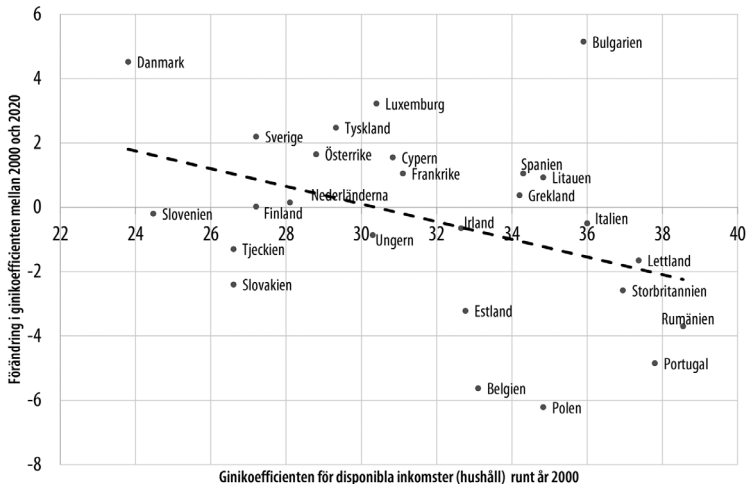
batterade jämförelser handlar om hur olika platser inom ett land ska bedömas vid en och samma tidpunkt. Jämförelserna i bilderna ovan förutsätter att man korrekt kan korrigera för långt fler aspekter såsom olika inflationstakter, olika växelkurser, och olika prisutveckling för hushållens varukorgar, och så vidare. Statistikproducenter och forskare försöker naturligtvis korrigera för allt för att skapa maximal jämförbarhet, men det är viktigt att påminna sig om svårigheterna i jämförelserna.

Ytterligare en viktig aspekt att komma ihåg när vi tolkar denna utveckling är att det som illustreras är inkomstutvecklingen för olika grupper. Implicit tänker de flesta på detta som ett mått som speglar individens "välfärd". Men den välfärd individer får från inkomster påverkas sannolikt också av deras relativa inkomstutveckling. För att kunna bedöma välfärdsutvecklingen måste vi ta hänsyn till en kombination av absoluta och relativa förändringar både i relation till andra länder men också inom det egna landet.

## Inkomstfördelning och fattigdom inom länder i EU

I det föregående avsnittet har vi studerat vad som hänt i termer av *inkomstförändringar*, både i genomsnitt mellan länder och för olika inkomstgrupper inom länder. Denna utveckling ger en detaljerad bild av utvecklingen under perioden 2005–2020. Samtidigt saknas vissa viktiga dimensioner. Mest uppenbart säger inte *förändringar* något om vilken *nivå* av inkomstjämlighet som råder i ett land. I det här avsnittet redogör jag kort för förändringen i relation till vilka nivåer som rådde i början av perioden. Som vi ska se kommer den bild som då framträder visa ytterligare en typ av konvergens inom EU under de senaste decennierna, nämligen konvergens i inkomstskillnadsnivåer och fattigdomsnivåer. Låt oss börja med att se till utvecklingen av ginikoefficienten såsom den visas i Figur 4. Ginikoefficienten är ett sammanfattande mått på inkomstskillnader. Koefficienten kan anta värden mellan noll och ett (eller noll och 100 procent som i figurerna nedan), där noll motsvarar en helt jämn fördelning där allas inkomster

är lika, medan 100 betyder att en person har alla inkomster. Ginikoefficienten för disponibla inkomster inom EU sträcker sig för år 2020 mellan runt 25 (i Tjeckien och Slovakien, som också har den jämnaste fördelningen globalt sett) och 35 (i till exempel Italien och Spanien). Undantaget är Bulgarien som ligger runt 40. Globalt sett ligger dock flera sydamerikanska och afrikanska länder runt 50, medan USA och Kina ligger runt 40. Figur 4 visar förändringen i ginikoefficienten från början av 2000-talet till runt 2020. I länder över noll-linjen har inkomstskillnaderna ökat, i länder under noll-linjen har de istället minskat. Som indikeras av regressionslinjen i diagrammet har den genomsnittliga utvecklingen varit sådan att länder som började med en jämnare inkomstfördelningsnivå (lägre ginikoefficient) har ökat, medan det motsatta gäller länder som började med relativt ojämnare inkomstfördelningsnivåer. Resultatet är att inkomstskillnadsnivåerna närmade sig varandra bland EU:s länder.

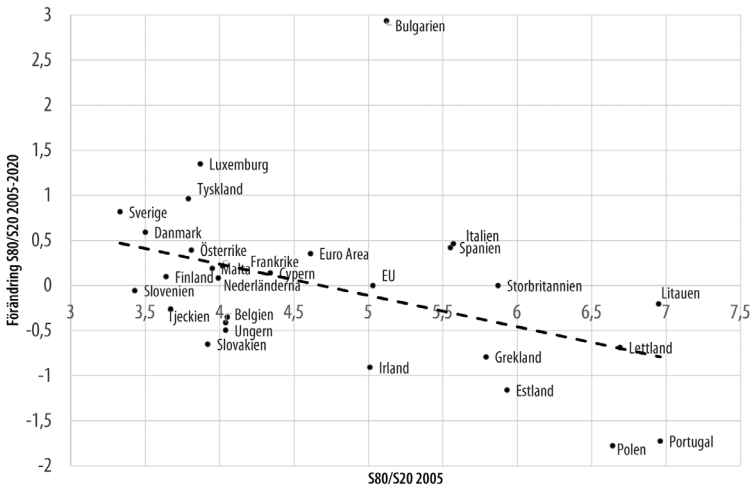


FIGUR 4: FÖRÄNDRING I GINIKOEFFICIENTEN FÖR DISPONIBEL INKOMST I RELATION TILL DESS NIVÅ RUNT 2000 (FÖRFATTARENS UTRÄKNINGAR BASERADE PÅ DATA FRÅN VÄRLDSBANKEN).

Trots ginikoefficientens popularitet finns det ett antal problem med den. Ett av de främsta problemen är att måttet inte är särskilt intuitivt.



tivt. Det är helt enkelt svårt att förstå vad en ginikoefficient på 0,3 betyder, eller en förändring från 0,25 till 0,3. Ett annat mått som är mer lättolkat, och som också är ett av huvudmåttan bland de så kallade Laeken-indikatorerna för att utvärdera social sammanhållning inom EU, är kvoten mellan inkomster som går till den femtedel av befolkningen med de högsta inkomsterna och den femtedel med de lägsta inkomsterna. Om den kvoten är 5 så betyder det att snittet hos de 20 procent av befolkningen som har högst inkomster är fem gånger så högt som snittet bland de 20 procent av befolkningen som har lägst inkomster. Figur 5 visar motsvarande bild som Figur 4 men för denna kvot istället.



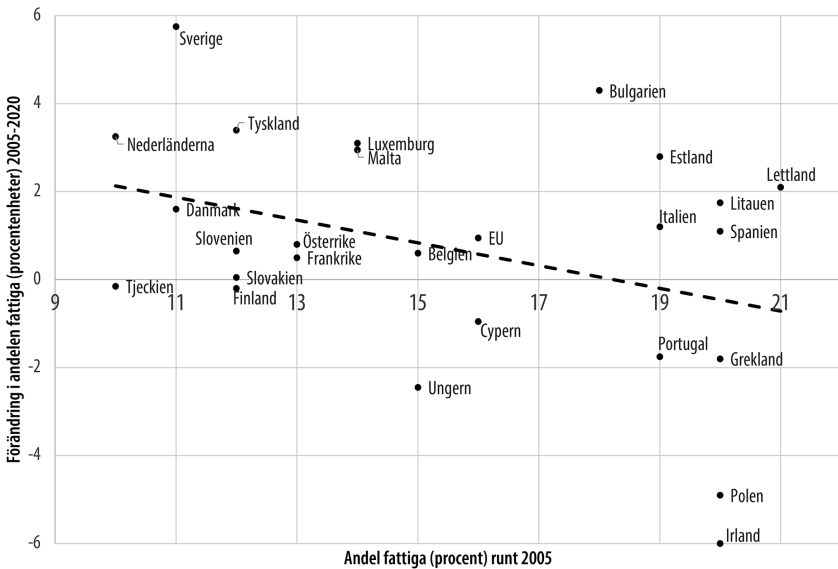
FIGUR 5: FÖRÄNDRING I S80/S20 FÖR DISPONIBEL INKOMST I RELATION TILL DESS NIVÅ RUNT 2005 (FÖRFATTARENS UTRÄKNINGAR BASERADE PÅ DATA FRÅN EUROSTAT).

Bilden är densamma som den för ginikoefficienten. I länder som för cirka 15 år sedan hade relativt låga värden har kvoten ökat. I länder som då hade höga värden har kvoten istället minskat. Resultatet är att kvoterna inom respektive land i EU närmast sig varandra. Länderna har således blivit mer lika varandra i termer av inkomstskillnader. På samma sätt kan vi titta på förändringarna i fattigdom över mot-

svarande period. Figur 6 visar en liknande bild som i figurerna 4 och 5 fast nu istället som förändringen i andelen i befolkningen som har inkomster under 60 procent av medianinkomsten (EU:s mått på att man riskerar fattigdom – ”at risk of poverty”, AROP).

Även här är den genomsnittliga utvecklingen sådan att fattigdomen ökat mest i länder där nivåerna var lägre för 15 år sedan.

Det finns två viktiga detaljer att notera i figurerna 4–6. Det första är att i relation till de tidigare konvergensbilderna (1–3) är inte resultaten drivna av de nya medlemsländerna. Bland de nya medlemsländerna 2004 återfinns både länder med hög inkomstjämlighet, som i vissa fall (mest slående i Bulgarien) ökat, liksom länder med relativt låg inkomstjämlighet (Tjeckien, Slovakien och Slovenien) och där inkomstskillnaderna dessutom inte ökat. Det andra är att utvecklingen för dessa mått kan gå i olika riktning. Inkomstskillnaderna



FIGUR 6: FÖRÄNDRING I ANDEL FATTIGA (AROP) I RELATION TILL DESS NIVÅ RUNT 2005 (FÖRFATTARENS UTRÄKNINGAR BASERADE PÅ DATA FRÅN EUROSTAT).

(både mätt som ginikoefficienten och  $s80/A20$ ) har blivit mindre samtidigt som andelen fattiga ökat i t. ex. alla de baltiska länderna.

Den övergripande slutsatsen är dock att nivåerna av inkomstskillnader såväl som fattigdomsmått blivit mer lika mellan EU:s länder. Detta stämmer bra med en rad teorier om konvergens mellan integrerade ekonomier. Resultatet är dock inte unikt för EU. Även på global nivå kan motsvarande utveckling ses. Som visats av bland andra Världsbanksekonomerna Christopher Lakner och Branko Milanovic i en artikel från 2016 har inkomstskillnader sedan 1990-talet i snitt ökat mest i länder och regioner där de initialt var lägst (många västländer, samt länder som Ryssland, Kina och Indien), medan de i snitt minskat där de initialt var som högst (tydligast i stora delar av Afrika och Latinamerika).

## Utvecklingen i EU jämfört med USA

Som nämnts ovan finns traditionellt en klyfta mellan aggregerade nationalräkenskapsbaserade data, som genomsnittliga inkomster mellan länder (eller mellan regioner), och fördelningen av individuella disponibla inkomster på hushållsnivå inom länder (eller regioner). Dessa är olika inte bara i att de förstnämnda ser till den genomsnittliga utvecklingen mellan områden, medan den andra fokuserar på fördelningen inom respektive område, utan också i att inkomstbegreppen är mycket olika. Siffror som BNP/capita är ”bruttosiffror” på nationell nivå medan inkomstfördelningsbegreppen (som disponibel inkomst) oftast strävar efter att komma så nära det belopp som individer faktiskt förfogar över. För att få en känsla för hur olika dessa inkomster faktiskt är så kan det noteras att BNP/capita i Sverige 2020 är runt 500 000 kronor, medan disponibel inkomst per person är ungefär 230 000 kronor. Det betyder i sin tur att stora summor, i storleksordningen hälften av ett lands BNP, inte kommer med i den vanliga inkomstfördelningsstatistiken. Inom ramen för ett nytt initiativ som letts av bland andra Facundo Alvaredo, Thomas Blanchet, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez och Gabriel Zucman har metoder utvecklats för att fördela BNP mellan individer och

hushåll på ett sätt som följer de riktlinjer som finns för upprättandet av nationalräkenskaper. ”Distributional National Accounts” (DINA) kan, som de skriver, ”ses som en fördelningsbaserad utvidgning av de redan existerande Nationalräkenskaperna” (WID World Report, författarens översättning).

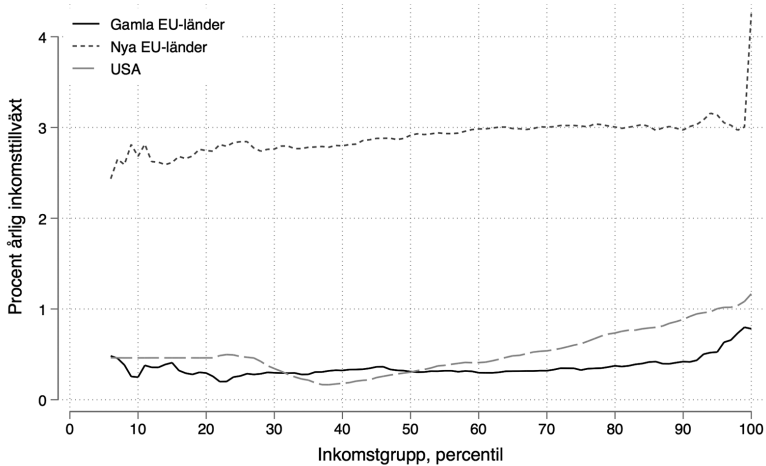
Data baserat på dessa metoder finns tillgängliga på *World Inequality Database* (WID) och med hjälp av dessa kan vi studera inkomstutvecklingen för hela fördelningen för flertalet europeiska länder över tid. Det betyder i sin tur att vi både kan studera inkomstfördelningen inom länder och för EU som helhet. Då vi för varje land har uppgifter om inkomstnivån för varje percentil (alltså varje hundraedel i fördelningen) och dess förändringar över tid, kan vi sortera dessa från lägst till högst för att skapa en ny fördelning över vilken kombination av länder som helst. Sorterar vi till exempel alla EU-länders inkomstpercentiler från lägst till högst (och viktar dem enligt respektive lands befolkning) så kan vi skapa en fördelning av inkomstnivåerna i EU som om EU var ett land. Om vi sedan jämför inkomstnivåerna vid varje percentil ett visst år med nivåerna vid en senare tidpunkt så kan vi få en bild av hur stor inkomstillväxten varit i fördelningens alla delar mellan dessa två tidpunkter. Figur 7 illustrerar en sådan så kallad ”tillväxtincidenskurva” för EU som helhet jämfört med utvecklingen i USA mellan 2000 och 2019 (till EU räknas alla länder som var EU-länder 2019).

Utvecklingen i EU är påtagligt annorlunda jämfört med USA. Den amerikanska utvecklingen kännetecknas generellt sett av högre inkomstillväxt ju högre upp i fördelningen man kommer. För EU som helhet gäller det omvända. De högsta inkomstökningarna finns i den nedre delen av fördelningen för att sedan falla. Den lägsta inkomstillväxten återfinns i EU i den översta femtedelen av fördelningen förutom för dem i den yttersta toppen där utvecklingen varit betydligt bättre.

Men återigen visar det sig att mycket drivs av de nya medlemsländerna. Delar vi upp utvecklingen mellan nya och gamla EU-länder så ser vi i Figur 8 att utvecklingen i det ”gamla” EU är betydligt mer i linje med vad vi ser i USA, men framförallt syns vilken nivåskillnad det varit i tillväxttakter i de nya medlemsländerna. Utvecklingen är



FIGUR 7: FÖRDELNING AV EKONOMISK TILLVÄXT I EU OCH I USA ÖVER INKOMSTGRUPPER FÖR PERIODEN 2000-2019 (FÖRFATTARENS UTRÄKNINGAR BASERADE PÅ DATA FRÅN WID).



FIGUR 8: FÖRDELNING AV EKONOMISK TILLVÄXT I EU-MEDLEMSLÄNDER FÖRE 2004, EU-MEDLEMSLÄNDER EFTER 2004, OCH I USA ÖVER INKOMSTGRUPPER FÖR PERIODEN 2000-2019 (FÖRFATTARENS UTRÄKNINGAR BASERADE PÅ DATA FRÅN WID).

inte helt överraskande i ljuset av det tidigare avsnittet om inkomstkonvergens inom EU men inte desto mindre ger det en tydlig bild av att skillnaderna i utveckling inom EU varit större än mellan ”gamla” EU och USA. Denna utveckling har dock varit sådan att den bidragit till minskade inkomstskillnader inom EU.

## Framtida indikatorer och målsättningar för social sammanhållning inom EU

Att främja ekonomisk och social sammanhållning har varit en central målsättning i det europeiska samarbetsprojektet sedan starten. Det är dock bara sedan Europeiska rådet i Laeken i december 2001 antog de ”sociala indikatorerna” som det funnits en uppsättning explicita, gemensamt överenskomna kvantitativa mått som gör det möjligt att följa hur respektive land lyckas uppfylla målsättningarna för att stärka social sammanhållning. Nyckelmått bland dessa handlar om inkomstfördelningens utveckling med ett särskilt fokus på de grupper som ligger längst ner i fördelningen.

Som visats i detta kapitel kännetecknas utvecklingen på dessa punkter av en blandad utveckling både mellan länder och inom länder. Den övergripande makroekonomiska utvecklingen kännetecknas av konvergens i inkomstnivåer. Detta resultat drivs dock i hög utsträckning av betydligt snabbare ekonomisk utveckling i de länder som anslutit sig till unionen 2004 och senare. Denna utveckling har också översatts till större inkomstökningar i termer av disponibla hushållsinkomster för alla delar av inkomstfördelningen i dessa länder. I många fall har dessutom inkomstskillnaderna minskat (dock inte överallt, Bulgarien har gått i motsatt riktning och andelen relativt fattiga har ökat även i de baltiska länderna). Trots utvecklingen kan man notera att andelen med så låga inkomster att de riskerar fattigdom (enligt definitionen att leva på under 60 procent av medianinkomsten) är fortsatt hög i flera östeuropeiska länder, och i flera av dessa är inkomstskillnaderna fortsatt på höga nivåer jämfört med andra EU-länder. Bland EU:s tidigare medlemsländer är utvecklingen en annan. Här har inkomsterna för de med lägst inkomster i början

av 2000-talet vuxit långsammare, i vissa fall till och med krympt, samtidigt som fattigdomen, liksom inkomstskillnaderna, har ökat. Konkret är det svårt att se annat än att länder som Grekland, Italien och Spanien utvecklats i fel riktning när man ser till ekonomisk utveckling och social inkludering.

Så hur ska vi se på utvecklingen inom EU som helhet? Som poängterats ovan kan man förstås mäta utvecklingen inom EU som om EU vore ett gemensamt land. Att på ett systematiskt sätt skapa den typen av mått framstår som önskvärt och skulle fördjupa diskussionen och vår kunskap om vad vi egentligen menar när vi önskar ställa upp konkreta målsättningar för social sammanhållning. Att endast sätta upp målsättningar kring mått där EU behandlas som en enhet är dock mindre lämpligt. I början av 2020-talet är till exempel nivåskillnaderna sådana att de disponibla inkomsterna hos stora delar av befolkningen i vissa länder skulle ligga under 60 procent av EU-medianen och de skulle följaktligen definieras som fattiga, medan andra länder helt skulle upphöra att ha några fattiga invånare. Länder med mindre befolkningar skulle dessutom väga mycket lätt i sin påverkan på de gemensamma måtten och mycket av utvecklingen skulle helt enkelt bestämmas av de folkrika ländernas utveckling. Gemensamma målsättningar om förbättringar utifrån varje lands utgångspunkt, kompletterat med uppföljning av vad som händer i EU som helhet, framstår fortsatt som ett bättre alternativ.

Det finns anledning att fundera på att bredda de mått som används för att utvärdera individens ekonomiska välfärd i respektive land och i EU som helhet. Utöver de mått på inkomstfördelning som berörts här innehåller de sociala indikatorerna även arbetsmarknadsutfall, utbildning och hälsoindikatorer, vilka förstås är viktiga för individuell välfärd. Utvärderingar av framsteg eller måluppfyllelse baserat på att inkludera många dimensioner kan mycket väl komma till slutsatser som är olika de som speglats i detta kapitel som fokuserat på inkomstskillnader och fattigdomsmått. Men det finns också anledning att beakta åtminstone två ytterligare dimensioner om vi vill utvärdera fördelningen av materiell välfärd. För det *första* vill vi veta vilka offentliga tjänster invånare har tillgång till och på vilka villkor. Dessa har potentiellt stor inverkan, speciellt på ekonomiskt utsatta

grupper och påverkar också personer olika över livscykelns och är viktiga komplement till de inkomster en person själv förfogar över (alltså deras disponibla inkomster). I sitt bidrag till *Nordic Economic Policy Review* 2018 visar forskarna Rolf Aaberge, Audun Langøren och Petter Lindgren att detta kan spela mycket stor roll för vissa grupper men de visar också att i genomsnitt påverkas mått som ginikoefficienten på ett förvånansvärt likartat sätt mellan europeiska länder.

För det *andra* skulle vi vilja veta hur individers nettoförmögenhetssituation ser ut (helst inklusive pensionsrättigheter). De flesta ekonomer är bekanta med att en individs ”inkomst”, korrekt definierad, är ”möjligheterna till konsumtion utan att påverka sin nettoförmögenhet”. Detta till trots mäter vi i de flesta sammanhang årliga inkomstflöden i form av disponibla inkomster. Detta missar både det faktum att delar av skatter och sociala avgifter går till sparande och försäkringar som på olika sätt kan komplettera de egna inkomsterna, men också att individer potentiellt kan ha stora (eller små, eller inga) egna förmögenheter som också kan tjäna som försäkring i händelse av låga disponibla inkomster. Tillgång till offentliga tjänster och egna tillgångar kan båda ses som viktiga komplement till disponibla inkomster i utvärderandet av individuell välfärd. En person kan vara fattig i bemärkelsen att den disponibla inkomsten till exempel inte räcker till sjukvård eller utbildning. Denna situation kan ändras genom att höja den disponibla inkomsten, till exempel genom transfereringar. Men det kan också vara så att personen inte behöver lika stor disponibel inkomst för att fylla behovet då det tillhandahålls offentligt, eller så har personen besparingar som kan täcka dessa kostnader. Poängen är att dessa aspekter är viktiga komplement till disponibla inkomster och deras fördelning som är nödvändiga att känna till för att kunna ge en mer komplett bild av fördelningen av ekonomiska resurser inom EU.



## Behöver EU bli en federation för att nå sina mål om social sammanhållning?

Vad visar då resultaten ovan i relation till diskussionen om federalism eller flexibel integration? En första övergripande poäng är att även under den grad av integration som finns i början av 2020-talet tycks flera av indikatorerna för social inkludering konvergera. EU:s länder har i termer av inkomstjämlighet och fattigdomstal blivit mer lika varandra. För vissa länder har utvecklingen betytt att inkomstskillnaderna och andelen fattiga ökat, för andra länder att dessa tal minskat. Som helhet betraktat har dock skillnaderna minskat och de enskilda länderna har blivit mer lika varandra i termer av de indikatorer som används. Detta har skett helt utan koordinerad, EU-gemensam, politik om hur man ska nå dessa mål. Den stora frågan vad gäller denna utveckling handlar dock om hur mycket av denna utveckling som styrs av allmänna teknologi- och globaliseringsfaktorer, och hur mycket som avgörs av enskilda länders politiska beslut, och hur mycket som kan sägas vara en konsekvens av Europasamarbetet. Som utförligt diskuteras i en översikt om långsiktig inkomst- och förmögenhetsfördelning skriven 2015 av Daniel Waldenström och mig finns en vattendelare i forskningen mellan de som ser gemensamma globala trender i fördelningsutvecklingen som gör att enskilda länder i slutändan bara påverkar skeenden på marginalen, och andra som istället menar att institutionella ramverk (inom länder eller inom EU) har avgörande betydelse för vilka målsättningar som nås. Ett problem i denna diskussion är att dessa förklaringsmodeller sannolikt inte kan separeras. Politikens möjligheter att förändra utfall påverkas i sig av teknologi- och globaliseringseffekter och vice versa. Att politiken och den institutionella kontexten spelar stor roll råder det dock ingen tvekan om.

En andra övergripande poäng är att det inte generellt går att hävda att EU som helhet är för ekonomiskt ojämnt för att kunna bilda en federation. I alla fall inte om man jämför inkomstskillnaderna inom EU med skillnaderna inom USA. Inkomstskillnaderna är mindre i EU än i USA och ökningarna av inkomstskillnader de senaste årtiondena har varit större i USA än i EU som helhet

En tredje övergripande slutsats som kan dras är att de sociala

indikatorerna som följs för att bedöma framsteg i att nå uppsatta målsättningar kan se mycket olika ut, och även utvecklas i olika riktningar, beroende på vilken nivå som utvärderas. Diskussioner om vilken nivå som är den rätta för att fatta beslut som påverkar inkomstfördelning är förstås viktiga, men lika viktigt är det att ha klart för sig på vilken nivå man vill utvärdera utfallen. Även dessa diskussioner är ömsesidigt beroende av varandra.

## Källor och litteratur

Det finns förstås en enorm litteratur kring frågor om ekonomisk ojämlikhet och dess många dimensioner. Den som vill ha en översikt av utvecklingen och dess många dimensioner med fokus på utvecklingen i Europa de senaste årtiondena kan med fördel konsultera två samlingsvolymerna med såväl tematiska som landspecifika uppsatser: *Changing Inequalities in Rich Countries: Analytical and Comparative Perspectives* av Wiemer Salverda *et al*, respektive *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries: Thirty Countries' Experiences* av Brian Nolan *et al*, båda utgivna 2014 (Oxford: Oxford University Press). Vad gäller kopplingarna mellan EU:s sociala mål och olika mått på inkomstojämlikhet och fattigdom har dessa diskuterats i uppsatsen *Poverty, Statistics and Progress in Europe* från 1995 av Anthony B. Atkinson som tog upp många punkter som Europeiska rådet i Laeken 2001 senare tog fasta på i utarbetandet av de ”sociala indikatorerna”. En utmärkt översikt av resonemang och avvägningar kring utarbetandet av de sociala indikatorerna finns i *Social Indicators: The EU and Social Inclusion* från 2002 författad av Anthony B. Atkinson, Bea Cantillon, Eric Marlier och Brian Nolan (Oxford: Oxford University Press).

Ekonomipristagaren Amartya Sens text som nämns ovan är ”Social Commitment and Democracy: The Demands of Equity and Financial Conservatism” från 1996 och är ett kapitel i boken *Living as Equals* av Paul Barker (red.), (Oxford: Oxford University Press).

Min och Daniel Waldenströms text som nämns i kapitlet heter ”Long-run trends in the distribution of income and wealth” och finns i boken *Handbook of Income Distribution, Volume II* av Anthony B

Atkinson och François Bourguignon (red.), (Elsevier Science, North Holland, 2015)

Ett temanummer av tidskriften *Intereconomics* med titeln ”Economic convergence or divergence in the EU?” (Volym 54:1, 2019) går igenom vad som hänt med genomsnittliga inkomstskillnader mellan länder. Andrea Brandolinis artikel ”Measurement of Income Distribution in Supranational Entities: The Case of the European Union” från 2006 (LIS Working Paper Nr 452) diskuterar hur man kan analysera inkomstskillnader och fattigdom i EU under antaganden att EU var en nation. Liknande analyser och jämförelser med USA har också gjorts närmare i tiden av Stefano Filauro, ekonom vid Europeiska kommissionen, i artikeln ”Unequal unions? A comparative decomposition of income inequality in the European Union and United States” (*Journal of European Social Policy* 29:4, 2019).

Artikeln av forskarna Rolf Aaberge, Audun Langøren och Petter Lindgren heter ”Accounting for Public In-Kind Transfers in Comparisons of Income Inequality between the Nordic Countries” (*Nordic Economic Policy Review*, 2018).

Analyser av utvecklingen av inkomstskillnader i hela Europa i relation till USA, baserade på WID data (<https://wid.world>) har också gjorts av Thomas Blanchet, Lucas Chancel och Amory Gethin i artikeln ”Why Is Europe More Equal Than the United States?” från 2020. De sammanfattar också en rad detaljer i utvecklingen i ett inlägg på Voxeu (22 april, 2019, <https://voxeu.org/article/forty-years-inequality-europe>).



# Presentation av författare och redaktörer

FREDRIK N G ANDERSSON är docent i nationalekonomi vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Hans forskningsintressen inkluderar ekonomisk politik, kriser och hållbar utveckling. Fredrik har bland annat studerat hur ekonomiska kriser påverkar den ekonomiska politiken och de stabiliseringspolitiska ramverken. Under senare år har han även forskat kring klimatomställningen och dess inverkan på den ekonomiska utvecklingen. Forskningen ligger i gränslandet mellan nationalekonomi och ekonomisk historia och är publicerad i tidskrifter som *The Journal of Economic History*, *European Review of Economic History*, *Explorations in Economic History* och *World Development*. I 2019 års utgåva av *Europaperspektiv* deltog han med ett kapitel om euron och dess framtid. Fredrik är även aktiv i den allmänna debatten om finans- och penningpolitikens utformning. Han har varit rådgivare åt lokala, regionala och nationella myndigheter om frågor rörande ekonomisk politik, klimat och långsiktig hållbarhet.

KRISTER ANDERSSON är ordförande i BusinessEuropes skattegrupp, vice ordförande i arbetsgivargruppen, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén (EESK) och senior rådgivare ICC Sweden. Han är docent i nationalekonomi vid Lunds universitet och han var medlem av International Fiscal Associations (IFA:s) vetenskapliga kommitté 2013–2019. Han har sedan 2013 varit ledamot i EU-kommissionens samarbetsorgan Platform for Tax Good Governance. Krister Andersson har arbetat på IMF i Washington D.C. och han var chefekonom på Riksbanken 1991–1996. Han var expert åt EU-kommissionen vid

utarbetandet av den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen och han har varit expert i ett antal offentliga utredningar i Sverige. Han ledde skatteavdelningen på Svenskt Näringsliv och var näringslivets skattesakkunnige mellan 1999 och 2016.

ANTONINA BAKARDJIEVA ENGELBREKT är professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet och tidigare innehavare av Torsten och Ragnar Söderbergs professur i rättsvetenskap (2015–2018). Hon är ordförande i Svenska nätverket för europarättsforskning och medlem i Europaperspektivs redaktion sedan 2011. Hennes forskning är inriktad på europeiserings- och globaliseringsprocesser och deras inflytande på nationell rätt och institutioner, huvudsakligen inom områdena marknads-, konsument- och immaterialrätt. Ett flertal av hennes publikationer behandlar EU:s östutvidgning och dess betydelse för reformprocesser i EU:s nya medlemsstater. Antonina har varit Fernand Braudel Senior Fellow vid EUI Florens 2017/2018, Hauser Global Research Fellow vid NYU Law School 2010 och gästprofessor vid bl.a. Chicago Kent College of Law och Keio University, Tokyo. Bland hennes publikationer kan nämnas böckerna *Rule of Law in the EU 30 Years After the Fall of the Berlin Wall* (Hart Publishing, 2021, medredaktörer Andreas Moberg och Joakim Nergelius) och *The Future of Europe: Political and Legal Integration Beyond Brexit* (Hart Publishing, 2019, medredaktör Xavier Grousot); bokkapitlet ”Globalisation and Law: A Call for a Twofold Comparative Institutional Approach” i Neil Komesar (red.) *Understanding Global Governance* (EUI Cadmus, 2014), samt ledarartikeln ”20 Years Swedish Legal Integration in the EU: A Two-way Street” (*Europarättslig tidskrift* 4, 2015).

MALENA BRITZ är docent i statsvetenskap och prorektor vid Försvarshögskolan. Hon har forskat om såväl militära som civila aspekter av europeisk, nordisk och svensk försvars- och säkerhetspolitik och publicerat artiklar, bokkapitel och varit redaktör för en samlingsvolym. Hennes senaste artikel ”Amerikansk strategisk återhållsamhet och europeisk strategisk respons – tre typer av strategisk respons mot bakgrund av brexit” i *Internasjonal Politikk*, 2021, är samförfattad

med professor Ronnie Hjorth. Kapitlet ”Svensk-finskt försvarspolitiskt samarbete” i *Partiernas vägsål: ett nytt politiskt landskap i Sverige och Finland*, Olof Ehrenkrona (red.), 2020, behandlar det fördjupade försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland. Ett tidigare forskningsprojekt jämförde strategisk kultur i olika europeiska länder och resulterade i den redigerade volymen *European Participation in International Operations: The Role of Strategic Culture* (Palgrave, 2016).

JÖRGEN HETTNE är professor i handelsrätt, docent i EU-rätt samt prefekt vid Institutionen för handelsrätt på Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Han är också föreståndare för Centrum för Europaforskning vid Lunds universitet (CFE) och senior rådgivare vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). Hettne disputerade år 2008 med en avhandling om EU:s allmänna rättsprinciper. Hans forskning är främst inriktad på EU-rättsliga metodfrågor och EU:s konstitutionella utveckling samt EU:s inre marknad (inbegripet EU:s konkurrenspolitik), i synnerhet statliga monopol, offentlig upphandling och statligt stöd. Hettne har utsetts av regeringen att leda tre statliga utredningar som har resulterat i offentliga publikationer: *Sverige, EU och den inre marknaden* (SOU 2009:71), *Utländsk näringsverksamhet i Sverige* (SOU 2010:46) och *Privat införsel av alkoholdrycker: tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik* (SOU 2014:58). Han har också tjänstgjort som forskare och chef vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) samt arbetat som rättssekreterare och kabinettschef vid EU:s tribunal. Hettne har en omfattande vetenskaplig produktion inom det EU-rättsliga fältet. Han är bland annat författare till böckerna *Introduktion till EU-rätten* (Studentlitteratur, 2014), som han skrivit tillsammans med professor Carl Fredrik Bergström vid Uppsala universitet och huvudförfattare och redaktör för boken *EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning* (Norstedts juridik, 2011).

LARS JONUNG är professor emeritus vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Hans forskning har främst handlat om penning- och finanspolitik. Han har publicerat flera böcker om ekonomisk politik och många vetenskapliga och populärvetenskapliga artik-

lar. Han var ordförande för Finanspolitiska rådet 2012–13. Han var forskningsrådgivare under 2000–10 vid DG ECFIN, ett generaldirektorat inom EU-kommissionen i Bryssel, där han arbetade med frågor rörande stabiliseringspolitiken inom EU. Han var tidigare professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Han var ekonomisk rådgivare till statsminister Carl Bildt 1992–94. I 2011 års utgåva av Europaperspektiv deltog han med ett kapitel om den statsfinansiella krisen i EU med Michael Bergman. Han har deltagit i den svenska ekonomisk-politiska debatten sedan 1970-talet, bland annat som kolumnist i *Dagens Nyheter* under åren 2002–2011. Han tog sin doktorsexamen vid University of California, Los Angeles, (UCLA) 1975.

CHRISTER KARLSSON är professor i statskunskap vid Uppsala universitet. Han disputerade 2001 på avhandlingen *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Hans forskning har kretsat kring författningspolitik, internationell klimatpolitik och politisk opposition, ofta med Europeiska unionen som studieobjekt. För närvarande leder han tillsammans med Thomas Persson och Moa Mårtensson forskningsprojektet ”The Paradox of Political Opposition in Multilevel Europe” finansierat av Vetenskapsrådet. Hans senaste publikationer i anslutning till den pågående forskningen är: ”The Influence of Eurosceptic Challenger Parties on Mainstream Party Behaviour: Is Oppositional Behaviour Contagious?” (kommande i *Party Politics*, tillsammans med Thomas Persson och Moa Mårtensson), samt ”Comparing oppositional behaviour in European Union affairs: empirical evidence from European affairs committees in six member states”, tillsammans med Thomas Persson (kommande i *West European Politics*, 45: 2).

ANNA MICHALSKI är docent på statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet, associerad seniorforskare vid Utrikespolitiska institutet och gästforskare vid Hong Kong University. Hon har varit verksam vid Fudan universitet i Shanghai, statsvetenskapliga institutionen vid Auckland University, samt vid forskningsinstitutet Chatham House i London, CER I 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 "Conceptualizing European security cooperation: Competing international political orders and domestic factors" (*European Journal of International Relations*, 22:4, 2016, med Ludvig Norman), "Europeanization of national foreign policy: The case of Denmark's and Sweden's relations to China" (*Journal of Common Market Studies*, 51:5, 2013), "Role Dynamics in a Structured Relationship: The EU-China Strategic Partnership" (*Journal of Common Market Studies*, 55:3, 2017, med Zhongqi Pan) samt *Unlikely Partners? China, the European Union and the Forging of a Strategic Partnership* (Palgrave Macmillan, 2017, med Zhongqi Pan), "Conditions for socialization in international organizations: Comparing committees of national representatives in the EU and NATO" (*Journal of International Relations and Development*, 2020, med August Danielson), "Resistant to Change? The EU as a Normative Power and its Troubled Relations with Russia and China" (*Foreign Policy Analysis*, 15(1), 2019, med Niklas Nilsson), och "Overcoming Dissent: Socialization in the EU's Political and Security Committee in a Context of Crisis" (*Journal of Common Market Studies*, 2020, med August Danielson).

MOA MÅRTENSSON är forskare i statskunskap vid Uppsala universitet och var tidigare koordinator för Svenska nätverket för Europaforskning i statsvetenskap. Hon disputerade 2016 på avhandlingen *Political representation in the European Union: A multi-channel approach*. Hennes pågående forskning om EU rör dels den politiska oppositionens utvecklingsmönster på nationell och europeisk nivå, och dels sambandet mellan välfärdsstatens utformning och medborgerliga attityder till den fria rörligheten. Bland hennes senaste publikationer finns artiklarna, "The influence of Eurosceptic challenger parties on mainstream party behaviour: Is oppositional behaviour contagious?" (kommande i *Party Politics*, tillsammans med Thomas Persson och Christer Karlsson) och "Shielding free movement? Reciprocity in welfare institutions and opposition to EU labour immigration" (kommande i *Journal of European Public Policy*, tillsammans med Marcus Österman, Joakim Palme och Martin Ruhs).

LARS OXELHEIM är professor vid Handelshögskolan vid universitetet i Agder, Kristiansand och vid Lunds universitet. Han är dessutom knuten till Institutet för Näringslivsforskning (IFN) i Stockholm och till Fudan University i Shanghai. Oxelheim grundade 1997 Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen och har sedan dess också varit redaktör för Europaperspektiv. Inom området integrationsforskning har han publicerat ett antal böcker på internationella förlag varav de senaste är *EU/Asia and the Re-Polarization of the Global Economic Arena* (World Scientific Publishing, 2012); *Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency* (Oxford University Press, 2015, medredaktör Jens Forssbaeck); *The EU's Role in Fighting Global Imbalances* (Edward Elgar, 2015, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Moa Mårtensson och Thomas Persson); *Bridging the Prosperity Gap in the EU* (Edward Elgar, 2018, medredaktörer Ulf Bernitz, Moa Mårtensson och Thomas Persson); *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) samt *The European Union and the Technology Shift*, (Palgrave Macmillan, 2021, medredaktörer Antonina Bakardjieva Engelbrekt, Karin Leijon och Anna Michalski). Bland hans senaste artiklar kan nämnas ”The Institutional Determinants of Private Equity Involvement in Business Groups” (*Journal of World Business* 53:2, 2018 med Bruce Hearn och Trond Randøy); ”Stranger on the Board: The Impact of Board Internationalization on Earnings Management of Nordic Firms” (*International Business Review* 28:1, 2019 med Reggy Hooghiemstra, Niels Hermes och Trond Randøy) samt ”Optimal vs Satisfactory Transparency: The Impact of Global Macroeconomic

Fluctuations on Corporate Competitiveness” (*International Business Review* 28:1, 2019).

THOMAS PERSSON är docent i statskunskap vid Uppsala universitet och tidigare ordförande för Svenska nätverket för Europaforskning i statsvetenskap. Hans forskningsintressen rör bland annat europeisk integration, demokrati, parlamentarism och politisk opposition i EU. I sina nuvarande forskningsprojekt studerar han ”Den politiska oppositionens paradox i Europa” (tillsammans med Christer Karlsson och Moa Mårtensson; finansierat av Vetenskapsrådet), och ”Det öppna samhället och dess utmaningar” (tillsammans med Sten Widmalm; finansierat av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Bland hans senaste publikationer i anslutning till den pågående Europaforskningen kan nämnas: ”Comparing oppositional behaviour in European Union affairs: empirical evidence from European affairs committees in six member states” (*West European Politics*, 45:2, 2022; tillsammans med Christer Karlsson), samt ”The influence of Eurosceptic challenger parties on mainstream party behaviour: Is oppositional behaviour contagious?” (kommande i *Party Politics*; tillsammans med Christer Karlsson och Moa Mårtensson).

JESPER ROINE är docent i nationalekonomi och forskare vid Stockholm Institute of Transition Economics (SITE) och även adjungerad professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Hans huvudsakliga forskningsområden är inkomst- och förmögenhetsutveckling samt frågor om arv och ekonomisk rörlighet mellan generationer, inom vilka han publicerat ett stort antal artiklar i internationella forskningstidskrifter. Tillsammans med Daniel Waldenström har han också skrivit en översikt av vad vi vet om den långsiktiga utvecklingen av inkomst- och förmögenhetsutveckling i *Handbook of Income Distribution* (North-Holland, 2015). Han har också bidragit till den offentliga debatten genom att författa ett antal rapporter till bland annat ESO, Finanspolitiska rådet och Långtidsutredningen, och han var också redaktör för *Nordic Economic Policy Review* 2015 och 2018. Han är även en av grundarna och återkommande skribent på ekonom-bloggen *Ekonomistas*.

DANIEL SILANDER är docent i statsvetenskap och forskningsledare för miljön Europastudier vid Linnéuniversitetet. Han är också s. k. Extraordinary Professor vid School of Government Studies, North-West University i Sydafrika där forskningsprojekt om nya demokratiers utmaningar pågår med redaktörskap för en kommande utgåva (2022) vid Emerald Publishing i *South Africa's Democracy at the Crossroad*. Hans forskning fokuserar främst på demokratiutveckling och internationell säkerhet i såväl europeisk som global kontext. Pågående forskning berör främst demokratins utmaningar gällande autokratisering i Europa och världen, men också hur hanterandet av kriser som covid-19 kan ge förståelse för demokratins institutionella fördjupning i ett samhälle. Vidare bedrivs forskning om diktaturers olika institutionella utformning och repressiva mekanismer och på vilka sätt dessa begränsar medborgares fri- och rättigheter. Demokratins utmanat universellt värde berörs bl. a. genom redaktörskapet för boken *Implementing Sustainable Development Goals in Europe* (Edward Elgar, 2020).

ANNA SÖDERSTEN är forskare i juridik vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). Hennes forskningsintressen rör främst EU:s konstitutionella och institutionella frågor. Hon disputerade år 2014 i juridik vid Europeiska universitetsinstitutet (EUI) i Florens och har, förutom en jur. kand. från Stockholms universitet, även en pol. mag. från Lunds universitet. Södersten har tidigare arbetat som forskare och lärare vid juridiska institutionen vid Uppsala universitet, forskarassistent (Research Associate) vid EUI, redaktör för tidskriften *International Journal of Constitutional Law*, samt utredare vid Sieps. Hon är författare till monografin *Euratom at the Crossroads* (Edward Elgar Publishing, 2018) samt redaktör till antologin *A Companion to European Law and International Law* (Wiley-Blackwell, 2016).

JACOB ÖBERG disputerade i EU-rätt vid European University Institute i Florens (2014) och har sedan dess varit verksam som docent i EU-rätt vid Örebro universitet och som postdoktor i rättsvetenskap vid Lunds universitet. Han är för närvarande vice prefekt (för utbildning) vid Institutionen för Juridik, Psykologi och Socialt Arbete vid Örebro universitet. Hans forskning berör ett stort antal ämnen såsom

konstitutionell EU-rätt, den federala dimensionen av EU-rätten, kontextuella perspektiv på EU-rätten samt unionens straffrättspolitik. Han är en ledande forskare inom dessa områden och har publicerat 18 referent-granskade artiklar i internationellt ledande tidskrifter såsom *European Law Review*, *European Constitutional Law Review*, *Yearbook of European Law*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* och *European Public Law*. Han var nyligen ensam gästredaktör för ett särskilt temanummer "EU Agencies in Transnational Criminal Enforcement: From a Coordinated Approach to an Integrated EU Criminal Justice" som publicerats i *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. Han är ledamot i styrgruppen för Svenska Nätverket för Europarättsforskning (SNEF) som representant för Örebro universitet samt en av redaktörerna för *European Law Journal*.

