

# I Europamissionens tjänst

Vänbok till Rutger Lindahl

Redaktörer: Claes Alvstam, Birgitta Jännebring och Daniel Naurin

Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet  
Skrift Nr 25

© 2011 Centrum för Europaforskning/Författarna  
Tryck: Geson Hylte Tryck  
ISSN: 1104-5507  
ISBN: 978-91-89608-32-1



Rutger Lindahl, 1974



# Innehållsförteckning

FÖRORD.....	1
<b>DEL I: EUROPATANKEN .....</b>	<b>5</b>
LISSABONFÖRDRAGET – ETT ÅR SENARE .....	7
<i>Cecilia Malmström</i>	
UNDERSTANDING EUROPE: FROM TERRITORIAL TO NETWORK LOGIC? .....	19
<i>Christer Jönsson</i>	
VART TOG EUROPATANKEN VÄGEN?.....	29
<i>Gunilla Herolf</i>	
DET SOM ÄR GEMENSAMT: TALET OM EUROPEISK IDENTITET.....	43
<i>Mats Andrén</i>	
<b>DEL II: EUROPEISKA INRE RELATIONER.....</b>	<b>53</b>
KONSENSUSMYTEN. ÄR FÖRHANDLINGARNA I EU:S MINISTERRÅD VERKLIGEN SÅ GULLIGA SOM SÄGS?.....	55
<i>Daniel Naurin</i>	
15 ÅR EFTER EMU-UTREDNINGEN – OSVURET ÄR BÄST? .....	67
<i>Magnus Jerneck</i>	
THE EURO@10; CELEBRATION FOLLOWED BY CRISIS.....	87
<i>Clas Wihlborg</i>	
RUTGER – GÖTEBORGARE, SVENSK, EUROPÉ .....	109
<i>Linda Berg</i>	
REGIONEN, EU OCH FLERNIVÅDEMOKRATIN .....	119
<i>Lennart Nilsson</i>	
URSÄKTA, VAR LIGGER REGIONERNAS EUROPA? .....	133
<i>Magnus Engelbrektsson</i>	
LET’S HAVE A PARTY! CENTRALEUROPEISK PARTIPOLITIK I FÖRÄNDRING.....	143
<i>Andreas Bågenholm</i>	
THE EU AS A GENDER POLICY PROMOTER IN WESTERN BALKANS “FACADE DEMOCRACIES”: ACHIEVEMENTS, GAPS AND CHALLENGES.....	157
<i>Andrea Spehar</i>	

MINORITET OCH MAJORITET. HUR HANDSKAS DE MED VARANDRA? EXEMPLEN SCHWEIZ OCH SPANIEN .....	169
<i>Ingmar Söhrman</i>	
BILDEN AV BERLINMUREN: EN VISUELL STUDIE AV EN KONFLIKT.....	179
<i>Iréne Nilsson</i>	
<b>DEL III: SVERIGE OCH EUROPA – POLITIK, UTBILDNING OCH FORSKNING..</b>	<b>191</b>
METALLTALET – FEMTIO ÅR EFTERÅT .....	193
<i>Mats Bergquist</i>	
EU-KRAMARE: VILKA ÄR DOM? .....	205
<i>Sören Holmberg</i>	
SVERIGE – DEN MOTSTRÄVIGE EUROPÉN SOM VILL HA ÖVERSTATLIG MIGRATIONSPOLITIK .....	219
<i>Hans E. Andersson</i>	
UPPRÄTTANDET AV DIPLOMATISKA RELATIONER MELLAN SVERIGE OCH HELIGA STOLEN – ETT FLERDIMENSIONELLT UTRIKESPOLITISKT BESLUT .....	229
<i>Douglas Brommesson</i>	
FRIHET OCH ÖVERVAKNING .....	241
<i>Ulf Bjereld och Marie Demker</i>	
BLOTT SVERIGE SVENSKA NATIONALISTER HAR – SVERIGEDEMOKRATERNA I ETT KOMPARATIVT EUROPEISKT PERSPEKTIV .....	251
<i>Andreas Johansson Heinö</i>	
LOOKING BACK ON SWEDEN’S ‘TWIN FACES’: REFLECTIONS ON SWEDEN AND EUROPEAN INTEGRATION .....	265
<i>Lee Miles</i>	
VERKLIGHETSNÄRA STATSKUNSKAP .....	275
<i>Sverker Gustavsson</i>	
FRÅN GIVARE TILL MEDSPELARE: STIFTELSE SOM FORSKNINGSFINANSIÄRER ...	289
<i>Göran Blomqvist</i>	
NÄTVERKSBYGGANDE FÖR EUROPEISKT STUDERANDEUTBYTE .....	297
<i>Ulla Magnusson</i>	
<b>DEL IV: EUROPA OCH OMVÄRLDEN.....</b>	<b>309</b>
EU LEADERSHIP IN AN EMERGING NEW WORLD ORDER.....	311
<i>Ole Elgström</i>	
THE EUROPEAN SECURITY ORDER: THE EU AND THE DYNAMICS OF INCLUSION AND EXCLUSION .....	323
<i>Rikard Bengtsson</i>	

---

ANALYSEN AV INTERORGANISATIONELLA RELATIONER SOM ETT SÄTT ATT FÖRSTÅ EU:S KARAKTÄR SOM AKTÖR I SÄKERHETSPOLITIK .....	333
<i>Hanna Ojanen</i>	
A BRIEF REFLECTION ON THE EFFECTS OF EUROPEAN EFFECTIVE MULTILATERALISM .....	349
<i>Per Cramér</i>	
THE EUROPEAN UNION AS AN ACTOR IN AFRICA.....	365
<i>Fredrik Söderbaum and Björn Hettne</i>	
RYSSLAND OCH EUROPA: ETT KOMPLICERAT FÖRHÅLLANDE .....	377
<i>Per Månson</i>	
RUTGER, RYSSLAND OCH DEN EUROPEISKA POLITIKEN.....	391
<i>Lena Jonson</i>	
EU:S RELATION TILL KINA – EN INTE SÄRSKILT GEMENSAM UTRIKESPOLITIK .....	403
<i>Lars Danielsson</i>	
'A WORLD WITHOUT VERONA WALLS': NEW CHALLENGES FOR THE EXTERNAL TRADE POLICY OF THE EU IN A RESILIENT GLOBAL ECONOMY – WITH A SPECIAL FOCUS ON ASIA .....	413
<i>Anders Ahnlid, Claes G. Alvstam and Lena Lindberg</i>	
FÖRFATTARPRESANTATION .....	431
TIDIGARE ARTIKLAR I SERIEN FORSKNING OM EUROPAFRÅGOR.....	433





# Förord

Att specialisera sig på europeisk integration var inte det mest opportuna som en ung ambitiös statsvetare kunde satsa på under 1970-talet och långt in på 80-talet, när den svenska samhällsvetenskapliga forskarvärldens sökarsikte var riktat långt bortom Europas gränser. Efter Tage Erlanders tal för Metallindustriarbetarförbundets kongress 1961 låg en svensk anslutning till dåvarande EEC långt utanför den politiska dagordningen. De båda frihandelsavtalen under tidigt 70-tal med EEC respektive Kol- och stålunionen blev visserligen oerhört lyckosamma för svensk ekonomi och öppnade dörrarna till den stora europamarknaden, men avtalen som sådana tillmättes ingen större politisk betydelse, utan de sågs mest som teknisk-praktiska dokument för att stödja svensk export. I övrigt var vi nöjda med EFTA-samarbetet.

Men i mitten av 1980-talet började saker hända i Europa. De Europeiska Gemenskaperna hade nu utökats till tolv medlemmar som ett resultat av övergången till öppna, demokratiska samhällssystem i Grekland, Spanien och Portugal. En ny vital ledning inom EG tog initiativ till skapandet av en enhetlig inre marknad med de fyra friheterna för varor, tjänster, kapital och arbete i centrum. EFTA:s medlemsstater inbjöds att ingå i detta nya, fördjupade samarbete inom ramen för det så kallade EES-projektet. Vid samma tidpunkt lanserade en ung och dynamisk, nybliven generalsekreterare i Sovjetunionens Kommunistiska Parti dittills otänkbara idéer om 'glasnost' och 'perestrojka' som ett sätt att vitalisera de alltmer stagnerande planekonomierna 'bakom järnridån'. Med facit i hand vet vi att alla dessa processer på olika sätt ledde till ett helt nytt europeiskt politiskt landskap med början i tidigt 1990-tal. Nu blev det återigen viktigt att försöka tolka och förstå – och kanske också förklara - detta nya Europa!

Den fortfarande unge statsvetaren Rutger Lindahl var en sällsynt passande person att delta med liv och lust i denna mission, att öka kunskaperna och förståelsen om de politiska processerna i Europa. Med sin egen forskningsbakgrund kring politiska propagandasändningar över radio, och med en stor passion för att jämföra och beskriva utländska politiska system, tog han raskt initiativet till att skapa en plattform för forskning och utbildning i europafrågor vid Göteborgs universitet. Som den borne läraren och förkunnaren nöjde han sig inte bara med att vara centralfiguren i den statsvetenskapliga institutionens egna kurser i europeisk politik. Han tog också del i den viktiga 'yttre missionen' genom att under dessa år hålla ett närmast oräkneligt antal kurser och föredrag om hur EG:s snåriga beslutsprocess fungerade: Studieförbund, skolor, fackföreningar, rotaryklubbar, politiska partier, företagsledningar, ja, alla tänkbara (och ibland otänkbara) organisationer, grupper och sammanslutningar som ville lära sig mer om

vad som egentligen hände i europeisk politik blev hans arenor. Rutger insåg tidigt att detta inte bara kunde vara en 'enmansshow', även om han med sin brinnande entusiasm och sina eminenta pedagogiska talanger inte hade några svårigheter att hålla de mest bångstyriga auditorier vakna och intresserade en hel dag i sträck. Vi är flera kolleger som kuskat runt i bil till olika delar av Västsverige med Rutger som chaufför och som fått äran att vara medskådespelare när framställningarna även erfordrat någon som kunnat fördjupa de ekonomiska, juridiska, historiska eller sociala aspekterna av den europeiska integrationen. Allt detta var kolossalt nyttigt för oss 'bisittare', och mer eller mindre omärkligt blev vi indragna i en mångvetenskaplig kommunitet av europaintresserade forskare och lärare; plötsligt hade vi blivit ett nätverk!

Detta nätverk formaliserades i det att samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet bestämde sig under hösten 1992 för att satsa resurser på att stimulera forskning och forskningssamarbete kring europafrågor. Rutger blev en given centralfigur i denna satsning, som några år senare resulterade i ett särskilt *Centrum för Europaforskning* (CERGU), där han blev dess självskrivne förste ordförande. Nu hade Rutger även hunnit med en kort period som direktör för Utrikespolitiska Institutet, som också fick dra nytta av hans omvittnat goda administrativa kapacitet och sociala kompetens. Det nätverk av politiker, forskare och företrädare för olika organisationer som han byggde upp under dessa år – inte minst i de återigen självständiga baltiska staterna – blev en betydelsefull plattform då han nu fick möjligheten att skapa ett alldeles eget forskningscentrum i Göteborg. Den här satsningen kröntes med ytterligare en stor framgång då Göteborgs universitet, tack vare verksamheten vid CERGU, fick status som ett '*Jean Monnet Centre of Excellence in European Research*', och Rutger själv blev '*Jean Monnet Professor*' i europeisk politisk integration.

CERGU har under de snart tjugo år som gått sedan starten utvecklats till ett starkt och vitalt europaforskarnätverk. Flera stora forskningsprojekt har initierats och genomförts. Rutger hann också med att vara ledamot i den stora statliga EMU-utredningen, som lämnade sitt slutbetänkande 1996. Men också grundutbildningen har gynnats. Göteborgs universitet har fått ett kandidatprogram i europastudier – ett av de mest eftersökta i myllret av universitetets alla program och fristående kurser. Sedan hösten 2010 har också introducerats ett engelskspråkigt masterprogram i 'European Studies'. En helt ny generation europaforskare håller på att växa fram. Över allt detta kan man ana en mild, men bestämd lindahlsk hand. Förutom ett fortsatt ivrigt föreläsande och skrivande av artiklar inom ramen för de olika forskningsprojekten har Rutger även hunnit med att delta i uppbyggnaden av utbytesprogram för studenter med en rad europeiska universitet. Han har också medverkat i olika europeiska samarbetsprojekt på det forskningspolitiska området, bland annat i rollen som ledamot av styrelsen för Riksbankens Jubileumsfond och som ordförande för dess beredningsgrupp i samhällsvetenskapliga ämnen.

Det har alltså fallit sig naturligt för oss kolleger, studenter, samarbetspartners och – inte minst – vänner, att dedicera årets europaforskarbok till Rutger. Det är den tjugofemte i serien '*Forskning om Europafrågor vid Göteborgs universitet*', och de ca 125 artiklar som har publicerats sedan starten representerar ett brett spektrum av infallsvinklar på europeisk integration. Medarbetarna i denna bok har alla det gemensamt att vi har haft förmånen att få samarbeta med Rutger i olika sammanhang, och det är vår förhoppning att CERGUs numera hedersordförande skall bibehålla sitt europapatos och fortsätta hålla sin hand över oss även efter inträdet i emeritusståndet.

Göteborg i mars 2011

Claes G. Alvstam

Birgitta Jännebring

Daniel Naurin



# **Del I: Europatanken**



# Lissabonfördraget – ett år senare

*Cecilia Malmström*

Den 1 december 2010 var det exakt ett år sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Det krävdes nästan åtta års baxande med konvent, ratificeringar, folkomröstningar, omförhandlingar, namnbyte från konstitution till fördrag och trils-kande presidenter som inte ville skriva på. Men till sist, under det svenska ordförandeskapet, den 1 december 2009 trädde det äntligen i kraft – det nya Lissabonfördraget.

## Vägen från Laeken

Trots att EU genomgått flera fördragsändringar under en kort tid – Amsterdamfördraget och Nicefördraget - stod det på tröskeln till millennieskiftet klart att den europeiska unionen inte fungerade tillfredställande. Den stora östutvidgningen stod för dörren, nya utmaningar väntade och EU var trögt och sargat av skandaler och folklig misstro. Från många medborgarorganisationer, enskilda debattörer och Europaparlamentet kom krav på ett nytänkande med en folklig debatt och ett europeiskt regelverk som var mer medborgartillvänt. Det riktades stor kritik mot de slutna regeringskonferenserna där viktiga europeiska frågor diskuterades utan insyn. Den konventsmodell som hade använts för att enas om stadgan om de grundläggande rättigheterna<sup>1</sup> föreföll som en användbar metod att brett och öppet diskutera Europas framtid. Beslut om att tillsätta ett framtidskonvent fattades i Laeken i december 2001 under det belgiska ordförandeskapet. Konventets arbete resulterade i juni 2003 i ett förslag om en europeisk författning. Tanken med en sådan författning var att EU:s grundlag skulle bli enklare och mer lättillgänglig. Beslutsfattandet skulle vara öppnare, tydligare och effektivare. Det skulle motsvara det nya årtusendets krav på samarbete och ta i beaktande ett växande EU – såväl till antal medlemsländer som arbets-

---

<sup>1</sup> Stadgan antogs genom en politisk deklaration av Europeiska rådet i Biarritz i oktober 2000 men utan att ges formellt juridiskt värde.

uppgifter. Dessutom skulle medborgarnas missnöje mötas med reformer som skulle ge ett öppnare, mer demokratiskt och medborgarvänligt EU.

Författningen ratificerades i flera länder men förkastades i två folkomröstningar – i Frankrike och strax efter i Nederländerna under 2005. En omförhandling av texten skedde och den europeiska författningen förvandlades till ett traditionellt fördrag. Detta Lissabonfördrag skrevs under av samtliga medlemsländer vid en högtidlig ceremoni i Lissabon på luciadagen 2007. Det hjälpte inte; irländarna röstade nej i en folkomröstning i juni 2008. Det ankom på Fredrik Reinfeldt och hans regering att se till att processen fördes i hamn. Irländarna röstade, efter en period av intensiva nationella debatter och vissa klargöranden, slutligen ja den 2 oktober 2009. En vecka senare skrev den dåvarande polske presidenten Kaczynski under den polska ratificeringen. Det krävdes dock ett särskilt rådsmöte i slutet på oktober, med ett förtydligande av tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna, innan den tjeckiske presidenten Vaclav Klaus äntligen skrev under den 3 november. Därmed hade alla 27 medlemsländer ratificerat.

Lissabonfördraget inför en lång rad förändringar. EU blir en juridisk person och det europeiska rådet en permanent institution. Stadgan för de grundläggande rättigheterna blir juridiskt bindande. Som regel ska beslut fattas med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet blir fullt ut medbeslutande i lagstiftningsprocessen, något som framför allt berör budgeten, jordbrukspolitiken och hela det rättsliga området (det som förut kallades för den tredje pelaren). Utrikespolitiken skall samordnas på ett mer effektivt sätt genom upprättandet av en europeisk utrikestjänst, ledd av EU:s höge representant. Denne person blir "dubbelhattad", eftersom han eller hon samtidigt skall vara vice ordförande i kommissionen och därigenom överbrygga det tidigare problemet med att kommissionen hade alla utrikespolitiska ekonomiska resurser medan rådet hade den politiska makten.

Det roterande ordförandeskapet blir kvar men kontinuiteten förstärks genom en permanent rådsordförande, som leder alla möten med europeiska rådet och som tillsätts på en period av två och ett halvt år med möjlighet till omval. Andra mindre, men viktiga, nyheter var den europeiska solidaritetsklausulen och medborgarinitiativet.

## **Ett år senare – hur har det gått?**

Det svenska ordförandeskapet lyckades således få till stånd alla 27 ratificeringar, och på ett extra toppmöte i november 2009 tillsattes också de två toppposterna – den brittiska handelskommissionären Catherine Ashton blev hög representant för utrikespolitik och den belgiske premiärministern Herman van Rompuy utsågs till permanent ordförande i europeiska rådet. Det var ingen enkel sak att



ena medlemsländerna kring dessa namn. Den svenske statsministern fick också kritik, bland annat från sin egen utrikesminister, för att ha utsett två ganska bleka personer.

Drygt ett år har gått, ett år där Lissabonfördraget har sjösatts. Det har varit ett år präglad av att få reformer, institutioner och beslut på plats. Naturligtvis har alla institutioner försökt tolka sina nya maktbefogenheter maximalt, och en viss förväntad maktkamp har också ägt rum. Det har också varit ett år i huvudsak präglad av den allvarliga ekonomiska krisen, med nödlån till Irland och Grekland och beslut om en fördragsjustering.

Det är naturligtvis alldeles för tidigt att utvärdera Lissabonfördraget efter bara ett år, men detta är några personliga reflektioner och slutsatser från min horisont.

## **Barroso II installeras**

När fördraget äntligen kom på plats var det mycket efterlängtat, men visst hade en del av den initiala entusiasmen försvunnit. Gladast av alla var nog kommissionärerna i den utgående kommissionen (Barroso I) som gått på övertid och som var angelägna att lämna sina jobb eller fortsätta i den nya. Kommissionsordförande Barroso blev omvald av Europaparlamentet i september. Parlamentet gick med på att han kunde omväljas enligt det gamla fördraget men att hans nya kommission måste vänta till fördraget var på plats. Under senhösten, när alla hade ratificerat, nominerade medlemsländerna sina kommissionärer. Hearings med de utpekade hölls under tio dagar i januari 2010. Europaparlamentet visade redan 1999 och 2004 att de var kapabla att peta kandidater som de av olika anledningar inte var nöjda med. Utfrågningarna är långt ifrån förutbestämda uppvisningar för formens skull. De består av tre timmar tv-sända tuffa utfrågningar om allt som kan tänkas röra den nominerade kommissionskandidatens portfölj och litet till. Stämningen är uppskruvad, situationen stel och formell. Alla kandidater tillbringade julhelgen med intensivt pluggande. Denna gång var det den bulgariska kandidaten, Rumiana Jeleva som råkade illa ut. Hon ansågs inte ha de nödvändiga kvalifikationerna och Barroso tvingades be Bulgarien nominera en ny kandidat. Det skedde inom loppet av några dagar och Kristalina Georgieva fick med beröm godkänt i sin hearing. Kommissionen som helhet godkändes till slut av Europaparlamentet den 8 februari.

## SWIFT-omröstning - Europaparlamentet visar musklerna

Redan den 9 februari var det debutdags i kammaren för undertecknad. Jag hade att försvara ett avtal mellan EU och USA om överföringar av bankdata i syftet att spärra finansiering för terrorism, det s.k. SWIFT-avtalet. Det var min företrädare och rådet som hade förhandlat detta. Avtalet skulle enligt det nya Lissabonfördraget godkännas av Europaparlamentet. Detta var första gången som Europaparlamentet hade möjlighet att använda sina nya befogenheter, nämligen att godkänna internationella avtal. Avtalet röstades ner den 10 februari med stor majoritet. Många ledamöter var missnöjda med att det inte fanns tillräckligt med skydd för integriteten i avtalet och att vissa definitioner var för luddiga. Andra ansåg att det var ett bra tillfälle att testa det nya fördraget och klargöra för framför allt rådet att Europaparlamentet inte bara var ett transportkompani, utan att ledamöterna ville ha ett ord med i själva förhandlandet.

Oavsett skäl så föll avtalet och det blev en dramatisk första dag på jobbet. Nästan omedelbart fick jag inleda nya förhandlingar för att få rådets mandat att med amerikanerna omförhandla avtalet på de punkter där parlamentet hade kritik. Det gällde också att hitta vägar att få ledamöterna involverade i processen på ett annat sätt. Under våren förhandlade jag och mina medarbetare ett nytt avtal, med stärkt dataskydd och integritet, tydligare definitioner och bättre möjligheter till upprättelse för den enskilde vid eventuellt missbruk. Förhandlingarna pågick in i det sista och ledamöterna fick rådet att fem i tolv lägga till några extra paragrafer. Till slut antogs förslaget med mycket stor majoritet på julisessionen strax innan sommarlovet.

Efter denna erfarenhet har Europaparlamentet försökt att påverka även andra internationella förhandlingar och utnämningar för att maximera sitt inflytande över processen. Skickligt har de manövrerat i gränslandet av fördragets bokstav och anda – att ha veto över slutavtal men inte delta i själva förhandlingarna. Parlamentet har också varit pådrivande i frågor som visumfrihet och visumliberaliseringar, frågor där medlemsländerna är mer tveksamma. Från rådets sida har det varit påtagligt hur svårt många ministrar har haft att inse att Europaparlamentet fått ökat faktisk makt och att de är en nödvändig partner i lagstiftningsarbetet. Strax innan jul blev 2011 års budget gisslan i maktkampen mellan de två institutionerna och en extraordinär situation hotade utan någon budget. Det belgiska ordförandeskapet lyckades dock finna en kompromiss strax innan jul.

Frågor inom rättssamarbete, migration och säkerhet är områden där Europaparlamentet, och särskilt det ansvariga utskottet (det så kallade LIBE-utskottet) har varit väldigt högprofilerade. Det är starkt konfliktladdade frågor mellan partier och mellan och inom institutionerna. Genom Lissabonfördraget har Europaparlamentet fått mer makt, både vad gäller lagstiftning och andra verktyg som stadgan för

grundläggande rättigheter. I fördraget finns också en ny artikel som säger att om ett medlemsland bryter mot EU:s grundläggande värden kan sanktioner införas<sup>2</sup>. Detta kan ske på förslag från medlemsländerna eller Europaparlamentet enligt vissa procedurer.

## **EEAS - den europeiska utrikestjänsten**

Något av det svåraste att få på plats har varit den europeiska utrikestjänsten. De allra flesta har varit överens om att inrättandet av en hög representant och en gemensam utrikestjänst, är några av Lissabonfördragets viktigaste innovationer. Att få allt att fungera har dock visat sig vara svårt i praktiken. Catherine Ashton har fått utstå mycket kritik för hur hon prioriterat mellan sina resor och framträdanden, men kritiken har minskat efter hand. Det har visat sig att det är mycket svårt för en och samma person att hinna med att vara hög representant, ordförande i utrikesrådet och vice ordförande i kommissionen. I frågan om mandat, tillsättningar och budget krävde Europaparlamentet ökat inflytande, nämligen att alla kandidater till topp tjänster (ca 30 stycken) skulle genomgå en utfrågning i Europaparlamentet och att det senare skulle ha veto. Dessutom ville parlamentet att Ashton skulle tillsätta två eller tre poster som ”vice hög representant”, besatta av tre europaparlamentariker. Inledningsvis höll parlamentet budgeten för EEAS gisslan i flera månader för att få sin vilja fram. I förhandlingarna mellan institutionerna enades man till slut om att hålla hearings för de föreslagna toppambassadörerna, men ingen beslutsmakt för parlamentet. Några viceposter blev det inte heller, utan istället fyra generalsekreterare tillsatta av Ashton själv. Hela 1500 tjänster från kommissionen och ministerrådets sekretariat fördes över vid årsskiftet 2010/2011. Utrikestjänsten är formellt på plats sedan den 1 januari, men i praktiken finns flera återstående frågor, och själva kontorsbyggnaden för utrikestjänsten väntas inte vara klar förrän i sommar. Ashton har haft att hantera flera stora kriser som katastroferna i Haiti och Pakistan, konflikten mellan Nord- och Sydkorea, samt nu senast oroligheterna i Tunisien, Egypten Libyen och det så kallade valet i Vitryssland. Medlemsländerna har (ibland, men inte alltid) vinnlagt sig om att försöka ha en gemensam linje och låta den framföras av Ashton, även om det ibland har tagit litet tid att mejsla fram en sådan linje.

## **Ekonomi – mot en kraftigt ökad överstatlighet**

Den finansiella och ekonomiska krisen kulminerade under hösten 2008 efter kollapsen av Lehman Brothers i USA. Det franska ordförandeskapet inledde

---

<sup>2</sup>TFEU art 6 och 7

arbetet med en ekonomisk återhämtningsplan under hösten samma år och ledde diskussionerna om utfärdandet av en garanti för vissa banker och finansinstitut. Sedan dess har den ekonomiska krisen och försöken att inrätta krishanteringsmekanismer, förebyggande åtgärder, stärkt finansmarknadstillsyn och långsiktiga åtgärder för att skapa tillväxt och hållbara offentliga finanser dominerat den europeiska agendan under såväl det tjeckiska, svenska som spanska ordförandeskapet. Rykten om behov av en grekisk "bail-out" spreds under början på 2010. Detta utlöstes bland annat av den akuta krisen i Grekland och ordförande van Rompuy tog flera initiativ. Bland annat bildade han en "task force on economic governance" som skulle ta fram förslag (parallellt med att kommissionen arbetade med samma frågor). Van Rompuy körde på så sätt initialt över eurogruppen genom att samla initiativet i det europeiska rådet. Eftersom det enligt fördraget är kommissionen som har initiativrätt blev det viss förvirring här. Så småningom samordnade dock de olika arbetsgrupperna och institutionerna sitt arbete och vinnlade sig att uppträda allt mer samlat. Enskilda utspel från medlemsländer lyckades dock varken Barroso eller van Rompuy förhindra. Såväl kommissionen som rådet rekommenderade striktare övervakning av medlemsländernas nationella budgetar, så kallade europeiska terminer, som nu är på plats sedan årsskiftet.

Beslutet om bailout-mekanismen finns det egentligen inget utrymme för i fördraget, utan här improviserade rådet. Utvecklingen gick därefter mycket fort och visade sig mer långtgående än de mest hängivna federalister vågats hoppas på och de främsta EU-skeptikerna hade fruktat. Sedan årsskiftet finns nu beslut för första gången om gemensamma europeiska terminer i medlemsländernas budget och det så kallade "six-pack" med sex finansiella direktiv. Fyra berör finanspolitik, inklusive reform av tillväxt och stabilitetspakten, två handlar om att hantera makroekonomiska obalanser. De beslutades av kommissionen den 24 september 2010 och skall antas av medlemsländerna senast i juni 2011.

Den ekonomiska politiken har samordnats på ett sätt som inte någon bedömare trodde var möjligt på en så kort tid. I konventet diskuterades frågan om "economic governance", men det avvisades av flera medlemsländer som inte var redo att gå så långt i den ekonomiska samordningen. Men, som visat sig tidigare, är det ofta kriser som driver EU-samarbetet framåt.

## En ny rådsordförande

Herman van Rompuy var när han tillträdde kanske inte Europas mest färgstarke ledare, och det kom en hel del kritik om att EU här hade missat en chans att verkligen utse en stark företrädare. Sanningen var ju att medlemsländerna inte ville utmanas av en karismatisk Tony Blair-typ som skulle bli

EU:s ”president”. Herman van Rompuy har i stillhet systematiskt byggt upp sitt kabinett och tagit kommando över europeiska rådet. Under hans ledning träffas Europeiska rådet oftare men har kortare, och, enligt uppgift, effektivare, sammanträden. Även om den ekonomiska krisen har dominerat, har han också infört tematiska möten, nu senast i februari kring innovation och energi. Senare i vår väntas ett möte om migration. Mellan den permanenta rådsordföranden och kommissionsordföranden Barroso finns naturligtvis en viss konkurrens, men de har under året hittat ett fungerande ’modus vivendi’ med nästan daglig kontakt och många gemensamma presskonferenser.

Det spanska ordförandeskapet, som var det första att tillämpa Lissabonfördraget, hade svårt att acceptera att statsministern inte skulle spela samma framträdande roll som före Lissabon. Det har varit lättare för belgarna, som dels är mycket kommunitärt orienterade, dels under hela sitt ordförandeskap styrts av en övergångsregering som inte har haft samma behov av att profilera sig. Överlag har Belgien i sin egenskap av ordförande under hösten 2010, agerat mycket smidigt i korridorerna för att gjuta olja på vågorna i konflikter mellan de olika institutionerna genom informella samordningsgrupper och intensiva kontakter.

Dock råder fortfarande oklarhet om vem som skall representera EU vid andra bilaterala möten än stora toppmöten. Kommissionen hävdar att det ska vara kommissionen som leder mötena, medan rådets rättstjänst hävdar att det fortfarande är rådet. Det är därför ännu inte tydligt, och vid flera ministermöten med t.ex. Ryssland och USA har kommissionen och rådet omväxlande talat för EU. Det vackra talet om att EU skall tala med en röst har ännu inte helt materialiserat sig.

## Fördjupat samarbete

Möjligheten till fördjupat samarbete infördes redan i Amsterdamfördraget, modifierades i Nicefördraget och diskuterades igen i konventet. Så kallad ’enhanced cooperation’ regleras i Lissabonfördraget<sup>3</sup>. I samband med ratifieringsdiskussionerna uttryckte vissa en rädsla att ett EU med nästan 30 länder skulle delas upp i olika hastigheter och institutionalisera en inre kärna av länder. Några tänkte sig ett slags avant-garde som samarbetar i försvarsfrågor eller som har en egen skatteunion. Så har inte blivit fallet. Hitills har användandet av det fördjupade samarbetet rört betydligt mer konkreta frågor. Det ena fallet var ROM 3, som handlar om att upprätta ett rättsligt samarbete för skilsmässor med gränsöverskridande följder. Sverige har där lagt in sitt veto mot en gemensam EU-lag. Istället har 14 länder be-

---

<sup>3</sup> Artiklar 326-334 TFEU.

slutat att gå vidare på egen hand. De nya reglerna träder i kraft till sommaren 2012 för de länder som deltar.

Den andra frågan rör ett gemensamt EU-patent, en fråga som diskuterats i decennier, och där det har visat sig vara helt omöjligt att komma fram på grund av språkfrågan. Beslut att gå vidare skall godkännas av två tredjedelar av medlemsländerna, och enligt överenskommelsen är det idag upp till 25 länder som väntas delta sommaren 2012.

## **Stadgan för de grundläggande rättigheterna**

I Biarritz 2000 blev stadgan för de grundläggande rättigheterna antagen som ett politiskt dokument. I samband med Lissabonfördraget blev den juridiskt bindande när EU-länderna tillämpar europeisk lag. Samtidigt skall EU, som nu är en egen juridisk person, tillträda Europakonventionens stadga för mänskliga rättigheter. Det arbetet pågår för fullt men är ännu inte avslutat. Tanken är att EU-domstolen och Europarådets domstol i Strasbourg skall samarbeta vid behov. Två stora värdefrågor har stuckit ut sedan Lissabonfördraget trädde i kraft – romafrågan och debatten kring den ungerska mediagen. I båda dessa fall har debatten varit hög och intensiv och olika debattörer, Europaparlamentet och andra, har hänvisat till stadgan och krävt att "EU agerar".

I praktiken är dessa frågor mycket svåra att hantera. Frågan om massavvisning av romer i Frankrike ledde till en rad initiativ från bl.a. kommissionen. Det var dock med en hänvisning till direktivet om fri rörlighet som kommissionen kunde förmå Frankrike att ändra vissa lagar och praxis samt dra tillbaka förslag.

Efter granskning och påpekanden från kommissionen har Ungern tvingats göra en del ändringar i sin mediagen. Ändringarna har skett på de områden där EU har kompetens och lagstiftning och den är begränsad på området.

Naturligtvis är det viktigt att EU står upp för sina värderingar. Det är alltid enklare att kritisera omvärlden och kandidatländer för korruption, brist på jämställdhet, diskriminering av minoriteter mm. Men internt inom EU är det känsligare att kritisera varandra. Här behöver vi bli bättre på att hitta mekanismer för att jämföra, granska och leva upp till de standarder medlemsländerna själva har enats om. Lady Ashton betonar ofta vikten av att demokrati, mänskliga rättigheter och "good governance" skall vara en del av den gemensamma europeiska utrikespolitiken. Om så skall ske måste EU:s egna medlemsländer vara trovärdiga internt i detta avseende.

## Fördragsjustering

Under senhösten 2010 beslöt europeiska rådet på tyskt initiativ<sup>4</sup> att göra en mindre fördragsjustering för att skriva in den permanenta stabilitetsmekanismen i fördraget. Denna ändring var främst påkallad av den tyska författningsdomstolen, och de exakta formerna för fördragsjusteringen skall beslutas formellt på europeiska rådet den 24 mars med sikte på att ratificeringar kan ske och ett ikraftträdande den 1 januari 2013. Man kan naturligtvis inte utesluta komplikationer i samband med ratificeringsprocessen i ett eller flera länder även om just detta handlar om en mindre, teknisk förändring.

## Har Lissabonfördraget fyllt sitt syfte?

Naturligtvis har det tagit tid för alla förändringar som följt av-Lissabonfördraget att genomföras. Efter så många års väntan har det runnit mycket politiskt vatten under broarna. Det är helt normalt att de nya institutionerna och maktbefogenheterna behöver litet tid på sig att komma på plats. En viss maktkamp där gränserna testas är förutsägbart. De två nya "personligheterna", Ashton och van Rompuy, har haft sina svårigheter. Kritiken har varit störst mot Ashton, men hon har också haft ett mycket stort bygge att etablera, i nära samarbete med 27 utrikesministrar som motvilligt sett sin egen makt erodera. Den europeiska utrikestjänsten var tänkt att vara juvelen i det nya fördraget. Den har dragits med problem och förseningar. Sannolikt är dessa problem inte över, men det var kanske naivt att tro att inte processen skulle präglas av flera initiala barnsjukdomar och att det hela skulle ta tid. Ett allt tätare möte mellan medlemsländernas diplomater och konkret samarbete i vardagen kommer dock sannolikt att påverka utrikespolitiken på sikt. Europas inflytande i världen hänger på hur unionen lyckas komma ut ur den europeiska krisen och hur väl man lyckas ha en enad röst globalt. Ashton har under sitt första år ägnat mycket tid åt Iransamtalen (som hon leder), Serbien-Kosovo och lyckades få till stånd (tillsammans med handelskommissionär Karel de Gucht) ett frihandelsavtal mellan EU och Sydkorea trots stort motstånd i vissa medlemsländer. Hon har också sagt sig vilja fokusera på EU:s strategiska partners USA, Kina och Ryssland. Under vintern har Ashton, tillsammans med utvidgningskommissionär Füle, lett arbetet med att försöka definiera en ny grannskapspolitik för Nordafrika. Den europeiska utrikestjänsten kan visa sig vara en av Lissabonfördragets viktigaste reformer. Den kommer dock att inledningsvis bedömas genom EU:s sätt att hantera sitt närområde – framför allt Vitryssland

---

<sup>4</sup> Enligt ett förenklat ändringsförfarande i artikel 48.6 i Lissabonfördraget.

och Tunisien/Nordafrika. Men det är ingen hemlighet att historiska och kända skillnader inom utrikespolitiken består, trots EEAS.

Rådets permanente ordförande har, trots sin lågmälda stil, tagit plats och byggt upp sitt sekretariat och tagit initiativ till europeiska rådsmöten. Han är inte de stora utspelens man. Samtidigt har han styrt upp Europeiska rådets möten till att bli mer exekutiva, effektiva och konkreta. Kommissionens ordförande försöker finna sin plats i ett läge där kommissionen har ensam initiativrätt i ett Europa med stora problem och krav på europeiskt ledarskap. Att Europa nu företräds av två personer istället som förut av tre (med det roterande ordförandeskapets statsminister) är en minskning, men frågan är om det globalt bidrar till ett tydligare ledarskap för unionen. Europaparlamentet har försökt ta så mycket utrymme som möjligt också bortom fördraget. Genom sina nya befogenheter, inom budget och det som förut var tredje pelaren, töjer de på befogenheterna och flyttar fram sina positioner. De nya maktbefogenheterna lagstiftningsmässigt kommer att sättas på prov vid de förhandlingar om olika direktiv som nu pågår i t.ex. frågor som rör migration, dataskydd, uppgiftslagring och säkerhetssamarbete. Här är traditionellt Europaparlamentet och kommissionen mer enade än rådet. Asyl och migrationsfrågor är oerhört känsliga i medlemsländerna och det kommer att bli svårt att komma överens om de direktivförslag som nu är föremål för förhandling. Europaparlamentet har en tradition att stå upp för EU:s värden och individens integritet, men nu skall ledamöterna också lagstifta, inte bara driva opinion. Detta spänningsfält bäddar för en tung debatt inom institutionerna, men också i media och samhället i stort. Ökad makt kräver också ökat ansvar, och här finns en del för Europaparlamentet att bevisa. Men skickligt hanterat kan detta kanske till och med bli något som kan höja intresset för vilka som sitter i Europaparlamentet.

Det fanns under konventets diskussioner, och under hela ratificeringsproceduren, en intensiv diskussion om hur ett växande EU skulle kunna hålla samman. Vissa menade att det blev naturligt att en mindre kärna gick vidare och samarbetade, t.ex. inom frågor som skatter eller försvar. Andra såg detta "EU à la carte" som något som hotade hela unionens sammanhållning. Hittills har vi sett två konkreta exempel på fördjupat samarbete. Samtidigt finns det andra typer av fördjupat samarbete, t.ex. Schengensamarbetet. Både Irland, Storbritannien och Danmark har också så kallade "opt-outs" från delar av det rättsliga samarbetet. Kanske kommer detta att bli vanligare.

Det nya fördraget är bara ett drygt år gammalt, men det är redan i visst avseende föråldrat. Harmoniseringen och den ökade utvecklingen av en ekonomiskt överstatlig samordning har redan gått långt bortanför andan i fördraget, även om det rent juridiskt varit möjligt att initiera en sådan samordning. Mellanstatlighetens försvarare, och de som uttryckte oro för att Lissabonfördraget alltför mycket drog i överstatlighetens riktning, har kunnat åse en ekonomisk harmonisering av aldrig tidigare slag. Beslut av den art som fattats under 2009-2010 hade varit helt



otänkbara bara för fem år sedan. De stora ekonomiska problemen och eurons kris har å ena sidan tvingat medlemsländerna att inse att gemensamma reformer är nödvändiga. Det visar att europeiskt samarbete ytterst handlar om vilja (kanske förstärkt av yttre hot) och det är denna vilja som ytterst bestämmer hastigheten för det europeiska samarbetet, helt oavsett fördrag. Samordningen av den ekonomiska politiken har skett snarare trots än tack vare Lissabonfördraget. Men det är inte bara de europeiska institutionerna som har tagit initiativen, utan enskilda medlemsländer, särskilt Tyskland, som varit pådrivande. Som alltid i EU:s historia är det lättare med ekonomisk samordning än politisk.

Ett år är en kort tid. Det är för tidigt att utvärdera Lissabonfördraget mer systematiskt. Många reformer som skulle leda till ökat medborgarfokus och konkretare samarbete, t.ex. medborgarinitiativet<sup>5</sup>, har ännu inte fullt ut testats, de första initiativen kan förväntas under 2011. Tanken på en starkare europeisk solidaritet genom solidaritetsklausulen och krishanteringsmekanismer ligger ännu i sin linda, även om förhandlingar även pågår här.

Sakta växer det nya post-Lissabon Europa fram, även om det är svårt att definiera. Den exceptionella ekonomiska krisen och de hittills otillräckliga försöken att komma tillrätta med den är nog det som upptar medborgarnas vardag mer än de institutionella förändringar som fördraget implicerar. EU genomgår en mycket allvarlig kris, där situationen i flera medlemsländer är dramatisk och där många nationella ledare är svaga och kritiserade.

Har EU blivit öppnare, mer demokratiskt och lättbegripligt? Det är för tidigt att säga – men förhoppningsvis mer ekonomiskt handlingskraftigt. Att komma ur krisen, stärka euron och reformera de ekonomiska systemen för att skapa jobb och tillväxt är nog mer nödvändigt än någonsin innan unionen helt ut kan skörda frukterna av det nya fördraget.

---

<sup>5</sup> TEU artikel 11 och artikel 24 TFEU . En miljon europeiska medborgare kan ta initiativ till att en fråga lyfts av kommissionen. Rådet och Europaparlamentet enades om formerna för initiativet den 15 december 2010.



# Understanding Europe: From territorial to network logic?

*Christer Jönsson*

The European Union is a conglomerate of 27 territorial states. While its supranational features makes it more than a conventional intergovernmental organization (IGO), EU membership rests on the territorial foundation we associate with the modern state. On the other hand, the EU has been characterized as a “hothouse” for different types of networks (Peterson, 1995: 69). Decision-making involves “intensive processes of consultation, information exchange, interest accommodation and alliance formation in the framework of policy networks” (Schneider et al., 1994: 477). Thus, the EU represents a somewhat paradoxical combination of territorial and network logics. In this chapter I shall try to disentangle various aspects of this dichotomy.

Territoriality links public authority with physical space. “Political organization is territorial when the legal reach of public authority is coterminous with certain spatial boundaries” (Caporaso, 2000: 10). The territorial state – usually characterized as a legacy of the Treaty of Westphalia of 1648 – is the quintessential territorial unit. The division of the world into sovereign states with mutually exclusive territories has come to be seen as a fundamental premise of social, economic and political life.

Yet globalization has entailed *deterritorialization* – “a reconfiguration of geography, so that social space is no longer wholly mapped in terms of territorial places, territorial distances and territorial borders” (Scholte, 2000: 16). Recent history has witnessed a proliferation of social, political and economic connections and transactions that are detached from the territorial logic. Manuel Castells (1996) has characterized this reconfiguration of social and political space as “the rise of the network society.” His conception draws attention to the fact that many of society’s major functions are increasingly organized as networks.

The term “network” has become prevalent in many different contexts. Microbiologists describe human cells as information networks, global computer and telecommunications networks are being built, and social scientists study various kinds of social networks. These diverse uses of the network concept have only

one thing in common: they describe a pattern of nodes and links between nodes (graphically represented as discrete points bound together by lines). In physical networks, such as railroads, airways, electrical grids and telecommunications, the nodes are the stations, the only places in which access to the network is granted. In social networks the nodes are human beings, either individuals or collectives. In the study of social and political organization the term network has primarily been applied to interorganizational networks; that is, relations between organizational units we usually treat as autonomous and often study separately.

In the following, I will discuss differences between territorial and network logics that pertain to conceptions of (1) geographical space, (2) organizational mode, (3) claims of authority, (4) degree of formality, (5) human-technological interplay, and (6) interaction. To exemplify the general discussion, specific aspects of the European Union will be highlighted.

## Geographical Space

A territory is generally defined as a cohesive section of the earth's surface that is distinguished from its surroundings by a boundary, which marks the difference between inside and outside, between belonging and exclusion. "Territoriality and borders are intrinsically linked to the emergence of internal and external sovereignty as the defining characteristics of statehood" (Laffan et al., 2000: 15). Within its defined territory the state claims supreme political authority (internal sovereignty), and through its control over the territory the state gains diplomatic recognition and the right to participate in international relations (external sovereignty).

In the network logic, on the other hand, space is no longer assumed to be continuous, and distance in space and time are no longer correlated in the same manner as before. Distance as well as the distinction between inside and outside are determined by whether one is hooked up to the network or not. Networks discriminate between nodes that are tied to the net and those that are not, regardless of geographical location and distance. Accessibility and reachability are no longer contingent on one's physical location, but on one's position in relation to different nodal networks. Proximity in interorganizational networks differs from physical proximity; well-developed transportation and communication systems have reduced distance-related friction by allowing access to, and contacts between, nodes that may be far from one another physically.

There thus exists an important difference between *territorial proximity* (physical proximity, closeness and contiguity) and *proximity in networks*. In physical transportation networks, air routes and express trains connect cities in "nodal landscapes," turning those places that are far from airports, without railway stations, or located along railroad tracks on which express trains pass into

“remote areas.” Similarly, well-developed transportation and communication systems allow access to, and contacts between, actors who may be far from one another physically in social networks. You may, for example, feel less distant from a person in a faraway country with whom you have regular e-mail contact than from the person standing next to you in a queue.

By the same token, a specialist in a government department in, say, Sweden, who is a member of an EU network, may feel closer to, and have more frequent interaction with, colleagues in Britain and Spain than with his/her Swedish colleague sitting at a nearby desk in Stockholm. Civil servants in EU member states thus have become transnational or “Europeanized,” insofar as purely national representative roles mix with expertise and supranational roles that they share with their counterparts in other EU countries (cf. Trondal and Veggeland, 2003; Jacobsson and Sundström, 2006).

Manuel Castells (1996: 378) argues that the historically rooted spatial organization, “space of places,” is being superseded by “space of flows”: it is the flows and transactions within networks, rather than physical territory and places, that shape the significant spatial patterns in a globalizing world. Nowhere is this more apparent than in Europe. The reduction of distance-related friction and the promotion of unlimited flows of information, people, capital, goods and services across member-state borders constitute the lifeblood of the EU. Thus, European space is increasingly one of flows rather than places.

## Organizational Mode

Networks also represent a different mode of organization as compared to territorial states. Whereas states can be described as vertical organizational forms based on hierarchical authority, networks represent a more “flat,” horizontal, non-hierarchical mode of organization. The EU Commission, for instance, has been described as a typical network organization, insofar as it “is heavily dependent on working with and through other public and private organisations, and cannot rely on hierarchical dicta either to develop or implement policy” (Laffan et al., 2000: 80).

Whereas the degree of hierarchy or non-hierarchy may vary in networks, they rest on links between interdependent actors. So-called linking-pin organizations may, for example, be placed centrally in interorganizational networks by virtue of being able to reach, and be reachable by, all other nodes. This may yield an element of *de facto* hierarchy, even though the linking-pin organization does not have the kind of formal authority associated with vertical organizations. Again, the EU Commission is a good example in its role as “process manager” – setting the timing, prescribing consultation procedures and deciding which interest representation that will be recognized. Networks usually coalesce around the

Commission, which is also known to frequently pursue a deliberate networking strategy, actively encouraging informal sectoral links and empowering – or building coalitions with – transnational and subnational groups.

Networks are sometimes located between hierarchies and markets (see, e.g., Frances et al., 1991). Markets presuppose a large number of autonomous actors with little interdependence; hierarchies consist of vertical chains of authority and delegation between superordinate principals and subordinate agents. Networks, by contrast, rest on the coexistence of autonomy and interdependence. Even in pluralist and decentralized polities, “the number of actors is not large enough to constitute a ‘political market’” (Schneider, 1992: 112). Networks, in other words, remain the only alternative to hierarchies in the political realm. It should also be noted that networks tend to exist below the surface even in what is characterized as a hierarchy or a market.

Organization in networks, in short, combines structure with flexibility. Networks represent more than fleeting encounters, but less than permanent institutions. Whereas states and IGOs rely on *centralized government* (with varying degrees of decentralization), networks rely on *interactive governance* (Kooiman, 2005: 5). And whereas the formal structure of the EU is complex and cumbersome, with overlapping competencies and unclear divisions of labor, specialized networks constitute the backbone of the “multi-level governance” associated with the EU.

## Claims of Authority

Sovereignty has been defined as “a set of institutionalised authority claims” (Thomson, 1994: 14). The state claims authority over its territory and its population. The territorial claims underlying state sovereignty rest on notions of property rights. As for the state’s authority claims over the population within its territory, the institution of sovereignty imparts to the state “meta-political” authority. That is, states claim and are recognized as having the authority to define what is political in the first place and thus subject to state coercion. “With sovereignty, states do not simply have ultimate authority over things political; they have the authority to relegate activities, issues, and practices to the economic, social, cultural, and scientific realms of authority or to the state’s own realm – the political” (Thomson, 1995: 214). The range of activities over which the state can legitimately exercise its authority may vary across issue-areas, between states and over time.

In contrast to the principally limitless authority claims of territorial states, the authority claims of networks are restricted to specific issue-areas. Networks link actors who have a special interest in, and possess policy-relevant resources (such as expertise) concerning, a certain political sector or issue. Political scien-

tists have long studied “policy networks” in Western democracies. These studies have focused on the informal patterns of contacts and structures that link segments of the state – ministries and public agencies – with various interest organizations within the same sector. More recently transnational, issue-based networks have caught the attention of researchers.

In particular, studies of “multi-level governance” in the European Union have highlighted the prevalence of issue-based European networks. The EU has been characterized as a “prismatic political system,” in which rays of activity and authority are scattered or focused differently in various policy areas (Laffan et al., 2000: 199). Within these different areas, separate informal networks have emerged. Thousands of special interest groups have set up offices in Brussels, making the number of lobbyists in the city roughly equal to the number of Commission officials (Grande, 1996: 320).

A distinction is often made between two types of policy networks. On the one hand, some networks display a high degree of commonality, consistency of values and permanence; students of national politics usually refer to these as “policy communities,” whereas students of international relations prefer the term “epistemic communities.” On the other hand, networks may be more temporary coalitions of heterogeneous actors around a specific issue; the term “issue networks” is used domestically, “advocacy coalitions” internationally. In any case, the authority claims of networks are not institutionalized as those of states, and they do not extend beyond the particular sector or issue around which the networks have been organized.

## **Degree of formality**

Whereas the state is a formal entity, established in law, networks constitute more informal constellations without official status. It is precisely their informal character that allows networks a high degree of flexibility. Thus, in the European Union informal networks have emerged in large measure to eschew the complexities of the formal EU structures. One observer (Héritier, 1997) speaks of “subterfuge” – the creative use of informal strategies to avoid deadlock in formal policy making. One senior Brussels official has argued that “if you were to stick to the formal procedures, it would take ten years every time” and that “the more there is disagreement, the more the informal is necessary” (quoted in Middlemas, 1995: xxii).

Informality has certain advantages when it comes to coordination. Formal coordination mechanisms normally introduce an element of hierarchy, which invites controversy. To wit, everyone wants coordination but no one wants to be coordinated. Therefore, non-hierarchical coordination, relying on informal channels based on personal relationships, has certain advantages. Donald Chisholm

(1989), in a seminal study, emphasizes the virtues of such informal coordination structures: they are adaptable, provide for unhampered information, avoid representation problems, and generate trust.

Whereas formal channels tend to be ineffective when information is sensitive or politically charged, informal channels facilitate the free flow of information. Problems of representation are inescapable facts of formal structures that inevitably limit the number of organizations represented, while informal coordination among multiple independent, partly overlapping organizations provide more points of access to the decision-making process. For example, those who want to influence the informal policy-making process in Brussels can access it via the Commission, national representatives or specialized interest groups. Informality engenders mutual trust, which makes it possible for one agent to make the first move with reasonable expectations of being repaid in the future. In the same vein, students of the European Union claim that informal EU networks allow for wide and flexible participation, reduce frictions and produce results that the formal system would not be able to achieve (Middlemas, 1995: xvi). Informal networks, in short, often prove to be useful complements to formal structures.

## **Human-Technological Interplay**

The territorial state is relatively independent of technology. It was established in the late Middle Ages. While dramatic technological breakthroughs since then have in some cases facilitated, in others aggravated the functioning of the state, they have not transformed the state. On the other hand, the state remains dependent on the loyalty of its citizens. The extensive authority claims of the sovereign state need to be legitimated. Nationalism has been a major force legitimating the modern state.

By contrast, the revolution in information and communication technology has been a prerequisite for the emergence of network structures. As their authority claims are much less extensive than those of the state, they are not as dependent on the loyalty of its members. Yet networks rest on a complex interplay between technical “hardware” and human “software.” One may use the terms *technical range* and *human reach* to describe this interplay (cf. Jönsson et al., 2000: 183-85). Range implies technical scope, the possibilities of, and limits to, moving goods, people and messages. Reach, on the other hand, is contingent on the biological and mental capacity of human beings. Given the remarkable development of technical range, it is easy to forget that human reach has by no means been transformed correspondingly.

Networks combine technical range and human reach, long-distance communication and face-to-face encounters, distance and proximity. The virtually limitless range of modern information technology has not eradicated the need



for dialog and conversation. Therefore, participants in networks devote more and more of their time to meetings and other contact activities. Travel to various types of meetings, even over great distances, has surged dramatically in recent years, despite undeniable costs in terms of money, time and effort. Key individuals in transnational network are invariably frequent travelers. For example, participants in EU networks tend to travel to Brussels on a more or less weekly basis.

## **Interaction**

Interaction between territorial states takes place between special representatives, normally diplomats. Official contacts across state boundaries are traditionally channelled through ministries of foreign affairs. States interact through representatives with clear mandates. Principal-agent relations are at the core of state interaction: one party (principal) delegates certain tasks to another party (agent). Diplomats are agents, who have been entrusted with certain tasks from their principals (governments). They may have more or less restricted mandates, depending on the nature of the instructions they receive, but as government representatives they usually have limited leeway.

Interaction in networks differs in degree rather than in kind. The nodes in interorganizational networks are individuals in varying roles in the constituent organizations, often in a more diffuse principal-agent relationship and with less restrictive mandates. The interface between organizations in networks consists primarily of "boundary-role occupants," individuals whose task is to interact with the organization's environment. In contrast to diplomats, who obviously also fall into this category, boundary-role occupants in networks do not have uniform formal positions but may come from varying branches and levels of constituent organizations. As brokers between their own organization and its environment, boundary-role occupants must not only represent the organization to its environment, but also represent the environment to their constituents. Often they assume informal mediating roles.

Interaction in networks is between experts in particular issue-areas, who have established personal relationships. In other words, it is characterized by a combination of "know-how" and "know-who." As networks are issue-based, expertise in a particular issue area is a prerequisite for network participants. At the same time, expert knowledge within a particular domain needs to be combined with knowledge of the relevant organizational and individual actors who might contribute to broad policies and individual solutions: who are they, under what constraints do they work, how can they be accessed? This combination of "know-how" and "know-who" not only increases the likelihood of common, coordinated action, but also entails a tendency among network participants to iden-

tify themselves with the network in addition to their primary identification with their constituency, thus weakening the principal-agent relationship.

EU networks are often seen to strengthen the influence of civil servants and representatives of special interests at the expense of political principals and traditional diplomatic agents. Foreign ministries have lost their traditional monopoly of contacts across national borders. As civil servants in EU networks often have vague mandates, they can exercise considerable professional discretion beyond political control (Jacobsson et al., 2004: 47). Another consequence is the emergence in EU member states of a gap – and lack of interaction – between one part of public administration that devotes considerable time to EU affairs and another, more nationally oriented part with only distant links with the EU (Jacobsson et al., 2004: 57).

## Conclusions

Contrasting the territorial logic with the network logic may give the impression that these are mutually exclusive alternatives. But we live in a world where territorial entities and network exist in parallel and will in all probability continue to coexist. Thus, we need to explore the *interplay* between territorially organized units, primarily states, and nodal networks. The European Union points to certain important aspects of this interplay.

It could be argued that throughout history formal organizations have been created in order to discipline and control informal networks exercising unchecked influence, be they families, clans or churches. In the EU states seek participation in, rather than external control of, informal networks, following the motto “if you can’t beat them, join them.”

EU member states have become negotiating entities, participating in transnational networks. This yields a more multifaceted and fine-grained picture of the adaptability and changing role of states than the simplistic alternatives of demise or survival dominating the debate between “transformationalists” and “skeptics” in the globalization literature. The network logic is not replacing the territorial logic. Rather, the EU experience suggests a complex – and sometimes troublesome – coexistence of the two logics.

## References

- Caporaso, James A. (2000) "Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty," *International Studies Review*, 2 (2): 1-28.
- Castells, Manuel (1996) *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Chilton, Paul A. (1996) *Security Metaphors: Cold War Discourse from Containment to Common House*. New York: Peter Lang.
- Chisholm, Donald (1989) *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Frances, Jennifer, Jeremy Mitchell, Rosalind Levaçiq and Grahame Thompson (1991) "Introduction," in Jennifer Frances, Jeremy Mitchell, Rosalind Levaçiq and Grahame Thompson (eds), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage.
- Grande, Edgar (1996) "The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision-Making: The Case of the European Union," *Journal of European Public Policy*, 3 (3): 318-38.
- Héritier, Adrienne (1997) "Policy-Making by Subterfuge: Interest Accommodation, Innovation and Substitute Democratic Legitimation in Europe – Perspectives from Distinctive Policy Areas," *Journal of European Public Policy*, 4 (2): 171-89.
- Jacobsson, Bengt, Per Læg Reid and Ove K. Pedersen (2004) *Europeanization and Transnational States: Comparing Nordic Central Governments*. London and New York: Routledge.
- Jacobsson, Bengt and Göran Sundström (2006) *Från hemvävd till invävd: Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö: Liber.
- Jönsson, Christer, Sven Tägil and Gunnar Törnqvist (2000) *Organizing European Space*. London: Sage.
- Kooiman, Jan (2005) *Governing as Governance*. London: Sage.
- Laffan, Brigid, Rory O'Donnell and Michael Smith (2000) *Europe's Experimental Union: Rethinking Integration*. London and New York: Routledge.
- Middlemas, Keith (1995) *Orchestrating Europe: The Informal Politics of European Union 1973-1995*. London: Fontana Press.
- Peterson, John (1995) "Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis," *Journal of European Public Policy*, 2 (1): 69-93.

- Schneider, Volker (1992) "The Structure of Policy Networks: A Comparison of the 'Chemicals Control' and 'Telecommunications' Policy Domains in Germany," *European Journal of Political Research*, 21 (1): 109-29.
- Schneider, Volker, Godefroy Dang-Nguyen and Raymund Werle (1994) "Corporate Actor Networks in European Policy-Making: Harmonizing Telecommunications Policy," *Journal of Common Market Studies*, 32 (4): 473-98.
- Scholte, Jan Aart (2000) *Globalization: A Critical Introduction*. New York: St. Martin's Press.
- Thomson, Janice E. (1994) *Mercenaries, Pirates and Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Thomson, Janice E. (1995) "State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research," *International Studies Quarterly*, 39 (2): 213-33.
- Trondal, Jarle and Frode Veggeland (2003) "Access, Voice and Loyalty: The Representation of Domestic Civil Servants in EU Committees," *Journal of European Public Policy*, 10 (1): 59-77.

# Vart tog Europatanken vägen?

*Gunilla Herolf*

## Introduktion

Aldrig mer krig i Europa! Europatanken, som den framfördes under mellankrigstiden och direkt efter andra världskrigets slut, baserades på förhoppningen om att skapa en struktur som skulle omöjliggöra de krig som gång på gång härjat i och förött Europa. Framträdande representanter för sådana tankar under mellankrigstiden var österrikaren Coudenhove-Kalergi, som grundade en paneuropeisk rörelse, och den franske utrikesministern Briand, vilken i Nationernas Förbund lade fram ett förslag om en federal union i Europa. Efter andra världskriget fick denna rörelse ytterligare kraft men försöken att genom Europarådet skapa en organisation som skulle undanröja nationalstaternas möjligheter att starta krig kom ändå att stranda. Anledningen var att en del stater, förutom målet om en fortsatt fred i Europa, också hade en önskan om att bevara den suveräna staten. Europarådet blev därmed inte det federalistiska organ som många hade hoppats på. Inför dessa hinder såg man i stället den funktionalistiska metoden som en möjlighet. Förhoppningen blev nu att samarbete inom ekonomi och andra områden så småningom skulle leda i riktning mot en federal union. Även om också dessa förhoppningar kom att grusas har interdependensteorier och andra teoretiska riktningar därefter visat på hur sammanvävda staterna i Europa har blivit. Samtidigt har fördragsändringar lett till ökad integration.

Europa är dock inte en kontinent som helt kontrollerar sin egen utveckling. En rad externa krafter har påverkat utvecklingen i Europa och därmed EU. Bland annat har sådana faktorer som det kalla krigets upphörande medfört ett utvidgat EU – kanske betydligt större än grundarna en gång tänkt sig. Globaliseringen och den nya multipolära världen har också gjort att EU nu ser den externa rollen som så mycket viktigare än vid organisationens tillblivelse. Mitt i allt detta finns den tysk-franska duon kvar, sökande sig mot mål som gissningsvis är lika olikartade som de alltid varit för dessa två som framför allt tycks ha en sak gemensamt – övertygelsen om nödvändigheten av att EU förblir grundbulten i det europeiska samarbetet.

Var befinner vi då oss nu? Finns fredstanken kvar hos någon, eller är den nu så självklar att den inte längre är relevant för vårt tänkande? Har vi en gemensam värdegrund och har vi någon vision alls om vart vi vill komma? Finns det över huvud taget någon chans för något annat än intressebaserad politik inom EU? Är vi för många och för olika? I det följande kommer att ges några exempel på politiken inom EU idag, som kanske inte ger svar på alla dessa frågor men som belyser komplexiteten i det nuvarande samarbetet.

## Vad har vi uppnått?

Granskar man de förhoppningar och teorier som politiker och forskare inom Europaområdet hade under 1950- och 1960-talen, så ger dagens Europa en mycket komplicerad bild av resultatet. I enlighet med de teorier som Ernst Haas och andra framförde skulle samarbete leda till djupare integration bland stater.<sup>1</sup> Vad vi ser idag är att integrationen har tagit stora steg framåt, t ex genom införandet av den gemensamma valutan, vilken idag används av 17 av de 27 medlemsstaterna. Vi kan också se djup integration inom en lång rad andra områden inom EU. Ett viktigt begrepp under den tid då fredsskapandet fortfarande var ett levande begrepp var säkerhetsgemenskap (security community), vilket myntades av Karl Deutsch. Inom en säkerhetsgemenskap skulle krig mellan medlemmarna vara otänkbart.<sup>2</sup> Även i detta avseende kan vi se att förutsägelsen var korrekt. Det är inte bara möjligt att säga att nuvarande EU-medlemmar idag finner det otänkbart att gå i krig mot varandra, utan de har också genom Lissabonfördraget lovat att försvara varandra mot en eventuell angripare.<sup>3</sup>

Såväl under de tidigare åren som under de senaste kan man emellertid tala om en process där framgångar och misslyckanden blandats. Fortfarande spelar medlemsstaterna en stor roll i samarbetet inom EU och det täta samarbetet hindrar ingalunda medlemmarna från att låta sig styras av sina egna intressen i stället för de gemensamma europeiska. Människor identifierar sig fortfarande i hög grad som fransmän, tyskar eller svenskar snarare än som europeer och synen på EU är ofta rent intresserelaterad.

Medborgarna i EU:s medlemsstater är i stort sett nöjda med att tillhöra EU även om 49 procent positiva knappast är någon imponerande siffra. Den

---

<sup>1</sup> E.B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, Ca.: Stanford University Press, 1958.

<sup>2</sup> K.W. Deutsch, S.A. Burrell, R.A. Kann, M. Lee Jr, M. Lichterman, R.E. Lindgren, F.E. Loewenheim and R W. Van Wagenen, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, M.J.: Princeton University Press, 1957.

<sup>3</sup> *The Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed on 13 December 2007*. De alliansfria länderna är inte inkluderade i denna deklaration. Se artikel 42.7.

måste emellertid relateras till att betydligt färre (29%) anser att medlemskapet är dåligt, medan 18 procent anser att det varken är bra eller dåligt och 4% säger sig inte ha någon åsikt.<sup>4</sup> En annan referenspunkt är hur människor inom EU ser på det egna landet. I genomsnitt hyser man inom EU:s medlemsländer ett större förtroende för EU:s institutioner (42%) än för sina egna regeringar (29%) eller parlament (31%). Den allmänna misstron är emellertid högre än tilltron.<sup>5</sup>

Studerar man vilka associationer som EU ger i medlemsländerna framträder följande bild: Den mest nämnda faktorn är ”friheten att resa, studera och arbeta var som helst inom EU” (45%), följt av ”euron” (40%). Endast 24 procent associerar EU med ”fred”, medan 23 procent tänker på ”slöseri med pengar”. Övriga associationer är ”starkare röst i världen” (22%), ”kulturell mångfald” (21%), ”byråkrati” (21%), ”demokrati” (19%), ”otillräcklig kontroll över yttre gränser” (15%), ”arbetslöshet” (15%), ”ökad kriminalitet” (14%), ”ekonomiskt välstånd”, (14%), ”förlust av kulturell identitet” (12%) och ”socialt skydd” (9%).<sup>6</sup>

Liksom resultaten ett halvår tidigare var ”friheten att resa, studera och arbeta var som helst inom EU” den viktigaste faktorn i de svar som samlades in i maj 2010. För övriga faktorer pekar dock Eurobarometers siffror på att finanskrisen kan ha spelat en roll. Positiva element som ”ökad välstånd” och ”en starkare röst i världen” liksom ”fred” och ”demokrati” nämns mer sällan medan ”slöseri med pengar” nämns mer ofta. Euron nämns oftare, speciellt i euroländerna.<sup>7</sup>

Vikten av en undersökning som denna får naturligtvis inte överskattas. En första snabb association är inte likvärdig med vilken vikt man ger en organisation. Att människor i första hand associerar till den egna personliga nytta som man har haft av EU utesluter inte att man också ser andra värden. En positiv tolkning är att det i ett sammanhang som detta är glädjande att en fjärdedel ändå associerar till EU:s fredsskapande roll.

---

<sup>4</sup> Eurobarometer 73, Public Opinion in the European Union, First Results, Fieldwork: May 2010, Publication: August 2010, s. 12.

<sup>5</sup> Ibid., s. 15. Beträffande EU är det 47% som misstror organisationen och 11% som inte vet. När det gäller de nationella regeringarna är det 66% som misstror dem och 5% som inte har någon åsikt. För de nationella parlamenten är det 62% som misstror dem och 7% som inte har någon åsikt.

<sup>6</sup> Ibid., s. 17.

<sup>7</sup> Ibid.

## Vad vill medlemsländerna med EU?

EU ses nu av allt färre som ett långsiktigt projekt vilket så småningom ska utmynna i en statskonstruktion. I stället har bilden av en intresseorganisation brett ut sig: Man bör få ut (minst) lika mycket i ekonomiska eller politiska fördelar som man pytsar in i EU och det gemensamma goda är underordnat den enskilda statens vinst av ett medlemskap. Så var finns då det gemensamma inom EU?

En förenande länk finns i den gemensamma önskan som medlemsstaterna har i att skapa en god organisation för att kunna möta interna och externa utmaningar som EU står inför. Diskussioner om ledarskap och effektivitet har kommit att bli viktiga, inte minst i samband med skapandet av Lissabonfördraget. Under problematiska perioder har avsaknaden av effektivitet och ledarskap setts som direkt avgörande för EU:s framtid.

Tidvis har emellertid händelser inom EU fungerat som varningssignaler om att sammanhållning mellan länder och samhällsgrupper är viktiga faktorer för att EU på sikt ska kunna hålla samman som ett gemensamt projekt.

### *EU:s nya situation*

Att organisationens ledning och effektivitet blivit en allt större fråga för EU är naturligt med tanke på den förändring som skett i EU:s roll i världen och inte minst genom att medlemsantalet ökat starkt. Med Berlinmurens fall 1989 kom betydelsen av en extern politik att få en större roll. Den första utmaningen var Jugoslavienkonflikten, som dels visade på de förödande konsekvenser som ett splittrat EU hade på konflikten och dels påvisade hur en konflikt i ett av Europas hörn fick konsekvenser för hela kontinenten. En effektiv krishantering för den närmaste omgivningen var alltså av stor vikt för EU-ländernas egen säkerhet. Den andra, och mer förutsägbara konsekvensen av det kalla krigets slut, var intresset hos de nu fria länderna att bli medlemmar av EU. Därmed följde behovet av en enad utvidgningspolitik.

Även på den globala nivån har betydelsen av en enad och kraftfull politik kommit att framstå som allt viktigare. Dels gäller det inom det traditionella fredsbevarande och fredsskapande området, där det nya och större EU spelar en större roll än tidigare men inom vilket besluten i brist på strategi tas ad hoc. Framväxten av de nya gränsöverskridande hoten är viktig på den europeiska nivån (se mer nedan) men har också stor betydelse på global nivå när det gäller t.ex. terrorism, internationell brottslighet, pandemier och klimatförändringen. En ytterligare faktor är globaliseringen, vilken har medfört att länder som Kina och Indien nu förutses få en stor vikt. Därmed har världen gått från en bipolär till en unipolär maktfördelning och anses nu vara på väg mot en



multipolär sådan, inom vilken EU ser det som nödvändigt för bevarandet av det europeiska välståndet att utgöra en av dess poler. Globaliseringens följder på världsekonomin har därmed medfört ett behov i Europa att se om sitt eget hus i relation till starka konkurrenter.

### **Effektivitet**

I den situation som beskrivs ovan krävs givetvis en stark och väl fungerande organisation. Frågan är vad EU, skulle kunna samla sig kring. Behovet av en strategi var uppenbart och den Europeiska säkerhetsstrategin av 2003 blev en samlande punkt.<sup>8</sup> Antagandet av detta dokument var en stor framgång med tanke på att det skedde under det problematiska året 2003, då Irakinvasionen hade kommit att dela EU:s länder på ett sätt som många trodde var otänkbart. Problemet med säkerhetsstrategin var att detta dokument, som lyckades samla alla medlemsländer bakom en uppräknning av vilka hot mot Europa som var de viktigaste, ändå inte var en strategi. I säkerhetsstrategin fanns ingenting om hur man skulle ta itu med hoten och prioritera bland dem. Att enas om de prioriteringar som hade varit nödvändiga i en strategi hade emellertid varit en omöjlighet inom EU, där alla länder har sina egna. Det betyder att viktiga beslut även fortsättningsvis måste tas vid varje enskilt kristillfälle, med den tidsfördröjning och ineffektivitet som följer därmed.

Hur når man då ökad effektivitet? Ett sätt som åtminstone i princip är okontroversiellt är att skapa en organisation utan överlappningar och inbyggd rivalitet. Här kan vi se ambitionerna bakom flera av de reformer som skapades inom Lissabonfördraget. Såväl presidentens som den höga representantens roll, liksom också skapandet av den europeiska diplomattjänsten, kan ses i detta ljus. När man kommer till de konkreta besluten har trots detta rivaliserande institutioner och länder kommit att dominera diskussionen och misstankarna om partiskhet har framförts. Frågan är hur det är möjligt att tillfredsställa alla. När man tillsätter personal på ett sådant sätt att de flesta finner det uppenbart att stor hänsyn tagits till jämn fördelning mellan länder upprörs en del över att Catherine Ashton uppenbarligen inte enbart gått efter ”the best and the brightest”, som hon hävdade och som hade varit den ”europeiska metoden”<sup>9</sup>. Hade hon å andra sidan gjort det så hade kritiken över att favorisera respektive missgynna länder blivit minst lika stark. Återigen står identifieringen med den egna nationalstaten i vägen för reformer inom EU.

---

<sup>8</sup> Ett säkert Europa i en bättre värld. En europeisk säkerhetsstrategi, Bryssel den 12 december 2003.

<sup>9</sup> ”EU Takes ‘Historic’ Step on New Diplomatic Service”, euobserver.com; “Big European Nations Win ‘Lion’s Share’ of New EU Ambassadorial Posts”, AFP, North European Service.

## ***Ledarskap***

Det andra önskemålet, nära besläktad med effektivitet, är ledarskap. Ledarskap är om möjligt ännu mer kontroversiellt än effektivitet. Kritiken i samband med tillsättandet av Herman van Rompuy and Catherine Ashton var stark, med en mängd kritiska röster som hävdade att de starka medlemsländerna för dessa poster aktivt hade befrämjat valet av svaga personer som inte skulle bli ett hot mot dem själva. Efterfrågan på ett starkt ledarskap inom EU har som nämnts ofta kommit i samband med låsningar, som till exempel under de år då Lissabonfördraget var i limbo (den så kallade reflektionsperioden) liksom vid de tillfällen då bristen på strategi känts mest påfallande. Frågan är dock vilken typ av ledarskap som skulle vara acceptabelt för EU:s medlemsstater. En visionär typ av ledare med kraft att entusiasmera andra för gemensamma initiativ är ofta efterfrågad. Av en sådan person krävs emellertid mycket eftersom han/hon måste kunna övertyga samtliga medlemsländer. En person med hårda nypor skulle däremot knappast kunna accepteras och skulle heller inte ha några reella möjligheter att genomföra ett förslag som alla inte stod bakom.

Ledarskap kan också utövas av enstaka eller grupper av länder, liksom av EU:s egna institutioner utan att det binds till en speciell person. De tankar som framkommit kring sådana och de företeelser vi nu ser inom EU beskrivs i ett senare avsnitt i kapitlet.

## ***Sammanhållning***

Vid vissa tillfällen har emellertid frågan om sammanhållning inom EU blivit akut. Sammanhållning kan gälla mellan EU:s medlemsländer, så att både stora och små länder ska kunna uppleva att deras intressen tillgodoses och att man strävar mot gemensamma mål.

Sammanhållning kan också gälla olika befolkningsgrupper i samhället. Under de senaste tio åren, i och med EU:s konvent som föregick det första förslaget till det som slutligen kom att kallas Lissabonfördraget, växte tanken fram att det är nödvändigt att dra in alla befolkningsgrupper i en diskussion om EU. I Sverige försökte man uppmuntra diskussionen genom att skapa studiecirklar, distribuera material om EU, etc. Det har emellertid varit svårt att engagera människor i sådana diskussioner och deltagandet i Europaparlamentsvalen har varit lågt. Ratificeringsprocessen av Lissabonfördraget var utdragen och svår. Nederländernas, Frankrikes och Irlands nej vid folkomröstningarna om fördraget blev en påminnelse för EU att det hade ett stort problem beträffande förankringen i Europa.

## Är vi för olika för att kunna förenas?

EU:s medlemsländer skiljer sig åt på en rad olika sätt. I vissa fall kan man urskilja grupper av länder.

När det gäller jordbrukspolitiken kan man se en stark skiljelinje mellan å ena sidan de länder som gynnas av denna politik och därmed är motståndare till förslag om snabb nedskärning och en moderniserad budget, och å den andra övriga länder som önskar förändringar. En motsvarande skiljelinje finns mellan de länder som är nettobidragsgivare och dem som är nettobidragstagare.

En annan skiljelinje kan ibland urskiljas mellan traditionellt så kallade ”europeiska” och ”atlanticistiska” länder, där Frankrike kan exemplifiera den ena gruppen och Danmark den andra. De ”atlanticistiska” finner det ofta onödigt att utveckla kapaciteter inom Europa om sådana redan finns inom NATO. För de ”europeiska” länderna har dock utvecklandet i Europa ett egenvärde utan relation till ekonomiska faktorer.

Flera typer av institutionella skillnader finns mellan länderna och kan ibland spela en viss roll. Vissa har antagit den gemensamma valutan, euron, andra inte, och vissa är medlemmar i NATO medan andra är alliansfria. I båda dessa fall gäller att man deltar i, alternativt är utesluten från, vissa fora, viss typ av samarbete och viss typ av information. En annan form av tillhörighet gäller FN:s säkerhetsråd, där länder inte deltar som representanter för Europa utan som enskilda stater. Frankrike och Storbritannien, de två europeiska länder som är medlemmar i rådet, kan därför agera fritt och har därmed ett säkerhetspolitiskt inflytande långt utöver andra medlemmars.

Stora länder skiljer sig i sin politik oftast från små, speciellt när det gäller globala frågor. De för till exempel en global handelspolitik av en typ som små länder inte har resurser för. Ibland är sådana intressen baserade på gamla kontakter till exempel gentemot tidigare kolonier.

Kapacitetsinnehav är en annan skiljelinje inom EU. Den mest dramatiska gäller givetvis kärnvapen, som endast Frankrike och Storbritannien innehar. Men även när det gäller militär förmåga i allmänhet står dessa två länder i särklass i Europa och skiljer sig därför än en gång från Tyskland. Bristen på kapacitet är på samma sätt avgörande: Man kan se i Europa hur sårbarheten beträffande olja och gas leder länder in i bilaterala relationer gentemot Ryssland, vilket omöjliggör en gemensam EU-linje gentemot detta land.

Historiska erfarenheter är en ytterligare skiljelinje. De minnen som tidigare delar av det sovjetiska området bär med sig gör dem mer benägna att söka sig mot USA/NATO för att få större garantier för sin säkerhet. Vissa nya EU-länders ställningstagande för USA i samband med invasionen i Irak var ett exempel på detta. Ett annat exempel på historiens inverkan är Tysklands problematiska histo-

ria, som har gjort landet mer försiktigt att föra en självständig säkerhetspolitik och mer benäget att bedriva den inom organisationer för att inte misstänkliggöras. Även den tyska inställningen till kärnvapen, som skarpt skiljer Tyskland från Frankrike och Storbritannien, kan härledas till den tyska historien.

Geografin skapar också intressen, vilka avspeglas i politiken. Länder i öst och norr har en starkare Rysslandspolitik, medan de sydliga länderna betonar andra frågor relaterade till de afrikanska problemen.

Kategoriseringar som dessa måste användas med viss försiktighet. De är med nödvändighet ganska grova. Vidare kan länder byta kategori, till exempel gå från att vara nettobidragstagare till nettobidragsgivare. Det finns också i varje land ett politiskt spektrum inom vilket olika partier intar olika positioner. De institutionella gränserna är inte alltid skarpa: Norges deltagande och Danmarks utanförskap när det gäller europeisk säkerhets- och försvarspolitik är bara två exempel på hur svårdefinierad gränsen mellan medlemskap och icke-medlemskap kan vara. Inte ens historiens inflytande är konstant: Tyskland har, om än med stor försiktighet och framför allt i icke-militära frågor, ändrat sin politik i riktning mot en större självständighet.

Externa händelser spelar en stor och oförutsägbar roll för länders politik. USA:s agerande medför ofta att de europeiska länderna antingen närmar sig USA eller tar avstånd från det amerikanska agerandet, vilket ofta leder till en starkare europeisk anknytning. Tillsammans med de externa faktorerna finns dock en annan faktor som påverkat europeiskt samarbete och det är de nya hotens karaktär.

### ***De nya hotens betydelse***

En utveckling som i hög grad påverkat den gemensamma synen på dagens situation är framväxten av nya hot. Pandemier, miljöhot, internationell organiserad brottslighet, terrorism med mera utgör alla hot av en sådan art att de lätt rör sig över gränser. De är också hot, vilka vart och ett måste mötas tillsammans med andra. Eftersom de också interagerar med varandra och därmed gör lösningarna komplicerade blir behovet av samarbete ännu mer nödvändigt. I hög grad är de också hot som måste mötas med civila medel.

Effekten av dessa hot har blivit ett ökat och fördjupat samarbete. Någon gemensam vision behöver inte alls ligga bakom fördjupningen. Omsorg om det egna landet i förening med rationellt tänkande är tillräckligt för att leda till samarbete med andra.

Vi kan se samma sak om vi betraktar den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen: Tanken att ett krig i Europa inte skulle beröra Sverige är orealistisk. Det är mer av kodifiering av verkligheten än ett djärvt steg framåt när Sverige förklarar sig vara villigt att försvara andra EU-medlemmar och nordiska länder. På grund av våra integrerade samhällen är det oundvikligt att det som

drabbar en attackerad stat på något sätt också drabbar andra länder, och landsgränser har även i detta fall föga betydelse. Skillnaden innebär framför allt att Sverige väljer att försvara sina egna intressen utanför Sverige i stället för att göra det inom landet, något som också anförts i samband med Sveriges andra internationella engagemang.

Tittar man på utvecklingen inom EU under de senaste åren och dess relation till de nya hoten kan man se att just de nya hoten lett till stora förändringar i samarbetet. Den största förändringen i Lissabonfördraget, övergången från beslutsfattande med enighet till majoritetsomröstning, skedde inom rättsliga och inrikes frågor. Terrorism, internationell brottslighet, asyl- och migrationsfrågor har alla koppling till detta område. Dessa problem är givetvis inte enbart europeiska utan globala, vilket har inneburit att också samarbetet blivit globalt.

Att insikten om gemensamma lösningar har vuxit innebär dock enbart ett första steg. Även om effekterna av händelser och vissa typer av utveckling påverkar alla så drabbar de inte alla i samma omfattning, något som till exempel flyktingproblemen i södra Europa nu visar. Många länder tvekar också att söka de på sikt bästa lösningarna när den egna väljarkåren inte upplevs mogen att ta sådana svåra beslut. Även värderingar kommer in i beslutsfattandet när det gäller till exempel flyktingmottagande. Gemensamt beslutsfattande kan för länder innebära att man söker påföra andra länder sådana lösningar som gynnar det egna landet. Framsteg i gemensamt beslutsfattande innebär därmed alltså inte att man kan utgå från att problemen är lösta.

### ***Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken***

Den traditionella säkerhetspolitikens roll inom EU är full av paradoxer och visar på såväl gemensam syn som stora skiljaktigheter. Det faktum att besluten fortfarande tas med enhällighet visar hur känsligt detta område är. Desto mer anmärkningsvärt är det att man inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken så många gånger har lyckats med att ta beslut. Det tyder på att det i många fall funnits en gemensam hotbild och samsyn om vad som behöver göras.

Inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken finns givetvis också en rad problem när det gäller anpassning till ett gemensamt europeiskt agerande. För de olika operationerna gäller i hög grad nationella regler. Ingen av de gemensamma stridsgrupperna, vilka existerat sedan 2007, har ännu tagits i bruk, trots att ett stort antal konflikter funnits under denna tid. Under det svenska ordförandeskapet genomfördes en reform för att underlätta att en stridsgrupp tas i anspråk men denna har ännu inte använts. Enighet har inte heller kunnat nås om ett gemensamt högkvarter, vilket i sin tur har lett till ett stort inflytande för de stora länderna genom att de franska, tyska och brittiska högkvarteren i stället har kommit att användas för de olika EU-operationerna.

Kärnvapnen är viktiga i Europa. Dessa vapen spelar en avskräckande roll gentemot en anfallare men är också i mycket hög grad ett prestigevapen för de länder som innehar dem. Det innebär att de nuvarande kärnvapenländernas agerande ger signaler till länder som aspirerar på att skaffa kärnvapen. Bland NATO:s europeiska medlemmar är synen på kärnvapen mycket olika mellan olika länder, vilket givetvis också har inflytande på samsynen på sådana ting inom EU. Belgien, Luxemburg, Nederländerna, Norge och Tyskland önskar att man inte längre ska förvara amerikanska kärnvapen på europeiska baser. Frankrike och Storbritannien har däremot nyligen undertecknat ett avtal om samarbete i utvecklingsfrågor beträffande kärnvapen.<sup>10</sup>

### *Utvidningens roll*

EU:s utvidgning har setts som organisationens mest lyckade stabilitetsskapande åtgärd. Genom att integrera nya länder i EU har de blivit demokratiska och välmående samtidigt som EU har vunnit på att slippa frustrerade och instabilitetsskapande grannar och i stället fått nya marknader för sina varor. Fortsatt utvidgning är dock långt ifrån oproblematiskt inom EU. En del har sedan länge argumenterat för att utvidgning leder till en utspädning av EU som i slutändan bara kommer att bli ett frihandelsområde. Detta argument brukar bemötas med påvisandet att varje utvidgning har medfört ökad integration. Att heterogeniteten ökat är dock ovedersägligt och speciellt gäller detta efter den så kallade big bang-utvidgning som ägde rum 2004 och 2007 och som tillsammans gav 12 nya medlemmar. Den korruption som man i de nya länderna, speciellt Bulgarien och Rumänien, inte kunnat eller velat ta itu med, har ökat den utvidgningströtthet som alltmer präglar många av de gamla EU-länderna.

En stor fråga är hur man inom EU ska hantera en fortsatt utvidgningsprocess. Med undantag för västra Balkan finns mycket liten enighet om hur processen ska fortsätta. Turkiet möts av mycket motstånd, trots att det redan är ett kandidatland, och andra europeiska länder som Georgien och Ukraina har själva orsakat problem av sådan art som försvårar deras inval. Den väsentliga frågan för EU är emellertid om man ska dra en mer eller mindre definitiv gräns, något som Angela Merkel hävdade i en artikel 2006. Denna bemöttes av Carl Bildt, som underströk den frustration och instabilitet som skulle uppstå i de länder som nu inte längre hade något incitament att reformera sina samhällen.<sup>11</sup>

Skillnaden i levnadsstandard mellan de nya och de gamla medlemsländerna har vidare lett till motstånd hos vissa av de tidigare medlemmarna mot den fria

---

<sup>10</sup> Claire Taylor, *Franco-British Defence Cooperation*, SN/1A/5750, House of Commons, 8 November 2010.

<sup>11</sup> "Merkel bezieht beim IBF klare Position: Keine Beitrittszusagen über den Balkan hinaus. Europäische Grundsatzzrede zur Eröffnung", BertelsmannStiftung, Berlin 22 September 2006; Carl Bildt, "Open Wide Europe's Doors" 8 November 2006.

rörligheten i Europa. En dramatisk händelse som kom att lägga fokus på de inre skiljaktigheterna i Europa var när Frankrike under sommaren 2010 utvisade ett antal rumänska romer. Detta ledde till skarpa uttalanden från vissa länder liksom från kommissionären Vivianne Reding, som hävdade att de franska dokumenten visade att romerna som folkgrupp var utpekade i dem och att utvisningen därför var ett brott mot EU:s regler.<sup>12</sup> Rumänien och Bulgarien tillåts inte heller att ingå i EU:s passunion, Schengen, trots att de uppfyller de formella och tekniska kraven. Tyskland och Frankrike, vilka blockerar inträdet, baserar detta på brister i kampen mot korruption och organiserad brottslighet i de två länderna, men konflikten kring den franska utvisningen av romer ingår också i bilden, där Frankrikes åsikt är att Rumänien inte borde ha tillåtit romerna att resa iväg.<sup>13</sup>

## Mekanismer för djupare samarbete

Med ett medlemsantal på 27 länder är det uppenbart att EU inte med lätthet kan fatta beslut baserade på enhällighet. En liknande mekanism gäller samarbete: Alla länder kan inte vara intresserade av att delta i allt. Hur kan detta förenas med ett EU som karakteriseras av sammanhållning och där samtidigt den allmänna utvecklingen går mot en allt större europeisk snarare än nationell gemenskap?

Det traditionella svaret på en sådan fråga är att argumentera för att några stater ska gå före och därmed locka andra till deltagande. Frågan är dock hur mekanismerna för detta ska se ut och om man väljer ut den kärngrupp som inleder samarbete med hjälp av vissa kriterier (vilja och förmåga) eller om det är så att vissa länder definitionsmässigt anses ingå i en kärngrupp. Under 1990-talet uppkom en rad förslag på detta område, varav det tyska CDU/CSU-förslaget, författat av Karl Lamers och Wolfgang Schäuble, blev ett av de mer kända. Planen var att skapa ett EU i flera hastigheter kring en kärna av fem stater: Frankrike och Tyskland (vilka skulle bilda den allra innersta kärnan) samt de tre Benelux-länderna. Kärnan skulle enligt planen vara öppen även för andra stater så fort de kunde och ville ansluta sig.<sup>14</sup>

EU har i viss mån utvecklats i enlighet med tanken om att kapabla och viliga länder skulle delta i visst samarbete och andra skulle kunna ansluta sig senare. Exempel på det är euron och Schengensamarbetet. Beträffande det förra har det senaste årets utveckling visat på hur illa det kan gå när kontrollmekanismerna

---

<sup>12</sup> Constant Brand and Jim Brunsten, "Reding slams France on Roma expulsions", *European Voice*, 14 September 2010.

<sup>13</sup> Henrik Brors, "Forna östländer får nej till EU:s passunion", *Dagens Nyheter*, 22 december 2010.

<sup>14</sup> "Reflection on European Policy. Document of the CDU/CSU Parliamentary Group in the German Parliament (Bundestag) on the Future of European Unification", Europe Documents, No. 6570, 25/26 Sep. 1995. För en längre beskrivning av dessa förslag se Gunilla Herolf och Rutger Lindahl, *Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen*, Statens offentliga utredningar 1996:7, Utrikesdepartementet, En expertrapport till EU 96-kommittén, Stockholm 1996.

inte fungerat. När det gäller det senare kan man, som ovanstående exempel med Tysklands och Frankrikes blockering av Bulgarien och Rumänien visar, konstatera att formellt regeluppfyllande inte är tillräckligt när tilliten saknas. Ett annat exempel är samarbetet inom det så kallade Prümfördraget, där ett antal länder gått samman i att utväxla känslig information (bl a DNA-uppgifter) för att därmed effektivare kunna bekämpa den internationella brottsligheten.<sup>15</sup>

Beträffande grupperingar av länder där namnen är givna gäller det framför allt regionalt baserat samarbete. Sådant samarbete kan utgöra en form av subsidiaritet inom EU och ses då som positivt. Det kan också vara något som de flesta är kritiska emot, nämligen ett direktorat. Det samarbete som man sett mellan Frankrike, Storbritannien och Tyskland har fått denna benämning. Dessa tre, oavsett åsikter och intressekonflikter, har alltid haft en viss kontakt med varandra och avgör ibland frågor innan respektive möte ägt rum. En annan variant är G6, nämligen samarbete mellan de sex största länderna inom EU: Frankrike, Italien, Polen, Spanien, Storbritannien och Tyskland. Samarbete mellan dessa föreslogs av president Sarkozy inför hans tillträdande av presidentposten och har framför allt setts på det rättsliga området, dvs mellan de sex stora ländernas inrikesministrar. Intressant är att samma område – inrikes och rättsliga frågor – därmed diskuteras i tre olika EU-fora: Förutom Prüm-länderna och G6 möts ju också de 27 ländernas ministrar.

Ett vanligt uttryck för samarbetet inom EU idag är variabel geometri eller flexibel integration. Förutom dessa mer eller mindre formaliserade grupper finns också de rena ad hoc-grupperingarna inför framläggande av ett gemensamt förslag eller en omröstning. Här blir det ofta "like-minded countries" som står på samma sida. Som man kan se av ovanstående uppräkningslista finns en rad olika typer av skiljelinjer men ingen som är genomgående för alla frågor. Det betyder att like-minded countries kommer att variera mellan olika frågekomplex.

Betyder då inte det fransk-tyska samarbetet längre någonting? Klart är att detta samarbete fortskrider på ungefär samma sätt som tidigare. Dessa två länder som traditionellt har haft så olika synsätt, Tyskland det federalistiska och Frankrike det mellanstatliga, söker medvetet att finna gemensamma åsikter i olika frågor för att därmed lättare kunna få stöd för dem inom EU. Även om det mellan dessa två finns en kvarstående rutin och önskan att skapa enighet i så många frågor som möjligt så är det ändå uppenbart att det lokomotiv som de två alltid utgjort för EU nu är otillräckligt för att kunna dra 27 vagnar. Den franska önskan att skapa ett ledarskap av sex länder ska ses i det ljuset.

---

<sup>15</sup> Council of the European Union, Prüm Convention (Schengen III), Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration. Signed in Prüm (Germany) on 27 May 2005, DG H II, Brussels, 7 July 2005 (28.07).



Den just nu utan tvekan starkaste staten inom EU är Tyskland. Kan Tyskland bli EU:s ledare? I vissa frågor som den finansiella krisen är Tyskland, på grund av sin finansiella styrka, med nödvändighet den ledare som träder fram. Tyskland blev en gång intvingad i rollen som den europeiska staten som inte fick ha några egna intressen. I dag har Tyskland normaliserats som land och tyska dokument vågar nämna tyska intressen. Det är därför svårt idag att identifiera ett land som oegennyttigt väljer för sig själv och andra den europeiska vägen.

## Hur blev det då med de europeiska visionerna?

Den stora visionen för EU:s fortsatta utveckling existerar knappast idag. I stället syns de gemensamma intressena vara det lim som håller EU samman. Få av medlemsländernas ambitioner kan förverkligas på nationell basis och få av de hot som riktas mot dem kan mötas på egen hand. De nya gränsöverskridande hoten som terrorism, internationell brottslighet, miljöhot, pandemier eller andra hot har bidragit till ytterligare ökning och fördjupning av samarbetet.

Samtidigt har EU:s framgångar lett till en allt mer heterogen organisation med fördjupade klyftor mellan länderna, där omsorgen om det egna landet ibland leder till protektionism och obenägenhet att låta den fria rörligheten fungera. En positiv faktor beträffande alla dessa skillnader är emellertid att de är av så olika typ att grupperingarna skiljer sig för olika typer av frågor. Genom att länder hamnar i skilda konstellationer beroende på den fråga som diskuteras byter man ständigt samarbetspartners och undviker alltför stora permanenta skiljelinjer mellan länder inom unionen.

EU:s utveckling är full av paradoxer: Solidaritet i svåra situationer, humanitära operationer och en rad gemensamma beslut i frågor där enighet krävs existerar sida vid sida med nationell självhävdelse och prestige. Uppenbart är det ändå så att även om inget högre mål styr handlandet i stort inom EU så leder ett agerande för det egna landets långsiktiga intressen till att länder i stort respekterar normer och samarbetar med varandra. Samtidigt visar svaren på Eurobarometerns frågor att människor även idag associerar EU med fred och demokrati.

EU vill gärna se sig som representerande vissa värden: inga länder och inga personer står över lagen, mänskliga rättigheter respekteras, osv. Finns det då en gemensam värdegrund inom EU? Övertramp mot allmänt erkända principer har gång på gång gjorts. Frågan är hur EU möter dessa. Oavsett vilket land som gör övertrampen måste EU behandla dem på samma sätt om EU ska kunna se sig som en organisation som bevakar dessa värden. Just nu prövas denna fråga i och med att ordförandelandet Ungern nu har antagit en lag som begränsar mediefriheten genom att ge en kontrollerande myndighet rätten att påföra böter på upp till nära sju miljoner kr för material som kan väcka anstöt. Hittills har kritiken varit hård från många håll, inklusive kommissionens ordförande Barroso, som dekla-

rerat att mediefrihet är en helig princip för EU och av fundamentalt värde.<sup>16</sup> Den fortsatta utvecklingen av diskussionen efter antagandet av den ungerska lagen kommer att ge svaret på frågan.

---

<sup>16</sup> "Press freedom 'sacred' to EU, says Barroso", <http://www.eubusiness.com/news-eu/hungary-politics.7wv>.

# Det som är gemensamt: talet om europeisk identitet

*Mats Andrén*

I den europeiska samtiden ser vi en andra våg av identitetsskapande. Den första långa vågen bestod av den nationella identitetsbildningen som tog fart under andra hälften av 1800-talet och fullföljdes under första halvan av 1900-talet. Med resultat att Europa kunde presenteras som bestående av en rad påtagligt homogena europeiska nationalstater. Kartbilden syntes därefter tämligen väl fastlagd. Den andra vågen har öppnats upp av migrationsprocesser och minoritetsrörelser. Med kommunismens fall, EU:s utveckling, regionalisering och större betoning av lokalt självstyre i Europa har de nationalstatliga identiteterna kompletterats av nya kulturella identiteter.

I de senare ser vi en förstärkning av vissa kulturella gränser samtidigt som nya skapas. Europa har idag fler språkliga kulturer än tidigare, detsamma gäller för de religiösa kulturerna. Det är naturligtvis en paradox: när ambitionen har varit att montera ner politiska, juridiska och ekonomiska gränser har de kulturella blivit fler och starkare.

För att hålla samman det mångkulturella och samtidigt gränslösa EU synes det då rimligt att fråga efter en gemensam identitet. På samma sätt som politik, juridik och ekonomi tenderar att homogeniseras skulle den gemensamma identiteten bidra till en kulturell sammanfogning av Europas kulturer.

Europeisk identitet är ett begrepp som på ett sätt ter sig helt självklart. Europa är en världsdel – dess människor är européer, de tänker som sådana och de handlar som sådana. Precis som amerikaner och afrikaner. Samtidigt vet vi att sådana generella beteckningar har påtagliga svagheter, eftersom skillnaderna inom en världsdel kan vara nog så stora. I Europa precis som i Amerika och Afrika.

Idag finns ett påtagligt användande av begreppet europeisk identitet. Det används i många olika sammanhang. Såväl i politiska programförklaringar som i utredande samtidsanalyser. Ofta vävs deskriptiva utredningar samman med normativa hävdanden utan att det är tydligt vad som är vad.

Det finns inte samstämmighet om vad den europeiska identiteten är. Talet om en europeisk identitet har likheter med bokstavskombinationen ”paradiseisnowhere”. Den kan läsas både som att paradiset nu är här och som att paradiset inte står att finna. Möjligheten av en europeisk gemenskap kan förknippas med skapandet av en europeisk identitet, kan till och med förstås som infriandet av dess löften om fred och frihet. Den gemensamma identiteten kan läsas som något vi redan har och som bara behöver framträda tydligare i vårt gemensamma självmedvetande för att vinna full kraft. Den kan också förstås som något frånvarande och ickeexisterande, som därför måste skapas.

I det följande skall jag inte försöka mig på att ange vad en europeisk identitet är eller kan vara. Istället är det själva talet om en europeisk identitet som skall behandlas, närmare bestämt det kontroversiella i att använda detta uttryck. Jag vill lyfta fram den performativa aspekten av talet om en europeisk identitet och vad det innebär för vår bild av Europa.

### Tre definitioner

Låt mig utgå från tre typiska föreställningar om vad som är de grundläggande dragen i den europeiska identiteten. Den första åberopar den långa historiska traditionen. Jacques Le Goff, den franske mentalitetshistorikern och medeltidsforskaren, satte under 1990-talets första hälft sina historiska perspektiv i samband med samtidens Europa. Hans tanke är att den europeiska identiteten bär en ”longue durée”, den äger en historisk kontinuitet och för med sig drag från äldre tiders Europa in i den moderna epoken och ända fram till våra dagar. Från den grekiska antiken kommer idéerna om förnuft, vetenskap, frihet och framför allt den kritiska andan. Från det romerska imperiet har Europa ärvt kristendomen och tudelningen mellan det latinska väst och det grekiska öst, som under tidig medeltid också blir tudelningen inom kristenheten och skapar en kulturell gräns tvärs genom Europa. I väst finns genom medeltiden den gemensamma katolska kyrkan, men också en splittring mellan olika kungadömen, många språk och en etnisk blandning av många olika folkslag. Efterhand skapas en politisk enhet med frankernas välde som når sin största utbredning i början av 800-talet. Dess delning blir sedan grunden för en ny viktig uppdelning av Europa mellan det franska och det germanska. Från senmedeltiden ser Le Goff två slags rörelser i den europeiska identiteten. Först en strävan att försvara Europa och att exkludera andra, vilket ofta utvecklas till en vilja att rensa och rena sig själv, med behandlingen av kättare, judar och homosexuella som exempel. Den andra rörelsen är expansiv och kommer till uttryck i korstågen, det kommersiella uppsvinget för Genua och Venedig, återerövringen av Spanien och expansionen över haven. Slutsatsen för Le Goff är att det självklart finns en ”longue durée” av europeisk identitet, vars

fundament han fastställer som strävanden att skapa enhet och att behålla mångfald.<sup>1</sup>

Den andra föreställningen vill precis som den första ange en längre historia, men framför allt hävda en kulturalistisk definition av europeisk identitet. Här tas fasta på ursprungliga identiteter som lever vidare genom seklerna utan att genomgå större förändringar. Den europeiska historien beskrivs i termer av linjära framsteg från det antika Grekland till upplysningen. Ingredienserna var så att säga givna från första början och behövde bara få tid och rum att utvecklas, med resultat att vi idag har en homogen europeisk kultur som delas av dess medborgare och länder. Ett land som inte är europeiskt kan då inte i framtiden bli det. Den tidigare franske presidenten Valéry Giscard d'Estaing återopade arvet från antiken vid sidan av renässansens kreativitet för att definiera Europa. Joseph Ratzinger/Benediktus XVI framhäver att det finns två kulturer som präglar Europa. Dels en kristen som bjuder en moral och erkänner människornas moraliska kraft, dels en som är sekulariserad och nihilistisk, som är teknologisk och odlar vetenskaplig rationalitet. Den senare har gett oss stora möjligheter men hotar med utplåning. Ratzinger drar slutsatsen att den europeiska identiteten måste vila i den kultur som hävdar eviga värden och mänsklig värdighet, det vill säga kristendomen. Detta står också att finna i andra religioner, tillstår han, men det är kristendomen som bringat den till Europa.<sup>2</sup>

Den tredje föreställningen om den europeiska identitetens särdrag åkallar istället dess modernitet. Jürgen Habermas avvisar alla tankar på att det skulle finnas en identitet som är på förhand given. För honom kopplas europeisk identitet dels samman med 1700- och 1800-talens utveckling i Europa. Det handlar om hur stat och samhälle sekulariseras och framväxten av en borgerlig-urban livsstil. Det rör vidare genomslaget för idéer om rättvisa, solidaritet samt individuella och mänskliga rättigheter. Dels ser han den europeiska identiteten i perspektiv av ett drygt halvsekel, med erfarenheterna från andra världskriget och fascismen, liksom av utvecklandet av välfärdsstaten. Europa skiljer sig tydligt från USA med erfarenheten av att leva i en välfärdsstat där befolkningen har god levnadsstandard och det finns ett utvecklat system för att kollektivt tillgodose social trygghet. Dels vill han se den europeiska identiteten i ljuset av EU, som har drivit medlemsstaterna att agera i namn av det gemensamma intresset snarare än som enskilda nationalstater. Hos Habermas är det alltså, föga förvånande, upplysningsidealen i kombination med det se-

---

<sup>1</sup> Jacques Le Goff *Das alte Europa und die Welt der Moderne*, 1996, s. 7-60. Se slutsatsen s. 53: "Die *lounge durée* Europas erweist sich als eine Dialektik zwischen dem Bemühen um Einheit und dem Bewahren der Vielfalt. Deshalb scheint das Modell eines Europa der Nationen gegenwärtig für die Anforderung der europäischen Einheit das am besten geeignete zu sein."

<sup>2</sup> Joseph Ratzinger "Europa in der Krise der Kulturen", 2005.

naste halvsekllets landvinningar och erfarenheter som leder till den europeiska identiteten.<sup>3</sup>

## De olika diskurserna

De definitioner som Le Goff, Habermas och Ratzinger presenterar skall ses i sitt sammanhang. De presenteras efter kommunismens fall i Central- och Östeuropa och under intryck av strävanden att fördjupa och utvidga EU-samarbetet. De kan också ses i förlängningen av flera diskurser om Europa och europeisk identitet som föregått 1990-talet och som i vissa fall fortsätter in i det nya seklet. Årtiondet före murens fall såg en intensiv diskussion om Centraleuropa och dess identitet. För Milan Kundera, Vaclav Havel, György Konrad, Adam Michnik med flera stod idén om Centraleuropa också för värden som hörde till Europas fundament, såsom frihet och sanning. Rysslands förhållande till Europa togs upp med förnyad kraft under perestrojkaperioden. För Gorbatjov var det självklart att Ryssland hade sin plats i ”det europeiska huset”, medan andra både i och utanför Ryssland betonade skillnader gentemot det europeiska. Frågan om Turkiets plats i Europa och det europeiska samarbetet har också varit omdiskuterad både i och utanför landet. På samma sätt kan man finna diskussioner i olika europeiska länder om förhållandet till Europa, såväl bland EU:s medlemmar som i anslutningsstater och de som står utanför. Det fanns och finns med andra ord en rad Europadiskurser. Dessa har i sin tur rötter tillbaka genom både 1900- och 1800-talen.

Habermas och Le Goff är båda starka bejakare av EU – och deras inlägg måste i första hand relateras till talet om europeisk identitet som finns och odlas med hög intensitet sedan 1980-talet inom en EU-diskurs.<sup>4</sup> I en deklARATION hade EU redan 1973 slagit fast att man såg framför sig att framväxten av en europeisk identitet skulle gå hand i hand med den ekonomiska integrationen. Men än så länge såg man identitetsbildningen som en konsekvens av den ekonomiska integrationen. Under 1980-talet talas det istället om identitet i relation till en gemensam europeisk kultur. Olika förslag från kommissionen talar om att gynna den ”europeiska idén” och att främja ett ”europeiskt medvetande”. Nu är det bristen av en europeisk identitet som är ett problem, den europeiska identiteten är en viktig pusselbit som saknas för att skapa ett integrerat Europa. En europeisk identitet ses som ett nödvändigt inslag för att medborgarna skall bli lojala mot EU och för att EU skall få nödvändig legitimitet.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Jürgen Habermas, *Braucht Europa eine Verfassung*, 2001.

<sup>4</sup> Beskrivningar och analyser står att finna i Cris Shore *Building Europe*, 2000, och Peo Hansen *Europeans only?* 2000.

<sup>5</sup> Shore a.a. s. 15-65.

Men det tycks inte som att resultatet av EU-processen sedan 1980-talet skulle bidra till en samlad europeisk identitet. Snarare ser vi en ökad betydelse av kulturella gränser. EU har betonat regionernas roll och i vissa fall stärkt minoritetsspråkens ställning. Detta har också lämnat avtryck i hur den tänkta europeiska identiteten definieras. Ett viktigt tema i EU:s identitetspolitik, som statsvetaren Peo Hansen beskriver det, är hur man skall hantera skillnader. I EU-diskursen har det blivit vanligt förekommande att tala om ”unity in diversity”. Man tänker sig då att det finns en kulturell mångfald i Europa och att det är något positivt, men att Europa också har ett gemensamt arv och samfälliga värden. Den enkla tanken är att det finns en mångfald inom en ram av gemensam identitet eller civilisation.<sup>6</sup> På så sätt kan alltså EU också i sin retorik bejaka kulturella gränser.

## Ett öppet fält

Utgångspunkt för att ställa frågan om den europeiska identiteten är att det rasar en strid om hur den skall definieras. Uppenbarligen finns det olika alternativ för hur frågan skall besvaras och det är betydelsefullt om denna identitet hänförs till medeltiden eller upplysningen eller efterkrigstiden. En mer radikal förståelse av problemet är att själva identitetsbildningen äger rum i vår tid och att historien här används för att bekräfta den ena eller den andra positionen. Det gör på ett sätt att det historiska materialet reduceras till kulisser eller byggstenar för ideologin om en europeisk identitet. Men ett sådant perspektiv betyder också att det behövs kunskap om de historiska traditionerna – om byggmaterialet som används i detta identitetsskapande – för att göra medvetna och kunskapsbaserade undersökningar. I en idéhistorisk reflektion är det rimligt att inta en dubbel position. Det finns historiska traditioner, det går att peka på händelser som har format Europa, det går att mejsla fram skeenden som är av betydelse för den europeiska identiteten.

Det är också påtagligt att det sker ett identitetsskapande just nu i detta Europa, som i sin tur skriver om vår historia. Det är just om detta det står strid. När jag idéhistoriskt begrundar frågan om europeisk identitet är det därför ofrånkomligt att ha ett presentistiskt perspektiv – historien är det samtidas slagfält. Med hjälp av historiska och idéhistoriska angreppssätt kan vi skapa distans till de samtida ideologierna.

Vi behöver inte söka oss väldigt långt tillbaka i historien för att finna sätt att tala om Europa som på olika sätt belyser de exempel vi ovan har uppehållit oss vid. I såväl den historiska som den modernistiska definitionen av europeisk identitet finns en viktig framstegstanke. De har gemensamt före-

---

<sup>6</sup> Hansen a.a. s. 51-71.

ställningen av Europa som en plats för framsteg och utveckling. De visar förvisso ingen svartvitt bild av detta utan framhäver mindre goda sidor av det moderna Europa. Men de ser i grunden att det är en progression som har ägt rum. Mot detta kan sättas bilden av ett Europa satt i förfall. Den odlades av civilisationskritiker genom hela perioden efter upplysningen. Nietzsche gav detta ny kraft med sitt tal om en europeisk nihilism, vilket i sig blev ett vanligt tema genom första hälften av 1900-talet. Det synes uppenbart att Europa är en del av en global nihilistisk kultur, vars livsstil driver fram klimatförändringar. Förutom miljöhoten bidrar Frankrikes och Storbritanniens kärnvapen till denna bild. En sådan bild av Europa får tydligast utrymme i den kulturalism som Ratzinger representerar. Men här försvinner å andra sidan den betoning av social rättvisa som ryms i Habermas modernistiska position.

Samtidigt finns en väsentlig likhet mellan Ratzingers och Habermas sätt att tala om europeisk identitet, då båda turnerar den traditionella europatanken. Idén om Europa har historiskt konnoterat en speciell geografisk del av världen, ett speciellt sätt att bedriva politik samt kristendomen. Ratzinger betonar naturligtvis den senare, Habermas istället en politisk profil där medborgarskapet ges en speciell ställning. I detta finns också en underliggande likhet i att det hos båda finns kopplingar mellan europeisk identitet och moraliska eller etiska ståndpunkter. Så hävdar Habermas en moralisk grund för politiken och en etik av solidaritet, medan Ratzinger talar om en kristen moral som hävdar människans värdighet.<sup>7</sup>

## Vad döljs och vad förs fram?

Vad handlar då striden om den europeiska identiteten om? Den estniska geografen Merje Kuus har nyligen betonat den performativa aspekten av identitetsbildning, så att identitet inte ses som ett attribut, som något en gemenskap definitionsmässigt är och bär med sig, utan istället handlar om vad som tillkommer den i handling.<sup>8</sup> Det första som blir viktigt för att bedöma diskursen om den europeiska identiteten inte är vad man säger, utan att det sägs.

Då måste frågan ställas vad den europeiska identitetsdiskursen tjänar till. En fråga är vad den främjar, vilken också har utarbetade svar som anger den fördjupade integrationen, att skapa legitimitet och därigenom främja demokrati. Svaren handlar om konkreta politiska insatser, som att skapa en god infrastruktur och att säkra energiförsörjningen. En annan fråga, svårare att besvara men nog så viktig, är vad identitetsdiskursen döljer.

---

<sup>7</sup> Habermas och Derrida a.a. Ratzinger "February 15, or What binds Europeans Together" 2003.

<sup>8</sup> Merje Kuus "Ubiquitous identities and elusive subjects: puzzles from Central Europe" 2007.



När vi har konstaterat att själva diskursen har konsekvenser, när vi uppmärksammat att diskursen som sådan kan fylla syften, så måste vi också konstatera att det finns ett viktigt performativt inslag i hur den europeiska identiteten definieras. Det riktar åter uppmärksamheten på vilket historiskt arv som den tillskrivs. För det första är det berättigat att undra vad som döljs och vad som främjas då den europeiska identiteten attribueras med kristna rötter. Det helt avgörande är ett döljande av de muslimska delarna av den europeiska historien och den europeiska samtiden, som hänger intimt samman med ett framhävande av Europa som en homogent kristen världsdel. Det är historiskt ett oerhört problematiskt förhållningssätt med tanke på sydöstra och sydvästra Europas historia, den medeltida idéhistoriens beroende av arabiska intellektuella liksom kristendomens och islams gemensamma rötter. I samtiden döljer denna ambition de stora befolkningar som bekänner sig till islam eller har en bakgrund i dess kultur. Det döljer därtill de olika riktningar som finns inom både islam och kristendom av dels fundamentalism och dels tolerans och sekularisering i den meningen att religion och politik skiljs åt.

Den andra frågan är vad som döljs och vad som befrämjas av att hävda upplysningen. Vad som då betonas är sekularisering, individens frigörelse, rationellt tänkande och vetenskap. Men det är mer komplicerat att utreda vad som döljs. Den europeiska historien sedan 1700-talet och framåt har förvisso mörka kapitel, som kolonialiseringen, den europeiska brutaliteten mot icke-européer och mot andra européer under den första delen av 1900-talet. Det är ingenting som med nödvändighet hålls dolt i den modernistiska definitionen av europeisk identitet. Habermas framhåller gärna att man i Europa begrundar sin modernitets mörka sidor. Men när det pläderas för ett mer samlat Europa på olika områden lyfts en betydligt mer entydig bild av den europeiska identiteten fram. När Habermas och Jacques Derrida publicerade en artikel 2003 (författad av Habermas men underskriven av dem båda) om nödvändigheten av en gemensam europeisk utrikespolitik framhålls två sidor av Europa. Å ena sidan det senaste halvseklets framgångsrika modell för välfärdsstat och strävan efter att utveckla ett Europa som överflyglar de konkurrerande nationalstaterna. Å andra sidan dess kulturella mångfald och det ömsesidiga accepterandet av kulturella skillnader.<sup>9</sup>

Det uttalade syftet med en europeisk identitet är att växla fokus från nationella sentiment. Viktigt att begrunda är emellertid i vilken grad redan talet om en europeisk identitet tjänar syftet att ta bort uppmärksamhet från de konfliktlinjer som växer ur klasskillnader, ojämlikheter, segregation och etnisk tillhörighet. Den formel som ofta framförts vid EU:s högtidstal och programskrifter om ”unity in diversity”, som även framhävs av Le Goff när han mejs-

---

<sup>9</sup> Jürgen Habermas och Jacques Derrida a.a.

lar ut en dubbelhet i det europeiska av att både vilja skapa enhet och bevara mångfalden, kan också sägas dölja andra konfliktlinjer.

Det finns all anledning att ställa sig undrande inför talet om en europeisk identitet. Den relation Habermas sätter upp mellan en europeisk modell för socialstat och de kulturella grunderna för en gemensam identitet behöver begrundas. Han uppfattar ett centralt samband mellan den europeiska identiteten, välfärdsstaten och den kulturella mångfalden. Men det är just på denna punkt som talet om en europeisk identitet behöver problematiseras. För det första tenderar det att dölja konfliktlinjer, för den andra är det högst osäkert vilka konnotationer den europeiska identiteten kommer att få i kommande debatter om Europas framtid. Den kan mycket väl ges en kulturalistisk innebörd och knytas till främlingsfientliga och islamofobiska politiska program. Faran är att talet om europeisk identitet kommer att bidra till en diskurs där den generella välfärdspolitiken ifrågasätts, liksom till en diskurs av kulturell homogenisering.

## Referenser

- Habermas, Jürgen, (2001), „Braucht Europa eine Verfassung?“, i *Zeit der Übergänge: kleine politische Schriften IX*, Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen och Derrida, Jacques, (2003), ”February 15, or What binds Europeans Together: A Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in the Core of Europe”, i *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.Mai.
- Hansen, Peo, (2000), *Europeans only? Essays on identity politics and the European Union*, Umeå.
- Kuus, Merje (2007), “Ubiquitous identities and elusive subjects: puzzles from Central Europe” *Transactions of the Institute of British Geographers* 32 (1).
- Le Goff, Jacques, (1996), *Das alte Europa und die Welt der Moderne*, München.
- Ratzinger, Joseph, (2005), ”Europa in der Krise der Kulturen“, i *Mercello Pera & Joseph Ratzinger Ohne Wurzeln: der Relativismus und die Krise der Europäischen Kultur*, Augsburg.
- Shore, Cris, (2000), *Building Europe: the Cultural Politics of European Integration*, London.



## **Del II: Europeiska inre relationer**



# Konsensusmyten. Är förhandlingarna i EU:s ministerråd verkligen så gulliga som sägs?

*Daniel Naurin*

## Konsensusnormen

På ytan är EU:s ministerråd ett starkt konsensusinriktat beslutsorgan. Få förslag blockeras av veton, eller kritiseras offentligt av nedröstade minoriteter, trots att medlemsstaterna ofta har olika uppfattningar. Inte ens den dramatiska utvidgningen 2004 med tio nya medlemsstater tycks ha rubbat den omskrivna ”konsensusnormen”. Det här kapitlet formulerar och prövar fyra alternativa förklaringar till det till synes starka konsensusbeteendet i ministerrådet, vilka bygger på olika sociala relationsmodeller. Konsensusbeteendet kan ha sin grund i relationer mellan medlemsstaternas representanter som bygger på 1) specifik reciprocitet (där man förväntar sig en direkt och likvärdig kompensation för varje eftergift man gör i förhandlingarna), 2) diffus reciprocitet (där man räknar med att få extra goodwill i framtiden när man gör en eftergift), 3) gemenskap (där solidaritet utan kompensationer för gjorda insatser förväntas) eller 4) auktoritet (där de högst rangordnade bestämmer).

Jag kommer att utnyttja en uppsättning hittills oanvända frågor i min och Rutger Lindahls återkommande telefonenkät till förhandlare på medlemsstaternas permanenta representationer i Bryssel (se t.ex. Naurin och Lindahl 2008; 2010). 257 förhandlare från EU:s samtliga 27 medlemsstater, inom ett brett urval av politikområden, besvarade den senaste enkäten som genomfördes 2009.

## Sociala relationsmodeller som konsensusmekanismer

Statsvetenskapen har under senare år uppmärksammat ”The Big Five” inom psykologin - de viktiga personlighetsdrag som man tror styr mycket av människors beteende (öppenhet, samvetsgrannhet, vänlighet, extrovert-introvert, neurotiskhet). Mindre uppmärksammat hittills är ”The Big Four” inom soci-

alpsykologin. Ett av de mest universella och stabila resultaten inom socialpsykologin är att de allra flesta sociala relationer i de allra flesta mänskliga kulturer kan härledas till en – eller en kombination av – fyra grundläggande relationsmodeller: Gemenskap ("communal sharing"), auktoritet ("authority ranking"), jämvikt ("equality matching") respektive marknad ("market pricing") (Fiske 1992). Modellerna definieras av olika typer av social interaktion. De allra flesta människor använder sig regelbundet av alla fyra modeller, men i olika sociala situationer.

Gemenskap bygger på att man identifierar medlemmarna av en grupp i en viss social situation som likvärdiga. Materiella (och andra) värden är gemensamma och fördelas enligt maximen "från var och en efter förmåga, åt var och en efter behov". Solidariteten med sina bröder och systrar gör att man inte förväntar sig någon kompensation för gjorda insatser.

Auktoritet innebär att vissa individer i gruppen är högre rankade än andra. En högre ranking innebär makt, prestige och privilegier som lägre rankade inte har, men ofta också ett visst ansvar för dem längre ner på stegen.

Jämvikt betyder att gruppen består av likvärdiga individer, som delar lika rättigheter och skyldigheter mot varandra. Till skillnad från i en gemenskap så är det viktigt i en fungerande jämviktsrelation att det råder ungefärlig balans mellan insatser och uttag. Man gör varandra tjänster och gentjänster, och ser till att det jämnar ut sig någorlunda i det långa loppet.

Marknad innebär att de sociala interaktionerna i form av tjänster och gentjänster värderas och mäts med hjälp av en nyttskala. Rättigheter och skyldigheter kan ges precisa värden i form av kronor och ören, procentsatser, osv.

Värt att notera är att "The Big Four" sammanfaller med de fyra grundskalorna. Gemenskap korresponderar med nominalskalan, auktoritet med ordinalskalan, jämvikt med intervallskalan och marknad med kvotskalan.

## **"The Big Four" i EU:s ministerråd**

Att de fyra relationsmodellerna representerar något fundamentalt i mänskliga relationer reflekteras i det faktum att de förekommer implicit i många av de försök till förklaringar av konsensusnormen i EU:s ministerråd som framförts. Teorier om röstköp och marknader för "IOUs" (I Owe You) relaterar tydligt till marknadsrelationer (Heisenberg 2005). COREPER (EU-ambassadörernas kommitté) har också av vissa forskare beskrivits som en tätt sammanhållen klubb med närmast kommunitära drag (Lewis 1998). Betydelsen av auktoritetsrelationer, betonas å andra sidan inom den strukturella realismen i internationell politik. Konsensus kan i den forskningstraditionen förklaras som ett resultat av de lägre rankades undergivenhet.



Vanligast är ändå att man antar att någon typ av jämviktsförhållande råder. Keohanes distinktion mellan specifik och diffus reciprocitet motsvarar två versioner av jämvikt, där den förra drar åt marknad medan den senare ligger närmare gemenskap (Keohane 1986).

Specifik reciprocitet innebär att man utför ett direkt och tydligt definierat byte av ”varor” med en specificerad motpart. ”Om jag ger dig X så förväntar jag mig att du ger mig Y, inom tidsperioden T”. Om marknadsrelationer vore möjliga så skulle det utgöra det naturliga valet av relationsmodell här, men eftersom den typ av varor som utbytes i politiska förhandlingar (eftergifter i förhållande till policy positioner) sällan går att värdera på en kvotskala hänförs man till jämviktsmodellen.

Diffus reciprocitet anses ofta vara mer funktionellt i multilaterala och upprepade förhandlingar. Jämfört med specifik reciprocitet innebär diffus reciprocitet att man kan lätta på kraven när det gäller 1) specificeringen av motparten (man ger och tar inte bara visavi specifika individer utan även gentemot gruppen), 2) specificeringen av vad man kräver i gengäld för en given tjänst, och/eller 3) tidsgränsen för när tjänsten skall vara återgäldad. Diffus reciprocitet betyder att man förväntar sig att gjorda tjänster återgäldas på något sätt, men man accepterar otydlighet i när och hur det skall gå till. Till skillnad från relationer som bygger på gemenskap så håller man reda på tjänster och gentjänster, men man kräver inte som i en marknadsrelation exakthet i återbetalningen.

I vilken mån kan dessa grundläggande relationsmodeller hjälpa oss att förstå konsensusbeteendet i EU:s ministerråd? Resten av kapitlet ägnas åt att genom empirisk forskning ge oss fler fakta i målet.<sup>1</sup>

## I huvudet på en potentiell vetospelare

Följande fråga ställdes till de 257 svarande Bryssel förhandlingarna (texten inom klammrarna ingår inte i frågan):

*“Now I will describe a scenario to you: Thinking about the issues that you are usually involved in; if – hypothetically - your delegation would find itself in a situation where you held a minority position, on a question of average (some, but not extreme) importance to you, ...*

*[for working groups that normally work under qualified majority voting] ... where you are part of a blocking minority coalition*

---

<sup>1</sup> Vilket enligt min uppfattning är ett av syftena med statsvetenskapen. Se dock Goldmann 2005, och jämför originaltexten i Lindahl och Naurin 2003 (där vi skriver att ”nu finns det fler fakta i målet”).

*(i.e. there are enough votes to block the decision), what would be the likely outcome of this situation...*

*[for working groups that normally work under unanimity rule] ... what would be the likely outcome of this situation...*

*...on a scale from 1-5, where 1 means very unlikely and 5 means very likely. How likely would it be that you ...*

*1) ... refrained from blocking the decision, but expected a direct and equivalent compensation in exchange [specific reciprocity]*

*2) ... refrained from blocking the decision, without being directly compensated, but with the expectation that in the future you would have some extra goodwill to use because of your willingness to cooperate in this case. [diffuse reciprocity]*

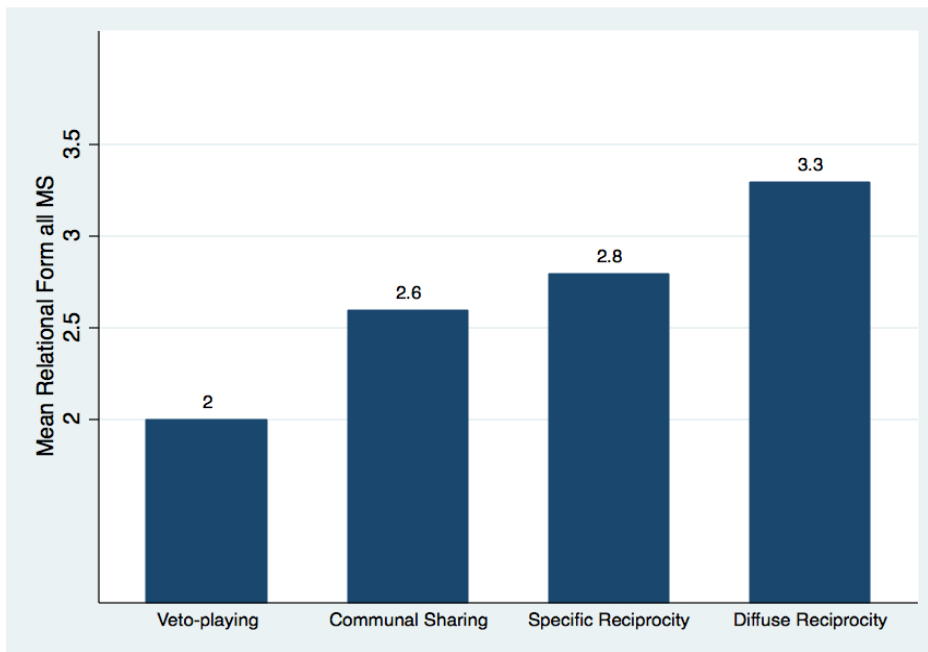
*3) ... refrained from blocking the decision, without expecting any compensation, short or long term. [communal sharing]*

*4) ... did block the decision, so that no decision was taken at this point [veto playing]"*

Figur 1 visar resultatet. Det minst troliga utfallet är att man faktiskt skulle blockera beslutet (veto-playing), vilket är ett resultat som överensstämmer med det förväntade konsensusbeteendet i ministerrådet. Trots att man inte sympatiserar med innehållet i förslaget så väljer man att hellre godta ett gemensamt beslut än att utnyttja sin vetorätt.

Den mest troliga reaktionen på scenariot är att förhandlaren tänker och agerar som i en diffus reciprocitetsmodell. Man väljer att inte blockera beslutet, man ställer heller inga specifika krav på kompensation, men utgår ifrån att man kommer att ha "tjänsten" till godo på något sätt i framtiden.

Intressant nog är skillnaderna mellan specifik reciprocitet (som alltså är en jämviktsmodell som drar åt marknad) och gemenskap små. Att offra sig för gruppen utan att förvänta sig någon kompensation alls är nästan lika vanligt som att begära en direkt och specifik kompensation.



Figur 1. Hur skulle ni agera om ni hade möjlighet att blockera ett beslut som ni inte gillar?

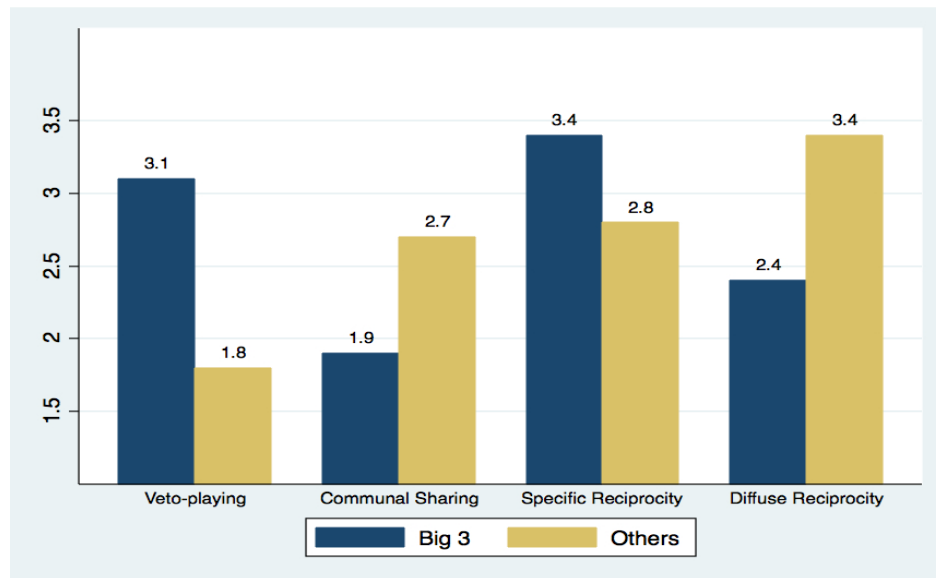
Not: Samtliga medelvärdeskillnader är statistiskt signifikanta.

Det ser alltså ut som att vi kan bekräfta den vanliga bilden av ministerrådet som en tät grupp av jämlikar som bidrar till kollektivet och litar på att en tjänst idag kan bli en gentjänst nästa gång när man själv behöver det. Konsensusnormen bygger på en jämviktsmodell med starka drag av diffus reciprocitet. Att man skulle blockera gemensamma beslut är det minst troliga alternativet. End of story?

### ”Big 3” och konsensusnormen

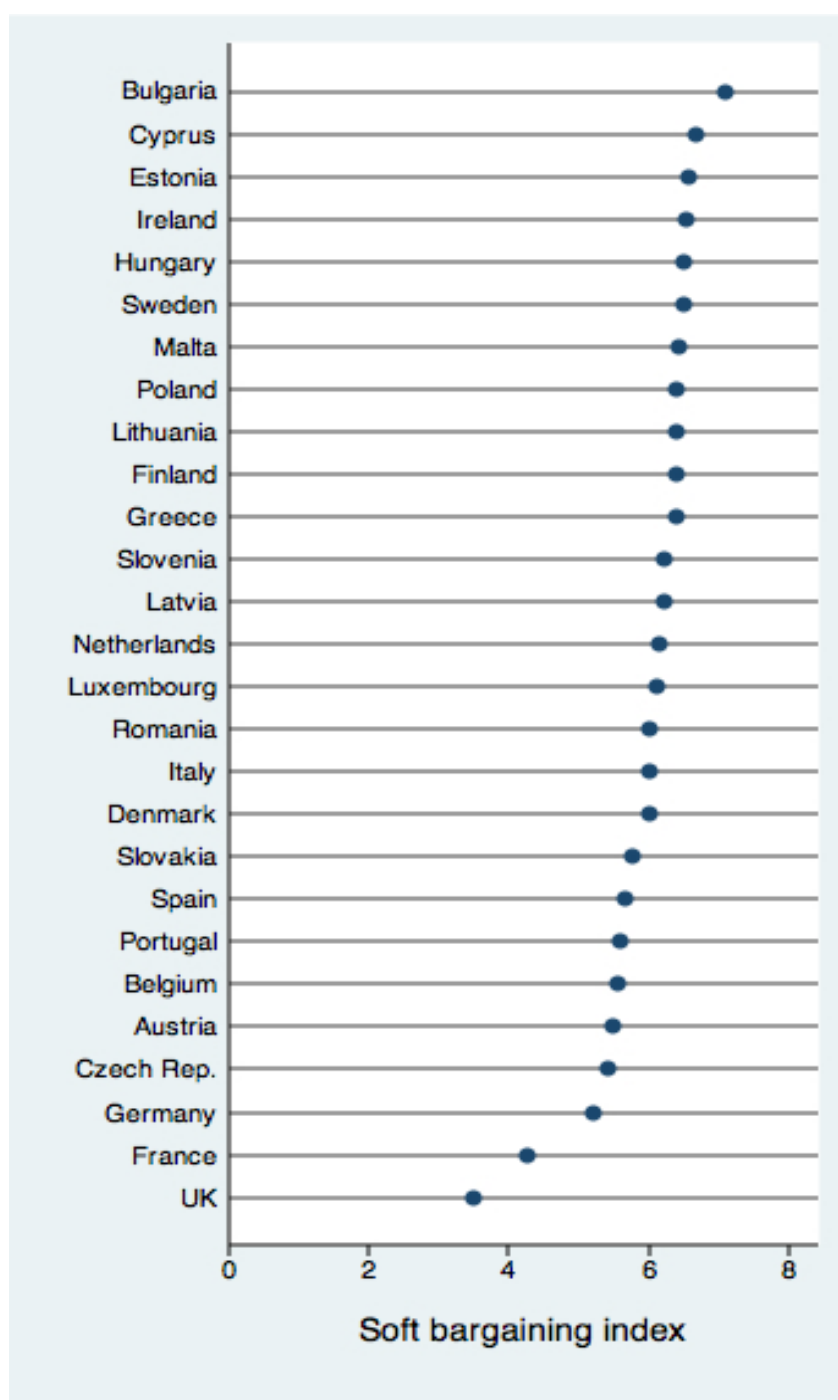
Nej. Ett sätt att pröva vilken betydelse auktoritetsmodellen har är att göra en jämförelse mellan de tre länder som om det finns en rangordning sannolikt står högst i rang – Frankrike, Storbritannien och Tyskland - och de övriga medlemsstaterna. Detta görs i figur 2, och resultatet är slående. De tre stora – ”Big 3” - har ett helt annat beteendemönster än de övriga medlemsstaterna (inklusive de tre stater som också är ”stora” på pappret – Italien, Spanien och Polen – vilkas agerande mer överensstämmer med övriga små och medelstora medlemsstater). Den vanligaste responsen hos förhandlare ifrån Big 3, i fall där man har möjlighet att blockera ett beslut som man inte gillar, är att antingen begära en specifik kompensation för att ge med sig eller att faktiskt blockera beslutet. Medelvärdeskillnaderna mellan att blockera

(veto-playing) och att begära specifik reciprocitet är inte statistiskt signifikant för Big 3, och vi kan alltså inte säga att det ena är troligare än det andra. Däremot är skillnaderna signifikanta mellan dessa två tuffare alternativ och de ”mjukare” alternativen gemenskap (communal sharing) och diffus reciprocitet. Sannolikheten att någon av de stora skulle ge med sig utan att få något specifikt i gengäld är betydligt lägre jämfört med övriga medlemsstater.



**Figur 2. Hur skulle ni agera om ni hade möjlighet att blockera ett beslut som ni inte gillar? Big 3 jämfört med övriga.**

Figur 3 kombinerar de två alternativen diffus reciprocitet och gemenskap till ett ”mjukisindex”. Högst värden får alltså de medlemsstater som är minst noga på att specificera en kompensation för eftergifter som görs i förhandlingarna. Big 3 (och särskilt Frankrike och Storbritannien) placerar sig med tydlighet i botten på detta index. I det motsvarande ”tuffingindexet” (visas ej här), som kombinerar svarsalternativen för att blockera och att begära specifik reciprocitet ligger Big 3 i topp. Konsensusnormen gäller uppenbarligen inte lika för alla.



Figur 3. "Mjukisförhandlarindex"

## ”I Owe You”

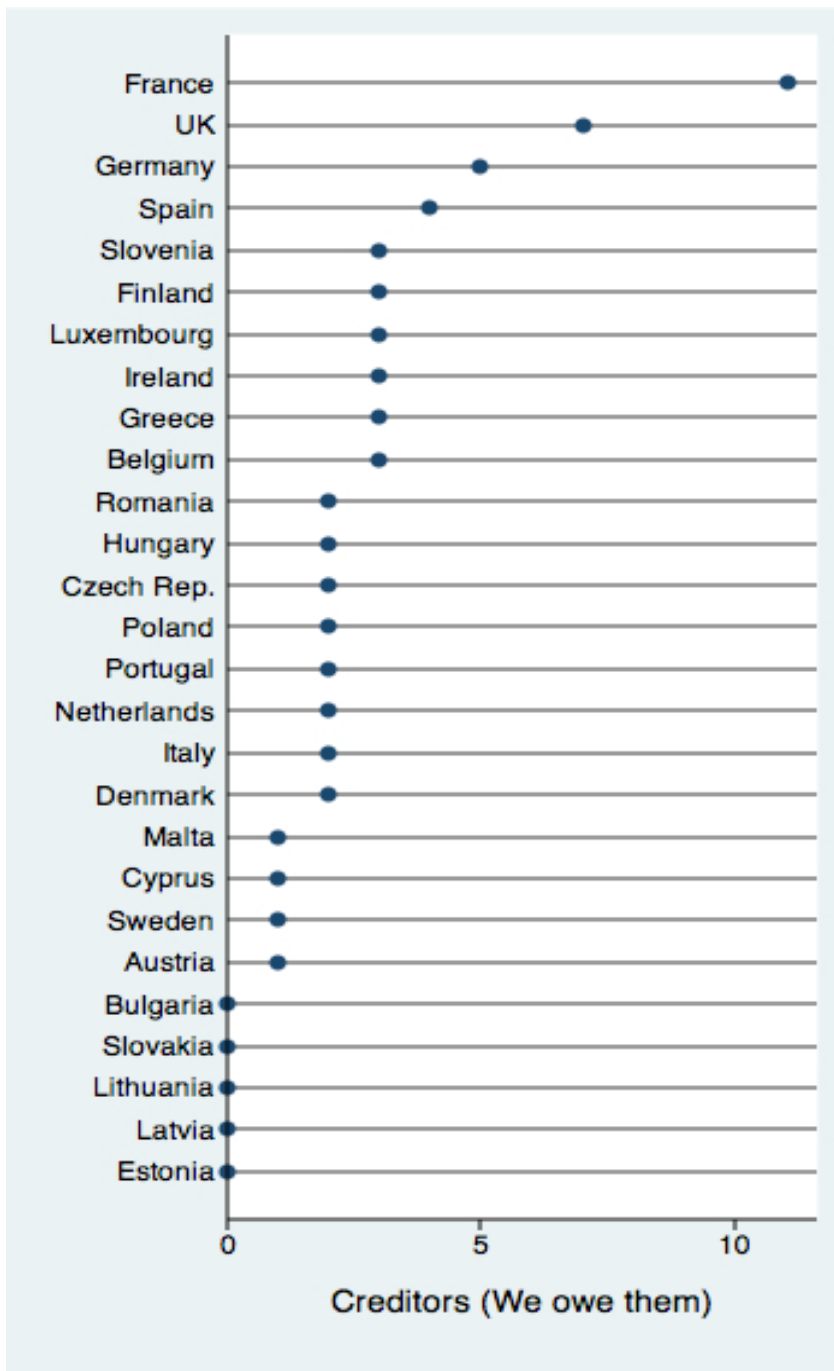
Skall man tolka Big 3s flexibla förhållande till konsensusnormen som ett tecken på att de befinner sig högre i rang i en social relationsmodell präglad av auktoritet? En mer rationalistisk än socialpsykologisk tolkning av resultaten ovan skulle istället vara att Big 3 i kraft av sina överlägsna maktresurser (oavsett hur man definierar dessa) i de enskilda sakfrågorna kan diktera villkoren, oavsett om det finns en allmänt accepterad social rangordning i gruppen.

Svaren på en annan fråga som också ställdes i enkäten pekar ändå på att Big 3 har en särställning även i de övriga medlemsstaternas uppfattningar om sina kollegor i ministerrådets arbetsgrupper. Frågan handlade om tjänster och gentjänster som man gör varandra under förhandlingarna. En avgörande skillnad mellan en jämviktsrelation och en gemenskapsrelation är att man i den förra håller redan på vem som har gjort vilka tjänster åt vem, och strävar efter ett balanserat förhållande. En gemenskapsrelation, å andra sidan, bygger på att var och en lägger in det de kan och tar det de behöver utan att några IOUs (I Owe You) skapas. En av de frågor vi ställde var följande:

*“We return to one of the scenarios mentioned above, where a member state refrains from blocking a decision, without asking for a direct compensation. This could be described as the member state doing the group, or the majority, a favour. Another situation which involves favours is when a member state supports the position of another member state, or a group of states, even if they initially had different positions, in order to help them succeed in the negotiations on a specific issue of importance to them.*

*These are some ways in which member states may do each other favours. If you think about your situation right now, how many member states does your delegation owe a favour? Which ones?”*

53 av svarspersonerna medgav att de hade utstående ”skulder” gentemot andra, och 33 av dessa var villiga att namnge borgenärerna. Resultatet visar återigen att Big 3 har en särställning (figur 4). I genomsnitt nämns de tre stora mer än fyra gånger så ofta som övriga medlemsstater (7,7 utpekanden i genomsnitt för Big 3 mot 1,8 för övriga,  $p=0,00$ ). Detta är särskilt anmärkningsvärt med tanke på Big 3s tuffa förhandlingsstil.



Figur 4. Borgenärer (antal "skulder" att driva in)

Hur kan det komma sig att trots att Big 3 är de medlemsstater som mest sällan gör andra tjänster så är det ändå de som oftast nämns som borgenärer? En del av

förklaringen handlar förmodligen om att Big 3, till skillnad från många små och medelstora medlemsstater, är aktivt engagerade i de allra flesta sakfrågorna, och därför i absoluta tal drar på sig fler skulder och tjänster. Men det är också svårt att komma ifrån tolkningen att en del av det stora fokuset på Big 3 handlar om deras speciella status. Det kan vara så att man har lättare att komma ihåg en skuld till Frankrike än en skuld till Estland på grund av att Frankrike står högre i rang i ministerrådet.

## Slutsatser

Resultaten av den här studien visar att det finns ett starkt konsensusbeteende i EU:s ministerråd. Alternativet att blockera beslut som man inte gillar, i fall där man har möjlighet att göra det, är det minst vanliga valet ibland medlemsstaterna. Den vanligaste reaktionen är istället att man avstår ifrån att lägga in sitt veto och nöjer sig med att hålla tummarna för att man på något sätt får igen den tjänsten i framtiden. Ett sådant beteende stämmer bäst överens med en social relationsmodell som bygger på jämvikt och diffus reciprocitet. Så långt känner vi igen beskrivningen ifrån tidigare forskning.

Men en del medlemsstater är mer jämlika än andra (för att travestera Orwell). De mäktigaste staterna – Frankrike, Storbritannien och Tyskland – verkar inte känna sig bundna av konsensusnormen på samma sätt som de övriga. I lägen där de kan blockera – vilket i praktiken är betydligt oftare än för de små och medelstora staterna – är det troligaste att de antingen faktiskt gör det eller att de begär en specifik kompensation för att avstå från sitt veto. Big 3 spelar ett annat förhandlingsspel än de övriga. Tecknen på en rangordning i enlighet med auktoritetsmodellen är tydliga. För att travestera den mest kända artikeln på området (Lewis 1998): Det verkar som att 'the soft bargaining image of the Council is misleading'.

## Addendum

Nu undrar förstås många i vilken mån ovanstående resultat är överförbara på under-tecknads och prof. emeritus Rutger Lindahls relation, under de 14 år vi har arbetat tillsammans. Har "Big R" utnyttjat sin auktoritet lika hänsynslöst som Big 3? Är ovanstående kapitel i själva verket en allegori över min egen doktorand- och postdoc-tid på statsvetenskapliga institutionen i Göteborg? Jag vill med kraft dementera en sådan tolkning. Nog har det funnits inslag av auktoritativ vägledning, men hela tiden inom ramarna för en stark gemenskap. Här finns inga utstående IOU:s, och ingen är mer tacksam än jag över att Big R finns kvar för överskådlig framtid i rummet mitt emot!



## Referenser

- Fiske, Alan P. (1992) "The Four Elementary Forms of Sociality: Framework for a Unified Theory of Social Relations." *Psychological Review*, 99, 689-723.
- Goldmann, Kjell (2005) *Statsvetenskap som yrke*, Lund: Studentlitteratur.
- Heisenberg, Dorothee (2005) "The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council". *European Journal of Political Research*, 44, 65-90.
- Keohane, Robert O. (1986) "Reciprocity in International Relations", *International Organization*, 40, 1-27.
- Lewis, Jeffrey. (1998) "Is the 'hard bargaining' image of the Council misleading? The Committee of Permanent Representatives and the local elections directive." *Journal of Common Market Studies*, 36, 479-504.
- Lindahl, Rutger och Naurin, Daniel (2003) "Starkt EU-inflytande även utan euron", *DN Debatt*, 14 augusti.
- Naurin, Daniel och Lindahl, Rutger. (2008) "East-North-South. Coalition-Building in the Council Before and After Enlargement". In Naurin, Daniel and Wallace, Helen (Eds.) *Unveiling the Council of the EU: Games Governments Play in Brussels*. Basingstoke, Palgrave.
- Naurin, Daniel och Lindahl, Rutger (2010) "Out in the cold? Flexible integration and the political status of Euro opt-outs." *European Union Politics*, 11, 485-510.



# 15 år efter EMU-utredningen – osvuret är bäst?

*Magnus Jerneck*

Förutsägelser förekommer i både politiken och vetenskapen. Det betyder inte att de är oproblematiska, tvärtom. Men som beslutsfattare kan man inte avstå från att bedöma konsekvenserna – eller nyttan – av olika handlingsalternativ. Utan någon form av prognoser skulle det i realiteten vara omöjligt att bedriva politik. Frågan är bara vilken sorts förutsägelser det handlar om. Är de baserade på gissningar och beprövad erfarenhet eller bygger de på någon form av ”etablerad” och systematiserad kunskap? Framtidsanalyser görs regelbundet av politikerna själva, men ibland anlitas också policyanalytiker och experter med hemvist inom till exempel universitetsvärlden (jfr Stenelo 1980).

Trots att politiker resonerar principiellt är det inte säkert att de är vänner av ”teori”, eller ens behöver mer allmängiltig kunskap för att välja väg i politiken (jfr George 1995). Man skall därför inte ha överdrivna förväntningar om att politiska beslut genomgående och i alla skeden förankras i modern samhällsforskning. Men i en reformistisk och konsensusorienterad politisk kultur som den svenska är tilltron till en saklighetspräglad argumentation inför beslut som bekant fortfarande stark. Även om utredningsväsendet inte har samma status som förr, har den relativt sett unika svenska traditionen att tillsätta offentliga kommittéer än i dag syftet att ”... bereda ärenden inför statsmakternas avgörande” men också att förbättra det faktiska kunskapsunderlaget och att skapa samförstånd över partigränserna (jfr Amnå 2010:554), särskilt inför stora och avgörande beslut.

En fråga som verkligen tagit stora utredningsresurser i anspråk är Sveriges långt ifrån okomplicerade förhållande till det europeiska integrationsprojektet. Konkret har det handlat om att analysera de tänkta effekterna av ett svenskt inträde i unionen utifrån en uppsjö av politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter. Något som tidigt väckte kontroverser i Sverige och som än i dag engagerar sinnena är hur man skulle värdera konsekvenserna av vårt förhållningssätt till EMU, EU:s ekonomiska och monetära samarbete.

## Sverige närmar sig Europa

På hösten 1990 klargjorde den socialdemokratiska regeringen under Ingvar Carlsson att man ville knyta Sverige betydligt tätare till den Europeiska gemenskapen, gärna i form av ett fullvärdigt medlemskap (Gustavsson 1998:170-87, Gustavsson 2010:70-76). Denna radikala omsvängning av den svenska Europapolitiken krävde inte bara en partipolitisk förankring på bred front utan också en ordentlig analys av vad en anslutning till den blivande unionen skulle innebära för landet. Sveriges förhållande till den europeiska integrationsprocessen hade sedan decennier varit avvaktande och präglad av skepsis men i och med omläggningen av den officiella Europapolitiken ställdes helt plötsligt de tidigare utgångspunkterna i ny dager. En febril utredningsverksamhet tog vid och ett stort antal tjänstemän och experter engagerades. I den svit av så kallade EG-konsekvensutredningar som genomfördes inför folkomröstningen om EU 1994 producerades ett rikhaltigt material om både de politiska och samhällsekonomiska aspekterna på det svenska medlemskapet; hur skall grundlagen ändras, vilken roll får landsting och kommuner i det nya politiska landskapet, kan den svenska välfärdspolitiska modellen överleva, kan man säkra den aktiva svenska miljö- eller utrikespolitiken inom EU:s ram, hur påverkas den svenska ekonomin av den inre marknaden, osv?<sup>1</sup>

Men det var inte tillräckligt. På hösten 1995, drygt nio månader efter att Sverige gått med i EU, tillsattes ytterligare en stor utredning, denna gång med uppdraget att "...utreda konsekvenserna av en eventuell svensk anslutning till den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen (EMU)" (SOU 1996:158:3). Enligt Maastrichtfördraget skulle EMU gå in i sin avslutande fas den förste januari 1999 med en låsning av de deltagande ländernas valutor och fastställandet av ett datum för införandet av euron.

Dåvarande finansministern Göran Persson var till en början positiv till projektet, men ansåg att EMU var en av de största utmaningarna Sverige hade att brottas med i modern tid och ville nu få frågan ordentligt belyst. Han önskade också rådrum och argumentationsstöd inför framtiden. Den brådskande och svaga förankring som präglade processen mot medlemskap i EU ville man undvika i EMU-frågan (Rosén Sundström 2009:147-50). Trots att den svenska ekonomin visade positiva siffror, och trots att Sverige som fullvärdig EU-medlem i princip var skyldig att ansluta sig till det monetära samarbetets sista steg så fort man uppfyllde de nödvändiga konvergenskriterierna, hade man i medlemskapsförhandlingarna förbehållit sig rätten att själv avgöra om, och i så fall när, detta

---

<sup>1</sup> Se t.ex. SOU 1993:14, 17; 1994:2, 6-8, 12.

skulle ske (Aylott 1999).<sup>2</sup> Det fanns i Sverige också en utbredd osäkerhet om projektets framkomlighet. Samtidigt som politikerna i EU:s institutioner skissade på alltmer detaljerade tidtabeller för EMU:s förverkligande, satte den svaga ekonomiska utvecklingen i Europa frågetecken vid en rad länders möjligheter att klara konvergenskraven (Dir. 1995:128).

Kommittén, som förväntades arbeta snabbt – resultatet skulle föreligga inom ett år – bestod uteslutande av forskare, i huvudsak nationalekonomer, och fick tidigt namnet EMU-utredningen, men har också kommit att kallas den Calmforska utredningen efter ordföranden Lars Calmfors. Direktiven var förhållandevis breda och berörde två huvudproblem: Dels vilka de allmänna effekterna skulle bli av en monetär union, dels vilka konsekvenser man kunde förutspå om Sverige anslöt sig respektive stod utanför samarbetet. Eftersom EMU först och främst var en ekonomisk konstruktion, fick utredningsuppdraget en tydlig nationalekonomisk inriktning, men lämnade även en del utrymme för en analys av de mer renodlat politiska aspekterna på det ”...europeiska samarbetet i stort”, men också vad gäller ”Sveriges relation till EU” (Dir. 1995:128). Huvudansvaret i utredningen för en analys av dessa frågor ålåg statsvetaren Rutger Lindahl från Göteborg.

De politiska dimensionerna tycks med svenska ögon till en början ha framstått som mindre centrala och självklara än de andra delarna av EMU-projektet. Men eftersom EMU inte bara var en teknokratisk och tekniskt sofistikerad produkt, utan i hög grad också ett politiskt program, blev behovet av att bedöma hur ett svenskt ställningstagande skulle påverka Sveriges allmänna möjligheter till inflytande i unionen, ekonomiskt som politiskt, alltmer trängande. Strax före årsskiftet 1995/96 kontaktade Rutger Lindahl statsvetarkollegerna Janerik Gidlund och undertecknad för uppgiften att skriva en underlagsrapport på detta tema (Gidlund & Jerneck 1996). Gidlund var då verksam i Umeå och hade tidigare fungerat som huvudsekreterare i konsekvensutredningen om de politiska och demokratiska effekterna, *Suveränitet och demokrati* (SOU 1994:12). Själv hade jag skrivit rapporter till ett par av konsekvensutredningarna men också författat ett underlag till den så kallade EU 96-kommittén. Vi inledde arbetet en bit in på det nya året och några månader senare, i april 1996, knöts jag formellt som expert till utredningen, med det uttryckliga uppdraget att tillsammans med Lindahl och Janne Haaland Matlary från Oslo, den andre av de två statsvetarledamöterna i kommittén, genomlysade de politiska konsekvenserna av olika svenska positioner i EMU-frågan.

Det digra betänkandet med sina närmare 500 sidor och 21 underlagsrapporter landade i en försiktig hållning, som de facto kom att tolkas som en rekommendation om att ”vänta och se”. Samtidigt som utredningen av politiska skäl förordade en svensk anslutning till valutaunionen, var den svenska ekonomin,

---

<sup>2</sup> I utredningsdirektiven anger man att ett beslut i frågan skulle kunna fattas redan våren 1997.

och särskilt arbetsmarknaden, ännu inte redo för ett långtgående valutapolitiskt samarbete, resonerade man. Om utredningen fick ett avgörande inflytande på den förda politiken eller inte är svårt att säga, men mycket talar för att dess huvudslutsatser passade väl in i den försiktiga och samtidigt alltmer ambivalenta hållning, som både den socialdemokratiska regeringen och partiet intog fram till folkomröstningen 2003. Utrikesminister Anna Lindh såg de politiska fördelarna med projektet medan statsminister Göran Persson efterhand blev alltmer skeptisk; han, liksom många andra ledande samhällsföreträdare, betraktade inte bara EMU som ett ”skakigt” projekt utan även som ett högriskprojekt. Den fråga som oroade mest var om den självständiga centralbanken och den europeiska penningpolitiken skulle leda till en federation (Ström Melin 2010).

För svensk del var det samtidigt inte nödvändigt att åstadkomma en stark inhemsk finanspolitisk regim genom yttre bindning; de nya budgetramarna och den strama finanspolitiken i kombination med en flytande växelkurs var, resonerade man, tillräckliga för att skapa sunda statsfinanser, prisstabilitet och låga räntor som skydd mot spekulationer (Lindvall 2008). De facto slöt man dock helt och fullt upp bakom de strikta konvergenskriterierna för medlemskap: de beskrevs redan i direktiven till EMU-utredningen som ”...naturliga för den ekonomiska politiken i alla EU-länder inklusive Sverige ” (Dir. 1995:128). I september 2003, drygt sju år efter att Sverige blivit medlem i EU, röstade svenska folket nej till en anslutning. Därmed begrävdes de facto EMU-frågan för överskådlig tid i svensk politik (Rosén Sundström 2009, Ström Melin 2010).

I ljuset av de senaste årens händelseutveckling aktualiseras naturligt nog frågan hur vi, så här i efterhand ser på de framtidsbedömningar som då gjordes i EMU-utredningen, särskilt de med ett politiskt perspektiv för ögonen. Har vi anledning att i grunden ompröva våra resonemang? Svårigheterna att sja om framtiden är som bekant stora och inte sällan hugger man i sten av den enkla anledningen att man inte har kännedom om alla relevanta faktorer, resonerar utifrån en specifik kontext, missbedömer samband eller faller offer för önsketänkande. Utan att föregripa det kommande resonemanget står det nog helt klart att några av våra antaganden, eller så kallade prediktionsbaser (jfr Stenelo 1980), så här i efterhand antingen bör modifieras eller kanske till och med ifrågasättas. Men det är viktigt att samtidigt poängtera uppgiftens karaktär: För att få fram handlingsalternativen var vi tvungna att renodla argumentationen och lyfta fram de principiella perspektiven. Men med ett sådant förfarande löper man förstås en risk att bli dementerad av verkligheten, som ju nästan alltid är mer sammansatt och svårbedömlig.

Hur tänkte vi när det gällde de politiska aspekterna på EMU-projektet och hur gick vi till väga när vi skulle formulera våra politiska prognoser? Vi uppfattade det så att en central del av uppgiften just var att göra bedömningar av det monetära samarbetets förutsättningar och effekter men också att försöka värdera

olika utfall av svensk maktutövning utifrån hypoteser om den europeiska integrationsprocessens natur och logik.

## EMU som politiskt projekt

Även om vi i våra scenarioskrivningar resonerade om vad som skulle hända om EMU föll sönder till följd av en allvarlig kris, antog vi ganska så explicit att samarbetet skulle fungera enligt ritningarna och engagera allt fler medlemsländer. I utredningen, liksom i underlagsrapporten, utgick vi från att EMU inte bara var ett ekonomiskt projekt, i meningen att det tog den inre marknaden ett steg vidare, utan i lika, om inte i än högre grad, var ett politiskt åtagande. Genom att driva fram kravet på en gemensam valuta hade Frankrike inte bara fått kontroll över den tidigare D-markzonen, utan också skaffat sig garantier för att den tyska återföreningen 1990 inte skulle leda till stortysk dominans och revanschism. EMU-projektet var ett sätt att förhindra framväxten av ett ”förtyskat” Europa och samtidigt ett instrument för att ytterligare bädda in Tyskland i de europeiska strukturerna och stärka den franska suveräniteten (jfr Parsons 2003, Jabko 2010).

Projektets politiska dimension innebar framför allt ett löfte om ett vitaliserat europeiskt ledarskap, något som var starkt efterfrågat i kölvattnet av Maastricht. Enligt den rådande visionen var EMU juvelen i kronan för det större Europaprojektet och skulle fungera som katalysator för ytterligare integration inom unionen, på samma sätt som den inre marknaden tidigare stimulerat till fördjupat samarbete. Alla EU:s medlemmar förväntades sträva mot att bli fullvärdiga EMU-medlemmar, och därmed tillhöra kärnan när de väl uppfyllde konvergenskriterierna. Eftersom alla inte automatiskt skulle kvalificera sig för EMU, skulle de som kom in få karaktären av draglok och avantgarde för de övriga. Detta gällde särskilt tandemparet Tyskland-Frankrike, som inte bara varit gemenskapens ”bärande axel” utan också EMU-konstruktionens arkitekter. I tidens EU-jargong ställdes idéerna om ett ”Europas à la carte” mot tanken på ett ”Europa i olika hastigheter”. Att medvetet ställa sig vid sidan av denna process mot ett gemensamt mål sågs i det rådande politiska klimatet som ett integrationspolitiskt avståndstagande och därmed också som uttryck för en politisk anomali.

Hur rimlig var den bilden? Och höll våra prognoser om EMU som ett robust och integrationsfrämjande system? Euron har efterhand fått en stark internationell position – den är världens näst största reservvaluta efter dollarn – och euron har trots kriser länge framstått som ett ekonomiskt kraftcentrum, inte bara i Europa. Förutom de givna kandidaterna, de ursprungliga sex, anslöt sig ganska snabbt Finland och Österrike, liksom Spanien, Portugal och Grekland.<sup>3</sup> Att den monetära och ekonomiska unionen med sina 330 miljoner invånare inte

---

<sup>3</sup> Det är uppenbart att Grekland blev medlem genom att ”frisera” sina siffror.

bara inkluderade de starkaste och största ekonomierna utan tidigt också gav plats för några av de mindre och svagare länderna var ett tecken på att den inte bara var en fransk-tysk angelägenhet utan också fullgjorde sin bredare alleuropeiska funktion. Den ursprungliga kretsen om tio länder har nu vuxit till sjutton.

Det är också uppenbart att unionen de senaste åren utsatts för stora påfrestningar, som för första gången på allvar riskerat att underminera hela det europeiska integrationsprojektet. Till en början ville alla de nya länderna in i eurozonen och flera har stått på tur eller har uttryckt principiella önskemål om att ansluta sig, men nu, i finanskrisens kölvatten, är det många som tvekar. Att inte fler blivit medlemmar kan ses som allmänt förvånande eftersom ett centralt mål för eurozonen är att åstadkomma växelkursstabilitet på den inre marknaden (jfr Flam m.fl. 2009).

Även om EMU helat tiden haft ett starkt politiskt symbolvärde i meningen att den ekonomiska integrationen efterhand skulle tvinga fram starkare politiska institutioner, har dess integrationskraft sannolikt varit svagare än man från början trott. Varken neofunktionalistiska spill-over mekanismer eller den politiska viljan har varit tillräckligt framträdande. EMU har visserligen gett impulser till en serie konstitutionella reformer och nya beslutstrukturer, men dessa har inte kunnat åtgärda de problem och motsatsförhållanden som fanns inbyggda i den ursprungliga institutionella konstruktionen (Dyson 2008a). Dessutom har den viktiga informella Eurogruppen inte fått den formella status i EU:s ekonomiska beslutsfattande som konventet föreslog och som fransmännen, i enlighet med tankarna om ett politiskt organ för "gouvernement économique", länge förordat (Howarth 2005). Det finns till och med de som hävdar att den ekonomiska och politiska integrationen i själva verket kopplats isär (jfr Hodson 2009).

Eurozonens medlemmar har inte heller agerat som en enhetlig grupp när det gäller röstningsprocedurer och tillämpningen av EU:s regelverk. I de 20 % av fallen då länderna i Rådet inte följer konsensusprincipen i sitt beslutsfattande, har Tyskland, Nederländerna och Italien lagt in sitt veto oftare än till exempel Frankrike, Portugal, Belgien, Luxemburg och Österrike (Lane & Mattila 2001, Mattila 2004, 2009). När det gäller efterlevnaden av EU-reglerna är det endast Finland som (tillsammans med Danmark och Sverige) effektivt och friktionsfritt genomfört den nya lagstiftningen, medan framträdande EMU-länder som Österrike, Belgien, Tyskland, Nederländerna och Spanien ofta låtit inrikespolitiska hänsyn ta överhanden. En grupp euroländer – Frankrike, Grekland, Luxemburg och Portugal – väljer dessutom inte sällan att helt negligera de gemensamma överenskommelserna (Falkner & Treib 2008).

EMU:s ekonomiska prestanda har också varit omtvistad. Problemet bottnar i den unika obalansen i kompetenser mellan EU-institutionerna och de nationella regeringarna, men också i hur länderna har skött sina statsfinanser både före och efter finanskrisen. Eurosystemets hybridartade, asymmetriska konstruktion, med valutapolitiken på övernationell nivå och den makroekonomiska politiken på na-



tionell nivå, förutsätter en stark samordning av finans- och strukturpolitiken i kombination med låga budgetunderskott och tak för den offentliga upplåningen. Medan den monetära delen av projektet sköts av en gemensam och självständig centralbank (ECB) utifrån målet om låg inflation, kräver konstruktionen att länderna ovillkorligen följer stabilitets- och tillväxtpaktens strikta regelverk.

Det som då, för drygt ett decennium sedan sågs som en fungerande kompromiss mellan nationell suveränitet, stark överstatlighet (hierarki) och långtgående ekonomiska utfästelser, visar sig i dag betydligt mindre trovärdigt. Eurozonen, med ECB som dess främsta institutionella uttryck, verkar i ett "politiskt" system präglad av svag identitet och oklara institutionella befogenheter, samtidigt som den utsätts för krav från starka, men nyckfulla och svårstyrda finansiella marknader. Stabilitetspakten, som skapades i en tid när tillväxten var stark, är inte anpassad till att hantera den typen av skuldproblem som finanskrisen gett upphov till, samtidigt som fördraget inte gett rätt att komma medlemsländer till undsättning. Dessutom byggde arrangemanget på idéer om politisk sammanhållning och lojalitet och en närmast självklar vilja att både fördjupa och bredda integrationen, något som i dag, efter år av komplicerade och kontroversiella fördragsrevisioner och sviktande folkligt stöd ter sig än mer avlägsna.

Paktens disciplinerande effekter har varit minst sagt begränsade. Den strikta, närmast automatiska regeltillämpningen ersattes snabbt av politiska hänsyn och kohandel. Redan tidigt bröt både Tyskland och Frankrike, liksom Grekland, ostraffat mot reglerna genom stor offentlig upplåning och stora budgetunderskott. Den reform av stabilitetspakten som EU:s två dominerande stormakter initierade 2003 (Howarth 2005) och som genomfördes två år senare innebar inte någon åtstramning, utan tvärtom en uppluckring av regelverket och var de facto en anpassning till de regelbrott som tidigare skett, något som starkt bidrog till att minska tilltron till de nya reglerna (jfr Calmfors 2005). I takt med att den nödvändiga politiska samordningen försvagades och allt fler euroländer misskötte sina statsfinanser, blev det alltmer uppenbart att en *nationell* finanspolitik i eurozonen var en fiktion, något finanskrisen med all tydlighet understrukt.

Tilltron till eurozonens förmåga att hantera sina egna problem är nu försvagad. De rikare euroländernas gigantiska, men oortodoxa och stundtals improviserade stödåtgärder genom nyinrättade räddningsfonder har inte förmått övertyga marknadens aktörer fullt ut; flera av EMU-ländernas låga kreditvärdighet skapar oro och osäkerhet bland investerare i och utanför Europa. De låga tillväxttalen i kombination med de stora budgetunderskotten och statskulden i framför allt länder som Grekland, Irland, Italien Portugal och Spanien (de så kallade PIGS-länderna) har väckt farhågor om en kraftig försvagning eller till och med upp-splittring i ett starkt, nordligt centrum och en svagare, sydlig periferi. Det senaste årets spekulationer och politiska vankelmod, liksom risken för smittspridning till övriga medlemmar av eurozonen har spätt på oron för irreparabla sprickor i hela

EMU-konstruktionen. Mot denna bakgrund framstår EMU snarare som en disintegrerande än en integrerande kraft.

Samtidigt har euroländernas snabba respons på finanskrisen akuta förlopp hösten 2008 och de nya och radikala åtgärder som man tillsammans med de övriga EU-länderna vidtagit våren och hösten 2010 till viss del lindrat effekterna av den europeiska skuldcrisen, även om det finns befogad kritik, inte minst av medlemsländernas passivitet och initialt dåligt orkestrerade insatser (jfr Hodson & Quaglia 2009, Barber 2010). Röster har höjts för stramare finanspolitik på alla nivåer och inrättandet av obundna finanspolitiska råd, så kallade "watchdogs" (Calmfors 2010), en roll också marknaden förväntats spela, men under 2000-talet långt ifrån levt upp till (jfr Jonung 2010).

Men händelseförloppet har också visat på EU:s förmåga att reagera på och efterhand hantera kriser och utnyttja dem som impulsgivare för nya lösningar. Risken för ett havererat EMU-projekt har tvingat eurozonens länder till en makroekonomisk samordning, som tidigare varit politiskt omöjlig, samtidigt som ECB genom sina stödköp av statspapper agerat aktivare än väntat.

Idén om EMU som ett politiskt projekt har härigenom, paradoxalt nog, fått förnyad energi och legitimitet och idéerna om en fiskal union, låt vara i mjuk tappning, diskuteras nu seriöst, även om långt ifrån alla är beredda att instämma i förre tyske utrikesministern Fischers påstående att den monetära unionen för att inte gå i kvav måste följas av en permanent politisk krismekanism, i form av makroekonomisk enhetlighet och en politiskt integrerad ekonomisk union (Fischer 2010). Det som står på spel är inte bara den gemensamma valutatan utan hela det europeiska samarbetet. Den tyske kanslern Merkel, som hela tiden stått i krisens centrum, men som också har kritiserats för saktmod och för att i första hand värna tyska intressen, har tydligt deklarerat att euron måste skyddas: "Om euron misslyckas så misslyckas Europa. Eurons existens är inte förhandlingsbar". (SvD Näringsliv 11 december 2010, 10).

De ekonomiska räddningsaktionerna har haft effekt, även om det ironiskt nog skett till priset av ökad tysk dominans. Vid Europeiska Rådets möte i december 2010 enades man om en ny och permanent krisfond med start 2013. Men hur länge den nya konstruktionen, som kräver en mindre fördragsändring, står sig går knappast att säga med tanke på de senaste årens snabba och oväntade skiftningar. Kommer euron att klara sig? Osvuret är bäst....

## **Det svenska politiska inflytandet**

I EMU-utredningen ingick också att resonera om det lämpliga med olika inflytandestrategier utifrån vad vi uppfattade som möjliga svenska vägval. Ett grundantagande var att den lilla staten i förhållande till sin storlek har goda, eller till och med mycket goda möjligheter att utöva inflytande i den Europeis-

ka unionen, även om stormakterna per definition har en så kallad aggregerad strukturell styrkeposition i de avgörande förhandlingsprocesserna (jfr Tallberg 2008). Öppenhet för samarbete och villighet att ikläda sig ömsesidiga förpliktelser ansåg vi starkt normerande för att kunna påverka, till exempel genom så kallad idémakt. Vi föreställde oss att frågan om det svenska politiska inflytandet i EU var en specialvariant av det kollektiva handlandets problem. Samtidigt som vi utgick från en generell diskussion om det internationella samarbetets förutsättningar, i form av olika samarbetsdilemman – där autonomi ställdes mot underordning och inflytande mot marginalisering – tog vi fasta på det vi uppfattade som EU-systemets särskilda kännetecken, nämligen kraven på trovärdighet, lojalitet och långsiktighet.

I fokus hamnade fripassagerarproblematiken och frågorna om olika former av reciprocitet, liksom värdet av ömsesidiga och bindande utfästelser och viljan att göra uppoffringar för den gemensamma nyttan. I en sådan ordning betraktas stater som ”plockar russin ur kakan” eller som ”passar” och låter andra ta riskerna med ovilja. Vår utgångspunkt var att Sverige, med sitt seglivade och långvariga rykte om att vara en motvillig europé – man hade i flera decennier i sin åskådarroll ”suttit på balkongen” och betraktat den europeiska integrationsprocessen med visst överseende – skulle få det svårt att göra sig hörd, både ekonomiskt och politiskt, om man inte ändrade stil och agerade som den gode och för den gemensamma saken uppoffrande europén och anslöt sig till kretsen av tongivande stater.

Vi antog att särskilt nytillkomna länders hållning bedömdes med stor noggrannhet. Att stå utanför EMU skulle definitivt bekräfta misstanken att Sverige inte var villigt att ändra hållning, medan ett medlemskap så fort möjligheterna förelåg skulle visa på motsatsen. Särskilt illa skulle det vara om Sverige kunde, men inte ville ansluta sig till det monetära projektet och därmed uppfylla sina fördragspliktigheter, till exempel för att undvika risker för egen del.

Vi såg det som att en proaktiv svensk hållning skulle begränsa integrationsdilemmats negativa effekter och att närmandet till Europas kärna borde kunna bana väg för en mer offensiv svensk maktutövning. I centrum stod den för statsvetare självklara observationen att en outsider normalt sett har svårt att påverka en politisk process i önskvärd riktning, särskilt om man är en mindre spelare. Utredningens ordförande ansåg dock att det inte räckte med statsvetarnas ”instinkter” för att kunna leda den typen av resonemang i bevis. Uppgiften blev därför att vaska fram exempel på situationer, där medlemsländer som valt att stå vid sidan om eller brutit mot olika former av kodex blivit ”besträffade” eller på annat sätt drabbats av de andras misshag. Vi fick med andra ord söka stöd för vår intuitiva hållning genom att dra paralleller i form av historiska analogier (jfr Stenelo 1980). Vi tittade särskilt på Danmark och England, två medlemmar som sedan de gick med 1973 utmärkt sig för att vara fotnotsländer eller kritiker av integrationsprojektet och därför tidvis satts i karantän. I likhet med

Sverige hade de dessutom gått med i gemenskapen främst av ekonomiska skäl. Deras, liksom Sveriges, brist på politiskt engagemang såg vi som ett problem i en allt mer politiserad och idébaserad union. Samtidigt bedömde vi riskerna av utanförskap som större för små än för stora länder. Storbritannien ansågs av geopolitiska skäl trots allt kunna påverka EU-systemet i stort, även som outsider.

Eftersom vi uppfattade att EMU, tillsammans med GUSP, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, var de två stora integrationsdrivande projekten, bland annat för att balansera ett amerikanskt inflytande, såg vi det som nödvändigt för en nykomling som Sverige att vara med i minst ett av dessa, men gärna i bägge två. Vid tiden för EMU-utredningen var den svenska neutralitets- och alliansfrihetsretoriken fortfarande stark, även om neutralitetsbegreppet gradvis hade uttrangerats ur den officiella svenska vokabulären med regeringen Bildt och Sverige öppet hade inlett ett samarbete med NATO. Det ansågs i mitten av 1990-talet som osannolikt att Sverige med stor kraft skulle engagera sig i att utveckla unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, än mindre bli en av dess starkaste tillskyndare. Sveriges skäl för att gå med i EU var primärt ekonomisk-politiska och uppfattades ha lite att göra med unionens ambitioner att bli en global freds- och säkerhetspolitisk aktör (jfr Strömvik 2006).<sup>4</sup>

Hur ser den svenska positionen ut i dagsläget? En EMU-anslutning ter sig mer avlägsen än någonsin. Så länge det inte finns möjlighet att mobilisera en stabil majoritet för saken stannar Sverige tills vidare utanför det monetära samarbets tredje och avgörande steg. Omvärldens bild är också klar: i förhållande till Eurogruppen har Sverige, tillsammans med Storbritannien och Danmark, en tydlig status av "semi-permanent outsider" (Dyson 2008b: 379).<sup>5</sup> Det "vilande" ja som den svenska hållningen de facto ansågs representera fram till 2003 har sedan dess fått karaktären av ett "vilande" nej.

Vad den svenska utkantspositionen betytt för Sveriges ekonomi och möjligheter till inflytande i unionen har diskuterats flitigt de senaste åren. Var det klokt att inte gå över till euron eller borde vi tidigt ha tagit vårt ansvar? Skulle vi ha följt i Finlands spår och tydligt signalerat att man önskade stödja den europeiska integrationen istället för att tveka? Att Finland direkt och utan reserv-

---

<sup>4</sup> Den integration av den svenska utrikespolitiken i de gemensamma strukturerna som faktiskt skedde under de första åren pågick i skymundan och i stort sett utanför offentlighetens ljus (Strömvik 1999). Det svenska ordförandeskapet 2001 representerar i viss mån en brytpunkt då man, trots att GUSP ursprungligen inte var ett prioriterat område, började utnyttja EU:s strukturer för sin egna aktiva utrikespolitik (jfr Bengtsson & Strömvik 2001).

<sup>5</sup> Danmark och Storbritannien har i Maastrichtfördraget bägge formella undantag, eller opt-out clauses. Medan Storbritannien inte på senare år verkat beredd att ompröva sitt beslut om att stå utanför EMU, har den danska regeringen aktivt verkat för att upphäva inte bara EMU-undantaget, utan även de andra tre undantagen (försvarssamarbetet, medborgarskapet och samarbetet inom det som tidigare hette Justice and Home Affairs).

tioner anslöt sig till det tredje steget har enligt den egna självbilden gett landet goodwill och ett brett inflytande i Eurogruppen (jfr Tiilikainen 2005).

Det finns starka argument för att Sveriges utrikeshandel hade ökat om man redan från början varit med i den monetära unionen (Flam m.fl. 2009). Däremot verkar farhågan att Sverige skulle marginaliseras eller tvingas till en politisk ökenvandring i förstone inte ha besannats (Naurin & Lindahl 2010). Att stå utanför EMU är kanske i själva verket inte avgörande för vilken roll ett land kan spela på ett mer allmänpolitiskt plan i EU. På den punkten har vi i utredningen möjligen överdrivet konsekvenserna. Men vad talar egentligen *för* ett sådant påstående?

Det är oomtvistat att Sverige i dag, ett och ett halvt decennium efter EU-inträdet, inte bara väcker respekt i omvärlden för sin stabila och välfungerande samhällsmodell och för sina goda statsfinanser – finansminister Borg har av Financial Times upprepade gånger fått beröm för sitt sätt att sköta rikshushållningen (FT 6 december 2010)<sup>6</sup> – utan har också fallit väl in i europasamarbetet. Att Sverige betraktar EU som en självklar politisk arena talar för att man är en ”god” europé och vill tillhöra kärnan, något det senaste ordförandeskapet 2009 bekräftat. Man föregår med gott exempel på hemmaplan och efterlever de gemensamt fattade besluten och tillämpar till skillnad från flertalet euroländer stabilitetspaktens regelverk bokstavstroget (jfr Lindahl & Naurin 2005, Flam m.fl. 2009, Dyson & Marcussen 2010). Sverige är en pragmatisk och välfungerande småstat modell större, som vissa euroländer gärna, eller mycket gärna samarbetar med (Naurin & Lindahl 2010). Sverige har efterhand lärt sig förstå värdet av informella kontakter och att veta vad andra stater tycker och tänker, men dessutom att vara väl förberedd och konstruktiv, egenskaper som samtliga premieras i EU (jfr Tallberg 2008).

Men den politiska kontexten har också radikalt ändrat karaktär. De femton år som gått sedan Sverige blev medlem har inneburit stora strukturella förändringar av unionen. Man har gått från 15 till 27 medlemmar, genomfört en serie tids- och kraftödande fördragsreformer, utvidgat sina kompetenser, förstärkt inslaget av majoritetsbeslut och ändrat den institutionella balansen. Strävan efter förenkling har paradoxalt nog ofta lett till ökad institutionell mångfald och sakfrågekomplexitet och därmed inneburit ett större behov av informell politik, där ”nätverkande” är en viktig politisk resurs.

Prognosen om ett ”Kärneuropa” har heller knappast besannats i en mer ideologisk, och renodlat supranationell tappning. De skilda tolkningsramarna ger olika bud på vad som konstituerar det önskvärda i den europeiska visionen, och den fransk-tyska motorn är långt ifrån så driftsäker och dominerande som

---

<sup>6</sup> När FT för femte gången rankar EU:s finansministrar hamnar Borg på fjärde plats, med motiveringen: ”Has emerged as one of Europe’s most authoritative voices, boosted by rapid Swedish recovery from recession” (sektion 1, s. 8). 2009 blev Borg 3:a.

man en gång trodde, även om de två stormakterna, i synnerhet Tyskland, fortfarande är de centrala noderna i de flesta nätverken (Naurin & Lindhal 2010). Många av de nya länderna från det ”gamla” Europa tänker och agerar i klassiska realpolitiska termer och sätter det nationella intresset i främsta rummet; särskilt Polen har velat – och tagit – plats bland Europas stormakter. Flera av EU:s gamla småstater är nu mellanstora aktörer samtidigt som begreppet ”småstat” har fått en ny innebörd i och med utvidgningen till de baltiska staterna och anslutningen av ministater som Malta och Cypern. 20 av de 27 medlemsländerna har färre än 20 miljoner invånare. En konsekvens av utvidgningen är att alliansbildningsprocessen ändras. De bilaterala relationerna blir allt viktigare inför koalitionsbyggandet i Rådet och dess kommittéer. Här ställs av naturliga skäl sällan stora länder mot små. Att ignorera de många mindre och medelstora nationerna i EU går inte.

Utvidgningen har samtidigt lett till ökad åsiktspluralism och en vidgad tolerans för olika medlemsländers inriktning, vägval och politiska stil. Blandningen av överstatlighet och mellanstatlighet i samarbetet är mer påtaglig än förr, samtidigt som integrationströttheten förminskar värdet av federalistiska strömningar, något som gynnar den typen av linje som Sverige ofta driver. Olika samarbetsformer är efter Amsterdam konstitutionellt legitima inom ramen för idén om ”flexibel integration”. Enhetligheten som ideal är i dagsläget försvagad. Att hålla ordning på vad olika stater gör och inte gör i olika sammanhang blir därför ogörligt och sannolikt också mindre intressant. Samtidigt som flera av de utanförstående länderna, däribland Sverige, de facto har synkroniserat sina ekonomiska policyprocesser med eurozonens, har det fördragsfästa kravet på att ansluta sig till EMU enligt en på förhand given tidtabell luckrats upp betydligt (jfr Dyson 2009). Den växande medlemskretsen förändrar det kollektiva handlandets logik; det blir inte bara lättare att obemärkt åka snål-skjuts utan också relativt sett mindre kostbart för övriga om så sker. Begreppet ”normbrytare” blir mer diffust eller politiskt irrelevant i takt med utvidgningen och den ökade differentieringen.

Det blir slutligen alltmer oklart vad som ligger i dikotomin innanförskap/utanförskap när de formella strukturerna allt som oftast överskrids eller ersätts av informella institutionella lösningar och rutiner. EMU är ett område där delaktighet i policyprocessen i växande omfattning är en fråga om gradskillnader snarare än om art och formell tillhörighet. Den överskridande eller ”transversiva” integrationen är särskilt tydlig inom det makroekonomiska området, där ett antal EU-institutioner med delvis olika, delvis överlappande medlemsuppsättning – Europeiska Rådet, Ecofin, Eurogruppen, ECB, Kommissionen samt en uppsättning kommittéer – är inblandade i policyprocesserna (Dyson & Marcussen 2010).

## Och vilka är invändningarna?

Men vad talar *emot* tesen att Sverige, trots allt, inte förlorat inflytande av att stå utanför EMU:s tredje steg? Den positiva bilden av Sveriges agerande har ju nog, när allt kommer omkring inte uppstått tack vare, utan trots den svenska linjen i EMU-frågan.

Att Sverige tillsammans med några andra länder är ”bäst i klassen” ifråga om efterlevnad är korrekt. Men den starka traditionen att strikt tillämpa överenskommelser kan emellertid lika väl ses som ett uttryck för en svensk förvaltningskultur (jfr Falkner & Treib 2008) och inte som en medveten politisk viljeyttring att kompensera för just utanförskapet. Och även om det visar sig att Sveriges rykte som fripassagerare till följd av EMU-politiken nog är överdrivet, kvarstår frågan om goda kontakter är tillräckliga för politisk makt. Det är inte säkert att nätverkspositioner och så kallat nätverkskapital automatiskt är liktydigt med politiskt och diplomatiskt kapital och därmed blir en indikator på mer omfattande politiskt inflytande.

Att de inblandade eliterna upprepade gånger hävdar att ett utanförskap begränsar inflytandet och informationsflödet (Adler-Nissen 2008, Dyson & Marcussen 2009, Dansk Institut 2008) bör tas på allvar. Sverige har varit skickligt i att driva miljöfrågorna (jfr Bäckstrand 2010) men har också haft svårt att ibland påverka andra frågor som man värderar som tunga; Sveriges krav på avreglering av jordbrukspolitiken är ett sådant exempel och i det sammanhanget de mycket långtgående kraven på en reform av EU:s budget. Oftare än andra lägger man in sitt veto i Rådets omröstningar. Sverige ligger sedan många år absolut i topp när det gäller att säga nej till lagstiftningsförslag, som en majoritet av de andra staterna kunnat ställa sig bakom (Lane & Mattila 2001; Mattila 2004, 2009). Siffrorna kan tyda på att Sverige i alla fall delvis befunnit sig utanför mittfåran i EU:s beslutsfattande under större delen av sitt medlemskap och i perioder drivits av en allmänt integrationsskeptisk hållning (jfr Mattila 2009).

Även om gränserna för vad som konstituerar ett EMU-medlemskap numera är flytande skall det nog mycket till för att ett formellt utanförskap *inte* skall göra det svårt att med full kraft kunna påverka innehållet i de politisk-ekonomiska besluten. Det gäller tidsramarna för den ekonomiska synkroniseringen, så kallade *timescapes* (se Dyson 2009) och alla de avgörande ekonomiska frågorna. Det är praxis att euroländernas finansministrar i den informella men inflytelserika och konsensusskapande Eurogruppen, vars medlemmar efter Lissabon förbundit sig att samarbeta ännu tätare om den ekonomiska politiken (Jabko 2010), träffas (dagen) innan och då gör upp innan man sammanträder med resten av kollegerna i Ecofin-rådet, som i regel ställs inför

fait accompli (Dansk Institut 2008; jfr Flam m.fl. 2009 och Dyson & Marcusen 2010).<sup>7</sup>

Att institutionella kompetenser överlappar är riktigt, men att vissa länder är representerade i samtliga organ och där tar ett överordnat ansvar är också klart. Allting flyter inte. Även om allt fler frågor bereds och avgörs i tjänstemannadominerade kommittéer, tas de mer känsliga och institutionellt avgörande frågorna fortfarande på högsta politiska nivå, där de ideologiska övertygelserna då och då samspejar med starka normer och pliktetiska överväganden. De samarbetsmönster som växer fram i EU kan knappast vara tillfälliga utan har rimligtvis med trovärdighet, rykte och pålitlighet att göra. Hur kan man annars förklara kontinuiteten i det fransk-tyska samarbetet, eller att länder vid upprepade undersökningar rangordnas högt? Umgängesnormer spelar in, även om dessa inte så sällan också återspeglar mera krassa maktförhållanden.

Att stå utanför ett centralt samarbetsområde är sannolikt fortfarande att betrakta som en avvikelse från den rådande ordningen, särskilt som behovet av att få systemet att hålla ihop fortfarande är en överordnad princip. Mycket talar för att euromedlemskapet fortfarande har de egenskaper som utmärker en klubb och att visionerna om fördjupad integration fortfarande är levande, vilket inte minst de senaste årens krishantering vittnar om. Och om det uppstår en konflikt om lojaliteter måste Eurogruppens intressen gå före, något annat vore egendomligt.

Det betyder också att ”misshagligt” beteende kan noteras och lagras i en minnesbank, inte minst hos de aktiva förhandlarna, som ju träffas under mycket lång tid. Även om uttryckliga bestraffningar inte är aktuella kan länder drabbas av så kallad ”benign neglect”. Goodwill tolkas i termer av insättningar på ett bankkonto: ju mer man sätter in, desto större tillgångar, något som kan vara bra att ha i tider av kriser eller vid önskemål om särbehandling. Ett inte orimligt antagande är fortfarande att den som väljer ett utanförskap och därmed utsätter andras lojalitet för påfrestningar, tär på sitt kapital och riskerar att hamna på minus om man inte hela tiden gör nya insättningar, i form av kompensatoriska åtgärder (Adler-Nissen 2008). Att Sverige varit skicklig på att göra sådana insättningar är tydligt. Men hur långt åtgärderna räcker i förhållande till att ändra sin politik i grunden är oklart, särskilt för ett mindre medlemsland. Frågeställningen knyter an till den legitimitetsproblematik, som uppstår när politikens svängrum kringkurits av val eller folkomröstningar (jfr Tallberg 2008). Ett tydligt exempel är när svenska folkets nej till euron i september 2003 fick konsekvenser för den svenske statsministerns position i Europeiska rådet: Göran Persson, som åtnjutit hög personlig aukto-

---

<sup>7</sup> I Eurogruppens regi sammanträder även regelbundet representanter för euroländernas finansdepartement.



ritet, och som själv till slut röstade för, försvagades av att inte kunna ”leverera” ett svenskt EMU-medlemskap efter sju års tvekan och kräftgång.

Att förhållandet till eurozonen inte är oviktigt för en nations trovärdighet visas av att Sarkozy under det franska ordförandeskapet på hösten 2008 var uppenbart irriterad över att EU, mitt i den värsta finanspolitiska krisen under efterkrigstiden, under nästföljande år skulle ledas av två länder som båda stod utanför EMU: Tjeckien och Sverige. För att råda bot på situationen erbjöd sig Frankrike att leda Europa ytterligare två perioder (Dyson & Marcussen 2010)! En liknande situation uppstod när Frankrike och Tyskland 2004 inte kunde acceptera den föreslagna britten Chris Patten som ordförande för kommissionen (Tiilikainen 2005). Att stormakten drabbas mindre av utanförskap än den lilla staten är samtidigt uppenbart (jfr Adler-Nissen 2008). Med London som globalt finanscentrum och med medlemskapet i G8 kan Storbritannien aldrig helt ignoreras av de andra europeiska stormakterna, hur Europakritisk man än må te sig. Som enda utanförstående bjöds Storbritannien av ordförandelandet Frankrike in till det krismöte i början av oktober 2008 som hölls i den snävare eurokretsen (Corkin 2009) och vars beslut om en räddningsaktion för de europeiska bankerna senare visat sig avgörande för krisens fortsatta hantering (Hodson & Quaglia 2009). Storbritannien har sedan dess kommit att betraktats som en mer eller mindre ”ständigt adjungerad gäst” i Eurogruppen (Dyson & Marcussen 2010) och har under lång tid kunnat besätta tunga poster i EU:s maskineri.

Ett tecken på att inte Sverige fullt ut tillhör EMU-klubben har länge ansetts vara just det faktum att man inte kunnat erövra några av EU:s verkligt tunga poster på högre tjänstemannanivå, som t.ex. finnarna upprepade gånger lyckats med (jfr Tiilikainen 2005), om man undantar Margot Wallström. Att så nu faktiskt skett, genom att en svensk diplomat knutits till EU:s nya utrikesförvaltning och blivit permanent ordförande för Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, kan ses som ett tecken på att utanförskapet inte betyder så mycket. Men å andra sidan kan tillsättandet av just den posten ses som en uppskattning av de svenska insatserna inom den gemensamma utrikes- och försvarspolitik, det andra av de två centrala integrationsprojekten som EMU-utredningen ansåg att Sverige borde förhålla sig till och som man sedan flera år engagerat sig hårt i.

I svensk politik har man haft en tendens att på hemmaplan överskatta den egna utrikespolitiska betydelsen och samtidigt underskatta kraften i den europeiska idédebatten, som man ofta uppfattat som storvulen och främmande. Sverige har sällan gett uttryck för starka Europavisioner, varken nu eller tidigare (jfr Bengtsson & Tallberg 2010). Man ikläder sig helst rollen av pragmatiker, medlare och ”process manager” och vägleds fortfarande mer av nationalstatslogik än av överstatliga, federalistiska ideal (jfr Bengtsson & Tallberg 2010). Sveriges chanser att bedriva intressepolitik inom olika allian-

ser är säkerligen goda i dag, medan ambitionerna och utsikterna att bedriva idépolitik i de återkommande framtidsdebatterna fortfarande är mindre, trots en mer offensiv linje under 2000-talet och det första ordförandeskapet.

Osvuret är som regel bäst, men det skulle förvåna om ett fortsatt ”semi-permanent” utanförskap i förhållande till EMU:s tredje steg på sikt är en politisk tillgång för Sverige. Att vara konstruktiv och förorda pragmatiska lösningar är bra men knappast tillräckligt för den som vill ha inflytande över den europeiska dagordningen den dagen när Europa söker efter nya samordningsmodeller och mekanismer för att hantera framtidens finanskriser. En sak är att stå utanför och göra det med hedern i behåll, en annan är att gå in för att ta sitt ansvar och med kraft driva de frågor som rör unionens existens.

## Litteratur

- Adler-Nissen, Rebecca, 2008. "The Diplomacy of Opting Out: A Bourdieudian Approach to National Integration Strategies", *Journal of Common Market Studies* 46:3, 663-684.
- Amnå, Erik. 2010. " 'Speaking Truth to Power'? Statsvetarna och kommittéväsendet", i Jerneck, M. & Badersten, B. (red) *Kontraster och nyanser. Svensk statsvetenskap i brytningstid*. Specialnummer av *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg. 112: 5, 552-567.
- Aylott, Nicholas, 1999. *Swedish Social Democracy and European Integration. The People's Home and the Market*. Aldershot: Ashgate.
- Barber, Tony, 2010. Artikelserie i *Financial Times* 11, 12 och 13 oktober.
- Bengtsson, Rikard & Strömvik, Maria, 2001. "Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken", i Tallberg, J. (red) *När Europa kom till Sverige. Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS, 152-167.
- Bengtsson, Rikard & Tallberg, Jonas, 2010. "Avslutning: Lärdomar från två svenska EU-ordförandeskap", i Bengtsson, R. (red) *I Europas tjänst. Sveriges ordförandeskap i EU 2009*. Stockholm: SNS, 315-333.
- Bäckstrand, Karin, 2010. "Klimatförhandlingarna: EU:s roll som global klimatledare", i Bengtsson, R. (red) *I Europas tjänst. Sveriges ordförandeskap i EU 2009*. Stockholm: SNS, 31-63.
- Calmfors, Lars, 2005. *What Remains of the Stability Pact and What Next?* Sieps report no. 8.
- Calmfors, Lars, 2010. *Fiscal Policy Coordination in Europe*. Note IP/A/ECON(IC/2010\_104. European Parliament.
- Corkin, Nicola, 2009. "Chronology: The European Union in 2008", *Journal of Common Market Studies* 47 Annual review, 277-283.
- Dansk Institut for Internationale Studier, 2008. *De danske forbehold over for den Europæiske Union: Udviklingen siden 2000*. Copenhagen: DIIS.
- Dir. 1995:128 *Kommitté med uppdrag att utreda konsekvenserna av en eventuell svensk anslutning till den tredje etappen i den ekonomiska och monetära unionen (EMU)*. Finansdepartementet.
- Dyson, Kenneth, 2008a. "The First Decade: Credibility, Identity, and Institutional Fuzziness", Dyson, K. (red) *The Euro at 10. Europeanization, Power, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 1-34.

- Dyson, Kenneth, 2008b. "European States and the Euro Area: Clustering and Covariance in Patterns of Change", i Dyson, K. (red) *The Euro at 10. Europeanization, Power, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 378-413.
- Dyson, Kenneth, 2009. "The evolving timescapes of European economic governance contesting and using time", *Journal of European Public Policy* 16:2, 286-306.
- Dyson, Kenneth & Marcussen, Martin, 2010. "Transverse Integration in European Economic Governance – Between Unitary and Differentiated Integration", *European Integration* 32:1, 17-39.
- Falkner, Gerda & Treib, Oliver, 2008. "Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States", *Journal of Common Market Studies* 46:2, 293-313.
- Fischer, Joschka, 2010. "EU måste visa mod", *DN* 28 december, s. 4.
- Flam, Harry, m.fl., 2009. *EMU efter 10 år. Ska Danmark, Sverige och Storbritannien ansluta sig? Konjunkturrådets rapport*. Stockholm: SNS.
- Gidlund, Janerik & Jerneck, Magnus, 1996. *Svenskt EMU-medlemskap som proaktiv strategi och integrationsdilemma*. Bilaga 17 till EMU-utredningen.
- George, Alexander, 1995. *Bridging the Gap. Theory and Practice in Foreign Policy*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Gustavson, Jakob, 1998. *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund: Lund University Press.
- Gustavsson, Rolf, 2010. *Sveriges statsministrar under 100 år. Ingvar Carlsson*. Stockholm: Bonniers förlag.
- Hodson, Dermot, 2009. "EMU and political union: what, if anything, have we learned from the euro's first decade?", *Journal of European Public Policy* 16:4, 508-526.
- Hodson, Dermot & Quaglia, Lucia, 2009. "European Perspectives on the Global Financial Crisis: Introduction", *Journal of Common Market Studies* 47:5, 939-953.
- Howarth, David J., 2005. "Making and Breaking the Rules: French policy on EU's 'gouvernement économique' and the Stability and Growth Pact", *European Integration online Papers* 9:15.
- Jabko, Nicolas, 2010. "The hidden face of the euro", *Journal of European Public Policy* 17:2, 318-334.
- Jonung, Lars, 2010. "Marknadens återkomst", *DN* 9 december, s. 4.
- Lane, Jan-Erik & Mattila, Mikko, 2001. "Why Unanimity in the Council?: A Roll Call Analysis of Voting", *European Union Politics* 2, 31-52.

- Lindahl, Rutger & Naurin, Daniel, 2005. "Sweden: The Twin Faces of a Euro-Outsider", *European Integration* 27:1, 65-77.
- Lindvall, Johannes, 2008. "Sweden: Stability without Europe", i Dyson, K. (red) *The Euro at 10. Europeanization, Power, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 307-321.
- Mattila, Mikko, 2004. "Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers", *European Journal of Political Research* 43, 29-50.
- Mattila, Mikko, 2009. "Roll call analysis of voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 enlargement", *European Journal of Political Research* 48, 840-857.
- Naurin, Daniel & Lindahl, Rutger, 2010. "Out in the cold? Flexible integration and the political status of Euro opt-outs", *European Union Politics* 11:4, 1-25.
- Parsons, Craig, 2003. *A Certain Idea of Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Rosén Sundström, Malena, 2009. *Förankring av socialdemokratisk EU-politik – med rum för demokratisk debatt?* Lund.
- Stenelo, Lars-Göran, 1980. *Foreign Policy Predictions*. Lund: Studentlitteratur.
- Ström Melin, Annika, 2010. *Sveriges statsministrar under 100 år. Göran Persson*. Stockholm: Bonniers förlag.
- Strömvik, Maria, 1999. "Sverige och EU:s utrikes- och säkerhetspolitik: ett intensivt men hemligt förhållande?", i Johansson, K. M. (red) *Sverige i EU*. Stockholm: SNS, 248-265.
- Strömvik, Maria, 2006. "Starting to 'think big': the Nordic countries and EU peace-building", i Bailes, A. J., Herolf, G. & Sundelius, B. (red) *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. Stockholm: SIPRI & Oxford: Oxford University Press, 198-214.
- SOU 1996:158. *Sverige och EMU*. Betänkande av EMU-utredningen. Stockholm.
- Tallberg, Jonas, 2008. "Bargaining Power in the European Council", *Journal of Common Market Studies* 46:3, 685-708.
- Tiilikainen, Teija, 2005. "Finland: Any Lessons for the Euro-Outsiders?", *European Integration* 27:1, 25-42.



# The Euro@10; Celebration Followed by Crisis

*Clas Wihlborg*

Members of the European Monetary Union (EMU) celebrated 10 years of existence in 2009 on a positive note. In particular, the currency union was considered a political success with a central bank that had been gaining credibility with respect to inflation targeting and respect for its independence from political pressures. The European Central Bank (ECB) was also lauded for its management of the financial crisis. One year later in the fall of 2010 the currency union's survival was in question after emergency aid has been given to Greece and Ireland to forestall default on their national debts and to prevent contagion of the debt crisis to Portugal, Spain and Italy. The inability of EU leaders to convince financial market participants that no EMU country would default and that the euro-zone would remain intact must be considered a political failure. The need for IMF involvement in providing aid for Greece and Ireland was also a source of embarrassment.

The economic evaluation of the "EMU at ten" before the debt crisis in 2010 was less rosy than the political evaluation but by no means negative. The euro had proved neither to be the disaster that the strongest critics predicted nor the rose garden envisioned by some of its strongest supporters. One theme that runs through much of the discussion is that we must be careful about drawing lessons from simple before and after comparisons. Eichengreen and Boltho (2008) emphasize how any evaluation of the EU and the EMU experiences depends on the choice of the counter-factual. It is not always easy to distinguish between the effects of EU wide initiatives and the effects of the euro itself.<sup>1</sup> Similarly, effects of policy regime shifts within the EMU are not easily separated from currency union effects.

In the words of David Marsh (2009, p 4), "The arresting truth about the Euro is that extreme judgments on its track record and prospects, both positive and negative, can be defended with equal robustness." Marsh (2009, p.9) reports an opinion poll taken shortly before the beginning of the current global crisis that

---

<sup>1</sup> This is also emphasized by Coeure (2004).

found more than two-thirds of Italian, French, and Spanish citizens and more than half of Germans believed that the euro had had an overall negative effect on their economies. The financial crisis in 2008-9 did not change the assessment of the EMU substantially. The euro zone did not seem to fare substantially worse or better on the average than non-euro countries in Europe.

The agnosticism of economists with respect to the achievements of the EMU changed rapidly as a result of the debt crisis in 2010 that was triggered early in the year by Greece's announcement that its deficit estimates and, thereby growth of debt, had been seriously underestimated. Uncertainty about Greece's ability to service its debt led to scrutiny of other fiscally profligate countries including Ireland, facing the fiscal burden of a banking crisis, Portugal, Italy and Spain. The euro weakened and the opinion that one or more countries must exit the euro-zone spread. Political statements that no country will abandon the euro and no country will renege on debt service were no longer credible. Economists agreed that the EMU is unsustainable in its current configuration without far-reaching institutional changes but disagreement continued on what the institutional changes must involve.

The argument made in this paper is that the euro-zone problem is much worse than just the weak public finances in a number of member countries. Greece's problem is one of twin deficits - both fiscal and current account - and this problem extends to a number of other euro countries. What must be explained is why Spain with a relatively low debt to GDP ratio around 0.5 was hit by the market, while Belgium with a ratio as high as Greece's has been spared the market's doubt about ability to repay debt. Following, Wihlborg, Willett and Zhang (2010), the failure of many euro-zone countries to develop adequate internal adjustment mechanisms is emphasized as a major factor behind the current debt crisis.

The debt and adjustment mechanism problems are to some extent related. The lack of internal adjustment mechanisms reveals itself in loss of competitiveness, an appreciating real exchange rate and a current account deficit. Expansionary fiscal policy is used to dampen employment effects and contributes to the debt problem. While the debate has focused on fiscal problems in the euro-zone, the large current account deficits of some countries have received less emphasis in spite of the relatedness of these deficits.

The traditional optimum currency area (OCA) theory emphasized the importance of labor market flexibility as well as fiscal coordination in a currency area. The formation of the EMU was predicated on a belief that relevant criteria for an OCA would be fulfilled by endogenous institutional developments within the euro-zone.

In the following the economic arguments for the European Monetary Union at the time of its foundation are briefly reviewed in Section 2. The issue of endogenous institutional changes within the EMU is discussed in Section 3 followed



by a presentation of evidence with respect to development of internal adjustment mechanisms in Section 4. The debt crisis of 2010 is interpreted in Section 5. The political failure of dealing with the crisis and proposals for preventing and resolving crises are presented in the concluding Section 6.

The proposals are based on the argument that crisis-resolution without a break-up of the euro-zone requires recognition that member countries can default on debt without threatening the currency union. In fact, the greatest threat to the euro-zone is that member countries are offered unlimited no-default guarantees. The guarantees issued in 2010 seem to have been based on considerations of political prestige as well as fears of consequences for EU banking systems of debt reductions for Greece and Ireland. Policies predicated on such fears amount to “the tail wagging the dog.”

### **The EMU as a Currency Areas with Monetary Policy Harmonization**

The first attempt at a European Monetary Union was based on The Werner Report of 1970. The primary motivation was to achieve political integration within the EU as noted by Wyplosz (2006) but close economic integration was viewed as a prerequisite for political integration, and a common currency was viewed as a necessary condition for economic integration. The Delors report: *One Union, One Money*, published by the European Commission in 1988 elaborated on economic arguments in favor of a monetary union. The basic argument was that free capital flows make any exchange rate regime along the spectrum between irrevocably fixed rates in a monetary union and freely floating rates, unstable. If countries retain their rights to change pegged rates, speculative capital flows could threaten exchange rate stability. Credibility of fixed rates would be obtained only in a monetary union. Floating exchange rates were viewed as unacceptable if the objectives with respect to economic and political integration were to be achieved.

Wyplosz (2006) also points out that potential disadvantages of a monetary union were passed over rather lightly in the Delors report. He argues that the omission of important elements of Optimum Currency Area- (OCA-) theory in the Commission’s argumentation “is the Monetary Union’s original sin.” The OCA theory spells out criteria for a country’s choice of exchange rate regime relative to partner countries.

The main criteria favoring a fixed exchange rate in the original OCA literature beginning with Mundell (1961) are flexible labor markets in terms of labor mobility and/or wage flexibility and trade openness. A fiscal transfer mechanism can substitute for labor market flexibility for some time within a currency area. Thus, fiscal coordination is called for. Financial market inte-

gration can also contribute to consumption smoothing within a currency area. The nature of shocks is relevant as well. The greater the symmetry of shocks affecting different parts of a currency area, the less is the need for adjustment of relative wage levels, labor mobility or fiscal transfers and the weaker the case for flexible rates.

The OCA literature has in common that the OCA is determined as a trade-off between benefits of exchange rate flexibility in terms of macroeconomic adjustment, and microeconomic benefits of a common currency under a permanently fixed exchange rate (see, for example, Tower and Willett, 1976, and Wihlborg and Willett, 1991). Over time the literature has grown to incorporate a large number of criteria, including political economy arguments, for a fixed exchange rate versus a flexible rate.

In response to increasing inflation rates during the 70s, monetary theory and OCA analyses increased their emphasis on the linkage between the exchange rate regime and inflation. Simultaneously, the theory of monetary policy began to incorporate the game theoretic concepts of time-inconsistency and credibility (e.g. Kydland and Prescott, 1977, and Barro and Gordon, 1983). The main point in this literature is that abandoning attempts to always achieve “first-best” using discretionary policies can be welfare increasing. Sticking to a rule for monetary policy in spite of short term costs leads to credibility of the rule over time, and welfare gains, relative to the ineffective use of discretionary policy, in response to short term fluctuations in the economy.

The EMU, establishing irrevocably fixed exchange rates internally, and a supra-national monetary policy-making authority, can be viewed as a way for member countries to obtain credibility provided the union’s central bank conducts a low-inflation policy with credibility<sup>2</sup>.

It is far from likely that the EMU is an OCA in terms of labor market flexibility, in particular. Joining the EMU could therefore be costly in terms of macroeconomic adjustment although some members would also gain by “importing” the credibility of the European Central Bank (ECB) targeting low inflation.

Several economists have pointed out that the costs of the EMU in terms of macroeconomic adjustment are mitigated and even eliminated to the extent OCA criteria for fixed exchange rates are endogenous. Such endogeneity could take the form of increased labor mobility and increased real wage flexibility as a result of the nearly complete credibility of fixed exchange rates within the EMU. The question whether the EMU has developed towards an OCA is discussed next.

---

<sup>2</sup> See de Grauwe (1996)

### Evidence on the EMU's Development as a Currency Area<sup>3</sup>

The analysis of how the formation of a currency area can affect factors that influence how well the currency area will work has been aptly named endogenous OCA analysis by Jeffrey Frankel and Andrew Rose (1998). In general, potential members of a monetary union would be expected to meet the OCA criteria better *ex post* than *ex ante*. There is a danger with such analysis, however. Those who favor a currency union, dollarization, or some other form of hard fix may exaggerate the degree of endogeneity and some have gone so far as to suggest that almost any currency union can become optimal *ex post*<sup>4</sup>.

Coeure (2004) argues that “the endogeneity of OCA criteria has been at the very heart of the political debate on EMU. In a nutshell, this debate has opposed the (loosely speaking) ‘French’ view that monetary union *per se* would accelerate the integration of European markets and a ‘German’ view that monetary union should only be the ‘crowning’ of the integration of European markets.” (pp.342-343)

Willett, Permpoon and Wihlborg (WPW, 2010) draw on a number of recent studies to evaluate the endogeneity of OCA criteria within the euro zone in three major areas; trade flows, business cycle synchronization, and structural reforms to improve labor and product market flexibility<sup>5</sup>. In the first area, there is widespread consensus that the fixing of exchange rates should increase intra area trade – the questions are by how much and over what time frame?<sup>6</sup> The second area of business cycle synchronization is influenced both by the first area of the magnitude of changes in trade flows, by their composition between intra and inter industry trade, and by patterns of shocks including national fiscal policies, which may have considerable exogenous components. WPW (2010) finds, as have a number of other studies, that there has been a post euro increase in both intra area trade and business cycle synchronization. While this is consistent with endogenous responses,

---

<sup>3</sup> This section is based on Willett, Pempoon and Wihlborg (WWP, 2010)

<sup>4</sup> Corsetti and Pesenti (2002) show that even where monetary unification does not generate increased economic integration, private sector response could lead to a self validating optimal currency area. They also show that under some condition flexible exchange rates could be superior in welfare terms even if a currency area was self-validating. It is not clear, however, that the Corsetti-Pesenti model captures the elements that would most strongly affect the operation of actual currency area. Political economy considerations may undercut the economic efficiency considerations analyzed by Corsetti and Pesenti.

<sup>5</sup> Two recent papers have surveyed much of the endogenous OCA literature, Paul De Grauwe and Francesco Paolo Mongelli (2005) in the context of the Euro and Barry Eichengreen (2002) in the context of the debate over dollarization. The European Central Bank recently held a major conference on this subject. The contributions from that conference are ably surveyed in Mongelli and Vega (2006). We also draw heavily on the provisional version of the massive study by the European Commission on EMU@10.

<sup>6</sup> Theoretically, the fixing of exchange rates can have a negative as well as a positive impact on intra-euro trade as noted, for example, by Glick and Wihlborg (1997)

similar increases have occurred between the euro zone countries and other Western European countries. Thus, simple before and after comparisons will fail to give an accurate picture of the degree of endogenous responses generated by the common currency itself.

Eichengreen (2002) and De Grauwe and Mongelli (2005) note that theoretical analysis can be found in support of conclusions that locking in the exchange rate could lead to either an increase or a decrease in the degree of wage flexibility. A public choice perspective suggests that whatever the net direction, the magnitude of effects is likely to be relatively modest.

OECD [2007] notes in its recent summary of its studies on structural reform that “Political obstacles to reform are of two kinds. In some instances, economic efficiency goals may be seen to clash with the attachment to existing policies of individuals or groups... Most often, however, it is the mismatch between the real or perceived costs and benefits of reform that generates opposition to them. Reforms frequently entail highly visible costs concentrated on clearly identifiable groups of people ... while benefits generally come later, may be seen as more uncertain, and are more widely diffused across society” (p.170-171). Or as Alesina and Giavaggi (2006) put it “Because over protected minorities enjoy privileged access to politicians, it is no surprise that deregulation invites so much fierce opposition” (p.81). Alesina and Giavaggi go on to ask “what about the prediction of the euro optimists that ... European countries would push forward into the area of structural reforms?... a few countries did introduce some labor market reforms (Denmark, Sweden, and to a lesser extent Italy and Germany) ... but overall the pace of structural reform in Europe has been too slow and too timid” p.147. The Euro@10 reports notes (Ch 6) that “there is evidence that reform efforts have slowed down since the launch of the single currency.”

Coeure (2004) also sees a lack of substantial progress. “As for labour mobility, there has been little change in Europe in recent years. Available evidence of higher labour market flexibility... probably has little to do with the euro, although it can be argued that labour market reform in ‘periphery’ countries such as Spain was initially triggered by the prospect of the EMU.” (p. 344)

Another finding in OECD (2007) is that in general in Europe small countries inside and outside the euro-zone have undertaken more labor market reform than larger ones. One possible reason they note is greater homogeneity of the population. A second reason they suggest is “greater openness to trade which increases competitive pressures and eases concerns that structural reform could lead to imbalances between aggregate demand and supply” (p.172).

The other type of evidence of relevance is the recent experiences of countries that have adopted hard fixes and the experience to date within the euro area. Based on reviewing the early experiences of Europe and of Argentina, Eichengreen (2002) concluded, “There is some anecdotal evidence that a hardening exchange rate commitment and monetary union are encouraging efficiency – enhancing re-

forms in Argentina and Europe, but systematic analysis suggests that reform remains partial and incomplete.” (pp. 6-7). The experience of German reunification also shows little evidence of strong positive responses.

De Grauwe and Mongelli (2005) interpret the European experience more optimistically. They conclude that “the preliminary empirical evidence suggests that EMU does create incentives to introduce more labour market flexibility.” (p.28) There is no reason to quarrel with this judgment, but it gives little basis for optimism that the euro zone countries will see a substantial increase in labor market flexibility. There has been no dearth of talk, from economists and political officials alike, of the need for structural economic reforms but the amount of effective action has been far less.

One possible explanation of the lack of effective action in the euro zone is that political leaders do not really understand the need for reform. As Michael Woolfolk, senior currency strategist at the Bank of New York puts it, “Is it possible to have a common currency in countries without a flexible market economy? Certainly many euro zone politicians would like to think so.” (FT, 05/05/05, p.12).

An alternative explanation, more congenial to standard public choice analysis, is given by the *New York Times* columnist Floyd Norris: “Some thought the euro would force economic reform, but the pace of change has been slow at best... The news within many a European country is of various groups and unions fighting to preserve and expand their benefits, with no regard for the country’s overall competitive position, let alone that of the continent.” (NY Times, 04/29/05, C1).

The latter interpretations fit with the quip ascribed to a European political leader that runs “we all know what needs to be done with structural reforms, what we don’t know is how to get reelected after we do them”. A potent example of this problem is given by the reactions to the French Prime Minister Dominique de Villepin’s proposals for labor market reform in 2006. Labor unions and students staged national strikes in March 2006 with participation in demonstrations estimated at between 400,000 and one million, and strikes or disruptions at almost half of France’s universities. These reactions in turn led to substantial conflicts within the government.<sup>7</sup> In the end the government caved in and abandoned the reform proposal.

The political economy literature stresses that it often requires major crises to prompt major reform efforts. Unfortunately the developments in the euro zone up to the 2010 crisis indicate that major crises may be needed to stimulate the types of reforms envisioned by endogenous OCA optimists. Of course, crises can also stimulate populist backlashes and increased government interventions that reduce efficiency. It is too early yet to tell how the global financial crisis followed by the debt crisis in the euro zone will affect the internal adjustment mechanisms of the euro.

---

<sup>7</sup> See “French ministers at odds over reforms” *Financial Times*, March 10, 2006, p.2.

Real exchange rate changes within the euro-area are often seen as indicators of the need for structural adjustment to induce greater flexibility. Lachman (2007) notes that the behavior of real exchange rates within the euro zone indicate a need for reform. Traditional OCA analysis views exchange rate changes as substitutes for wage flexibility and labor mobility. According to this view, large and persistent changes in real exchange rates in terms of unit labor costs indicate that there is a need for exchange rate changes as a result of insufficient flexibility in labor markets.<sup>8</sup> Real exchange rate changes can also occur for other reasons, however. Data for real exchange rate adjustment in the euro zone are presented in the next section.

### **The Internal Imbalances – A Look at the Evidence<sup>9</sup>**

Both producer prices and unit labor costs have diverged substantially among EMU members since 1999. Andr n and Oxelheim (2006) show, for example, that the ratio of producer prices in Portugal to those in France has increased more than 30 percent since 1999. Over the same period on some measures there has been about a 15-percentage point divergence in competitiveness between Italy and Germany. The Euro@10 report notes that the maximum competitiveness gain, 15 percent, has been experienced by Germany while the maximum loss, 15 percent, was experienced by Spain and Ireland since the formation of the EMU. Other countries experiencing substantial losses were Greece, Italy, Portugal and the Netherlands. The report also notes that a striking feature of gains and losses has been their persistence.

To evaluate the internal imbalances in the euro zone, Wihlborg, Willett and Zhang (WWZ, 2010) observe some important economic indices among major euro-zone countries. They make an assumption that if the adoption of the euro promotes internal balance, then indices in different euro countries will at least show some level of mean reversion to the group average after the euro adoption. They select annual data of price and cost indices (consumer and producer prices, unit labor costs, and price convergence indicators), labor productivity, real exchange rates, and current account of the euro countries beginning from 1999, and update the data to the most recent years of 2008 or 2009 upon their availability. Data for 12 euro countries, which adopted the euro in the early years (1999 to 2001), are included. The 12 euro countries are Austria, Belgium, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, and Spain.

---

<sup>8</sup> Of course, some question the extent to which exchange rate flexibility is a good substitute for wage and price flexibility, in part because of the possibility that flexible rates may be a source of shocks as well as an adjustment mechanism. On the limitations of flexible rates in promoting adjustment see Chinn and Wei (2009).

<sup>9</sup> This section is based on Wihlborg, Willett and Zhang (WWZ, 2010)

The price and cost indices WWZ use include consumer price index (CPI –all items), producer price index (PPI-manufacturing), unit labor costs (ULC-manufacturing), as well as the price convergence indicators which are coefficients of variation of comparative price level index for final household consumption in percentage. They also include a labor productivity index that measures GDP per hour worked in order to see whether the Balassa-Samuelson effect can be observed.

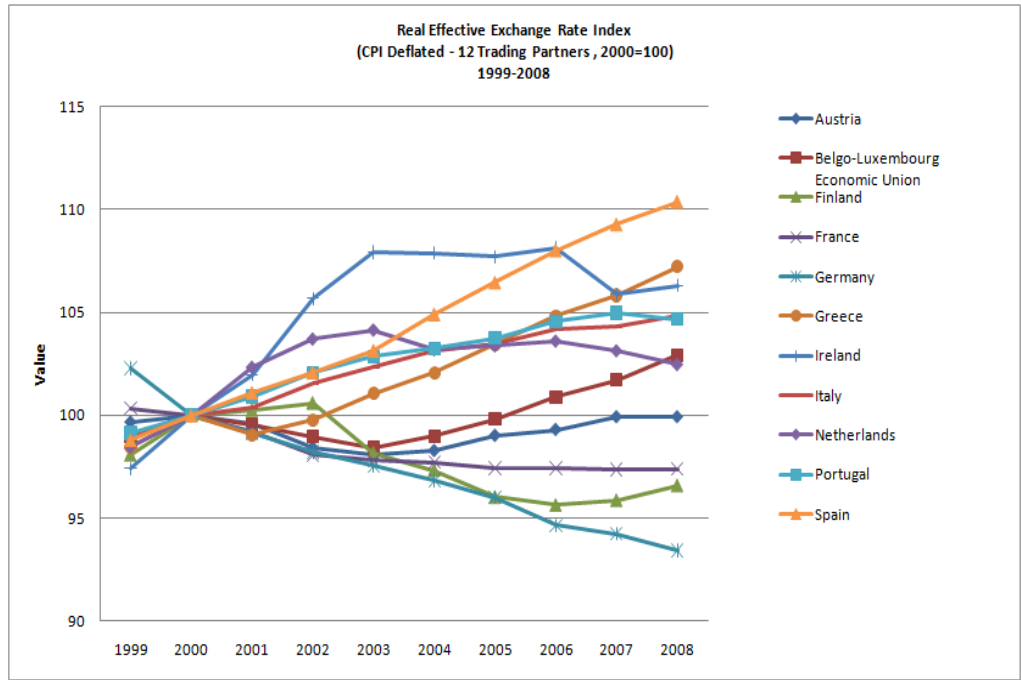
The analysis here is limited to the real exchange rate data presented in WWZ (2010). A Real Effective Exchange Rate Index (REER) is constructed by the ECB. The REERs are weighted averages of real bilateral euro exchange rates against the currencies of the euro countries' main trading partners. The ECB's published data for REER12 defined as the real effective exchange rate for each country based on the trade weights within the 12 country euro group are presented. REER12s reflect movements of competitiveness within the Euro zone. Two kinds of REER12s are included here: the consumer price index based (REER12-CPI) in Graph 1a and unit labor cost based (REER12-ULC) real effective exchange rate in Graph 2a.

The b-parts of the two graphs show the euro-zone average distance from the euro-zone average growth rate for each index<sup>10</sup>. This average distance can be interpreted as a measure of the internal balance or imbalance within the euro zone. A rough measure of the power of the internal adjustment mechanisms within the euro zone would be given by the extent and speed of mean reversion with respect to each particular index. Of course patterns must be interpreted with care since not all initial positions were ones of equilibrium.

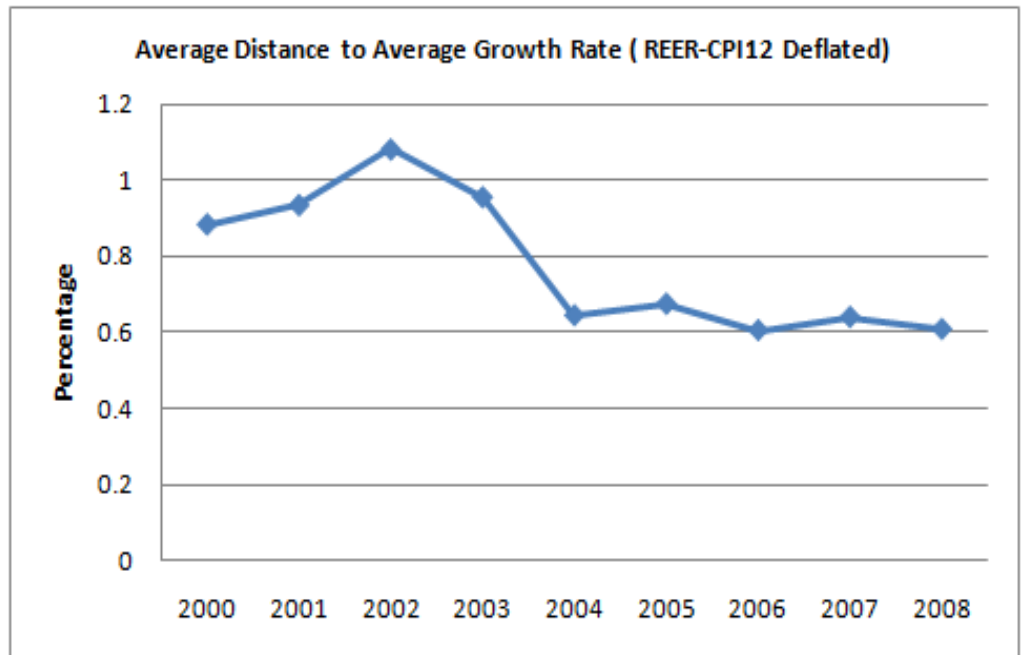
The CPI based real exchange rate (REER-CPI12) in graph 1a shows that Spain, Greece, Ireland, Portugal and Italy have appreciated the most during the period 1999-2008 while Germany and France have depreciated relative to an average of their trading partners. Greece appreciated more and Germany depreciated more in 2008 than in previous years. The data for the CPI based real exchange rate suggest that there has been some operation of internal adjustment mechanisms within the group of euro countries. In Graph 1 b the euro-zone average distance of real exchange rate changes in show some convergence in 2003 but very little thereafter.

---

<sup>10</sup> For each index the annual growth rate is calculated for each country. Then the average growth rate among the euro countries is calculated (the average may be calculated based on different sets of countries due to data availability). For each country we obtain a distance between its growth rate and the average for the euro countries. Finally, we take the average of this distance.

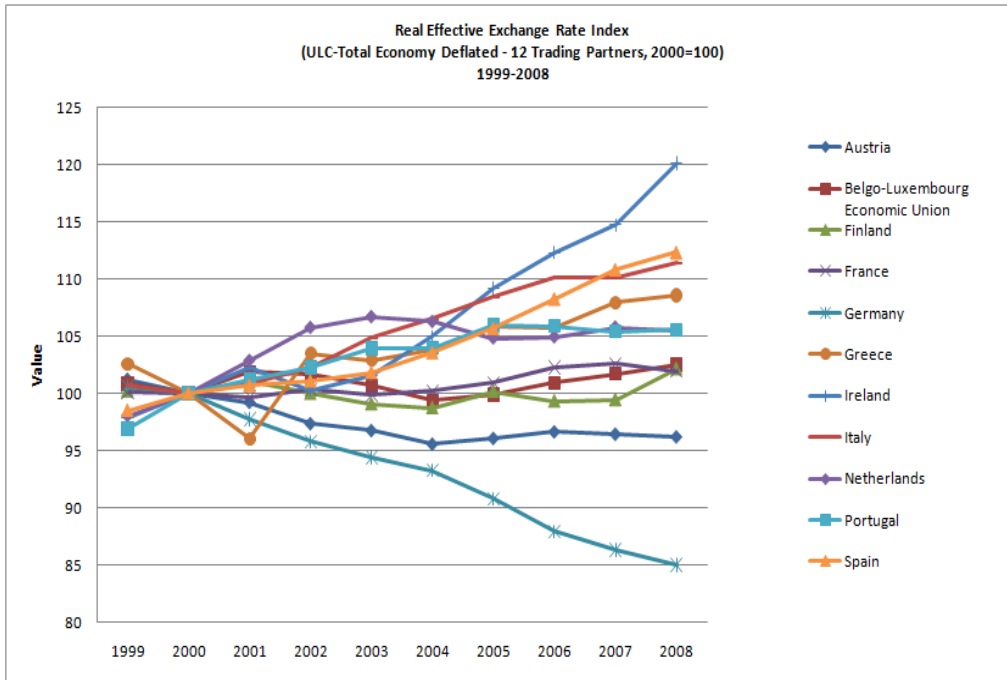


Graph 1a

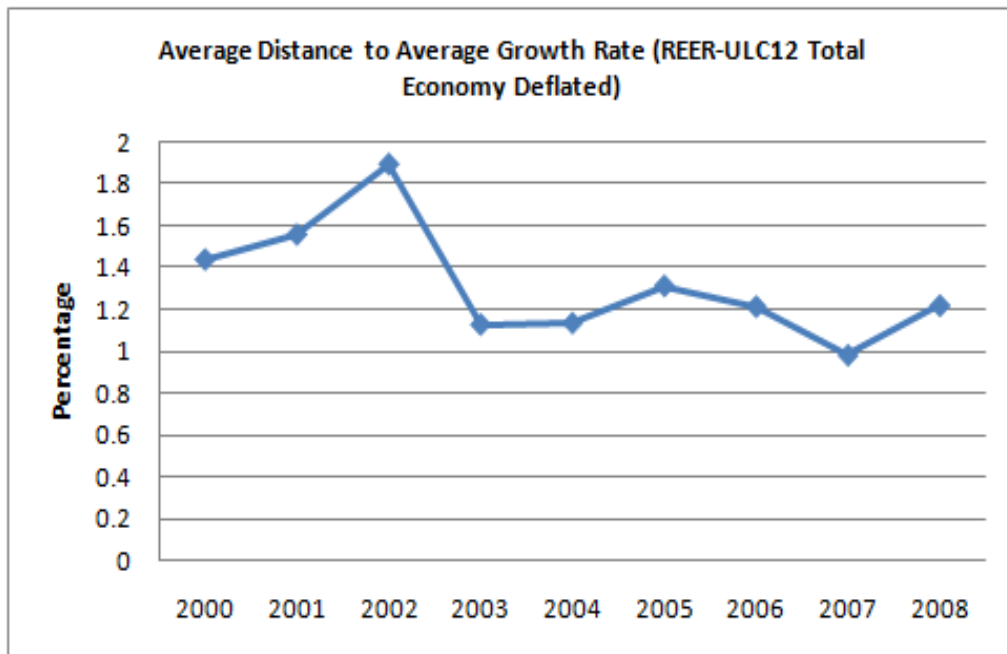


Graph 1b





Graph 2a



Graph 2b

Reflecting movements of most unit labor costs, the real effective exchange rates (REER-ULC12) in graph 2a shows Ireland as the strongest appreciation followed by Spain, Italy and Greece and Portugal. The pattern is largely consistent with the CPI deflated real exchange rate changes. In the year of 2009, Ireland appreciated much more than before while Germany continued to depreciate. These observations raise the question whether it could be a coincidence that the five mentioned countries with the strongest real appreciations are the countries hardest hit by the debt crisis?

Looking at the average distance graph, 2b, the indications of mean reversion towards the end of the period are limited. There is some evidence of mean reversion for the whole period but diversion in the recent period in 2009. Thus, internal balance adjustments are not reflected strongly in the behavior of ULC deflated real effective exchange rate. On the whole, the behavior of various indices is not consistent with substantial mean reversion during the period.

The analysis of real exchange rate adjustment in the euro area since 1999 support the conclusions of the previous section that the formation of EMU has not induced institutional reforms pushing the currency union closer to an Optimum Currency Area in 2010 than it was in 1999.

WWZ also look at the behavior of current accounts to gain additional insight into the internal imbalance of the euro countries. They suggest that there may be considerable cause for concern that intra euro zone adjustment mechanisms have not worked effectively to contain divergences of competitiveness. Germany, the Netherlands, and Austria seem to have increasing surpluses over years except in the recent period of 2009. Germany, in particular, is the country with relatively favorable real exchange rate developments. Greece, Portugal, and Spain continually suffer from negative account balance. Greece has shown alarming increases in its deficit up to around 15 per cent of GDP in 2008 though its current balance improved in 2009 as many other negative countries. Though there have been reversal movements in 2009 which might be influenced by the current crisis, the overall increasing deficits or surpluses in the euro countries suggest a lack of powerful internal balance adjustments.

As Greece suffers from substantial twin deficits, the lack of price and cost adjustment towards the euro-zone average plays an important role. Had the internal adjustments worked successfully, the unfavorable competitiveness and the long lasting large current account deficit in Greece might have improved and the government would be under less fiscal pressure. The reality raises serious challenges. While having a significant current account deficit, Greece's government deficit continuously stays far above the average for EU countries. In 2008, the deficit reached almost 8 per cent of the country's GDP.

The analysis of price and real exchange rate developments help explain why market participants consider Spain a relatively high risk country in spite of its relatively favorable debt to GDP ratio while Belgium and Italy with higher ratios are considered less risky. Spain along with Greece, Portugal, Ireland, and, to a lesser extent, Italy, have had the most unfavorable developments of prices, costs and real exchange rates. The decline in competitiveness of these countries indicates that they will face greater problems generating the required tax revenues to service government debt and the required current account surpluses to service debt to foreigners.

Warnings about an impending cost crisis for the Southern euro-zone countries were detected prior to the eruption of the debt crisis by, for example Marsh (2009), who noted the

*“slackening of economic reforms in EMU members like Italy, Portugal, and Greece, which had earlier been spurred into necessary adjustment either by the need to qualify for EMU, or by periodic foreign exchange crises.” (p. 9)*

## **An Overview of Interpretations of the Debt Crisis in 2010<sup>11</sup>**

In September 2010 Greece’s 10 year government bond rate reached 11.4 percent, 9 percentage points higher than the corresponding German rate in spite of the creation of a 750 bn euro bail-out fund on May 9. Interest rates for Portugal, Ireland and Spain rose 2-4 percentage points above the German rate as well. The euro fell in value relative to the dollar after a long period of strength. Numerous high EU and euro-zone national officials initially described the Greek crisis during the spring as a speculative attack on the euro. This is a classic case of blaming the messenger. What were termed as speculative attacks on the euro and the European project started as quite sensible increases in the risk premia needed to get investors to buy Greek debt. In light of the revised picture of Greek finances that emerged before the crisis erupted, adjustments were long overdue, not sudden capricious speculative attacks.

The high interest rates on government debt seem more in line with correct pricing than do the prices implied by the plethora of official statements that an EMU member’s default is inconceivable and that the possibility of debt restructuring is not on the table. Careful analysis to support such statements is absent while a number of independent and investment house analysts have projected that even with the massive liquidity support that has been of-

---

<sup>11</sup> This section is based on Wihlborg, Willett and Zhang (WWZ, 2010)

ferred a Greek debt restructuring within a few years is highly likely. The liquidity problem in markets for Greek debt was in fact perceived as a solvency problem.

Rather than having the intended effect of calming markets the failure of most euro-zone officials to acknowledge the potential solvency problem contributed to a widespread perception that they had their heads in the sand for too long. Many euro officials seem to believe that a Greek default or restructuring would imply an end of the euro. While undoubtedly painful, there is no good economic reason to believe that this would be the case. Within the United States several states face debt problems of the same magnitude as the mentioned euro-zone countries but these problems are not viewed as threats to the dollar currency area.<sup>12</sup> In the 1800s several US states defaulted on bonds that were held heavily by foreigners.

Official statements that the Greek problem was a threat to the euro became somewhat of a self-fulfilling prophecy, however, as the euro began to weaken substantially during the spring. Some of this was no doubt due to an understandable fall off of capital inflows into the euro zone. The combination of disagreements among euro zone governments and perceived failures of many officials to have a clear grasp of what was going on have not surprisingly led many market participants to re-examine their assumptions about the future of the euro.

It is clear that the Growth and Stability pact was insufficient to limit severe fiscal imbalances within the euro zone. To some the problems of Greece, Ireland, Portugal, Spain, and to a lesser extent, Italy support the view that currency union without political union or at a minimum fiscal union is bound to fail so that the euro zone is at a fundamental decision point where it must be substantially strengthened or abandoned. Some others are more optimistic that a new commitment to fiscal rules will be enforced.

To be credible a new fiscal charter for the euro would almost certainly have to include some form of debt restructuring mechanism as urged by the German government but resisted by France and the problem countries. Such a mechanism would amount to recognition that euro-zone markets for sovereign debt are not homogeneous in terms of risk. Interest rates on government debt would differ accordingly.<sup>13</sup> The euro zone has a no-bail out rule that

---

<sup>12</sup> Bloomberg Business Week reported on July 19, 2010 that bond markets assessed the risk of Illinois and California as higher than the risk of Portugal. Also Michigan, New York and New Jersey are considered riskier than Ireland and Spain.

<sup>13</sup> Several proposals have been developed for orderly sovereign debt restructuring with the objective of enhancing market discipline. Already in 2002, the IMF proposed a formal debt restructuring mechanism for sovereign debt. Many difficulties associated with such a mechanism were pointed out in the debate. As a result, an operational proposal was never implemented. In the wake of the recent turmoil, several proposals have emerged with the objective of creating greater predictability with respect to recognition and allocation of losses on European sovereign debt. These proposals include a benchmark debt to GDP ratio for each country that would be supported by the

would seem to be consistent with a view that euro zone debt markets are not homogeneous. EU leaders did not take the consequences of this view, however, when the Greek crisis erupted.

Legal purists can argue that the euro zone's no bailout rule has not been violated on the grounds that the loans to Greece are at interest rates above those on some euro governments debts. This fact does little, if anything, to avoid the undermining of any functional credibility that the rule may have had. Thus, in order to avoid a massive moral hazard problem and, thereby, to impose a degree of market discipline on euro-zone governments, any new enforcement procedures for fiscal rules likely need to be supported by provisions for less disorderly debt restructuring should the rules fail substantially again. We will return to this issue in the concluding section.

The response of Greece to the conditions of the rescue package in May including cuts in pension benefits and public sector salaries may be seen as evidence that sufficient fiscal discipline can be imposed if necessary. Other euro-zone countries also responded to the crisis by cutting spending and, to a lesser degree, increasing taxes. As a result, the interest rates on relatively short term government debt fell, at least temporarily. However, longer term rates in the secondary markets for several euro zone countries still revealed perceptions of a substantial risk of longer term default or rescheduling. In December 2010 the Greek bond rate reached 11.9 percent, Spain's 5.3 percent, Italy's 4.50 percent, while Germany's rate remained low at 2.8 percent.

The skepticism with respect to the ability of several countries to impose sufficient fiscal discipline in the longer term can be explained by another euro zone failure that is likely as serious and perhaps even more difficult to correct - the failure discussed in Sections 3 and 4 to implement sufficient structural reforms to substantially increase the flexibility of euro zone economies and hence reduce the cost of economic adjustment within the euro zone. Proponents of a large euro zone were much too optimistic that entry into the common currency would by itself induce the needed structural changes to provide an efficient internal adjustment mechanism.

Real exchange rate developments presented in Section 4 suggest that rather than correcting internal imbalances within the euro-zone, imbalances grew during most of the euro-zone's life time. While this facilitated the early "success" of the euro-zone in avoiding the painful adjustments that some economists had predicted, it has resulted in the substantial internal current account and competitiveness imbalances that the euro- zone now faces. Not only are these imbalances a major problem in and of themselves, they seriously worsen the problem of bringing about the needed fiscal adjustments in countries like Greece. Continued re-

---

euro zone partners while debt above this ratio would be explicitly risky by not being supported. See Gros and Mayer (2010), Delpla and von Weizsäcker (2010) and European Shadow Financial Regulatory Committee (2010).

cession over a long period makes it far more difficult to bring fiscal accounts into balance both economically and politically. For a number of the potential target countries for contagion from Greece, the problem is not just fiscal imbalances but also a dearth of private sector savings relative to investment. To keep fiscal adjustments from undermining domestic growth the economies must be stimulated from the supply side. Excessive private sector leverage implies that countries like Greece cannot be expected to stimulate their economies by increasing consumer spending. The alternative, which is necessitated anyway by the combination of large current account deficits and a substantial fall off of capital inflows is a major relative cost adjustment and, thereby, an improvement in the current account balance.

Such improvement will require major downward adjustments of real wages. Any improvements in productivity will of course result in corresponding reductions in the need for real wage reductions. The needed adjustments in deficit countries can, in the short run, also be reduced by increased spending in surplus countries. This is the age old question of how to share adjustment responsibilities between surplus and deficit countries. At the global level in recent years this issue has received most attention with respect to the imbalances between China and the United States. There is a similar problem within the euro zone, with Germany and Greece being the poster children, but by no means the only countries involved.

Payments imbalances are in one sense always mutual. The issue of how to share responsibilities for adjusting these imbalances is an ongoing one. A number of economists have argued that Germany has an obligation to help with the adjustment of mutual imbalances within the euro zone by expanding domestic demand more rapidly. Indeed some have even argued that through its large current account surplus Germany is in effect following a beggar thy neighbor policy. There is no consensus from economic analysis of the optimal distribution of adjustment responsibilities between deficit and surplus countries, and we do not attempt to resolve the issue here.

One can be quite sympathetic to the view that Greece deserves the primary blame for its mess. But Germany is not entirely free of any responsibility. It deserves blame, along with France, for its contribution to undercutting the effectiveness of the Growth and Stability Pact which helped facilitate Greece's fiscal irresponsibility. Its other responsibility, however, comes not from doing wrong, but by taking more seriously than most Euro countries the injunction that joining an area of fixed exchange rates greatly increased the need for improving the internal flexibility of economies. It is ironic that in general it was the surplus countries who carried out more of the responses pointed to by endogenous OCA theory, while it was the deficit countries that did the least. Thus in the first decade of the euro endogenous responses appear to have done at least as much to worsen imbalances within the euro zone as they have done to help reduce them.

The failure of the several euro zone countries to develop internal adjustment mechanisms along the lines suggested by OCA theory explain why Portugal and Spain have had to face sharply increased interest rates on government debt in spite of their lower levels of debt to GDP. Spain, in particular, had one of the lowest debts to GDP ratios in the EMU in 2010. Italy and Belgium, in particular were hit less hard by the debt crisis in spite of debt to GDP ratios on the same level as Greece. The data presented in Section 4 show that real exchange rate developments in the latter countries were more favorable than real exchange rate developments in Greece, Portugal and Spain.

Although Ireland was the second country after Greece in need of bail-out, its debt crisis was different. The property price bubble was greater in Ireland than in any other country and so was the fall in property prices in the wake of the financial crisis. As a result Irish banks faced enormous losses. The cost to the government of bailing out the banks was in the order of magnitude of 35 percent of GDP. These costs were added to the deficit and the government debt. Thus, the Irish crisis was very much a fiscal crisis while the crises in Greece, Portugal and Spain must be explained as much by their cost developments and lack of labor market flexibility.

### **The EU Response to the Crisis and Proposals for Debt Restructuring**

The EU responded in March 2010 to the Greek crisis with a loan package to Greece. This package had little effect on the markets, however. A stronger response to the debt crisis that engulfed Ireland, Portugal and Spain as well was agreed upon on May 9 with the creation of a 750 bn European Financial Stabilization Facility (EFSF) in cooperation with the IMF. This facility was used to support Greece and, subsequently, Ireland. Without the facility both countries would likely have had to implement some debt reduction scheme. Instead both countries have initiated fiscal austerity programs as conditions for loans at low interest rates.

The EFSF represented EU leaders' intent to convey determination that no euro zone country would default and the euro zone would remain intact. In spite of this intention, interest rates on Greek debt remained around 11 percent while the interest rates on Irish, Spanish and Portuguese debt climbed reflecting skepticism that the EFSF would prevent debt reduction in the longer term.

In November the Irish crisis became urgent when interest rates on Irish government debt reached Greek levels and worries about the much larger Spain grew. On November 29, 2010, EU leaders agreed on a "European Stabilization Mechanism". The agreement can be viewed as an attempt to fudge the inconsistency between the short run and the long run policy. The time for implementation of a long run mechanism for sovereign debt restructuring favored by Ger-

many would be extended to 2013. At the same time the agreement tried to create the perception that losses for creditors are extremely unlikely even in the long run with the intention to lower crisis countries' borrowing rates in the short run.

The announcement of the European Stabilization Mechanism must be considered a serious failure. Within days the interest rates on Greek, Irish, Portuguese and Spanish debt were on the same levels as before the agreement.

The failure of EU agreements in 2010 to resolve the debt crisis can to a large extent be explained by the fact that a large debt overhang for a country can be a burden that hinders recovery and growth; like it is for individuals and firms which can benefit from a fresh start after bankruptcy. Lenders can also benefit from debt forgiveness. Even in the current situation the adjustment burden of Greece, Ireland, Portugal and, perhaps Spain would most likely be reduced if bondholders would be forced to accept "haircuts" that reduce the amounts that must be repaid. There is no reason to suspect that such debt reduction would threaten the viability of the European Monetary Union. On the contrary, without debt reduction severe fiscal austerity for many years would reduce economic growth, delay recovery and make the devaluation option associated with abandoning the euro more attractive. Debt reduction would confirm investors' awareness of risk in sovereign bonds. Future fiscal mismanagement would be discouraged by interest rates compensating for risk.

Why then are EU leaders and the IMF struggling to design aid packages for Greece first and then Ireland to convince financial market participants that no euro-zone country will ever fail to meet its debt service obligations? The answer is most likely that debt reduction threatens large banks in the crisis countries as well as in France, Germany and the UK. But wealth losses associated with, for example, collapsing property values must be borne by somebody. If banks' creditors are protected greater losses must be borne by others; tax payers in particular.

The sovereign debt problem cannot be approached rationally if EU policy is predicated on fear of bank failures; "the tail is wagging the dog." Thus, the immediate necessity is to implement procedures and prepare for dealing with bank failures in such a way that the banking system continues to function while losses are allocated to shareholders and creditors. Once the fear of systemic consequences of bank failures is alleviated, holders of sovereign debt can be made to participate in the resolution of the debt crisis within the euro zone.

A debt restructuring mechanism need not be complicated. Most simple is to introduce a Collective Action Clause (CAC) in sovereign debt contracts. A CAC on a bond issue implies that all bond holders are bound by the will of a supermajority to renegotiate the terms of the debt. Thereby, the so called "rogue creditor" problem in debt restructuring negotiations can be solved. Not least, the CAC approach keeps politics at arm's length in negotiations and a CAC makes it transparent that investing in sovereign bonds can be risky. The European Stabili-



zation Mechanism adopted by the EU leaders in November 2010 mentioned CAC but it also emphasizes the need to deal with each case on an ad hoc negotiated basis. Thereby, the door is open for politics to enter debt restructuring.

The CAC approach involves the best non-political judges of the appropriate costs of debt forgiveness, i.e., financial market participants that must accept debt reduction as well as conditions to restore lending facilities. It is unfortunate that this approach has been watered out in the European Stabilization Mechanism by making it conditional on political negotiations.

How would a CAC approach to debt restructuring resolve the dual problem of providing incentives for fiscal discipline and incentives to improve mechanisms for adjustment of divergent cost and price developments within the euro zone? The incentives for fiscal discipline are achieved through the explicit recognition that lenders to sovereign governments may face losses. The incentives to enhance the flexibility of labor markets and mechanisms for structural adjustment would exist in the negotiations between a debtor government and lenders about conditions to regain access to credit markets after debt reduction. The government that is able to implement reforms enhancing competitiveness would become a creditworthy borrower with a combination of reform and debt reduction.

Based on the first 10 years of the euro zone's existence one can be pessimistic about government's responsiveness to market incentives. Many economists thought that reforms enhancing labor market and wage flexibility would follow in the wake of an irrevocably fixed exchange rate within the currency union. As mentioned, few euro zone countries have implemented substantial reforms, however, in spite of the increasing differences in cost and price levels within the euro zone documented in Section 4. The lack of responsiveness to evidence of imbalances may to some extent depend on the perception of unlimited capacity to borrow based on an implicit euro zone guarantee. The mechanism for making credit risk associated with sovereign debt explicit in Collective Action Clauses on bond issues could reinforce incentives for structural reforms as well as fiscal discipline.

## References

- Alesina, A. and Giavazzi, F. (2006), *The Future of Europe: Reform or Decline?* Cambridge: MIT press.
- Andrén, N., and L. Oxelheim. (2006), "Producer Prices in the Transition to a Common Currency." *Research Institute of Industrial Economics*, Working paper No. 668.
- Barro, R. J. and D. B. Gordon (1983), "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model", *Journal of Political Economy*, 91, (4), 589-610.
- Bloomberg BusinessWeek. (2010). "States of Crisis", July 19.
- Chinn, M. and S. J. Wei. (2009). 'A Faith-based Initiative Meets the Evidence: Does a Flexible Exchange Rate Regime Really Facilitate Current Account Adjustment?' *NBER Discussion Paper*.
- Corsetti, G. and Pesenti, P. (2001) 'Self-Validating Optimum Currency Areas'. Paper for 5<sup>th</sup> Annual International Economic Conference, October 11-12, 2002, University of California, Santa Cruz.
- Coere, B. (2004). The Narrow Road to the Single Asian Currency: Lessons from Optimal Currency Areas and the Euro. In De Brouwer, G. and Kawai M. (eds), *Exchange Rate Regimes in East Asia*, Routledge, London.
- De Grauwe, P. (1993). "The Political Economy of Monetary Union in Europe." *The World Economy*, November: 653-61.
- De Grauwe, P. and Mongelli, F. P. (2005) 'Endogeneities of Optimum Currency Areas: What Brings Countries Sharing a Single Currency Closer Together?' *European Central Bank* working paper No.468.
- De Grauwe, P. (2006) 'On Monetary and Political Union'. Paper for the conference on Perspectives on Monetary, Financial, and Economic Integration at Kelley School of Business, Indiana on April 7 and 8, 2006.
- Delpla, J., and J. von Weizsäcker. (2010). "The Blue Bond Proposal." *Bruegel Policy Brief*, Issue 2010/03, May.
- Duval, R. and Elmeskov, J. (2006) 'The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets'. *European Central Bank* working paper, No. 596.
- European Shadow Financial Regulatory Committee. 2010. "Insolvency Procedures and Market Discipline for Banks and Euro Area Countries," June 22, [www.esfrc.eu](http://www.esfrc.eu).
- Eichengreen, B. (2002) 'When to Dollarize'. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol.34, No.1 (Feb.), pp.1-24.

- Eichengreen, B. and A. Boltho (2008), "The Economic Impact of European Integration", *CEPR Discussion Paper*, No. 6820.
- European Commission (2008), *EMU@10: Successes and Challenges after 10 Years of Economic and Monetary Union*, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- Frankel, J. and Rose, A. (1998) 'The Endogeneity of Optimum Currency Area Criteria'. *The Economic Journal*, Vol.108, No.449, pp. 1009-1025.
- Glick, R. and C. Wihlborg (1997), "Exchange Rate Regimes and International Trade" in Cohen, B.(ed), *International Trade and Finance, Essays in Honor of Peter Kenen*, Cambridge Univ. Press, 1997.
- Gros, Daniel, and Thomas Mayer. 2010. "How to Deal with Sovereign Default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund." *CEPS Policy Brief*, No. 202/February.
- Kydland F. and E. Prescott (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Economic Plans", *Journal of Political Economy*, 85, pp 473-90.
- Lachman, D. (2007) 'The Real Reform Needed to Secure the Euro's Future'. *Financial Times*, 1 March 1, pp.13.
- Marsh, D. (2009) '*The Euro: The Politics of the New Global Currency.*' Yale University Press.
- Mongelli, F. P. and Vega, J. L. (2006) 'What Effects is EMU Having on the Euro Area and Its Member Countries?'. *European Central Bank*, Working paper No. 59.
- Mundell, Robert A. (1961), "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, Vol. 51, pp. 657-65.
- OECD (2007) *Going for Growth 2007* (OECD Publishing).
- Tower, E. and Willett, T. (1976) '*The theory of Optimum Currency Areas and Exchange Rate Flexibility.*' Princeton Studies in International Economics.
- Wihlborg, C. and T. D. Willett (1991), "Optimum Currency Areas Revisited" in Fratianni, M., C. Wihlborg and T. D. Willett (eds), *Financial Regulation and Monetary Arrangements after 1992*, Elsevier-North Holland, Amsterdam.
- Wihlborg, C., T.D. Willett and N. Zhang (2010), "The Euro Debt Crisis; It Isn't Just Fiscal" *World Economics*, Vol. 11, (4), pp 51-79.
- Willett, T. D., O. Permpoon, and C. Wihlborg, (2010) , "Endogenous OCA Analysis and the Early Euro Experience," *The World Economy*, Vol. 33 (7), pp 851-872.
- Wyplosz, C. (2006), "European Monetary Union: the Dark Sides of a Major Success", *Economic Policy*, (April).



# Rutger – Göteborgare, svensk, europé

*Linda Berg*

I december 2010 genomförde jag en fallstudie av Rutger Lindahls flernivåidentifikation. Studien följde dock inte strikta vetenskapliga etiska regler eftersom Rutger inte informerades om det egentliga syftet med våra samtal. Kanske är det därför möjligt att beskriva det hela som en form av wallraffande? Nåväl, ibland kanske möjligheten att nå spännande resultat kan motivera att vissa regler bryts. Och spännande resultat blev det; det visade sig nämligen att fallet Rutger styrker inte bara en utan två teoretiska föreställningar om territoriell identifikation!

Båda dessa föreställningar hänger ihop med en grundläggande syn på vad identitet egentligen är. Här finns det en motsättning mellan å ena sidan de forskare som har en mer exkluderande eller etniskt präglad syn, där identiteter ses som medfödda och oföränderliga, och å andra sidan de som har ett mer inkluderande, eller civilt, synsätt där identiteter ses som skapade konstruktioner som också kan förändras över tid. Det förra synsättet brukar kallas för essentialism eller primordialism, medan det senare kallas för ett socialkonstruktivistiskt synsätt (Cederman 2001). Idag ligger de flesta forskare närmare det konstruktivistiska synsättet även om få går så långt som att mena att identiteter kan förändras hur snabbt och lätt som helst. Fallet Rutger stämmer väl med det mer konstruktivistiska synsättet eftersom han trots sin kringflackande uppväxt har ett hjärta som klappar starkt för staden Göteborg.

Rutger är heller inte ensam om att känna sig som Göteborgare. I SOM-institutets årliga mätningar av opinioner i Västsverige finns en fråga där de som besvarar enkäten ombeds att ange var de i första hand känner sig hemma. Alternativen sträcker sig från ”din ort” till ”världen som helhet”, och omkring hälften av de svarande brukar ange sin ort som svar. Det har varit ett stabilt mönster sedan mätningarna startade i slutet av 1990-talet. Den enda förändring som har skett över tid är att andelen personer som i första hand känner sig hemma i Västra Götaland har ökat ett par procentenheter (till att idag ligga på omkring tio procent mot tidigare fyra), samtidigt som identifikationen med tidigare län och landsting har minskat något (Berg & Lindahl 2011).

En av anledningarna till att så litet har förändrats över tid är antagligen det faktum att den ställda frågan just fokuserar på vilken nivå en person i första hand

känner sig hemma, snarare än att möjliggöra för människor att svara i vilken utsträckning de identifierar sig med olika nivåer. Här kommer vi in på den andra teoretiska föreställningen om territoriella identiteter, nämligen ifall det är möjligt för människor att samtidigt identifiera sig med flera nivåer. Forskare med en mer essentialistisk syn på identitet brukar anse att endast en nivå, vanligen den nationella identiteten, är den dominerande (Smith 1986), och att den därmed är oförenlig med liknande känslor för större eller mindre enheter. Andra forskare, idag den största gruppen, menar tvärtom att det mycket väl är möjligt för människor att samtidigt identifiera sig med flera olika samhällsnivåer (Risse 2004).

Återigen kan fallet Rutger fungera väl som en illustration. På en fråga om hur starkt han identifierar sig med olika samhällsnivåer blev svaret att tre nivåer ligger honom varmt om hjärtat: Göteborg, Sverige och Europa. Däremot var identifikationen med Västra Götalandsregionen svagare. För att parafrasera Carl Bildt skulle Rutger därmed kunna beskrivas som "Göteborgare, svensk, europeé". Med andra ord visar fallet Rutger, precis som ganska mycket forskning, att det definitivt är möjligt för människor att känna identifikation med flera nivåer samtidigt. Fallet exemplifierar också att inte alla nivåer som är möjliga behöver ingå, och att styrkan i identifikation med olika nivåer kan variera. Rutgers variant av identifikation stämmer ganska väl överrens med en modell som brukar kallas för "rysk docka" eller koncentriska cirklar, där varje nivå ses som innesluten i en annan större nivå (Risse 2004). Det finns även andra modeller, där identifikation med olika nivåer är helt oberoende av varandra, eller omvänt att nivåerna är så nära sammankopplade att individen inte kan särskilja dem åt.

## **Identifikation i ett europeiskt flernivåsystem**

En av anledningarna till att forskningen i allt högre utsträckning kommit att intressera sig för flernivåidentifikation, inte minst i Europa, har att göra med den europeiska integrationen och den utveckling av EU till det som ibland kallas för ett politiskt flernivåsystem. Flernivåsystemet väcker flera frågor om demokrati (Agné 1999), och Lennart Nilsson ger i sitt kapitel i denna bok en god beskrivning av hur flernivåsystemet kan se ut från västsvensk horisont. Som ordet flernivåsystem antyder, är det inte bara den europeiska nivån, utan även nivåer under den statliga som varit på frammarsch på senare år. Det senare har exempelvis kommit att kallas för subnationell nationalism (Catt & Murphy 2002). Något som är spännande med EU som ett flernivåsystem är att vi kan uppmärksamma och undersöka på vilket sätt olika samhällsnivåer interagerar med varandra. Rutger och jag har exempelvis i ett flertal sammanhang intresserat oss för hur svenska kommuner och regioner interagerar med EU (Berg & Lindahl 2007; Lindahl & Berg 2004). I flernivåsystemet är det inte bara den överstatliga nivån, EU, som blivit mer politiskt betydelsefull, utan även nivåer under staten, som kommuner

och regioner. Inom identitetsforskningen finns det de som menar att just en sådan utveckling skulle kunna möjliggöra att allt fler människor också börjar identifiera sig med fler samhällsnivåer.

Forskningen visar också att det finns stora variationer mellan olika människor vad gäller i vilken utsträckning de identifierar sig med flera samhällsnivåer, liksom i vilken utsträckning dessa känslor är mer eller mindre exkluderande (Bourgeois & Bourgeois 2005; Medrano & Guitérrez 2001). Ett sätt att komma åt och mäta flera olika variationer av hur människor identifierar sig med olika nivåer är med hjälp av begreppet *territoriell identifikation* (Berg 2007), som har tre dimensioner: *territoriell nivå*, *form* och *styrka*. Den första dimensionen, *territoriell nivå*, handlar om vilken eller vilka nivåer (om någon) som en individ identifierar sig med, från den lokala till Europa som helhet. Den andra dimensionen *form* är viktig eftersom oftast studeras bara identifikation med en nivå i taget, trots att studier visar att det är viktigt att kunna skilja mellan människor som visserligen bäge två kanske identifierar sig med Sverige, men där bara en av dem också samtidigt identifierar sig med t.ex. Europa. Till sist kan naturligtvis även *styrkan*, graden av identifikation med respektive nivå, variera mellan olika människor.

Genom att kombinera dessa tre dimensioner är det möjligt att kategorisera människor utifrån deras variationer av territoriell identifikation, något som jag tidigare (2007) har benämnt flernivåidentifikation (*multi-level territorial attachments*). De sex kategorier som då är relevanta är *icke-identifierare*, *främst subnationella*, *alla inhemska*, *främst nationella*, *främst Europa*, och *alla nivåer lika*.<sup>1</sup> Den här kategoriseringen är möjlig att göra när vi har opinionsfrågor som inte tvingar de svarande att bara välja en nivå, eller att rangordna sina identifikationer, utan där graden av identifikation med varje nivå anges separat. En sådan opinionsundersökning är de svenska Europaparlamentsvalsundersökningarna. Såväl i samband med valet 2004 som valet 2009 ställdes frågor om identifikation med varje nivå för sig. Vad vi kan se i tabell 1 är att det har skett en ganska tydlig förändring. Från att ha varit en relativt liten grupp som haft en stark identifikation med Europa 2004, har den andelen ökat 2009. Den grupp som har ökat mest är de som identifierar sig lika starkt med alla nivåer (inklusive Europa), men även kategorin med personer som identifierar sig starkast med Europa har ökat rejält. Däremot har andelen som främst identifierar sig med Sverige, respektive med alla inhemska nivåer, minskat.

---

<sup>1</sup> Kategorin *icke-identifierare* identifierar sig inte med någon av dessa territoriella nivåer, *främst subnationella* består av de som främst identifierar sig med sin kommun eller sin region, *alla inhemska* omfattar de som känner lika stark identifikation med alla inhemska nivåer (kommun, region och landet), *främst nationella* identifierar sig starkast med sitt land, *främst överstatliga* är de som främst identifierar sig med Europa eller EU, och *alla nivåer lika* är en kategori av personer som identifierar sig lika starkt med alla samhällsnivåer från kommun till Europa. För mer detaljer se Berg 2007.

**Tabell 1 Identifikation med olika territoriella nivåer 2004 och 2009 (procent)**

	2004	2009	Förändring
Icke-identifierare	1	2	+1
Främst subnationella	6	9	+3
Alla inhemska	32	17	-15
Främst nationella	45	32	-13
Främst Europa	7	17	+10
Alla nivåer lika	8	22	+14
Summa	100	100	

Kommentar: Bearbetning från Berg (2010), s. 170.

Även i ett land som Sverige, med sin tradition av enhetsstat och lång statsbildning men kort tid som medlem i EU, finner vi alltså stora variationer mellan olika människor när det gäller deras identifikation med olika samhällsnivåer. I Europa som helhet är variationen ännu större, och kategorin ”Alla nivåer lika” är den totalt sett största (Berg 2007). På så vis kan man säga att svenskarna gradvis verkar närma sig en form av europeiskt genomsnitt. Den här variationen är förstås intressant i sig självt, men som statsvetare är vi oftast mer intresserade av ifall en sådan utveckling kan tänkas få några politiska konsekvenser.

## Spelar identiteter någon roll?

I ett flernivåsystem blir flera olika gränser viktiga. Territoriella gränser sätter ramar för hur vi människor tänker och påverkar vilka områden och andra människor som vi känner gemenskap med. Den här identifikationen är i sig, enligt bl.a. statsbyggnadsteoretiker som Maurizio Ferrera, en avgörande förutsättning för att en utveckling av ett demokratiskt samhälle skall kunna ske, och inte minst för framväxten av välfärdsstater (Ferrera 2005). Han beskriver de europeiska välfärdsstaternas framväxt som en process i fyra steg: 1) Ett territorium avgränsas (statsformering), 2) En känsla av samhörighet växer fram mellan människorna (nationsformering), 3) Samhällets styrning demokratiseras med politiska rättigheter (massdemokrati) och 4) Utvecklingen av en välfärdsstat är möjlig (omfördelning av resurser). Något som har varit centralt för den här processen, enligt Ferrera, är att staterna har förstärkt sina gränser utåt, samtidigt som den interna lojaliteten och solidariteten har stärkts genom olika rättigheter och institutioner som knutits till medborgarskapet.

Den positiva sidan av en gemensam identitet är således att den antas kunna bidra till att överbrygga motsättningar och särintressen inom gruppen, acceptera



majoritetsbeslut, och även leda till stöd för idéer om att omfördela resurser mellan olika människor (Offe 2000). Tanken är att ju tydligare gränserna är utåt, desto mer stärks gruppen inåt, och därmed ökar möjligheterna att bygga och bevara ett demokratiskt samhälle med en gemensam välfärdspolitik. Det är föreställningar som stämmer väl in på utvecklingen av de europeiska välfärdsstaterna. Men som nämndes ovan pågår olika omstruktureringar i Europa som har lett till utvecklingen av ett flernivåsystem, och vi har även sett att allt fler medborgare har utvecklat någon form av flernivåidentifikation. Därmed är det relevant att undersöka ifall en flernivåidentifikation också kan tänkas påverka människors politiska uppfattningar. Om vi återkopplar till Ferreras steg över systembyggnadsprocessen är det framförallt rimligt att undersöka i vilken utsträckning identifikation med olika samhällsnivåer påverkar människors förtroende för det politiska systemets institutioner på olika nivåer respektive deras inställning till omfördelning och välfärd.

När det gäller *politiskt förtroende* är det möjligt att argumentera för att det finns en risk för att förtroendet för nationella politiska institutioner och politiker minskar ifall människor identifierar sig med många olika samhällsnivåer. Mina resultat visar att flernivåsystemet i Europa, och den stora andelen människor som identifierar sig med nivåer ovanför eller under staten, inte hotar utan snarare stärker förtroendet för politiska institutioner och politiker på alla nivåer. Vad man kunde förvänta sig är att de som identifierar sig med en viss nivå också skulle känna förtroende för de politiska institutionerna på samma nivå. Så är också fallet, men utöver detta mönster visar det sig att de som är mest ”flernivå-européer” (kategorin Alla nivåer lika) också faktiskt är de som har högst förtroende för *alla* institutioner och politiker, på samtliga nivåer. Detta resultat håller givetvis för kontroll för andra klassiska förklaringar till människors förtroende för politiska institutioner, t.ex. i vilken utsträckning institutionerna förmår leverera det människor vill ha, och ifall beslutsfattandet uppfattas som rättvist. Flernivåidentifikationen stärker därmed det politiska förtroendet för hela det europeiska flernivåsystemet. Det är därför troligt att även Rutger generellt sett har ett ganska stort förtroende för politiska institutioner på olika nivåer, även om just den aspekten inte blev helt klarlagd i fallstudien...

Identitet har, som vi alla vet, också en negativ sida. Den kan, om den ges en snävt etnisk och exkluderande uttolkning och utnyttjas av politiska aktörer, komma att få negativa konsekvenser för människor som uppfattas inte tillhöra det definierade ”oss”. Därför har många forskare valt att undersöka inte bara graden av identifikation med olika nivåer, utan även i vilken utsträckning en identitet omfattar mer eller mindre kulturella/etniska aspekter jämfört med mer samhällsrelaterade/civila aspekter (Bruter 2005; Hjerm 2000; Smith 1986). Även den här skillnaden har visat sig kunna ha betydelse för människors politiska förtroende. Det finns studier som pekar på att människor med en mer civil form av identitet har ett större förtroende för det politiska systemet än de med en mer

kulturell form. Även på samhällsnivå finns liknande mönster. Människor som bor i ett land där den kollektiva nationella identiteten har mest av samhälleliga/civila inslag tenderar att ha högre politiskt förtroende än människor som bor i länder med en mer kulturellt präglad nationell kollektiv identitet. Det intressanta är att den här kollektiva identiteten också kan komma att moderera betydelsen av människors egna identifikationer. Exempelvis är människor med kulturella identifikationer mer benägna att lita på det politiska systemet om de bor i ett land vars kollektiva nationella identitet är mer samhälleligt/civilt präglad, än om den dominerande kollektiva identiteten också är mer kulturellt präglad (Berg & Hjerm 2010).

## Identitet och välfärd i Europa

Till skillnad från politiskt förtroende, som det är teoretiskt möjligt att ha lika starkt för flera samhällsnivåer samtidigt, kan uppfattningar om omfördelning mer liknas vid ett nollsummespel. En omfördelning från en individ till en annan, eller från ett geografiskt område till ett annat, innebär alltid att vissa vinner mer på omfördelningen än andra – åtminstone på kort sikt. Det är något som exempelvis märks i uttryck som ”Robin Hood skatt”. Samma sak gäller frågan om makt över välfärdspolitiken bör flyttas från en politisk nivå till en annan.

Frågan om välfärd och omfördelning i Europa är dessutom en mycket känslig och högaktuell fråga i spåren av den ekonomiska krisen och en eurozon i kris. Förutom en global ekonomisk kris som inneburit utmaningar för alla länder finns det en stor variation runtom i Europa vad gäller ekonomiska förutsättningar att satsa pengar på välfärden och vilka traditioner som finns av att stat, familj eller marknad skall ha huvudansvaret för individers välfärd. Samtidigt innebär den långtgående marknadsintegrationen att förutsättningar för en självständig välfärdspolitik minskat för medlemsstaterna. Det finns också ökade krav och förväntningar på att EU skall ta ett större ansvar för att lindra en del av marknadsintegrationens sociala konsekvenser, en utveckling som också delvis påbörjats och kan sammanfattas i en policyutveckling som ibland går under begreppet ”Social Europe” (Berg & Spehar 2011).

Bland svårigheterna att harmonisera välfärdspolitik i EU finns, utöver de ekonomiska och institutionella skillnaderna, också en viktig aspekt av identitet. Ferrera påpekade i sin systembyggnadsmodell vikten av att det finns en gemenskapskänsla bland invånarna i ett samhälle för att de skall acceptera en omfördelning av resurser. Frågan är då vad människors identifikation med flera samhällsnivåer innebär för deras syn på välfärd och omfördelning. Det skulle exempelvis kunna leda till ett minskat stöd för välfärdsstaten på nationell nivå, samtidigt som det inte heller är tillräckligt för att stödja omfördelning och välfärdspolitik på europeisk nivå. Forskning har delvis givit stöd åt Ferreras resonemang,

eftersom resultaten har visat att utöver traditionella förklaringar till välfärdsattityder (som t.ex. politisk ideologi och egennyttan) bidrar även en människas territoriella identifikation till vilka åsikter han eller hon har (Berg 2007; Mau 2005). Några exempel på det är att personer med främst en inhemsk identifikation brukar vara mer stödjande av befintliga nationella välfärdssystem än de som har en europeisk identifikation, medan de senare däremot är mer villiga till att låta andra EU-medborgare som bor i det egna landet få ta del av de nationella välfärdssystemen. Frågan om att eventuellt överföra ansvar för vissa socialpolitiska frågor till EU är också mycket känslig och möter ett starkt motstånd hos människor med främst nationell identifikation. Hos personer med en europeisk identifikation finner vi ett starkare stöd för en sådan utveckling, men om vi skiljer mellan de som främst känner sig som européer och de som identifierar sig lika starkt med alla nivåer, så är de senare mer skeptiska till en sådan förändring. Givet att det är en mycket liten andel av européerna som i första hand identifierar sig med Europa är därmed förutsättningen för ett medborgerligt stöd för en utveckling av en europeisk välfärdsstöd ganska liten.

Sammantaget kan vi konstatera att de flesta medborgare, såväl i Sverige som i EU som helhet, verkar ha någon form av flernivåidentifikation. För svenskarnas del kan vi se en utveckling mot att allt fler verkar omfatta Europa i sin flernivåidentifikation. Flernivåidentifikationen verkar stödja människors förtroende för det politiska systemets institutioner och aktörer på alla samhällsnivåer. Men när det gäller frågan om fortsatt omfördelning och välfärd i Europa verkar EU som ett flernivåsystem och flernivåidentifikationen tycks kunna leda till en större utmaning mot välfärdsstaternas roll och ansvar. Samtidigt har vi sett att det inte heller handlar om ett ökat medborgerligt stöd för skatter, beslut om omfördelning av resurser på EU-nivå. I dagsläget är det därmed mer rimligt att fortsätta låta staterna ha det huvudsakliga ansvaret för välfärdspolitiken.

## Referenser

- Agné, Hans (1999) "To Share Democratic Legitimacy Between Different Political Levels". I Agné, H., et al. (Eds.) *Citizen Participation in European Politics*. Demokratiutredningens skrift nr 32. SOU 1999:151. Stockholm: Fritzes.
- Berg, Linda (2007) *Multi-level Europeans. The Influence of Territorial Attachments on Political Trust and Welfare Attitudes*. Göteborg: University of Gothenburg.
- Berg, Linda (2010) "Solidaritetsens och identitetens gränser". I Oscarsson, H. & Holmberg, S. (red.) *Väljarbeteende i Europaval*. Göteborg: Valforskningsprogrammet Göteborgs universitet: 163-167.
- Berg, Linda & Hjerm, Mikael (2010) "National Identity and Political Trust". *Perspectives on European Politics and Society*. 11(4): 390-407.
- Berg, Linda & Lindahl, Rutger (2007) *Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel: Subnationella nivåers försök att påverka EU:s policy process*. Stockholm: Sieps.
- Berg, Linda & Spehar, Andrea, red. (2011) *EU och välfärdens Europa: Familj, arbetsmarknad och migration*. Malmö: Liber förlag, kommande.
- Bourgeois, Daniel & Bourgeois, Yves (2005) "Territory, Institutions and National Identity: The Case of Acadians in Greater Moncton, Canada". *Urban Studies*. 42(7): 1123-38.
- Bruter, Michael (2005) *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*. New York: Palgrave MacMillan.
- Catt, Helena & Murphy, Michael (2002) *Sub-State Nationalism*. London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Cederman, Lars-Erik (2001) "Nationalism and Bounded Integration: What it Would Take to Construct a European Demos". *European Journal of International Relations*. 7(2): 139-74.
- Ferrera, Maurizio (2005) *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Hjerm, Mikael (2000) *My People Right or Wrong?* Umeå: Umeå universitet.
- Lindahl, Rutger & Berg, Linda (2004) "Bortom regionens gräns - Internationalisering i Västra Götaland". I Nilsson, L. (red.) *Svensk samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*. Göteborg: Göteborgs universitet.

- 
- Mau, Steffen (2005) "Democratic Demand for a Social Europe? Preferences of the European Citizenry". *International Journal of Social Welfare*. 14: 76-85.
- Medrano, Juan Díez & Guitérrez, Paula (2001) "Nested identities: national and European identity in Spain". *Ethnic and Racial Studies*. 24(5): 753-78.
- Offe, Claus (2000) *The Democratic Welfare State. A European Regime Under the Strain of European Integration*. Wien: Institut für Höhere Studien (IHS).
- Risse, Thomas (2004) "European Institutions and Identity Change: What Have We Learned?" I Herrmann, R. K., Risse, T. & Brewer, M. B. (red.) *Transnational Identities. Becoming European in the EU*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Smith, Anthony D. (1986) *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Blackwell Publishers.



# Regionen, EU och flernivådemokratien

*Lennart Nilsson*

I Sverige har det politiska landskapet under de senaste årtiondena genomgått omfattande förändringar som inneburit fler politiska nivåer och förskjutningar mellan de offentliga och privata sfärerna i samhället med en mångfald aktörer i ett komplext samspel. År 1995 blev Sverige medlem av den Europeiska unionen och 1999 etablerades Västra Götalandsregionen. Internationalisering är ur ett svenskt perspektiv i stor utsträckning liktydigt med europeisering och på regional nivå har globaliseringens konsekvenser blivit tydliga. Den förändrade strukturen är emellertid inte resultatet av samlade beslut av riksdag och regering utan är konsekvenserna av beslut som fattats av organ på europeisk, nationell, regional och lokal nivå. (Berg 2007; von Bergmann-Winberg 2010; OECD 2010)

Idag finns fyra direktvalda nivåer i Sverige, EU, staten, landstinget/regionen samt kommunen. Danmark har också fyra direktvalda nivåer (EU, stat, region och kommun) samt tre i Finland (EU, stat och kommun) liksom i Norge (stat, fylkeskommun och kommun). Därtill kommer i storstäder i Sverige och Norge ytterligare en nivå med indirekta av kommunfullmäktige valda nämnder för stadsdelar. (Lidström 2003; Mouritzen 2010) I Göteborgsregionen har denna utveckling mot en flernivåorganisation gått ännu längre med ett omfattande samarbete mellan Göteborgs stad och kranskommunerna.

Flernivådemokrati med beslutsfattande på flera olika nivåer förutsätter på en gång självständighet och samordning. I de frågor som respektive nivå har ansvar för skall självstyrelseorganet kunna väga verksamhetens inriktning och omfattning mot resurserna. (Nilsson och Westerståhl 1997) I ett mer begränsat självstyrelse kommer beslut om verksamheten och resurserna i realiteten att fattas av organ på olika nivåer som i de danska regionerna efter strukturreformen. Flera olika nivåer förutsätter också samordning, som kan ske genom olika mekanismer och där partierna spelar en mycket viktig roll. Om de olika nivåerna har olika majoritetsförhållanden begränsas dock partiernas möjligheter att utöva den samordnande funktionen mellan nivåerna och istället sker mer av förhandlingar mellan aktörer på olika nivåer.

Skåne län bildades 1997 och Västra Götalands län ett år senare. Vid valet 1998 valdes ledamöterna till fullmäktige i Region Skåne och Västra Götalandsregionen och de nya regionerna övertog ansvaret för den verksamhet som tidigare bedrivits av

landstingen – i Skåne två och i Västra Götaland tre - samt av de tidigare landstingsfria städerna Malmö och Göteborg från och med 1999-01-01. Enligt en försöksverksamhet som sedan i olika steg förlängts övertog dessutom regionerna ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna från staten. Även om partierna i alliansregeringen idag fortsatt är oeniga i regionfrågan har Region Skåne och Västra Götalandsregionen permanentats. Dessutom blev Halland och Gotland regionkommuner 2011-01-01. Därmed har i Sverige de facto etablerats en asymmetrisk organisationsstruktur på regional nivå, vilket förekommer i flera andra europeiska länder, men som innebär ett avsteg från tidigare i Sverige tillämpade principer med krav på enhetlighet över hela landet. Den politiska kompromissen inom regeringen innebär emellertid att det slås fast att det i Sverige skall finnas tre politiska nivåer med beskattningsrätt.

De finns på varje nivå ett betydande handlingsutrymme. De olika nivåerna är emellertid inte strikt hierarkiskt över – underordnade och det gäller speciellt nivåerna på regional och lokal nivå. I figur 1 redovisas flernivåorganisationens sex nivåer ur ett Göteborgsperspektiv. I varje beslutande församling finns politiker hemmahörande i Göteborg och Västra Götaland.

***Europeiska Union  
Parlamentet***

***Sverige***  
Riksdagen

***Västra Götalandsregionen***

Fullmäktige  
bund)<sup>1</sup>

***Göteborgsregionen*** (kommun-/ kommunalför-

Kommunalförbundets fullmäktige

***Göteborgs stad***  
Fullmäktige

***Stadsdelarna***  
Stadsdelsnämnderna

**Figur 1 Göteborgarna och deras valda företrädare**

<sup>1</sup> Västra Götaland är indelat i fyra kommunförbund Göteborgsregionen, Fyrbodalen, Sjuhärads och Skaraborg med ett gemensamt organ för hela länet, VästKom.



Göteborgarna styrdes under mandatperioden 2006-2010 av fyra direktvalda församlingar med olika majoriteter; Europeiska Unionen med en höger - center majoritet i Europaparlamentet, Sverige med majoritet för en borgerlig allians i Riksdagen, Västra Götalandsregionen med en blocköverskridande majoritet i Regionfullmäktige (c, fp och s) samt en majoritet i Stadsfullmäktige i Göteborg bestående av s och mp med stöd av v. I stadsdelsnämnderna är majoritetsläget oavsett röstetalet i stadsdelarna detsamma som i fullmäktige. I Göteborgsregionen är majoritetsläget i kommunalförbundets fullmäktige beroende på valresultatet i samtliga kommuner i regionen. I varje beslutande församling finns politiker hemmahörande i Göteborg och Västra Götaland. Efter valet 2010 präglas de politiska majoritetsförhållandena av betydande oklarhet. På nationell nivå fortsätter alliansregeringen som minoritetsregering och är beroende av stöd från annat parti vid beslut i Riksdagen, i Västra Götalandsregionen avbröts det blocköverskridande samarbetet och det har ersatts av en rödgrön minoritet i valtekniskt samarbete med Sjukvårdspartiet. I Göteborgs stad samverkar de rödgröna med 41 av 81 mandat i fullmäktige. I ett stort antal kommuner råder oklara majoritetsförhållanden efter valet och skilda majoritetskonstellationer. Denna situation med oklara majoritetsförhållanden på flera nivåer ställer stora krav på politiskt ansvarstagande.

I detta kapitel skall västsvenskarnas relationer till de fyra folkvalda nivåerna belysas i två avseenden. Det gäller för det första förtroendet för politiker på olika nivåer sedan slutet av 1990-talet. För det andra behandlas medborgarnas bedömning av flernivådemokratien, dvs. hur nöjd man är med demokratiens sätt att fungera i EU, Sverige, Västra Götalandsregionen och den kommun där man bor bland alla medborgare och för olika socioekonomiska grupper.

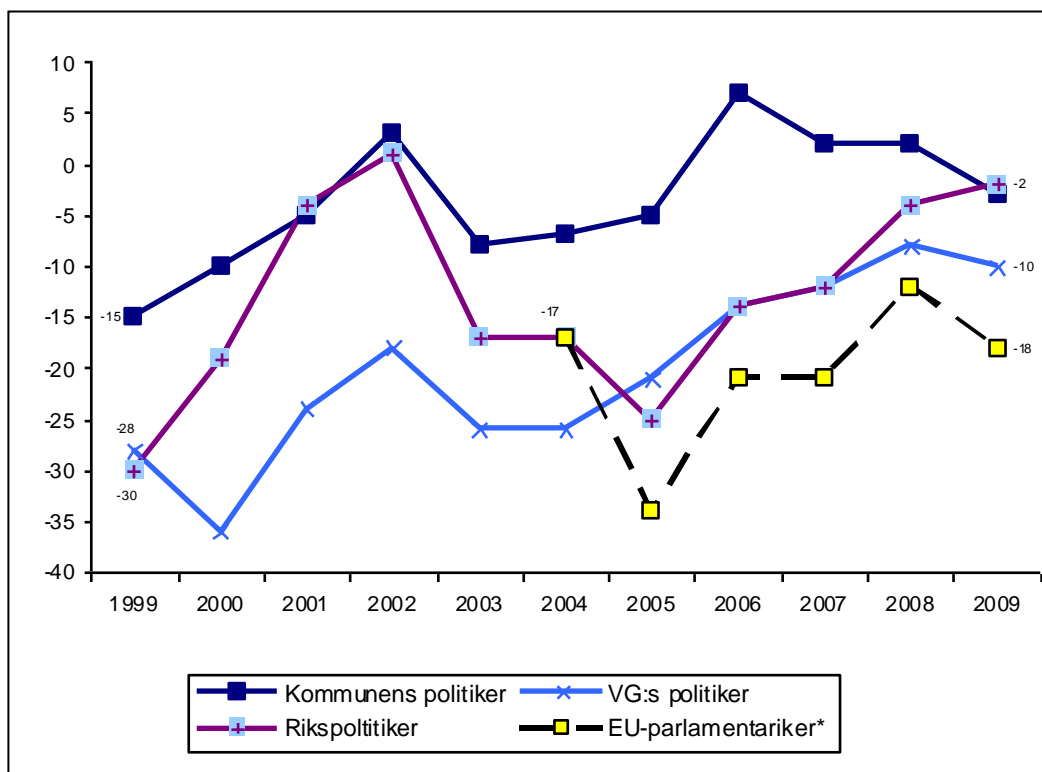
Underlaget för analyserna i detta kapitel utgörs av de årliga medborgarundersökningar som SOM-institutet genomfört i Västsverige 1998 – 2009 med ett urval av 6000 västsvenskar i åldern 15-85. För metodredovisning se Jacobsson och Johansson, 2010. På vissa punkter kommer resultaten från de västsvenska undersökningarna också att relateras till SOM-undersökningarna i Skåne (Johansson, S, 2010) och Sverige (Holmberg och Weibull, 2010). Undersökningarna i Västsverige har ingått i ett program för utvärdering av Västra Götalandsregionen (Nilsson, 2010a). I detta program har professor Rutger Lindahl medverkat och lämnat värdefulla bidrag genom att tillföra ett europeiskt perspektiv (Lindahl och Berg, 2004; Lindahl, 2006).

## Förtroende för politiker på fyra folkvalda nivåer

I de nationella SOM-undersökningarna har förtroendet för olika samhällsinstitutioner undersökts sedan 1986 (Holmberg och Weibull, 2009). I de västsvenska undersökningarna har istället fokus riktats mot förtroendet för grupper som är knutna till institutionerna. Det gäller beslutsfattare som politiker och tjänstemän samt olika personalgrupper på kommunal och regional nivå där medborgarna möter den offentliga sektorn. Dessutom har förtroendet för granskarna – journalister i dagspress, radio och TV uppmärksammats. Tidigare studier har framhåller tre faktorer som särskilt viktiga för människors förtroende för olika grupper: utvärdering av institutionernas existerande verksamhet (trovärdighet, kvalitet), medborgarnas intresse för institutionernas verksamhet (institutionens upplevda betydelse) samt rådande socio-kulturella värderingar i samhället (opinionsklimatet) (Elliot, 1997; 1998).

Teorier om förtroende har tagit sin utgångspunkt i kulturella och institutionella förklaringar. (Putnam, 1993) Norén Bretzér finner dock inte stöd för att politiskt förtroende kan förklaras av kulturella faktorer utan förklaringarna måste sökas främst i institutionella faktorer. (Norén Bretzér, 2005; jfr också Grimes, 2005) Även andra faktorer tillmäts betydelse som identitet, se Linda Bergs artikel i denna bok.

Bedömningen av politiker i kommuner och regionen är klart mera negativ än för yrkesgrupper anställda i offentlig tjänst. (Nilsson, 2010b) Högst förtroende har västsvenskarna för kommun och rikspolitikerna men med stora svängningar över tid främst när det gäller förtroendet för rikspolitikerna. År 2009 var det lika många som hade stort som litet förtroende med balansmått kring noll. Regionen är fortfarande förhållandevis okänd och det är efter tio år bara ca 40 procent av medborgarna som har en bestämd uppfattning om företrädarna för den regionala nivån, dvs. har stort eller litet förtroende för tjänstemän eller politiker. Ett bottenrekord för förtroendet för de regionala företrädarna redovisas för år 2000 då turbulensen inom regionen var som störst. Med den politiska stabiliseringen ökade det även om värdet förblivit negativt. Generellt gäller för förtroendet för svenska politiker att de mest positiva värdena redovisas för valåren och denna elektorala cykel gör sig gällande på alla svenska nivåer (Holmberg och Weibull, 2009). Krisåret 2009 sjönk förtroendet för politiker på alla nivåer utom den nationella där det fortsatte ökningen sedan 2005. Förtroendet för EU-parlamentarikerna är i Västsverige lägre än för svenska politiker men med en markant uppgång under senare år. Värdet för EU-parlamentarikerna var dock klart mindre negativt när frågan i 2004 års undersökning avsåg *Svenska EU-parlamentariker*, vilket illustrerar frågeformuleringens betydelse i denna typ av undersökningar.



Figur 2 Förtroende för politiker på fyra folkvalda nivåer 1999 – 2009

Källa: Väst-SOM-undersökningen 1999–2009.

Kommentar: Frågan lyder: 'Allmänt sett, hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande grupper sköter sitt arbete?'. Balansmättet visar andelen med stort förtroende minus andelen med litet förtroende. Procentbasen utgörs av dem som besvarat frågan. \* Svenska EU-parlamentariker 2004

Om vi ser till olika socio-ekonomiska gruppers förtroende för politiker är det förhållandevis små skillnader mellan kvinnor och män när det gäller svenska politiker; män är dock lägre förtroende för EU-parlamentariker. De äldsta tillhör de minst kritiska oavsett grupp med positiva värden för kommunens politiker och de yngsta tillhör också de minst kritiska utom när det gäller kommunens politiker. De högtbildade har genomgående högst förtroende för politiker oavsett nivå medan de lågtbildade har lägst förtroende.

**Tabell 1 Förtroende för politiker på fyra folkvalda nivåer – totalt samt med avseende på kön, ålder, utbildning och partisympati 2009 (balansmått)**

	<i>EU-parlamentariker</i>	<i>Rikspolitiker</i>	<i>Västra Götalands- regionens politiker</i>	<i>Kommunens politiker</i>
<b>KÖN</b>				
<i>Kvinna</i>	-12	-2	-8	-4
<i>Man</i>	-24	-2	-13	-3
<b>ÅLDER</b>				
<i>16-29 år</i>	-12	-1	-8	-12
<i>30-49 år</i>	-19	0	-12	-7
<i>50-64 år</i>	-26	-8	-16	-2
<i>65-85 år</i>	-10	1	-3	7
<b>UTBILDNING</b>				
<i>Låg</i>	-24	-15	-16	-10
<i>Medellåg</i>	-22	-11	-12	-4
<i>Medelhög</i>	-18	0	-11	-2
<i>Hög</i>	-7	19	-3	3
<b>PARTISYMPATI</b>				
<i>V</i>	-53	-39	-33	-34
<i>S</i>	-16	-12	-6	0
<i>MP</i>	-15	2	-8	-1
<i>C</i>	-9	10	-6	10
<i>FP</i>	-4	23	2	15
<i>KD</i>	-15	14	-1	7
<i>M</i>	-3	24	-5	7
<i>SD</i>	-60	-55	-42	-43
<i>Annat</i>	-36	-23	-23	-26
-----				
<b>TOTALT</b>	-18	-2	-10	-3

**Kommentar:** Frågan lyder: 'Allmänt sett, hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande grupper sköter sitt arbete?'. Balansmättet visar andelen med stort förtroende minus andelen med litet förtroende. Procentbasen utgörs av dem som besvarat frågan. Partisympati avser bästa parti generellt.

När det gäller förtroende för politiker och partisympati är allianspartiernas sympatisörer minst negativa när det gäller förtroendet för EU-parlamentarikerna medan SD - och V - sympatisörer har lägst förtroende. Vid bedömningen av rikspolitikerna har inte överraskande allianspartiernas sympatisörer högst förtroende med positiva balansmått och även här är V – sympatisörerna klart mest kritiska bland oppositionspartiernas sympatisörer. För regionens politiker ligger balansmättet kring 0 med en svag negativ övervikt bland samtliga etablerade partiers sympatisörer utom bland V - sympatisörerna som är klart mer kritiska och det gäller också kommunpolitikerna. Mest positiva är C- och FP sympatisörer. Utmärkande för de som sympatiserar med SD eller annat parti i Västsverige är att de har mycket lågt förtroende för politiker och tjänstemän oavsett nivå.

Det finns ett starkt samband mellan förtroende för, eller misstro mot, politiker på olika nivåer, där sambandet mellan förtroendet för politiker på angränsande nivåer är starkast. Förtroendet för EU-parlamentarikerna är mycket starkt kopplat till förtroendet för de folkvalda på nationell och regional nivå men något svagare till förtroende för kommunens politiker. Däremot är bedömningen av rikspolitikerna relaterad till samtliga svenska politikernivåer och sambandet mellan bedömningen av de regionala och kommunala politikerna är likaså starkt.

**Tabell 2 Sambandet mellan förtroendet för politiker på olika nivåer, Västra Götaland 2009 (tau-b)**

	1	2	3	4
1. EU-parlamentariker	-	.60	.51	.35
2. Rikspolitiker	-	-	.63	.48
3. Västra Götalandsregionens politiker	-	-	-	.57
4. Kommunens politiker	-	-	-	-

*Kommentar:* Tau-b är ett sambandsmått som kan anta värden från +1 till -1. I analysen ingår de som haft en uppfattning av politikerna på respektive nivå.

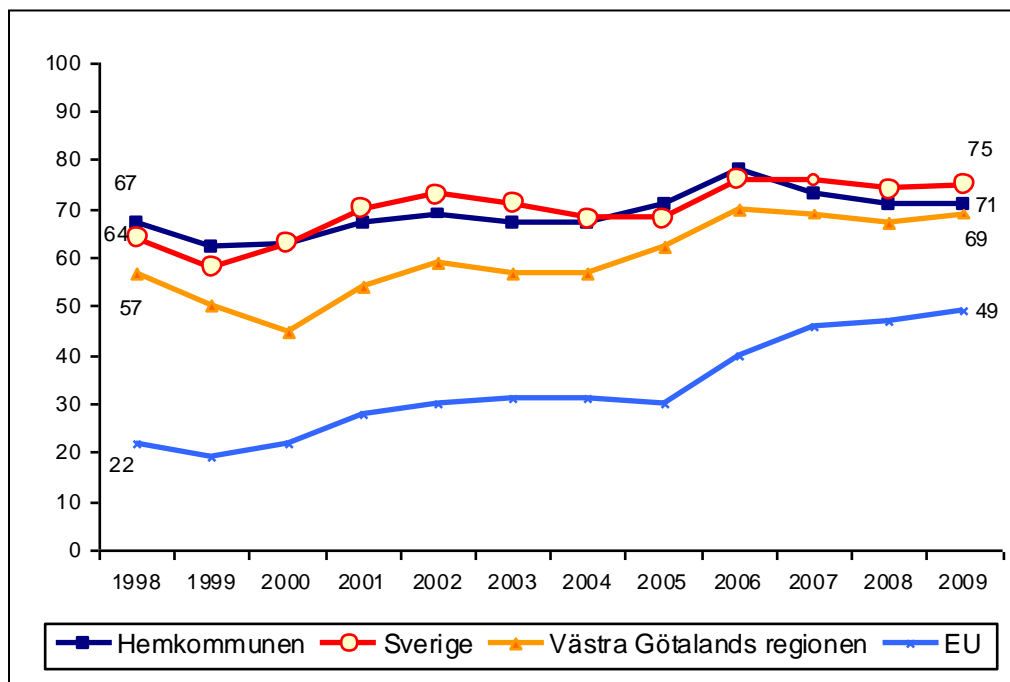
Korrelationsmatrisen för 2009 ger samma bild av förtroendet för politiker på olika nivåer som fem år tidigare (Nilsson, 2006).

## Medborgarna och flernivådemokratien

Ett sätt att belysa flernivådemokratins funktionssätt är att undersöka hur nöjda medborgarna är med demokratin på de nivåer, som har folkvalda församlingar. I Eurobarometerens undersökningar i EU:s medlemsländer har medborgarna tillfrågats om hur nöjda man är med det sätt på vilket demokratin fungerar i det egna landet och i Europeiska unionen. Nästan alla har en uppfattning om demokratin i

det egna landet, medan mellan 15 och 20 procent inte anser sig kunna bedöma demokratin inom EU. Det är också stora skillnader i bedömningarna mellan de nya medlemsländerna och de tidigare 15 medlemmarna. I de nya medlemsstaterna är man mer nöjda med demokratin i EU än i det egna landet medan det omvända råder i de tidigare medlemsstaterna. Även i övrigt råder stora skillnader mellan länderna. Danskarna är mycket nöjda, både med demokratin i det egna landet och inom EU. (Eurobarometer 63 och 68) Svenskarna däremot är nöjda med demokratin i det egna landet men har tillhört de mest kritiska när det gäller demokratin inom EU (Oscarsson och Holmberg, 2006).

I SOM-undersökningarna har samma fråga om demokratis funktionsätt som i Eurobarometern använts för de fyra folkvalda nivåerna i Sverige både i de nationella och i de regionala undersökningarna. I figur 6 redovisas resultatet från de västsvenska undersökningarna 1998 – 2009.



**Figur 3 Nöjd med demokratis sätt att fungera på fyra folkvalda nivåer 1998 – 2009 (procent)**

Källa: Väst-SOM-undersökningen 1998–2009.

Kommentarer: Frågan hade följande lydelse: På det hela taget, hur nöjd är Du med det sätt på vilket demokratin fungerar i: EU/Sverige/Västra Götalandsregionen/Den kommun där Du bor? Svarsalternativen var: Mycket nöjd, Ganska nöjd, Inte särskilt nöjd och Inte alls nöjd? Andelen nöjda utgörs av dem som svarat att de är mycket eller ganska nöjda med demokratin.

I Västsverige, liksom i Sverige som helhet, är medborgarna genomgående mest nöjda med demokratin på nationell nivå. År 2009 är tre av fyra västsvenskar nöjda med hur demokratin fungerar i Sverige, medan 70 procent är nöjda med demokratin på kommunal och regional nivå. Bedömningen av demokratin i Västra Götalandsregionen har dock varierat starkt över tid från 50 procent nöjda efter första året och ett bottenrekord krisåret 2000 med mindre än hälften nöjda, till över 70 procent valåret 2006. Skillnaderna i bedömningarna av de tre svenska nivåerna har stegvis minskat.

När det gäller synen på demokratin på olika nivåer framgår att västsvenskarna liksom svenska folket flera år efter EU inträdet var övervägande negativt till demokratin inom EU. År 1998 - 2000 var bara en av fem västsvenskar nöjda med demokratin i EU men därefter har andelen nöjda ökat markant, främst under de senaste åren till 49 procent 2009. Detsamma gäller i hela landet och medborgarna har blivit väsentligt mer nöjda med EU demokratin utan att nöjdheten med de svenska demokratiska institutionerna minskat.

I Skåne har medborgarna genomgående varit mer positiva till EU och mer nöjda med demokratin på denna nivå. I 2008 års undersökning i Skåne rapporteras för första gången i SOM-undersökningarna att över hälften av de tillfrågade är nöjda med hur demokratin fungerar i EU. Däremot är medborgarna i Skåne 2008 liksom tidigare något mindre nöjda med demokratin i Sverige, regionen och i hemkommunen.

Inom Västra Götaland tillhör de boende i Göteborgsregionen de mest nöjda med demokratin på alla nivåer. Det råder ett centrum-periferiförhållande som varit tydlig i inställningen till EU. (Lindahl 2006) Omvänt är boende i Fyrstad, norra Bohuslän och Dalsland mest kritiska när det gäller demokratin på alla nivåer och störst är skillnaden när det gäller Västra Götalandsregionen. Det finns anledning att tro att det är missnöjet i en sakfråga, sjukhusfrågan, som slår igenom. Inom Göteborg är de boende i resurssvaga områden genomgående minst nöjda med demokratin, men minst är skillnaderna vid bedömningen av demokratin på regional och lokal nivå (Nilsson, 2010b).

Skillnader mellan olika geografiska återspeglar skillnader i befolkningssammansättning och olika problem som finns inom respektive delområde. Vid bedömningen av hur demokratin fungerar på olika nivåer i den svenska flernivådemokratin har skillnaderna mellan olika socio-ekonomiska grupper varit små (Johansson, F., 2006). Inga större könsskillnader föreligger, men kvinnor är något mer nöjda med demokratin på lokal och regional nivå. År 2009 är de yngsta mer nöjda med demokratin på alla nivåer och störst är skillnaden när det gäller EU men skillnaderna mellan olika åldersgrupper är små. Högutbildade är mer nöjda än andra, oavsett nivå, och det gäller framför allt EU- och den nationella demokratin. Omvänt är lågutbildade mindre nöjda med demokratin oavsett nivå.

Mindre än var femte V - sympatisör är nöjd med demokratin i EU, medan en majoritet av FP - och M-sympatisörer är nöjda. Mer än 80 procent av allianspartiernas sympatisörer är nöjda med demokratin i Sverige, men även de rödgröna sympatisörerna är klart nöjda. Sympatisörer till de etablerade partierna är genomgående

nöjda med demokratin på kommunal och regional nivå med lägre värden för V-sympatisörer men med en majoritet nöjda även bland dem. De som sympatiserar med sverigedemokraterna är genomgående minst nöjda med demokratin på alla nivåer; och en majoritet är missnöjd. Samma mönster som gäller för förtroendet för politiker och bedömning av service.

**Tabell 3 Nöjd med demokratis sätt att fungera 2009 – totalt samt med avseende på kön, ålder, utbildning, partipreferens samt medborgarskap (andel mycket och ganska nöjd)**

		Kommun	Västra Götaland	Sverige	EU	Antal
KÖN	<i>Kvinna</i>	73	71	74	50	1 678
	<i>Man</i>	70	67	76	49	1 513
ÅLDER	<i>16–29</i>	73	75	78	64	522
	<i>30–49</i>	71	72	77	50	1 013
	<i>50–64</i>	70	65	72	43	861
	<i>65–85</i>	71	69	75	50	794
UTBILDNING	<i>Låg</i>	66	60	66	40	747
	<i>Medellåg</i>	71	70	74	50	979
	<i>Medelhög</i>	73	72	78	50	657
	<i>Hög</i>	75	73	84	57	745
PARTI	<i>V</i>	59	55	55	17	151
	<i>S</i>	70	69	71	47	893
	<i>MP</i>	77	74	81	45	343
	<i>C</i>	73	66	82	48	128
	<i>FP</i>	80	76	87	61	267
	<i>KD</i>	79	77	84	48	150
	<i>M</i>	79	75	87	66	839
	<i>SD</i>	43	48	41	28	140
	<i>Annat parti</i>	61	60	62	39	152
MEDBORGAR- SKAP	<i>Svenskt</i>	71	69	75	50	2915
	<i>Utländskt</i>	69	74	73	57	107
<b>TOTALT</b>		<b>71</b>	<b>69</b>	<b>75</b>	<b>49</b>	<b>3 191</b>

Kommentar: Frågan lyder: 'På det hela taget, hur nöjd är du med det sätt på vilket demokratin fungerar i: EU / Sverige / Västra Götalandsregionen / Den kommun där du bor?'. Procentbasen utgörs av dem som besvarat frågan. Partisympati avser bästa parti generellt. Procentbasen utgörs av dem som besvarat frågan. Antalet svarande avser bedömningen av demokratin i Västra Götalandsregionen.

När det gäller demokratin på kommunal, regional och nationell nivå är svenska och utländska medborgare lika nöjda medan utländska medborgare är något mer nöjda med hur demokratin fungerar i EU.



Att rösta på ett annat parti än allianspartierna och de rödgröna i region-/landstingsvalet eller kommunalvalet har blivit vanligare. Det kan innebära att väljarna inte uppfattar att de etablerade partiernas program för den regionala eller den lokala politiken är tillfredsställande. Det kan också vara ett uttryck missnöje med politiken i allmänhet. Det har varit lättare för nybildade partier att vinna in-steg på andra nivåer än den nationella, där röstmönstren varit mest stabila. På de andra arenorna än riksdagen har partier förknippade med speciella frågor kunnat mobilisera väljare. Men det finns emellertid också exempel på att grupper som agerat för en viss fråga lokalt eller regionalt också påverkat valet på andra nivåer. Det gäller t.ex. sjukvårdsfrågorna i valen i Värmland 2002 och opinionen i rovdjursfrågan i Europaparlamentsvalet 2004.

## Flernivådemokrati i förändring

Flernivåorganisationen är ständigt under omprövning på olika nivåer. När Sverige blev medlem av Europeiska unionen var antalet medlemsstater 15. Idag ingår 27 länder i unionen och ytterligare utvidgningar diskuteras. Vid bildandet av den gemensamma valutan, Euron, anslöt sig 11 länder och vid årsskiftet uppgår med Estlands övergång till den gemensamma valutan antalet länder till 17. Politiken kring Euron under den ekonomiska krisen berör emellertid alla EU-länder. Lisabonfördraget antaget 2009 innebär att formerna för beslutsfattandet förändrats, där EU fått ytterligare befogenheter samtidigt som dess institutioner förstärkts.

Också de svenska politiska institutionerna förändras fortlöpande. Den 1 januari 2011 trädde omfattande förändringar av Regeringsformen i kraft. Förändringarna gäller flera olika områden bl.a. medborgarnas fri- och rättigheter, domstolarnas lagprövningsrätt och den kommunala självstyrelsen som får ett eget kapitel för att betona dess betydelse. Dessutom ges ökade möjligheter för medborgarna att i val påverka. Reglerna för regeringsbildningen, kommunala folkomröstningar och personröstning ändras i denna riktning. (Betänkande 2009/10:KU19)

Ansvarskommittén lade i sitt slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) fram förslag om förändringar på den regionala nivån som innebar att landet skulle indelas i 6 – 9 regionkommuner. Trots starkt stöd i remissopinionen valde regeringen att inte följa utredningens förslag. Arbete med nya regionkommunbildningar inför nästa val fortsätter emellertid i olika delar av landet. I Västsverige pågår överläggningar om ett samgående mellan Västra Götalandsregionen och Landstinget i Värmland/Region Värmland.

Nya kommunalförbund bildas för att lösa för kommuner gemensamma problem för angränsande kommuner. Däremot saknar frågan om kommunsammanslagningar i större skala aktualitet i Sverige, till skillnad från i andra nordiska län-

der. Också på subkommunal nivå sker förändringar. Från och med 2011 minskade antalet stadsdelsnämnder i Göteborg från 21 till 10, samtidigt som antalet suppleanter i nämnderna utökades från 6 till 11. ([www.goteborg.se](http://www.goteborg.se)).

Medborgarnas bedömning av de olika politiska nivåernas sätt att fungera grundas på överväganden, där ideologi, sakfrågor och personer spelar roll. Över tid kan konstateras att väljarna gör allt mer självständiga bedömningar i de olika valen. I valen i Västra Götaland var det 2006 över 25 procent som röstade olika i riksdagsvalet och kommunalvalet och lika många övervägde att göra det. I de två andra kombinationerna av val var det ca 20 procent som röstodelade och 20 procent ytterligare hade övervägt det. (Johansson, F., 2008) Vallokalsundersökningen 2010 pekar på att röstdelningen ökat ytterligare i de senaste valen (Valu, 2010).

En faktor av betydelse för människors ställningstagande till de olika politiska nivåerna är deras upplevda betydelse för de egna levnadsförhållandena. (Nilsson 2009) Svenskarna tillmäter den europeiska nivån minst betydelse jämfört med invånarna i alla EU länder, den nationella nivån hamnar i mitten och den regionala och lokala nivån tillmäter svenskarna mycket stor betydelse; Sverige hamnar på fjärde plats. (Eurobarometer 71, 2009) På lokal och regional nivå är medborgare som är nöjda med servicen också mer nöjda med det sätt på vilket demokratin fungerar i den egna kommunen än de som är kritiska mot servicen. Inställningen till resultatet av politiken är med andra ord av betydelse inte bara för synen på hur de styrande sköter sig utan också för synen på hur den kommunala demokratin fungerar. Detsamma gäller för regionen. De lokala och regionala nivåerna har ansvaret för huvuddelen av välfärdsstatens service och hur de fullgör denna uppgift påverkar synen på demokratin på respektive nivå.

Avslutningsvis kan vi konstatera att västsvenskarnas förtroende för och bedömning av de två nya nivåerna i det svenska politiska landskapet, EU och Västra Götalandsregionen har förändrats markant över tid. Bedömningen av hur demokratin fungerat har blivit mer positiv och andra indikatorer har förändrats i samma riktning. För synen på EU är den mer positiva bedömningen tydligast under senare år. För regionen sker efter den ekonomiska och politiska krisen 1999/2000 en stabilisering som får genomslag i medborgarnas bedömning med en stegvis mer positiv syn på Västra Götalandsregionen. För nya politiska institutioner tar det emellertid tid innan de blir kända av medborgarna. Det är inte fråga om år utan om årtionden.

## Referenser

- Berg, L (2007) *Multi-level Territorial Attachments. The Influence of Territorial Attachments on Political Trust and Welfare Attitudes*. Department of Political Science. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet
- Bergmann-Winberg von, M-L (2010) ”Flernivåstyrning i ett jämförande europeiskt perspektiv: nätverkssamverkan för effektivitet och demokrati”. I Bergmann-Winberg von, M-L och Tallberg, J red. *Flernivåstyrning, framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. SKL m.fl.
- Elliot, M (1994) ”Västsvensk tillit och misstro. Förtroende för yrkesgrupper och medier.” I Nilsson, Lennart (red) *Västsvrige i fokus*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Elliot, M (1997) *Förtroendet för medierna*. Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.
- Elliot, M (1998) ”Förtroendet och vårt dagliga möte med samhället”. I Nilsson, Lennart (red) *Mångfald. Bilder av en storstadsregion*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Eurobarometer* 63, 68 och 71.
- Grimes, M (2005) *Democracy's Infrastructure. The Role of Procedural Fairness in Fostering Consent*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Holmberg, S och Weibull, L (2010) ”Ljusare bild av samhällets institutioner” I Holmberg, S och Weibull, L (red) *Nordiskt ljus*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Jacobsson, H och Johansson, S (2010) *Samhälle Opinion Massmedia*. Västra Götaland 2009. www.som.gu.se.
- Johansson, F (2006) ”Uppfattningen om regionen stabiliseras”. I Nilsson, L (red) *Nya gränser. Västsvrige*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, F (2008) ”Röstning och röstdelning 2006”. I Nilsson, L och Johansson, S (red) *Regionen och flernivådemokratin*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson; S red. (2010) *Regional demokrati. Om politik och medier i Skåne*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Johansson, S och Nilsson, L (2010) *Samhälle Opinion Massmedia Västra Götaland 2009*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Jönsson, Sten m.fl.(1997), *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet, service*. Stockholm: SNS Förlag.

- Lidström, A (2003) *Kommunsystem i Europa*. 2:a uppl. Publica. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Lindahl, R (2006) "Västsvenska åsikter om Europasamarbete". I Nilsson, L red. *Nya gränser. Västsverige*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Lindahl, R och Berg, L (2004) "Bortom regionens gränser – Internationalisering i Västra Götaland". I Nilsson, L red. *Svensk samhällsorganisation i förändring. Västsverige vid millennieskiftet*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Mouritzen, P E red.(2010) *Opfundet til Lejligheden. Evaluering av regionernas styreform*. Syddansk Universitetsforlag.
- Nilsson, L red. (2006) "Politiskt förtroende på regional och lokal nivå i Västsverige". I Nilsson, L red. *Nya red. gränser*. Västsverige. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L (2008) *Getting European Citizens on Board. A Multi-Level Democracy Perspective*. Presentation vid konferensen "35th Anniversary of Eurobarometer – Understanding European Public Opinion" Paris.
- Nilsson, L red. (2010a) *En region blir till. Västra Götalandsregionen 1999 – 2008*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L (2010b) "Medborgarna och flernivådemokratien i Västsverige". I Nilsson, L red. *En region blir till. Västra Götalandsregionen 1999 – 2008*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L och Westerståhl, J (1997) "Lokal självstyrelse i Sverige". I Jönsson, Sten m.fl. *Decentraliserad välfärdsstad. Demokrati, effektivitet, service*. Stockholm: SNS Förlag.
- Norén Bretzer, Y (2005) *Att förklara politiskt förtroende. Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet,
- OECD (2010) *OECD Territorial Review SWEDEN*. Preliminary version.
- Oscarsson, H och Holmberg, S (2010) *Väljarbeteende i Europaval*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Putnam, R D (1993/1996), *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS Förlag.
- Riksdagen. *En reformerad grundlag*. Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU19.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande från Ansvarskommittén.
- Valu, 2010, Riksdagsvalet 2010 Sveriges television.  
[www.valmyndigheten.se](http://www.valmyndigheten.se)

# Ursäkta, var ligger Regionernas Europa?

*Magnus Engelbrektsson*

År 1999 bildades Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Det som hände var, förutom en geografisk sammanslagning av gamla län, att ansvaret för olika uppgifter inom regional utveckling, tillväxtfrämjande och infrastrukturplanering överfördes från den statliga länsstyrelsen till en regional folkvald församling. Ett av argumenten för denna reform, vid sidan av demokrati- och effektivitetsaspekter, var att möta internationaliseringen. Sverige hade nyligen blivit EU-medlem och de nya regionerna skulle vara bättre anpassade till "Regionernas Europa", både genom sin storlek och genom att folkvalda regionpolitiker fick ett större ansvar för samhällsutvecklingen och kunde föra regionens talan internationellt.

Mycket har hänt under de gångna tolv åren. Den här texten är en beskrivning av Västra Götalandsregionens EU-arbete, hur det har utvecklats och vilka tankar som legat bakom. Ämnet har studerats, inte minst av Europaforskarna vid Göteborgs Universitet, vars studier och föredrag genom åren också i sin tur har varit en källa till inspiration för regionens arbete och förhållningssätt.

## **Flernivådemokratin och Regionernas Europa**

Begreppet "Regionernas Europa", myntat på 1960-talet, har blivit en bild för ett Europa där regioner samspelar både med EU:s organ och med varandra. För ett par decennier sedan hade en göteborgare två styresnivåer att hålla reda på – kommun och riksdag. Göteborgs stad var ju sitt eget landsting. Nu, år 2011, finns det sex nivåer, varav fyra direktvalda (kommunfullmäktige, regionfullmäktige, riksdag och Europaparlament) och två indirekt valda (stadsdelsnämnd och kommunalförbundsstyrelse). Flernivådemokrati eller flernivåstyre, som det kallas, innebär att de olika nivåerna inte bara har var sitt mandat – de fattar också ibland beslut som binder underliggande nivåer, de deltar i beredningen av beslut på överliggande nivåer genom remisser och samråd och de förhandlar ibland med varandra. Ett sakområde, till exempel utbildning eller infrastruktur, hanteras på flera, ja kanske alla, nivåer i detta komplexa styrsystem. På EU-nivån blandas

mellanstatlighet och överstatlighet. Det är förståeligt om en medborgare har svårt att orientera sig i denna labyrint av beslutsfattande.

Begreppet region används på förvillande många sätt – för grupper av länder som Östersjöregionen; för gränsöverskridande samarbeten som Öresundsregionen; för storstadsområden som Stockholmsregionen; för samarbetsorgan mellan landsting och kommuner som Region Värmland, osv. I flertalet länder finns också en statlig regional indelning som ofta sammanfaller geografiskt med den folkvalda nivån (som de svenska länen) men inte alltid (till exempel i Finland eller Storbritannien).

I detta kapitel definieras region på det sätt som är det vanliga i det europeiska regionsamarbetet – den folkvalda beslutsnivån närmast under nationalstaten. I EU finns det över 300 sådana regioner och i hela det vidare Europa ytterligare ett par hundra. Detta illustreras på ett tydligt sätt i kartan ”Tabula Regionum Europae” som Assembly of European Regions (AER) har tagit fram – Europa som ett lapptäcke av regioner, ”förenade i mångfald”. Sverige har i princip haft regioner sedan landstingen bildades för snart 150 år sedan. Men de svenska landstingens starka tonvikt på sjukvård har få motsvarigheter i Europa.

I och med skapandet av de folkvalda Västra Götalandsregionen och Region Skåne 1999 och regionerna Halland och Gotland från 2011 har det regionala Sverige blivit asymmetriskt. Olika styrsystem verkar parallellt. Det är dock inget mot den enorma spännvidd som råder mellan Europas alla regioner. Regionernas storlek, ansvarsområden, konstitutionella ställning, ekonomiska förutsättningar och historiska bakgrund varierar kraftigt från land till land och ofta även inom länder. Det finns åtminstone fem regioner i EU (varav tre tyska, en fransk och en italiensk) som har större befolkning än Sverige, medan andra är mycket små. Den tyska delstaten Nordrhein-Westfalen har 18 miljoner invånare och Åland har 28 000. Men båda är regioner och båda har dessutom lagstiftningsrätt på vissa områden. Tyskland, Österrike och Belgien är federala stater, där regionerna är formellt representerade i det nationella beslutsfattandet. I Spanien och Italien har regioner ett stort mått av självstyre, liksom Skottland och Wales, Azorerna och Madeira och, som sagt, Åland. På en del håll är den regionala identiteten stark, till exempel Skottland, Toscana, Bayern, Bretagne eller Katalonien, medan flertalet regioner är tämligen okända. I många av Europas länder pågår eller utreds olika förändringar, där regioner slås ihop, ansvar flyttas mellan nivåer, nya nivåer skapas, osv., i jakten på det perfekta systemet. Jämförande regionstudier lär kunna sysselsätta åtskilliga statsvetare även fortsättningsvis.

Det finns inga diplomatiska förbindelser mellan regioner, ingen Wienkonvention som styr formerna för umgänget, inga klara gemensamma protokollära regler, inga ambassader, ingen gemensam nomenklatur för politikernas och tjänstemäns befattningar. Relationerna hanteras inte av någon stor kår av diplomater, utan i hög grad genom direktkontakter mellan regionala politiker och genom tjänstemän som deltar i internationella projekt. Men relationer är det gott om.

Regionpolitiker är inte bara beslutsfattare inom sin region. De är också främsta företrädare för ett territorium. En regional politiker bör helst kunna umgås, nätverka och framträda på engelska, förstå den europeiska spelplanen och kunna hantera kulturella skillnader. Detta umgänge mellan regioner brukar kallas paradiplomati. Självfallet uppstår kulturkollisioner när pondustunga presidenter från spanska autonoma regioner gör storslagna entréer med egna TV-team i släptåg till möten med stillsamma svenska landstingspolitiker. Eller när syd- och nordeuropeer har väsensskild uppfattning om när ett möte egentligen ska börja om det står ett visst klockslag i programmet. Men viktigare än dessa kulturkollisioner är ändå att det med tiden uppstår en gemensam förståelse för olikheter och att saker kan ses på olika sätt.

## EU och regionerna

För EU är den regionala nivån intressant, både för att öka förståelsen för Europa-tanken och för att nå ut med sin politik. Regionerna tillhandahåller samhällsservice – sjukvård, kultur, kollektivtrafik, utbildning – och verkar nära medborgarna. De har ofta ansvar för tillväxtpolitik. Därmed är det också regionerna som ska genomföra mycket av EU:s politik. Ett exempel är EU:s nya tillväxtstrategi Europa 2020, vars inriktning på ”smart, hållbar tillväxt för alla” och vars konkreta mätbara mål för sysselsättning, forskning, utbildning, energieffektivisering och fattigdomsbekämpning kommer att vara styrande för all tillväxtpolitik på europeisk och nationell nivå. Det är svårt att se att strategin kan lyckas om inte regionnivån tar den till sig och genomför den i sin politik.

EU har också stärkt den regionala nivåns roll. Sammanhållningspolitiken, EU:s regionalpolitik som omfattar 36 procent av EU-budgeten, har tyngdpunkten i de fattigare regionerna, men alla EU:s regioner omfattas. EU bidrar till tillväxten i Västra Götaland och Halland med 572 miljoner kronor under sjuårsperioden 2007-13 genom det regionala strukturfondsprogrammet för Västsverige. Med Maastrichtfördraget 1993 fastslogs subsidiariteten som princip – att frågor ska hanteras centralt bara om de inte kan lösas på en lägre nivå. EU inrättade en Regionkommitté där regionala och lokala politiker möts för att ge synpunkter på ny EU-lagstiftning. Regioner är välkomna att svara på EU-kommissionens samråd, det öppna remissförfarande som finns på europeisk nivå. Även informellt är EU-kommissionen öppen för regionernas ståndpunkter. Regionala organisationer uppvaktar kommissionärer och kommissionärerna kommer till dessa organisationers möten.

När EU utarbetade sin Östersjöstrategi inbjöds regioner och andra intressenter till rader av möten på olika teman. Regioner förväntas vara aktiva i genomförandet av strategin och välkomnas till det årliga forum som ska bidra till strategins utveckling. Än så länge återstår det dock att se hur stor regionernas roll

i praktiken blir i Östersjöstrategin, något som i sin tur är viktigt för Västra Götalandsregionens ställningstagande i de diskussioner som förs om en liknande strategi för Nordsjön.

## Västra Götalandsregionen i Regionernas Europa

När Västra Götalandsregionen var ny formulerades ett av de tio målen i den första regionutvecklingsstrategin som att ”Västra Götaland ska vara en internationellt känd och erkänd samarbetspartner”. Som mål var det inte så enkelt att mäta, men som motto fungerade det utmärkt. Regionens politiker och tjänstemän har utgått från att internationellt engagemang inte är en sidoaktivitet utan i högsta grad en del av vardagsarbetet.

Den nya Västra Götalandsregionen började inte sitt internationella engagemang från noll. De gamla landstingen, vars arvtagare regionen är, hade vänortsförbindelser, de hade gått med i europeiska organisationer, de hade rekryterat personal i utlandet och de var medlemmar i West Sweden – en organisation som startats några år tidigare med syftet att öka Västsveriges nytta av EU-medlemskapet.

Regionstyrelsen inrättade tidigt en internationell beredning. Där möts några gånger per år en ledamot från vart och ett av regionstyrelsens partier för att dryfta frågor om regionens internationella engagemang. Där förbereds och återrapporteras från internationella möten. Där bereds den årliga handlingsplanen. Där har förts diskussioner om regionens Brysselnärvaro, deltagande i organisationer, principer för samarbete med andra regioner, osv. En internationell policy antogs av regionfullmäktige 2004 och uppdaterades 2009. Syftet med den är att ange några övergripande mål och en grundläggande arbetsfördelning för det internationella arbetet mellan regionens olika styrelser och nämnder. Det har rått stor enighet mellan ledande politiker och partier om vikten av EU-arbete. I den mån uppfattningarna har gått isär har det gällt hur arbetet ska genomföras, vilka arenor och vilka sakfrågor som ska prioriteras.

De yttre förutsättningarna är goda. Västra Götaland hör förvisso inte till EU:s största regioner, men ligger sett till invånarantalet bland de 100 största och till ytan runt plats 40 av EU:s över 300 regioner. I Norden är det en av de största. Regionen är förhållandevis ekonomiskt stark, lätt att nå från många håll (direktflyg till/från 55 destinationer) och ligger i europeisk tätposition på vissa områden. Intresset för den nordiska samhällsmodellen är stort på många håll. Allt detta sammantaget gör Västra Götalandsregionen till en attraktiv partner för andra betydligt större europeiska regioner.

Vilka är då de viktigaste beståndsdelarna i regionens internationella arbete? Hur går det till i praktiken?



## ***Följa och påverka EU-politik***

Västra Götalandsregionen svarar numera ofta på EU-kommissionens samråd och på statliga remisser i EU-frågor som är viktiga för Västra Götaland. Regionen har under de senaste tre åren, oftast i gemensam beredning med kommunernas representanter, formulerat och sänt in ståndpunkter rörande framtidens regionalpolitik, nästa ramprogram för forskning, strategin för de transeuropeiska transportnäten (TEN-T), EU:s energistrategi, tillväxtstrategin Europa 2020, ungas rörlighet, den gemensamma fiskeripolitiken, flernivåstyre, innovationspolitik, Östersjöstrategin och EU:s långtidsbudget.

Den direkta påverkan som man uppnår med ett samrådssvar är kanske inte så stor, men det finns också en indirekt påverkan – om man är tidigt ute med att formulera sina ståndpunkter så finns goda chanser att få med viktiga argument i de svar som andra regioner och regionala organisationer skriver. En av de stora utmaningarna är därför att tidigt fånga upp frågor på den europeiska agendan, att tidigt formulera en egen position och att driva den på ett framgångsrikt sätt. Dessa samrådssvar har också ett lärande syfte: de tjänstemän som utformar svaren och de politiker som fattar beslut om dem stärker sin kunskap om EU:s politik på respektive område.

Enligt uppskattningar som Sveriges Kommuner och Landsting har gjort påverkas 60-70 procent av ärendena på en fullmäktigeagenda i en svensk kommun eller region/landsting på olika sätt av beslut i Europeiska Unionen. Det är då självklart viktigt för de regionala beslutsfattarna att känna till de stora dragen i EU:s beslutsfattande. Särskilt gäller det förstås en region med ansvar för tillväxtfrågor.

## ***Organisationerna***

När EU 1994 fick en Regionkommitté, så var det delvis ett resultat av intensiv lobbying från regionala organisationer som AER (Assembly of European Regions). När EU tog ett samlat grepp om maritima frågor och 2007 lanserade den integrerade havspolitik, så var det ett resultat av årtal av bearbetning från de europeiska kustregionernas organisation CPMR (Conference of Peripheral and Maritime Regions) som hade sett effekterna i de europeiska havsbassängerna av alltför mycket stuprörstänkande på fiske-, transport-, energi- och miljöområdet. Detta är de två stora europeiska regionorganisationerna, AER har funnits sedan 1985 och har 270 medlemmar över hela kontinenten. CPMR, som bildades redan 1973, har 160 medlemmar runt Europas kuster.

Men det finns också andra typer av regionala organisationer. Dels de som verkar i ett visst geografiskt område, till exempel Nordsjökommissionen, eller

Göteborg-Oslo-samarbetet, och som ofta är inriktade på att skapa konkreta projekt. Dels europeiska organisationer som arbetar med ett visst sakområde och samlar ett mindre antal regioner med särskilt intresse av dessa frågor, till exempel livslångt lärande, miljö, den sociala ekonomins roll eller turism. Många av dem bevakar EU:s politik initierat och med stor detaljeringsgrad, ordnar seminarier och tar fram bakgrunds- och positionspapper. När flera regioner från olika delar av Europa samarbetar blir det lättare att föra en dialog med EU-kommissionen och större genomslag för lobbyinsatser än om man uppträder som enskild region. Genom aktiva organisationer stärks den regionala nivån i det europeiska beslutsfattandet.

Västra Götalandsregionen har haft som grundprincip att engagera sig aktivt, såväl i de båda stora – AER och CPMR – som i flera andra. Genom att ta på sig värdskap för generalförsamlingar och andra möten, engagera sig i styrelser och arbetsgrupper, delta som talare vid konferenser och vara aktiv på möten exponerar sig Västra Götaland för beslutsfattare från andra europeiska regioner. Det ger också många kontakter i andra regioner som ibland leder till fördjupat samarbete i projekt eller andra former. De andra regioner som är aktiva i en viss fråga är ju ofta intressanta som samarbetspartners. För de politiker och tjänstemän som deltar i arbetet är det dessutom en form av kompetensutveckling, som ger kunskaper om EU-politik, träning i engelska, ökad förståelse för regioners skiftande roll i olika länder och vana att umgås internationellt. Under mandatperioden 2007-10 var 23 politiker i Västra Götalandsregionen utsedda att föra regionens talan i olika europeiska och andra gränsöverskridande organisationer och nätverk. En del av dem har haft uppdrag i styrelser eller som ordförande i arbetsgrupper. Självfallet är detta en utmärkt källa till erfarenhet och kunskap som kommer till nytta också i vardagsbesluten på hemmaplan.

I European Association of Regional and Local Authorities in Lifelong Learning (EARLALL) hade Västra Götalandsregionen genom Kent Johansson ordförandeskapet under några år, vilket innebar unika möjligheter att följa EU:s politik på området och samtidigt profilera Västra Götaland. Det var också ett utmärkt sätt att få kontakt med andra regioner med särskilt kunnande och intresse inom livslångt lärande och det har resulterat i flera enskilda samarbeten.

Flera av organisationerna och nätverken har medlemsregioner även utanför EU – i kandidatländer och grannländer. Istanbul i Turkiet och Odessa i Ukraina är exempel på regionala myndigheter som har engagerat sig i det europeiska regionsamarbetet. På så sätt bidrar organisationerna till regional demokrati i det större Europa och till att kandidatländer får hjälp i utvecklingen mot EU-medlemskap.

Några av de ledande politikerna under Västra Götalandsregionens första decennium har, vid sidan av uppdrag i organisationer och nätverk, skaffat sig en annan värdefull erfarenhet av EU-politik – Kent Johansson, Lars Nordström och Annelie Stark har varit eller är ledamöter i EU:s Regionkommitté.

## ***Samarbete över gränserna***

En region kan inte ha förbindelser med alla andra regioner. Det gäller i stället att välja ut de intressantaste, de som har kunskaper, intresse och är goda lobbyister eller på annat sätt framstående i en viss fråga. Och då gäller det att själv vara intressant som samarbetspartner och vara bra på att nätverka. Självfallet ser önskelistan över partners olika ut beroende på vilket sakområde det gäller. Återigen hittar man dem oftast genom de europeiska organisationerna. Toscana, Wales och Syddanmark hör till de mest alerta när det gäller utbildningsfrågor. I forskningspolitiska frågor ligger Skottland, Katalonien och Flandern i framkant. I ungdomsarbete utmärker sig bland andra Emilia-Romagna, Hessen och Pays de la Loire. Veneto är en aktiv region i folkhälsofrågor. Bretagne och Asturien är ett par av dem som är mest aktiva i havspolitik. Samtidigt är de närmaste grannarna självklara samarbetspartners, eftersom det finns gemensamma frågor att hantera över en gräns eller ett hav. Västra Götalandsregionen har förstås åtskilligt utbyte med Östfold på andra sidan Svinesundsbron.

Territoriellt samarbete är ett av målen för EU:s regionalpolitik och genom Interreg-program inom olika geografiska områden bidrar EU till finansieringen av projekt över gränserna mellan regioner och andra deltagare. Det finns också andra program som har betydelse för Västra Götaland, till exempel ramprogrammet för forskning eller de olika programmen för kultur, hälsa och livslångt lärande. Västra Götalandsregionen arbetar på flera sätt med EU-program och EU-projekt. Regionen har samordnat framtagandet av det västsvenska Mål 2-programmet och är också värdorganisation för det partnerskap som föreslår prioriteringar av projekt. Vidare är regionen sekretariat för en del av Sverige-Norge-programmet och svensk kontaktpunkt för Nordsjöprogrammet. Som stor finansiär av utvecklingsarbetet i Västra Götaland betalar regionen via regionutvecklingsbudgeten delar av kostnaden för EU-projekt som kommuner och andra deltar i. Och ibland är regionen själv deltagare i eller ansvarig för projekt. Bland Interreg-projekt som regionen deltar i eller leder finns till exempel Build with Care för energieffektiva byggnader, Cross-textnet som ska stärka finansieringsmöjligheterna för textilforskning, Dryport som arbetar för överföring av godstrafik från väg till järnväg och North Sea Screen Partnership för innovationer i mediaindustrin.

## ***Bilden av Västra Götaland***

När Västra Götalandsregionen är aktiv i det europeiska samarbetet är det också ett sätt att marknadsföra och skapa intresse och goodwill för Västra Götaland och för Sverige bland europeiska beslutsfattare. Som nämnts tidigare har en viktig del av det internationella engagemanget varit att ta på sig värdskap för generalförsamlingar och andra möten, till exempel Nordsjökommissionens generalförsamling 2004, CPMR:s generalförsamling 2009, AER:s styrelse 2009 och EARLALL:s generalförsamling vid två tillfällen.

I maj 2012 står Västra Götalandsregionen tillsammans med EU-kommissionen, regeringskansliet och Göteborgs stad värd för European Maritime Day, den årliga europeiska samlingen för europeiska havsfrågor. Även i samband med andra internationella möten i Göteborg har regionen varit med och marknadsfört sitt arbete, till exempel vid de konferenser som regeringskansliet ordnade under ordförandeskapet 2009 eller vid större läkarkongresser.

Regionen avsätter årligen marknadsföringsmedel till sina kulturinstitutioner GöteborgsOperan, Göteborgs Symfoniker och Film i Väst för att de ska kunna delta i internationellt utbyte. Regionen äger Västsvenska Turistrådet som arbetar för att regionen ska bli ett ännu starkare besöksmål. Regionen tar också fram informations- och marknadsföringsmaterial på engelska och andra språk.

Självfallet var det bra draghjälp när OECD, organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, i sin territorial review för Sverige 2010 framhöll Västra Götalands regionala utvecklingsarbete som innovativt och nytänkande och berömde regionens system för att stimulera entreprenörskap, nyföretagande och forskningsbaserad samverkan. Det väckte också positiv uppmärksamhet när AER Innovation Award 2009 gick till Västra Götalandsregionen för arbetet med innovationsrådgivning till små och medelstora företag. Och det har noterats internationellt att Västra Götaland ligger i Europa-topp i statistiken för näringslivets forskningssatsningar per capita.

## ***Bryssel***

Bryssel är naturligtvis en viktig mötesplats för regioner, en ort där man skaffar sig information om EU:s politik och försöker påverka den. Bryssel är också regionernas skyltfönster där man visar upp sig för EU-organen och för andra regioner. Sedan Birmingham City Council öppnade ett Brysselkontor 1984 följt av Saarland 1985 har antalet regionkontor växt till över 300, allt från de tyska delstaternas ambassadliknande byggnadskomplex till små enmanskontor. De svenska och andra nordiska "regionkontoren" har skiljt sig från mängden genom att inte motsvara verkliga regioner på hemmaplan, utan större geografiska områden och ofta med en mix av uppdragsgivare – regio-

ner/landsting, kommuner, universitet och högskolor, näringslivsorganisationer, etc. Denna blandning av aktörer har skapat styrka, särskilt för små aktörer, men har samtidigt bidragit till stor otydlighet i lobbyarbetet och om hur den regionala geografin egentligen ser ut. Skyltfönstret har helt enkelt inte motsvarat innehållet i butiken. Det förklarar varför Västra Götalandsregionen under 2010, vid sidan av sitt medlemskap i West Sweden som framför allt är ett organ för projektutveckling, har valt att öppna kontor under eget namn, liksom för övrigt Göteborgs stad och Malmö stad redan tidigare gjort och Region Skåne är i färd med att göra. Västra Götalandsregionen har börjat i liten skala med en ambulerande tjänsteman hemifrån, men har ambitionen att kontoret på sikt ska växa och vara ett viktigt verktyg i regionens policybevakning, lobbyarbete och marknadsföring.

## Framtiden

Ekonomi är ett hot mot Regionernas Europa. När detta skrivs har Europa gått igenom en svår finansiell kris. Kraftiga besparingar görs i offentliga budgetar. Engelska county councils ska till exempel banta sina kostnader med 28 procent på fyra år. Många av Europas regioner har fått väsentligt mindre resurser för internationellt engagemang, mindre tid och kraft att lyfta blicken över gränserna.

En viktig fråga är hur sammanhållningspolitiken utvecklas. Där finns en klar åsiktsskillnad mellan svenska regeringen och de svenska regionerna. Regeringen har inte formellt fastställt sin linje inför de kommande förhandlingarna om EU:s långtidsbudget 2014-20, men har informellt (t ex Europaminister Birgitta Ohlsson på DN Debatt 20 oktober 2010) uttryckt att sammanhållningspolitiken bör ha en minskande andel av en återhållsam EU-budget. Regeringen är skeptisk till att låta pengar till regional utveckling i Sverige gå vägen om Bryssel. Regionerna däremot ser strukturfonderna som ett välkommet tillskott till regionala utvecklingsprojekt och tvivlet är stort på att dessa medel skulle komma den regionala utvecklingen till del om de åternationaliserades. Och vid sidan av sammanhållningspolitikens roll för utvecklingen, så har den effekten att regioner möts över gränser. Denna fråga är långt ifrån avgjord på Europeanivån, utan kommer att debatteras mycket fram till att nästa långtidsbudget fastställs. Europas regioner har genom upprop och uppvaktningar markerat att man vill ha kvar en sammanhållningspolitik för hela Europa och just nu verkar den inställningen också delas av EU-kommissionen, Europaparlamentet och en majoritet av medlemsstaterna.

Det mesta talar ändå för att Regionernas Europa kommer att fortsätta utvecklas. Den region som förmår använda sig av det på ett intelligent sätt har mycket att vinna. För en enskild region ligger framgången i förmågan att ta

till sig vad som sker i omvärlden, förmågan att formulera och driva ståndpunkter i aktuella europeiska frågor, förmågan att ta plats och synas. Även om inte regionerna har blivit en fullt så framträdande kraft i Europa som de största entusiasterna på 90-talet hade hoppats, så har Europa blivit en framträdande kraft i regionerna. Europafrågorna har letat sig in på agendan. Omvärldskunskaperna har stärkts i regionerna. Och det är bara positivt.

# Let's Have a Party!

## Centraleuropeisk partipolitik i förändring

*Andreas Bågenholm*

*Detta kapitel är till stor del Rutgers förtjänst. Eller rättare sagt, det är ett resultat av en av Rutgers många förtjänster. Vid lanseringen av Europeanätverkets årsbok i januari år 2000 introducerade Rutger mig, som då var nyantagen doktorand, för Li Bennich-Björkman, då docent i Uppsala. Denna bekantskap kom flera år senare att resultera i ett stort forskningsanslag från Vetenskapsrådet och det är resultaten från detta projekt, där även Andreas Johansson Heinö ingått, som på de följande sidorna kommer att presenteras.*

### **Inledning**

För alla som på något sätt har ett intresse för politiska partier och partisystem har det senaste decenniets utveckling i Central- och Östeuropa varit synnerligen dramatisk. En av de mest uppseendeväckande företeelserna härvidlag är de stora och upprepade valframgångar för helt nya partier, vilka haft korruptionsbekämpning som sin huvudfråga. Under loppet av bara tre år 2001-2004 lyckades inte mindre än fyra partier med denna inriktning nå tidigare oöverträffade valresultat vad nya partier beträffar och under de senaste två åren har ytterligare fem liknande partier uppnått resultat som visserligen är något mer modesta, men fortfarande synnerligen sällsynta i europeisk politik.

Att nya partier vinner stora framgångar är inte något helt nytt fenomen. Inte heller att partier går till val på att bekämpa korruption eller anklagar sina motståndare för att vara korrupta och faktiskt inte heller kombinationen av anti-korruptionsretorik och stora valframgångar. I detta kapitel kommer jag att lyfta fram tre saker som emellertid är nya och som i mina ögon gör det befogat att karaktärisera det som inträffat för en ny partipolitisk trend i Central- och Östeuropa. För det första har frekvensen i politiseringen av korruptionsfrågan ökat väsentligt under det senaste decenniet. För det andra är det en ny typ av partier som idag politiserar frågan och för det tredje är omfattningen större och frekvensen högre av stora valframgångar idag än tidigare. Jag kommer i

det följande att diskutera dessa tre punkter och avslutningsvis säga något om orsakerna till detta trendbrott som vi just nu bevitnar.

## **Tilltagande politisering av korruption i valkampanjer**

Korruptionsbekämpning eller korruptionsanklagelser har till och från varit frågor som tagits upp i valkampanjer under de senaste 30 åren i Europa.<sup>1</sup> Sett till alla valkampanjer i alla demokratiska länder nåddes faktiskt kulmen mellan åren 1993 och 1997, då korruptionsfrågan figurerade i ca en tredjedel av fallen. Därefter har frekvensen sjunkit och 2003 – 2007, som var den sista mätperioden i undersökningen, innehöll omkring en fjärdedel av valkampanjerna någon form av korruptionsretorik.

Denna trend är emellertid inte ett resultat av en generell nedgång i utnyttjandet av korruptionsfrågan, utan är helt och hållet en funktion av att frågan i princip försvunnit helt i de etablerade demokratierna i väst. I de nya demokratierna i Central- och Östeuropa däremot har frekvensen ökat och uppgick under perioden 2003 – 2007 till jämnt 50 procent. En uppföljning av valkampanjerna 2008 – 2010 avslöjar att ökningen fortsätter. Under denna period förekom korruptionsretorik – oftast i form av korruptionsanklagelser – i sex av nio kampanjer, dvs. i två tredjedelar av fallen.

Det är alltså uppenbart att politiseringen av korruptionsfrågan kommit att bli ett nästan enbart central- och östeuropeiskt fenomen, vilket därtill numer är mycket vanligt förekommande. Det kan naturligtvis till stor del förklaras av att det är just i dessa länder som korruptionsproblemen är som störst. Det finns en hög korrelation mellan korruptionsnivå och politisering av korruptionsfrågan i Europa, vilket inte är särskilt förvånande, men inte desto mindre positivt, eftersom det rimligen är en förutsättning för att problemen ska hamna på dagordningen och i förlängningen kunna åtgärdas.

## **Ny typ av partier som politiserar korruptionsfrågan**

Det andra trendbrottet gäller vilken typ av partier det är som politiserar korruptionsfrågan. Under 1980- och 90-talen var det huvudsakligen etablerade partier som sporadiskt använde anti-korruptionsretorik i valkampanjerna i Europa och då snarast som ett komplement till andra frågor.<sup>2</sup> Exempelvis tenderade de båda största partierna i Grekland och Malta att slentrianmässigt anklaga sina motståndare för korruption och detsamma har inträffat vid flera tillfällen ibland annat Spanien och Österrike. Vid ett par tillfällen lyckades även nya partier vinna framgång genom att politisera korruptionsfrågan. Mest iögonfallande var Demokratiska Förnyelsepartiet (PRD) i Portugal

---

<sup>1</sup> Uppgifterna under denna rubrik kommer från Bågenholm (2009) om inget annat anges. I denna studie kartläggs politiseringen av korruptionsfrågan i 171 europeiska parlamentsvalskampanjer mellan 1983 och 2007.

<sup>2</sup> Detta avsnitt bygger på Bågenholm, 2009 och Bågenholm & Johansson Heinö, 2010a om inget annat anges.



som i det portugisiska parlamentsvalet 1985 fick nästan 18 procent av rösterna. Detta parti gick till val med uttryckligt fokus på korruptionsfrågor och kan därmed i någon mån ses som föregångare till det fenomen som skulle komma att bli betydligt mer vanligt 15 år senare längre österut. Dessa partier kan bäst karaktäriseras som niche- eller till och med enfrågepartier, helt jämförbara med de gröna partier som började etablera sig i början av 1980-talet och som så småningom vann plats i flera europeiska parlament, eller de invandringskritiska eller direkt främlingsfientliga partier som något senare började uppträda mer utbredd på den europeiska partiscenen.<sup>3</sup>

De nya partier som kom att nå stora framgångar i Central- och Östeuropa i början av 2000-talet hade en rad saker gemensamt, vid sidan av sitt fokus på korruptionsfrågor. På det stora hela kan man säga att de i mycket liten utsträckning polemiserade med sina motståndare i substansfrågor såsom skattenivåer, välfärdsreformer, energipolitik eller EU-medlemskap. I de allra flesta fall intog dessa partier liknande ståndpunkter som majoriteten av de etablerade partierna. I stället lyfte de fram det som brukar benämnas ”valence issues”, dvs. frågor som snarast har med politikens form än dess innehåll att göra, såsom hederlighet, transparens och kompetens (se, Green, 2007). Kort sagt hävdade de att de var bättre skickade att genomföra den politik som de flesta andra av de etablerade partierna var överens om, men ständigt misslyckades med. Korruptionsfrågan kan därmed ses som en delvis annorlunda fråga jämfört med miljö och invandring, eftersom den lika mycket – eller till och med mer – handlar om hur än vilken politik som bör bedrivas.

En annan skillnad mellan korruptionsfrågan och exempelvis miljöfrågan är att den förra med trovärdighet bara kan bedrivas av partier som aldrig varit inblandade i korruptionsskandaler själva. I de flesta länder exkluderar det flertalet av de etablerade partierna, vilka ofta vid åtminstone något tillfälle ertappats i tvivelaktiga affärer. Nya partier och anti-korruptionsretorik är därför en synnerligen bra kombination, särskilt om dessa nya partier inte har alltför många personer med tidigare förflutet inom politiken. Just detta är ett annat utmärkande drag för de mest lyckosamma anti-korruptionspartierna. De bildades i regel med få eller i vissa fall knappt några etablerade politiker, utan snarare av välkända personer, som gjort sig omtyckta och respekterade för sina insatser på andra områden.

Bulgariska NDSV (Rörelsen för kung Simeon II) är sannolikt det mest iögonfallande exemplet. Det startades som namnet antyder av landets ex-kung Simeon II, som tillbringat hela sitt vuxna liv utomlands, företrädesvis i Spanien, där han gjort sig känd som en duglig affärsman. Hans anseende i Bulgarien var vid återkomsten mycket stort

---

<sup>3</sup> Nichepartier definieras vanligen genom sitt fokus på ett fåtal, icke-ekonomiska frågor, medan enfrågeparti har ett ännu snävare fokus (Meguid, 2008: 3-4). I praktiken är det mycket sällan så att ekonomiska frågor, såsom skatter och välfärd, helt saknas i några partiers program, vilket gör frågan om vad som är ett nicheparti och inte till en kvalificerad avvägning. Min bedömning är dock att de allra flesta av de nya partier som behandlas i detta kapitel är att betrakta som nichepartier, eller anti-korruptionspartier som jag väljer att kalla dem. Detta i motsats till de etablerade partier som till och från använder anti-korruptionsretorik.

och när han bara månader innan valet 2001 tillkännagav att han bildat ett parti och avsåg ställa upp i valet var succén nära nog given på förhand.

Samma år bildade Lettlands dåvarande centralbankschef, Einars Repse, New Era, vilket mindre än ett år senare vann parlamentsvalet. Även Repse hade ett mycket högt anseende i landet, inte minst i frågor som rörde moral och hederlighet, men även som en mycket kompetent tjänsteman. Det är nog inte för mycket sagt att hävda att befolkningen mer eller mindre krävde att Repse skulle ställa upp, varför även New Eras framgångar var tämligen säkra på förhand.

Ytterligare exempel är Juhan Parts som rekryterades som partiledare till estländska Res Publica från sin position som chef för riksrevisionsverket, månader innan parlamentsvalet 2003 och Viktor Uspaskich, som i och för sig hade ett förflutet inom litauisk politik, men som framförallt gjort sig känd som stenrik affärsman och som 2004 startade Arbetarpartiet, som senare på året vann parlamentsvalen. Vid sidan av dessa finns även journalister, programledare och till och med en livvakt, vilka med samma betoning av lika delar hederlighet, kompetens och fördömanden av motståndarna lyckades relativt väl med sina nybildade partier.

Att sakna politisk erfarenhet är således inte en belastning, utan tvärtom dessa partiers främsta tillgång och ett slags garant för att man inte varit inblandad i politiska skandaler tidigare. Korruptionsfrågan passade dessa ledare som hand i handske, vilket leder oss in på den kanske mest relevanta aspekten av trendsiftet, nämligen anti-korruptionspartiernas enastående och upprepade valframgångar.

## **Större valframgångar och oftare**

Som redan tidigare antytts har valframgångarna för nya anti-korruptionspartier under 2000-talet nått oanade höjder och därtill vid upprepade tillfällen i åtminstone sju av de tio nya EU-medlemmarna i Central- och Östeuropa. Att nya partier bara vinner plats i parlamentet har historiskt sett varit en relativt ovanlig företeelse och att vinna mer än tio procent av rösterna har bara sju partier lyckats med mellan 1945 och 2000. Bäst lyckades Silvio Berlusconi 1994 och Andris Skele 1998, då de vann 21 procent av rösterna med sina nybildade partier, Forza Italia respektive Lettiska Folkpartiet. Under 2000-talet däremot har detta inträffat inte mindre än tio gånger, varav nio i Central- och Östeuropa. Vid fem tillfällen är det rimligt att hävda att dessa partier till och med vann valet, antingen på grund av de blev största parti röst- eller mandatmässigt, eller för att de kom att få premiärministerposten i den följande regeringen. Mest framgångsrik var den tidigare nämnde Simeon (numer med efternamnet Sakskoburggotski), som vann nära 43 procent av rösterna och jämmt hälften av platserna i parlamentet. Han skuggas dock tätt av landsmannen Bojko Borisovs Medborgare för Bulgariens europeiska utveckling (GERB) som är det enda exemplet på ett anti-korruptionsparti som på egen hand bildat regering, låt vara i minoritetsställning.

Tabell 1: Europas mest lyckosamma nya partier

Parti	Land	År	Röster (%)	Placering	Utfall
Rörelsen för Simon II *	Bulgarien	2001	42,7	1	Premiärminister
GERB*	Bulgarien	2009	39,7	1	Premiärminister
Arbetarpartiet*	Litauen	2004	28,6	1	Regering
Res Publica*	Estland	2003	24,6	2	Premiärminister
New Era*	Lettland	2002	24,0	1	Premiärminister
Folkpartiet	Lettland	1998	21,2	1	Reg./opp
Forza Italia	Italien	1994	21,0	1	Premiärminister/opp.
Nya unionen	Litauen	2000	19,6	1	Opposition/regering
Demokratisk förnyelse*	Portugal	1985	17,9	3	Opposition
List Pim Fortuyn	Nederländerna	2002	17,0	2	Regering
TOP 09*	Tjeckien	2010	16,7	3	Regering
Reformpartiet	Estland	1995	16,2	2	Opposition; regering
Framstegspartiet	Danmark	1973	15,9	2	Opposition
Nationella förnyelsepartiet*	Litauen	2008	15,1	2	Regering
För Lettland	Lettland	1995	15,0	2	Opposition

\*Anti-korruptionspartier

Källa: [www.parties-and-elections.de](http://www.parties-and-elections.de)

Kommentar: Tabellen inkluderar alla partier som vunnit minst 15 procent av rösterna och kommit bland de tre främsta i det första val de ställt upp i sedan 1945. Bara val som betraktas som demokratiska är medräknade.

Det förefaller därmed tämligen uppenbart att anti-korruptionsretorik är ett mycket kraftfullt vapen i händerna på nya partier, med trovärdiga, kompetenta och karismatiska partiledare. Låt oss, innan vi diskuterar de fyra partier som var själva utgångspunkten för vårt forskningsprojekt mer ingående, granska i

vilken utsträckning detta påstående har mer generell giltighet, dvs. huruvida partier som politiserar korruption tenderar att vara mer framgångsrika än partier som inte gör det.<sup>4</sup>

I tabell 2 visas de genomsnittliga procentuella förändringar av andelen röster för ett antal olika kategorier av partier som antingen satt i parlamentet innan valet eller som kom att sitta där efter valet. Helt väntat gick regeringspartierna generellt sett tillbaka något medan oppositionspartierna i motsvarande grad gick framåt. Det mer intressanta är emellertid att såväl nya partier som partier som politiserar korruption är betydligt mer framgångsrika än övriga, med ökning på i genomsnitt över åtta procentenheter. Det är dock viktigt att poängtera två saker, dels att nya partier per definition inte kan gå tillbaka och dels att de för att inkluderas i studien måste ta sig över spärrgränsen. Därmed måste genomsnittet för nya partier hamna på minst 4-5 procent och detta gäller även för de korruptionspolitiserande partierna, eftersom de ofta är nya.

**Tabell 2: Genomsnittliga förändringar av partiers valresultat (antal partivalsresultat)**

Korruptionspolitiserande partier	Regeringspartier	Största regeringspartier	Oppositionspartier	Största oppositionspartier	Nya partier
+8,2 (29)	-3,0 (163)	-4,1 (87)	+1,6 (313)	+4,2 (85)	+8,5 (23)

Kommentar: Det sammanlagda antalet partivalsresultat är 476.

Källa: Egna beräkningar utifrån valresultat på [www.parties-and-elections.de](http://www.parties-and-elections.de)

Låt oss i stället se i vilken utsträckning korruptionsfrågan tenderar att öka eller minska valresultaten för de partier som utnyttjar den i jämförelse med dem som inte gör det. Tabell 3 ger klara besked på den punkten: Alla kategorier av partier nedan lyckas avsevärt bättre när de använder sig av anti-korruptionsretorik. Här är det dock viktigt att påpeka att antalet fall är relativt få, men det är ändå anmärkningsvärt att nya partier som politiserar korruptionsfrågan nästan är dubbelt så framgångsrika som nya partier som väljer att fokusera på andra frågor. Värt att notera är också att oppositionspartier som inte utnyttjar korruptionsfrågan knappt vinner några framgångar över huvudtaget i genomsnitt. Men när detta vapen används blir framgångarna i gengäld betydande.

<sup>4</sup> Följande avsnitt baseras på Bågenholm, 2010, som behandlar de elektoral effekterna av korruptionsretorik i valkampanjer i 13 länder 1983-2007: Österrike, Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Grekland, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Spanien, Sverige och Storbritannien.

**Tabell 3: Genomsnittliga förändringar av valresultat för partier som utnyttjar resp. inte utnyttjar korruptionsfrågan**

Anti-korruptionsretorik	Oppositionspartier	Största oppositionspartier	Nya partier
Nej	+1,2 (289)	+2,6 (72)	+8,5 (23)
Ja	+9,7 (24)	+13,4 (13)	+16,7 (5)

Kommentar: Det sammanlagda antalet partivalsresultat är 476.

Källa: Egna beräkningar utifrån valresultat på [www.parties-and-elections.de](http://www.parties-and-elections.de)

Det är ju i högsta grad rimligt att tro att graden av korruption i ett samhälle har en viss betydelse för hur framgångsrika partier som politiserar just den frågan är. Det konstaterades ju ovan att det finns en stark samvariation mellan grad av korruption och förekomst av anti-korruptionsretorik i valkampanjer. Det är på samma sätt rimligt att tro att detta samband gäller för graden av framgång.

I tabell 4 visas de genomsnittliga valresultaten för olika kategorier av partier som verkar i lågkorrupta samhällen.<sup>5</sup> I enlighet med resonemanget ovan är antalet partier härvidlag mycket litet och skillnaderna mellan de olika partikategorierna är små, vilket indikerar, även om inga säkra slutsatser kan dras, att korruptionsretorik faller tämligen platt i länder där detta uppfattas som ett mindre problem.

**Tabell 4: Genomsnittliga valresultatsförändringar i lågkorrupta länder**

Anti-korruptionsretorik	Regeringspartier	Största regeringspartier	Oppositionspartier	Största oppositionspartier	Nya partier	Alla
Nej			+0,8 (139)	+0,8 (36)	+4,9 (6)	
Ja			+1,2 (3)	+2,7 (2)	- (0)	+0,1 (5)
Alla	-2,0 (81)	-2,4 (41)	+0,8 (142)	+1,0 (38)	+4,9 (6)	

Kommentar: Det sammanlagda antalet partivalsresultat är 223.

Källa: Egna beräkningar utifrån valresultat på [www.parties-and-elections.de](http://www.parties-and-elections.de)

I tabell 5 redovisas samma siffror för partier som är verksamma i medelkorrupta länder.<sup>6</sup> Det är fortfarande relativt få fall, men resultaten pekar tydligt i hypotensens riktning: Effekterna av anti-korruptionsretorik blir starkare ju mer korrupt ett land är. Värt att notera är dock att regeringspartierna inte lyckas sämre i medel- än i lågkorrupta länder.

<sup>5</sup> Länder som noterar ett genomsnitt på minst 8 på Transparency Internationals tiogradiga skala kategoriseras här som lågkorrupta.

<sup>6</sup> Länder som noterar ett genomsnitt på mellan 5 och 7,99 på Transparency Internationals tiogradiga skala kategoriseras här som medelkorrupta.

**Tabell 5: Genomsnittliga valresultatsförändringar i medelkorrupta länder**

Anti-korruptionsretorik	Regeringspartier	Största regeringspartier	Oppositionspartier	Största oppositionspartier	Nya partier	Alla
Nej			+0,7 (82)	+4,8 (20)	+7,6 (3)	
Ja			+8,3 (8)	+11,0 (3)	+13,3 (2)	8,3 (8)
Alla	-2,4 (44)	-2,4 (23)	+1,4 (90)	+5,6 (23)	+9,9 (5)	

Kommentar: Det sammanlagda antalet partivalsresultat är 134.

Källa: Egna beräkningar utifrån valresultat på [www.parties-and-elections.de](http://www.parties-and-elections.de)

Låt oss då också se hur kraftfullt korruptionsvapnet är i högkorrupta länder.<sup>7</sup> Med hjälp av tabell 6 kan vi slå fast att hypotesen verkar hålla. Effekterna är här mycket kraftiga i samtliga kategorier, men mest så bland nya partier, även om antalet fall här är som minst. I de fall det största oppositionspartiet valt att gå till val på korruptionsfrågan har dessa i genomsnitt gått fram med nära 17 procentenheter, medan samma kategori av parti som väljer andra valfrågor stannar vid en valvinst på i genomsnitt knappt fyra procentenheter. Noterbart är också att regeringspartier har svårare att göra sig gällande i högkorrupta länder. Det största regeringspartiet backar i genomsnitt med nära nio procentenheter.

**Tabell 6: Genomsnittliga valresultatsförändringar i högkorrupta länder**

Anti-korruptionsretorik	Regeringspartier	Största regeringspartier	Oppositionspartier	Största oppositionspartier	Nya partier	Alla
Nej			2,8 (68)	3,9 (16)	6,6 (9)	
Ja			12,5 (13)	16,9 (8)	19,0 (3)	10,0 (16)
Alla	-5,7 (38)	-8,9 (23)	3,4 (81)	8,0 (24)	9,7 (12)	

Kommentar: Det sammanlagda antalet partivalsresultat är 119.

Källa: Egna beräkningar utifrån valresultat på [www.parties-and-elections.de](http://www.parties-and-elections.de)

Avslutningsvis ska vi vända blickarna mot regeringen för att se hur anti-korruptionsretorik påverkar deras möjligheter att sitta kvar vid makten. Tabell 7 ger som synes stöd åt resonemanget ovan, nämligen att effekterna av korruptionsretorik ökar ju mer korrupta länderna är samt att regeringar tenderar att falla betydligt oftare i hög- än i lågkorrupta länder generellt, men i ännu högre grad

<sup>7</sup> Länder som noterar ett genomsnitt på under 5 på Transparency Internationals tiogradiga skala kategoriseras här som lågkorrupta.

om de utsätts för korruptionsanklagelser. Inte i något av de undersökta valen har regeringar i högkorrupta länder helt och hållet lyckats sitta kvar vid makten. I hela 92 procent av fallen faller regeringen i sin helhet och i resterande fallen får delar av regeringen avgå. I de fall regeringarna inte utsätts för korruptionsanklagelser i högkorrupta länder sitter de kvar i hela 44 procent av fallen, vilket är en betydande skillnad och faktiskt ungefär samma som för det totala genomsnittet. Det är alltså korruptionsanklagelser eller korruptionsretorik som verkligen får regeringar på fall, inte misslyckanden med att hantera korruptionsproblematiken per se.

**Tabell 7: Regeringsskiften, korruptionsretorik och grad av korruption**

Anti-korruptionsretorik	Högkorrupta				Medelkorrupta				Lågkorrupta			
	Ja		Nej		Ja		Nej		Ja		Nej	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Regeringsskiften												
Ja	11	92	7	44	14	78	19	48	1	100	9	29
Delvis	1	8	2	12	1	6	3	7	0	0	3	10
Nej	0	0	7	44	3	16	18	45	0	0	19	61
Total	12	100	16	100	18	100	40	100	1	100	31	100

Källor: Valrapporter i *Electoral Studies*, *West European Politics* och *European Journal of Political Research*.

Kommentar: Resultaten är signifikanta för de medel- och högkorrupta länderna, men inte resultaten för de lågkorrupta. Antalet analyserade val i de högkorrupta länderna är 28, i de medelkorrupta 58 och i de lågkorrupta 32.

## Fyra framgångssagor

Det är nu dags att återvända till de fyra partier vars exceptionella framgångar i början av 2000-talet var utgångspunkten för vårt forskningsprojekt. Frågan vi ställde oss var hur det kunde komma sig att helt nya partier så snabbt kunde nå så stora framgångar.

De yttre förutsättningarna för ett framgångsrikt anti-korruptionsparti är så klart att korruption uppfattas som ett stort problem bland väljarna. Så är också fallet enligt nya undersökningar i Eurobarometer (Special Eurobarometer 325, 11: 2009). Även Transparency Internationals årliga mätningar ger liknande resultat ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)).

Men det är inte tillräckligt att en sakfråga uppfattas som viktig för att ett nicheparti ska vinna framgångar. För det första finns det andra frågor som väljarna också

uppfattar som viktiga och vilka inte de nya partierna direkt adresserar. Det skulle i så fall tala för att rösten ändå till slut läggs på ett etablerat parti. För det andra finns det alltid en osäkerhet vad gäller nya partier, både kring huruvida de ska lyckas ta sig över procentspärren till parlamentet – i annat fall är det en bortkastad röst – och huruvida partiet verkligen har vilja och förmåga att leverera det som man lovar. Även dessa förbehåll talar till de etablerade partiernas fördel och förklarar åtminstone delvis varför nya partier haft så svårt att vinna framgång historiskt sett i väst. För det tredje måste det också finnas ett utbrett missnöje med de etablerade partierna. Väljare som på det stora hela är nöjda med sina politiska företrädare har liten anledning att rösta på nya, oprövade kort. Kort sagt, nya partier kämpar i allmänhet i mycket stark motvind och framgångssagorna hör trots allt till undantagen.

NDSV, New Era, Res Publica och Arbetarpartiet utgör kärnan i projektet. Vi har kartlagt de strukturella och institutionella förutsättningarna kring dessa partiers uppkomst och valframgång samt vilka strategiska överväganden partiledningarna gjorde såväl vid själva bildandet av partiet som under valkampanjen. De strukturella faktorerna rör huvudsakligen ekonomiska indikatorer, där hypotesen var att dåliga tider är en förutsättning för framgång för nya partier. Det visade sig dock inte stämma, åtminstone om man tittar på den ekonomiska utvecklingen. Alla partier nådde sina framgångar i tider av ekonomisk uppgång med stark tillväxt, sjunkande inflation och arbetslöshet. Däremot låg arbetslösheten på en hög nivå i samtliga länder, vilket i sig kan ha varit grogrund för missnöje och därtill var de också att betrakta som mycket fattiga i relation till länderna i väst. De institutionella förutsättningarna, dvs. valsätt och partifinansieringssystem skiljer sig inte i någon större utsträckning mellan länderna. Med undantag för Litauen som har ett blandsystem, har samtliga länder proportionella valsystem med en spärr på fyra procent i Bulgarien och fem procent i de övriga tre, vilket inte är ett obetydligt hinder att ta sig över. Dessutom saknar nya partier per definition statlig partifinansiering, vilket gör det ännu svårare att slå igenom medialt.

Som ovan nämnts har länderna det gemensamt att korruptionen uppfattas som ett stort problem, även om just Estland brukar framhållas som ett mönsterexempel bland de nya medlemsländerna. Alla länder har dock under hela den post-kommunistiska perioden haft flera allvarliga korruptionsskandaler på högsta politiska nivå, vilket naturligtvis är en gynnsam förutsättning för nya partier, obefläckade av tidigare skandaler, som lovar att ta krafttag mot korruption och maktmissbruk.

I två av fallen är framgångarna relativt enkla att förklara, vilket redan berörts. I såväl Bulgarien som Lettland fanns det en uttrycklig efterfrågan på mer hederlighet och kompetens bland politikerna och både den forne kungen Simeon Sakskoburgotski och riksbankschefen Einars Repse hade långt innan de tillkännagav bildandet av NDSV resp. New Era, ett mycket starkt folkligt förtroende. Så snart partierna var bildade – eller till och med redan tidigare – hade de ett stabilt starkt stöd bland väljarna och det var aldrig någon tvekan om att de med lätthet skulle klara procentspärren till parlamentet. Därmed stod det också tidigt klart att det var helt riskfritt att rös-



ta på dessa nya partier. Rösten skulle inte bli bortkastad. Med smärre skillnader gäller samma sak för Arbetarpartiet och dess ledare Viktor Uspaskich.

Det mest svårförklarade och därmed mest intressanta är Res Publica.<sup>8</sup> Estland var som nämndes ovan ett av de minst korrupta länderna i de nya medlemsländerna och till och med mindre så än vissa gamla. Det fanns inte heller samma omfattande missnöje med de politiska partierna, även om dessa inte uppfattades som direkt populära heller i Estland. Den stora skillnaden var också att det inte fanns några välkända och populära personer som kunde kapitalisera på anti-korruptionsfrågan. Det saknades alltså såväl uttrycklig efterfrågan på anti-korruptionspolitik som tillgång på anti-korruptionspartier. Denna skillnad blev också tydlig då en handfull unga män – alla en bra bit under 30 – bildade partiet. Trots att själva tillblivelsen blev en stor mediehändelse, lyckades partiet aldrig under de första månaderna tydligt etablera sig över spärrgränsen i opinionsundersökningarna. Man gjorde då två viktiga saker: Man bytte partiledare och man satsade på en gräsrotsturné genom landet där i princip vem som helst var välkommen att vara med att utforma partiets politik och valmanifest. I Juhan Parts - tidigare välrenommerad chef för riksrevisionsverket - hittade man rätt person att leda partiet och med honom vid rodret började media få upp ögonen för partiet, vilket ökade synligheten bland väljarna. Att de gillade vad de såg och hörde är tämligen uppenbart. I takt med att partiet blev mer känt steg också opinionssiffrorna och det var på valdagen inte heller i Estland någon tvekan om att Res Publica skulle ta plats i parlamentet.

Intervjuer med ledande företrädare för Res Publica vittnar om ett noggrant och systematiskt strategiskt arbete med att marknadsföra det nya partiet, vilket alltså också gav resultat.

## Avslutande kommentarer

Vårt projekt syftade ursprungligen till att förstå varför ett antal helt nya partier på kort tid vann exceptionella valframgångar, utan att egentligen erbjuda väljarna något alternativt politiskt innehåll, utan genom att framhäva en rad goda egenskaper med vars hjälp den politik som de flesta ansåg önskvärd skulle kunna realiseras. Jag vill avslutningsvis lyfta fram den mekanism som vi tror kommer att innebära att nya partier – både med och utan specifikt fokus på korruption – kommer att fortsätta att vinna stora framgångar och som därmed kommer att innebära att de central- och östeuropeiska partisystemen kommer att förbli instabila under överskådlig tid.<sup>9</sup> Vi kallar denna mekanism för asymmetriskt stigberoende eller asymmetric path-dependency och den innebär följande:

---

<sup>8</sup> Avsnittet baseras på Bågenholm & Johansson Heinö (2008).

<sup>9</sup> Detta resonemang baseras på resultat i Bågenholm & Johansson Heinö 2010b.

De nya demokratierna i öst skiljer sig avsevärt jämfört med de gamla i väst vad gäller partisystemsinstabilitet (t.ex. väljarrörlighet från ett val till ett annat eller stöd för nya partier) oavsett vilka jämförelser vi gör, nutida eller historiska. Något förvånande kan vi också konstatera att det inte finns någon stabiliserande trend under de 20 år sedan demokrati infördes. Tvärtom når väljarrörligheten, antalet inkommande och utgående partier ur parlamentet och stöd för nya partier sina högsta nivåer i de senast hållna valen i regionen. Det bör dock påpekas att alla länder ännu inte hållit sina sjunde val och att siffrorna kommer att justeras. Tittar man vidare på utvecklingen över tid i de enskilda länderna finns en del variation, men vår slutsats av denna jämförande studie är att det är partisystemsutvecklingen i sig självt som till stor del förklarar variationen i regionen, ett fenomen som vi valt att kalla asymmetriskt stigberoende. I korthet menar vi att länder som hamnat i ett instabilt jämviktsläge, dvs. där väljarna rör mycket på sig mellan valen och där nya partier tidigare haft upprepade framgångar, även i framtiden kommer att få svårt att bryta sig loss från instabilitetsstigen. Eftersom potentiella politiska entreprenörer vet att nya partier varit lyckosamma tidigare, kommer det vid varje val att komma nya alternativ som vill pröva lyckan. Och eftersom väljarna misstror de etablerade partierna och erfarenhetsmässigt vet att en röst på ett nytt parti sällan är bortkastad, kommer en betydande del av väljarkåren att bibehålla sitt röstbeteende. Omvänt gäller förstås att det varken finns några starka incitament att lägga ner tid, kraft och icke obetydliga ekonomiska resurser på att konkurrera om väljarnas gunst om tidigare försök varit få och misslyckade. Väljarna tenderar i ett sådant läge dessutom att betrakta de nya alternativen med större skepsis, inte minst vad gäller deras möjligheter att faktiskt ta sig in i parlamentet. Den asymmetriska aspekten i det hela ligger i att det förefaller lättare att gå från stabilitet till instabilitet än vice versa, och när instabiliteten väl är institutionaliserad är den av ovan nämnda skäl svår att bryta.

Jag vill dock påpeka att resonemanget ovan mer ska ses som en hypotes som delvis, men inte till hundra procent har stöd i det empiriska utfallet. Om vår hypotes stämmer kommer dock de post-kommunistiska ländernas partisystem under överskådlig tid att ligga på en konstant hög instabilitetsnivå och stora framgångar för nya partier kommer att bli en helt naturlig del av dessa system.

## Referenser

- Bågenholm, Andreas, (2009), "Politicizing Corruption. The Electoral Impact of Anti-corruption Discourse in Europe 1983-2007." *QoG WorkingPaper* 2009:10.
- Bågenholm, Andreas, (2010), "Politicizing Corruption. The electoral effects of anti-corruption rhetoric in Europe 1983-2007." Konferenspapper presenterat vid APSAs årsmöte i Washington D.C., 2-5 september, 2010.
- Bågenholm, Andreas & Johansson Heinö, Andreas, (2008), "Incentives and Disincentives for New Parties. On the Success of Res Publica in the Estonian 2003 Parliamentary Elections." Konferenspapper presenterat vid NOPSAs konferens i Tromsö, augusti 2008.
- Bågenholm, Andreas & Johansson Heinö, Andreas, (2010a), "A New Road to Electoral Success. Incentive structures, elite strategies and the emergence of new political parties in the Baltic States." Konferenspapper presenterat vid *International Studies Associations* möte i New Orleans, 16-21 Februari, 2010.
- Bågenholm, Andreas & Johansson Heinö, Andreas, (2010b), "Still not stable after all these years. The logic of asymmetric path dependency in party system stability in Central and Eastern Europe", manuscript submitted to *Electoral Studies*.
- Green, Jane, (2007), "When Voters and Parties Agree: Valence Issues and Party Competition", *Political Studies*, Vol. 55 pp. 629-655.
- Meguid, Bonnie M., (2008), *Party Competition between Unequals*. Cambridge: Cambridge University Press.



# **The EU as a Gender Policy Promoter in Western Balkans “Facade Democracies”: Achievements, Gaps and Challenges**

*Andrea Spehar*

The European Union (EU) has developed into an important actor in the field of gender equality. In terms of mere legislation, the principle of gender equality has unlike any other area of EU social policy grown in propensity with the European integration process. Starting out with the demand on equal pay for men and women, the principle of equality is now being integrated into all Community policies and activities through the framework of gender mainstreaming. A large body of European legislative texts is dedicated to gender equality. This is mainly made up of various Treaty provisions and Directives concerning access to employment, equal pay, maternity protection, parental leave, social security and occupational social security, the burden of proof in discrimination cases and self-employment. The case-law of the European Court of Justice is another key element. Today, EU has the tools to be a polity that not only “affirms and shapes but also challenges gender power relations in several areas of its activities” (Kronsell 2005: 1022).

Enforcing legislation and policy-making in the area of gender equality is one way for the EU to be involved in the lives of the EU citizens, yet not the only one. Being currently the world’s largest donor of official development assistance and one of world’s main humanitarian aid donors, the EU can with good reason be defined as a gender equality actor growing in importance as it deepens its powers through a wider range of gender policy domains, enlarges the number of member countries, and has an increasingly powerful presence on the world politics (Walby 2004: 4). In this paper I provide empirical evidence drawn from two Western Balkans cases, Croatia and FYR Macedonia, in order to explore in more detail the effectiveness European Union’s gender strategy. The paper aims to answer the following questions: Which gender equality achievements can be attributed to the EU gender equality promotion?

What are the political limitations of EU gender equality policy making in the Western Balkans?

### **European Union: a powerful gender equality actor?**

Despite the wealth of research on the EU and gender, it is still unclear where the EU is heading with its policy on gender policies, and whether the policies actually help in bringing more equality between women and men or result in the reverse. An optimistic view on the EU's commitments and transformative potential in this policy area emphasizes the progressive deepening and widening of EU gender policy during the last few decades (Beveridge and Velluti 2008:2). According to Sümer (2009), "a basic evolution took place in EU gender policies from a focus on women's issues to an acknowledgment of gender relations and the need to transform the traditional gender contract" (Sümer 2009: 85). The deepening of EU powers over gender policy in the Treaty of Amsterdam, the relatively broad interpretation of EU employment policy and the recognition of the interconnectedness of the economic with other domains within a gender regime are expected to lead to a situation where policies that affect employment also affect many other domains of gender relations (Walby 2004: 22).<sup>1</sup> A more skeptical perspective then again argues that despite the actions taken at European level to eliminate discrimination much remains to be done. Gender inequality across Europe remains elusive. Figures from 2009 show that across Europe women earn on average 17.4 % less than men. Although women's participation in the paid labour force is increasing, labour markets continue to be highly segregated, with women clustering in lower paid sectors or grades. Moreover, the increased participation of women in the labour market is largely characterised by a high proportion of part-time work. This reflects the fact that women remain primarily responsible for child-care, care of the elderly and the disabled. In addition, women are under-represented in national Parliaments and other decision-making bodies. Such inequalities persist despite a deep commitment at EU level to the achievement of gender equality, as well as a sophisticated framework of anti-discrimination laws across the EU member states. This situation is due to a series of reasons, the principal one being that even though equality between women and men is protected by law, this remains premised on a traditional notion of gender contract, and thus substantive equality has yet to be fully

---

<sup>1</sup> Three examples of such policy areas, where, by definition, the policy is under Member State competence but where EU concerns with employment policy have eventually led to gender policy innovations, are: 1. policies concerning taxation and the provision of benefits and welfare; 2. issues of fertility and sexuality; contraception, abortion, sexual preference; 3. combating on violence against women through policies for criminal justice and public services (Walby 2004: 20-22).

achieved. Emanuela Lombardo (2003), who has analysed the impact of EU gender policy on Spain, for example, argues that "notwithstanding the undeniable advancements achieved, EU gender policy is still trapped in the 'Wollstonecraft dilemma', as it generates policies which, albeit progressive, have always some negative effect on women" (Lombardo 2003: 163). According to Lombardo, the main problem is that policy strategies still focus on tackling the symptoms instead of giving more attention to the causes of gender inequality, such as structural obstacles in the form of a patriarchal system (Lombardo 2003: 170).

Equally, Ilona Ostner (2000) describes the results of the various Directives as a two-edged sword, meaning that the legislation did not abolish discrimination but instead only required "good reasons for discriminatory practices and a minimum-means test" (Ostner 2000: 28). Social policies have flourished in the process of European integration only as far as they have fitted regulatory policies of negative integration in contrast to the redistributive ones of positive integration" (Ostner 2000: 27). Therefore, ultimately "policies which do not focus on the centrality of the gendered division of care work and the need to share family responsibilities end up becoming market-oriented policies that encourage flexible forms of employment" (Sümer 2009: 84). The assessment of the effectiveness of EU policies may benefit from an analysis of the impact that these have had on the national level, thus helping us to identify opportunities and limits embedded in those policies. In this paper I consider more in-depth both advantages and disadvantages of equality policies in the EU, focusing in particular on the implications of these policies for the Croatian and Macedonian gender equality context. Croatia and Macedonia belong to the region where the implementation of democracy has faced long-term obstacles much greater than those encountered by the countries of Central and Eastern Europe. Compared with Central and Eastern Europe, the Western Balkans is a special category of accession candidates and the Stabilisation and Association Process (SAP) is a special version of the EU's enlargement policy.

## **EU and Western Balkans "facade democracies"**

Since the 1990s, the EU has been steadily involved in a complex activity for the stabilization and the progressive integration of the Western Balkans. Today, the term "Western Balkans" is used to refer to the countries of Albania, Bosnia and Herzegovina (BiH), Croatia, the Republic of Macedonia, Serbia, Montenegro and Kosovo. All Western Balkan countries strive for the European Union membership, and in 2003 the EU declared that the future of the Balkans is within the European Union. The EU's Balkan policy has shifted

from an agenda dominated by security issues to an agenda focused on the Western Balkans' EU accession prospects. A coherent approach to the region has been developing: a framework has been put in place, political elites in the region have verbally committed, and the policy tools successful in the previous wave of Eastern enlargement are there.

However, the countries of Western Balkans are said to have a different political culture from the other East European countries (Bebler 2008). The countries of this region have serious political and security problems, including the existence of intolerance, pathological nationalism and xenophobia, underdeveloped democratic political culture, the lacking art of compromise' (Bebler, 2008, 8). Arguably, the Western Balkans represent the most difficult set of prospective accession countries so far encountered by the EU (Pridham, 2008). Most of the newly founded states are very weak; the rule of law is not yet established; privatization has been done in a quite haphazard way, thus adding to the criminalization of the economy and the whole society; and corruption is still very high. Economic failure had a devastating effect on living and health standard across region, forcing millions of people who had hitherto enjoyed a secure income into outright poverty by the late 1990s. These circumstances make the position of all citizens, especially the more vulnerable ones, very uncertain. Women from Western Balkan countries are living with these paradoxes and major difficulties due to the extremely turbulent times they experienced with the disintegration of Yugoslavia – conflicts and wars lasting for a whole decade. With regard to gender equality policy, we can assume that the countries of Western Balkans represent highly unfavourable political context for the EU as a gender equality promoter. In this article the assessment of the effectiveness of EU policies in Western Balkan will be analysed through two-country comparison between Croatia and Macedonia. Croatia and FYROM are both candidate countries for EU membership, although only Croatia has begun formal negotiations over membership in October 2005. FYROM was formally recognised as an EU candidate country in 2005, although membership negotiations have been delayed by violence at elections in June 2008 and an on-going dispute with Greece about its name (a region in Greece is also called Macedonia). There are also several economic and political differences between countries (see table 1).



**Table 1: Post-Communist Croatia and Macedonia: Socioeconomic and Political Differences**

	Croatia	Macedonia
<b>SOCIAL AND ECONOMIC INDICATORS</b>		
GDP per capita, 2009 (PPP US)	17,703	9,170
Human development index (HDI country rank), 2005	47	69
Gender development index (GDI country rank), 2009	45	72
<b>POLITICAL INDICATORS</b>		
Democratic reforms (Freedom House index), 2009	3.7	3.8
Women's representation in parliament (%), 2009	23	32
Political stability (Kaufmann), 2009	37	67
Rule of law (Kaufmann), 2009	60	47
Voice and accountability (Kaufmann), 2009	64	53
Government effectiveness (Kaufmann), 2009	70	50

Note: Freedom House Index is a five-point scale where 5 is the highest and 1 the lowest score. The Kaufmann indices rank each country on 0–100 point scales where higher = better governance ratings. Source: Daniel Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi. 2006. *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005*. Washington, DC: World Bank. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

The empirical data used in the analysis included primary and secondary textual documents as well as interviews with representatives of women's movements. A total of 20 interviews were conducted with women's movement activists; of these, 12 took place in Croatia and 8 in Macedonia. All of the interviewees held key positions of trust and/or authority in the women's NGOs, women's sections and committees of the political parties, trade unions, and gender equality offices they represented. Some of them were current or past presidents, national secretaries, or executive directors of such organizations, while others were current or past members of the parliament or other governmental bodies. All interviews were conducted between January and September 2009.

## **Benefits of EU's gender equality power in Western Balkans**

The research conducted in this paper identifies three levels of impact where Croatian and Macedonian EU accession processes have been beneficial in the gender policy context in these two countries: 1. introduction of new gender legislation 2. introduction of institutional mechanisms for advancement of gender equality 3. women's movements strengths and legitimacy. The issue of gender equality, being a fundamental principle of the European Union, represented an important segment of the EU conditionality which required several changes in the Croatian and Macedonian laws relating in particular to labour relations and domestic violence (see table 2). As part of the EU member-

ship process, the Croatian and Macedonian governments have also developed and set up national machineries for advancement of women. In Croatia, the Parliamentary Gender Equality Committee has been operating since 2000, the Gender Equality Ombudsperson since 2003, and the Government Office for Gender Equality since 2004. In Macedonia, the Unit for Gender Equality has been set up by the government in 1997 within the frame of the Ministry of Labour and Social Policy (MLSP) with the purpose to influence the advancement of women's position in conformity with the international documents. Ten Commissions on Gender Equality within the ten Local Municipal Councils in Macedonia were established in 2000. In 2003 the Women's MP Club was formed, which works on promotion of gender equality in general and on harmonization with EU gender equality standards as well as representing a service for elected women in the Parliament.

**Table 2. Beneficial impacts of EU gender policy framework in Croatian and Macedonian gender equality context**

The translation of EC gender legislation into national law	<p><i>Croatia</i>            Law on Gender Equality (2003)            Law on Domestic Violence (2003)            Gender equality Act (2008)            Act on Maternity and Parental Benefits (2009)</p> <p><i>Macedonia</i>            Law on the Elections (2002)            Labour Relations Law (2005)            Criminal Code (2004)            Law on Equal Opportunities Between Men and Women (2006)</p>
Establishment of institutional mechanisms for gender equality	<p><i>Croatia</i>            Parliamentary Gender Equality Committee (2000)            Gender Equality Ombudsperson (2003)            County and municipal commissions for gender equality (2003)</p> <p><i>Macedonia</i>            Unit for Promotion of Gender Equality (1997)            Commissions on Gender Equality within the ten Local Municipal Councils in Macedonia (2000)            Women's Parliamentary Club (2003)</p>
Positive impact on women's mobilisation	<p>Gives legitimacy to Croatian and Macedonian women's demands to their national decision-makers            Encourages the creation and development of women's governmental and nongovernmental equality organizations (through funding and civil society promotion)            Encourages transnational exchanges, through the 'partnership' principle of EU programs which promote 'contacts' among women's associations in Europe</p>

The EU accession process has been perceived by women's activists, from Croatia and Macedonia, as a great opportunity for advocating more efficiently for the improvement of the situation of women, especially in the labour market. As one women activist from Macedonia put it in one of the interviews: "The EU gender equality legislation, policy and programs, and the mechanisms of their implementation, although they are not perfect, provide the tools for influencing the governmental policy towards ensuring gender equality. Macedonian EU membership is perceived as a significant opportunity to adapt various mechanisms of democracy." The Croatian women activist stated the following: "The EU membership was a priority for the Croatian government, and this has positive consequences for women. The governments have begun to observe directives, standards, opinions and recommendations of the EU related to equal status of women and men. An increasing number of politicians (even if they are not enthusiastic about the implementation of the gender equal opportunities policies and laws) are influenced by the EU standards and at least try to behave in a politically correct manner. Further, the government has started paying attention to demands of women's organisations".

EU accession process was also perceived as beneficial for women's organisations itself because women's NGOs gained better access to EU bodies and the right to apply for EU funding. The development of the women's movement during the 1990s throughout the Balkan countries was, in fact, one of the positive miracles of this dark period of recent history. Women became a cornerstone of an emerging civil society through their activism –their active resistance against wars and warmongering, nationalist political elites, and often a large part of a nation's intellectual elites; their courage in facing the dangers of crossing the fault lines between conflicting parties and/or the hostile majority in their own societies; and their empathy with victims as embodied in their relentless humanitarian work. There are several signs of a positive impact of the EU on the development of the women's organisations in both countries. Funding support for women's organisations and for non-governmental organisations working to achieve gender equality is an important element in EU strategy to achieve greater gender equality. Women's organizations from Croatia and Macedonia are actively participating in the debate addressing the impact on women of EU accession and, to a certain extent, the future of Europe. Croatian women's network and Macedonian women's lobby are for example members of European women's lobby. Transnational exchanges, encouraged through the 'partnership' principle of EU programmes, promote 'contacts' among women's associations. These are a source of both learning, i.e. exchanges of knowledge and 'good practices' and the content of their demands), and moral support that arises from being part of a network.

## Limits of EU's gender equality power in Western Balkans

However, EU gender policy has also shown limits, as table 3 illustrates. In spite of the above mentioned achievements, *de facto* gender equality is far from being realised. In both countries, the governments give priority to the managing of the economic and political situation, with gender issues being a much lower priority. As an interviewee from the Macedonia pointed out: "As a general remark, it can be stated that the policy developments in the Republic of Macedonia are very controversial and contradictory. On the one hand, there is formal acceptance of very advanced policies, legal changes and projects which should have an impact on the laws and institutions. Yet, these activities usually end in action plans, reports and/or conclusions which are not implemented; hence, they do not produce any actual change. On the other hand, the patriarchal system of values is becoming even more powerful due to the conservative Government being very strongly connected both with the Orthodox Church and (through the ethnic Albanians in the Government) with the Islamic community, which has an increasing impact on everyday life (introduction of religious education in the formal education system, campaigns against abortion, support for having three, four and more children and decreasing the support for early childhood care)."

**Table 3. Limits of EU Gender Policy promotion in Croatia and Macedonia**

- 
- 1) Weak impact on *de facto* gender equality. EU anti-discrimination policy has remained confined within limits of liberal individualism, doing little to tackle the broader structural aspects of gender (in)equality.
  - 2) The implementation of the adopted legislation in Croatia and Macedonia is slow and inconsistent due to the poor governance. Elite corruption and elite closure are the most detrimental ones, since both work against core principles of democracy and gender equality. Elite corruption, on one hand, violates the rule of law; elite closure, on the other hand, undermines the equality of rights.
  - 3) The lack of gender awareness affects the implementation of EU gender equality directives.
- 

Laws guaranteeing equal opportunities for women, in line with European standards and norms, have been adopted in both countries, however, the level of implementation of legislative measures is perceived as very low and women in both countries continue to face disparities in terms of jobs, wages and political representation. The legal framework related to gender equality

are in place, but on the other hand there is quite [a lot of] time remaining in order to transpose these laws into the daily lives of the citizens. As an interviewee from Croatia pointed out: "There is considerable focus on gender equality issues in Croatia; however, accomplishing equal opportunities between women and men in the socio-political sphere as well as on the enforcement legislation level is undoubtedly a challenge. It will probably be quite some time before the effects of the new legislation acts on gender equality are confirmed in social practice due to cultural patterns which are rooted in the society."

The interviewees are somewhat concerned about the motives of their respective countries in relation to gender equality. As an interviewee from Croatia pointed out: "It is still more compliance than commitment. It is still more just to please the EU, but they have no choice because all the other, the money and funds and programmes from the EU have the gender impact evaluation. All interviewees discussed the impact of Gender Awareness or Gender Blindness. This seems to be a problem which affects policy outcomes, policy input and the behaviour of women and men in the labour market. The interviewees point out that people in general are not aware when and if they are being discriminated against and, if so, where they are supposed to go with their complaint. One interviewee expresses it as; "I think that people do not even know that this is a violation against all kind of international and national legislation. You cannot be discriminated because of the gender. This is so normal, so widespread that no one even complains because of that. Therefore it will be hard work to get somebody to be this kind of case." Interviewee from Croatia is concerned that the lack of gender awareness affects the implementation of EU gender equality directives. The standard of the legislation is now at a good level in Croatia, but there are no results. The interviewee says that; "If you had the political will to use that legislation, you could get good results without changing anything in legislation itself. Mostly lack of political will and understanding of what it means is the biggest obstacle to achieve more gender equal society". An Interviewee from Macedonia claims that EU has to work on ways to better share their knowledge on gender equality in general and Gender Mainstreaming in particular in order to make efficient implementation of the directives possible. The interviewee means that there is a rejection of the idea of gender equality and people deny that this is a problem; consequently there is no practical implementation. The result is lack of guidelines and strategically focused documents on gender equality in the labour market. Several interviewees mention the need for pressure or penalties from the EU if the legalisation is not implemented correctly.

## **Bridging the fake compliance with EU gender equality norms and policies?**

So in conclusion, many of the women who took part in this research agreed that Croatia and Macedonia have made significant progress in terms of reform of gender equality legislation. But they also insisted that implementation of the legislation and policy needed close scrutiny, increased resources and real commitment, not just tokenism. According to them, Croatia and Macedonia still need to demonstrate that they respect EU:s and women's organisations demands for equality and freedoms, by ensuring the authorities meet the EU criteria for 'stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, and human rights'. The resounding plea from these women was for Croatia and Macedonia not to simply raise expectations of equality and freedom, but to actualise support for every woman to become a true citizen of Europe with all the power and autonomy which this entails. There was an especially large number of complaints in both countries that the laws were enacted incompetently, in too much haste, and that they remained but empty words.

The implementation of the adopted legislation in Croatia and Macedonia is slow and inconsistent. That is one of the main problems raised in examining the coherence of the EU's gender equality approaches to the Western Balkans. There is a stark contrast between stated goals and their actual implementation. No wonder 'Europeanisation' looks different when seen from Brussels and from the countries at the receiving end. This is also where 'gender policy fatigue' within the EU meets 'accession fatigue' in the Balkans. The political elites in the region very often use verbal commitments to EU accession as a smokescreen for business as usual. Poor implementation is directly related to lack of awareness of the laws and how to implement them by both duty bearers and rights holders. Poor implementation is also symptomatic of deeply ingrained negative attitudes and gender stereotypes, which cannot be uprooted through legislation alone. The lack of litigation from below, a lack of support by governments, weak equal treatment bodies, shortcomings in the judiciary; these shortcomings lead to the fact that a lot of the transposed legislation has remained as "dead letters". This is however not specific for the Western Balkans. It is indeed more of a rule rather than an exception that international and national reports evaluating the progress toward gender equality single out the need for successful implementation as a missing prerequisite in the attainment of equality goals.

Besides poor implementation which can primarily be attributed to the lack of good governance in Western Balkans states, the nature of EU strategy itself is misleading because it does not recognise the between "equality of

rights" and "equality of results." The fact that women and men are equal in their rights does not mean that they will achieve the same results. Anti-discrimination policy has remained confined within limits of liberal individualism, doing little to tackle the broader structural aspects of gender equality. Beneath a surface of legal guarantees, there are informal social mechanisms that hinder people in practicing their rights effectively. Among the mechanisms that reduce the effectiveness of given rights, elite corruption and elite closure are the most detrimental ones, since both work against core principles of democracy. Elite corruption, on one hand, violates the rule of law; elite closure, on the other hand, undermines the equality of rights. Whether there is democracy in, at least a formal sense, depends on people's constitutional entitlement to freedom rights. But whether democracy is effective or not does not automatically follow from the institutionalization of rights. It depends on the features of a society's elites: their sensitivity to people's rights and their openness to underprivileged groups, among which women are the potentially largest one, accounting for at least half of the population in any society.

## References

- Bebler, A. (2008) "The Western Balkans and the International Community", *Avrasya Dosyasi*, Volume 14(1), pp. 7-22.
- Beveridge, F. and Velluti, S eds. (2008) *Gender and the Open Method of Coordination. Perspectives on Law, Governance and Equality in the EU*. Aldershot: Ashgate.
- Kronsell, A. (2005) 'Gender, Power and European Integration Theory', *Journal of European Public Policy*, 12(6), pp. 1022-40.
- Lombardo, E. (2003) "EU Gender Policy. Trapped in the 'Wollstonecraft Dilemma'?", *The European Journal of Women's Studies*, Vol. 10(2), pp. 159-180.
- Ostner, I. (2000) 'From Equal Pay to Equal Employability: Four Decades of European Gender Policies', in Mariagrazia Rossilli (ed.) *Gender Policies in the European Union*. New York: Peter Lang, pp. 25-42.
- Pridham, J. (2008) Securing Fragile Democracies in the Balkans: The European Dimension. *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 8( 2).
- Sümer, S. (2009) *European Gender Regimes and Policies. Comparative Perspectives*. Farnham: Ashgate.
- Walby, S. (2004) 'The European Union and Gender Equality: Emergent Verities of Gender Regime', *Social Politics*, Volume 11(1), pp. 4-29.



# Minoritet och majoritet. Hur handskas de med varandra? Exemplet Schweiz och Spanien

*Ingmar Söhrman*

Vad är egentligen en majoritet och vad är en minoritet? När de latinamerikanska länderna gjorde sig fria från Spanien och Portugal bodde redan en stor mängd spansk- och portugisisktalande i denna del av världen och utgjorde redan då majoriteten av talarna av respektive språk, men ur ett europeiskt perspektiv var inte detta något man ens diskuterade. Den politiska situationen, liksom den geofysiska, spelar här en avgörande roll. Är minoriteterna förtryckta av majoriteten och på vilka villkor?

I sin senaste roman skildrar Mario Vargas Llosa irländaren Roger Casements, som är en verklig person, uppvaknande och ställningstagande för ett fritt Irland, när han studerat den hänsynslösa kolonisationsprocessen i Kongo (och senare i Amazonas), och inser att irländarnas situation inte skiljer sig så mycket från den afrikanska.

*”Var inte Irland också en koloni liksom Kongo? Trots att han hade arbetat hårt under många år med att inte acceptera denna sanning som hans far och många irländare i Ulster, liksom han själv, förnekade med blind indignation. Varför skulle det som var dåligt för Kongo vara bra för Irland? Hade inte engelsmännen invaderat Eire?” (Mario Vargas Llosa, *El sueño del celta*, 2010: 110)*

Detta visar hur viktigt självmedvetandet är för att uppfatta sig i motsatsställning till en majoritet eller som en politisk aktör i styrkeposition.

Det finns inga etniska eller nationella majoriteter. Det är alltid minoriteten som definieras med utgångspunkt från majoriteten, även om minoriteten kan representera en ursprungligare invandring i området, som till exempel baskerna och de romansktalande grupperna i Schweiz och kanske sannolikt också samerna i Skandinavien. Det *etniska* har oftast en exotisk och rural konnotation knuten till sig, och ur ett ”framstegsvänligt” liberalt eller socialistiskt perspektiv har detta ända till 1900-talets sista decennier oftast ansetts vara en bakåtsträvande kraft som kan leva kvar som en kuriositet, om det inte rent av skall motarbetas.

I Spanien betecknades baskiska, galiciska och katalanska (och valencianska m.fl. katalanska varieteter) som spanska dialekter under Francotiden. Detta innebär inte att de skulle vara dialekter av spanska språket utan *spansk* användes som adjektiv till landet Spanien, medan man i konstitutionen betecknade språket med termen *kastiljanska*, vilket varit fallet i nästan samtliga spanska konstitutioner förutom 1923-års grundlag. Även i Sverige kunde bruket av samiska bestraffas och framförallt motarbetas och föraktas ända långt in i senare delen av 1900-talet (Hansegård, 2000).

*Nationell* minoritet avser snarast att beteckna en historisk minoritet, alltså en grupp som sedan minst 100 år finns i landet vilka ställs i motsatts till invandrade minoriteter, vilka i dagens värld med snabba förändringar inte är så olika de historiska och framför allt inte mindre viktiga, även om man oftast bortsett från dessa i diskussionen om minoriteter.

Oftast har man tagit språkliga och religiösa och kulturella skillnader som kriterier för att identifiera en grupp, vilken självt finner sig vara annorlunda än majoritetssamhället i någon bemärkelse. En speciell grupp är de transnationella minoriteterna som romer och tidigare judar. Det speciella med dessa har då varit just det transnationella, som till stor del beror på aktiv eller passiv förföljelse och exkludering ur samhället av olika många gånger förtäckta rasistiska eller ekonomiska skäl.

I dagens heta debattläge om islam och med islamofobiska politiska ställningstaganden i flera länder, är det viktigt att framhålla tesen om de tre kulturernas Spanien, där det islamiska och judiska länge samexisterade med de romanska kulturerna. Den judiska närvaron i Europa är uråldrig (Schierenbeck 2004:73-88), och den arabisk-islamiska mer än 1000-årig. Att då se framförallt den senare som ett nytt fenomen som först nyligen kommit till Europa är rent ohistoriskt.

Länge framstod maktförhållandena i Europa som en religiös tudelning med ett katolskt romansk-germanskt Västeuropa och ett ortodoxt och slaviskt Östeuropa. Senare delades Västeuropa i en grovt sett katolsk romansk del och en protestantisk germansk del, vilket avspeglat sig i EU-debatten ända sedan Kol- och Stålunionens dagar. Nyligen har man också i nordamerikanska media sett beteckningen PIGS (Portugal, Italy, Greece and Spain) för att identifiera och nedvärdera Sydeuropa i den härjande ekonomiska krisen. Irland som visserligen är lika illa ute och dessutom katolskt klarar sig ofta undan, troligen för att det ”trots allt” hör till den anglosaxiska världen, och rent faktiskt indirekt genom historiska familjeband berör en stor del av befolkningen i USA. Detta sagt för att visa hur historiska ideologiska mentala gränser ännu påverkar den politiska verkligheten eller i varje fall uppfattningen om densamma, men detta hindrar inte att även beteckningen PIIGS förekommer.

Språket är en lätt identifierbar markör, som alltid har sin bakgrund i en historisk-politisk åtskillnad. Det är lätt hänt att språkliga skillnader överdrivs av olika, oftast politiska, skäl, som när man vill utropa skotsk engelska till ett eget

språk, trots att inga liknande idéer har hävdats från andra engelsktalande områden som ligger betydligt längre ifrån Storbritannien. Att det här är fråga om att hävda den egna (skotska) minoriteten gentemot Storbritannien är klart. Dessutom är det klart att de engelska "clearances", etniska rensningar, på 1700-talet helt knäckte skotsk-gäliskan (Söhrman 2004a: 53-58) och att engelska sedan senmedeltiden har varit majoritetens språk i Skottland.

Som exempel fall för denna artikel har vi Schweiz och Spanien med historiska minoriteter och dessutom en stor invandring i modern tid.

## Schweiz

Av historisk tradition är Schweiz ett oerhört decentraliserat land. I Graubünden i sydöstra Schweiz säger man ofta att man åker till Schweiz, när man lämnar den egna kantonen, som då mentalt måste anses vara något annat än landet. Förmodligen är det just hembygden som skiljs ut från det mer abstrakta begreppet land. Det tar lång tid innan ett barn kan förstå ett begrepp som *Sverige* eller *Finland*. Att inbegripa en massa okända städer, samhällen och landsbygd i "mitt land" fordrar en hel del ideologisk abstraktionsförmåga. På spanska talar man om *la tierra chica* ('det lilla landet'), som just är hembygden i förhållande till det mer abstrakta begreppet *patria* ('fäderneslandet' eller mindre ideologiskt uttryckt 'hemlandet'). Detta sista begrepp är intressant, eftersom det i modernt svenskt språkbruk har blivit så att allt som betecknas *hem-* är det icke-svenska. En i Sverige av svenska föräldrar född har inget *hemspråk* och det är tveksamt om personen har ett *hemland*. Hemland är sådant som invandrare har och i förekommande fall skickas tillbaka till.

Rent parentetiskt kan det i detta sammanhang vara intressant att se hur ett ord som *modersmål* semantiskt har förändrats. Tidigare var detta namnet på *svenska språket* i skolan. Det fanns modersmåls lärare, men sedan kom de att bli svensklärare (eller i riktigt modernt språkbruk *svenskalärare*), och med tiden återupptod beteckningen *modersmål* med avseende på alla invandrar-språk (och minoritetsspråk) som undervisades i svenska skolor. De historiska svenskarna står alltså i dagens språkbruk utan eget modersmål. Det är inte utan att Orwells nyspråk (*new speech*) verkar ha kommit in i Sverige och andra europeiska länder.

Först med napoleonkrigen kom Schweiz att 1803 verkligen bli ett land och inte bara ett mer lösligt edsförbund. Fortfarande är den lokala tillhörigheten extremt viktig i Schweiz.

Under lång tid erkände man bara tre officiella språk i Schweiz: tyska, franska och italienska. Först när Mussolini ställde territoriella krav på de rätoromanska delarna, där han ansåg att man talade italienska dialekter erkändes i en folkomröstning 1938 rätoromanska som ett nationellt språk, inte officiellt.

Termen *nationellt språk* var till intet förpliktigande. Ett argument mot att erkänna den var att det faktiskt talades i fem olika varieteter (surselviska, sutselviska, surmiran, puter och vallader) och att man inte kunde ha all information på alla fem varieteterna (Sundell 1984; Söhrman 2004a: 150-164). När man så skapade ett gemensamt skriftspråk, *rumantsch grischun* föll detta argument, och 1996 erkändes rätoromanskan som ”delvis officiellt språk”, det vill säga att man skulle tillhandahålla översättningar av alla officiella texter på detta språk och det kunde användas i alla skrivelser till och från myndigheter även på nationell nivå, men att man bara kunde vänta sig att få tala språket med ansvariga i den egna kantonen.

Landet har en befolkning på nästan 8 miljoner invånare av vilka en stor majoritet nästan 5 miljoner har tyska som modersmål, 1,5 miljoner har franska, en dryg halvmiljon italienska och rätoromanska (romansch) talas av drygt 50 000. Siffrorna är växlande, eftersom alla talare i praktiken är tvåspråkiga. Därtill kommer nästan en miljon invandrare. Av invandarspråken är bosniska/serbiska/kroatiska, albanska, portugisiska, spanska och engelska störst med mellan 75 000 och 120 000 talare. Dessutom finns en ganska stor turkisk grupp om 45 000. Totalt finns omkring 800 000 invandrare.

Nationalspråken talas i huvudsak i relativt enspråkiga kantoner. Egentligen är det bara Fribourg och Valais (delat mellan tyska och franska) och Graubünden (tyska, italienska och rätoromanska) där man har ett i praktiken flerspråkigt samhälle. Emellertid är alla beslut delegerade till en lokal nivå, så att om i en tyskitaliensktalande by i Graubünden en tysktalande familj flyttar in och ändrar majoritetsförhållandet kan de lokala myndigheterna bestämma att undervisningen i skolan skall ske på tyska i stället för italienska. I praktiken fungerar det så att man har två parallella klasser med varsitt undervisningsspråk och dessutom undervisning i det andra.

Tyskan och franskan dominerar varsin del av Schweiz, men ett språkligt problem är att i den franska delen lär man ut standardtyska, medan man i de tysktalande delarna talar olika schweizertyska dialekter, och de franskspråkiga klagar över att de inte får den språkträning som behövs för att förstå de tyskspråkiga schweizarna. I de franska delarna har man i praktiken övergivit den ursprungliga frankoprovensalska dialekten och talar en östfransk standardfranska.

Att det under längre tid rått en religiös delning bland rätoromanerna och i Schweiz överhuvudtaget med katoliker och reformerta protestanter har också lett till en förment språklig gräns. I rätoromanernas fall fanns det länge en ovilja att förstå vad ”de andra (=de som inte har samma tro som vi) ” säger”, men med lokalradions framväxt under 50-talet kom man att inse att det fanns mycket gemensamt både ifråga om kultur och språk och även politiska intressen bland talarna av dessa språkliga varieteter även om de hörde till olika kyrkor, så i allt väsentligt är denna religiösa uppdelning i VI och DEM borta i dag.

När Östeuropa i början av 90-talet demokratiserades letade man efter modeller för att skapa en ny minoritetspolitik, och just Schweiz och Spanien togs då som exempel, men det visade sig snart att det inte är så enkelt att överföra ett system till annat land. Den schweiziska decentraliseringen svarar illa mot mer centraliserade organisationer, och i det spanska fallet är det svårt att finna andra minoriteter med en så stark ekonomisk och kulturell ställning som katalanskan.

I det schweiziska fallet kan man ofta tala om något slags parallella kulturer men alltid på majoritetens villkor (Söhrman 2004b), där talarna av majoritetsspråket oftast väljer bort det mödosamma inlärandet av minoritetsspråket om de inte är uppvuxna med båda språken. Visserligen talar många tysktalande schweizare franska och fransktalande kan tyska, men inte nödvändigtvis schweizertyska, medan i Graubünden de tysktalande som flyttar in eller som bor i helt tysktalande delar inte anstränger sig att lära sig italienska och rätoromanska. Detta förefaller vara ett allmänt fenomen. Majoriteten lär sig inte minoritetens språk om de inte behöver. Tvärtom kan man märka en viss aggressivitet gentemot användningen av dessa språk som ”man” då inte förstår, och i förlängningen är det just känslan av utanförskap trots att ”man” tillhör landets minoritet som kraftigt bidrar till att skapa främlingsfientlighet. Schweiz har ju mer än 10 % invandrare bland sin befolkning. Detta är en situation som påminner om den svenska.

Det finns emellertid klara skillnader i behandlingen av historiska minoriteter och invandrargrupper. I det första fallet utgör de visserligen ett kulturellt sår för landet, men de komplicerar tillvaron genom att inte anpassa sig till majoritetskulturen och framförallt till majoritetsspråket. Efter lång tid av ointresse och ovilja att på något sätt anpassa majoritetssamhället till den reella situationen, åstadkommer man ofta vad man egentligen eftersträvat, det sakta försvinnandet av minoritetsspråket, medan seder och bruk gärna får finnas kvar som en folkloristisk kvarleva. Detta är då inte fallet med invandrarkulturer – och religioner. En följd av detta är införandet av minaretförbud i Schweiz under hösten 2010.

## Spanien

Historiskt sett tar det moderna Spanien sin form i slutet av 1400-talet under Ferdinand (av Aragonien) och Isabella (av Kastiljen) och kom att förbli en personalunion sedan deras sonson Karl V (egentligen I av Spanien) 1516 ärvde båda kungadömena och dessutom blev tysk-romersk kejsare 1519. Denna personalunion upphörde år 1700 i och med att den siste habsburgaren på den spanska tronen, Karl II, dog barnlös.

Aragonien var egentligen Katalonien, men kungadömet bar av historiska skäl detta namn. Men då katalanerna stödde den österrikiske tronpretendenten i stället för den franske, som vann striden, straffades katalanerna ekonomiskt, och

sedan dess har deras språk och självständighetssträvanden i olika perioder kraftigt förföljts.

Personalunionen försvann i och med Borbonernas tillträde som kungar, och Spanien har sedan 1700-talet var ett centralistiskt land, men detta har förändrats sedan demokratin återinfördes efter Francos död.

Liksom i många europeiska länder kom en romantisk vurm för det medeltida litterära och historiska arvet i början av 1800-talet, men denna omfattade inga förändringar i synen på de aktuella minoriteterna bara på deras ofarliga förgångna. Detta gällde också de galiciska och baskiska kulturerna i Spanien. Jämför synen på det iriska, skotsk-gäliska i dåvarande Storbritannien eller det bretonska och det occitanska i Frankrike vid denna tid (Björkman 2004: 165- 87; Söhrman 2004a: 58-72).

I Spanien liksom på andra håll i Europa kom en mer politiskt laddad situation att uppstå i slutet av förrföra sekelskiftet, delvis av nationalistisk konservativt slag och delvis av mer radikala stämningar. Dessa rörelser fick ny kraft under den andra republiken 1930-1936 (1939), då vissa regioner fick ganska långtgående självstyre. Denna självständighet kvävdes snabbt av Franco.

Först med den demokratiska konstitutionen från 1978 och de senare regionala konstitutionerna garanterades minoriteternas språk en koofficiell ställning i respektive autonom region (17 + 2 autonoma städer, Ceuta och Melilla).

Spanien har i dag en befolkning på 46 miljoner. Denna låg länge stilla runt 40 miljoner, men med de senaste årens starka invandring har befolkningen ökat kraftigt. I praktiken talar alla i Spanien födda liksom de flesta invandrare spanska.

Katalanerna (i Katalonien, Valencia och på Balearerna) är omkring 8 miljoner, galicierna 2 miljoner och baskerna omkring en miljon. Som alltid när det gäller tvåspråkiga personer är siffrorna svåra att få exakta, eftersom det beror på självuppskattning. Även om valencianerna hävdar att de talar ett annat språk än katalanerna är dessa varieteter mycket närstående och räknas i språkliga sammanhang ofta som två varieteter av ett språk. Här skall man dock komma ihåg att begreppen *språk* och *dialekt* är politiska och inte lingvistiska. Därför är termen *varietet* mer neutral.

Alla skolbarn i de autonoma regioner där något av minoritetsspråken har en officiell ställning lär sig både ”minoritetsspråket” och spanska. Den yngre generationen som skolats i dessa språk har utan tvekan uppnått ett bättre resultat inte minst i att skriva respektive språk än vad deras föräldrageneration gjort, och det är en mycket diskuterad fråga om detta lett till att deras kunskaper i spanska är sämre än föräldrars. Detta låter bestickande och används ofta som argument mot alltför omfattande minoritetsspråksundervisning, men enligt en pågående doktorsavhandling (Hawkey 2011) verkar det inte vara fallet, utan kunskaperna i spanska är lika goda som tidigare. Emellertid är inte resultaten helt entydiga.

Begreppet *minoritet* blir lite märkligt i Galicien där majoriteten är galicisktalande och alltså utgör en majoritet i den egna regionen men en minoritet i Spanien (Núñez Singala 2007: 134-135). I Katalonien är ungefär hälften katalansktalande, och deras antal växer. I Baskien finns en stark minoritet som talar baskiska (Järlehed 2004: 202-228). Här är problemet dock att det finns en stor dialekt-splittring och den nya normaliserade varieteten, *batua*, är den som används inom undervisningen, men äldre talare är mer motvilliga att lära sig denna varietet.

Såväl baskiska som katalanska talas även i Frankrike, där minoriteterna inte tillförsäkrats några särskilda rättigheter. Basker och katalaner vill räkna in också de franska delarna i ”kommande nya självständiga länder”, och just dessa självständighetsdrömmar är omdiskuterade. De kan rent av vara politiskt kontraproduktiva, då de snarast får majoriteten att ta avstånd till minoriteternas aktuella autonomi.

I Spanien finns det drygt 4 miljoner legala invandrare. Av invandrargrupperna är rumänerna (~1 miljon) flest, följda av ecuadorianerna (cirka 700 000). För rumänerna är spanska ett närbesläktat språk som man lär sig relativt snabbt. Den tredje största gruppen är marockaner (~500 000) och sedan följer olika latinamerikanska grupper (t.ex. 300 000 colombianer) och flyktingar från Subsahara. För latinamerikanerna är Spanien det självklara målet av språkliga skäl, men med dagens höga arbetslöshet (omkring 20 %) är den växande befolkningen ett problem, och på sikt en tickande politisk bomb.

## Minoritet och majoritet

Som vi sett ovan är det en skillnad i synen på historiska minoriteter och invandrare. Det har åtminstone i Europa blivit någorlunda allmänt accepterat att de traditionella minoriteterna skall ha språkliga och andra särskilda rättigheter, åtminstone teoretiskt, även om det i praktiken kan vara annorlunda. När det gäller invandrades rättigheter att behålla språk, religion och traditioner förefaller detta accepterat, så länge som det bara rör hemmiljön och inte påverkar samhället i stort. Man kan tala om *kulturell trångsynthet*, som har en viss egenrättfärdig fundamentalism över sig. ”Du skall acceptera mitt språk och mina vanor om du kommer hit och sluta med det som besvärar mig”. Framväxten av främlingsfientliga partier är ett bevis på många människors frustration inför både en svår ekonomisk situation som lätt skylls på invandrare och minoriteter, som ”kostar pengar”. Man uppfattar detta som mentala och kulturella revirintrång, och dessa kan finnas på båda håll.

Även minoritetspolitiker kan uppfatta en regerings tillmötesgående som ett revirintrång, och detta kan leda till en politisk radikalisering för att hålla distans till centralmakten och därmed kan behålla den egna politiska maktpositionen. Många uppfattar katalanskans stärkande i skola och kulturliv som ett

hot mot spanskan, vilket givetvis är absurt när det handlar om ett av världens mest talade språk.

Ibland kan ett språk talas i flera länder och en språklig/etnisk majoritet i ett land kan då stödja en minoritet av samma slag i ett annat land, som franskan och italienskan i Schweiz vilka kan använda det stora kulturutbud som finns i Frankrike och Italien. Ibland kan minoritetens lojalitet av detta skäl ifrågasättas eller rent av utnyttjas av den angränsande majoriteten för egna syften. Så har under lång tid varit fallet med den ungerska minoriteten i Transsylvanien, även om dessa idéer verkar ha avtagit i både Rumänien och Ungern. Med ultranationalisternas framgångar i Ungern kan dessa stämningar förväntas ta fart igen. I Spanien är det däremot svaga minoriteter (baskisk och katalansk) i Frankrike som får kulturellt och språkligt stöd från de spanska autonoma regionerna, men också detta kan uppfattas som illojalitet mot Frankrike, i synnerhet som de baskiska och särskilt de katalanska självständighetssträvandena förstärkts under senare år.

I Baskien är situationen en annan genom den ännu existerande nationalistiska terroristorganisationen ETA med 900 mord på sitt samvete sedan demokratin infördes. Denna organisation bildades för att kämpa mot förtrycket under Franco, men förändrades när denne dog. Omkring 2/3 lämnade då organisationen, men en liten kärntrupp, som länge erhöll logistiskt stöd från ETAsympatisörer i Frankrike, fortsatte "kampen". Existensen av en dylik organisation har förstärkt svärtat ner de baskiska självständighetssträvandena. Liknande rörelser har funnits i Galicien och i Katalonien, men de försvann relativt tidigt.

En viktig faktor i hela spelet är rädslan för det ofta inbillade hotet mot det egna samhället som ligger i *det obegripliga* – annorlunda (ofta oförståeligt) språk, religion, konstiga seder som utgör Den andre.

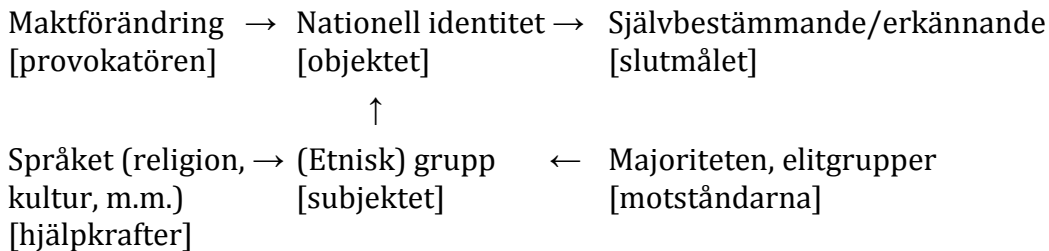
Ytterst handlar det om maktförskjutning, eller vad man uppfattar som detta. Om vi använder Greimas' aktantschema (Söhrman 1997: 82-86) för teateranalys ger detta en god bild av skeendet. Världen är ju ett slags teaterscen.

Den process vi ser sätts ofta igång av en förändring av maktbalansen, eller av vad som uppfattas som en sådan eller vad som kan komma att bli en sådan. Det kan alltså vara en utveckling som blott och bart initieras av en möjlig, kanske bara retorisk, förändring. Det är hotbilden som startar denna process. Detta är *provokatören*, som får *subjektet* att agera för att uppnå ett *objekt* med siktet inställt på att nå ett *slutmål*. I processen finns dels *hjälpkrafter*, de krafter eller idéer som bär fram subjektet, dels *motståndare* som vill förhindra denna process. Över tidens gång kan detta förändras, och hjälpare kan vara tidigare motståndare, som då Kroatien bröt sig ur Jugoslavien och därmed kom att hjälpa Slovenien till självständighet, vilket knappast varit ett kroatiskt önskemål tidigare.

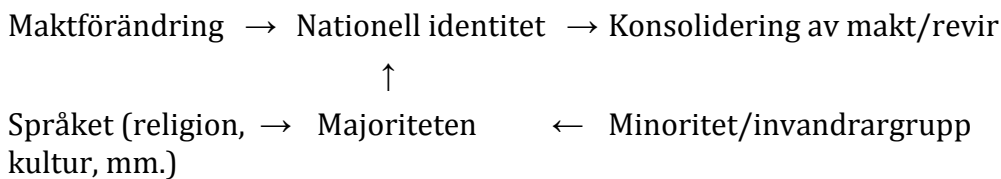
En maktförändring, som kan bestå av ökat (för)tryck, kan få en svag och ibland splittrad grupp att ena sig och med de till buds stående hjälpkrafterna uppnå en nationell identitet för att på sikt få något slags erkännande av språk och kultur som i det rätoromanska fallet eller i samernas fall i Skandinavien.



Detta gäller i praktiken även invandrargrupper, som då de känner sig motarbetade eller bara åsidosatta blir medvetna om att de delar vissa karakteristika med andra liknande grupper och kan samverka för att uppnå erkännande och förbättringar av den egna situationen.



För majoritetens del är det fråga om att nationalistiska partier eller grupper upplevs som hot mot den vedertagna ordningen och inte längre nöjer sig med en folkloristisk plats vid sidan av. Ofta är det ekonomiska eller territoriella nackdelar för majoriteten som ligger bakom, även om språk och religion ofta lyfts fram som huvudargument. Schemat skulle alltså se ut så här för majoriteten:



Sammanfattningsvis skulle man kunna säga att majoriteten föredrar status quo eller minoritetens totala integration i i majoritetssamhället, medan minoritetens är det rakt motsatta. Detta dystra perspektiv kan bara förändras om båda grupperna är villiga att erkänna varandra och att *ge* för att *få* stabilitet och erkännande.

## Bibliografi

- Björkman, Sven (2004), "Occitanerna – ett «virtuellt» folk", Svanberg, I. & Söhrman, I. (utg.), *Minoriteter i Europa*, Stockholm, Arena, sid. 165-186.
- Hansegård, Nils Erik (2000), *Dialekt eller språk? Om de västsamiska och norr-bottenfinska skriftspråken*, Uppsala universitet, Finsk-ugriska institutionen.
- Hawkey, James (2011), "Change from above and its impact on awareness of the norm in Castilian and Catalan: Experimental evidence from Barcelona", opublicerat konferensbidrag, Romance Linguistic Seminar XXXIX, 5-6 January 2011.
- Järlehed, Johan (2004), "Baskerna – «Våldsamma är de och inte vet man var man har dem heller»", Svanberg, I. & Söhrman, I. (utg.), *Minoriteter i Europa*, Stockholm, Arena, sid. 202-228.
- Núñez Singala, Manuel (2007), "The Position of the Galician Language. A Brief Historical Vision and Prospects for the Future", Lainio, J. (utg.), *Spain and its languages – A comparative view on the regional and minority language policies and developments of Spain and Sweden*. Papers from the Erkänd 2 Conference in Eskilstuna 29 September 2006, Rapporter från Finskt språk- och kulturcentrum 8, Eskilstuna, sid. 127-140.
- Schierenbeck Isabell (2004), "Den europeiska judenheten mellan öst och väst", Svanberg, I. & Söhrman, I. (utg.), *Minoriteter i Europa*, Stockholm, Arena, sid. 73-88.
- Sundell, Lars-Göran (1984), "Om rätoromanskan i Schweiz", *Moderna språk* 78, sid. 131-139.
- Söhrman, Ingmar (1997), *Språk, minoriteter och andra farligheter*, Stockholm, Arena.
- Söhrman, Ingmar (2004a), "Kelterna i Skottland och Bretagne", Svanberg, I. & Söhrman, I. (utg.), *Minoriteter i Europa*, Stockholm, Arena, sid. 53-72.
- Söhrman, Ingmar (2004b), "De romanska alpfolken – rätoromanerna", Svanberg, I. & Söhrman, I. (utg.), *Minoriteter i Europa*, Stockholm, Arena, sid. 150-164.
- Söhrman, Ingmar (2004c), "Intercultural Communication or Parallel Cultures? The Swiss Example with Special Regard to the Rhaeto-Romance Situation", Allwood, J. & Dorriots, B. (utg.), *Intercultural Communication at Work*. Papers on Anthropological Linguistics 29, Göteborg.
- Vargas Llosa, Mario, (2010), *El sueño del celta* Madrid, Alfaguara.

# Bilden av Berlinmuren: En visuell studie av en konflikt<sup>1</sup>

*Iréne Nilsson*

Natten till den 13 augusti 1961 inträffar det ofattbara i Europa. En mur börjar byggas, en mur som skall dela staden Berlin i ett Väst- och Östberlin. Muren är till en början ett taggtrådsstängsel, men ersätts så småningom av betongblock. Soldater från Östtyskland fortsätter ända fram till 1980-talet att omvandla Berlinmuren till en 'perfekt' gräns genom prefabricerade block. Dessa inbjuder till att skriva på, men också till att 'försköna' genom att måla på dem, en verksamhet som bara är möjlig i den västra delen av Berlin. Att måla på muren är förbjudet men den aktiviteten fortsätter fram till murens fall 1989.<sup>2</sup> Berlinmuren står i centrum för ett av de dramman som präglar senare hälften av 1900-talet. Berlinmuren delar en stad, vilken ligger som en ö i den östtyska statsbildningen, DDR. Richard Weiszäcker, borgmästare i Västberlin 1981-1984, säger i ett sammanhang att den tyska frågan förblir öppen så länge Brandenburger Tor förblir stängd.<sup>3</sup> När gränsövergångarna öppnas mellan Öst- och Västberlin den 9 november 1989 upphör murens funktion att utestänga de östtyska medborgarna från möjligheten att ta sig till väst via Västberlin. I och med att gränsen öppnas faller muren både bokstavligt och symboliskt. Därmed öppnas också Brandenburger Tor, symbolen för Berlin och ett enat Tyskland.

Det som är kvar när muren faller är bilden av muren. Bilden av muren förekommer i otaliga böcker, kataloger, på tv-skärmar men också som en del i en turistindustri. Många har en egen minnesbild av den verkliga muren. Syftet med detta arbete är att reflektera över bilden av Berlinmuren och vad den bilden förmedlar och kommunicerar.

---

<sup>1</sup> Denna essä är ursprungligen skriven hösten 2009 inom ramen för kursen *Visuella kulturer* i ämnet Konst-och bildvetenskap, Göteborgs universitet.

<sup>2</sup> Kuzdas, 1990, s 10-11.

<sup>3</sup> Rose, 2004, s 62.

Många filosofer och forskare har funderat och reflekterat över bilden och bildens roll som kommunikatör. Den tyske filosofen och konstkritikern Walter Benjamin förknippas med begreppet tankebilder. Bilden är för Benjamin det primära, som ger material till tankar och idéer.<sup>4</sup> Lena Johannesson, professor emerita i konst- och bildvetenskap, visar i olika sammanhang på hur bilden kan behandlas som källmaterial.<sup>5</sup> Den franske kritikern och essäisten Robert Barthes reflekterar i en av sina böcker *Det ljusa rummet* kring bilden och bildens förmåga att fånga betraktarens blick och intressen på olika nivåer, vilket konstvetaren Viveka Kjellmer lyfter fram i sin avhandling.<sup>6</sup> E.H. Gombrich framhäver i en artikel "The Visual Image: Its Place in Communication" bildens potential vad gäller kommunikation, men han ställer också frågan vad bilden kan eller inte kan göra bättre än det uttalade eller skrivna ordet. En väg att komma åt vad bilderna vill förmedla är att uttrycka det i termer av en kommunikationsteori. Gombrich vill dock göra oss observanta på att den information vi hämtar från en bild står oberoende av den ursprungliga intentionen med föremålet på bilden.<sup>7</sup> Visuell kommunikation blir synlig i kulturdebatten och i forskares språkbruk under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. Johannesson menar att kraftmätningen mellan Mac Luhan's fascination inför teknologin och Frankfurterskolans kulturbegrepp ger begreppet visuell kommunikation en vidare spridning än till bara forskarvärlden.<sup>8</sup> Bilden kan också ses som ett utsnitt ur den visuella kultur som omger oss.

## Visuella studier

Den teoretiska debatten ger olika definitioner av begreppet visuell kultur. Vissa definitioner lägger tyngdpunkten på det visuella objektet, på bilden eller artefakten, medan andra menar att visuella kulturstudier uppehåller sig vid händelser. Härigenom möjliggörs att betrakta det som studeras som en process. I den första upplagan av *An Introduction to Visual Culture* (1999) företräder Nicholas Mirzoeff den senare definitionen. Den teoretiska litteraturen berör också vad som menas med en händelse. Sunil Manghani hänvisar i sin bok *Image Critique & The Fall of the Berlin Wall* till en skrift av Mirzoeff från 2005, där Mirzoeff i sin tur hänvisar till Michel Foucaults teori om händelser. En händelse kan ses som ett sammanhang eller nod inom vilket subjektet opererar och villkorar dess handlingsfrihet.

---

<sup>4</sup> Manghani, 2008, s 24.

<sup>5</sup> Johannesson, 2001, s 226-246.

<sup>6</sup> Kjellmer, 2009, s 15.

<sup>7</sup> Gombrich, 1982, s 137-144.

<sup>8</sup> Johannesson, 1987, s 41-47.

*"The study of events is to work by constructing around the singular event, analyzed as a process..."*<sup>9</sup>

För att kunna analysera en händelse är det nödvändigt att studera händelsen på olika nivåer som var betraktaren står, bildens innehåll och kontext samt det globala sammanhang som möjliggör för betraktaren att ge mening åt bilden.<sup>10</sup> Vad kan en visuell kulturanalys vara i praktiken? Två frågor är viktiga att ställa. Vilken typ av föremål eller händelser kan väljas ut för en undersökning? Hur gå tillväga för att studera dessa föremål?

I *Visual Studies* (2003) listar James Elkins ett antal intresseområden, som har varit och är föremål för visuella studier. Elkins kommentar till denna lista är att den är hopplöst brokig eller hoppfullt inkluderande. De flesta studier, som görs inom området visuell kultur, handlar om film, fotografi, reklam, video inklusive television, med andra ord populära former av kulturyttringar. Det handlar lite om målningar, skulpturer eller arkitektur. Det finns dock exempel på undantag.<sup>11</sup> I den andra upplagan av *An Introduction to Visual Culture* presenterar Mirzoeff ett smörgåsbord av ämnen, möjliga att studera inom fältet visuell kultur. Varje kapitel är exempel på globala, transkulturella händelser. Dessa kan handla om bilden av naturkatastrofer och krig, imperiers uppgång och fall, slaveri, ras och etnicitet, genderfrågan och sexualitet. Vid studiet av dessa händelser använder Mirzoeff traditionella medier som målningar, skulpturer, fotografier men också nyare medier. Denna essä vill reflektera över vad en bild kan kommunicera.<sup>12</sup> Möjliga tillvägagångssätt för att kartlägga och analysera bildens roll som kommunikatör kan hämtas från traditionella forskningsfält som kommunikationsteori, teorier om blicken eller bildsemiotik. Val av metod eller metodologisk ansats beror av det föremål eller den aspekt, som skall analyseras.

Denna essä handlar om bilden av Berlinmuren och vad den bilden förmedlar och kommunicerar. Vid arbetet med denna uppgift tar jag hjälp av begrepp från den teoretiska debatten. Jag vill först reflektera över valet av Berlinmuren som föremål för en visuell kulturanalys. Jag väljer att behandla Berlinmuren som en händelse och inte som ett objekt. Berlinmuren står för en process, en process om börjar i och med att muren börjar byggas och avslutas när muren faller. Till en början består muren av taggtrådsstängsel och en tegelmur. Muren byggs tre meter innanför den officiella östtyska gränsen. Från 1963 ersätts taggtråden och teglet med betong-

---

<sup>9</sup> Manghani, 2008 s 68.

<sup>10</sup> Manghani, 2008 s 68.

<sup>11</sup> Elkins, 2003, s 34-37.

<sup>12</sup> Mirzoeff, 2009.

plattor av dålig kvalitet. Under 1970-talet byts de första betongblocken ut mot nya paneler av stålbetong på fundament. De placeras bredvid varandra som ett väldigt lego. Varje panel är 3,20 m hög, 1,20 m bred och väger tre ton. När de östtyska myndigheterna öppnar gränsövergångarna mellan Öst- och Västberlin den 9 november 1989 påbörjas nedmonteringen av muren. Muren är då koppärrig och perforerad och måste stagas upp för att inte helt kollapsa.<sup>13</sup> Parallellt med denna process pågår en annan delvis sammanfallande process. I början av murens tillkomst, fram till slutet av 1970-talet, är muren av så dålig kvalitet att konstnärer automatiskt hindras från att göra målningar på den. De få graffiti som finns består av enstaka ord. I början av 1980-talet börjar muren täckas av politiska fraser. När de nya stenblocken är på plats börjar etablerade konstnärer att mera systematiskt använda den tre meter höga muren för att måla på. Vid historiska platser blir muren en turistattraktion.

Den tes jag vill driva är att bilden av muren som maktsymbol förändras från den stund då muren börjar användas som underlag för att måla och skriva på. För att kunna ta ställning till denna tes vill jag först reflektera över vad bilden av muren som sådan förmedlar och kommunicerar, sedd från västs horisont. Jag vill sedan reflektera över vad bilden av den målade muren som fenomen signalerar. Utgångspunkten för mina resonemang är en diskussion om vad en mur är och vilka funktioner en mur kan ha. En mur är ett byggnadsverk eller en byggnadsdetalj, vanligen av sten, betong eller tegel, avsedd som försvar eller avgränsning. En mur kan ha olika uppgifter.<sup>14</sup> En mur är länkad till idén om skydd men också till behov av säkerhet. Varje mur kan inkludera eller exkludera, erbjuda fristad och skydd eller utestänga. En mur kan vara något negativt, ett symptom på allvarliga konflikter. Dynamiken i dessa konflikter är olika beroende på om syftet är att stänga inne en befolkning eller att stänga ute dessa som inte har laglig rätt att komma in. En mur är som ett lingvistiskt tecken, ett outtalat ord som om och om igen upprepar samma sak. En murs ordknapphet kan innebära ett mer högljutt nej än varje annat nej. Men vad händer en mur som tecken om det plötsligt uppenbarar sig andra tecken som breder ut sig på muren. Muren finns fortfarande, inget har förändrats. Muren har fortfarande makt att förbjuda. Något har däremot hänt. Muren har blivit bakgrund till andra tecken. Jag vill således reflektera över hur detta påverkar bilden av muren som maktsymbol.

---

<sup>13</sup> Manghani, 2008 s 96; Kuzdas, 1990 s 6-11.

<sup>14</sup> Alacevich, 1991, s 7-9.

## Berlinmuren som maktsymbol

För att reflektera över vad bilden av muren som mur förmedlar och kommunicerar väljer jag att utgå från en kartbild. En karta är en förminskad avbildning av ett geografiskt område, ofta en schematisk representation av terrängen, vilken åstadkoms av karttecken, symboler som visar terrängens olika egenskaper samt vissa viktiga objekt. Den valda kartan är en tecknad kartbild, som visar en yta omgärdad av en mur.<sup>15</sup> Kartan visar Berlinmuren och dess sträckning runt Västberlin, en information jag har när jag väljer ut bilden. Jag vill reflektera över vad denna kartbild kommunicerar utan denna information. Berlinmuren är ett resultat av en konflikt. Mirzoeff menar att visuella kulturstudier i hög grad handlar om händelser som visualiserar en konflikt. Konflikten kan vara ett resultat av krig, religion eller ekonomiska motsättningar.<sup>16</sup> För att kunna läsa bilden tar jag hjälp av den tidigare nämnda artikeln av E. H. Gombrich, där han presenterar tre variabler, vilka styr läsningen av en bild: koden, texten och kontexten.<sup>17</sup>

Kartbilden uppvisar tecken (koder) som markerar gränser. Runt en yta är gränsen starkt markerad. Gränsen kan beskrivas som en ringmur, kanske en stadsmur, som slingrar sig oregelbundet runt denna yta. Inom muren finns ett vägnät och ett vattensystem angivet. Till höger om muren finns också en yta, inringad av en tunnare gränslinje. Även här går att avläsa ett vägnät och ett vattensystem. Den yta, som omger de två inringade enheterna, har inga markeringar. Kartbilden förmedlar genom dessa tecken liten information. Möjligt att bilden uppvisar två administrativa enheter. Däremot ger koderna inga ledtrådar till var bilden rumsmässigt och tidsmässigt skall placeras. På kartbilden finns dock viss text. På den kraftigt inringade ytan står Västberlin, på den tunnare markerade ytan Östberlin. Den markerade gränsen runt Västberlin benämns mur och den tomma ytan runt de två statsbildningarna, DDR. Med hjälp av denna text förmedlar kartbilden information om var vi geografiskt befinner oss. Kartbilden visar en mur som avskärmar Västberlin från Östberlin men upplyser också om att Östberlin är en del av DDR. Det går också att utläsa att Västberlin ligger som en isolerad ö på östtyskt territorium. Texten hjälper oss att få information var vi geografiskt befinner oss, men den förmedlar ingen information om orsakerna till att kartbilden ser ut som den gör, den ger heller ingen information var i tiden vi befinner oss. Vi är i hög grad beroende av kunskap om den historiska kontexten. Frågan är vad bilden

---

<sup>15</sup> Kuzdas, 1990 s 85.

<sup>16</sup> Mirzoeff, 2009 s 6-9.

<sup>17</sup> Gombrich, 1982 s 142-148.

kommunicerar om den kompletteras med information om bakgrunden till Berlinmuren, här sedd som en händelse som sträcker sig över tid.

Kartbilden kommunicerar två frågor. Varför ligger Västberlin som en ö på östtyskt territorium och varför en mur runt Västberlin? Bilden ger inga svar. Med hjälp av historiska fakta vet vi att orsaken till att Västberlin har det läge staden har beror på utgången av andra världskriget. Tyskland delas mellan segrarmakterna. Den sovjetiska zonen blir så småningom Östtyskland, de västliga ockupationszonerna Västtyskland. På samma sätt delas Berlin mellan segrarmakterna. Östberlin blir huvudstad i Östtyskland. När Västtyskland bildas blir Bonn landets provisoriska huvudstad. Västberlin blir de västliga segrarmakternas utsiktspunkt mot öst. Samtidigt som Tyskland delas, delas också Europa i ett Öst- och Västeuropa. 1946 yttrar Winston Churchill de berömda orden: "From Stettin in the Baltic to Trieste on the Adriatic, an iron curtain has descended over the Continent".<sup>18</sup> Järnridån blir metaforen för uppdelningen av Europa. När Berlinmuren uppförs 1961, kommer Berlinmuren att visualisera öst-västkonflikten. Järnridåns öde kommer att förknippas med murens öde. När muren faller monteras också järnridån ner, eller snarare dras upp.

Berlinmuren visualiserar också existensen av två politiska och ekonomiska system. Orsaken till murens tillkomst kan sägas vara politisk men i första hand ekonomisk. Mellan 1949 och 1961 flyr över två miljoner östtyskar från Östberlin till väst via Västberlin. Denna ström av flyktingar innebär en prestigeförlust men framför allt en förlust av välutbildad arbetskraft. Muren blir en effektiv spärr. Efter murens tillkomst minskar antalet människor som flyr landet. Västberlins isolerade läge liksom murens effektiva spärr mot att resa till väst gör att Berlinmuren också visualiserar skillnaden i synen på de två systemen. Västberlin och muren blir därför politiska symboler i väst. Detta manifesteras bland annat genom John F Kennedys besök i Västberlin 1963, där han uttalar solidaritet med västberlinarna (*Ich bin ein Berliner*). Än mer uttalat blir manifestationen då president Ronald Reagan 1987 med muren och Brandenburger Tor som bakgrund uppmanar den sovjetiska ledningen med orden: "If you seek peace, if you seek prosperity for the Soviet Union and Eastern Europe, if you seek liberalisation ... Mr Gorbachev, tear down this wall".<sup>19</sup> Sammantaget kan sägas att Berlinmuren visualiserar makt, en makt-symbol som försvinner i samband med att kalla kriget avvecklas. Att kartbilden kommunicerar muren som maktsymbol går inte att utläsa med hjälp av koder och befintlig text. Kontexten måste tillfogas för att mera precist kunna läsa bilden.

---

<sup>18</sup> Rose, 2004 s 1.

<sup>19</sup> Manghani, 2008 s 122.



## Berlinmuren som graffitiyta

Den andra av de två processerna börjar när muren börjar användas som underlag för graffiti. Berlinmuren framstår som världens största sammanhängande graffitiyta. Den brukar betecknas som den största väggtidningen någonsin. Målningarna på muren förändras ständigt. De en dag befintliga målningarna kan nästa dag vara övermålad. Ingen har upphovsrätt till dem. Muren handlar om ”work in progress”.

Muren kan ses som en kollektiv målning utförd av såväl internationellt kända konstnärer som en anonym allmänhet. Som illustration till Berlinmuren som allkonstverk väljer jag en del av muren nära Potsdamer Platz.<sup>20</sup> Detta utsnitt kan ses som representativ för delar av muren. Bilden kommunicerar hur muren används. Här blir det synligt att muren består av urskiljbara betongblock och att varje block kan uppfattas som en pelare med bas, bärande yta och krön. Konstnärerna tar som regel i anspråk flera block. Bilden kommunicerar också konstverkens föränderlighet. Någon har med ett vitt band målat över underliggande målningar och skapat en egen plats för sitt budskap. Bilden kommunicerar också att murens tillgänglighet är begränsad till dessa som befinner sig i Västberlin. De som bor på den östliga sidan har inte tillträde. Bilden kommunicerar murens egentliga funktion sett utifrån östtyskt perspektiv, att förhindra flykt till väst.

Gatukonstens popularitet hänger samman med att den är enkelt att använda och att dess symboler är enkla. Muren möjliggör för människor ur olika samhällsklasser att på en flera kilometer lång yta skapa en estetisk seismograf över förhållandena i samhället. ”Spray och klotter på en vägg/mur är ingen aktion utan alltid en reaktion”.<sup>21</sup> Med denna formulering avspeglar denna typ av visuella uttryck en förhandenvarande konflikt. Ovannämnda bild av muren visar målade och sprayade meddelanden. Dessa textmeddelanden tar överhanden. Målningarna hamnar i bakgrunden. Repertoaren omfattar universella hieroglyfer och slogans. Murpartiet kommunicerar ett politiskt budskap, främst riktat till den västtyska regeringen men det förmedlar också ett budskap till Sovjetunionen och ryssarna i Lettland. Det går att utläsa olika uppmaningar till politisk handling. På andra murpartier går att hitta politiska slogans riktade till den östtyska ledningen som ’Mauer go home’ eller ’Berlin wird mauerfrei’.

Om ovanstående bild inte direkt kommunicerar estetisk medvetenhet, finns murpartier där graffitimålningar utförs med ett tydligt innehåll, en utta-

---

<sup>20</sup> Kuzdas, 1990 s 26-27.

<sup>21</sup> Bianco, 1980 s 12.

lad form och en klar estetik med de begränsningar som situationen ger. 1984 börjar de franska konstnärerna Thierry Noir och Christopher Bouchet att använda muren i stor skala. Detsamma gör amerikanen Keith Haring, som tar sig an muren ett par år senare. Dessa konstnärer har ett uttalat syfte att övervinna muren genom konst.<sup>22</sup> Noir och Bouchet målar ett murparti som de benämner *Frihetsstatyerna* till hundraårsminnet av Frihetsgudinnans uppförande i New York. Keith Haring gör en hundra meter lång målning som benämns *Girlande aus Strichmännchen*, en girland av streckmänniskor målade i de tyska färgerna, rött och svart mot en gul bakgrund. Bilderna visar hur betongblocken används dels individuellt dels i kombination, men också användningen av serie- eller schablonggraffiti, där samma bild upprepas.<sup>23</sup> *Frihetsstatyerna* omfattar fyrtyotvå frihetsstatyer. Bilderna visar också konstverkens förgänglighet. När Haring målar sin kedja av streckmänniskor använder han de betongblock som Noir och Bouchet använt. Haring säger att:

*”Diese Freiheitsstatuen gehören ab jetzt zu meinem Kunstwerk”.*<sup>24</sup>

Dessa två bilder förmedlar ett politiskt budskap. Valet av Frihetsstatyn, som förebild för Frihetsstatyerna, kommunicerar frihet som en grundläggande mänsklig rättighet. Harings målning, som visar en kedja av människor där armar och ben griper in i varandra, vill förmedla ett budskap om det tyska folkets samhörighet. De två graffitimålningarna visualiserar den konflikt som blir ett resultat av andra världskrigets slut men också av murens uppförande. Andra murpartier visualiserar samma konflikt genom motiv som dragkedjor, hål, dörrar och stegar. En målad spricka i muren visar vänliga människor, idylliska landskap, kort sagt en bättre värld på denna sida av muren.<sup>25</sup>

Gatukonst brukar beskrivas som att vara av folket för folket. Gatukonst utövas som regel utomhus. Materialet är då mer eller mindre givet, en mur eller vägg.<sup>26</sup> I fallet med Berlinmuren är den yta som erbjuds en mur, betongblock fogade till varandra. Den tillgängliga ytan är flera kilometer lång, över tre meter hög. För att utnyttja denna yta krävs mycken färg men också verktyg som underlättar användningen av färgen. Sprayflaskan blir ett viktigt redskap men också schablontekniken. Gatukonsten utmärks av att det är den enskilde utövaren som gör jobbet, ibland assisterad av förbipasserande. Eftersom muren ligger på östtyskt territorium är det i princip förbjudet att måla på muren. Under första hälften av 1980-talet är det rent av farligt. Arbetet måste gå fort och ofta nattetid. I gatukonstens natur ligger att den är offentlig. Det är

<sup>22</sup> Kuzdas, 1990 s 12,44; Nungesser, 1990,38(6) s 21-22.

<sup>23</sup> Kuzdas, 1990 s 16.

<sup>24</sup> Kuzdas, 1990 s 44.

<sup>25</sup> Kuzdas, 1990 s 14-15.

<sup>26</sup> För en diskussion om materialiteten och dess betydelse, se Kress & van Leeuwen, 2008, s 215-225.

allmänheten som är mottagare. Allteftersom graffitimålningarna blir fler, blir muren en turistattraktion. Vissa är dock utestängda från att se den målade muren. Metaforen att jämföra de visuella uttrycken på muren med de tecken som fångar brukar göra på cellväggen haltar. Det är inte de 'inspärade' som står för de visuella uttrycken utan de som lever i frihet. Än mindre kan de som bor i Östberlin ta del av målningarna på muren.

## Slutreflektion

I inledningen till denna essä formulerar jag tesen att bilden av muren som maktsymbol förändras från den stund, då muren börjar användas som underlag för att måla och skriva på. Muren finns som en maktsymbol till den 9 november 1989, när gränsövergångarna öppnas. Fram till dess står muren som ett stopptecken och förhindrar östberlinare att ta sig till väst. Från östs horisont har denna maktsymbol ytterligare förstärkts genom ännu en mur, högre än den ursprungliga och med en övervakad 'dödszon' mellan de två murarna. Härmed har östberlinarna hållits borta från den mur som vi i väst benämner Berlinmuren. På den västra sidan har utvecklingen varit den motsatta. När östtyskarna tycker sig ha skapat den 'perfekta' muren av de tre meter höga betongblocken inbjuder dessa till att börja måla på. Människor dras till muren. Såväl muren som Västberlin blir en turistattraktion. En fråga konstnärerna möter när de arbetar med de färgglada graffitimålningarna är varför de vill försköna muren. Ett svar är att de vill övervinna muren genom konst. Att måla på muren är en politisk handling. Ett motdrag görs av en grupp tidigare fredsaktivister från Weimar i det forna DDR, vilka tagit sig in i Västberlin. De menar sig utföra en politisk handling genom att måla ett vitt streck i ögonhöjd över alla murmålningar mellan Mariannenplatz och Potsdamer Platz. De motiverar denna handling med orden:

*"The Wall must be seen against for what it is. It is not a tourist attraction".<sup>27</sup>*

Deras streck stryker symboliskt ut alla målningar. De opponerar sig mot att muren av somliga betraktas som världens åttonde underverk. Vissa partier uppvisar inte alltid en medveten estetisk handling utan mera en känsla av att muren är nedklottrad och nedsmutsad. Oberoende av om det handlar om nedklottrade teckningar eller målade mästerverk, verser eller slogans, de är olika former av tecken på muren. För att driva hem tesen måste frågan ställas om och i så fall hur bilden av muren som maktsymbol förändras genom denna

---

<sup>27</sup> Kuzda, 1990 s 55.

verksamhet. Bilden av muren förändras i den betydelsen att muren reduceras till bakgrund för alla dessa tecken. Det går inte att bortse ifrån att den mur som visualiserar järnridån degraderas om man betänker vad muren symboliserar. Kanske har de konstutövare rätt som menar sig förlöjliga muren genom att göra den mindre tråkig. Muren faller och med den graffiti. Muren faller inte på grund av graffiti men kanske av ren trötthet, såväl fysisk som politisk.

Muren är borta men vissa partier finns kvar. De delar som finns kvar i Berlin har omvandlats till monument över denna maktsymbol. Delar av muren finns spridda på olika håll, fragment tänkta som souvenirer. I min bokhylla har jag en bit mur, vackert målad i rött och blått. Den står som en visuell markör över en absurd period i Europas historia.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Eriksson, 2008.

## Referenser

- Alacevich, Francesco e Alessandro, (1991), *The lost graffiti of Berlin. The writing on the wall*, Rom: Gremese International.
- Bianchi, Paolo, (1980), *Graffiti: Wandkunst und Wilde Bilder*, Basel: Birkhäuser.
- Elkins, James, (2003), *Visual Studies. A Skeptical Introduction*, New York: Routledge.
- Eriksson, Y, red. (2008), *Visuella markörer. Bild.Tradition.Förnyelse*, Stockholm: Carlssons.
- Gombrich, E.H., (1982), "Visual image:Its Place in Communication", *The Image & the Eye. Further studies in the psychology of pictorial representation*, London: Phaidon.
- Johannesson, Lena, (1987), "Visuell kommunikation - en modern Wu Tao Tzu-problematik" Karlsson, U, red, *Forskning om populärkultur, Nordicom-Nytt*, nr 1-2 1987, Göteborg: Statsvetenskapliga Institutionen, Göteborgs Universitet.
- Johannesson, Lena, (2001), *Mörkrum & transparens. Studier i europeisk bildkultur och i bildens historiska evidens*, Stockholm: Carlssons.
- Kjellmer, Viveka, (2009), *Doft i bild. Om bilden som kommunikatör i parfymans värld*, Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis, Göteborgs Universitet.
- Kress, Günther & van Leeuwen, Theo, (2008) *Reading Images. The Grammar of Visual Design*, London: Routledge.
- Kuzdas, Heinz J,(1990),*Berliner Maurer Kunst*, Berlin: Elefanten Press.
- Manghani, Suni, (2008), *Image Critique & The Fall of the Berlin Wall*, Bristol: Intellect.
- Mirzoeff, Nicholas, (2009), *An Introduction to Visual Culture*, 2<sup>nd</sup> ed, London: Routledge.
- Nungesser, Michael, (1990), "Chaotische Gesamtkunstwerk auf Zeit.'Berliner Mauer'-ästhetischer Seismograph auf Trennlinie politischer Systeme", *Bildende Kunst*, Vol. 38(6).
- Rose, Brian, (2004), *The lost border. The landscape of the Iron Curtain*, New York: Princeton Architectural Press.



## **Del III: Sverige och Europa – politik, utbildning och forskning**





# Metalltalet – femtio år efteråt

*Mats Bergquist*

## **Sverige och Europa: en komplicerad relation.**

Sveriges förhållande till den europeiska kontinenten, liksom följdriktigt senare till den europeiska integrationsprocessen, har alltid varit komplicerat; detta är ju också fallet med Storbritannien. Man kan spekulera om orsakerna. Till en betydande del hänger detta samman med geopolitiska förhållanden. Den skandinaviska halvön ligger rätt långt från den europeiska civilisationens centra och utsocknes inblandning i Sveriges affärer möttes ofta med misstro av det svenska etablissemanget. Kanske har de kulturmönster som gjort Norge så misstänksamt mot extern inblandning också genklang i vårt geografiskt utbredda och glest befolkade land. Men avgörande är till sist de historiska erfarenheterna av engagemanget i Europa och de många krig, först framgångsrika men sedermera alltmera förlustbringande, som detta medförde.

I andra sammanhang har jag lanserat en tes om tre stora Europarelaterade paradigmskiften i svensk utrikespolitik<sup>1</sup> som haft ett avgörande samband med vår syn på Europa. År 1630 fattade Gustaf II Adolf det djärva beslutet att landsätta en svensk armé i Tyskland, ingripa i trettioåriga kriget och söka stävjade upplevda hoten från kejsaren i Wien mot protestantismen och Sverige. För ett fattigt land i Europas periferi var detta ett vågstycke som skulle medföra ett nära 200 år långvarigt engagemang i Europas affärer. Detta slutade med Rysslands angrepp mot Sverige 1808 och förlusten av Finland. Nästa paradigmskifte kom 1814 då landet under ledning av Bernadotte, efter Napoleonkrigen, drog sig tillbaka från den kontinent som orsakat Sverige först sådana lagrar men snart nog mest bekymmer. Det skulle dröja nästan 200 år, till 1995, då Sverige blev medlem i EU, innan vi definitivt återinträdde på den europeiska politiska scenen. Vi befinner oss ännu i en anpassningsprocess till denna nya värld som de makthavande i Stockholm länge skydde.

---

<sup>1</sup> Först i Statsvetenskaplig Tidskrift (Bergquist 1996), mera utförligt i Nordisk Tidskrift (Bergquist, 2009)

I år finns det skäl fundera på om detta senaste paradigmskifte, som en del, så Carl Bildt menar kunde ha skett redan långt tidigare än blev fallet (Bildt, 1991). Den brittiska regeringen ansökte nämligen i juli 1961 om medlemskap i dåvarande EEC; britterna hade dittills intagit en mot EEC mycket skeptisk hållning och värnat om frihandelspolitiken och relationerna med samväldet. Denna radikala omsvängning ledde till en långvarig och tidvis intensiv debatt om vårt förhållande till den europeiska integrationsprocessen och omvärlden, som jag redovisat i ”Sverige och EEC. En studie i fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961-1962” (Bergquist, 1970). I grova drag innebar debatten att socialdemokraterna och centerpartiet visserligen bejakade våra mycket tydliga handelspolitiska intressen, men både av neutralitets- och suveränitetsskäl inte ville söka medlemskap i gemenskapen, vilket var folkpartiets, högerns och näringslivets linje. Debatten ändade i januari 1963, då general de Gaulle smällde igen dörren i ansiktet på den brittiske premiärministern Macmillan, och frågan om medlemskap för vår del till slutet av 1960-talet avfördes från agendan.

I den stora debatten om EEC spelade statsminister Erlanders s.k. Metalltal en central roll. Detta linjetal hölls den 22 augusti 1961 inför Metallarbetarförbundets kongress, då tre veckor förflutit sedan Macmillan kungjort beslutet att söka medlemskap i EEC. Erlander kände att efter en mycket livlig politisk och pressdebatt var det dags för honom att söka skingra de frågor såväl hemma som utomlands ställts om var den svenska regeringen stod. Erlander bekymrade sig också om effekterna av en kampanj från näringslivet. Sverker Åström, chef för UD:s politiska avdelning och Olof Palme, byråchef i statsrådsberedningen, fick i uppdrag att skriva talet. När detta egentligen skedde är däremot omstritt, men sannolikt efter ett möte i utrikesnämnden den 17 augusti då frågan om medlemskap i alla fall inte direkt avvisats. I grunden lär en hel del av resonemangen i talet gå tillbaka på en PM, författad av Sverker Åström inför mötet med utrikesnämnden. Erlander berör själv talets bakgrund i sin samtalsbok med Arvid Lagercrantz (”1960-talet”, 1982), men lär, enligt en uppgift som är ägnad att förvåna, inte uppehålla sig särskilt utförligt vid talet i de dagboksanteckningar för åren 1961-1962 som skall komma ut hösten 2011.

## Metalltalets världsbild

Vid en genomläsning av Metalltalet efter femtio år är det tydligt att den svenska integrationspolitiken 150 år efter Wienkongressen domineras av en föreställning av att Sverige 1961 inte riktigt är en del av Europa, att det enhetsbygge, eller den federalistiska politik som dominerar inom den dåvarande sexstatsunionen inte är Sveriges värld, och inte byggd på våra egna erfarenheter. Detta blir än tydligare i Mikael af Malmborgs analys av den magra Europadebatten 1945-1959 (af Malmborg, 1994). Sverige hade alltsedan Napoleonkrigen strävat att hålla sig

utanför den europeiska politiken och begränsat samarbetet till sådana områden som man kunnat behålla viss kontroll över, d.v.s. ett funktionellt samarbete mellan suveräna stater.

Denna grundinställning återspeglas i många framställningar om svensk utrikespolitik under perioden 1814-1990. Man kan läsa t.ex. Carl Fleetwoods dagböcker från 1890-talet då denne var chef för UD:s lilla politiska avdelning och tf kabinetssekreterare; mycket av hans anteckningar handlar om relationen till unionsbrodern Norge och rätt litet om europeisk politik. De försök till en mera aktivistisk kunglig utrikespolitik som både Oscar I (det första dansk-preussiska kriget 1848-1849, Krimkriget 1854-1855), Karl XV (det andra dansk-preussiska kriget 1863-1864), Oscar II och Gustaf V (flirt med Tyskland före och under första världskriget) ledde aldrig till ett linjebyte. Den utrikespolitiska grundlinje som ursprungligen dikterats av såväl Karl XIV Johans strategiska bedömningar som hans, med tanke på hans ursprung, med tiden förståeliga omsorg om den egna tronen, cementerades alltmera. Den kom från slutet av 1800-talet intressant nog delvis att bli ett slags vänsterprojekt där neutralitetspolitiken och dess anknytning till folkrätten tilldelades ett egenvärde som fredsfaktor och då implicit kom att beskrivas i motsatsställning till kontinentalstaternas politiska konflikter och ständiga krig.

Ett utmärkt exempel på hur denna svenska idétradition utvecklades kan man läsa sig till i riksdagsdebatten 1920 om anslutning till Nationernas Förbund (NF). Där ställde sig högern och bondeförbundet, just med hänvisning till den nu "hävdvunna" neutralitetspolitiken, avvisande till medlemskap därför att NF skapats av segrarna i första världskriget med uteslutande av de förlorande makterna. NF karaktäriserades således som en i realiteten regional organisation och därför endast ägnad att involvera Sverige i - som världen då såg ut, främst europeiska - konflikter. När socialdemokraterna och liberalerna stödde förslaget om medlemskap hävdade de å sin sida att NF kunde ses som embryo till en ny universell organisation (jfr min "Sverige och Nationernas Förbund", Bergquist, 1970); intressant nog anslöt sig vänstersocialisterna till högerens och bondepartiernas position. Ett medlemskap i NF var därför förenligt med den svenska utrikespolitiska grundlinjen. Båda parter åberopade således den traditionella utrikespolitiken som motiv för sina ståndpunkter.

Det föreligger i Metalltalet, som inleds med en beskrivning av den idétradition som fanns bakom EEC, en motsatsställning mellan regionalism och universella värden, som också underbyggts av att Sverige länge varit en frihandelsförkämpe. Ett par av frihandelslinjens teoretiska fäder var ju svenskar, Eli Heckscher och Bertil Ohlin. Särskilt Ohlin hade både som nationalekonom och liberal politiker ställt sig kritisk till tullunioner som EEC, som kunde bli en regressiv faktor i den handelspolitiska utvecklingen. Som politiker skulle han i debatten 1961-1962 inta en annan hållning. Men Erlander uppehåller sig i talets inledning också vid den i förhållande till EEC motsatta grundlinjen som dittills represente-

rats av främst Storbritannien och de skandinaviska länderna och som haft till syfte att under avvisande av den federala modellen främja internationellt handelsutbyte mellan självständiga nationer. Erlander erinrar i talet om att tolv av de tretton länderna i EEC och OEEC 1958 i stort sett varit ense om att skapa ett europeiskt frihandelsområde, men att Frankrike efter de Gaulles återkomst till makten torpederat projektet och insisterat på en gemensam yttre tullmur.

Sverker Åström har i andra sammanhang skrivit om svensk utrikespolitikens tre cirklar, Norden, Europa och FN. När Erlander i talet – här kan man kanske ana Olof Palmes penna – beskriver hur Sverige lyckats upprätta goda relationer med många av de efter avkoloniseringen nya staterna i FN och därtill kunnat fungera som ett slags modell för dessa, konstruerar han en motsatsställning mellan det slutna EEC och dessa universella aspirationer. Detta är då inte bara ett sätt att värna om möjligheten att föra en oberoende ekonomisk politik av det slag som i alla fall före oljekrisen 1973 var så framgångsrik. Det är också ett sätt att betona utrikespolitiska ambitioner som kan stå i strid med EU:s. Svensk socialdemokrati antyds kunna fungera som modell på den globala scenen. Också den biståndspolitik som Olof Palme vid denna tidpunkt utredde och som året därpå skulle presenteras i en principproposition (1962:100) figurerar i talet som ett motiv för fortsatt suveränitet. Även om det inte explicit sägs i Metalltalet, men i många senare uttalanden både från socialdemokratiskt och centerpartistiskt håll, finns vidare en motsatsställning mellan en nordisk orientering och en europeisk à la EEC; den samtidiga danska ansökan om medlemskap förklaras huvudsakligen med en hänvisning till vikten av jordbruksexporten. Mikael af Malmborg skriver i en kapitelrubrik ”Gärna Norden och världen men helst inte Europa” (af Malmborg, 1994) en socialdemokratisk världsbild som Ingvar Carlsson (och Kjell-Olof Feldt i samtal) mer eller mindre bekräftar i sin andra memoarbok (Carlsson, 2003).

Argumentationen i Metalltalet tar i sakligt hänseende sikte på tre områden: neutralitetspolitiken, direkta stadganden i fördraget som skulle försvåra en sådan politik samt möjligheten att föra en sådan (socialdemokratisk) ekonomisk politik som tjänat landet väl. EEC ses, mot bakgrund av den i juli 1961 antagna Bonn-deklarationen om närmare politiskt samarbete mellan medlemsländerna som en del av det västeuropeiska politiska samarbetet och därför omöjlig att förena med den neutralitetspolitik som det svenska folkets överväldigande majoritet stod bakom. Det skulle vara uttryck för en farlig villfarelse att tro att det skulle gå att förena medlemskap med fortsatt neutralitetspolitik, vilket visades av att både Schweiz och Österrike intagit samma hållning. Här hänvisade Erlander till missuppfattningen att Sveriges neutralitetspolitik skulle kunna vara mera flexibel än Schweiz´ som är internationellt garanterad eller Österrikes som är grundlagsfäst. Senare gick han så långt som att hävda att just på grund av att Sverige saknade sådana garantier eller grundlagstadganden, måste Sverige vara extra försiktigt så att inga missförstånd eller förhoppningar skulle kunna uppstå.

Finlands situation berörs också i Metalltalet, men endast helt kort. Men om man var kortfattad på denna punkt fanns det ju goda skäl att inte utförligt dröja vid de faktiska hypotek som genom Vänskaps- och biståndspakten åvilade finsk utrikespolitik. Om man nu uppfattade EEC som ett ekonomiskt ben i det västliga allianssystemet, skulle ju ett svenskt medlemskap i EEC på ett sätt kunnat ses som den till ytan största geopolitiska förändringen i Europa sedan Spanien efter basavtalen 1952 med USA blev ett slags inofficiell medlem av NATO. Detta skulle kunna innebära problem för Finland och dess relationer med Moskva.

För att underbygga sina neutralitetspolitiska argument pekar statsministern vidare på att fördraget innehåller stadganden som skulle försvåra en neutralitetspolitik, nämligen de som avhandlar om den gemensamma handelspolitiken, som skulle förhindra att Sverige skulle kunna föra en självständig handelspolitik, och andra som skulle kunna förhindra en sådan krisberedskap som neutralitetspolitiken kan kräva. Man skulle t.o.m. kunna föreställa sig att Sverige skulle kunna av EEC tvingas delta i ekonomisk krigföring. Och till slut görs omfattande referenser till vår egen samhällsmodells krav på en suverän ekonomisk, social- och arbetsmarknadspolitik, vilket redan berörts ovan.

Metalltalet uppfattades påfallande ofta av sin samtid som negativt och självtillräckligt, vilket tillskrivs olika faktorer. En mera speciell sådan har varit att Erlander mot sin vana i sammanhang som dessa talade utifrån ett skrivet manuskript, varvid talet *lät* mera negativt än det kanske var. Annars gick kritiken ut på att ställningstagandet varit onödigt snabbt, särskilt som man i utrikesnämnden den 17 augusti inte diskuterat själva formen för ett framtida samarbete med EEC. Man borde ha utrett möjligheten av att söka förena ett medlemskap med en undantagsklausul för den neutralitetspolitik som folkpartiet och högern anslöt sig till; att ifrågasätta denna linje skulle säkerligen inrikespolitiskt varit ytterst vanskligt. Vidare tolkades talet som uttryck för en socialdemokratisk politik och för farhågor inför den konservativa och kapitalistiska, ofta katolskt dominerade samhällsmodell som EEC företrädde. Bo Stråth (Stråth, 1992) och Jakob Gustavsson (Gustavsson, 1998) ger dock talet en mera pragmatisk än ideologisk profil). Och när man avvisade tanken på ett svenskt medlemskap, vilket alternativ skulle man då söka? Därom sades intet, däremot att vår ekonomiska situation inte borde framtvinga ett sådant snabbt ställningstagande som sades vara en viktig orsak till Storbritanniens helomvändning. Men Erlander tycks ha ansett att ett ställningstagande var av nöden. Han berättar för Arvid Lagercrantz att han sommaren 1961 träffat europeiska socialdemokratiska broderpartiers ledare vid ett möte i London, och ett i Socialistinternationalens hägn i Helsingör, och där slagits av att hur starkt de, inte minst belgaren Paul-Henri Spaak och fransmannen Guy Mollet, betonat EEC:s politiska karaktär som stöd för NATO (Erlander och Lagercrantz, 1982).

Man måste givetvis vid en analys av Metalltalet beakta det utrikespolitiska läge som rådde sommaren 1961. Det sägs förvånande nog intet om saken i talet,

men nio dagar tidigare hade ju muren i Berlin börjat byggas, vilket ledde till ökad spänning mellan öst och väst och hotelser från Moskva om att "lösa" Tysklandsfrågan genom att ge DDR total suveränitet. Härvid kunde de västallierades rättigheter i Berlin komma att påverkas. Huruvida man i Stockholm just i augusti 1961 som en följd av Berlinmuren fruktade ökad rysk press mot Helsingfors är okänt. Men i ett annat spänt läge, 1958 – den s.k. nattfrost – hade ju Moskva genom att frysa handelsförhandlingarna i praktiken medverkat till att avsätta den, för Kreml förtretliga, socialdemokratiskt ledda, breda regeringen Fagerholm. Man kan också undra över i vilken grad den nya amerikanska Kennedyadministrationens ambitioner i Europa registrerats i Stockholm. Denna uppmuntrade av politiska skäl, främst genom bitr. utrikesministern George Ball, ett brittiskt inträde i EEC, vilket f.ö. Macmillan, som ville trycka på de ekonomiska aspekterna, fann besvärande.

### **Metalltalets konsekvenser**

Metalltalet fick som ett av efterkrigstidens mest uppmärksammade linjetal konsekvenser både på de inrikespolitiska och utrikespolitiska fälten. Dess teser kom att som en tung väska följa regeringen Erlanders och sedan Palmes försök att reglera våra relationer med EEC, vilka allteftersom gemenskapens samarbete på ständigt flera fält utökades, blev alltmera nödvändigt för vårt utrikeshandelsberoende land. Man kan konstatera att talet, genom att ägna så mycket utrymme åt den förda socialdemokratiska ekonomiska politiken, skapade onödiga konfliktytor med oppositionen i en fråga där ett nationellt samförstånd, inte minst i förhållande till EEC-länderna, säkert varit värdefullt. Genom sin blandning av utrikespolitiska argument och en kanske inte helt avsedd inrikespolitisk polemik, bidrog Erlander till att skärpa det inrikespolitiska läget. Det är inte omöjligt att om regeringen hade hållit sig till de mera utrikespolitiskt betonade argumenten hade man kunnat undvika en del av den skarpa inrikespolitiska debatt man faktiskt fick leva med till årsskiftet 1962/1963. Någon inverkan på utgången av kommunalvalet 1962 tycks debatten dock inte ha haft. Valet blev en socialdemokratisk framgång.

Å andra sidan är det heller inte orimligt att tro att talets utformning påverkats av den livliga pressdebatt som utbröt efter Macmillans underhustal den 31 juli. Särskilt Dagens Nyheter, Expressen och Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning, snart följda av borgerliga landsortstidningar, tog till brösttonerna och framtvängde mer eller mindre medlemskapspositiva uttalanden av Bertil Ohlin och högerledaren Gunnar Heckscher – och en mera EEC-kritisk hållning från centerledaren Gunnar Hedlund. Dessa tidningar framställde först och främst medlemskapet som en ödesfråga för jobben och exporten. Men de gisslade också efter hand regeringen för att den drog sig undan sitt internationella ansvar, just

för att den föredrog Norden och världen framför det Europa vi tillhörde. Om Erlanders syfte med talet var att dämpa den osäkerhet om de svenska intentionerna ifråga om EEC som tre veckors relativ tystnad om formerna för samarbete med EEC kan ha gett anledning till, fick det snarast motsatt effekt. Osäkerheten ifråga om möjligheten av ett *medlemskap* kanske undanröjdes, men på ett sätt som oppositionen ansåg vara kontraproduktivt.

Att utrikesminister Undén - eller för den delen finansminister Sträng - inte tycks ha tagit någon del i utformningen av talet, är kanske inte så konstigt som det kan låta. Statsministern visste att Sträng delade den syn som talet gav uttryck åt. Undéns enda kommentar när han fick läsa det var ”Ett märkligt tal!”<sup>2</sup>. Men Undéns uteblivna roll stämmer faktiskt med mönstret från flera andra utrikespolitiska centrala frågor, t.ex. relationerna med Finland och USA, som Tage Erlander och hans närmaste omgivning tog hand om. Handelsminister Lange befann sig under augusti 1961 på sjukhus och var inte inkopplad. Inte heller förefaller berörda tjänstemän i UD ha varit involverade. Det kan i detta sammanhang nämnas att när den slutliga kursändringen ifråga om EU kom 1990 förefaller detta på liknande sätt ha varit resultatet av ett nära samarbete mellan statsministern och hans nye finansminister Allan Larsson, medan utrikesministern Sten Andersson och utrikeshandelsministern Anita Gradin tydligt spelat andrafioler.

Om Undén eller Lange – även om båda var ganska kritiska mot EEC – varit involverade, kanske de hade påpekat vikten av att beakta hur talet skulle mottas i sexstatsunionen? Erlander, Åström och Palme ansåg uppenbarligen att den viktigaste uppgiften i mitten av augusti 1961, med tanke på eventuell osäkerhet i Sverige och utlandet om var Sverige stod i frågan om anslutning till EEC, var att tala klarspråk. Enligt Erlanders utsaga i samtalsboken med Lagercrantz, hade rykten, bl.a. förmedlade av den österrikiske utrikesministern Kreisky, uppstått av innebörd att Sverige var på väg att söka medlemskap. Men hur talet sedan skulle mottas i Bryssel med omnejd tycks man ha tänkt mindre på. Flera menar dock att talet inte direkt underlättade vår fortsatta väg mot ett tillfredsställande arrangemang med EEC. Det är nog ganska klart att det för rätt många år framåt begränsade regeringens rörelsefrihet i så måtto att den interna, kritiska EEC-opinionen (Gunnar Myrdal m.fl. som ville hålla större distans till Bryssel än regeringen) vid försök att justera politiken kunde hänvisa till resonemangen i Metalltalet. Jan Olsson och Olle Svenning hävdar att talet ännu på 1980-talet spelade en betydande roll i intern socialdemokratisk argumentation (Olsson och Svenning, 1988).

Den misstänksamhet som länge funnits bland federalister i Bryssel mot Sverige går säkerligen längre tillbaka än till Metalltalet (jfr t.ex. Hägglöf, I., 1987, s 249 ff). Men den fick sannolikt påspädning av formuleringar i anförandet som kunde uppfattas som kritiska mot den linje EEC valt och framhävandet

---

<sup>2</sup> Detta översätts i Jakob Gustavssons bok med ”a peculiar speech” (Gustavsson, 1998), något Undén rimligen inte avsett

av vår egen framgångsrika ut- och inrikespolitik. När regeringen Erlander i fortsättningen uttalade sig i EEC-frågan, så i regeringsdeklarationen i riksdagens EEC-debatt den 25 oktober 1961, var den mera återhållsam i sina formuleringar, vilket inte bara kan tolkas mot bakgrund av sammanhanget, en officiell deklARATION inför riksdagen, utan också som att man insett att Metalltalet kanske i vissa hänseenden var något tillspetsat<sup>3</sup>. I juni 1962 när handelsminister Lange inför ministerrådet i Bryssel presenterade Sveriges ståndpunkt i anslutningsfrågan, efter ansökan i december 1961 om associering enligt art. 238 i Romfördraget, använde han formuleringen att Sverige önskade ”omfattande, nära och varaktiga förbindelser” med gemenskapen. Denna formulering skulle sedermera återkomma när Sverige 1971 inledde förhandlingarna om ett frihandelsavtal med EEC. Andra problem än neutralitetspolitiken togs inte på samma sätt som i Metalltalet upp i officiella framställningar, vilket således inte hindrade att de länge fanns med i bakgrunden.

### **Epilog: Metalltalet förpassas till historien.**

Den labourregering som 1964 tog makten i London hade i ökande grad att kämpa med den dåliga brittiska ekonomin och pressen mot pundet. I november 1967 måste Harold Wilson till slut ge upp kampen om pundet, och dess paritet mot dollarn. I maj samma år hade Wilson, trots att general de Gaulle fortfarande satt vid makten, lämnat in en ny brittisk ansökan om medlemskap i EEC.

Huruvida Harold Wilson verkligen trott att de Gaulle, då 77 år, hade ändrat sig eller ändå snart skulle avgå (han hade blivit omvald 1965 för en ny sjuårsperiod), eller om han främst avsett att visavi hemmaopinionen och den skeptiska internationella valutamarknaden ville visa handlingskraft, är inte lätt att veta. Själv anger han som motiv en allmän medvetenhet om integrationsprocessens ökade vikt. Säkerligen påverkades den brittiska regeringschefen av den s.k. Luxemburgkompromissen 1966, som innebar att gemenskapens stater i nationellt vitala frågor, egentligen oavsett vad fördraget kunde stadga, fick ett slags generell vetorätt mot gemensamma beslut. Detta var givetvis en överenskommelse som tilltalade de mot alla federalistiska koncept misstänksamma briterna - och svenskarna.

Oavsett vilka bevekelsegrunder som låg bakom Harold Wilsons beslut att lämna in en ny, andra ansökan om medlemskap måste ju den svenska regeringen förhålla sig till densamma. En ny faktor i den interna svenska politiken var att centerledaren Hedlund, som samtidigt var VD i Norrlands Skogsägares Cellulosaindustri, hade rört sig mot ett medlemskap med förbehåll för neutralitetspoliti-

---

<sup>3</sup> Jämför också den av Ingemar Hägglöf redovisade icke-officiella kontakten med fransmännen våren 1962 (Hägglöf, I., op.cit.)



ken, en linje som också oppositionen och Industriförbundet drev. Resultatet blev att regeringen Erlander genom handelsministern framförde att man kunde tänka sig en ansökan där anslutningsformen lämnades öppen och bollen således gick till gemenskapen.

General de Gaulle avgav i november 1967 ett nytt veto mot brittiskt medlemskap. Men, sedan han avgått i april 1969 och efterträts av Georges Pompidou, och Olof Palme i oktober samma år ersatt Tage Erlander som svensk regeringschef, ändrades bilden ganska snabbt. Pompidou övergav generalens nejlinje och öppnade förhandlingar med Londonregeringen. Palme blev under sina resor runt i Europa och samtal med olika europeiska ledare senvintern/våren 1970 alltmera lockad av att söka en ny EEC-politik och pröva medlemskapets väg.

Hur Olof Palme kunde ha trott att han skulle kunnat sälja en ansökan om medlemskap i EEC till en fortfarande skeptisk socialdemokratisk opinion förblir, som jag tar upp i en recension av Ulf Dinkelspiels bok om Sveriges väg till medlemskap, något av ett mysterium (Bergquist, 2009). Kjell-Olof Feldt tror att Palme nog litade på sin övertalningsförmåga. Jag minns för min del att vi var flera unga tjänstemän i UD som fann upplägget orealistiskt, en uppfattning som utrikesminister Torsten Nilsson, som var ordförande i Stockholms arbetarkommun, uppenbarligen delade och gav uttryck för i ett tal i augusti 1970. En ändring av den svenska huvudlinjen, att inte söka medlemskap, förutsatte ett nytt geopolitiskt läge, som inte förelåg 1970. Detta skulle komma först i och med Berlinmurens fall 1989. Utan en så radikal förändring av den internationella situationen skulle den svenska neutralitetspolitikens trovärdighet kunnat få en allvarlig törn, och Finlands situation sannolikt försvårats. Olof Palme kom under vintern 1970/1971, och sannolikt som en följd av Davignonrapporten om ökat utrikespolitiskt samarbete och Wernerrapporten om intensifierat valutasamarbete, fram till slutsatsen att ett medlemskap var uteslutet. Han måste då också ha insett att han knappast skulle få med sig sitt parti på en ny linje.

Efter hand blev det, samtidigt som Storbritannien, Danmark, Norge och Irland inledde förhandlingar om medlemskap, klart att Sverige skulle få nöja sig med ett frihandelsavtal. Detta trädde i kraft 1 januari 1973 och skulle bli gällande till dess vårt land den 1 januari 1995, nära trettiofem efter Metalltalet, inträdde som medlem i den Europeiska Unionen, som den då döpts om till. *Då* inträdde, enligt min mening, det verkliga paradigmskiftet, när Sverige för första gången sedan 1813-1814 års antinapoleonska koalition ingick i en politisk allians. Denna för Sverige radikala förändring hade föregåtts av Berlinmurens fall och en avsiktsförklaring hösten därpå med innebörd att Sverige avsåg söka medlemskap i unionen. Denna frontförändring hade givetvis också underlättats av EU:s utvidgning och därmed förändring sedan 1950-talets slut, inte minst under kommissionspresidenten, socialisten Jacques Delors.

Efter förhandlingarnas avslutande våren 1994 godkändes avtalet i en folkomröstning efter riksdagsvalet 1994 med procentsiffrorna 53-47. Att majoriteten

inte blev större, trots att den politiska debatten enbart fördes i termer av ekonomiska fördelar av ett medlemskap och risker med ett utanförstående, visar vilket starkt grepp 1812 års politik hade om folksjälen.

Men Metalltalets värld hade i operativa, om än inte helt och hållet i psykologiska, termer slutligen 1995 lagts till handlingarna. Att dess ande ändå fortfarande svävat över svensk politik visar ju den relativt långsamma anpassningen till EU:s sätt att fungera. Det är nog till sist inte många linjetal under efterkrigstiden som så utförligt diskuterar de länge tydliga predispositioner i svensk utrikespolitiskt tänkande, som fortfarande återfinns i uttalanden från främst socialdemokrater och vänsterpartister. Med tanke på dessa predispositioners långa historia är det ingalunda förvånande att de är så seglivade. Om inte unionen sprängs av sin egen utvidgning sker dock en långsam erodering av gammalt tänkande också i Sverige. Metalltalets filosofi är nog i dagens värld dömd att försvinna in i skuggorna.

## Referenslitteratur

- Ball, G., (1982), *The Past Has Another Pattern. Memoirs*. Norton, New York.
- Berggren, H.,(2010), *Underbara dagar framför oss. En biografi över Olof Palme*. Norstedts, Stockholm.
- Bergquist, M., (1969), Metalltalet och svensk marknadspolitik. *Metallarbetaren*.
- Bergquist, M., (1970a), Sverige och NF: försök med ett analyschema. *Statsvetenskaplig Tidskrift* Nr 2.
- Bergquist, M., (1970b), *Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961-1962*. Norstedts, Stockholm.
- Bergquist, M., (1996), Rec. af Malmborg, Mikael, Den ståndaktiga nationalstaten. *Statsvetenskaplig Tidskrift* Nr 3.
- Bergquist, M., (2009), Rec av Dinkelspiel, U., Den motvillige europén, *Internationella Studier* Nr 3.
- Bildt, C., (1991), *Hallänning, svensk, europé*. Bonniers, Stockholm.
- Carlsson, I., (2003) *Så tänkte jag. Politik och dramatik*. Hjalmarson & Högberg, Stockholm.
- Dinkelspiel, U.(2009), *Den motvillige europén. Sveriges väg till Europa*. Atlantis, Stockholm.
- Ekengren, A-M.,(2005) *Olof Palme och utrikespolitiken* . Borea, Umeå.
- Erlander, T. och Lagercrantz, A.,(1982) *1960-talet* . Tiden, Stockholm.
- Fahlström, J-M. m.fl. (1971) *Sverige inför EEC*. Prisma, Stockholm
- Feldt, K.-O., (2005), *Min väg till politiken*. Ekerlids, Stockholm.
- Gradin, A.,(2009), *Från bruket till Bryssel. Minnen från ett politiskt liv*. Arena, Stockholm.
- Gustavsson, J., (1998), *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund University Press, Lund.
- Hägglöf, G.,(1975), *Minnen inför framtiden 1961-1971*. Norstedts, Stockholm.
- Hägglöf, I. (1987), *Drömmen om Europa* . Norstedts, Stockholm.
- Macmillan, H., (1973), *At the End of the Day: 1961-1963*. Macmillan, London.
- af Malmborg, M., (1994) *Den ståndaktiga nationalstaten. Sverige och den västeuropeiska integrationen 1945-1959*. Lund University Press, Lund.
- Nilsson, T., (1980), *Lag eller näve*. Tiden, Stockholm.

- Olsson, J. och Svenning, O., (1988), *Tillhör Sverige Europa?* Författarförlaget, Stockholm.
- Ruin, O.,(1986), *I välfärdsstatens tjänst. Tage Erlander 1946-1969* . Tiden, Stockholm.
- Stråth, B.,(1992), *Folkhemmet mot Europa. Ett historiskt perspektiv på 1990-talet*. Tiden, Stockholm.
- Undén, Ö.,(2002) *Anteckningar 1956-1962* . Utg. gm Karl Molin. Kungl. Samfundet för utgivande av handlingar rörande Skandinaviens historia, Stockholm.
- Wilson. H.,(1971), *The Labour Government 1964-1970.A Personal Record*. Weidenfeld & Nicolson, London.
- Young, H., (1998), *This Blessed Plot. Britain and Europe from Churchill to Blair*. Macmillan, London.
- Åström, S., (1992), *Ögonblick. Från ett halvsekel i UD-tjänst* . Bonnier Alba, Stockholm.

### ***Samtal, telefon- och epostutväxling***

Bengt Dennis

Kjell-Olof Feldt

Allan Larsson

Sten Lindh

# EU-kramare: Vilka är dom?

*Sören Holmberg*

Det man tycker om kramar man. Det man inte tycker om undviker man att krama. Fenomenet att benämna människor och rörelser som kramare uppstod i Indien. Protestanter i Chipko-rörelsen som försökte hindra skogsbolagens trädavverkning demonstrerade genom att hålla om träden. I 1980-talets Sverige kallade sig demonstranterna mot motorvägsbygget i Bohuslän för trädkramare (Wikipedia 2010; Falkemark och Westdahl 1991). Sedan dess har terminologin spridit sig. Idag har vi inte bara trädkramare utan också till exempel kärnkraftskramare, bilkramare och miljökramare; och också EU-kramare.

Vad är då en EU-kramare? Som ofta på en enkel fråga finns det inte något enkelt svar. Att det har att göra med inställningen till Europeiska unionen är klart. Men därefter blir det mindre klart. Inställningen till EU rymmer många nyanser och behöver inte ens tolkas som ett endimensionellt fenomen. Men så mycket är klart att hur vi än definierar EU-inställningen hyser en EU-kramare varmare känslor för EU än genomsnittet. Oavsett om vi talar mer principiellt om graden av EU-integration - och om överstatlighet kontra mellanstatlighet - eller mer konkret om hur EU sköter sig i praktiken, hamnar EU-kramare bland dem som är mest positiva till EU - och till mer EU (Taggart and Szczerbiak 2008; Kopecký and Mudde 2002; Ekman och Linde 2010). EU-kramare är klara EU-entusiaster i de flesta avseenden. Om vi hade tillgång till mer finfördelade mätskalor skulle EU-kramare återfinnas bland de 20-25 procent mest EU-positiva.

## Att leta efter EU-kramare

I det här sammanhanget har vi dock inte tillgång till några dylika fingraderade mätskalor. Det kommer emellertid inte att hindra oss inte från att försöka ringa in EU-kramarna, även om resultaten blir mer grovhuggna än vi idealt hade önskat oss. Men det gör mindre eftersom vi *inte* är ute efter att uppskatta andelen EU-kramare. Vår målsättning är istället att studera och jämföra graden av EU-stöd i olika sociala och politiska grupper. Nivåskattningar i sig blir

då mindre viktiga. Det är jämförelser av olika nivåer i olika grupper som är vårt fokus.

Frågorna vi vill besvara gäller inte bara EU-kramare i Sverige, utan EU-kramare i hela unionen. Vilka är dom? Och ser de likadana ut över hela EU? Mer konkret gäller vår undersökning i vilka sociala och politiska grupper stödet för EU är som starkast - i Sverige och i EUs övriga 26 medlemsländer?

Den komparativa ansatsen gör att vi måste nöja oss med mått som är tillgängliga för alla EUs medlemsländer. Ett sådant väl beprövat och enkelt mått gäller hur medborgare i EUs alla medlemsländer bedömer det egna landets medlemskap i unionen – som någonting bra eller som någonting dåligt. Måttet finns sedan länge med i *Eurobarometerns* studier och det har också använts inom valforskningens länderkomparativa undersökningar i samband med EUP-valen. Senast var bra/dåligt-frågan med i *European Election Studies* (EES) stora jämförande väljarstudie vid EUP-valen 2009. Projektet gick under det kryptiska namnet *Piredeu*.

Vi har mycket vitt definierat EU-kramare som personer som bedömer det egna landets EU-medlemskap som någonting bra. Totalt i Piredeus studie - som omfattar 1000 telefonintervjuer i vart och ett av EUs 27 medlemsländer – anser 65 procent att deras lands EU-medlemskap är bra, 25 procent svarar varken bra eller dåligt medan 10 procent tycker medlemskapet är dåligt. Motsvarande resultat i den svenska delundersökningen är 61 procent som svarar bra, 22 procent varken eller och 17 dåligt.

Graden av EU-stöd kommer att jämföras för tre sociala-demografiska variabler och två politiska. De sociala-demografiska variablerna är kön, ålder och utbildningsnivå. De politiska är ideologisk placering på vänster-högerdimensionen och inställning till invandring. Vi kommer att få se hur stödet för Europeiska unionen varierar mellan män och kvinnor, mellan unga och äldre, mellan hög- respektive lågutbildade, mellan människor till vänster och till höger ideologiskt och mellan personer som vill minska invandringen respektive inte vill minska invandringen. Och allt detta i 27 olika länder.

## Tidigare kända mönster i Sverige

Svenska folkets stöd till EU och till medlemskapet i unionen har svängt mycket genom åren. Under en lång period efter folkomröstningen 1994 var fler svenskar negativa till medlemskapet än som var positiva. Denna opinionsvinter för EU i Sverige började tydligt tina 2002 då andelen positiva till unionen blev fler än andelen negativa. Stödet för EU fortsatte sedan att öka för att år 2009 nå över 50 procent. Kungariket Sverige gick med i EU 1995. Först femton år sena-

re följde en majoritet av svenska folket mentalt riket in i unionen (se Holmberg 2010a, b för analyser byggda på data från SOM-undersökningarna).<sup>1</sup>

Det ökade stödet för EU märks i alla sociala och politiska grupper. Om vi jämför med läget vid tiden för folkomröstningen 1994 har den positiva EU-vinden plussat på opinionsstödet för EU i alla viktigare demografiska och socio-ekonomiska grupper. Detsamma gäller för samtliga partiernas sympatisörer och för personer med ideologisk placering långt till vänster eller långt till höger.

Även om den positiva EU-vinden har förskjutit alla resultat i en mer EU-vänlig riktning kan vi fortfarande i de flesta fall känna igen de mönster som gällde på 1990-talet (Lindahl 1995). De grupper som relativt sett var mest EU-negativa respektive mest EU-positiva då tenderar fortfarande att vara relativt sett mest EU-negativa respektive EU-positiva idag. Men i många fall har åsiktsskillnaderna mellan olika grupper minskat. Gamla klyftor finns kvar, men de har blivit mindre.

Idag precis som i folkomröstningen är det män, de äldsta, högtbildade, högre tjänstemän och storstadsbor som är mest för att Sverige förblir medlem i EU. I folkomröstningen 1994 var det samma sociala grupper som uppvisade högst andel ja-röstande (Gilljam och Holmberg 1996).

Partipolitiskt är det FP- och M-sympatisörer som är mest positiva till att Sverige stannar kvar i EU. På den ideologiska vänster-högerskalan är stödet för medlemskapet starkast bland personer som uppfattar sig som klart till höger. Samma partipolitiska och ideologiska grupper röstade också mest ja 1994.

Svagast opinionsstöd för att Sverige bör förbli en EU-medlem återfinns i dag bland kvinnor, bland de yngsta, bland lågutbildade, bland arbetare och på landsbygden. Vid tiden för folkomröstningen 1994 var det samma sociala grupper som röstade minst ja och mest nej till Sveriges inträde i EU.

På vänster-högerskalan är det i dag precis som 1994 människor längst till vänster som är minst positiva till det svenska EU-medlemskapet. Men i mätningen 2009 är det för första gången en svag övervikt för att Sverige bör förbli EU-medlem även bland personer med ideologisk placering längst ut till vänster. Partipolitiskt är det sympatisörer till Vänsterpartiet men också till Sverigedemokraterna som är minst positiva till att Sverige stannar kvar som unionsmedlem. I båda fallen återfinns fortfarande en opinionsövervikt för att Sverige bör lämna EU.

När det gäller Miljöpartiets anhängare hade opinionen redan 2008 förändrats till en övervikt för att Sverige *inte* bör lämna EU. Resultatet är detsamma 2009. Miljöpartiets ledning och sympatisörer har tillsammans bytt åsikt om det svenska EU-medlemskapet. I SOM-studien 2009 är det 47 procent av MPs sympatisörer som vill att Sverige förblir en EU-medlem mot 23 procent som fortfarande skulle föredra ett utträde. En relativt stor andel om 30 procent tar inte ställning.

---

<sup>1</sup> Analys och text följer här nära det som skrevs i Holmberg 2010a, b.

En förändringsanalys av hur olika sociala och politiska grupper mer precist har förändrat sina åsikter sedan folkomröstningen 1994 när det gäller om Sverige skall lämna EU eller inte visar att alla undersökta grupper blivit mer positivt inställda till att Sverige förblir en EU-medlem. Analytiskt har vi jämfört andelen ja-röster i olika grupper 1994 med andelen som 2009 i SOM-studien tycker det är ett dåligt förslag att Sverige bör utträda ur EU. Mättekniskt har vi i analysen endast tagit med ja- respektive nej-röstare 1994 och personer som svarar antingen bra förslag eller dåligt förslag på frågan om ett eventuellt EU-utträde 2009. Svaret 2009 att utträde är ett bra förslag motsvarar en nej-röst 1994 medan svaret att ett utträde är ett dåligt förslag motsvarar en ja-röst 1994.

Studerat på detta sätt har ”ja-sidan/utträde är ett dåligt förslag” förstärkts med +20 procentenheter sedan folkomröstningen – från 53 procent 1994 till 73 procent 2009. Sociala grupper som uppvisar en starkare positiv EU-vind än genomsnittet är främst landsbygdsbor (+22), kvinnor (+23) och ungdom (+28). Bland storstadsbor (+17), män (+16) och 50-plussare (+14) har förändringen i EU-positiv riktning varit mindre. Men eftersom storstadsbor, män och äldre personer sedan gammalt är mer positiva till EU än landsbygdsbor, kvinnor och yngre innebär den starkare EU-positiva vinden på landsbygden och bland kvinnor och unga att stad/lands-, köns- och ålderskillnaderna minskat något när det gäller åsikterna om Sveriges EU-medlemskap.

En motsvarande utjämning av åsiktsskillnader mellan olika grupper kan inte iaktas lika tydligt när det gäller utbildning eller yrke. Den EU-positiva vinden har blåst ungefär lika starkt i de flesta yrkes- eller utbildningsgrupper. Gamla åsiktsklyftor har därmed bevarats om än på en mer EU-positiv nivå. Skillnaden i åsikt om Sveriges EU-medlemskap mellan låg- och högutbildade liksom mellan arbetare och högre tjänstemän är idag på ungefär samma nivå som 1994. Alla har blivit mer positiva till EU men i likartad takt. Klyftorna har minskat mycket lite.

När det däremot gäller de olika partiernas sympatisörer har gamla åsiktsklyftor minskat mycket drastiskt. Den partipolitiska polariseringen i EU-frågan har blivit påtagligt mindre bland väljarna. Mest har partianhängare som tenderade att rösta nej 1994 förändrat sina åsikter. Tydligast har MP-sympatisörer förskjutit sin inställning i EU-positiv riktning. I folkomröstningen 1994 röstade endast 12 procent av Miljöpartiets sympatisörer ja. År 2009 – bland miljöpartister med en åsikt – tar 67 procent ställning för att Sverige skall var kvar i EU, en opinionsförskjutning på hela +55 enheter. Motsvarande EU-positiva förändring är också stor bland sympatisörer till Vänsterpartiet (+37) och Centerpartiet (+32).

Åsiktsförändring i EU-vänlig riktning är inte lika dramatisk bland partianhängare som redan 1994 tenderade att vara övervägande för EU-medlemskapet. Bland sympatisörer till Socialdemokraterna (+16), Folkpartiet (+14) och Moderaterna (+2) har EU-stödet ökat, men i mer begränsad omfattning.

En specialanalys av sambandet mellan människors vänster-högeråsikt och inställning till EU-medlemskapet visar att även här har klyftorna minskat. Skill-



naden mellan vad vänster- respektive högerpersoner tycker om medlemskapet har blivit mindre. I SOM-studien 1994 var 67 procent av personer med en ideologisk identifiering till höger positiva till Sveriges medlemskap i EU. Femton år senare är motsvarande andel 71 procent, en uppgång med 4 procentenheter. På den ideologiska vänsterkanten stöddes EU-medlemskapet av 24 procent 1994. En andel som ökar till 44 procent 2009, en förändring på hela plus 20 procentenheter. En ideologisk åsiktsklyfta på 43 enheter har minskat till 27 enheter år 2009. De ideologiska vänster-höger-motsättningarna återfinns fortfarande i Sverige när det gäller synen på EU, men de har minskat.

Någon motsvarande trend kan dock inte iaktas när det gäller sambandet mellan EU-inställning och flykting/invandringsattityder (Demker 2010). Här har istället klyftorna vidgats. Vid tiden för folkomröstningen 1994 var det en mycket liten skillnad i synen på EU-medlemskapet bland personer som var positiva eller negativa till flyktingmottagning. Bland personer i SOM-undersökningen som tyckte att det var ett dåligt förslag ”Att ta emot färre flyktingar i Sverige” var 39 procent positiva till EU-medlemskapet mot 38 procent bland dem som tyckte det var ett bra förslag; en skillnad på enbart 1 procentenhet. Den förstnämnda gruppen är mer positiv till flyktinginvandring än den senare, men 1994 skilde de sig inte åt när det gäller åsikt om EU-medlemskapet. I mätningarna därefter började dock tydliga åsiktsskillnader uppstå. Stödet för EU växte mycket snabbare bland personer med en flyktingpositiv attityd än bland personer med en mer negativ syn på flyktingmottagning. I den flyktingpositiva gruppen ökade stödet för EU-medlemskapet från 39 procent 1994 till 61 procent 2009, en uppgång med hela 22 procentenheter. Motsvarande uppgång är endast 6 procentenheter bland personer med en avvisande attityd till den svenska flyktingpolitiken, från 38 procent EU-stöd 1994 till endast 44 procent 2009. En åsiktsklyfta i EU-frågan har vuxit fram mellan människor med en mer positiv syn på flyktingmottagning respektive invandring och människor som vill begränsa flyktingmottagning och invandring i Sverige.

## **EU-kramare är främst män, äldre och högutbildade**

Centrum mer än periferi, etablissemang mer än utanförskap, elit mer än massa – sådan är den knänsatta bilden av vilka grupper i samhället det är som mest entusiastiskt har stött och fortfarande stödjer EU-projektet. Resultaten i tabellerna 1 och 2 motsäger inte direkt den bilden. Piredeus länderjämförande data från EUP-valen 2009 visar att opinionsstödet för EU är starkare bland män än bland kvinnor i 24 av EU:s 27 medlemsländer, starkare bland äldre än bland yngre i 16 av 27 länder och starkare bland högutbildade än bland lågutbildade i 27 av 27 länder.

**Tabell 1 Bedömning av om det egna landets EU-medlemskap är bra eller dåligt bland män och kvinnor respektive bland unga och äldre i 27 EU-länder 2009 (andel som svarar bra)**

Land	Kön		Diff M - Kv	Land	Ålder			Diff 18-29 minus 60-90
	Man	Kvinna			18-29	30-59	60-90	
1. Österrike	72	59	+13	1. Belgien	61	69	77	-16
2. Irland	90	78	+12	2. Tyskland	69	75	83	-14
3. Frankrike	72	61	+11	3. Malta	58	55	68	-10
4. Malta	65	55	+10	4. Irland	80	82	89	-9
5. Portugal	69	60	+9	5. Spanien	75	82	83	-8
6. Tjeckien	51	42	+9	6. Sverige	59	58	66	-7
7. Cypern	74	66	+8	7. Luxemburg	84	85	90	-6
8. Slovenien	83	76	+7	8. Finland	55	62	61	-6
9. Ungern	44	37	+7	9. Rumänien	64	68	69	-5
10. Spanien	84	78	+6	10. Lettland	27	25	32	-5
11. Grekland	75	69	+6	11. Holland	82	82	86	-4
12. Rumänien	71	65	+6	12. Italien	76	77	80	-4
13. Lettland	32	26	+6	13. Grekland	68	73	72	-4
14. Italien	79	75	+4	14. Slovenien	79	76	82	-3
15. Danmark	71	67	+4	15. Frankrike	70	61	72	-2
16. Polen	69	65	+4	16. Cypern	72	66	74	-2
17. Bulgarien	59	55	+4	17. Bulgarien	53	61	52	+1
18. Storbritannien	39	35	+4	18. Litauen	57	51	55	+2
19. Holland	85	82	+3	19. Danmark	75	67	70	+5
20. Tyskland	79	76	+3	20. Tjeckien	51	44	46	+5
21. Slovakien	65	62	+3	21. Ungern	46	38	41	+5
22. Luxemburg	87	85	+2	22. Estland	75	64	68	+7
23. Sverige	62	60	+2	23. Slovakien	71	62	64	+7
24. Finland	61	60	+1	24. Polen	74	67	64	+10
25. Litauen	53	53	±0	25. Österrike	74	65	64	+10
26. Estland	65	69	-4	26. Portugal	74	66	57	+17
27. Belgien	66	72	-6	27. Storbritannien	50	39	29	+21
EU 27	68	62	+6	EU 27	65	64	66	-1

Kommentar: Data kommer från den komparativa väljarundersökningen Piredeu i samband med EUP-valet 2009. Intervjufrågan omfattade också ett varken eller-alternativ som är medtaget i procentberäkningarna. Antalet telefonintervjuade personer är 1 000 i varje land. Andelen personer som inte besvarar EU-frågan är 3 procent i hela undersökningen (som omfattar 27 069 personer). Svartsfördelning bland samtliga svarande är: bra 65 procent, varken eller 25 procent och dåligt 10 procent. I Sverige är motsvarande resultat: bra 61, varken eller 22 och dåligt 17 procent.

**Tabell 2 Bedömning av om det egna landets EU-medlemskap är bra eller dåligt efter utbildningsnivå i 27 EU-länder 2009 (andel som svarar bra)**

Land	Utbildningsnivå			Diff Lågutb - Högutb
	Lågutbildad	Mellan	Högutbildad	
1. Slovakien	37	61	86	-49
2. Bulgarien	37	56	76	-39
3. Ungern	23	41	60	-37
4. Polen	47	65	83	-36
5. Portugal	51	72	85	-34
6. Belgien	51	65	84	-33
7. Österrike	50	62	83	-33
8. Storbritannien	29	30	57	-28
9. Finland	47	50	74	-27
10. Litauen	39	48	65	-26
11. Frankrike	56	56	79	-23
12. Malta	51	72	74	-23
13. Tjeckien	38	43	61	-23
14. Holland	73	83	91	-18
15. Spanien	71	83	88	-17
16. Tyskland	69	71	86	-17
17. Italien	70	78	86	-16
18 Sverige	51	59	67	-16
19. Grekland	61	69	76	-15
20. Lettland	21	26	36	-15
21. Slovenien	74	89	88	-14
22. Cypern	64	66	78	-14
23. Irland	78	79	90	-12
24. Danmark	61	63	73	-12
25. Luxemburg	82	84	93	-11
26. Rumänien	65	67	76	-11
27. Estland	63	66	74	-11
EU 27	56	61	77	-21

Kommentar: Se tabell 1. Lågutbildad är definierad som enbart grundläggande utbildning. Högutbildad innebär studier på universitetsnivå. Fördelningen på utbildningsvariabeln varierar mycket mellan olika länder. I totalmaterialet är 26 procent klassificerade som lågutbildade, 42 som mellanutbildade och 32 procent som högutbildade. Motsvarande andelar i Sverige är: 14, 43 och 43 procent.

Ser vi på skillnaderna i totalmaterialet (=27 069 personer) är utslaget mycket tydligt för utbildning.<sup>2</sup> Bland högutbildade inom EU tycker 77 procent att det egna landets EU-medlemskap är någonting bra. Bland lågutbildade är motsvarande andel endast 56 procent, en skillnad på hela 21 procentenheter. Eftersom hög utbildning (=universitet) kan ses som en grov

<sup>2</sup> Observera att varje EU-land är representerat med cirka 1 000 intervjuer i det ovägda totalmaterialet. Lika många personer i Malta som i Tyskland med andra ord. Resultaten land för land kan utläsas i tabellerna.

indikator på tillhörighet till medelklassen eller till den övre medelklassen, visar resultatet på en tydlig klassklyfta i stödet till EU. Unionen har mest stöd bland Europas bättre utbildade och välsituerade medborgare.

Skillnaderna i stöd till EU är mycket mindre när det gäller kön och framförallt när det gäller ålder. Bland män i totalurvalet är det 68 procent som tycker EU-medlemskapet är bra mot 62 procent bland kvinnor, en skillnad på 6 procentenheter. Motsvarande andelar i olika åldersgrupper är 65 procent som tycker EU-medlemskapet är bra bland 18/29-åringar, 64 procent bland 30/59-åringar och 66 procent bland 60-plussare. Alltså enbart 1 procentenhets mer EU-stöd bland äldre jämfört med bland yngre.

Utbildningsskillnaderna i EU-stödet är störst i ett antal forna kommunistländer som Slovakien, Bulgarien, Ungern och Polen. Här finner vi skillnader på mellan 36 till 49 procentenheter när det gäller att bedöma det egna landets EU-medlemskap som bra mellan hög- och lågutbildade, med högutbildade mycket mer positiva. Bland länder med minsta opinionsskillnader mellan hög- och lågutbildade återfinns vi också några före detta kommunistländer som Rumänien och Estland med skillnader på enbart 11 procentenheter. Sverige hamnar på rangplats 18 av 27 med en skillnad på 16 procentenheter mellan stödet för EU-medlemskapet bland högutbildade (67 procent) jämfört med bland lågutbildade (51 procent).

När det gäller kön är ett starkare EU-stöd bland män jämfört med bland kvinnor allra tydligast i ett antal övervägande katolska länder som Österrike, Irland, Frankrike, Malta och Portugal. I dessa länder är män mer positiva till EU-medlemskapet med cirka 10 procentenheter jämfört med bland kvinnor. Men samtidigt är skillnaden åt andra hållet med mer kvinnor än män som är positiva till EU starkast i Belgien som också har en stor andel katoliker i sin befolkning. Länder med en övervägande protestantisk befolkning – och också kanske en mer uttalad och genomförd jämställdhetspolitik – tenderar att uppvisa mycket små skillnader i mäns och kvinnors inställning till EU. Det gäller t ex Estland, Finland, Sverige, Danmark och Holland. I Sverige anger ungefär lika många män som kvinnor att EU-medlemskapet är bra, men dock något fler män – 62 procent mot 60 procent, en liten skillnad på 2 procentenheter.

Åldersskillnaderna i stödet till unionen varierar mer mellan olika länder än könsskillnaderna och mönstren ser mer olika ut bland EUs medlemsstater med 14 länder där de äldsta är mest EU-positiva, 10 länder där ungdomen är mest EU-positiv och 3 länder där medelålders personer ger mest stöd till EU. Mönstret med starkast stöd för EU bland äldre syns mest tydligt i Belgien och Tyskland, men återfinns också i Sverige. Bland 60-plussare i Belgien tycker 77 procent att EU-medlemskapet är bra mot endast 61 procent bland unga mellan 18-29 år; en generationsskillnad på hela 16 procentenheter. Motsvarande andelar i Sverige är 66 procent EU-

positiva bland personer äldre än 59 år jämfört med 59 procent bland 18/29-åringar, en skillnad på 7 procentenheter. Det omvända generationsmönstret med ett starkare EU-stöd bland unga än bland äldre återfinns mest påtagligt i Storbritannien, men syns också tydligt i Portugal, Österrike och Polen. På de brittiska öarna är man minst positiva till EU inom hela unionen. Men de relativt sett få EU-kramarna är klart fler bland yngre människor (50 procent) än bland äldre (endast 29 procent). Bland de nya EU-länderna från Östeuropa är entusiasmen för medlemskapet vanligare bland unga än bland äldre i sju länder (Polen, Slovakien, Estland, Ungern, Tjeckien, Litauen och Bulgarien). Ett starkare EU-stöd bland äldre jämfört med bland yngre återfinns endast i tre EU-länder i Östeuropa – i Rumänien, i Lettland och i Slovenien.

## **EU-kramare – till höger och inte negativa till invandring**

Människors politiskt-ideologiska åsikter är i många fall mycket klart kopplade till vad man tycker om EU-projektet. Det gäller exempelvis den gamla klassiska konflikten mellan vänster och höger, men också den nyare konfliktdimensionen kring invandring och integration. Resultaten i tabell 3 visar i många länder på mycket stora åsiktsskillnader när det gäller EU beroende på var man står ideologiskt på vänster-högerdimensionen eller vad man har för inställning till invandring.

När det gäller vänster-höger är det fler länder där personer till höger ger ett starkare stöd till EU än personer till vänster. Det gäller för 18 EU-länder. Listan toppas av Malta med ett mycket starkare stöd för EU-medlemskapet bland personer till höger (84 procent) än bland personer ideologiskt till vänster (35 procent); en åsiktsskillnad på hela 49 procentenheter. På andra plats när det gäller ideologisk koppling mellan EU-stöd och vänster-högeråsiikt kommer Sverige. Sambandet har historiskt minskat i Sverige (Oscarsson och Holmberg 2011). Men fortfarande 2009 är stödet för EU klart starkare bland personer som identifierar sig ideologiskt till höger än bland personer som uppfattar att de står till vänster – 75 procent mot 47 procent, en skillnad på aktningsvärda 28 procentenheter. Bland de 8 länder där mönstret är det omvända, det vill säga med mer EU-stöd till höger än till vänster, märks främst Storbritannien men också Österrike, Ungern och Italien. Men det finns också flera länder där vänster-högerideologi har ett obefintligt eller mycket svagt samband med inställningen till EU bland de många människorna. Här återfinns länder som Spanien, Tyskland, Holland, Irland och Luxemburg.

**Tabell 3** Bedömning av om det egna landets EU-medlemskap är bra eller dåligt efter ideologisk vänster-högerposition respektive efter åsikt om minskad invandring i 27 EU-länder 2009 (andel som svarar bra)

Kommentar: Se tabell 1. Den ideologiska vänster-högerpositionen är mätt på en skala mellan 0 – 10, där 0 – 4 är vänster, 5 mitten och 6 – 10 höger. Andelen personer i totalmaterialet som inte besvarade vänster-högerfrågan är 12 procent. Fördelning bland samtliga svarande är Vänster 30 procent, Mitten 29 procent och Höger 41 procent. I Sverige är resultatet Vänster 36 procent, Mitten 15 procent och Höger 49 procent. Invandringsfrågan är en påståendefråga "Invandring till (land...) borde minskas mycket" med svarsalternativen "Instämmer starkt, instämmer, varken eller, tar avstånd, tar starkt avstånd". Instämmer-svar har klassificerats som åsikten att invandringen bör minskas mycket. Avståndssvar indikerar åsikten att invandringen inte bör minskas mycket. Andelen personer i totalmaterialet som inte besvarade invandringsfrågan är 5 procent. Fördelningen bland samtliga svarande är Minska invandringen mycket 59 procent, Varken eller 16 procent och Minska inte invandringen mycket 25 procent. Motsvarande andel i Sverige är 54, 20 respektive 26 procent.

Den nya framväxande konflikten kring invandring, flyktingmottagning och integration är med och påverkar åsikterna om EU i många länder inom unionen. Invandringsfientliga partier har inte bara haft framgångar i många nationella parlamentsval i Europa. De har också vunnit ökat stöd i valen till Europaparlamentet. Sambandet mellan hur människor ser på invandring och på EU ser likadant ut i de flesta EU-länder. I 25 av 27 länder är stödet för EU starkare bland personer som *inte* är negativa till invandring. Kopplingen är speciellt påtaglig i Storbritannien och Österrike, men den är tydlig också i Sverige. I Storbritannien - bland personer som vill minska invandringen mycket - är endast 27 procent positiva till EU. Bland briter som *inte* vill minska invand-

ringen mycket – som tar avstånd från påståendet ”Invandringen till Storbritannien borde minska mycket” – är stödet för EU-medlemskapet klart högre, hela 67 procent. Åsiktsskillnaden är mycket stora 40 procentenheter. Motsvarande skillnad är klart mindre i Sverige, men trots det relativt stor. Bland svenskar som instämmer i påståendet att invandringen borde minska mycket är stödet för EU endast 49 procent jämfört med 67 procent bland dem som tar avstånd från påståendet – och som alltså *inte* vill dra ned mycket på invandringen. Skillnaden i procentenheter blir 18. Det finns endast två EU-länder där mönstret är det omvända – att personer med en negativ inställning till invandring är mer positiva till EU-medlemskapet än personer med en mer tillåtande syn på invandring. De båda undantagen är Grekland och Cypern.

## **Samma EU-kramare här som där – men också skillnader mellan olika EU-länder**

EU-entusiaster över hela unionen förenas främst av en gemensam egenskap bland dem vi studerat. Den egenskapen är hög utbildning. I alla EU-länder utan undantag är högutbildade klart mer positiva till EU än lågutbildade. En annan egenskap som i de allra flesta EU-länder är förenat med en positiv syn på EU är att vara man. Män är mer för EU-medlemskap än kvinnor i 24 av 27 EU-länder. Ytterligare en ”egenskap” som tydligt utmärker EU-kramare är att *inte* ha en restriktiv syn på invandring. I 25 av EU:s 27 medlemsländer är personer med en mer positiv syn på invandring också mer positiva till EU jämfört med personer som vill minska invandringen mycket.

När det gäller de två övriga egenskaper som vi studerat är utfallet mindre entydigt sett till hur mönstren ser ut inom EU:s medlemsländer. Men i båda fallen finns ett majoritetsutslag. ”Egenskapen” att ideologiskt stå till höger är i 18 EU-länder av 27 förenat med ett starkare stöd för unionen än bland personer som ideologiskt lutar åt vänster. Opinionsmässigt är alltså EU som ett högerprojekt något vanligare än EU som ett vänsterprojekt. Även när det gäller ålder finns ett majoritetsutslag, även om det är nätt. Om vi jämför äldre med yngre, är stödet för EU starkare bland äldre i 16 av 27 EU-länder.

Alltså om vi förenklar och dramatiserar hittar vi i ett majoritetsmönster som gäller för hela EU. Våra eftersökta EU-kramare är oftare män än kvinnor, oftare äldre än yngre, oftare högutbildade än lågutbildade, oftare ideologiskt till höger än till vänster och oftare positiva till invandring än negativa. Svenska EU-kramare passar helt och hållet in. De tenderar att vara mer män än kvinnor, mer äldre än yngre, mer högutbildade än lågutbildade, mer höger än vänster och mer invandringspositiva än invandringsnegativa.

## Addendum

Om vi utnyttjar våra resultat som en utgångspunkt för ett försök att lista ut om professor emeritus Rutger Lindahl är en EU-kramare eller inte blir utfallet entydigt. Han är en EU-kramare.

Rutger är en man (=EU-kramare). Rutger är äldre (=EU-kramare). Rutger är högtbildad (=EU-kramare). Rutger är *inte* negativ till invandring (=EU-kramare). Så långt en tämligen enkel och oproblematisering klassificering.

När det gäller vänster-högerplacering är jag dock mer osäker. Efter att ha känt Rutger i över fyrtio år vet jag fortfarande inte var han står ideologiskt. Min bästa gissning är att han befinner sig någonstans mot mitten, varken klart till vänster eller klart till höger. Svenskar med en dylik varken eller-positionering tenderar inte att vara speciellt EU-kramiga (se tabell 3). De har oftast EU-åsikter som liknar vänsterns, alltså något mer reserverade till unionen.

Tveksamheten när det gäller Rutgers ideologiska hemvist påverkar dock inte vår prognos. Han har fyra egenskaper av fem som förenar honom med EU-kramarna. Alltså är prognosen att professor emeritus Rutger Lindahl är en EU-kramare.

Men osvuret är kanske ändå bäst. Jag har i andra sammanhang avlevererat prognoser som sedan visat sig vara rökta.



## Referenser

- Demker, Marie (2010). Svenskarna alltmer långsiktigt positiva till invandrare. I Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red) *Nordiskt ljus*. Göteborg: SOM-institutet.
- Ekman, Joakim och Linde, Jonas (2010). Den motvillige europén. I Oscarsson, Henrik och Holmberg, Sören (red) *Väljarbeteende i Europaval*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Falkemark, Gunnar och Westdahl, Peter (1991). *Att offra västkusten*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Gilljam, Mikael och Holmberg, Sören (red) (1996). *Ett knappt ja till EU. Väljarna och folkomröstningen 1994*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Holmberg, Sören (2010a). Nu har en majoritet svenskar mentalt gått med i EU. I Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red) *Nordiskt ljus*. Göteborg: SOM-institutet.
- Holmberg, Sören (2010b). *Nu har en majoritet svenska mentalt gått med i EU*. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps).
- Kopecký, Petr and Mudde, Cas (2002). Two Sides of Euroscepticism: Party Positions and European Integration in East Central Europe. *European Union Politics* 3: 297-323.
- Lindahl, Rutger (1995). Efter EU-omröstningen – svåra frågor återstår. I Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (red) *Det gamla riket*. Göteborg: SOM-institutet.
- Oscarsson, Henrik och Holmberg, Sören (red.).(2010), *Väljarbeteende i Europaval*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Taggart, Paul and Szczerbiak, Aleks (eds) (2008). *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*. Oxford: Oxford University Press.
- Wikipedia 2010. *Trädkramare*.



# Sverige – den motsträvige europén som vill ha överstatlig migrationspolitik<sup>1</sup>

*Hans E. Andersson*

Filosofen Hanna Arendt menade att frågan om suveränitet är som mest absolut när det kommer till emigration, naturalisation, nationalitet och utvisning.<sup>2</sup> Den svenska regeringen gav 1996 uttryck för något liknande då den hävdade att: ”Det är en internationellt allmänt erkänd princip att alla stater har rätt att avgöra vilka personer som får uppehålla sig på deras territorium. Detta utgör själva kärnan i statssuveräniteten” (prop. 1996/97:25, s. 229). Sedan något decennium är det emellertid svårt att hitta liknande formuleringar i det svenska offentliga trycket. Det ligger nära tillhands att misstänka att anledningen är att Sverige numera bejaktar överstatlighet även för ett politikområde som ”utgör själva kärnan av statssuveräniteten”.

Övergången från ett mellanstatligt samarbete om begränsade delar av migrationspolitiken till ett överstatligt samarbete om i stort sett all migrationspolitik utgör en typisk forskningsgåta (”puzzle”). Ett sådant kännetecknas just av en teoretisk förväntan, men där verkligheten visar något helt annat. Gåtan accentueras än mer när en stat som Sverige – ibland beskrivet som ”motsträvig europé”<sup>3</sup> – bejaktar överstatlighet.

I kapitlet diskuteras inledningsvis den förändrade svenska inställningen i sig, och senare sätts fallet in i en mer analytisk kontext med några reflektioner över de för Europaforskare som Rutger Lindahl så välbekanta klassiska integrationsteorierna.

---

<sup>1</sup> Även om empirin är uppdaterad och den teoretiska diskussionen delvis annorlunda, så bygger kapitlet i allt väsentligt på min bok *Överstatlig flyktingpolitik*, (2008) Umeå, Boréa. Se därför denna för utförliga referenser.

<sup>2</sup> Arendt, Hannah (1973), *The Origins of Totalitarianism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.

<sup>3</sup> Miljan, Toivo (1977), *The Reluctant Europeans: The Attitudes of the Nordic Countries towards European Integration*, London, C.Hurst & Company.

## EU och migrationspolitiken

Det anmärkningsvärda i att 24 av EU:s 27 medlemsstater har kommit överens om en gemensam, överstatlig migrationspolitik ska förstås mot bakgrund av uppfattningen att en av statens mest centrala uppgifter består i att reglera invandring. Ur historisk synvinkel ska emellertid nämnas att med undantag av Ottomanska riket och Ryssland så rådde faktiskt från 1860 fram till första världskriget passfrihet i Europa. En så avslappnad inställning har inte karaktäriserat det senaste århundradet. Typiskt var istället det motstånd som EU-kommissionen mötte då den för bara drygt två decennier sedan la ett med dagens mått oskyldigt förslag. EU-kommissionens idé var att inrätta en procedur om att medlemsstaterna skulle utbyta information om nationella lagförslag som rörde tredjelandsmedborgares inresa. Fem av de dåvarande tolv medlemsstaterna ansåg dock att EU-kommissionen inte hade mandat för detta förslag och gjorde en anmälan till den dåvarande EG-domstolen.

Sedan dess har utvecklingen gått med rasande fart. Genom Lissabonfördraget har det lagts en fördragsmässig grund för en gemensam, överstatlig migrationspolitik. Än så länge kvarstår stora skillnader mellan staterna. Det beror dels på att EU ännu inte har hunnit använda sig av Lissabonfördragets möjligheter, dels på att staterna tillämpar det existerande regelverket väldigt olika. Fördragsmässigt ska också noteras att Danmark, Storbritannien och Irland har formella undantag som gör att de i stort sett kan välja vilken EU-lagstiftning de vill ansluta sig till. Men inte heller för de övriga 24 medlemsstaterna bereder Lissabonfördraget marken för en fullt ut gemensam migrationspolitik. Det finns ett explicit förbehåll för att varje medlemsstat även fortsättningsvis ska bestämma antalet tredjelandsmedborgare som får söka arbete eller starta företag.

## Sverige och migrationspolitiken

Sverige blev medlem i EU den 1 januari 1995 och deltog därför redan efter ett år i den regeringskonferens som resulterade i Amsterdamfördraget. Inför regeringskonferensen framhöll den socialdemokratiska regeringen att den huvudsakligen önskade en fortsatt mellanstatlighet inom EU, men litet mer oväntat hette det även att: "Vad beträffar asyl- och invandringsfrågor är det regeringens uppfattning att det kan övervägas att föra över lämpliga delar av detta område till gemenskapslagstiftningen" (skr. 1995/96:30, s. 21). Denna vaga skrivning visade sig innebära att regeringen var positiv till överstatliga rättsliga instrument samt att stärka kommissionens roll, men negativ till en övergång till kvalifice-

rad majoritet. Sedan dess har Sverige inte bara accepterat, utan till och med börjat förespråka borttagen vetorätt.

I allt väsentligt är det samma bakgrundsfaktorer som förklarar såväl acceptansen av kommissionens roll och överstatliga rättsliga instrument, som det senare förespråkandet av kvalificerad majoritet. Sedan EU-medlemskapets början – och egentligen redan innan dess – har Sverige haft två övergripande målsättningar. En har varit att kompensera för den fria rörlighet för personer som innebär att människor – inte minst asylsökande – kan röra sig obehindrat från Grekland i söder till Norge i norr. En andra målsättning har varit att nå en bättre ansvarsfördelning i fråga om asylsökande. I början av 1990-talet tog Sverige i förhållande till sin folkmängd emot en stor mängd människor från det söndersammanfallande Jugoslavien och Sverige vill undvika en sådan situation igen.

I enlighet med den inrikespolitiska debatten har Sverige även i EU-sammanhang varit mer fokuserat på asylfrågorna och mindre på övrig migrationspolitik. Mer konkret innebär det att när Sverige vände ifråga om beslutsformerna för asylopolitiken så skedde det även för övriga delar av migrationspolitiken. Under senare år har det funnits tendenser till breddning av debatten, men det är fortfarande lätt att få uppfattningen att invandringen utgörs av skyddsbehövande och deras anhöriga. Faktum är emellertid att under 2008 utgjorde dessa människor 24 procent av alla som fick uppehållstillstånd i Sverige. Under 2009 utgjorde de 20 procent och under de första elva månaderna 2010 utgjorde de knappt 15 procent.<sup>4</sup>

Om de övergripande målsättningarna – compensation för fri rörlighet för personer samt bättre ansvarsfördelning – har varit desamma, så har uppfattningen om medlen skiftat desto mer. Ett sådant skifte är givetvis den redan nämnda inställningen till beslutsformen (graden av över- och mellanstatlighet), men minst lika central är frågan om alla beslut ska tas gemensamt eller om de enskilda staterna ska hantera några frågor själva.

Under regeringskonferensen 1996-97 höll Sverige länge fast vid enhälighetsprincipen, men accepterade så småningom att det inom delar av migrationspolitiken gradvis infördes beslut med kvalificerad majoritet. En förutsättning för att Sverige skulle ge upp kravet på vetorätt var att fördraget inte slog fast en helt gemensam politik, utan endast fastställde minimiregler. Därmed skulle en enskild stat kunna ha mer – men inte mindre! – liberala regler i fråga om vem som definieras som flykting, beträffande rättssäkerhet vid asylprövningen, etcetera. Trots att Sverige fick ge upp kravet på vetorätt, är det rimligt att beskriva utfallet som tillfredsställande. Medan Amsterdamfördraget skapade

---

<sup>4</sup> Med ”skyddsbehövande” avses här såväl skyddsbehövande enligt utlänningslagen, som konventionsflyktingar, kvotflyktingar, uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder eller utifrån synnerligen ömmande omständigheter, samt de med tidsbegränsade tillstånd. Se [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)

möjligheter att skapa ett gemensamt regelverk i linje med de svenska övergripande målsättningarna, skulle landets egna, liberala regler inte påverkas.

EU:s fördrag utgör bara en ram som anger vilka frågor EU ska hantera och hur beslut ska fattas. Det är först i det mer vardagliga lagstiftningsarbetet som det konkretiseras vem som till exempel ska betraktas som skyddsbehövande eller vilka krav som ska ställas på asylmottagandet. Det var erfarenheterna från detta lagstiftningsarbete som fick Sverige att i slutet av 1990-talet fullständigt skifta uppfattning och börja förespråka ett omedelbart, okvalificerat avskaffande av vetorätten.

Amsterdamfördraget angav en gradvis – och i delar komplicerad – övergång till beslut med kvalificerad majoritet, och i flera frågor hade enskilda stater ännu i slutet av 1990-talet vetorätt. Intuitivt är det lätt att tro att enhällighet som beslutsform skapar kompromissvilja. En sådan intuition grundas på den i sig rimliga idén att utan kompromisser, så blir det inget beslut. Men man har då förbisett en viktig förutsättning. Alla måste anse att kompromissen skapar en situation som är bättre än den rådande. Under lagstiftningsarbetet kom de svenska förhandlarna snart att inse att en del stater var rätt nöjda med situationen som den var. Dessa stater bristande intresse och ovilja att kompromissa om nya, gemensamma regler skapade stor frustration i Sverige. I slutet av 1990-talet drog Sverige därför slutsatsen att för att nå framsteg i arbetet med att nå de svenska målsättningarna så var det nödvändigt att börja fatta beslut med kvalificerad majoritet.

Medan skiftet till överstatlighet gick relativt smidigt – i allt väsentligt motsatte sig bara Miljöpartiet och Vänsterpartiet förändringen – så har frågan om EU ska fatta beslut om mer än minimiregler, varit mer kontroversiell. I början av 2000-talet lades det under det så kallade framtidskonventet förslag om att införa en helt gemensam migrationspolitik. Alla svenska representanter utom moderaten Göran Lennmarker reserverade sig. Inför regeringsförhandlingarna ändrade den socialdemokratiska regeringen inställning och med starkt stöd av Moderaterna kom Sverige att acceptera en i stort sett helt gemensam migrationspolitik. Utöver Miljöpartiet och Vänsterpartiet kan noteras att även det traditionellt EU-vänliga Folkpartiet motsatte sig ett borttagande av minimireglerna.

Det är föga meningsfullt att försöka nagla fast om det var sakfrågan eller förhandlingstaktiska överväganden som fick Sverige (Socialdemokraterna) att ändra uppfattning. Det är å ena sidan svårt att se att en förändring hade kommit till stånd om inte de andra staterna hade varit överens – Sverige hade ju accepterat överstatlighet endast under förutsättning av minimiregler. Å andra sidan är det rimligt att anta att de förhandlingstaktiska övervägandena fick genomslag eftersom förändringen inte längre uppfattades som helt oacceptabel. Denna acceptans baserades i sin tur på två ganska skilda uppfattningar.

En uppfattning var ett svenskt egenintresse av färre asylsökande. En annan anledning var mer humanitär och innebar tvivel på det goda med minimireglerna. Innebär dessa i praktiken att alla stater dras ned mot ”golvet” och att ingen använder sig av de mer liberala regler som faktiskt tillåts? Medför miniregler att stater fortsätter konkurrera om att skärpa sina nationella regler för att styra över asylsökande till andra länder? I slutänden besvarades dessa frågor jakande och Sverige kom att acceptera att Lissabonfördraget lade grunden för en helt gemensam flyktingpolitik och en i stort sett helt gemensam migrationspolitik (antalet tredjelandsmedborgare som söker arbete eller startar företag bestäms även fortsättningsvis av respektive medlemsstat).

## Varför överstatligt samarbete?

Sedan länge har forskare intresserat sig för den långtgående överstatligheten som finns i delar av EU-maskineriet och i slutet av 1950-talet började olika förklaringsansatser att utmejslas. Intresset har dock varierat över tid. I slutet av 1960-talet tycktes integrationen tappa fart – få forskare uppmärksammade EG-domstolens aktivism – och intresset minskade. Med den dynamik som följde med den inre marknadens utveckling i slutet av 1980-talet återvände forskarna. De teoretiska förklaringar som utvecklades för fyra-fem decennier sedan är emellertid i stort sett samma som används idag. Det är även de som närmast kommer till användning i en analys av en motsträvig europés förtjusning i en överstatlig migrationspolitik.

Inledningsvis ska framhållas att det är svårt att hitta någon skolbildning som förklarar integrationen med hjälp av en mer idealistisk ansats. Visst finns det de som gärna ser ett ”Europas förenta stater”, men forskningsmässigt finns det föga stöd för att de har haft något större inflytande. Istället dominerar neofunktionalismen samt den mellanstatliga skolbildningen. Medan den mellanstatliga skolbildningen betonar staternas roll, och att internationella samarbeten förändras till följd av omvärldsförändringar, så understryker neofunktionalismen betydelsen av de överstatliga institutionerna och samarbetets inre dynamik.

Den mellanstatliga ansatsen finner stöd i två avseenden. Lissabonfördragets explicita undantag från en helt gemensam migrationspolitik – antalet tredjelandsmedborgare som söker arbete eller startar företag – är helt i linje med denna teoribildning. Det finns föga av omvärldsförändringar som talar för att staterna bör börja samarbeta i denna fråga. Däremot kan hävdas att det inte är så förvånande att det utvecklas en gemensam, överstatlig asylpolitik. En av de två svenska målsättningarna – en gemensam ansvarsfördelning – kom till efter Jugoslaviens sönderfall. Ett problem för den mellanstatliga ansatsen är emellertid att det förflöt relativt lång tid mellan denna omvärldsförändring och Sveri-

ges förändrade inställning. Om det stora antalet asylsökande i sig vore tillräckligt för att skapa ett intresse av överstatlighet, borde Sverige ha tryckt på i denna riktning redan från EU-medlemskapets början. Det är möjligt att det var de svenska erfarenheterna som gjorde att landet överhuvudtaget kunde tänka sig vissa överstatliga inslag, men mer centralt är trots allt att det var först några år senare som Sverige ändrade uppfattning i frågan om vetorätt. Även om mängden asylansökningar sannolikt var nödvändiga, så var de uppenbart inte tillräckliga för att få till stånd en svensk omsvängning. Det finns anledning att även titta närmare på neofunktionalismens förklaringskraft.

En av neofunktionalismens mest centrala idéer är att ett etablerat samarbete kan spillas över ("spill over") i annat samarbete. Även om begreppet har utvecklats och preciserats ur en mängd aspekter<sup>5</sup> kan två former sägas vara relevanta här: Funktionell samt politisk spill-over.

Migrationspolitiken är i mycket ett skolexempel på en funktionell spill-over, det vill säga att integration i en sektor i stort sett tvingar fram integration i en annan sektor. I och med att den inre marknaden började förverkligas så aktualiserades även argumentet att borttagna gränskontroller krävde migrationspolitiskt samarbete. Det är också detta – att kompensera för de borttagna gränskontrollerna – som varit en av de två svenska målsättningarna. I likhet med den mellanstatliga skolbildningens antagande om förändringar i omvärlden kan emellertid en spill-over från den inre marknaden möjligen ses som ett nödvändigt, men inte ett tillräckligt villkor. De svenska målsättningarna fanns ju redan innan Sverige skiftade inställning beträffande överstatligt beslutsfattande.

En andra form av spill-over är den politiska. Inom ramen för denna kan det urskiljas flera olika varianter och en är att de politiska aktörerna skiftar lojalitet från den egna staten till den överstatliga unionen. Det ska sägas att det är mer än tveksamt om denna variant någonsin har varit särskilt central och att den snarast tillskrivs neofunktionalismen av dess kritiker. Även om det må förvåna eventuella EU-skeptiker har jag inte funnit några indikationer på att svenska politiker börjat känna sig mer lojala med EU än vad de gör med Sverige. Sverige agerar alltså utifrån svenska intressen.

En andra variant av politisk spill-over fångar emellertid upp att svenska intressen kan förändras. På ett mer allmänt plan kan det tyckas trivialt om staters intressen förändras. I ett visst skede kan en stat ha ett intresse av en liberal flyktingpolitik och i ett annat skede intresse av en restriktiv. I det här sammanhanget handlar det emellertid om intressen i en mer absolut mening; intressen som ofta uppfattats som så suveränitetskänsliga att de utesluter överstatligt samarbete. En sådan uppfattning om mer absoluta intressen har sina anhängare inom den mellanstatliga skolbildningen. Här har Stanley Hoffmanns indelning i

---

<sup>5</sup> Se Westberg, Jacob (2006), *Integration som problemlösning*, Stockholm, SNS Förlag, s. 72-89. Westberg bygger på Rosamond, Ben (2000), *Theories of European Integration*, New York, St. Martin's Press.



”high-” och ”low-politics” – mer eller mindre suveränitetskänsliga politikområden – länge utgjort ett rättesnöre.<sup>6</sup> Hoffmann menade att det var föga märkligt med överstatligt samarbete i ekonomiska frågor där vinsten är delbar. Däremot, argumenterade han, är överstatlighet otänkbar i frågor där suveräniteten ses som odelbar och staternas intressen skiljer sig på grund av inrikes faktorer, historia och geografi. Utifrån kapitlets inledande referens till såväl Hannah Arendt (suveränitet är som mest absolut när det kommer till emigration, naturalisation, nationalitet och utvisning) som regeringens hävdande 1996 (rätten att avgöra vilka personer som får uppehålla sig på territoriet utgör själva kärnan i statsuveräniteten) råder ingen tvekan om att migrationspolitik bör definieras som ”high-politics”.

Till skillnad från den mellanstatliga skolbildningen gör neofunktionalismen inte något antagande om mer absoluta intressen.<sup>7</sup> Det är därför inte heller besvärande om stater inleder ett överstatligt samarbete inom till exempel migrationspolitiken. Som nämnts lider en funktionell spill över förklaring av svagheten att det är ett väl stort tidsspänn mellan idén om migrationspolitik som en kompensatorisk åtgärd och den svenska omsvängningen. Det är därför rimligt att snarare ange denna funktionella spill-över som ett nödvändigt, men inte tillräckligt villkor.

Sveriges förändrade inställning kan tidsmässigt naglas fast till den tidpunkt då landet skiftar uppfattning om medlen – från mellanstatlighet till överstatlighet – då andra stater inte vill ge Amsterdamfördraget ett innehåll som motsvarar de svenska målsättningarna (ansvarsfördelning och kompensera för borttagna gränskontroller). Eftersom det här handlar om att ett mer absolut svenskt intresse (mellanstatlighet) förändras så kan skiftet karaktäriseras som en närmast övertydlig politisk spill-över. Det är emellertid besvärande att neofunktionalismen aldrig naglar fast *varför* det sker en politisk spill-över. Teoretiskt är en politisk spill-över endast beskrivande och det fattas en mer generell förklaringsmekanism. Det är möjligt att i det här fallet analysera det hela som en politisk spill-över som följer på en funktionell spill-över. En sådan analys är emellertid inte helt tillfredsställande, men är den rimligaste utifrån de givna förutsättningarna. Det centrala är att det svenska skiftet sker till följd av något slag av spill-över från ett inlett samarbete och att neofunktionalismen därmed får stöd. En annan sak är om det svenska skiftet kausalt kan karaktäriseras med hjälp av en existerande variant av spill-över mekanismen eller om en ny bör urskiljas.

---

<sup>6</sup> Hoffmann, Stanley (1964), "Europe's Identity Crisis: Between the Past and America", *Daedalus* 93, s.1244-1297.

<sup>7</sup> Haas, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, London, Steven & Sons Limited, s. 13 f.

## Några övergripande reflektioner

Eftersom de neofunktionalistiska och mellanstatliga ansatserna snarare är skolbildningar än precisa teorier, är det föga märkvärdigt att de inte har falsifierats på något mer avgörande sätt. Vän av ordning kan dock fundera över om det inte finns någon nyare ansats. Även om denne kapitelförfattare inte varit med lika länge som Rutger så finns det de som har varit det. Forskaren Philippe C. Schmitter ”vars ungdomsflirt med neofunktionalism sedan länge har passerat” är en av dem. Och jag är rätt säker på att Rutger delar den slutsats som Schmitter drar efter att ha gått igenom ett antal ”nya” ansatser: ”...om det fanns någon teoretisk kärna så verkade den ofta vara väldigt bekant. Riktiga, levande neofunktionalister kanske är en utrotningshotad art, men det neofunktionalistiska tänkandet visar sig i högsta grad vara levande, även om det ofta ges en ny beteckning.”<sup>8</sup> För att ta ett exempel så har den konstruktivistiska skolan upplevts som en av de senaste decenniernas största nyheter. Konstruktivismen kännetecknas av att den ”fokuserar på internationell politik socialt konstruerade natur” och ”intresserar sig för konstruktionen av identiteter och intressen”<sup>9</sup>. Men utifrån ett neofunktionalistiskt perspektiv är det alltså inte en nyhet att staters intressen kan förändras när de samverkar med varandra.<sup>10</sup>

Som nämnt utgör neofunktionalismen och den mellanstatliga ansatsen mer övergripande skolbildningar och här har gjorts en relativt hårdhänt destillering. Inom ramen för de två skolbildningarna finns ett antal varianter. Om neofunktionalismens teoretiska utveckling nådde sin höjdpunkt i början av 1970-talet så blev den mellanstatliga skolbildningen mer sofistikerad under 1990-talet. Andrew Moravcsik räknas vanligtvis till den mellanstatliga skolbildningen, men som hans egen benämning ”liberal intergovernmentalism” mer än antyder, så använder han sig även av annat tankegods.<sup>11</sup> I ett sällsynt klart, empiriskt noggrant och teoretiskt styrt arbete från 1998 sammanfattar han sin teori:

*Den här bokens centrala argument är att europeisk integration bäst kan förklaras som en serie rationella val gjorda av nationella ledare. Dessa val utgjorde responsen på begränsningar och möjligheter skapade av*

<sup>8</sup> Schmitter, Phillippe C. (2004), "Neo-Neofunctionalism" i Antje Wiener och Thomas Diez, *European Integration Theory*, Oxford University Press, s. 45. Författarens översättning.

<sup>9</sup> Finnemore, Martha (1996), *National Interests in International Society*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, s. 3 samt Wendt, Alexander (1994), "Collective Identity Formation and the International State", *American Political Science Review*, 88, s. 385

<sup>10</sup> Intresserade av olika teoretiska förklaringsansatser rekommenderas Ben Rosamond (2000) *Theories of European Integration*, New York, St. Martin's Press.

<sup>11</sup> Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, New York, Cornell University Press.

*ekonomiska intressen hos mäktiga inrikes aktörer, varje stats relativa makt i det internationella systemet och den roll som internationella institutioner spelade genom att förstärka trovärdigheten i de mellanstatliga överenskommelserna.*<sup>12</sup>

Det ska noteras att Moravcsiks utgångspunkt var att en stats intressen kan grundas i såväl ekonomiska intressen som icke-materiella orsaker, som till exempel idéer.<sup>13</sup> En sådan öppenhet är onekligen ett betydande avsteg från en mer traditionell mellanstatlig ansats. Moravcsik menar emellertid att hans empiriska resultat visar att staternas intresse av europeisk integration generellt härrör från ekonomiska intressen. Än mer intressant är hans slutsats att nationella intressen skapas genom kamp mellan inrikes aktörer. En sådan slutsats ligger nära neofunktionalismens tanke på att intressegrupper skapar en dynamik som fördjupar integrationen.

Trots att Moravcsik försöker distansera sig från neofunktionalismen så öppnar han genom tanken att en stats intressen kan skapas genom inrikes processer upp för en syntes mellan neofunktionalismen och den mellanstatliga skolbildningen. En som såg detta var neofunktionalismens ”fader” Ernst B. Haas som inte heller kunde förstå varför Moravcsik arbetade så hårt med att ta avstånd från neofunktionalismen.<sup>14</sup>

Några skiljelinjer kvarstår dock. En sådan är att medan neofunktionalismen tilldelar de överstatliga institutionerna en generellt viktig roll, så anser den mellanstatliga skolbildningen att de möjligen kan vara viktiga för att kontrollera att staterna följer de gemensamma besluten. De två skolbildningarna uppmärksammar också omvärldsförändringar i olika utsträckning. Medan den mellanstatliga skolbildningen fäster större vikt vid externa händelser så är neofunktionalismen mer fokuserad på integrationsprocessens inre dynamik. En kvarstående central skillnad är också den idag mer allmänna skiljelinjen inom samhällsvetenskaperna i stort och som rör betydelsen av institutioner. Frågan är om och hur deltagande i ett institutionellt arrangemang som EU påverkar aktörer (individer såväl som stater). Den rationalistiska hypotesen är att institutionerna tillhandahåller spelregler som påverkar aktörernas beteende, men att aktörernas intressen är givna och inte förändras. I enlighet med ett sådant rationalistisk antagande menar också Moravcsik att staterna fastställer sina intressen innan de börjar förhandla. Det är givetvis också det antagandet som kommer till uttryck i Hoffmanns urskiljande av vissa politikområden som ”high-politics”. En rationalistisk ansats förbiser givetvis inte att stater måste kompromissa med varandra, men tar för givet att samarbetet i sig inte kommer att påverka staternas intressen. En sådan ansats står i rak motsats till den så kallade sociologiska institutionalismens konstruktivistiska antaganden som introducerades redan i neofunktionalis-

---

<sup>12</sup> Moravcsik, 1998.s. 18. Författarens översättning.

<sup>13</sup> Ibid, s.23

<sup>14</sup> Haas, Ernst B. (2001), "Does Constructivism Subsume Neo-functionalism?" i Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen, m.fl., *The Social Construction of Europe*, London, Sage Publications, slutkommentar 10.

men; samarbete kan förändra en aktörs intressen.<sup>15</sup> Den svenska omsvängningen i inställningen till en överstatlig migrationspolitik ger tydligt stöd åt den senare tanken. För klarhets skull skall åter understrykas att det inte handlar om ett förändrat intresse av en mer eller mindre restriktiv flyktingpolitik, utan om intressen som den mellanstatliga skolbildningen ser som givna och mer absoluta.

En avslutande problematisering gäller det oförutsägbara i spill-over förklaringar. Detta är en kritik som tidigt riktades mot neofunktionalismen och vars riktighet inte minst dokumenterats i det här kapitlet. Det är möjligt att ett funktionellt tryck i form av avskaffade gränskontroller var nödvändigt för att Sverige skulle skifta uppfattning ifråga om en överstatlig migrationspolitik, men med hänsyn till tidsutdräkten är det emellertid tydligt att detta tryck inte var tillräckligt. Sådana fördröjningar gör att spill-over förklaringar tenderar att bli *ex-post* och sällan *ex-ante*. Denna problematik motiverar emellertid inte att forskarna överger en faktor som uppenbarligen har förklaringskraft.

För att summera så är anledningen till att forskarna får dras med integrations-teorier som har mer än femtio år på nacken helt enkelt att de är fruktbara. De uppmärksammar strukturer, aktörer och processer som är relevanta för att till exempel kunna förklara varför även en motsträvig europé vill ha överstatlig migrationspolitik.

---

<sup>15</sup> Checkel, Jeffrey T (2001), "Social Construction and European Integration" i Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen, m.fl. *The Social Construction of Europe*, London, Sage Publications.

# Upprättandet av diplomatiska relationer mellan Sverige och Heliga Stolen – ett flerdimensionellt utrikespolitiskt beslut

*Douglas Brommesson*

*För snart tio år sedan, i juni 2001, träffade jag Rutger Lindahl för första gången och senare samma årskulle han komma att bli min handledare. Rutger var ett ovärderligt stöd för mig som doktorand och han har tydligt bidragit till att utveckla mitt intresse för utrikespolitik och europaforskning. Men nästan ännu viktigare är att Rutger alltsedan första stund har utgjort ett fantastiskt fint föredöme som akademiker, kollega och vän. Det är därför en stor glädje för mig att få delta i hyllningen av Rutger och hans gärning, så här långt, genom denna vänbok.*

Den 2 augusti 1982 etablerade Sverige fullständiga diplomatiska förbindelser med Heliga stolen, påveämbetets formella namn i internationell rätt.<sup>1</sup> Beslutet hade föregåtts av krav i motioner i flera år från riksdagsledamöter från olika partier, motioner som alla hade avvisats. Riksdagsmajoriteten hade anfört att Sverige redan upprätthöll informella diplomatiska relationer med Heliga Stolen genom Sveriges ambassad i Italien och att detta var fullt tillräckligt. Men i slutet av 1970-talet började så sakteliga den svenska linjen förskjutas mot en mer positiv attityd till ett framtida upprättande av fullständiga diplomatiska förbindelser. En förskjutning som resulterade i ett beslut av riksdagens utrikesutskott den 1 december 1981 där riksdagen föreslogs uppmana regeringen att ”bedöma huruvida det framstår som ändamålsenligt att uppta diplomatiska förbindelser med Vatikanstaten” (UU 1981/82:14). Riksdagen fullföljde beslutet och Regeringen hörsammade uppmaningen. Utrikesdepartementet inledde förhandlingar med den Heliga stolens statssekretariat och till sist upprättades de fullständiga förbindel-

---

<sup>1</sup> Nedan används konsekvent begreppet Heliga stolen (Påvens biskopssäte och därmed ledningen för hela den världsvida Katolska kyrkan) för att hänvisa till det internationellrättsliga subjekt som olika stater, däribland Sverige, upprätthåller diplomatiska relationer med. Ibland används lite slarvigt begreppen Vatikanen eller Vatikanstaten i källmaterialet, dessa begrepp återges här bara i direkta citat från källor som använder dessa benämningar.

serna genom att dessa bekräftades i en gemensam kommuniké den 2 augusti 1982 mellan Konungariket Sverige och Heliga stolen.

I ett historiskt sammanhang är Sveriges beslut att upprätta diplomatiska relationer med Katolska kyrkan och påveämbetet inte en liten sak. Alltsedan 1500-talets reformation har katolicismen ofta tjänat som en fiendebild i Sverige. Ända in på mitten av 1800-talet straffades konversion med landsförvisning. Fram till 1951 var det förbjudet för katoliker att vara lärare och sjuksköterskor och fram till 1977 var det förbjudet att, utan särskilt tillstånd från Kungl. Maj:t, etablera kloster i Sverige. Det förbudet var direkt riktat mot Katolska kyrkan (Johansson (okänt), Werner 1996).

Givet dessa noteringar förefaller Sveriges beslut att upprätta fullständiga diplomatiska relationer med Heliga stolen som ett oväntat utrikespolitiskt beslut. Inga uppenbara ideologiska skäl förelåg med tanke på den starka antikatoiska traditionen i Sverige. Inte heller förelåg något uppenbart rationellt egenintresse givet Heliga stolens begränsade militära och ekonomiska makt. Jag menar att fallet just därför är ett intressant studieobjekt som kan hjälpa oss att belysa olika motiv bakom utrikespolitiskt agerande, ett ämne som intresserat också mottagaren av denna festskrift (se t.ex. Lindahl 1995; 2002). Kapitlet syftar således till att förklara det svenska beslutet att upprätta diplomatiska relationer med Heliga stolen.

Kapitlet fortsätter nu med en diskussion om utrikespolitiskt beslutsfattande. Den diskussionen mynnar ut i tre handlingslogiker som ger olika förklaringar till politiskt agerande generellt, vilka också kan appliceras på utrikespolitiskt beslutsfattande. Därefter studeras motiven bakom det svenska beslutet att upprätta diplomatiska relationer med Heliga stolen, och avslutningsvis diskuteras motiven utifrån de tre handlingslogikerna.

## Utrikespolitiska handlingslogiker<sup>2</sup>

Från 1950-talet och framåt har utrikespolitisk analys etablerats som en egen subdisciplin inom studiet av internationell politik. Redan tidigt i denna forsknings-tradition riktades strålkastarljuset mot olika analysnivåer inom staten. Medan studiet av den internationella politiken traditionellt har fokuserat på mellanstatlig interaktion har den utrikespolitiska analysen till denna traditionella analys tillfogat en analys av statens interna förhållanden och konsekvenserna av dessa för utrikespolitiken. Ett tidigt men alltjämt framträdande exempel på en sådan flernivåanalys av utrikespolitiskt beslutsfattande är Graham Allison's *The Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971).

---

<sup>2</sup> Delar av avsnittet bygger på Brommesson och Friberg Fernros (kommande).

Allisons tre modeller ger kompletterande förklaringar på olika nivåer i det politiska systemet, men som alla antas bidra med delförklaringar till det utrikespolitiska beslutsfattandet. *The Rational Actor Model* ligger nära den realistiska teoribildningen inom internationell politik och betonar stater som monolitiska aktörer som styrs av vinstmaximering i sitt agerande, med hänsyn tagna till de begränsningar som föreligger i den aktuella situationen. Den andra modellen, *Organizational Behaviour*, lyfter istället fram den byråkratiska nivån med den organisationskultur som råder i till exempel ett utrikesdepartement. Organisationen med dess systematiska rutiner kan möjliggöra politiska lösningar, men kan också utgöra en begränsning för innovativt nytänkande. Den tredje modellen, slutligen, *Governmental Politics*, betonar den politiska nivån. Här pågår ständigt ett förhandlingsspel mellan olika individer med olika preferenser och det utrikespolitiska agerandet styrs av utfallet i dessa förhandlingar. Centralt blir också att förstå vilka beslutsfattare som har information och hur personliga allianser ser ut.

För att fördjupa den teoretiska förståelsen bakom Allisons analys av utrikespolitik utifrån flera olika modeller utgår jag i detta kapitel från tre olika mänskliga handlingslogiker. Tre handlingslogiker som kan hjälpa oss att förstå varför en stat agerar på ett visst sätt vid ett första tillfälle och på ett annat sätt vid nästa tillfälle. Den tyske statsvetaren Thomas Risse har utvecklat en teoretisk utgångspunkt för olika mänskliga handlingslogiker i internationella relationer (Risse 2000). Risse argumenterar för att den vanligt förekommande dikotomin konsekvenslogik och lämplighetslogik (March & Olsen 1989) inte är uttömmande. Risse adderar till dessa båda handlingslogiker en tredje logik, argumentationslogiken. Låt oss titta närmare på dessa tre handlingslogiker.

Konsekvenslogiken baseras på utgångspunkter hos *rational choice* om fasta intressen och preferenser. En aktör som agerar utifrån konsekvenslogik vet med andra ord vad hon eller han ska sträva efter i mötet med andra aktörer, detta är en övertygelse som inte förväntas förändras under interaktionen med andra (Risse 2000: 3). Vad som istället styr agerandet är det förväntade utfallet, aktören försöker med andra ord uppnå ett utfall där uppfyllandet av de egna intressena maximeras. Detta är också själva anledningen till att en aktör överhuvudtaget väljer att interagera med en annan aktör, interaktionen är att se som ett medel för att uppnå egenintresset (ibid.). Aktören kalkylerar strategiskt och kommer fram till att samarbete gynnar de egna intressena (Checkel 2005).

Lämplighetslogiken vänder sig bort från det rationella egenintresset, istället bygger denna logik på att mänskligt handlande följer ett regelstyrt beteende. Enligt Risse skiljer sig regelstyrt beteende från instrumentell rationalitet ”in that actors try to ”do the right things” rather than maximizing or optimizing their given preferences” (Risse 2000: 4; cf. March & Olsen 1998). Här ska ”det rätta” förstås som det handlingsalternativ som i den sociala kontexten uppfattas som det rätta. Det är med andra ord det handlingsalternativ som stöds av sociala normer och institutioner om vad som är rätt och vad som inte är rätt, som är det

viktiga. Huruvida denna uppfattning om rätt och fel också överensstämmer med en mer objektiv uppfattning om rätt och fel är av mindre betydelse. Vidare definierar det lämpliga beteendet också den goda sociala identiteten, i meningen att goda människor följer det socialt lämpliga och påbjudna beteendet (Risse 2000: 5). För att ses som en reliabel medlem av en grupp är det med andra ord viktigt att följa de regler som anses som lämpliga inom gruppen. Lämplighetslogiken kretsar således kring normer som understödjer en viss identitet som i sin tur främjar ett regelstyrt handlande. Ett annat sätt att uttrycka detta är att aktören lär sig att spela en roll och att detta rollspel ger upphov till ett visst agerande (Checkel 2005).

Den tredje handlingslogiken, som Risse alltså adderar till de två föregående och mer etablerade handlingslogikerna, är argumentationslogik. Argumentationslogiken baseras på Jürgen Habermas teorier om kommunikativt handlande (Habermas 1984), men är ett relativt sent tillskott till teoribildning inom internationella relationer. Enligt argumentationslogiken ska rationalitet snarare ses som något argumentativt än som något intressebaserat, aktörer styrs med andra ord av det goda hållbara argumentet och inte av det avgränsade egenintresset. Detta gör det också möjligt att dra upp en viktig skiljelinje mellan argumentationslogik och lämplighetslogik. Medan den förra betonar en social uppfattning om det lämpliga i gruppen, sätter istället argumentationslogiken fingret på en medveten process där aktörerna söker övertyga varandra med kraften av ett starkare argument (Risse 2000: 6-7; Checkel 2005). I enlighet med denna handlingslogik leder en samsyn i principiella frågor mellan centrala aktörer till att ett visst utrikespolitiskt vägval blir mer sannolikt.

Utgångspunkten i tre olika handlingslogiker är i grunden en eklektisk utgångspunkt. Det går med andra ord inte att säga att bara den ena handlingslogiken förklarar det mänskliga agerandet, istället menar Risse att den mer väsentliga frågan att ställa är ”which logic dominates a given situation” (Risse 2000: 3). Alla tre handlingslogiker kan med andra ord förklara delar av ett agerande i en viss situation, till exempel i en situation där en regering ska ta ett utrikespolitiskt beslut.

Detta eklektiska förhållningssätt vill jag nu illustrera i en fallstudie av det svenska beslutet 1982 att upprätta diplomatiska relationer med Heliga stolen. Studien baseras på dokumentation från Riksdagen (motioner, utskottsbetänkanden, kammarens protokoll) och Utrikesdepartementet (pm, noter, korrespondens från ambassader till UD). Utifrån de centrala budskapen i dessa dokument studeras motiven för att upprätta diplomatiska relationer med Heliga stolen. Därutöver har två informantintervjuer gjorts med centrala befattningshavare under ärendets beredning i början av 1980-talet.



## Vägen till upprättande av fullständiga diplomatiska förbindelser med Heliga stolen

Under 1970-talet motionerade flera riksdagsledamöter vid olika tillfällen om upprättande av diplomatiska förbindelser med Heliga stolen, motioner som regelmässigt avstyrktes av utrikesutskottet och avlogs av kammaren (se t.ex. UU 1978/79: 4). Men mot slutet av 1970-talet skedde en förskjutning mot en mer positiv inställning till framtida fullständiga förbindelser.

I en motion i riksdagen 1978 argumenterade Bo Turesson (m) för behovet av fullständiga diplomatiska relationer givet Heliga stolens ”alltmer betydelsefulla roll i världspolitiken” (refererad i UU 1980/81: 9). I samma motion framhölls också Heliga stolen som en viktig informationskälla. Man lyfte också fram dess aktiva engagemang för mänskliga rättigheter samt olika medlingsansträngningar runt om i världen (ibid.). Ett år senare, 1979, motionerade Bertil Hansson (fp) och Kerstin Anér (fp) i liknande termer för fullständiga diplomatiska förbindelser. Förutom de redan redovisade motiven lyfte de båda folkpartisterna också fram ”det förhållande att en ökande del av svenska medborgare är katoliker och ofta känner en stark solidaritet med sin religion” (ibid.). I sitt gemensamma betänkande för dessa båda motioner argumenterade utrikesutskottet för att det bara är om upprättandet av fullständiga förbindelser ”befinns motiverat av praktiska arbetsuppgifter eller av kontaktbehov som inte kan tillgodoses på andra sätt” (ibid.) som Sverige ska upprätta sådana förbindelser. Utskottet konstaterade i samma andetag att antalet ärenden som krävt diplomatiska relationer med Vatikanstaten varit ”relativt fåtaliga” (ibid.) varför fullständiga diplomatiska relationer inte hade ansetts nödvändiga. Men utskottet öppnade ändå dörren på glänt genom att peka på att såväl Island som Finland sedan tidigare hade upprättat fullständiga förbindelser med Heliga stolen och att alltfler stater upprättat sådana förbindelser. Slutsatsen för utskottet blev att ”de nordiska regeringarna i lämpligt sammanhang utbyter erfarenhet kring denna fråga”. Givet Sveriges behov av att få ”god tillgång till den informationskälla som Vatikanstaten utgör” utgick också utskottet från att UD ”aktualiserar de ändringar (i statusen på de diplomatiska relationerna, min anm.) som framstår som ändamålsenliga” (ibid.). Med detta avlogs de båda motionerna.

Ett år senare skulle emellertid utrikesutskottet för första gången landa i något annat än avslag rörande motioner om diplomatiska relationer med Heliga stolen. Utskottets betänkande aktualiserades av en motion från socialdemokraterna och broderskaparna Evert Svensson och Bertil Zachrisson där samma argument som i tidigare motioner anfördes.<sup>3</sup> Utskottet lyfte i sitt betänkande fram ”Vatikanstatens...

---

<sup>3</sup> Det ska här särskilt noteras att Svensson och Zachrisson rådfrågade och till och med fick hjälp av UD:s folkrätts-sakkunnige Bo J Theutenberg att skriva motionen (författarens intervju med Theutenberg 110104).

växande roll i världspolitiken”, dess försvar för mänskliga rättigheter, medverkan i internationella konferenser, olika medlingsinsatser och den dåvarande Påvens aktivitet på den internationella scenen som faktorer som föranlett ”allt fler länder” att upprätta ”diplomatiska relationer med Vatikanstaten trots att behovet med hänsyn till förekommande bilaterala ärenden varit begränsat” (UU 1981/82: 14). Utskottet ifrågasatte också om den tidigare svenska praxisen att upprätthålla informella kontakter via den svenska ambassaden till Italien var tillräckligt ”för ett mera kontinuerligt och fördjupat meningsutbyte i internationella frågor” (ibid.). Slutsatsen blev att utskottet uppmanade regeringen att undersöka om det förelåg en nordisk samsyn i frågan och att därefter bedöma ”huruvida det framstår som ändamålsenligt att uppta diplomatiska förbindelser med Vatikanstaten” (ibid.).

Den 8 december 1981 antog också riksdagen utrikesutskottets betänkande. Detta skedde emellertid först efter en tämligen intensiv debatt där ett antal socialdemokratiska och kommunistiska riksdagsledamöter anförde kritik mot planerna på fullständiga diplomatiska relationer med Heliga stolen, dels utifrån ekonomiska skäl men främst utifrån en negativ syn på Katolska kyrkans uppfattningar i olika moralfrågor (riksdagen, kammarens protokoll 8 december 1981, 15 §). Efter bifallet i Riksdagen var det tyst i frågan i Riksdagen fram till den 1 april 1982 då riksdagsledamoten Carl Bildt (m) ställde en fråga i ärendet till utrikesministern Ola Ullsten (fp). Bildt frågade utrikesministern vilka åtgärder som hade vidtagits med anledning av riksdagens uttalande fem månader tidigare. I debatten mellan Ullsten och Bildt meddelade Ullsten att frågan hade diskuterats i kretsen av de nordiska utrikesministrarna (riksdagen, kammarens protokoll, 1 april 1982, 4 §).

Lämnar vi riksdagen och istället tittar på utrikesdepartementets handlingar framträder bilden av en febril aktivitet från hösten 1981 fram till upprättandet av de fullständiga diplomatiska relationerna i augusti 1982. Tre dagar efter att riksdagen fattat sitt beslut hade redan den dåvarande folkrättssakkunnige vid UD, sedermera ambassadören och professorn i folkrätt Bo J Theutenberg, färdigställt en PM i vilken Theutenberg argumenterade för att det inte förelåg några folkrättsliga hinder för upprättandet av diplomatiska relationer. Theutenberg anförde att ”Vatikanstatens internationellrättsliga status är så väldefinierad och allmänt erkänd att ett upptagande av formella förbindelser inte på något sätt kan ge återverkningar på det folkrättsliga området eller tillskapa oönskade prejudikat för svensk praxis” (Utrikesdepartementet 1981-12-11).

Redan innan riksdagsbeslutet hade Theutenberg på utrikesminister Ola Ullstens (fp) vägnar avlagt två besök i Vatikanen, 1980 och 1981 (Theutenberg 2009: 177). Theutenberg har berättat att ”när jag under hans (Ullstens, *författarens anm.*) tid som utrikesminister, i oktober 1981, i egenskap av UD:s folkrättssakkunnige avlade ett besök i Vatikanen sade man mig att ”Sveriges ställning och politik var av den arten att Vatikanen skulle känna sig hedrad om diplomatiska förbindelser kom till stånd” (Theutenberg 2001/2002:18). Enligt Theutenberg var det Ola Ullsten som personligen fann frågan om diplomatiska relationer med Heliga stolen ”intressant

och viktig” (ibid.), men framförallt utifrån instrumentella skäl (författarens intervju med Theutenberg 110104, Theutenberg 2009: 177). Det ska understrykas att Theutenberg hade mycket goda kontakter med centrala befattningshavare i Romerska kurian (Katolska kyrkans centrala ”regering” och förvaltning) och att han var starkt drivande i frågan om diplomatiska förbindelser (ibid.), något som styrks av Ullstens uppdrag till Theutenberg att både 1980 och 1981 besöka Vatikanstaten. Theutenbergs drivande roll intygas också av Fredrik Vahlquist som var utrikespolitisk rådgivare åt statsminister Torbjörn Fälldin (författarens intervju med Vahlquist 110113). Theutenberg och Vahlquist hade en samsyn i frågan och höll en löpande kontakt, även om det var Theutenberg som var den som hade den mer operativa rollen (författarens intervju med Theutenberg 110104; författarens intervju med Vahlquist 110113). Senare skulle Vahlquist bli svensk ambassadör till Heliga stolen.

Med en positiv riksdagsmajoritet, drivande centrala befattningshavare och en utrikesminister som gett sitt personliga stöd i frågan kunde UD under våren 1982 börja förbereda upprättandet av de fullständiga förbindelserna, bland annat genom besök av tjänstemän vid den svenska ambassaden i Rom till Heliga stolens statssekretariat där proceduren för upprättandet lades fast.

I en note daterad den 30 juni från den svenska regeringen till Heliga stolen föreslog så den svenska regeringen att diplomatiska relationer skulle upprättas. Samma budskap framfördes den 6 juli när den svenske diplomaten vid ambassaden i Rom, Karl-Erik Norrman, överlämnade en verbalnote till statssekretariatet i kurian med innebörden att Sveriges regering föreslog upprättandet av ”diplomatiska förbindelser med Vatikanstaten” (utrikesdepartementet, 1982-07-07). Den 3 juli överlämnade den danske ambassadören en motsvarande note för den danska regeringen och den 8 juli var det dags för den norska ambassadören att lämna den norska noten. I Norrmans PM till UD framhålls den skandinaviska samordningen som central i hanteringen av hela ärendet. Den 12 juli skickade Heliga stolens statssekretariat en positiv svarsnote och slutligen kunde de diplomatiska relationerna mellan Sverige och Heliga stolen upprättas den 2 augusti 1982 när en gemensam kommuniké publicerades (utrikesdepartementet 1982-08-02). De norska och danska diplomatiska förbindelserna med Heliga stolen upprättades samtidigt.

## **Ett utrikespolitiskt beslut med flera dimensioner**

Relaterar vi den svenska processen fram till upprättandet av de fullständiga diplomatiska förbindelserna i augusti 1982 till de tre handlingslogikerna framträder en bild av ett flerdimensionellt utrikespolitiskt beslut.

Utifrån konsekvenslogiken framträder bilden av ett Sverige som söker maximera egenintresset genom att nå tillträde till det enorma informationsflöde som når kurian från Katolska kyrkans världsomspännande verksamhet. Också möjligheten att via Påven och Kurian kunna påverka förhållanden som

är av betydelse för Sverige kan ses som en viktig bevekelsegrund utifrån ett konsekvenslogiskt tänkande. I empirin ser vi exempel på båda delar. I de olika riksdagsmotioner som refererats ovan hänvisas det till Heliga stolens ”växande roll i världspolitiken”, det blir därmed allt viktigare att ha goda förbindelser med en sådan aktör. Det ska här också noteras den internationella lyskraft som påven Johannes Paulus II hade vid denna tid, inte minst på grund av sitt stöd till de fackliga protesterna i Gdansk i hemlandet Polen. Kyrkans yttersta ledare spelade med andra ord en särskilt stor roll i Sveriges närområde. Betydelsen av goda relationer till Heliga stolen blev också tydligt i fallet med den i Argentina försvunna svenskan Dagmar Hagelin 1982. Utrikesminister Ola Ullsten instruerade då Bo Theutenberg att ”underhand ta kontakt med Vatikanen och be påven personligen ta upp fallet vid dennes besök i Argentina i juni 1982” (Theutenberg 2001/2002: 18). Efter Theutenbergs underhandskontakter tog påven upp ärendet vid sitt besök i Argentina, den påvliga nuntien i Argentina följde senare också upp fallet.<sup>4</sup>

Beskådar vi upprättandet av de diplomatiska förbindelserna utifrån lämplighetslogiken framträder istället sociala förklaringar. I riksdagsmotionerna, debatterna och utskottsutlåtandena betonas att alltfler stater har upprättat diplomatiska förbindelser med Heliga stolen. Det finns med andra ord en uppfattning om att det normala beteendet i det internationella samfundet är att ha diplomatiska relationer med Heliga stolen. En annan förklaring av mer normativ karaktär som också ligger nära lämplighetslogiken är frågan om religionens roll. I motionerna hänvisas till påveämbetets betydelse för Sveriges katoliker, diplomatiska relationer med Heliga stolen kan därför antas utgöra en solidarisk gest gentemot de inhemska katolikerna. I motionerna framträder också en uppskattande bild av Katolska kyrkans andliga betydelse. Ett upprättande av diplomatiska relationer kan utifrån en sådan uppskattande bild av Katolska kyrkan ses som ett erkännande av religionens roll också i internationell politik. Det blir därför lämpligt för en stat som vill försvara religionens rättmätiga plats att ha goda förbindelser med den största världsreligionens ledare. I riksdagsdokumentationen betonas också den normativa samsynen i frågor om mänskliga rättigheter mellan Sverige och Heliga stolen. För ett Sverige som vill tillhöra gruppen av stater som försvarar de mänskliga rättigheterna finns därför sociala skäl att upprätta diplomatiska förbindelser med Heliga stolen, särskilt under Kalla kriget då den svenska alliansfriheten kunde riskera att ge bilden av Sverige som moraliskt indifferent (jfr. Bjereld m.fl. 2008).

---

<sup>4</sup> Ett senare exempel på att den svenska analysen om Heliga stolens stora betydelse var riktig har vi fått via Wikileaks läckta dokument från amerikanska UD. I ett antal ambassadtelegram och bakgrundrapporter betonas den betydelse Heliga stolen spelar såväl i allmänhet som i olika enskilda fall (Vatikanradion 2010-12-15).

Argumentationslogiken, slutligen, pekar på samsynen som en viktig förklaring. Vi har i den empiriska analysen sett hur frågan tog en ny vändning i riksdagen när det var socialdemokrater och inte borgerliga ledamöter som stod bakom en motion om upprättande av diplomatiska relationer. Då gick det att nå en relativt bred politisk samsyn över blockgränsen, trots kritik från enskilda socialdemokratiska och kommunistiska ledamöter och riksdagen kunde också fatta beslut om en positiv hållning i frågan. Till den relativt breda samsynen i riksdagen ska också läggas utrikesministerns stöd tillsammans med ett engagemang hos statsministerns utrikespolitiska rådgivare och UD:s folkrätts-sakkunnige. Den senares personliga kontakter och kunskap i fallet ska inte heller underskattas. Allt detta tillsammans visar prov på en grundläggande samsyn hos de centrala aktörerna. Genom en relativt lång förhistoria med återkommande motioner under 1970-talet hade frågan stötts och blötts och argumenten hade slipats. Ur denna process växte en samsyn fram hos en koalition av centrala befattningshavare, såväl i riksdagen som i statsrådsberedningen och utrikesdepartementet.

Sammanfattningsvis belyser de tre handlingslogikerna olika förklaringar till vår utrikespolitiska fallstudie. Vilken av förklaringarna som har störst förklaringskraft är en fråga som ligger utanför denna begränsade studie. Vad som däremot är viktigt att understryka är att en handlingslogik inte ensam kan förklara ett utrikespolitiskt beslut av det här slaget. Den eklektiska slutsatsen är istället att olika handlingslogiker kan hjälpa oss att belysa olika dimensioner av ett och samma beslut. På så sätt kan vi måla en betydligt mer heltäckande bild och rimligen också ge en mer sann bild av förklaringarna till ett visst beslut.

## Källförteckning

### *Intervjuer*

Telefonintervju med Bo J Theutenberg 110104, folkrättssakkunnig vid UD 1976-1987.

Telefonintervju med Fredrik Vahlquist 110113, statsministerns utrikespolitiska rådgivare 1980-1982.

### *Officiell dokumentation*

Riksdagen, Kammarens protokoll, 8 december 1981, 15 § *Vatikanstaten*, anförande 88-99.

Riksdagen, Kammarens protokoll, 1 april 1982, 4 § *Svar på fråga om upprättande av diplomatiska förbindelser med Vatikanstaten*, anförande 9-12.

Utrikesdepartementet, Promemoria 1981-12-11, *Diplomatiska förbindelser med Vatikanstaten*.

Utrikesdepartementet, Promemoria 1982-07-07, *Diplomatiska förbindelser med Vatikanstaten*.

Utrikesdepartementet, Pressrelease 1982-08-02, *Diplomatiska förbindelser med Vatikanstaten*.

UU 1978/79: 4, *Utrikesutskottets betänkande om upprättande av diplomatiska förbindelser med Vatikanstaten*.

UU 1980/81: 9, *Utrikesutskottets betänkande om Vatikanstaten*.

### *Litteratur*

Allison, Graham (1971), *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown.

Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999), *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd ed), New York, Longman.

Bjereld, Ulf; Johansson, Alf W & Molin, Karl (2008), *Sveriges säkerhet och världens fred: svensk utrikespolitik under kalla kriget*, Stockholm, Santésrus.

Brommesson, Douglas & Friberg Fernros, Henrik (kommande), *The feasibility of an expanded regime on the use of force – the case of the responsibility to protect*, artikel under granskning.

- Checkel, Jeffrey (2005), "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework", *International Organization*, nr 4, vol. 59.
- Habermas, Jürgen (1984), *The Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press.
- Johansson, Johan (okänt), Upprättandet av karmelitklostret i Glumslöv år 1962 – De historiska bakgrundstankarna, magisteruppsats vid Historiska institutionen, Lunds universitet.
- Lindahl, Rutger (1995), "Towards an Ever Closer Union – Swedish Foreign and Security Policy and the European Integration Process", Lindahl, R & Sjöstedt, G (red.), *New Thinking in International Relations*, Stockholm, Utrikespolitiska institutet.
- Lindahl, Rutger (2002), "Europeisering av svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik – några svenska perspektiv", *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*, nr 2, vol. 206.
- Lindqvist, Barbro (1982), "Katolska kyrkan i Sverige 1783-1833", *Signum*, nr 7.
- March, James G & Olsen, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press/Macmillan.
- Risse, Thomas (2000), "Let's Arguing – Communicative Action in World Politics", *International Organization*, nr 1, vol. 54.
- Theutenberg, Bo J (2009), *Mellan liljan och sjöbladet. 1:2: källor, bilagor och register*, Skara, Skara stiftshistoriska sällskap.
- Vatikanradion (2010), *Vatikanens globala betydelse uppenbart i läckta dokument*, 2010-12-15, <http://www.radiovaticana.org/sv1/articolo.asp?c=447178> (nerladdad 2011-01-03).
- Werner, Yvonne Maria (1996), "Svenskhet och katolicism – ett komplicerat förhållande", *Signum*, nr 8.





# Frihet och övervakning

*Ulf Bjereld och Marie Demker*

Kommunikation har alltid varit en viktig del av Rutgers Lindahls akademiska verksamhet. Visserligen är han en utomordentlig talare och en god samtalspartner, men här tänker vi främst på hans forskningsintressen. Rutgers avhandling kretsade kring frågor om hur politiska budskap överskred gränser.<sup>1</sup> Och ett tidigt minne av Rutgers forskningsverksamhet för oss båda är anblicken av alla de bandspelare och radioapparater som fyllde Rutgers forskningsassistent Claes Lundgrens rum. Det vilade alltid något lätt subversivt över lyssnandet, bandandet och rapporterna kring utländska propagandasändningar. Inte minst för att verksamheten på grund av tidsförskjutningen ofta genomfördes på nätter och helger. Att verksamheten delvis finansierades av dåvarande Beredskapsnämnden för psykologiskt förvar gjorde ju inte saken mindre mystisk...

När Berlinmuren föll 1989 var det början till slutet, inte bara för östblocket utan också för den akademiska verksamhet som byggde på studiet av ideologisk propaganda mellan kalla krigets stormakter. Den digitala revolutionen gjorde dessutom några år senare de vackra rullbandspelarna och radioapparaterna omoderna. Det kalla krigets spionromantik fick inte längre någon näring. Att övervakning, integritet och ideologisk propaganda därmed skulle spelat ut sin roll är däremot en alldeles felaktig slutsats. Under de senaste åren har istället debatten om balansen mellan individens personliga integritet och statlig övervakning i en digital tidsålder ersatt kampen mellan enskilda staters propaganda och avlyssning.

Under förra mandatperioden skakades regeringen Reinfeldt av FRA-upproret, där motståndet mot FRA-lagen och dess övervakningsmöjligheter överskred de politiska blockgränserna. Piratpartiets framgångar i Europaparlamentsvalet 2009 hade sin grund i en politisk mobilisering i frågor kring integritet och frihet på nätet. Wikileaks publicering av hundratusentals hemligstämplade dokument är ett ytterligare uttryck för den öppenhet och transparens som präglar dagens samhälle. Det blåser frihetliga vindar.

---

<sup>1</sup> Lindahl, R., (1978). *Broadcasting Across Borders. A Study on the Role of Propaganda in External Broadcasts.* Lund: Gleerups.

Frihetsvindarna och den ökade öppenheten kontrasterar starkt mot händelseutvecklingen efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001. Det s k kriget mot terrorismen innebar en uppluckring av förbudet mot tortyr, av skydd av civila i väpnade konflikter och respekt för fångars rättigheter på ett sätt som vi tidigare knappast hade kunnat föreställa oss.

Frihetsvindarna tar sig också uttryck i svenska folket blivit mer negativt inställda till statens rätt att använda tvångsmedel gentemot sina medborgare. Med tvångsmedel menas åtgärder för att övervaka och kontrollera medborgarna, som t ex telefonavlyssning, åsiktsregistrering, post- och paketkontroll eller förbud mot möten och demonstrationer.

I 2008 års SOM-undersökning ställdes frågan ”Vilka av följande metoder tycker Du bör kunna användas för att motverka hot mot Sveriges nationella säkerhet?”. Svartspersonerna fick ta ställning till flera olika typer av tvångsmedel. Svartsalternativen var ”bör alltid kunna användas”, ”bör kunna användas, men endast i undantagsfall”, ”bör aldrig kunna användas” samt ”ingen uppfattning”.

Resultaten visade att svenska folket blivit mer skeptiskt inställda till tvångsmedelsanvändning sedan föregående mättillfälle år 2002. Andelen som ansåg att tvångsmedlen aldrig borde kunna användas ökade för fem av sex jämförbara indikatorer. De största förändringarna avsåg *åsiktsregistrering* (andelen ”aldrig” ökade från 46 till 52 procent), *censur i press, radio och tv* (från 55 till 63 procent) samt *förbud mot demonstrationer och möten* (från 39 till 46 procent). Motståndet till användning av *telefonavlyssning* och *post- och paketkontroll* hade också blivit något starkare. Det enda undantaget i undersökningen var inställningen till *kameraövervakning av offentliga platser* där andelen som svarade ”alltid” ökat från 47 till 61 procent.

Framförallt var det äldre kvinnor och yngre män som blivit mer negativa till statens rätt att använda tvångsmedel mot medborgarna. En tänkbar förklaring till att just dessa grupper ändrat uppfattning är att äldre kvinnor är mindre oroliga för terrorism i dag än vad de var kort efter den 11 september 2001, samt att yngre män påverkats av opinionsbildningen i frihetsfrågor från bl. a. Piratpartiet.

Det finns också ett tydligt samband mellan intresse för politik, utbildning och synen på tvångsmedel. Ju mer politiskt intresserade och högutbildade svartspersonerna var, desto mer restriktiva tenderar de att vara i synen på tvångsmedel. Mest positiva till tvångsmedel var centerpartister, folkpartister, moderater och kristdemokrater, medan vänsterpartister, miljöpartister och socialdemokrater var mer negativa.

Det är noterbart att Sverigedemokraterna – det parti som mest av alla misstror staten och etablissemangen – också var det parti vars sympatisörer var klart mest positiva till att staten skall kunna använda tvångsmedel mot sina medborgare.

I 2008 års SOM-undersökning ställdes också frågan ”Vad är Din inställning till den s. k. FRA-lagen?”. Resultaten visade att av de tillfrågade hade 34 procent en negativ inställning till lagen, medan endast 23 procent har en positiv inställ-

ning. Därutöver svarade 22 procent att de varken var positiva eller negativa till lagen, 11 procent hade ingen uppfattning och 10 procent kände inte till lagen. Inställning till FRA-lagen hade ett tydligt samband med ålder, där motståndet mot lagen var klart starkare i de yngre åldersgrupperna än bland de äldre. Åsiktskillnaderna mellan män och kvinnor och mellan låg- och högutbildade var däremot små. Åsikterna följde den politiska vänster-högerskalan, där vänsterpartister, socialdemokrater och miljöpartister hade en mycket negativ inställning till FRA-lagen, medan centerpartister, folkpartister, Kristdemokrater och moderater var mer positiva till lagen.

Vänstern i Sverige har traditionellt haft en hög trovärdighet i jämlikhetsfrågorna. Men i frihetsfrågorna har vänstern däremot tvingats till defensiven. Det var förstas ingen slump att Mona Sahlin i sitt installationstal som partiledare våren 2007 vädjade om rörelsens stöd för att vinna tillbaka det individuella frihetsbegreppet från högern. I hennes avgångstal den 4 december 2010 återfanns dock bara frihet i termer av valfrihet i välfärden eller frihet som effekt av eget arbete och samhällelig tillväxt.

Ur det perspektivet visar resultaten från 2002 och 2008 års SOM-undersökningar på en intressant förändring. I 2002 års undersökning fanns inget samband mellan vänster-högerideologi och inställning till tvångsmedel. Men i 2008 års undersökning fanns ett klart samband mellan vänsterideologi och en mer restriktiv inställning till tvångsmedel. Kanske har vänstern på sikt utmanat de borgerliga partierna om sakägarskapet i frihetsfrågorna?<sup>2</sup>

\*

Gömmer det sig inte en paradox i de krav på öppenhet och integritet som kännetecknat en stor del av samhällsdebatten de senaste åren? FRA-debatten präglades av krav på åtgärder för att förhindra att staten genom FRA:s signalspaning avlyssnade enskilda medborgares kommunikation på nätet. Men samma röster som kritiserade FRA-lagen hyllar Wikileaks offentliggörande av 100 000-tals hemligstämplade underrättelsesdokument om t ex kriget i Afghanistan och olika amerikanska diplomatdokument, dokument som innehåller en hel del personuppgifter. Varför skulle det vara legitimt för en organisation som Wikileaks att publicera information i syfte att identifiera krigsbrott än att en stat avlyssnar Internet i syfte att identifiera terrorism?

Den kommunikationsteknologiska utvecklingen har skapat ett samhälle som är mer öppet och transparent än tidigare samhällen. *Allt är offentligt*, som Moderaternas förre partisekreterare Per Schlingmann uttryckte det på ett seminarium i Almedalen sommaren 2008. Öppenheten är en ny verklighet som de politiska

---

<sup>2</sup> Delar av texten om svenska folkets inställning till tvångsmedel och till FRA-lagen har tidigare publicerats i Bjereid & Oscarsson (2009a), (2009b) samt (2009c).

partierna och andra samhällsaktörer har att förhålla sig till. I grunden är öppenheten något positivt. Synlighet civiliserar. Krigshandlingar kännetecknas av en lägre våldsnivå och färre folkrättsbrott när TV-kamerorna är på. Vi får mindre mygel och smutsighet inom de politiska partierna när partiernas inre processer är transparenta.<sup>3</sup>

Men öppenheten skapar integritetsproblem. Wikileaks avslöjanden innebär att enskilda namn och personuppgifter lämnas ut. Vi har fått en smutsigare och mer personinriktad kriminaljournalistik, eftersom uppgifter om brottslingar (och brottsoffer) bara finns några klick bort på nätet. Signalspaningens förbättrade tekniska förutsättningar möjliggör en övervakning som Storebror tidigare endast kunde drömma om.

Den ökande öppenheten är en irreversibel (oåterkallelig) process och den bör bejakas. Dess negativa konsekvenser med avseende på medborgarnas integritet bör bekämpas, men inte genom minskad öppenhet. Här är debatten ännu famlande, och några distinkta frontlinjer är ännu inte utmejslade.

Jämförelsen - och skillnaden - mellan FRA-lagen och Wikileaks är ett uttryck för en av de nya politiska skiljelinjer som framträder i samband med den språngartade kommunikationsteknologiska utvecklingen och de samhällsförändringar som följer i dess spår - den mellan *nationalstaten* och *olika transnationella nätverk*. Nationalstaten försöker bibehålla eller återta kontroll över det globala nätverksamhällets främsta råvara och maktmedel: information. Med FRA-lagens hjälp vill nationalstaten värna sin maktställning för att därigenom stärka sin egen säkerhet och sammanhållning. I fallet med Wikileaks ser vi i stället ett nätverk som vill bekämpa statens informationsmonopol i centrala sakområden. Individens okränkbara rätt till kunskap och medborgarnas skydd från monopoliserande makthierarkier står då i centrum.

I vår analys tar vi utgångspunkt i de idéer som formulerades av samhällsforskarna Seymour Lipset och Stein Rokkan om att det sena 1900-talets politiskt relevanta skiljelinjer kan härledas ur den nationella och den industriella revolutionen. *Den nationella revolutionen* ägde rum i samband med den europeiska feodalismens sönderfall och nationalstaternas bildande. Övergången från rivaliserande furstendömen och stadsstater till nationalstater innebar att *centrum-periferi* och *kyrka-stat* växte fram som dominerande skiljelinjer. Skiljelinjen centrum-periferi utvecklades mellan den dominerande kulturen, som utgjorde statens centrum, och områden i periferin med skiljaktig kultur eller språk. Skiljelinjen kyrka-stat utvecklades mellan den religiösa överheten och den sekulariserade staten. I samband med demokratins genombrott mobiliserades medborgarna efter dessa skiljelinjer, vilket tog sig uttryck i politiska partier eller andra politiska rörelser. Så har olika regionala partier som t ex det katalanska Convergència i Unió (CiU), Scottish National Party (SNP) och det nordirländska partiet Sinn

---

<sup>3</sup> För en problematisering av relationen mellan öppenhet och civilisering, se Naurin (2004).

Fein sitt ursprung i skiljelinjen centrum-periferi, medan de kristdemokratiska partierna i Europa har sitt ursprung i skiljelinjen kyrka-stat.

*Den industriella revolutionen* skapade ytterligare två skiljelinjer; *stad-landsbygd* samt *arbete-kapital*. Skiljelinjen stad-landsbygd utvecklades mellan den jordägande klassen och industrietablissemangen i städerna. De skandinaviska bondepartierna (där t ex dagens svenska centerparti har sitt ursprung) kan ses som utlöpare från skiljelinjen stad-landsbygd. Skiljelinjen arbete-kapital utvecklades mellan den arbetarklass som arbetade inom industrin och arbetsgivarna i form av den industri- och/eller kapitalägande klassen. Framväxten av arbetarpartier som socialdemokraterna och kommunisterna har sin grund i denna skiljelinje.

Den nationella revolutionen handlade om makten över territoriet och sättet att organisera den politiska ordningen. Den industriella revolutionen handlade om makten över kapitalet och sättet att organisera den materiella produktionen. På ett motsvarande sätt, menar vi, kan *den kommunikationella revolutionen* sägas handla om makten över ordet samt sättet att organisera kunskapsproduktionen.

Territoriets förändrade betydelse, de förbättrade möjligheterna till nätverks-samarbete samt omvandlingen av produktionsförhållandena så att innovation och flexibilitet blir allt viktigare för produktiviteten och konkurrenskraften bidrar i sin tur till den allt starkare individualisering och destabilisering som kännetecknar dagens samhälle.

Den kommunikationella revolutionen har övertrumpat territoriet och de materiella resurskonflikterna på ett sådant sätt att nya relevanta skiljelinjer idag utspelar sig kring kunskapsproduktion, kunskapsförmedling och kunskapslegitimitet. Kampen om *kunskapens innehåll* gäller vem som skall ha makten att forma kunskapens innehåll, att bestämma vad som är sant och osant. Kampen om *rätten till kunskap* vem som skall ha makten att tillgodogöra sig kunskapen. Kampen om *kunskapens räckvidd* gäller strävan att göra kunskapen till den ”enda” legitima källan till makt, att ge kunskapen en monopolställning som legitim auktoritet.

Den kommunikationella revolutionen och förändringen i föreställningen om och produktionen av kunskap har givit upphov till åtminstone två nya politiskt relevanta skiljelinjer; *kunskap-marknad* respektive *transnationella nätverk-nationalstat*. Dessa skiljelinjer mobiliserar aktörer kring de tre olika uttrycksformerna i kampen om kunskapen som nämndes ovan, d v s kampen om kunskapens innehåll, kampen om rätten till kunskap samt kampen om kunskapens räckvidd.

Skiljelinjen kunskap-marknad mobiliserar marknadsaktörer som ser *kunskap som en vara* bland andra varor, utbytbar på en marknad. Kunskapen ingår i en marknadslogik där utbud och efterfrågan bestämmer värdet. Mot dessa marknadsaktörer mobiliserar aktörer som ser *kunskap som en kollektiv process och gemensam resurs* vilken har ett inneboende värde i sig själv. För marknadsaktörerna blir kunskapen och sanningen relativ, dess värde bestäms av i vilken ut-

sträckning den bidrar till att skapa vinst. För kunskapsaktörerna är sanningen absolut och dess värde bestäms av förmågan att skapa meningsfulla tolkningar av världen. Skiljelinjen kunskap-marknad kan också tolkas som en kamp om kontrollen över informationsflöden mellan å ena sidan de som vill värna existerande informationsmonopol och å andra sidan kommersiella eller ideella aktörer som utmanar dessa informationsmonopol.

Skiljelinjen transnationella nätverk-nationalstat växer fram genom att nationalstaten baserar sin makt på kontroll över territoriet och därför innebär den kommunikationella revolutionen en försvagning av nationalstatens makt i termer av minskad suveränitet och autonomi. I stället föder den kommunikationella revolutionen transnationella nätverk, utan territoriell bas, som oftast hålls ihop av nätverksmedlemmarnas speciella kunskap, kompetens och värderingar. Dessa transnationella nätverk kan visserligen ibland samarbeta med nationalstater för att nå gemensamma mål. Men nätverkens framväxt innebär också framväxten av en skiljelinje mellan transnationella nätverk och nationalstat i kampen om kunskapen. Kampen om ordet och kunskapsproduktionen mellan dessa aktörer gäller t ex makten att bestämma över vilken kunskap som skall ligga till grund för politiska beslut och för att lösa t ex transnationella miljöproblem och migrationsfrågor. Kampen kretsar även kring tolkningsföreträdet med avseende på internationell rätt, religiösa frågor och moralfrågor. Det är längs dessa nya politiskt relevanta skiljelinjer – och särskilt den mellan kunskap-marknad – som Piratpartiet mobiliserar.<sup>4</sup>

Visst finns det drag av såväl protestparti som förespråkare av gratis musik- och filmnedladdning hos Piratpartiet. Men Piratpartiet är framför allt något utöver detta.<sup>5</sup> Den språngartade kommunikationsteknologiska utvecklingen har skapat nya politiska sakfrågor om integritet och om rätten till kunskap som inte självklart kan placeras in på den vänster-högerdimension som så starkt strukturerar det politiska livet i Sverige. De etablerade partierna har sovit och underskattat dessa nya frågor politiska sprängkraft. Piratpartiet är det första och mest välutvecklade uttrycket för de nya politiskt relevanta skiljelinjer som växer fram under informationssamhället och där kampen om kunskapen får en avgörande betydelse för maktfördelningen i samhället.

Skola och utbildning är ett område där Piratpartiets ideologiska utgångspunkter om integritet och ett digitalt informationssamhälle skulle kunna ta politisk kropp. Viss vägledning kan ges i Martin Aagårds artikel i Aftonbladet (8/9 - 10) om hur digitaliseringen ställer invanda tankar om kunskap och om fusk helt på huvudet.

---

<sup>4</sup> Delar av avsnittet om informationssamhällets nya politiska skiljelinjer har tidigare publicerats i Bjereld & Demker (2008) och (2011).

<sup>5</sup> Demker (2010), Erlingsson & Persson (2010).

Aagård ifrågasätter den allt mer sofistikerade jakt på "fuskare" som vuxit fram inom den akademiska utbildningen på senare år. Antal studenter som stängs av för fusk ökar kraftigt, och i de allra flesta fall rör det sig om studenter som har kopierat texter från nätet och presenterat utan att ange källa. Programvaror som Urkund möjliggör för lärosätena att granska varje enskild students inlämnade arbete för att se om delar av det hämtats från nätet utan att så angivits.

Nej, vi menar förstås inte att plagiat skall accepteras. Men digitaliseringen av formerna för lagring av kunskap innebär helt nya utmaningar för universitets- och högskolorna. Aagård citerar professor Marc Bauerlein som menar att individen inte längre är ett käril att fylla med kunskap, utan snarare en komponent i kunskapen. I den digitala åldern är intelligens en kollektiv sak, menar Bauerlein. Och om vi ändrar definitionen av kunskap måste vi också ändra definitionen av fusk. Den disciplinstyrda kunskapsskolan är omodern, menar Aagård, och hävdar retoriskt (?) att bloggskolan är här.

Denna problematik är politiskt oplöjd mark, där Piratpartiet skulle kunna göra en insats. Hur skall svensk utbildningspolitik förhålla sig till digitaliseringen, såväl när det gäller synen på kunskap som på kunskapsprov? Är individuella kunskapsprov överhuvudtaget rimliga i ett samhälle där nätverksarbete blir allt mer centralt och där den betydelsefulla kunskapen är kollektiv?

Ju mer Piratpartiet breddar sin sakpolitiska agenda, desto mer växer också risken för intern splittring. För Piratpartiet vore det t ex direkt förödande om deras varumärke och integritetsperspektiv tilläts bli en plattform för drogliberalism eller krav på avskaffande av sexköpslagen.

Piratpartiet är unikt genom att inte göra anspråk på regeringsmakten, utan i stället säger sig vilja avveckla partiet när de fått gehör för sin politik. Det är spännande, men vi tror inte det är realistiskt. Vi har svårt att se en situation när Piratpartiet säger sig vara "nöjda" med den politik som förs. Piratpartiet mobiliserar ju längs en skiljelinje där det inte saknas eller kommer att saknas motkrafter. Om Piratpartiets försvinner öppnar man dörren för dessa motkrafter.

Ett mer sannolikt scenario är i stället att de skiljelinjer som finns i frågor kring integritet och informationspolitik på sikt vävs in i eller tas över av de etablerade partierna, vilket i så fall skulle göra Piratpartiets existens överflödig.<sup>6</sup>

Men dit är det en lång väg. Hittills ligger det ett värde i att synliggör de nya skiljelinjer som följer i den kommunikationella revolutionens spår, och som de etablerade parterna inte varit förmögna att uppmärksamma.

Så Piratpartiet är kanske ingen dagslända. Partiets program tar fasta på en svensk liberal frihetstradition, där det även finns utrymme för en stark stat som garanterar medborgarnas rättigheter och håller stången mot monopol och frihetskärrande patentsökare. Har partiet också modet och kraften att försöka ta steget från ett enfrågeparti och successivt utveckla en politik över breda områden? Pi-

---

<sup>6</sup> Delar av avsnittet om Piratpartiet har tidigare publicerats i Bjereld & Demker (2011).

ratpartiet kan vara ett första tecken på vad man kan kalla ett *dygdeparti*. Informationssamhällets nya skiljelinjer bör kunna främja framväxten av sådana dygdepartier vilka i första hand förväntas förespråka en t ex medborgerliga och traditionella individuella rättigheter. Partiernas ideologiska hållning förväntas vara en mitten-position på vänster-högerskalan, men ideologin tänks istället bygga på motsättningar kring skiljelinjerna kunskap-marknad respektive nationalstat/transnationella nätverk. Dygdepartier bör också vara tydliga anti-etablissemangspartier med stark kritik mot alla former av auktoritär och paternalistisk politik liksom mot korruption och motsvarande maktmissbruk. Dygdepartierna vänder sig direkt till alla medborgare, via sociala medier och nätkommunikation, och inte till speciella intressegrupper. Huruvida partifamiljen dygdepartier kommer att växa och huruvida Piratpartiet i så fall är ett exempel på ett sådant parti får framtida forskning utvisa.<sup>7</sup>

\*

Kampen om kunskap, information och kontroll över medborgarnas tankevärldar och åsiktsbildning tog inte slut när kalla kriget tog slut. Tvärtom öppnade den raserade muren i Berlin den 9 november 1989 vägen för en ny politisk konflikt där individens integritet påverkas av såväl transnationella krafter som av staters tvångsmakt. Nationalstaten är inte längre den suveräna enhet som tidigare, istället utmanas den både från transnationella nätverk likt Wikileaks och från informationsteknologins kommersiella globala omfamning. Individer kan titta in i varandras fönster på Googles gatuvyer, följa varandras mobiler långt utanför stadsplanerat område och privata uppgifter kan dyka upp på en blogg nära dig. Samtidigt kan ingen stat vara säker på att det som sägs i slutna rum inte bandas av någons mobil, att hemliga dokument inte skannas och sprids blixtnabbt eller att någon tjänsteman twittrar ut ett misshagligt beslut i förtid. Klämd mellan sköldarna står medborgaren – övervakad och mäktig på samma gång i informationssamhället.

---

<sup>7</sup> Ett mer utvecklat resonemang kring dessa frågor återfinns i Demker (2010).



## Referenser

- Bjereld, Ulf & Marie Demker (2008) *Kampen om kunskapen. Informationssamhällets politiska skiljelinjer*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Bjereld, Ulf & Marie Demker (2010) "Piratpartiet och informationssamhällets politiska skiljelinjer" ur Tovhult, Klara (red) *Kunskap Kommunikation Kontroll. Drömmar och farhågor i informationssamhället*. Stockholm: Sharing is Caring Förlag.
- Bjereld, Ulf & Marie Demker (2011, kommande) *Den nödvändiga politiken. Makt och motstånd i en individualiserad värld*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg.
- Bjereld, Ulf & Henrik Oscarsson (2009a) "Folket och FRA" i Holmberg, S. och Weibull, L. (red) *Svensk höst*. Göteborgs universitet. Göteborg.
- Bjereld, Ulf & Henrik Oscarsson (2009b) Debattartikel om den svenska FRA-opinionen. *Dagens Nyheter 18 maj 2009*.
- Bjereld, Ulf & Henrik Oscarsson (2009c) Debattartikel om svenska folkets syn på statlig övervakning. *Dagens Nyheter 30 september 2009*.
- Demker, Marie (2010) "Svenska pirater seglar på nya politiska skiljelinjer" ur Oscarsson, Henrik & Sören Holmberg (red) *Väljarbeteende i Europaval*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Erlingsson, Gissur O & Mikael Persson (2010) "Varför röstade väljare på Piratpartiet?" ur Oscarsson, Henrik & Sören Holmberg *Väljarbeteende i Europaval*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Lindahl, Rutger (1978) *Broadcasting Across Borders. A Study on the Role of Propaganda in External Broadcasts*. Lund: Gleerups.
- Naurin, Daniel (2004) *Dressed For Politics. Why Increasing Transparency in the European Union Will Not Make Lobbyists Behave Any Better Than They Already Do*. Doktorsavhandling. Göteborgs universitet. Statsvetenskapliga institutionen.



# Blott Sverige svenska nationalisterna har – Sverigedemokraterna i ett komparativt europeiskt perspektiv

*Andreas Johansson Heinö*

*Sommaren 2000 arbetade jag, i minst sagt maklig takt, med min C-uppsats i statsvetenskap. Jag kände då inte Rutger Lindahl, men fick veta att han hade för avsikt – utan att ha läst en rad av denna ofärdiga uppsats – att ge ut den som en forskningsrapport.*

*Lika mycket som det därmed framgick att Rutger av någon anledning litade på det vetenskapliga omdömet hos en oprövad – och mer än lovligt pretentiös – ung statsvetare fick det den senare att ifrågasätta åtminstone det personliga omdömet hos professor Lindahl: om han bara visste vilken oduglig latmask han hade att göra med!*

*Under de följande åren har minst en av oss tvingats ompröva bedömningen av den andre. Rutger har nämligen visat sig vara en av de mest omdömesgilla kollegor man kan tänka sig. Ständigt tillgänglig för goda råd. Hjälpsam i det stora och det lilla. Och framförallt: alltid med ett genuint intresse för det som lockat oss båda till den här branschen: europeisk politik, i alla dess former.*

## **Inledning**

Under flera decennier var avsaknaden av ett nationalistiskt riksdagsparti ett utmärkande drag för det svenska partisystemet. Från och med 2010 års riksdagsval gäller detta inte längre. Sverige har i denna mening blivit som alla andra. På samma sätt som antidemokratiska kommunistpartier kom att utgöra ett naturligt inslag i de västeuropeiska parlamenten under det kalla krigets dagar har invandringsfientliga nationalistpartier – med varierande grad av rasistiska idéer och traditioner – nämligen visat sig vara närmast oundvikliga inslag i de europeiska länder som har kombinerat en hög invandring med flerpartisystem.

Den mest intressanta frågan gällande Sverigedemokraternas genombrott i rikspolitiken är därför inte så mycket en fråga om varför utan *varför just nu*. Det anmärkningsvärda med Sverigedemokraterna är inte att de kom in i riksdagen utan att det dröjde så länge innan de fick sitt parlamentariska genombrott. Sverigedemokraterna må vara ett nytt riksdagsparti men är samtidigt i flera avseenden snarare att betrakta som ett gammalt parti. År 2010 kandiderade partiet till riksdagen för sjätte gången och man har haft representation i svenska kommuner sedan 1991. Faktum är att inget annat nationalistparti i Europa har behövt så många försök på sig för att ta sig in i det nationella parlamentet.

Det säger en hel del om Sverigedemokraterna som parti att man har överlevt och hållit ihop relativt väl, trots – eller kanske tack vare? – den långsamma tillväxten. Man har dessutom överlevt åtminstone en betydande generationsväxling sedan bildandet 1988. Nya partier som radar upp misslyckanden brukar annars oftast ge upp eller splittras.

Med ett nationalistparti i riksdagen utmanas även den svenska självbilden. Ett centralt inslag i denna har annars varit att Sverige är ett land befriat från nationalistiska excesser och svenskar ett folk utan vurm för det patriotiska och fosterländska. Upprepade gånger har politiska ledare från olika läger hävdat att Sverigedemokraterna utgör ett såväl ovälkommet som osvenskt inslag i partipolitiken. Ett färgstarkt exempel är Vänsterpartiets ledare Lars Ohly som i samband med demonstrationer utanför riksdagen vid riksmötets öppnande i oktober 2010 sa att ”det är ingen som ska lämna Sverige, förutom Sverigedemokraterna” (Expressen, 5 oktober 2010). Men kommer de etablerade partierna att kunna förhindra en utveckling liknande den i omvärlden där nationalistpartierna i många fall gradvis har normaliserats?

Sverigedemokraterna är förvisso del av en europeisk familj av nationalistpartier som sedan 1980-talet haft varierande framgångar i ett antal länder. Med dessa partier delar Sverigedemokraterna många grundläggande värderingar: vörnandet om det nationella, motstånd mot globaliseringen och EU och en överlag negativ inställning till invandring. Men på åtminstone en punkt utgör Sverigedemokraterna även i denna grupp ett åtminstone delvis avvikande inslag: Sverigedemokraterna har nämligen en stark tilltro till möjligheten att assimilera migranter. Sverigedemokraternas definition av svenskhet, såsom den är formulerad i för partiet centrala skrivelser, är i grunden subjektiv och öppen, i skarp kontrast mot de rasistiska eller kulturella definitioner av nationalitet som annars är vanligast inom nationalistpartier. Detta säger en del om Sverigedemokraterna som parti – och partiets svårigheter att förena ideologi med praktisk politik – men också mycket om synen på det nationella i Sverige. I bristen på nationalistisk retorik i det svenska politiska klimatet tycks Sverigedemokraterna mer intresserade av att över huvud taget föra fram en roll för svenskheten och den svenska nationen, snarare än att fastslå ett specifikt innehåll i denna svenskhet.

Sverigedemokraterna är ett på många sätt omskrivet parti. Redan har ett dusintal böcker publicerats på svenska, varav flertalet från 2009 och 2010 (se litteraturlistan för de viktigaste titlarna). Lägg till det otaliga fördjupande granskningar i TV, radio, tidskrifter och dagstidningar, samt ett antal forskningsartiklar, och kunskapsläget framstår som relativt gott. Däremot är fokus ofta väldigt snävt inriktat på just Sverigedemokraterna, på bekostnad av ett komparativt perspektiv som placerar in partiet i en kontext av jämförbara europeiska partier eller nya partier i Sverige. Den här texten vill betona just det komparativa perspektivet och genom några relevanta jämförelser försöka belysa på vilka sätt Sverigedemokraterna utgör något nytt och intressant i svensk och europeisk politik.

## Sverigedemokraterna i europeiskt perspektiv

Nationalismen som en överideologi har varit fundamental för framväxten av de demokratiska partisystemen i såväl västra som centrala och östra Europa. Men även om nationalistiska grundideal – nationell suveränitet, språklig och värdemässig homogenitet – ryms inom alla partifamiljer, vore det alltför långsökt att beskriva efterkrigstidens socialdemokratiska, liberala eller konservativa partier som nationalistiska. Termen nationalistpartier reserveras istället lämpligen för de partier som lyft fram nationalismen som en primär ideologi och prioriterar motsättningen mellan nationella och etniska grupper före alla andra motsättningar i politiken.

Den första vågen av nationalistpartier kom fram i Västeuropa under 1980-talet med Nationella Frontens genombrott i 1986 års franska parlamentsval som den stora höjdpunkten. Utöver Frankrike vann denna tids extremnationalister – alla med rasistiska definitioner av nationalitet – parlamentarisk representation endast i Belgien och Nederländerna.

På 1990-talet följde två nya vågor. Dels utökades nationalismfamiljen i Västeuropa med stora framgångar för invandringsfientliga partier i länder som Italien och Schweiz. Dels tog ett antal extremnationalistiska partier plats i parlamenten i de nyligen demokratiserade staterna i Central- och Östeuropa. I såväl Väst som Öst bars nationalismen fram av både helt nybildade partier och av äldre partier, inklusive partier med tidigare mer liberal eller populistisk profil (som i Schweiz, Österrike och Danmark).

Under 2000-talet har en ny tendens kunnat urskiljas genom att ett antal partier har kommit att kombinera nationalism med liberalism. Det främsta exemplet är 'Lijst Pim Fortuyn' som vann stora framgångar i Nederländerna under 2000-talets första år genom att kombinera stöd för liberala värden – demokrati, tolerans, jämställdhet – med motstånd mot specifika invandrargrupper (muslimer, araber, asiater) som ansågs utgöra ett hot mot dessa värden.

Tabell 1: Genombrott för europeiska nationalistpartier: år, röstandel och antal försök

År	Parti	Land	Röster genom- brottsval (%)	Antal val	Röster se- naste val (%)
1981	Vlaams Blok	Belgien	1,1	1	7,7
1986	<i>Nationella fronten</i>	<i>Frankrike</i>	9,7	3	4,3
1989	<i>Centrumdemokraterna</i>	<i>Nederländerna</i>	0,9	2	-
1991	<i>Nationella fronten</i>	<i>Belgien</i>	1,1	3	0,5
1992	Lega Nord	Italien	8,7	1	8,3
1992	Slovenska nationella partiet	Slovenien	10,0	1	5,4
1992	Slovakiska nationella partiet	Slovakien	10,0	1	5,1
1992	<i>Storrumänska partiet</i>	<i>Rumänien</i>	4,9	1	3,2
1992	<i>Rumänska enhetspartiet</i>	<i>Rumänien</i>	7,7	1	-
1996	<i>Republikanska partiet</i>	<i>Tjeckien</i>	6,0	2	-
1998	Dansk Folkeparti	Danmark	7,4	1	13,9
1998	<i>Ungerska Lag- och rättvise- partiet</i>	<i>Ungern</i>	5,5	2	-
1999	Sannfinländarna	Finland	1,0	1	4,1
2001	<i>Lijst Pim Fortuyn</i>	<i>Nederländerna</i>	17	1	-
2001	<i>Självförsvaret</i>	<i>Polen</i>	10,5	3	1,5
2001	<i>Polska familjeförbundet</i>	<i>Polen</i>	9,6	1	1,3
2004	Alliansen för Österrikes framtid	Österrike	4,1	1	10,7
2005	Ataka	Bulgarien	8,1	1	9,4
2006	Frihetspartiet	Nederländerna	5,9	1	15,5
2007	LAOS	Grekland	3,8	2	5,6
2010	Jobbik	Ungern	16,7	2	16,7
2010	Sverigedemokraterna	Sverige	5,6	6	5,6
-	Frihetspartiet	Österrike	-	-	17,5
-	Folkpartiet	Schweiz	-	-	29,0
-	Fremskrittspartiet	Norge	-	-	22,9

Kommentar: Tabellen visar samtliga nationalistpartier som kommit in i europeiska parlament under efterkrigstiden. Listan är sorterad kronologiskt och visar röstandel i genombrottsvalet, hur många val som partiet hade ställt upp i samt valresultat i det senaste valet i respektive land. Kursiverade partier saknar idag parlamentarisk representation. Vlaams Blok kom in i Belgiens parlament 1981 med 1,1 procent eftersom Belgien saknade procentspärr men fick sitt egentliga genombrott först i valet 1991 då man fick 6,6 procent av rösterna. Fremskrittspartiet i Norge, Folkpartiet i Schweiz och Frihetspartiet i Österrike har suttit i parlamentet sedan 1970- respektive 1950-talet, men hör hemma i den här kategorin först långt senare och är därför inte jämförbara vad gäller resultat i första valet man kommer in. Källa: valresultat från [www.partiesandelections.de](http://www.partiesandelelections.de) samt [en.wikipedia.org](http://en.wikipedia.org).

Sverigedemokraterna skiljer alltså ut sig genom att det tog över 20 år och fem misslyckade försök innan man lyckades vinna representation i parlamentet. I ett europeiskt perspektiv är det en anmärkningsvärt lång period. Inget annat av de nationalistpartier som sitter i de europeiska parlamenten behövde så många försök på sig. Det vanliga har varit att partierna kommer in på sitt första, andra eller möjligen tredje försök.

Men det är också ett parti som under den perioden har förändrats. Från en nationalism med tydliga rasistiska inslag har partiet gradvis förändrat centrala inslag i ideologin och har idag mer gemensamt med partier som Dansk Folkeparti eller Geert Wilders Frihetsparti än, som tidigare, med Nationella fronten eller British National Party. Även om de gamla argumenten – vikten av nationell identitet, invandringens kostnader, invandrares brottslighet – håller sin plats har de fått sällskap av för partiet nya argument. Sverigedemokraterna betonar numera vikten av ett sekulärt samhälle, kvinnors jämställdhet, demokratiska friheter och homosexuellas rättigheter och kampen mot antisemitism (Jansson 2010). Ser man till de europeiska nationalistpartiernas syn på exempelvis krav för medborgarskap eller invandringspolitik framstår Sverigedemokraterna som jämförelsevis moderata. Jämför man med partier i de nya EU-länderna i Central- och Östeuropa har Sverigedemokraterna i många avseenden mer gemensamt med regionens mitten- eller högerpartier än med nationalistpartier som Ataka eller Jobbik.

Erfarenheten från andra länder är att, initialt avståndstagande till trots, partier av Sverigedemokratisk sort till sist bjuds in till samarbete alternativt räknas in som pålitligt parlamentariskt underlag. Det enda undantaget i listan ovan är Belgien där de etablerade partierna under två decennier lyckats upprätthålla ett gemensamt avståndstagande mot Vlaams Blok och deras efterföljare Vlaams Belang. Men i Danmark, Norge, Italien, Österrike, Slovakien, Polen, Ungern, Rumänien och Nederländerna har invandringskritiska och/eller extremnationalistiska partier bjudits in i regeringskoalitioner, haft organiserat parlamentariskt samarbete eller tillåtits avgöra vilka som ska få bilda regering.

## Sverigedemokraterna och nya partier i Sverige

Det svenska partisystemet är ett jämförelsevis stängt system. Endast vid ett tillfälle har ett nybildat parti kommit in i riksdagen på sitt första försök, nämligen år 1991 då Ny Demokrati vann 6,7 procent av rösterna mindre än ett år efter bildandet. Men Ny Demokratiska framgång var avhängig optimala omständigheter. Mycket snart efter riksdagsinträdet sjönk opinionsstödet och man var på förhand uträknade inför valet 1994 (då man förlorade fyra av fem väljare). Partiet lyckades därmed aldrig på allvar förändra det svenska partisystemet och förblir en parentes i den svenska partipolitiska historieskrivningen.

De två partier som under efterkrigstiden har lyckats att slå sig in i partisystemet – och därigenom förvandlat detta från ett fem- till ett sjupartisystem – gjorde detta efter lång och mödosam kamp. För Kristdemokraterna, från början Kristen Demokratisk Samling, tog det närmare tre decennier från det att partiet bildades (1964) till dess man kom in i riksdagen av egen kraft (1991). För Miljöpartiet gick det väsentligt snabbare, men partiet misslyckades i tre av sina fyra första val.

För att ett nytt parti ska kunna etablera sig krävs att två grundförutsättningar är uppfyllda. För det första måste partiet ha ett budskap som tillför någonting nytt och som väljarna efterfrågar. Det kan vara en ny sakfråga som de etablerade partierna inte har lyckats fånga – till exempel miljö eller korruptionsbekämpning – alternativt nya sätt att föra politik på – till exempel mer etik och/eller kompetens. För det andra måste partiet lyckas nå ut med sitt budskap till tillräckligt många. Även om det finns fler vägar än media – direktreklam, dörrknackning, fikarumssamtal – är de flesta partier i europeiska demokratier i praktiken i stor utsträckning beroende av rikstäckande media (jfr Lucardie 2000).

Men mellan strävan efter att hitta nya politiska idéer och strävan efter medialt genomslag finns en grundläggande spänning: hur vinna tillräcklig uppmärksamhet för en politik som är tillräckligt pragmatisk för att tilltala en större grupp väljare? För partier som vuxit fram långsamt tillkommer ytterligare en spänning: hur tillfredsställa de ideologiskt övertygade kärnväljare som varit med från början, samtidigt som politiken breddas för att tilltala fler?

### ***Nytt politiskt budskap***

Genom att exploatera nya skiljelinjer kan ett parti skaffa sig en strukturell bas som långsiktigt är en förutsättning för framgång. En gemensam nämnare för Sverigedemokraterna, Kristdemokraterna och Miljöpartiet är att alla dessa tre partier etablerats underifrån och har baserat sin framgång på att man formulerat populära svar på frågor som de andra partierna inte ens har ställt. Precis som Miljöpartiet var beroende av miljöfrågan och Kristdemokraterna var beroende av ett intresse för ”etik och moral” i politiken, är Sverigedemokraterna helt beroende av att det finns en efterfrågan på en förändrad invandringspolitik. Sverigedemokraterna är ensamma bland svenska partier om att vilja minska invandringen och ensamma om att ta avstånd från det mångkulturella samhället (däremot är det många andra partier som är kritiska mot den integrationspolitik som har förts och fler partier än Sverigedemokraterna har politiserat olika aspekter av invandringspolitiken).

Även om stödet för en hög invandring till Sverige har ökat försiktigt över tid finns det en stor väljargrupp som anser att Sverige har tagit emot för många invandrare och att invandringen bör begränsas. Även om stödet för det mångkulturella samhället generellt sett är stort, finns det en stor väljargrupp som är starkt



kritiska till många företeelser som man förknippar med mångkulturalismen. Detta var en helt grundläggande förutsättning för Sverigedemokraternas framgång i 2010 års val.

### **Medieuppmärksamhet**

I utgångsläget har nya partier det mesta emot sig. Inget etablerat parti vill ha in fler partier och är därför tveksamma till att skänka uppmärksamhet åt utmanarna, exempelvis genom att ställa upp i debatter eller bemöta deras förslag. Opinionsbildare, ofta knutna till etablerade partier, kan också förväntas vara avståndstagande. Det kan vara värt att understryka ett visserligen uppenbart faktum: så sent som vid 2010 års utgång har Sverigedemokraterna fortfarande inte haft en enda opinionsbildande journalist i Sverige som varit beredd att skriva ens något delvis uppskattande om någon del av partiets förslag. Motståndet från den mediala och politiska eliten är kompakt.

Inte heller hos public service-kanalerna kan nya partier räkna med utrymme för att presentera sin politik; Sverigedemokraterna nekades exempelvis plats i partiledarutfrågningar och partiledardebatter i samtliga TV- och radiokanaler.

Till viss del vägs detta upp av medial efterfrågan på nyheter och en medielogik som spelar på en fascination inför udda inslag i politiken. Det blir visserligen en annan typ av granskning men spektakulära utspel ger tveklöst uppmärksamhet. Men häri ligger ett delikat dilemma för nya partier: samtidigt som medieuppmärksamheten kan förväntas bli större ju mer excentriska utspel man kommer med, finns det inget som talar för att väljarna skulle efterfråga extrema partier.

Här krävs ett skickligt navigerande. I efterhand och med slutresultatet för hand kan Sverigedemokraternas strategi visserligen betraktas som lyckad, men vägen fram var in i det sista krokig. Under hösten 2009 fick Sverigedemokraterna mycket uppmärksamhet efter att Aftonbladet (19 oktober 2009) publicerat en debattartikel av Jimmie Åkesson som gavs rubriken ”Muslimerna är vårt största utländska hot”. Initialt trodde många bedömare att partiet skulle förlora på uppmärksamheten, eftersom det ”avslöjade partiets rasism” men tvärtom lyfte partiet i opinionen under hösten. Under våren 2010 däremot hamnade partiet i medieskugga. På grund av den internationella finanskrisen i allmänhet och krisen i Grekland i synnerhet hamnade för Sverigedemokraterna sämre frågor – regeringsduglighet, ekonomisk politik – i fokus för debatten. Dessutom hade partiet otur när man råkade presentera sin skuggbudget bara ett par timmar efter att Israel hade stormat Ship To Gaza-konvojen och all svensk medieuppmärksamhet riktades åt annat håll. Statistiska Centralbyråns stora väljarundersökning i maj 2009 visade en signifikant nedgång i stödet för Sverigedemokraterna sedan hösten och gav partiet endast 3,9 procent. I valrörelsen valde Sverigedemokraterna att försöka reprisera Åkessons debattutspel genom att till TV4 skicka en reklam-

film som ansågs så grov att TV-kanalen valde att censurera den. Effekten blev den önskvärda med stor uppmärksamhet. Dessutom syntes partiet mycket under valrörelsens sista veckor i samband med omfattande protester, med våldsamma inslag, mot partiets valmöten.

Det kan konstateras att Sverigedemokraterna upprepade gånger balanserat på gränsen till alltför extrema utspel i en uppenbar strävan att vinna medial uppmärksamhet. Därigenom har man riskerat att förlora fler väljare än man vinner.

### ***Nya partier och vänster-högerskalan***

Det svenska partisystemet är exceptionellt endimensionellt. Vänster-högerskalans dominans har visat sig beständig över tid och få andra skiljelinjer har kunnat utmana. Gemensamt för samtliga nya partier har dock varit en ovilja att placera in sig på denna skala. Miljöpartiet och Kristdemokraterna definierade sig länge som mittenpartier och även lång tid efter att respektive partiledning bestämt sig för att placera sig till vänster respektive höger om mitten är detta något som återkommande ifrågasätts av starka falanger inom partierna.

Sverigedemokraterna beskrivs oftast som ett högerparti. I första hand speglar detta en allmän föreställning om att nationalistpartier också per definition befinner sig på den yttre högerkanten. Men det finns även mer empiriskt handfasta argument, som handlar om att ett stort antal Sverigedemokratiska företrädare har bakgrund i borgerliga partier och i praktiken visat sig betydligt mer villiga att stödja höger- än vänsterförslag. Samtidigt är det värt att påminna om att seriösa studier av partiet kommit till olika slutsatser<sup>1</sup> och att partiets väljare förefaller vara mer kritiska mot blockpolitiken (liksom mot de demokratiska institutionerna överhuvudtaget, Loxbo 2010).

För partiets ledning är frågan om vänster eller höger alltså en fråga man allttjämt försöker navigera förbi. Hellre klargör man sin ideologiska övertygelse vad avser nationalismen.

### ***Ideologisk pragmatism***

I ett renodlat proportionellt valsysteem, utan procentspärr, kan även ideologiskt renläriga partier nå viss framgång. Nederländerna har till exempel såväl djurrättsaktivister som renodlat kristna partier representerade i parlamentet.

I Sverige fungerar fyraprocentsspärren som en barriär mot alltför marginala särintressen eller ideologiska ytterligheter. Detta innebär att den som

---

<sup>1</sup> Uvell (2010) argumenterar för att partiet i praktiken förvaltar ett socialdemokratiskt folkhemsideal. Hellström (2010) skriver att partiet radikaliserar befintlig politik till både vänster och höger. För Lodenius och Wingborg (2009) liksom för Rydgren (2008) är dock SD ett tydligt högerparti.

vill etablera sig i svensk partipolitik måste tona ner den ideologi som alienerar många väljare och istället, mer populistiskt, anpassa sitt budskap så att det passar för en bredare grupp. För att ta klivet in bland de etablerade partierna var såväl Miljöpartiet som Kristdemokraterna tvingade att överge vad som många av kärnväljarna uppfattade vara partiets ideologiska själ. Båda partierna har gjort en mycket lång resa för att bli de partier de är idag. Opinionsmässigt lyfte partierna först efter att deras respektive fundamentalister rensats bort från partiledningen. KDS rensade bort vad som upplevdes som kristen extremism och Miljöpartiet gjorde ett radikalt brott med sin organisation – som länge var ett kraftigt handikapp och starkt bidrog till att partiet fick lämna riksdagen 1991 – och lät ”reales” ta över från ”fundis”. Man kan välja att se det som ett utslag av ideologisk mognad, som pragmatisk anpassning eller som ren och skär populism, men detta har uppenbarligen varit nödvändigt för att etablera sig på allvar i den svenska partipolitiken.

Om Miljöpartiet och Kristdemokraterna kan betraktas som relativt framgångsrika exempel på nya partier är Piratpartiet och Feministiskt initiativ<sup>2</sup> två uppenbara exempel på partier som misslyckats. Trots strukturellt goda förutsättningar – stark profil i för många väljare viktiga frågor, och dessutom utan det kompakta mediemotstånd som Sverigedemokraterna har mött – har båda partierna misslyckats. Två förklaringar är relevanta att lyfta fram här: dels har partierna inte lyckats få tillräckligt medieutrymme, utan tvingats in i just den sortens excentriska excesser som medielogiken förutsätter, kanske allra tydligast då Feministiskt initiativs partiledare, Gudrun Schyman, under Almedalsveckan 2010 bränner upp 100,000 kronor i en välregisserad reklamkampanj. Dels har partierna visat sig oförmögna till ideologisk anpassning: Feministiskt initiativ har prioriterat en specifik radikalfeministisk argumentation, snarare än en mer populistisk jämställdhetsargumentation, och Piratpartiets valrörelse 2010 körde i diket redan på startsträckan då man inte förmådde göra undantag för barnpornografi i sitt värnande av den totala friheten på internet. Ideologiskt renlärt, men föga populärt hos väljarna. Många väljare vill se mer jämställdhet, men få är radikala feminister. Många väljare tycker att nedladdning av musik är oproblemiskt, men få vill ha ett internet helt utan begränsningar.

Är Sverigedemokraterna ett lyckat exempel på ideologisk pragmatism? Delvis, men inte helt. Ett valresultat på 5,6 procent tyder på en framgångsrik omställning. Men frågan är om partiet har utnyttjat sin fulla potential och följdfrågan är om inte nationalismen som ideologi står i vägen för detta. Många väljare vill ha en skärpt invandringspolitik, men få är nationalister. Komparativa studier av väljarstödet hos framgångsrika nationalistpartier i Eu-

---

<sup>2</sup> Det ska dock sägas att Feministiskt initiativ delvis skiljer sig från de övriga genom att man kan betraktas som ett utbrytarparti från Vänsterpartiet snarare än som ett genuint nytt parti.

ropa visar att invandringskritik (som har ett starkt samband med stödet för nationalistpartier) inte ska blandas ihop med främlingsfientlighet och/eller rasism (där sambandet är mycket svagt) (Rydgren 2008).

## Ett osvenskt nationalistparti

Till det anmärkningsvärda med Sverigedemokraterna hör att man använder sig av en subjektiv definition av svenskhet. Här skiljer man sig tydligt från flertalet andra nationalistiska partier i Europa, som ofta definierar nationen utifrån objektiva kriterier. Men Sverigedemokraterna definierar svenskhet enligt följande:

*”Svensk är den som av sig själv och som av andra uppfattas som svensk. I praktiken innebär detta ett slags öppen svenskhet, med möjlighet för människor med annat ursprung att tillhöra den svenska nationen” (Sverigedemokraternas principprogram 2005).*

Faktum är att Sverigedemokraterna därmed definierar nationalitet på ungefär samma sätt som nationalismforskare. Att nationer inte kan definieras objektivt (en objektiv definition skulle exempelvis kunna vara att den som är född i Sverige eller talar flytande svenska är svensk) betyder naturligtvis inte att de inte existerar eller saknar betydelse. Tvärtom, en klar majoritet av Sveriges befolkning känner en stark tillhörighet till nationen Sverige.

Att Sverigedemokraterna inte är mer specificerade i sin syn på svenskheten är en följd av att det saknas en etablerad bild av svenskhet att opponera sig emot. Därför blir det nationalistiska projektet att försöka ge nationen en politisk roll, snarare än att politisera en särskild variant av nationen.

Om man bortser från partiets främlingsfientliga arv och historiska kopplingar till högerextremism och nynazism, är det två inslag i partiets ideologi och politik som förklarar varför partiet ogillas av så många. Dels själva nationalismen, som bland annat tar sig uttryck i en invandringspolitik som väldigt många uppfattar som främlingsfientlig, dels partiets idéer om det goda samhället som även i övrigt bryter mot rådande ideal bland den svenska eliten, inte minst vad gäller jämställdhetspolitik. Partiet ogillar pappamånader. Man vill sänka gränsen för fri abort. Man talar om väl om kärnfamiljen och beskriver skilsmässor som ett problem. Man tar avstånd från idén att kön är en social konstruktion och betraktar istället könsskillnader som naturliga och vill inte bekämpa traditionella könsroller (Orrenius 2010, Hamrud & Qvarford 2010, Lodenius & Wingborg 2009).

I en utfrågning av Jimmie Åkesson i TV8 (6 april 2010) gjorde Bengt Westerberg detta till ett retoriskt huvudnummer och menade att Sverigedemokraternas politik i själva verket var ganska ”osvensk”. Svenskar har, enligt Westerberg, inga problem med skilsmässor och aborter men just det vill ni bekämpa. I en bemärkelse hade Westerberg helt rätt. Sveriges jämställdhets- och familjepolitik förefaller ha ett

starkt opinionsstöd, åsiktsskillnaderna mellan de etablerade partierna är små och på landets ledar- och debattsidor är samsynen om möjligt ännu större. Inte minst jämställdhet omnämns ofta som ett typiskt svenskt värde.

Men det är en riskabel strategi att avfärda Sverigedemokraternas jämställdhetspolitik som extrem och göra den retoriskt tacksamma poängen att de är osvenska. Ur ett europeiskt perspektiv är nämligen Sverigedemokraterna allt annat än extrema på jämställdhets- och familjepolitikområdena. Tvärtom är det förmodligen Sverigedemokraterna av de svenska partierna som ligger närmast någon sorts medianuppfattning bland europeiska partier. Jämför vi med den syn som dominerar i de länder från vilka merparten av de senaste decenniernas invandrare har kommit till Sverige är det också Sverigedemokraterna som ligger närmast.

Det är därför motsägelsefullt att avfärda Sverigedemokraternas jämställdhetspolitik samtidigt som man också, utan reservationer, avfärdar deras idé att invandra-re måste assimileras.

Det är också en aning paradoxalt att medan Sverige är ett extremt land i global jämförelse (inget annat land i världen avviker mer från medianen av alla världens länder, när man jämför genomsnittet för befolkningarnas åsikter i värdefrågor) så blir det svenska nationalistpartiet extremt i Sverige just genom att ta avstånd från stora delar av det åsiktspaket som idag definierar svenskheten.

Men frågan är om detta är en framkomlig väg för Sverigedemokraterna. Genom att kombinera auktoritära åsikter (hårdare straff, starkt försvar, skärpt asylpolitik) med moralkonservatism (könsroller, abort, homosexualitet) riskerar man att formulera ett åsiktspaket som ingen vill ha. Genom att betona det ena tappar man röstar hos de som önskar det andra. Kristdemokrater som kan lockas av värnandet av kärnfamiljen skräms ännu mer av invandringsmotståndet. Missnöjda moderater som vill ha starkt försvar kan skrämmas av moralkonservatismen.

Men Sverigedemokraternas partiledning är mer nationalistisk än populistisk. I grunden finns en specifik idé om det goda, homogent svenska, samhället, och där är feminismen nästan lika främmande som mångkulturalismen, samkönade äktenskap lika avvikande som moskéer.

## Slutsatser

Invandringen och framväxten av vår tids variant av mångkultur utgör en betydande förändring av de europeiska samhällena. Mot denna förändring reagerar de som i socioekonomiska termer kan sägas vara denna förändrings förlorare. Mot denna förändring reagerar de som har en ideologisk övertygelse om att ett monokulturellt samhälle är att föredra. Mot denna förändring reagerar de som förvisso uppskattar invandring och mångkulturalism, men som också menar att det demokratiska samhället måste sätta upp tydligare gränser – mot islamism, mot hederskultur och så vidare.

Därför är nationalistiska och/eller främlingsfientliga partier att betrakta som ett naturligt inslag i det samhälle vi nu lever i. Få länder som har haft en invandringspolitik som liknar den svenska har undvikit dessa idéströmningar och i länder med proportionella valsystem blir följderna att de också får fäste i parlamenten. De fyller också, vill jag hävda, en demokratiskt viktig funktion, genom att de, som partier i allmänhet gör, kanaliserar och artikulerar idéer och intressen som förenar stora samhällsgrupper.

Sverigedemokraternas stora hämsko har varit och är fortfarande att väldigt många uppfattar dem som ett extremt främlingsfientligt parti med rasistiska rötter. Här har tiden verkat till partiets fördel. Ju fler år som går, desto längre blir avståndet bakåt, desto lättare blir det för nuvarande partiledning att distansera sig från partiets äldsta historia. Desto mer kommer istället uppmärksamheten och granskningen att fokusera på partiets dagsaktuella politiska förslag.

För att på allvar etablera sig i den svenska partipolitiken måste Sverigedemokraterna emellertid finna en balans mellan ideologi och pragmatism. Svensk partipolitik ger mycket lite utrymme för extremistiska tendenser, oavsett politisk färg.

Tendensen är att Sverigedemokraterna kontinuerligt förändras i en för partiet gynnsam riktning. Sverigedemokraterna är på många sätt ett mindre extremt parti idag än för tio år sedan. Man förespråkar inte längre dödsstraff och man förespråkar inte längre totalstopp för invandring.

Så länge Sverigedemokraterna säger att de är ”emot invandring” gör de det enkelt för motståndarna som då kan svara att ”vi är för invandring” och lista ett antal skäl till varför det är ekonomiskt gynnsamt samtidigt som man lutar sig mot en moraliskt överlägsen ståndpunkt. Men när Sverigedemokraterna istället listar konkreta problem i samhället – att kvinnor tvingas bära heltäckande slöja, att flickor hindras delta i simundervisning, krav på införande av sharialagar, muslimers överrepresentation i viss brottsstatistik etc - tvingas dess motståndare antingen säga att problemet inte finns eller överdrivs, alternativt erkänna att de håller med men har andra lösningar (eller, som t ex de socialdemokratiska broderskaparna har gjort, faktiskt gå ut och säga att man tycker det är bra med just denna ”anpassning”, Weiderud 2010).

Med idén om ”öppen svenskhet” placerar sig Sverigedemokraterna också på samma skala som de andra partierna, om än på en ytterlighetsposition, vad gäller synen på invandring (inget parti förespråkar fri invandring, flera andra partier vill införa nya krav för uppehållstillstånd eller medborgarskap, t ex språktest eller samhällskontrakt).

Sammantaget leder detta till att Sverigedemokraterna framstår som mindre extrema, och deras ståndpunkter legitimeras och för väljarna blir det mindre dramatiskt att rösta på dem.

## Referenser

- Ekman, Mikael & Daniel Poohl (2010), *Ut ur skuggan. En kritisk granskning av Sverigedemokraterna*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Hamrud, Annika & Elisabet Qvarford (2010), *Svensk svenskare... Ett reportage om Sverigedemokraterna*. Stockholm: Optimal förlag
- Hellström, Anders (2010), *Vi är de goda. Den offentliga debatten om Sverigedemokraterna och deras politik*. Hägersten: Tankekraft.
- Jansson, Anton (2010), "Liberty, equality, exclusion: Sverigedemokraterna and liberal anti-immigrant frames in Western Europe". Master Thesis, Europa-programmet, Göteborgs universitet.
- Lodenus, Anna-Lena & Mats Wingborg (2009), *Slaget om svenskheten. Ta debatten med Sverigedemokraterna*. Stockholm: Premiss förlag
- Loxbo, Karl (2010) "Utmaningar mot det svenska partisystemet" i *Avstamp. Svenska folkets värden och syn på brännande samhällsfrågor*, Magnus Hagevi (red.), Linnéuniversitetet, Växjö.
- Lucardie, Paul (2000), "Prophets, Purifiers, and Prolocutors. Towards a Theory on the Emergence of New Parties". *Party Politics* 6:2.
- Orrenius, Niklas (2010), *Jag är inte rabiät, jag äter pizza. En bok om Sverigedemokraterna*. Stockholm: Månocket.
- Rydgren, Jens (2008), "Immigration skeptics, xenophobes or racists? Radical right-wing voting in six West European countries". *European Journal of Political Research* 47: 737-765.
- Sverigedemokraternas principprogram 2005:  
<http://sverigedemokraterna.se/files/2010/07/Sverigedemokraternas-principprogram-2005.pdf>
- Uvell, Markus (2010), *Folkhemspopulismen. En bok om Sverigedemokraternas väljare*. Stockholm: Timbro
- Weiderud, Peter (2010), "Är vi beredda att älska juden och muslimen?", *Dagens Nyheter* 14 september 2010.  
[www.partiesandelections.de](http://www.partiesandelections.de)





# Looking Back on Sweden's 'Twin Faces': Reflections on Sweden and European Integration

*Lee Miles*<sup>1</sup>

## Introduction

In March 2005, Rutger Lindahl and Daniel Naurin saw the publication of their (now widely-cited) joint article entitled 'Sweden: The Twin Faces of a Euro-Outsider' in the prestigious peer-reviewed, *Journal of European Integration* (Lindahl and Naurin, 2005). In this article, the authors argued that Sweden, by 2005, some ten years after full accession, and a couple of years after the tumultuous public rejection of Swedish proposed membership of the euro in a referendum in 2003, had developed 'twin faces' as regards participation in European integration. Faced with a notable elite versus public divide on the issue of further European integration, in which the Swedish public was considerably more cautious, Lindahl and Naurin took up the issue, articulated by Johansson (2002) of Sweden being 'an outsider, yet also on the inside'. In other words, pondering on Sweden as a 'obstinate, half-hearted EU member positioned on the European periphery' (Lindahl and Naurin, 2005: 66). Of course, this was not the first or indeed the last time that these issues have been considered (see, for example, Miles, 1997, 2000, 2001, 2005a), yet, in this author's view, the article has notable merits to be worthy of revisiting now in 2011, after the country has completed over five more years of full EU membership.

This 2005 article in many ways epitomizes the sterling contribution that Rutger Lindahl has made to the study of Sweden and European integration. First of all, the article is explicit in outlining that Sweden's overall positioning towards issues of European integration reflects a 'two-level game' (see Putnam,

---

<sup>1</sup> Lee Miles, PhD is Professor of Political Science, Karlstad University, Department of Political and Historical Studies, Sweden and Honorary Professor of Scandinavian Studies, Department of Scandinavian Studies, University College, London (UCL).

1988). The authors specifically address: (i): the *internal*, domestic political game of establishing a 'Swedish' national position towards the EU in general (a challenging prospect for most Swedish governments faced with, at that time, highly EU-sceptical public opinion), and as regards Economic and Monetary Union (EMU) in particular, alongside: (ii): the *external* politics of positioning this Swedish 'euro-outsider' within the EU,<sup>2</sup> where Swedish governments want the country to be perceived by others as a good European following a 'mixed' policy portfolio, (Lindahl, 1996), and as a 'selective supranationalist' (Miles, 2001, 2005). In short, the 'twin faces' of Sweden's *internal, largely euro-sceptical* political arena was not to be confused with Sweden's primarily *pro-EU, yet anti-euro, external positioning* towards the EU (Lindahl and Naurin, 2005: 66).

Broadly, the argument of Lindahl and Naurin has two parts. First, they demonstrate considerable evidence to suggest that Swedish governments are indeed constrained by a sceptical Swedish public who remain wary of the implications of further European integration. Ultimately, on the question of Swedish participation in the euro, the Swedish political elite has suffered from intra and inter-political party division, which has meant that a consensus across the Swedish party system has remained elusive. In addition, when and where the issue of Swedish euro membership was raised, the elite were never able to convince a largely hostile public of the benefits of joining the euro. This explains Swedish policy to originally stay out of the third stage of EMU, and for remaining outside, after the ill-fated attempt of the (third) Persson government (2002-2006) to win a public referendum on the euro question in 2003.

Second, Lindahl and Naurin (2005: 80) refute the argument that, because of this, Sweden is acting as a 'free rider' in the external game. They suggest instead that Swedish governments are following two broad strategies: namely: (i): *the politics of low visibility* – whereby Swedish officials are engaged in 'quiet networking and a "best in class" behavior in Brussels combined with a low degree of Europeanisation of the domestic political debate' (Lindahl and Naurin, 2005: 67) as well as: (ii) a position of *conscious outsidership* as regards the euro, combined with a determined effort to be an 'insider' in EU decision-making at large. The outcome (intended or otherwise) of these strategies is that Sweden's elite/public cleavage is, albeit to a limited extent, managed so that the question of Swedish euro-adoption is put on the back-burner by the elite for the time being; this duly facilitates the general process of a majority of Swedes coming to terms with the country's EU membership status and consequently not opposing accession (Lindahl and Naurin, 2005: 67).

---

<sup>2</sup> This article was published in a dedicated special issue of the *Journal of European Integration*, (March 2005), introducing the concept of 'euro-outsiders' and the 'politics of asymmetry' with Lee Miles as guest special issue editor for that respective issue (see Miles, 2005b).

## Returning to the 'Twin Faces'

So where is Sweden today? And why then reflect upon an article written over five years ago in the context of Swedish politics in 2011? On one level, this seems a strange choice for Swedish contemporary politics continues to be in a major transition (see Miles, 2010b). There are some notable developments within Swedish contemporary politics today that differ from the picture that Lindahl and Naurin were immersed in some six years ago.

Since 2006, the country has been governed by a centre-right non-socialist Alliance for Sweden coalition, led by Moderate Party leader and Prime Minister, Fredrik Reinfeldt; rather than years of Social Democratic rule that was the familiar context in which the original 2005 article was written. As a rule of thumb, the Alliance has followed a pro-EU position, and completed a relatively successful, if somewhat forgetful, tenure holding the EU Council Presidency in 2009 (see Miles, 2010a). Sweden has also seen the emergence of the far-right, anti immigration Sweden Democrats, as a parliamentary force since the 2010 General Election. To some extent, there remains a general disquiet that the results of the 2010 election indicate that talk of a 'Swedish model' is 'nothing more than a comfortable set of terms of reference, or a narrative for use in public debate, that more describes a longing for the past than it does of contemporary Swedish politics' (Miles, 2010b: 80).

The country, like most others, had to withstand the cold winds of the 2008 financial crisis, which has duly changed the terms of reference in the political discourse in Sweden in recent years. This financial crisis, principally sparked in 2008 by the collapse in credit and confidence in the international banking sector, after unwise funding for US 'sub-prime' mortgages highlighted the poor credit and fragile loan policies of major international banks. The crisis, as we know, led to the collapse of, for example, US banking giant, *Lehmann Brothers* (September 2008), and major banks across Europe, especially in the UK; and a complete meltdown of the international financial system was only narrowly averted by the strong intervention of governments across the globe.

In the Swedish case, the Alliance government intervened, and, through national guarantees where private financial debt was guaranteed by, and potentially turned into the Swedish state's sovereign debt, the banking sector was given considerable help. Nevertheless, it is also true to say that, after the experience of the banking crisis of the early 1990s that engulfed the country and led to the collapse of many Swedish banks, the exposure of Swedish banks, with the possible exception of *Swedbank*, to international mortgage and bad debt was significantly less than that elsewhere. Hence, Swedish banks were well-equipped to weather

the storm and consequently, the Swedish economy has returned to some semblance of normality more quickly than in other parts of Europe.

Over time, Swedish public opinion, and nearly all of the mainstream political parties have also come to accept the premises of full membership status – witness the official change in the position of the Green Party in 2008 towards a pro-full membership position, and the softening of the Left Party's anti-EU membership rhetoric as part of the evolving Red-Green electoral bloc opposition. Moreover, in general terms, the Swedish public has become more comfortable with the obligations of Swedish membership status over time. In short, there have been major changes within Swedish politics, and external crisis to deal with, since 2005. These changing conditions in Sweden may suggest that it is likely that Swedish elite strategies of the politics of low visibility and conscious outsidership may not be valid anymore.

Nevertheless, there is much to support the durability of Lindahl and Naurin's assertions and the continuing academic value added of their work. If we return to their principal assertions, then all still have resonance today.

First, while it is true to say that, at least on the question of Swedish EU membership, the Swedish party system shows stronger evidence of a mainstream consensus, this is still far from resolute (Ekman, 2009). On the Swedish left, for example, the Left Party continues to maintain an anti-full membership official position, and, on the Swedish right, the attitudes of the new entrants, the Sweden Democrats, towards the EU is far from consistent. They oppose Swedish euro-entry and want to re-negotiate the terms of Swedish full membership.

In addition, the continuing concerns over the impact of EU legislation on Swedish collective agreements covering the regulation of the Swedish labour market, as highlighted by the decisions of the European Court of Justice (ECJ) in the *Laval*, *Viking* and *Rüffert cases*, ensure that there are still elements of anti-EU opposition across Swedish politics, and especially within the Social Democrats. Hence, although the Social Democrats may have 'come home' on the question of full membership status, there is still some internal party division regarding the official pro-EU membership position of the SAP.

Furthermore, when it comes to questions of *further* European integration, and especially the issue of Swedish future participation in the euro, then scepticism within and across Swedish political parties is more widespread. Within the governing four-party Alliance coalition, the Centre Party continues to maintain an anti-euro position, which contrasts to the more favourable attitudes found among the Moderates and Liberals. In addition, among the Swedish left, anti-euro opposition is found among the Social Democrats, and in the official party positions of the Left Party and the Greens. Hence, the propensity of the Swedish party system to handle questions of further European integration remains relatively weak.

Turning to public attitudes, then, at least according to public opinion polls, the Swedish population seems more content towards, and comfortable with, membership status (Holmberg, 2010a, 2010b). Regular opinion polls by *Eurobarometer* and *SIFO* now show relative, if not absolute majorities, of the Swedish people in favour of full membership status (see Holmberg, 2010a; 2010b; also Oscarsson and Holmberg, 2010). Nevertheless, when it comes to questions of European integration, and especially whether Sweden should participate in the euro, then opposition to joining remains relatively strong, with majorities against Swedish euro membership in 2010.

Second, the outcome is that, even the more supposedly pro-EU Reinfeldt Alliance government *displayed a tendency towards a strategy of the politics of low visibility*. Apart from its time in the run-up to, and during the holding of the EU Council Presidency, it is difficult to find many issues where the non-socialist government has actively sought to engage with the Swedish public on. Rather with continuing public concerns about the impact of the EU on the Swedish labour market, the Alliance government has tended to follow a largely defensive posture, and indeed, has continued with the policy of not actively seeking Swedish membership of the euro. Instead the government has stressed that the EU is part of the day-to-day business of government, and remained content to steer through ratification of the 2007 Lisbon Treaty with the minimum of fuss. The government, for example, resisted overtures from the Swedish left to link the ratification of the Lisbon Treaty with a re-negotiations of Swedish terms in light of the *Laval* and other legal judgments. As Laursen (2010: 187) comments, in its report to the parliament, the government emphasised how Sweden managed to preserve the most important reforms introduced in the prior, but ill-fated 2004 Constitutional Treaty.

Nor indeed, did the governing parties, or any of the major political parties, raise questions of European integration as major election issues during the 2010 general election campaigns. For the most part, issues of European integration were largely notable by their absence, perhaps indicating that party leaderships are still, implicitly, using what Aylott (1999) once called 'compartmentalisation strategies' to keep EU issues detached from the mainstream domestic politics. Thus, the Swedish governing elite continues to manage questions of European integration largely through the politics of low visibility. The assertions of Lindahl and Naurin in 2005, at least as to the *internal political game* of managing European integration questions within the realms of Swedish domestic politics, remain valid even in 2011. In sum, domestic issues remain important (Miles, 2006).

Third, it can also be suggested that the two governments of Fredrik Reinfeldt (2006-10; 2010- ) have continued to follow a path akin to *conscious outsidership*. Of course, in terms of the Europeanisation of Swedish government, things are well advanced (Persson, 2007); and as the Swedish 2009 Presidency showed, the Swedish elite have become rather skilled at handling questions of

European integration (Miles, 2010a). Examples, such as, the championing of an EU Baltic Sea Strategy, the Stockholm Programme and promoting 'civilian crisis management roles' in the CFSP are all cases in point (see Langdal and von Sydow, 2009; Miles, 2010a).

Above all, the continually impressive studies by Lindahl and Naurin, in 2003 (see Lindahl and Naurin, 2003), 2006 and 2009, of the extent of cooperation among national officials, further reinforces their argument that Swedish policy-makers are thought of with high regard among EU circles. As Naurin and Lindahl (2010) put it, Sweden, as one of three euro-outsiders, enjoys substantial amounts of, what they call, 'network capital'. Swedish policy-makers have a consistent and wide set of potential cooperation partners that facilitate information gathering and coalition formation during EU negotiations. In fact, Sweden appears fourth on the combined lists of those countries that policy-makers from other states prefer to work with in all three years when their surveys were conducted (2003, 2006, 2009) – (see Naurin and Lindahl, 2010).

In short then, Swedish policy-makers continue to follow, and have been largely successful when pursuing, the strategy of 'quiet networking' and demonstrating one of the best-in-class behaviour, (as proposed in the original article of Lindahl and Naurin in 2005). Swedish policy-makers are far from being 'free riders' in the EU and 'are in fact, doing well in the informal networking' of the EU Council (see Naurin and Lindahl, 2010) and the EU more generally (see Miles 2010c).

In the monetary policy field, the Reinfeldt government has been rather active. Although firm in insisting that Swedish participation in the euro is not in the offing, now or in the near future, the Reinfeldt government committed Sweden to an active role in defending the euro during the difficult economic times for the euro-zone in 2010. Sweden has supported the weaker Eurozone members, such as Ireland, both through EU financial commitments, and in offering bilateral help to notably Ireland as part of the 'bail out' of the Irish economy in late 2010. Yet, at no point has the non-socialist government sought to re-engage in discussions, either abroad or at home, on prospective Swedish full participation in the euro. If anything, the problems with the euro-zone have led to a hardening of public opinion against Swedish euro-entry in 2010. The Reinfeldt government has continued to present Sweden as friendly, *conscious outsider*, willing to help to defend European monetary and economic stability, but from outside the eurozone. To all intents and purposes then, and as Laursen (2010: 193) rather nicely puts it, the Swedish political elite today continue to balance 'between skepticism and adaptation' and there remains a 'two-level game nature' to Swedish handling of EU questions, particularly as regards to the euro.

## Concluding Reflections

Today, in 2011, there is substantial evidence to suggest that Sweden's position outside the euro does not imply that the country is 'out in the cold' (Naurin and Lindahl, 2010). Or as this author would contend, Sweden is 'fused' into the European Union, with Swedish policy-makers acting as 'unofficial fusionists' (Miles, 2005a: 307-308).

Sweden seems content to have 'twin faces' – in exerting influence in the EU as an active EU member state and playing a good *external* game at the EU level, while remaining outside the euro, and managing the sometimes exacting *internal* national political game given the domestic complexities associated with Swedish views towards European integration. When looking at Sweden's twin faces, it is striking how clearly they look back at you even today. Nevertheless, how they are operationalised in terms of the 'Europe in Sweden' (i.e. how the Swedish political handles questions of European integration) and 'Sweden in Europe' (i.e. Swedish political influence in the EU setting) needs careful analysis. In this regard, the work of Rutger Lindahl, in conjunction with Daniel Naurin, with their emphases on *quiet networking* and *conscious outsidership*, has considerable academic value-added for the political science scholarly community and those interested in Sweden's complex relationship with the European Union even today. Long may this continue; it is living testimony to the academic integrity and lasting contribution of Rutger Lindahl.

## References

- Aylott, N. (1999) *Swedish Social Democracy and European Integration: The People's Home on the Market*, (Ashgate: Aldershot).
- Blomgren, M. and Bergman, T. (red.) *EU och Sverige – ett sammanlänkat statskick*, (Liber: Malmö).
- Bryder, T., Silander, D., and Wallin, C. (red.) *Svensk politik och den Europeiska union*, (Liber: Malmö).
- Ekman, J. (2009) 'Euroskepticism bland partier och medborgare: Tidigare, forskning, förklaringar och förslag på analysmodeller', *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 2: 135-166.
- Holmberg, S. (2010a) 'Nu har en majoritet svenskar mentalt gått med i EU' in Holmberg, S. and Weibull, L. (red.) *Nordisk ljus, SOM-rapport nr. 50*, (SOM-institutet: Göteborg).
- Holmberg, S. (2010b) 'Swedish Opinion on the Swedish Membership in the European Union in the Years 1994-2009', (SOM-institutet: Göteborg and SI-EPS: Stockholm).
- Johansson, K.-M. (2002) *Sverige i EU*, (SNS Förlag: Stockholm).
- Konjunkturrådet (2009) *EMU after tio år. Ska Danmark, Sverige och Storbritannien ansluta sig?* (SNS: Stockholm).
- Langdal, F. and von Sydow, G. (2009) *The 2009 Swedish EU Presidency: The Setting, Priorities and Roles*, Report 2009:7, (SIEPS: Stockholm).
- Laursen, F. (2010) 'The Nordic countries: between skepticism and adaptation' in M. Carbone (ed.) *National Politics and European Integration: From the Constitutional to the Lisbon Treaty*, (Edward Elgar: Cheltenham).
- Lindahl, R. (1996) 'Towards an Ever Closer Relation – Swedish Foreign and Security Policy and European Integration' in R. Lindahl and G. Sjöstedt, (eds.) *New Thinking in International Relations*, (Swedish Institute of International Affairs: Stockholm).
- Lindahl, R. and Naurin, D. (2003) *Gemenskap, utanföskap och inflytande i EUs ministerråd*, CERGU Working Paper Series 03/02 (CERGU: Göteborg).
- Lindahl, R. and Naurin, D. (2005) 'Sweden: The Twin Faces of a Euro-outsider', *Journal of European Integration*, 27(1): 65-87.
- Miles, L. (1997) *Sweden and European Integration*, (Ashgate: Aldershot).
- Miles, L. (2000) (ed.) *Sweden and the EU Evaluated* (Continuum: London).



- Miles, L. (2001) 'Sweden in the European Union: Changing Expectations?', *Journal of European Integration*, 23(4): 303-333.
- Miles, L. (2005a) *Fusing with Europe? Sweden in the European Union*, (Ashgate: Aldershot).
- Miles, L. (2005b) 'Introduction: Euro-outsiders and the Politics of Asymmetry', *Journal of European Integration*, 27(1): 3-23.
- Miles, L. (2006) 'Domestic Influences on Nordic Security and Defence Policy: From the Perspective of Fusion' in A.J. K. Bailes, G. Herolf, and B. Sundelius, (eds.) *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, (Oxford University Press: Oxford and SIPRI: Stockholm).
- Miles, L. (2010a) 'The Swedish Presidency', *Journal of Common Market Studies*, 48: 81-93.
- Miles, L. (2010b) 'Making Mischief with Swedish Models: Reflections on Contemporary Swedish Politics', *Scandinavica: an International Journal of Scandinavian Studies*, 49(1): 65-84.
- Miles, L. (2010c) 'Nordic Europe' in K. Dyson and A. Sepos (eds.) *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*, (Palgrave: Houndmills).
- Naurin, D. and Lindahl, R. (2008) 'East-north-south. Coalition-building in the Council Before and After Enlargement', in D. Naurin and H. Wallace, (eds.) *Unveiling the Council of the EU: Games Governments Play in Brussels*, (Palgrave: Basingstoke).
- Naurin, D. and Lindahl, R. (2010) 'Out in the Cold? Flexible Integration and the Political Status of Euro-Outsiders' *European Union Politics*, 11(4): 485-510
- Oscarsson, H. and Holmberg, S. (2010) *Väljarbeteende i Europaval*, (Göteborgs universitet: Göteborg).
- Persson, T. (1997) 'Explaining European Union Adjustments in Sweden's Central Administration', *Scandinavian Political Studies*, 30(2): 204-228.
- Putnam, R. (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games', *International Organization*, 42: 427-460.



# Verklighetsnära statskunskap

*Sverker Gustavsson*

Tankeinnehållet i ämnet statskunskap som internationell publiceringsindustri betraktad blir med tiden alltmera mångfacetterat och därigenom undflyende. Den integrerande debatten om problem, teori och metod har svårt att hålla jämna steg med hur verksamheten växer och specialiseras. Så mycket mera välkommen blir därför en initierad bedömare, som vågar uttala något bestämt och sammanfattande om utvecklingen av disciplinen som helhet.

En amerikansk kollega, som dristar sig till att vilja göra detta, är Ian Shapiro i sin bok *The flight from reality in the human sciences* 2005. Närmare bestämt syftar han på två skilda verklighetsflykter, som förekommer samtidigt och förstärker varandra ömsesidigt. Den ena gör sig gällande bland ämnets teoretiker. Mer och mer ägnar dessa sin analytiska förmåga åt att kommentera varandra "as if they were themselves the appropriate objects of study". Den andra formen av verklighetsflykt gör sig gällande bland ämnets empiriker. Alltför många även bland dem tenderar att gå till motsvarande ofruktbar ytterlighet. För att kunna få rykte om sig att vara sofistikerade anser sig också dessa forskare behöva bortse från vad som är sakligt intressant. Vad de presterar blir därigenom "banal and method driven" (Shapiro 2005: 179).

Sammantaget har effekten av dessa båda verklighetsflykter blivit en situation, menar Shapiro, där statsvetenskaplig litteratur i växande utsträckning bara intresserar ämnets egna utövare. Detta må räcka för syftet att "bump up citation indexes and bamboozle tenure committees". Trots att produktiviteten, bibliografiskt uppmätt, är växande bidrar det som åstadkoms inte i motsvarande mån till "the advancement of knowledge about what is or ought to be the case in politics" (Shapiro 2005: 179). Alltför mycket av det som sysselsätter dagens statsvetare är verklighetsfrämmande. Ämnets utövare bidrar inte så mycket som de skulle kunna göra till att klargöra och värdera politisk verklighet och politiska alternativ.

Själv är jag minst av allt teoretiskt och metodiskt ointresserad. Ty naturligtvis behöver varje statsvetare kontinuerligt förbättra sin analytiska förmåga. Det är vad Ian Shapiro framhåller gentemot kritiker, som förnumstigt påpekar, att inget går att studera utan teori och metod. Den poäng som han vill göra ligger på ett annat plan. Vad han syftar på är karaktären av de frågor som en statsvetare

bör försöka besvara. Statskunskapen måste vara verklighetsnära. De problem som ämnets utövare ställer får inte degenerera till att bara vara ”artefacts of the theories and methods that are deployed to study it” (Shapiro 2005: 180). Strävan bör vara att ställa frågor som faktiskt ställs – eller som det enligt statsvetarens egen mening finns skäl att ställa – utanför elfenbenstornet. Statskunskapen som ett specialiserat studium av politiska motsättningar blir med andra ord meningslös med mindre än att statsvetare är politiskt intresserade.

Svensk statskunskap av i dag är präglad av den närmare hundra år gamla traditionen från Georg Andrén, Axel Brusewitz, Fredrik Lagerroth och Herbert Tingsten. Dessa professorer var ämnets ledande företrädare under mellankrigstiden. Inom den av dem uppdragna ramen är det inget uppseendeväckande som Ian Shapiro hävdar. Vad han säger påminner om deras under 1900-talet ständigt genljudande önskemål om en mer realistisk bild av det politiska livet än den som ekonomer, filosofer och jurister erbjuder.

Ändå är det givetvis på det sättet att själva intensiteten i vår amerikanska kollegas engagemang stimulerar till kritik. Detta gäller både vad han själv hävdar och vad som uttrycks inom ramen för den svenska traditionen. Politisk *omstriddhet* är det ytterligare kriterium, vars betydelse jag önskar särskilt framhålla.

## Upprorsrörelse

Enligt sin under 1900-talet etablerade självförståelse anser sig svensk statskunskap vara en upprorsrörelse. Som allmän förutsättning gäller den äldre ståndpunkt, som Axel Brusewitz och hans generation vände sig mot. Fram till utgången av första världskriget hade flertalet svenska akademiska bedömare försvarat maktindelningen i 1809 års regeringsform (Pettersson 2003). Kungen hade rätt att utse ”sin” regering. Rösträtten borde fortsatt vara begränsad. Och, sist men inte minst: riksdagens första kammare borde på ett avgörande sätt kunna motväga den mer folkligt sammansatta andra kammaren.

Problemet för den som ville vara normativ på vägnar av 1809 års regeringsform var att statsskicket gradvis hade förändrats utan att regeringsformen hade ändrats. När kungen utsåg regering, hade han med tiden börjat ta hänsyn till hur riksdagen var sammansatt. Hösten 1917 gick det så långt att Gustaf V kapitulerade för den motstående principen. Likafullt ville ingen att parlamentarismen skulle framgå av regeringsformen. Förändringen kom på ett politiskt behagligt sätt att döljas under en allmänt hållen tilltro till laglighet och förutsebarhet. Först femtiofem år senare kom förändringen att framgå av 1974 års regeringsform.

De yngre och – som de själva ansåg – mera realistiskt sinnade statsvetarna kom på det sättet att anse det vara ämnets uppgift att teckna en mer verklighets-trogen bild av statsskicket än den som gick att utläsa av 1809 års regeringsform. Undersökningsuppgiften blev vad som i våra dagar kallas ”law in context” (Sny-

der 1995), eller som man då sade, ”författningens inre utveckling” (Brusewitz 1920).

På det principiella planet medförde strävan till realism en intellektuell svårighet för den som önskade på en gång hylla konstitutionalismen som princip och samtidigt vara positivt inställd till parlamentarismen. Hur kunde den praxis, som faktiskt utvecklades i samspelet mellan kungen och riksdagen vara mera normativt bjudande än ordalydelsen?

Frågan ställdes av de äldre forskare som försvarade den regel i 1809 års regeringsform, enligt vilken konungen hade rätt att utse ”sin” regering. Detta var inte mera märkvärdigt, framhöll dessa forskare, än att den amerikanske presidenten själv utsåg ”sin” regering – utan att behöva fästa något avseende vid majoritetsförhållandena i kongressens representanthus. Den skillnad, som utgjordes av att den amerikanske presidenten valdes medan den svenske monarken ärvde sitt ämbete, bekymrade inte dem som likställde det amerikanska systemet med det svenska samspelet mellan statschef och folkrepresentation enligt 1809 års ordalydelse (Fahlbeck 1904: 150 ff, Fahlbeck 1916: 66 ff).

När de yngre statsvetarna med Axel Brusewitz i spetsen skulle förklara och motivera hur den svenska maktdelningen gradvis hade övergivits och inte längre kunde anses vara bjudande hänvisade de till den tyske statsvetaren Georg Jellineks teori om ”den normativa kraften hos det faktiska” – en grundläggande statsvetenskaplig tanke, som ännu efter hundra år stimulerar till fortsatt analys och debatt (Anter 2004). På det sättet kunde de på en gång vara anhängare av såväl parlamentarism som konstitutionalism.

## Ökad realism i fyra steg

Den som vetenskapshistoriskt fördjupade idén om den normativa kraften hos det faktiska var Georg Andrén genom sin bok *Huvudströmningar i tysk statsvetenskap* 1928. Det var en genomgång av hur den tyska – och därmed i praktiken också den svenska – statskunskapen hade vuxit fram och utvecklats under senare delen av 1800-talet och början av 1900-talet.

Utgångspunkten för Andrén var det omslag, som hade inträffat i samband med Tysklands enande och konsolideringen av det tyska kejsardömet 1871. Då etablerades tanken om att det var mer angeläget att fastställa vilket statsskick som faktiskt rådde än vilken ordning som kunde eller borde råda. Den normativa analysen om vad som var möjligt och önskvärt fick stå tillbaka för ett ingående studium av den positiva, i betydelsen faktiskt gällande och empiriskt konstaterbara, regelmässigheten.

Sedan statskunskapen väl hade slagit in på den positiva linjen gjorde ämnets utövare en viktig upptäckt. Reellt bindande är inte bara en formellt beslutad grundlag utan också praxis och samhälleligt verksamma idéer och intressen. Det

som begränsar och möjliggör politiskt handlande är inte bara konstitutionella bestämmelser om valsätt, regeringssätt och mänskliga rättigheter. Av stor vikt är också hur näringsfriheten, åsiktsfriheten och organisationsfriheten faktiskt utnyttjas. Rättigheter finns inte bara på papper. Givna möjligheter tas i anspråk av medborgare, företag, sammanslutningar och massmedia. Den normativa kraften hos det faktiska framkallar på det sättet en annan maktfördelning än den formellt föreskrivna.

Kravet på mer realism hade enligt Andréns uppfattning medfört en förändring i två skilda avseenden. Uppgiften hade först avgränsats så att den enbart avsåg realiteter. Därefter hade den vidgats med avseende på vilka dessa realiteter kunde anses vara. Innebörden av 1871 års nytänkande kan enkelt sammanfattas som att verklighetsnära studier av vad som gäller *de lege lata* är viktigare än analys av vad som kunde och borde gälla *de lege ferenda*.

Det var första steget i utvecklingen mot ett mera verklighetsnära studium. Det andra steget togs kring sekelskiftet 1900. Innebörden kan uttryckas som att en statsvetare, i motsats till en jurist, borde förstå att ett studium av gällande *grundlag* inte gav en uttömmande bild av rådande *statsskick*. Konstitutionell praxis, politiska idéer, massmedia, näringsliv och intresseorganisation gick inte att utläsa av grundlagen. Likafullt var dessa företeelser viktiga för en verklighetsnära bedömning.

Fram till andra världskriget ansåg de svenska statsvetarna dessa båda grundläggande distinktioner räcka för att uttrycka vad de avsåg med att vara verklighetsnära. Spetsen var riktad mot varje form av politiskt omedveten ekonomisk, filosofisk och juridisk bedömning. Vartill statsskicket användes ansågs ligga utanför uppgiften.

Den skyggglappen gick inte i längden att upprätthålla. Som en följd av den offentliga verksamhetens starkt ökade omfattning inställde sig under loppet av 1900-talet ytterligare ett krav på större realism. Intresset borde inte bara riktas mot statsskicket utan också mot det *politiska innehåll*, som följde av sättet att utnyttja statsskickets möjligheter. Det räckte inte med att vara icke-spekulativt inriktad och att kunna skilja mellan grundlag och statsskick. Det krävdes något därutöver för att uppfylla kravet på realism, började de svenska statsvetarna säga.

Detta tredje krav på realism i betydelsen politiskt innehåll formulerades första gången av Rudolf Kjellén, när denne installerades som skytteansk professor i Uppsala under första världskriget. Låt vara att vi statsvetare också studerar hur reglerna utnyttjas, framhöll han. Men likafullt rör det sig i huvudsak bara om regler för *hur* staten fattar beslut, inte *vilka* beslut som staten fattar och varför. Dagens stat är inte bara en rättsstat utan också en kulturstat (Kjellén 1916: 219-27). Den politiska makten är inte neutral. Möjligheten att fatta bindande beslut används för att göra reell skillnad i kampen mellan idéer och intressen. Det är något som statsvetare måste förstå och vetenskapligt bejaka.

Rudolf Kjelléns klara ställningstagande för Tyskland under första världskriget medförde, att hans synpunkt förbigicks med tystnad under mellankrigstiden. Den som tjugofem år senare tog upp tråden var den unge göteborgsdocenten Carl Arvid Hessler i festskriften till den då mycket etablerade uppsalaprofessorn Axel Brusewitz 1941. Förvisso hade mycket gjorts för att åstadkomma ett mer realistiskt studium av statslivet, argumenterade Hessler uppskattande men ändå kritiskt. Den etablerade statskunskapen ville förvisso tränga bakom statslivets regler och yttre former. Den sökte ”komma till klarhet om de krafter, som fylla de konstitutionella formerna och bära upp den statliga utvecklingen”. Denna vilja att få bättre grepp om de sociala krafterna i statslivet bar enligt Hessler inom sig en ytterligare strävan. ”Krafterna utlösa handlingar från statens sida. Staten minskar eller ökar sin aktivitet. Så uppstår en önskan att vinna kunskap om staten som aktiv och verksam faktor inom samhälls- och kulturlivet” (Hessler 1941: 49).

Från 1970-talet kom denna tredje strävan till ytterligare realism att effektivt understödjas av att studiet av offentlig politik på bred front slog igenom internationellt. Fortfarande var det emellertid outtalat på det sättet, att kravet att vara verklighetsnära tolkades inom en nationell referensram. Vad som följde av den internationella sammanflätningen tilldrog sig föga uppmärksamhet.

För att kunna ge en ytterligare mera verklighetsnära bild av statslivet behövde ett moment av *internationalisering* tillföras som ett fjärde krav. Förvisso hade svenska statsvetare under det kalla kriget arbetat med att klargöra innebörden av den maktstruktur, som rådde på det globala planet. Men det var då ett studium som bedrevs utan anknytning till statskick och politiskt innehåll inom varje land för sig. Huvudsakligen som en följd av det europeiska unionsmedlemskapet har under de senaste tjugo åren tillkommit en växande insikt på den punkten. Det går inte längre att blunda för att den nationella problemlösningsförmågan både inskränks och vidgas genom att länderna underkastar sig internationella förpliktelser.

Detta fjärde krav på realism framställs i våra dagar mot bakgrund av att flertalet statsvetare under 1900-talet, av lätt insedda skäl, kom att fästa särskild vikt vid ländernas nationella självbestämmande. De båda världskrigen, det kalla kriget och avkoloniseringen förklarar varför svensk och internationell statskunskap så länge och så konsekvent skilde mellan – som det hette och fortfarande heter – ”jämförande” och ”internationell” politik. Nationellt avgränsade levande författningar tolkades praktiskt taget utslutande som blandekonomier och välfärdsstater. Hur dessa faktiskt styrdes gick visserligen inte att utläsa av deras grundlagar. Allt berodde på hur rösträtten, näringsfriheten, föreningsfriheten och yttrandefriheten faktiskt utnyttjades. Om detta var statsvetarna väl medvetna, samtidigt som de alltför mycket bortsåg från att både statskicket och politikens innehåll mer och mer bestämdes av europeiska och internationella förpliktelser.

Våra dagars levande författningar ”lever” inte bara horisontellt inom varje land för sig. Att maktutövningen även bestäms av utomnationella förhållanden kan ingen statsvetare som vill vara realistisk längre bortse från. Det europeiska beroendet är numera så omfattande, att den vertikala aspekten inte går att negligera. För att vara fortsatt fruktbar behöver tanken om levande författning med andra ord tillämpas även i höjdled. Som beskrivning av det svenska styrelseskicket räcker det inte längre att karaktärisera det horisontella motsatsförhållandet mellan majoritetsstyret och de frihetsutnyttjande krafterna inom landet. Även spänningen mellan den internationella inbäddningens förpliktelser och anspråken på nationellt självbestämmande behöver uppmärksammas.

Uppifrån begränsas rörelsefriheten av det europeiska beroendet. Nedifrån begränsas unionsmakten av att länderna inte bara är marknader utan också demokratier inriktade på att vidmakthålla och i görligaste mån vidareutveckla sin egen improvisations- och problemlösningsförmåga. Faktiskt rör det sig sålunda om ett dubbelt motsatsförhållande – mellan demokratisk procedur och frihetsutnyttjande inomnationellt och horisontellt framställt *samt* mellan nationellt självbestämmande och internationellt inverkan maktförhållanden i den vertikala dimensionen (Gustavsson 2008: 533-37).

### Vilket är nästa krav?

Den som i dag önskar bilda sig en uppfattning om vart dessa hundra år av ökade krav på realism har fört den svenska statskunskapen kan göra detta utifrån den inspirerande samlingsvolymen *Kontraster och nyanser – svensk statsvetenskap i brytningstid*, som Magnus Jerneck och Björn Badersten publicerade 2010. Boken är så upplagd att den reser en framåtsyftande grundfråga. Vad krävs för att statskunskapen skall kunna fortsätta att vara mer verklighetsnära än den verksamhet som ekonomer, filosofer och jurister bedriver?

Lästa tillsammans ger bidragsgivarna en bild av växande produktivitet och tilltagande specialisering. Det är samma bild som Ian Shapiro tecknar. Däremot förefaller det på svensk botten inte råda lika oförsonliga skolstrider som det gör i Förenta staterna. Även svenska statsvetare är förvisso inbördes olika och miljöerna har skilda karaktärsdrag. Men dessa teoretiska och metodologiska skillnader är inte – i varje fall inte ännu – tillräckligt starka för att omöjliggöra ämnesövergripande diskussion.

En möjlig förklaring till att flykten från den politiska verkligheten inte är fullt lika mycket satt i system bland svenska statsvetare kan vara den som Johan P. Olsen antyder i sin bok *Governing through institution building*. Han hävdar där, att statsvetarna på den här sidan om Atlanten – som en följd av deras länders historiska erfarenheter – har ägnat frågan om politisk verklighetsanknytning mer ingående reflexioner än sina amerikanska kolleger (Olsen 2010: 45-115).



Om det verkligen förhåller sig på det sättet kräver en mer ingående undersökning. Våra lundsiska kolleger är i alla händelser att gratulera till en volym, som hjälper oss att bättre förstå var olika svenska inriktningar och miljöer i dag befinner sig i sin utveckling. Frågan är bara vad Magnus Jerneck och Björn Badersten avser med ”brytningstid”. Menar de med detta uttryck en av dem förutsedd utveckling från gammalt till nytt? Rör det sig om en av dem önskad progression? Eller vill de ”bara” stimulera till diskussion om vad det kan vara fruktbart att mena med att svensk statskunskap är på väg från en historiskt given karaktär till en annan?

Om detta får läsaren inte veta mer än att ”ämnets kärna” för trettio à fyrtio år sedan ”ansågs mer självklar än vad den är i dag” samt att ”kriterierna för god vetenskap under de två senaste årtiondena har blivit fler och generösare” (Jerneck & Badersten 2010: 22). Expansionen och differentieringen antas med andra ord tala för sig själva och stimulera läsaren till egna bedömningar. Vad finns i dag att säga om denna hundra år gamla svenska jakt på en alltmera verklighetsnära statskunskap? Vilket skulle ett ytterligare kriterium på ökad realism kunna vara?

### **Omstriddhet som allmänvetenskapligt kriterium**

Det som enligt min mening skulle behöva tillföras är, som jag redan har antytt, *omstriddhet* som ett femte kriterium – utöver de historiskt givna bedömningsgrunderna positivitet, levande författning, politiskt innehåll och internationalisering. Konsten att undra och hävda något politiskt intressant är – försiktigt uttryckt – inte någon omedelbar praktisk följd av att statskunskapen blir teoretiskt och metodiskt mer sofistikerad. På det akademiska verkstadsgolvet möter också i vårt land, i linje med vad Ian Shapiro hävdar, en tendens att låta intresset för teori och metod ersätta intresset för vad som är sakligt omtvistat. Mot den bakgrunden finns det skäl att begrunda varför statsvetaren inte bör undvika utan tvärtom aktivt söka sig till vad som är kontroversiellt. Närmare bestämt syftar jag på omstriddhet i två olika bemärkelser – den ena allmänt vetenskapsteoretisk och den andra specifikt statsvetenskaplig.

Den allmänna iakttagelsen gäller över hela linjen. Proportionsvis alltför mycken möda ägnas teori och metod jämfört med tankeinnehåll. Konsten att ställa en fråga och hävda en uppfattning är det i praktiken mest eftersatta och mest svårbemästrade momentet i all vetenskaplig verksamhet. Detta är underligt med tanke på att det knappast råder någon tvekan om den principiella självförståelsen oavsett ämnes- och fakultetsindelning. Enligt den akademiska söndagsförkunnelsen är omstriddhet grundtanken i det normsystem för forskning och högre utbildning – låt oss kalla det för en i system satt akademisk liberalism – som tog tydligare institutionell form under 1900-talet (Gustavsson 2010: 430ff). Oavsett om

vi är naturvetare, medicinare, humanister, teologer eller jurister är flertalet akademiker på det principiella planet hjälpligt överens om vad som bör eftersträvas. Den akademiske liberalen anser, att djärva gissningar och systematiskt företagna försök att pröva hållbarheten av sina egna och andras gissningar är det som leder framåt i all slags forskning oavsett specialitet.

Intellektuellt framgångsrik vetenskaplig verksamhet utgår enligt denna syn på saken från myter och uppnår resultat genom att kritisera vanföreställningar. Från den synpunkten är det ingen nackdel, utan tvärtom en fördel, att det finns utmanande påståenden att pröva. Ty det centrala är inte det psykologiska förhållningssättet hos den enskilde forskaren utan sättet att organisatoriskt säkerställa saklig prövning. Påståenden skall ställas under debatt oavsett hur etablerade de är eller varifrån de kommer. Övergripande betydelsefullt är att de som arbetar inom alla discipliner upprätthåller principen om argumentets primat (Björklund 1996: 109-29), inte vilka yttre omständigheter som föranleder den ene eller andra av oss att hävda det ena och det andra. Forskare av typen Axel Hägerström, Ingemar Hedenius, Gunnar Myrdal och Herbert Tingsten är vetenskapsmän av det rätta slaget. Det som gör dem förebildliga är deras förmåga att inte skygga för omstridda påståenden. Avgörande för vår bedömning är deras förhållningssätt, inte vad de hävdar om det ena och det andra. Deras problemställningar och ståndpunkter inbjuder till motsägelse och vidareförande debatt, vilket är poängen med all bra vetenskap oavsett vad den avser.

All forskning inom alla ämnen bör ha ett tankeinnehåll, som innebär att det ställs frågor och hävdas uppfattningar i sak. Det räcker inte med teori och metod. Om detta råder som sagt principiellt inga delade meningar. Konsten är bara att kunna leva upp till detta krav i praktiken.

## **Omstriddhet som substantiellt karaktäristikum**

Tendensen till verklighetsflykt genom att lägga upp sin forskning alltför sakligt intetsägande möter över hela linjen. Här intresserar den aspekt av denna generella beröringsångest inför det kontroversiella, som är av särskilt intresse för den statsvetenskapliga självförståelsen.

För att inse vad statskunskapen har att bidra med skadar det inte att från tid till annan betrakta ämnesutövarnas förehavanden utifrån. Jag tänker särskilt på vad som aktualiseras, när vi samarbetar med ekonomer, filosofer och jurister. Statsvetaren ställer frågor om vad som övertygelsemässigt binder medborgarna till varandra och därigenom möjliggör bindande beslut. På den punkten skiljer sig det specifikt politiska från vad som är ledstjärna för granndisciplinerna. Där ställs problemet annorlunda. Det gäller bara att komma fram till vad som är bäst för alla, säger en ekonom eller filosof med en starkt inbyggd tendens att vilja bortse från den politiska aspekten. Det gäller bara att fästa på papper vad som är

avtalat och tillämpa överenskomna sanktioner, säger på motsvarande sätt en jurist med en likaledes starkt inbyggd tendens att vilja bortse från den politiska sidan av saken.

Att alltid ställa frågor i termer av manifest och latent omstriddhet är statskunskapens bidrag till den samlade vetenskapliga debatten. Poängen är att det inte finns någon i djupare mening "rätt" lösning, vilket ekonomer, filosofer och jurister gärna föreställer sig. Genom förekomsten av statsvetare i den bredare akademiska gemenskapen riktas blickarna mot strider och kompromisser samt hur förekommande motsättningar blir institutionellt omhändertagna. Inriktningen på omstriddhet är det som gör att det vi har att säga har något intresse utanför vår egen krets. Ty det för andra vetenskaper oreflekterat naturliga är att finna den rätta lösningen, inte att undersöka vad som gör konflikter svårlösliga men ändå möjliga att överbrygga och institutionellt inkapsla.

Från andra ämnens synpunkt är statskunskap en specialvetenskap för studiet av politik. Kring innebörden av det specifikt politiska har det alltsedan antiken diskuterats. Den politiska idéhistorien är högintressant men behöver inte här gås igenom. Det jag vill hävda är bara att politisk analys erbjuder en på visst sätt specificerad och annorlunda synpunkt jämfört med den som en ekonom, filosof eller jurist anlägger.

En specifikt politisk infallsvinkel utgår från att en samhällelig gemenskap hela tiden riskerar att falla sönder på grund av underliggande och inbyggda spänningar. Frågan gäller följaktligen karaktären av dessa motsättningar samt vilka mekanismer som är verksamma för att samlevnad skall vara hjälpligt möjlig. En statsvetare tror inte att den slutliga harmonin någonsin kommer att infinna sig. Han eller hon är i stället inriktad på att klargöra hur aktörerna genom auktoritativa beslut, kompromisser och institutioner åstadkommer provisoriskt hållbara lösningar samt – i förekommande fall – varför sådana faller sönder eller inte går att förverkliga.

## Reella motsättningar

Utifrån den generellt formulerade idén om omstriddhet som ett femte kriterium öppnar sig två möjligheter till fokuserad politisk analys.

Det ena är att direkt och oförmedlat beskriva, förklara och ta ställning till reella motsättningar. Mot varandra står, förutsätter statsvetaren i det fallet, starka idéer och intressen, som inte utan vidare går att undanröja eller överbrygga genom beslut, kompromisser och institutioner. Däremot går det att få grepp om dem genom forskning, som utgår från begreppet omstriddhet.

Ett första och nära till hands liggande exempel är den principiellt olösliga konflikten mellan demokratisk och utodemokratisk mandatering (Heller 1926, Bendix 1978). Den inomdemokratiska spänningen mellan samregering, parla-

mentarism och maktdelning (Brusewitz 1923, Lijphart 2007) är ett andra välkänt och huvudsakligt exempel på en grundläggande politiska motsättning, som alltid är aktuell och principiellt olöslig. En tredje ständigt löpande konfrontation fortgår mellan marginell och strukturell socialpolitik (Esping-Andersen 1990). Bör statens omsorg bara avse de fattiga eller bör strävan vara att genom strukturell politik motverka att fattigdom uppkommer?

Samtliga sådana motsättningar är verklighetsnära och därmed centrala för det femte kriteriet. Detta gäller oavsett om det är tendenser i stort eller mer begränsade företeelser, som vi önskar undersöka. Naturligtvis kan listan göras längre. Ytterligare ett exempel, som Johan P. Olsen särskilt framhåller, är avvägningen mellan central auktoritet å ena sidan och självständighet för professioner, myndigheter och domstolar å den andra (Olsen 2010: 149-74). Inte heller här går det att genom normativ analys uppbringa någon ”rätt” lösning. Frågan är grundläggande omstridd och det intressanta är inte vad som skulle kunna vara den slutliga lösningen utan hur den olösliga konflikten i praktiken hanteras. Statsvetenskaplig forskning vinner med andra ord på att vara principiellt inriktad på motsättningar, som är olösliga men verkliga och därför väsentliga.

## Strategiskt språkbruk

En andra huvudsaklig möjlighet är att ta sikte på förekomsten av strategiskt språkbruk, vars uppgift är att överbrygga reella motsättningar.

För den fredliga samlevnadens skull finns det alltid viktiga inslag av falsk enighet kring vad som har beslutats och överenskommits. Genom att studera vacklande terminologi och oklara begrepp går det att visa vilka motsättningar, som grundlagar, traktater, lagar och politiska överenskommelser av skilda slag undanröjer och överbryggar. Genom den sortens indirekt konfliktorienterade studier går det att fastställa vilka reella motsättningar, som döljer sig under den skenbart harmoniska ytan. Också när det gäller ett strategiskt fördöljande av reella motsättningar nöjer jag mig med tre exempel. Samtliga uppvisar en högt driven teknik, när det gäller att skapa skenbar enighet. Det sker genom att låta ett centralt ord betyda skilda saker för olika aktörer.

Ett första exempel är användningen av ordet ”konstitutionalism” som döljande term i svensk politik efter det demokratiska genombrottet. För hundra år sedan var det, som sagt, synnerligen omstritt huruvida 1809 års regeringsform föreskrev att regeringen borde utses enligt kungens egna önskemål, eller om maktförhållandena i riksdagen borde avgöra. Högern ansåg att kungen hade sista ordet enligt principen om maktdelning. Enligt vänstern hade det med tiden vuxit fram en konstitutionell sedvanerätt, enligt vilken raka motsatsen jämfört med ordalydelsen var gällande rätt. Under hela perioden från 1917 till 1974 kunde högern och vänstern samexistera inom ramen för den gamla ordalydelsen. Så sked-

de genom att ingendera sidan ställde på sin spets vilken tolkning som var den rätta. Båda ansåg det vara bra för samhällsfreden, att frågan om vad som ytterst gällde förblev bristfälligt klargjord. Ordet konstitutionalism tolkades på skilda sätt av olika aktörer. Underförstått antogs detta verka politiskt avkylande. Efter 1995 har principen om unionsrättens principiella företräde framför svensk grundlag och svensk lagstiftning på motsvarande sätt förblivit bristfälligt klargjord. De ledande inom alla läger understryker på samma sätt som de tidigare gjorde med hänsyn till kungamakten vikten av att inte ställa frågan om vad som är det rätta konstitutionella svaret på sin spets. Att låta ordet betyda olika saker för skilda aktörer har blivit lösningen också på det vertikala maktodelningsproblem, som uppkommer genom att svensk demokrati numera motvägs av vad unionsrätten föreskriver (Gustavsson 2011).

Ett andra exempel på strategiskt språkbruk är användningen av ordet ”marknad” som döljande formel i strävandena att politiskt ena och kanske rentav demokratisera Europa genom ekonomisk integration. Med detta ord går det att mena inte bara en begränsning av det politiska utrymmet och en norm för den offentliga sektorns problemlösningsförmåga. Det kan också syfta på en territoriell avgränsning och något historiefilosofiskt besvärjande. Ett på detta sätt ”fladdrande” språkbruk har i hög grad präglat den europeiska politiken på denna centrala punkt under de senaste tjugo åren. En skicklig politiker som Jacques Delors lyckades hålla samman bredast möjliga koalition av intressen och politiker, som ville ha mer ”marknad”. Så skedde utan att de gjorde riktigt klart för sig, huruvida ”marknad” var något som de verkligen önskade eller tvärtom något som de önskade motverka. Det gjorde han genom att på ett strategiskt skickligt sätt avstå från att klargöra nyckelordets många olika och motsatta betydelser (Jabko 2006, Schulz-Forberg & Stråth 2010).

Ett tredje exempel är en strategisk manöver, som ingen ännu har närmare undersökt men som jag tror är värd att statsvetenskapligt karaktärisera. Den gäller statens hantering av universiteten som förvaltningsproblem. Jag tänker på den aktuella svenska offentliga politik som sägs gå ut på att skänka mer ”autonomi” åt våra lärosäten. Det som politiskt förenar två motsatta strävanden – att upprätthålla en intern akademisk rättsstatlighet jämsides med att ge större rörelsefrihet och mer makt åt universitetens ledningar – är ordet ”autonomi”. Två grupper med motsatta intressen nöjer sig med att samma ord används inbördes motstridigt. Regeringens och näringslivets önskan om strömlinjeformad linjeorganisation kan tillgodoses. Samtidigt låter sig intensivt frihetstörstande lärare och studenter entusiasmeras av nyckelordets liberalt positiva laddning. Strategisk oklarhet möjliggör på det sättet breda koalitioner och faktiska förändringar (Gustavsson 2010: 426ff).

## Verklighetsnära och distanserad

Strävan bör sammanfattningsvis vara att mera fokuserat rikta uppmärksamheten mot reella motsättningar och strategiska oklarheter. En sådan krävs för att säkerställa, menar jag, att statskunskapen förblir en specialvetenskap för studiet av vad som är politiskt kontroversiellt. Att det inte finns någon principiellt godtagbar lösning är inget argument mot politisk analys. Tvärtom är det just precis hur konflikter *ändå* i praktiken hjälpligt går att hantera, som är det statsvetenskapligt essentiella och därmed intressanta.

Konsten ligger i att kunna vara på en gång verklighetsnära och distanserad i studiet av det omstridda. Bara därigenom kan statskunskapen fortsätta att göra det slags kulturella insats, som både Ian Shapiro och våra svenska föregångare menar vara uppgiften. Poängen är att detta måste åstadkommas i takt med att ämnets utövare blir alltmer teoretiskt och metodiskt avancerade. Ty även i framtiden behöver statskunskapen kunna ge en mer verklighetsnära bild av det politiska livet än den som ekonomer, filosofer och jurister erbjuder. Att det inte längre kommer att återstå några motsättningar är föga troligt.

## Referenser

- Andrén, Georg, 1928. *Huvudströmningar i tysk statsvetenskap*. Lund: Gleerup (= Skrifter utgivna av Fahlbeckska stiftelsen, 10).
- Anter, Andreas, Hrsg., 2004. *Die normative Kraft des Faktischen – das Staatsverständnis Georg Jellineks*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Bendix, Reinhard, 1978. *Kings or people – power and the mandate to rule*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Björklund, Stefan, 1996. *En författning för disputationen*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis (= Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 124).
- Brusewitz, Axel, 1920. ”Författningens inre utveckling”, *Forum*, 7, 1920, 289-305.
- \_\_\_\_\_ 1923. ”Maktfördelning och demokrati i den konstitutionella utvecklingen”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 26, 293-310.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity.
- Fahlbeck, Pontus, 1904. *Sveriges författning och den moderna parlamentarismen*. Lund: Gleerup.
- \_\_\_\_\_ 1916. *Engelsk parlamentarism contra svensk*. Lund: Gleerup.
- Gustavsson, Sverker, 2008. ”Idékritik och levande författning”, s. 524-38 i *Statsvetare ifrågasätter*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis (= Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 170).
- \_\_\_\_\_ 2010. ”Akademisk liberalism”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 112(4): 423-33.
- \_\_\_\_\_ 2011. ”Unionsmedlemskapet som grundlagsproblem”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 113(3). Kommande.
- Heller, Hermann, 1926. *Die politischen Ideenkreise der Gegenwart*. Breslau: Hirt.
- Hessler, Carl Arvid, 1941. ”Debatt kring en lönestat”, s. 49-60 i *Festskrift till professor skytteanus Axel Brusewitz*. Uppsala: Almqvist & Wiksell (= Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 12).
- Jabko, Nicolas. 2006. *Playing the market – a political strategy for uniting Europe 1985-2005*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Jerneck, Magnus & Björn Badersten, red., 2010. *Kontraster och nyanser – svensk statsvetenskap i brytningstid*. Lund: Statsvetenskaplig tidskrift.

- Kjellén, Rudolf, 1916. "Statskunskapens objekt", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 19, 215-43.
- Lijphart, Arend, 2007. *Thinking about democracy*. London: Taylor and Francis.
- Olsen, Johan P., 2010. *Governing through institution building*. Oxford University Press.
- Pettersson, Oskar, 2003. *Politisk vetenskap och vetenskaplig politik – studier i svensk statsvetenskap kring 1900*. Uppsala: Institutionen för idé- och lärdomshistoria.
- Schulz-Forberg, Hagen & Bo Stråth, 2010. *The political history of European integration – the hypocrisy of democracy-through-market*. London: Routledge.
- Shapiro, Ian, 2005. *The flight from reality in the human sciences*. Princeton University Press.
- Snyder, Francis, 1995. "Editorial", *European Law Journal*, 1, 1-4.



# Från givare till medspelare: Stiftelser som forskningsfinansiärer

*Göran Blomqvist*

Rutger Lindahl var ledamot av styrelsen för Riksbankens Jubileumsfond (RJ) då vi möttes i början av 2006. Jag var en av dem som sökte arbetet som verkställande direktör för RJ. I en av många anställningsintervjuer deltog Rutger. Vi kände inte varandra, men hans namn var välkänt för mig. Rutger hade ju längre tillbaka varit Utrikespolitiska institutets (UI) direktör. Som sådan hade han vunnit respekt, ja kanske rent av beundran, för att bland annat ha lyckats hålla UI:s välkänt stridiga viljor samman och dess ekonomi i god ordning.

Intervjupanelen från RJ var en blandad och brokig skara. Frågorna till mig tog upp en rad olika aspekter på RJ:s verksamhet, vad jag ansåg, mina erfarenheter, styrkor och svagheter. Självtog jag tillfället att skaffa en bättre bild av vilka förväntningar som fanns på en ny VD.

Anställningsintervjuer är intressanta situationer och kan ge upplysningar både om den som söker arbetet och om dem som deltar i beslutsfattandet. En fråga kan lätt utvecklas till en liten berättelse som avslöjar åtskilligt om den spörjande själv. Så inte med Rutger! Jag minns att han hade ett – ganska stort – antal punkter som han genom intervjuerna ville informera sig om. Frågorna kom utan krusiduller, rakt på. Han hade försökt sätta sig in i vad VD-rollen kräver och ville försäkra sig om att den som satt i svarandestolen hade reflekterat över detta.

Även senare, sedan jag anställdes som VD på RJ, har jag imponerats av Rutgers väl förberedda och effektiva intervjustil. Så fungerade han under de projektbesök och hearingar som RJ:s beredningsgrupper regelbundet genomför. Ibland är syftet att skilja agnarna från vetet. Välformulerade frågor avslöjar svagheter och lyfter fram starka sidor. Svagheter i utsagorna från de tvärsäkra avslöjas, medan de försagda kan få det bistånd de behöver för att själva upptäcka nya möjligheter. Rutgers sätt att ställa frågorna visar sig ofta vara en tillgång. Han släpper inte taget och är bra på att formulera de uppföljningsfrågor som är nödvändiga om man ska komma från skalet till kärnan. Egentligen genomför han en omsorgsfull tentamen, kollar några relevanta faktakunskaper, men försäkras sig

framförallt om att tentanden har förstått sammanhangen och kan argumentera för sina slutsatser.

## **Det internationella samarbetet ökar och förändrar karaktär**

Under de senaste decennierna har RJ blivit allt mera engagerad i internationellt forskningssamarbete. Det är en betydelsefull förändring, en av de viktigaste i RJ:s historia. Det har varit en förmån att kunna förlita sig på stödet från främst ett antal svenska samhällsvetare som är inriktade på europeisk och internationell politik, varav Rutger är en.

Den första inspirationen till att öka det europeiska stiftelsesamarbetet inom forskningen gav Berlinmurens fall. Ett viktigt steg var inrättandet av tre institut för avancerade studier i Öst- och Centraleuropa - i Budapest, Bukarest och Sofia - liksom tillkomsten av Central European University i Budapest med finansmannen och filantropen George Soros som uppbackare. Tio år senare, i inledningen till ett nytt millennium, kunde ESOF, EuroScience Open Forum, förverkligas tack vare medverkan från flera stiftelser. Initiativet kom från Euroscience, en sammanslutning av forskare och forskningsadministratörer. Eurosciences inspiration var amerikanska AAAS (American Association for the Advancement of Science), en välkänd mötesplats för vetenskap och allmänhet. AAAS anses stärka den amerikanska forskningens profil internationellt och dess anseende utanför den vetenskapliga världen. En motsvarighet efterlystes i Europa. Men de offentliga finansierarna hade inte klarat av att lösa finansieringen eftersom idén inte redan hade visat sin bärkraft. Tack vare några stiftelsers tro på idén och på betydelsen av det så kallade europeiska projektet kunde det första ESOF genomföras i Stockholm sommaren 2004.

Det finns skäl att stanna upp inför bakgrunden till RJ:s tilltagande internationella engagemang. Anders Mellbourn redogör i RJ:s *Årsberättelse 2006* för det då nyligen avslutade arbetet i RJ:s områdesgrupp ”Kultur, säkerhet och hållbar samhällsutveckling”. Gruppen inrättades genom ett styrelsebeslut i maj 2000 och den kom att både samla en del äldre insatser och ta en rad nya initiativ. Redan tidigare, kring 1990-talets mitt, hade RJ engagerat sig i den jämförande internationella forskningen om människors värderingar, ’World Values Survey’, som då hade och fortfarande har den karismatiske statsvetaren Ronald Inglehart i Ann Arbor, University of Michigan som anförare.

RJ inrättar områdesgrupper för att kartlägga forskningsbehov och initiera forskning inom tidigare försummade områden. Mellbourn påminner oss i sin artikel om att kriget i det forna Jugoslavien för Europa innebar ”ett fruktansvärt bakslag och uppvaknande.” Den nya säkerhetspolitiska diskussionen uppmärksammade till exempel nödvändigheten av normer för humanitär intervention av

världssamfundet. Den traditionella statsuveräniteten måste kunna ifrågasättas när folkfördrivning och folkmord hotade.

Den 11 september 2001 och händelserna vid World Trade Center i New York påverkade världspolitiken genom att tillföra säkerhetshoten nya inslag. Samma datum två år senare är i svensk historia ödesmättat. Utrikesminister Anna Lindh avled efter att ha knivhuggits i ett attentat. Hon hade som utrikesminister visat starkt engagemang för att ge Sverige en aktiv roll i EU-samarbetet om utrikes- och säkerhetspolitik. Dessutom betonade hon behovet av konfliktförebyggande insatser och krishanteringsförmåga.

Anders Mellbourn beskriver i den ovan nämnda artikeln hur Anna Lindhs engagemang inspirerade RJ och områdesgruppen att inrikta sitt arbete mot konfliktförebyggande och europeisk utrikes- och säkerhetspolitik och att göra detta i samarbete med kollegerna i den europeiska stiftelsevärlden. Åren 2003-2004 drog RJ, tyska VolkswagenStiftung och italienska Compagnia di San Paolo slutsatsen att de stod inför en viktig utmaning och en möjlighet att bryta ny mark. Vi började samfinansiera ett forskningsprojekt om europeisk utrikes- och säkerhetspolitik. "European Foreign and Security Policy Studies" (EFSPS) var det första gemensamma europeiska utbildnings- och forskningsprogrammet för unga forskare och praktiker som ville överskrida nationella gränser. Det övergripande syftet var att - i Anna Lindhs anda - främja framväxten av en ny europeisk forskargeneration med förankring i fler länder än sitt hemland.

Deltagarna skulle få möjlighet att skaffa sig unika erfarenheter och utveckla nya synsätt, som på sikt till och med skulle kunna påverka Europas gemensamma handlande. Programmet utlystes över hela Europa första gången hösten 2004 och därefter en gång per år i fyra år. Målsättningen var att unga forskare verksamma i hela Europa, inte enbart från de tre medverkande länderna, skulle få möjlighet att med lön eller stipendium (förutsättningarna skilde sig åt mellan staterna) i upp till två år vistas i en forskningsmiljö i ett annat europeiskt land. Sista utlysningen skedde 2008 och totalt finansierades 94 yngre forskare i programmet till en total kostnad om ca 75 miljoner kronor. 2009 genomförde Rutger Lindahl och hans kolleger vid Göteborgs universitet en framgångsrik konferens med deltagarna. Bland andra gjorde förre utrikesministern, världsmedborgaren och göteborgaren Jan Eliasson ett bejublat framträdande. Programmet avslutades formellt vid en konferens i Turin i september 2010. Under de närmaste åren kommer deltagarnas karriärer att följas upp i syfte att undersöka programmets långsiktiga effekter. Analysen inriktas också på effekterna för den vetenskapliga publiceringen och i form av nätverkande och samarbeten.

Samverkan mellan stiftelser var 2004, då första utlysningen inom EFSPS gjordes, inget naturligt, och är det alltfört inte. Utlysningarna utformades dessutom uttryckligen för att främja excellens i meningen att de allra bästa ansökningarna skulle finansieras. Det fanns inga garantier för en "juste retour" till sökande från de tre medverkande länderna, utan grundidén var att öppna för sökande från

hela Europa. Må bästa kvinna och man vinna var mottot! Ett stort antal sökande kom exempelvis från Storbritannien, och kandidaterna från forna Östeuropa visade sig vara både målmedvetna, kreativa och begåvade. Jag och mina båda VD-kolleger delade de slutliga intervjuerna med aspiranterna mellan oss. Detta var en intressant erfarenhet som slutade med att vi inte orkade tänka på nationalitet utan blev övertygade om att koncentrera oss på forskningsprojektens kvalitet. Det var också tankeväckande att höra vart kandidaterna sökte sig, vilka miljöer dessa unga experter utkorade när de kunde välja fritt. Valen gav ett slags mått på vilka universitetsinstitutioner, institut, tankesmedjor och andra miljöer som är de mest attraktiva. Glädjande nog har några av "the young faces" (så kallade vi den utvalda gruppen!) sökt sig till svenska miljöer, men jag önskar att jag hade sett fler av dem här.

Min företrädare som RJ:s VD, Dan Brändström, har i olika sammanhang utvecklat tanken att gränsöverskridande forskningsorientering kommer att verka kvalitetsutvecklande. Jag tror han har alldeles rätt i detta. Framförallt den humanistiska forskningen behöver en starkare internationell anknytning. En sådan utveckling kommer även att underlätta framväxten av både relevanta kvalitetskriterier och en ny publiceringsstruktur, bättre anpassade för humaniora och samhällsvetenskap än de naturvetenskapliga ideal som för närvarande är förebilden.

## Europa och de globala utmaningarna

Det är inget tvivel om att initiativ som EFSPS och ESOF inspirerade vid tillkomsten av det europeiska forskningsrådet ERC (European Research Council) 2006. Europa, som ännu 1975 dominerade bland Nobelpristagarna, hade sedan dess förlorat sin position. Även beträffande andra prestigefulla priser hade USA tagit ledningen. Europa hade inte lyckats eller ens velat frigöra tillräckliga resurser, samtidigt som USA, Japan och Kina ständigt skruvade upp sina ambitioner. Vad värre var: Europa saknade så gott som varje form för välfungerande transnationell finansiering av grundforskning och strategisk forskning.

Världen hade förändrats. Att vara ledande inom forskning och innovation betraktades som en förutsättning för "long-term welfare and prosperity", men samtidigt kunde man konstatera att Europa präglades av "under-investment in research". Än idag, i början av nådens år 2011, förefaller det dock osäkert om ERC, ramprogram och medlemsländernas nationella forskningsbudgetar kan skapa sådana förutsättningar som kommer att göra det möjligt för Europa att konkurrera med andra jämförbara kunskapsbaserade ekonomier. Om detta ska bli möjligt krävs även bättre villkor för det privata givandet, en utveckling som gynnar donationskulturen i Europa, och en sådan lyser med sin frånvaro i bland annat vårt eget land.

RJ:s fleråriga, nära samarbete med VolkswagenStiftung och Compagnia di San Paolo inom försvars-, utrikes- och säkerhetspolitiken innebar att de tre finansiärerna kunde genomföra en insats på europeisk nivå som de var för sig inte hade varit mäktiga. Därför har stiftelse triumviratet beslutat att vidareutveckla sitt forskningssamarbete.

Det nya forskningsprogrammet är ”Europe and Global Challenges”. I motsats till satsningen på europeisk försvars- och säkerhetspolitik, som hade fokus på Europa och EU, vidgar vi nu perspektivet till den globala nivån. ”Europe and Global Challenges” riktar sig såväl till postdoktorala som till seniora forskare. Programmet uppmanar dessutom europeiska forskare att inbjuda sina kolleger i andra delar av världen till genuint samarbete kring vår tids och vår världsdels stora utmaningar. Förhoppningen är att denna satsning ska fördjupa internationaliseringen av svensk och europeisk samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning och ge upphov till ny, väsentlig kunskap.

Den första utlysningen avsåg mindre planeringsanslag så att grupperna skulle få möjlighet att utveckla sina idéer till färdiga projekt och bli bekanta med varandra. Inte mindre än 138 ansökningar inkom, långt fler än vi kunnat ana. Nio av dessa beviljades pengar. I slutet av april 2010 inkom 79 fullständiga ansökningar, även det långt fler än vad vi vågat hoppas och - i sanningens namn - planerat för! Av dessa kortlistades 15 för hearingar som genomfördes på VolkswagenStiftung i Hannover. Den expertpanel som sammansatts, med svensk representation i form av Rutger Lindahl och Thommy Svensson, enades vid ett tvådagarsmöte i november 2010 om att prioritera sex programförslag. Av dessa ska RJ finansiera två, varav ett är placerat vid Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (Circle) vid Lunds universitet. Temat är ”The challenge of globalization: Technology driven foreign direct investment (TFDI) and its implications for the negotiation of International (bi- and multilateral) Investment Agreements”. Ledare för ett forskarkonsortium med deltagare från Kina, Indien, Brasilien, Tyskland, Italien och Sverige är Cristina Chaminade, med egna rötter i Spanien och doktorsexamen i nationalekonomi från Madrid. De fem övriga forskningsprogram som vann gehör arbetar med klimatförhandlingar, den globala finansmarknaden efter finanskrisen, energipolitik, arbetskraftsinvandring och framtiden för Europas transatlantiska förbindelser.

Eftersom genomslaget för ”Europe and Global Challenges” vida överskred förväntningarna, har de tre stiftelserna beslutat att genomföra en andra omgång. Det finns anledning att räkna med att en andra utlysning kan attrahera fler framstående forskargrupper som lanserar nya intressanta forskningsuppgifter. RJ:s styrelse har avsatt ytterligare 20 miljoner kronor till ändamålet. Den andra utlysningen beräknas ske under 2012. Förhoppningsvis får vi då ännu fler ansökningar med utomeuropeiska forskare. Det är önskvärt att ännu fler än i första omgången befinner sig mitt i karriären och att antalet kvinnliga sökande ökar!! Ge-

nerellt behövs fler som kan betrakta Europa och de utmaningar vår världsdelen står inför med nya ögon och från andra perspektiv än de som hittills har dominerat. Detta är ett stort och svårt uppdrag för stiftelserna, men vi hoppas och tror att vi ska kunna visa att det går, och att vi därmed ska inspirera andra finansiärer att försöka utveckla det internationella forskningssamarbetet i nya riktningar.

## **Nya samarbeten: behov, möjligheter och utmaningar**

Rutger Lindahl har som ledamot av RJ:s styrelse, beredningsgrupper och expertpaneler medverkat till att göra det möjligt för RJ att bli en internationellt verksam och respekterad aktör i forskningspolitik och forskningsfinansiering. Globaliseringen ställer ökade krav på forskningspolitiken. Sverige och övriga Europa måste bli bättre på att möta de förändrade förutsättningar som följer av ett globalt förgrenat kunskapssamhälle. Allt fler röster höjs för att utveckla det internationella vetenskapliga samarbetet, så att det även omfattar utvecklingsländerna. VolkswagenStiftungs generalsekreterare Wilhelm Krull talar om att skapa förutsättningar för symmetriska partnerskap mellan forskare i Europa och andra delar av världen. Stiftelserna har möjlighet att ta ledningen i denna process till exempel genom att finansiera forskare i Afrika och afrikanska universitetsinstitutioner. På så sätt blir det möjligt att formulera en gemensam forskningsagenda, att utveckla forskningskapaciteten och att lösa gemensamma problem.

Internationaliseringen medför att skälen för samarbete mellan forskare i Sverige och andra länder stärks. Behovet av samverkan mellan forskningsfinansiärerna ökar och motiven till att utveckla transnationella forskningsstrategier stärks. Genom tillkomsten av det europeiska forskningsrådet, ERC, har nya former av forskningsstöd tillkommit. Växande anslag kanaliseras genom ERC, och utfallet återverkar även på de nationella aktörerna. ERC:s verksamhet markerar också den tilltagande betydelsen av transnationellt forskningssamarbete. EU och Sveriges regering pekade redan 2009 på vikten av forskning om de så kallade stora utmaningarna, som säkerhetspolitik, klimat, demografiska förändringar, energi och naturresurser. Därmed blir det allt viktigare att kunna finansiera samarbeten mellan forskare från flera stater, eller rent av världsdelar. Det är till exempel svårt att tro att Europas forskare på egen hand ska kunna urskilja alla "grand challenges" som vår världsdelen står inför. Istället behövs helhetsperspektiv på komplexa problem och partnerskap mellan olika aktörer.

Europeisk och global samverkan som ett inslag i forskningens internationalisering kan ha olika utformning och skilda syften. Vi står bara i början av utvecklingen. Finansieringsmodellerna varierar, från en enda finansiär, via potter med flera bidragsgivare till utpräglade samarbeten ifråga om val av tema och ekonomi. Det mest näraliggande syftet är att studera globaliseringens effekter på Sverige eller Europa, eller att åstadkomma komparativt samarbete kring väsent-

liga forsknings- eller policyfrågor. Kapacitetsbyggande och forskarrörlighet är andra avsikter som ökar i signifikans. Men de tre stiftelserna har som nämnts ovan velat nå längre genom att möjliggöra forskning om de stora utmaningarna under medverkan av de främsta experterna på olika områden. Det är fråga om grundforskning där forskarna fritt formulerar frågorna och fritt avgör valen av metod och teori. Kraven på kvalitet och excellens är högt ställda. De vetenskapliga partnerskapen måste enligt stiftelserna därför kunna omfatta deltagare från Europa och USA, eller forskare från ”north and south”, eller för den delen också ”south-south” partnerskap. ”Europe and Global Challenges” är en av de allra första ansatserna som är öppen för, och öppnar för, verkligt globala samarbeten och nätverk.

Som stiftelse verkar RJ aktivt inom ett vidsträckt fält. Detta ställer krav på bred kompetens hos de forskare som ingår i styrelse och beredningsgrupper, liksom hos ledamöterna med ekonomisk och politisk sakkunskap. Personsammansättningen innebär dock att RJ kan sägas fungera som allsidigt kontaktorgan mellan olika forskningsområden, liksom mellan forskningen och andra centrala samhällsintressen. Under en följd av år hade RJ förmånen att få tillgång till Rutgers vetenskapliga omdöme och internationella utblick. Det var en period då RJ tog steg i riktning mot att bli medspelare och partner i forskningssamarbeten vid sidan av den traditionella rollen som givare och finansiär. Rutger och hans kolleger säkerställde att denna förändring kunde ske på ett akademiskt trovärdigt sätt.





# Nätverksbyggande för europeiskt studerandeutbyte

*Ulla Magnusson*

*Rutger Lindahl har, förutom i sin roll som ledande kraft bakom 'Centrum för Europaforskning' vid Göteborgs universitet, också varit en aktiv initiativtagare när det gäller att öka det internationella studerandeutbytet på grundutbildningsnivå. Denna artikel, som beskriver hur det statsvetenskapliga utbytesnätverket har utvecklats över tiden, ger också en bild av hur det som vi i dag uppfattar som en självklar möjlighet för studenter att röra sig mellan europeiska universitet, för bara två decennier sedan nästan helt och hållet var beroende av enskilda eldsjälares engagemang och ihärdighet.*

Den som gör en resa har något att berätta, heter det. Under nästan tjugo år har jag haft förmånen att tillsammans med Rutger besöka flera universitet i Europa för att sluta överenskommelser som inneburit att vi kunnat ge våra studenter möjlighet att läsa en eller två terminer utanför Sveriges gränser.

Statsvetenskapliga institutionens medverkan i utbytesprogrammet Erasmus startade 1992. Vi hade då sedan en tid tillbaka haft en del förfrågningar om studier utomlands. Vi kunde bara hänvisa dem till att läsa som s. k. 'free mover' (studenten fick själv ta alla kontakter och stå för alla förberedelser) och lämna en förteckning över alla universitet som erbjöd den möjligheten. Denna grupp hade dessutom minskat med tiden. Särskilt de brittiska universitetet annonserade ganska snart att de inte tog emot 'free movers' över huvud taget. Institutionens erfarenheter av utbytesprogram inskränkte sig vid denna tid till medlemskap i ett Nordplus-nätverk av statsvetenskapliga institutioner och med universitetet i Århus som huvudkoordinator, dvs. den institution som påtog sig allt ansvar med ansökan om och fördelning av medel till nominerade studenter.

## Konstanz-nätverket och den första kontaktresan

För att orientera oss om det fanns något liknande för statsvetenskap vid andra europeiska universitet utanför Norden beslöt Rutger, som då var institutionens prefekt, att vi skulle försöka bli medlem i ett Erasmus-nätverk. Detta ledde till att vi fick kontakt med programmet, ”European and International studies” som leddes av Universität Konstanz i Tyskland, och vi fick redan fr.o.m. läsåret 1991/92 möjlighet att skicka studenter till sju av de 18 ingående universiteten, ”inte era favoriter kanske, men detta ar vad som erbjuds för tillfället”, förklarade programmets koordinator. Genom stöd från Göteborgs universitet hade vi genomfört en första kontaktresa 1991 till institutioner i stats/samhällsvetenskap vid Christian-Albrechtsuniversitetet i Kiel, samt till Amsterdam och Nijmegen, där det redan fanns etablerade kontakter. Året där på besökte vi, också genom Rutgers försorg, ytterligare universitet i Belgien (Bryssel, Liege och Antwerpen). Samtliga dessa, utom Amsterdam och Nijmegen, ingick i nätverket och vi beslöt att tacka ja till att bli medlem. Så småningom slöt vi därutöver ett bilateralt avtal med Amsterdams universitet.

Erasmusprogrammen, som då var organiserade i ett ”Inter-university Cooperation Programme” (ICP) innebar att medlemmarna kom överens om några gemensamma principer för utbytesverksamheten. För vår del fastställdes följande grundregler:

- Fullt akademiskt erkännande av utbytesstudierna från hemmauniversitetets sida;
- Tillräckliga språkkunskaper för att följa undervisningen på utbytesuniversitetet;
- Studenterna borde vara på sitt tredje studieår vid utbytesstudiernas start och perioden skulle helst omfatta ett helt läsår för att hinna utveckla goda kunskaper i språket.

Mottagande universitet samt koordinatorn på berörd institution hade också ett ansvar för att inresande studenter integrerades, både socialt och akademiskt.

Av de 24 universitet som detta ar ingick i nätverket har vi fortfarande, 20 ar senare, utbyte med 10 st. En förklaring till att detta samarbete blivit så lyckat ar även att när ICP upphörde som organisationsmodell 1997 och ersattes med bilaterala avtal, fortsatte nätverket att ha en sammankomst i slutet av maj/början av juni varje år. Dessa möten har under åren omfattat minst 40 olika universitet, även om inte alla deltagit i alla årliga sammankomster. Den viktigaste uppgiften för natverksmotena före de bilaterala Erasmusavtalens tillkomst var att komma överens om hur platserna för in- och utresande studenter skulle fördelas mellan

de olika orterna. Strömmarna mellan de olika universitet som ingick i nätverket behövde inte vara lika stora, så länge som det totala antalet in- och utresande var i någorlunda balans, något som var en fördel för de brittiska universitetens möjlighet att delta. Men det universitet som stod som arrangör enligt ett roterande schema skulle också presentera sitt hemmauniversitet, inkl. organisation, kursutbud, bibliotek/data, bostäder, kulturaktiviteter, rekreation mm. Dessutom gavs rika tillfällen att lära känna de andra koordinatörerna och direkt med berörda kunna dryfta frågor och problem kring utbytet.

Det sista nätverksmötet innan Erasmusprogrammet gick in i en ny fas förlades till Göteborg, i juni 1997. För att hålla nere kostnaderna var önskemålen från Konstanz att om möjligt hyra en större, gärna lite äldre, väl ”inbodd” fastighet vid kusten, och som kunde husera ca 20 nattgäster inkl självhushåll. Vi lyckades med konststycket att hyra Bornöstationen i Gullmarn i Bohuslän, och bl.a. tack vare Rutgers insats som eminent bussguide och potatisskalare, blev det en succé. Vi hade dessutom tur med vädret.

## Kurser på engelska

Våra första inresande studenter, sju till antalet, kom hösten 1992. Vi hade då ännu inte utvecklat någon kurs på engelska, utan kunde endast erbjuda studenterna en ”tutor”, dvs. att med någon av institutionens lärare diskutera och tentera litteratur inom något politikområde av intresse. Ofta gjordes jämförelser mellan det politiska systemet i Sverige och studentens hemland. Det var dock mycket angeläget att få till stånd en regelrätt kurs på engelska, varför vi sökte och fick medel för ett sådant arbete från ”Delegationen för internationalisering” på universitetsnivå.

Kursen ”*Politics, Swedish Style*”, 10 poäng, gavs första gången våren 1994 för åtta Erasmusstudenter och åtta svenska studenter. Denna balans mellan svenska och utländska studerande var viktig och positiv för utbytesstudenternas integrering. Tyvärr blev det under de följande åren allt färre svenska studenter som sökte till kursen. Då antalet inresande studenter fortfarande var blygsamt, annonserade vi en omarbetad kurs, ”*Swedish Politics in a Comparative Perspective*” för att bredda rekryteringen, men också som ett resultat av att vi, efter förhandlingar med den humanistiska fakulteten, beslutat att låta halva kursen vara en valbar delkurs inom ramen för en större 20-poängskurs ”*Scandinavian Cultural and Social studies*”. Rent pedagogiskt var dock dessa förändringar mindre lyckade. Det blev för stor spridning när det gällde kunskaperna i politik. Vissa, särskilt våra egna utbytesstudenter, var överkvalificerade, medan andra hade för dåliga kunskaper för att ha något utbyte av kursen. Problemet med att kunna erbjuda rätt kurser i tillräckligt antal kvarstod.

År 1998 påbörjade vi ett samarbete med sociologiska institutionen. Vi hade tidigt förstått att statsvetenskap inte ensam skulle kunna erbjuda kurser på engelska för att tillgodose behovet för de studenter som stannade ett helt år. Påföljande år utökades antalet deltagande institutioner till att också omfatta Förvaltningshögskolan, Journalistik och masskommunikation, Socialt arbete och Psykologi. Höstterminen 1999 kunde fakulteten erbjuda ett kurspaket på åtta kurser på engelska, vilket gjorde det möjligt för inkommande studenter att läsa här ett helt år, och att vi tidsmässigt också någorlunda lyckades utjämna kursutbudet mellan höst- och vårtermin. I den mån våra egna kurser inte räckte till kunde vi alltid förlita oss på att studenter som var intresserade av ekonomi/juridik kunde få läsa åtminstone en sådan kurs på Handelshögskolan, med vilken vi alltid haft ett gott samarbete.

Innehållsmässigt fanns dock inget samlat grepp över kurserna, men vissa perspektiv, t ex den svenska välfärdsmodellen, berördes ändå i flera av dem. För att öka intresset för kurserna och dessutom ge deltagarna möjlighet till viss fördjupning, utvecklades ett sammanhållande tema för kurserna, ”*Den svenska modellen*”, men med en aktuell händelse som skulle anknyta till termen ”förändring” i resp. kurs. Från läsåret 2004/05 hade därmed utbytesstudenterna möjlighet till ett i stora delar integrerat kursutbud med vissa nytillkomna kurser, samt äldre kurser som delvis omarbetats efter de nya riktlinjerna. Dessutom kunde statsvetenskapliga institutionen fr.o.m. 2005 erbjuda ett urval valfria kursmoduler på engelska på avancerad nivå för studenter som förlagt sin utbytestermin till det tredje, eller i vissa fall, fjärde studieåret. Här kom regelrätt samläsning med de svenska studenterna till stånd, något som utbytesstudenterna under åren efterlyst i olika utvärderingar.

Också på det nya utbildningsprogrammet i europastudier, ”*Europaprogrammet*”, som startade 1999, och som institutionen haft huvudansvar för sedan dess, organiserades under ett par år en kursmodul som lästes gemensamt av de svenska studenterna och utbytesstudenterna inom ramen för respektive kurs för de två grupperna.

Sedan våren 2010 har ett fortsatt utvecklingsarbete ägt rum inom ramen för ”*Den svenska modellen*”. Kursutbudet har idag förstärkts med ca 10 st på masternivån enligt det nya Bologna-systemet. På grundnivån finns ca 20 kurser. Det finns dock fortfarande ett behov av att också kunna erbjuda mer fördjupande kurser på grundutbildningsnivån än vad som nu är fallet.

## **Bilaterala Erasmusavtal**

Omläggningen av Erasmusavtalen till bilaterala avtal, samt tillkomsten av Europaprogrammet, innebar att arbetet med att utveckla utbytesverksamheten tog sig delvis nya former. Ett viktigt argument för att satsa på bilaterala avtal var att öka

kraven på att resp. universitet tog ett ansvar för studenterna, inte minst att hemmauniversitetet skulle erkänna de kurser studenterna läst och examinerats på under sina utbytesstudier. Detta underlättades av att allt fler universitet började använda ECTS-skalan för poängberäkning av kurserna, dvs. den modell som slutligen infördes generellt i samband med Bolognastudieordningen 2007.

Inom Europaprogrammet var ett av målen att så många som möjligt av programstudenternas slutexamen skulle innefatta en termins studier vid ett annat europeiskt universitet. Vi ansåg det vara mycket viktigt att kunna erbjuda Europa-studenterna möjlighet att välja mellan några större, välrenommerade universitet inom olika språkområden (engelska, tyska, franska, spanska/italienska) som erbjuder kurser inom dels resp. profilämne, dels området "European Studies". Programmet har inte utrymme för språkstudier, men för studenterna är det naturligtvis väsentligt att också förkovra sig i ett språk, vilket blir en naturlig konsekvens av att tillbringa en termin utomlands som Erasmusstudent. Det var därför nödvändigt att arbeta upp kontakter med några nya universitet, till vilka då i första hand studenterna på Europaprogrammet skulle få företräde. För att fortsätta utvecklingen, såväl kvantitativt som kvalitativt, av de internationella kontakterna har vi under åren 2001-2010 haft möjlighet att genomföra minst en kontakttresa per år. Dessa resor speglar hur nätverket successivt blivit alltmer etablerat och vilka problem som varit typiska under denna fortsatta uppbyggnadsfas.

### ***Baltikum***

Redan under 1990-talets första år hade institutionen kontaktat universitetet i Riga för i första hand ett lärarutbyte. Ett sådant kom också till stånd och hade fungerat tämligen bra under flera år men hade därefter stagnerat. Vid Rigas universitet finns ett 'Centre for European Studies', som bl. a. ger ett masterprogram med inriktning mot "European studies", men man hade också inlett ett forskarutbildningsprogram. En överenskommelse slöts om dels samarbete beträffande forskning, varvid CERGU skulle fungera som kontaktyta för hela universitetet, dels studentutbyte. Också med Vilnius' universitet (Institute of International Relations and Political Science) ingicks ett avtal om studentutbyte.

### ***Spanien, Belgien och Nederländerna***

Vid resan till Spanien, Belgien och Nederländerna samma år besökte vi först Barcelona (Universidad Autonoma de Barcelona, Universidad de Barcelona och Universidad Pompeu Fabra). Besöket koncentrerades till det autonoma universitetet, då vi bedömde att de var mest intresserade av ett studentutbyte och vår ambition var att få fler utbytesplatser till spanska universitet, eftersom vi hade märkt ett ökat intresse för att förkovra sig i spanska hos våra studenter. Från universite-

tets sida var man mycket positiv till ett utbyte och poängterade att det fanns gott om kurser på kastiliansk spanska, och tonade ned svårigheterna att följa kurser på katalanska. Vid besöket på Centrum för Europastudier, framkom dock att det fanns få kurser på kastilianska, och att skillnaden mellan katalanska och kastilianska är större än mellan svenska och norska. Vi beslöt därför att inte ingå något avtal om utbyte på grundnivån med katalanska universitet. För samarbete på lärar/forskarnivå fanns dock goda förutsättningar.

Nästa anhalt, Madrid, och besök på Universidad Complutense de Madrid, resulterade i ett avtal om studentutbyte som fortfarande fungerar väl. Vi har försökt att få avtalet att omfatta ännu en plats, men inte varit framgångsrika därvidlag.

Besöket i Belgien gällde denna gång inte diskussion om studentutbyte, utan möjlighet till praktikplatser för Europaprogrammets studenter. Sedan tidigare hade Rutger goda kontakter inom EU:s institutioner och den svenska EU-representationen, men nu utökades dessa också till den västsvenska regionala representationen – West Sweden. Även i detta fall blev gensvaret positivt. Det nuvarande Erasmusprogrammet, LLP, ”*Long- Life Learning Programme*”, innefattar också stipendier för praktik.

Sista anhalt på resan var Amsterdams universitet, som vi besökt tidigare och där institutionen har ett väl fungerade forskningssamarbete. På studentsidan fanns dock anledning att göra en förnyad framstöt, och ett avtal kom också till stånd mellan vår institution och ”International School for Humanities and Social Sciences”, som erbjuder flera Europakurser, men också ett stort urval kurser med olika samhällsvetenskapliga perspektiv.

### ***Storbritannien och Irland***

På försommaren 2002 genomfördes en ny kontaktresa, denna gång till brittiska universitet. För bl.a. studenter utan kunskaper i andra främmande språk än engelska har det varit väsentligt att kunna få avtal med brittiska universitetet av god kvalitet. I det gamla Konstanz-nätverket hade vi blivit ”tilldelade” utbytesplatser i Huddersfield och Thames-On-Valley (Ealing), bägge med tidigare status som University Colleges. Med Ealing upphörde samarbetet 1997 i och med övergången till bilaterala avtal och med Huddersfield några år senare, då vår främste kontaktperson fick en ny tjänst på University of Stirling, Skottland. Med Huddersfield utvecklades dock en god kontakt på lärarsidan, vilket innebar att vi också kunde sätta i gång ett framgångsrikt lärarutbyte med just Stirling. När det gäller studentmobiliteten har dock Stirling inte lyckats förmå mer än ett par, tre av sina studenter att läsa i Göteborg. Problemet med obalansen mellan in och utresande studenter för de brittiska universiteten är välkänt, och en viktig anledning till att det har varit så svårt att få till stånd avtal om utbyte. Leeds Metropolitan University är det enda brittiska universitet någonsin som gjort en förfrågan

till oss, kanske beroende på att man redan har ett avtal med vår institution för journalistik och masskommunikation. Inte heller detta universitet har dock varit särskilt framgångsrikt när det handlat om att få sina studenter att söka platser hos oss. Samma sak gäller University of Ulster på Nordirland, som vi haft utbyte med sedan 1991. Bättre har det då gått när det gäller kontakterna med det irländska University of Limerick, som har såväl ett kandidat- som ett masterprogram i 'European studies'. Också före 'Bologna' innehöll avtalet ett utbyte på masternivå, troligen på grund av ett misstag från Limericks sida, men den student på Europaprogrammet som förlade sin sjunde termin dit hade man bara lovord för, vilket underlättade för oss i fortsättningen.

Vidare kontaktade vi andra brittiska universitet där det sedan tidigare funnits väl fungerande samarbete inom olika forskningsområden och där Rutger redan hade goda kontakter., t.ex. University of Aberdeen, University of Hull, Loughborough University och London School of Economics. Både i Aberdeen men även i Hull, som f.ö. liksom Göteborg har ett Centrum för Europaforskning med status som ett "Jean Monnet European Centre of Excellence", såg man goda möjligheter till ömsesidig nytta beträffande lärar/forskarutbyte och projektsamarbete, men svårigheter att stimulera de egna studenterna att resa utomlands.

Besöket i Loughborough hade föregåtts av tidigare kontakt inom ett annat stort internationellt akademiskt nätverk, det s.k. Santander-samarbetet, och var av stort intresse för oss eftersom där finns ett "European studies"-program på kandidatnivå. Då detta har ett starkt inslag av språkstudier, var man främst intresserad av de stora språkområdena (i några fall har vi lyckats placera deras studenter på kurser i tyska och spanska på vår humanistiska fakultet) men då man trots detta ansåg att vårt engelska kursutbud, bl. a i media och sociologi, förutom svensk politik, borde passa in relativt väl med den egna programuppläggningsen var man positiv till ett avtal, vilket också kom till stånd och som fungerat i huvudsak bra.

London School of Economics and Political Science är ett delvis privatfinansierat universitet med mycket hög renommé och stort ansökningstryck från hela världen, och vi hade vi inte några förväntningar om ett utbytesavtal, men besöket var ändå värdefullt för att få en inblick i hur studierna var upplagda, särskilt på masternivån, och villkoren för att studera vid LSE.

Den andra stora resan till Storbritannien, genomförd 2007, kom att domineras av samtal och diskussioner om samarbete på den nya masternivån (second cycle inom Bologna-systemet). Genomförandet av Bologna-samarbetet, varigenom en separat masternivå införts, markerade behovet av en ny typ av samsarbetsavtal inriktat mot mer avancerade studier. I många fall bedömdes det bli lättare att skriva särskilda avtal om utbyte på masterprogrammen än inom grundutbildningsnivån, en bedömning som vi senare fick lov att revidera. En förutsättning var dock att det inom fakulteten utarbetades fler kurser eller hela masterprogram som ges helt eller delvis på engelska. En sådan ambition visade sig ock-

så finnas, t.ex. inom Europaprogrammet, där ett helt nytt tvåårigt Master of Science-program i 'European Studies' har startat 2010. På programmet går ca 30 studenter, varav ett tiotal från andra länder.

Förutom Limerick besökte vi University of Keele, ursprungligen en partner till Handelshögskolan, men på Keele's initiativ vidgades utbytet också till att omfatta statsvetenskap, vilket öppnade möjligheten för våra studenter på det samhällsvetenskapliga miljövetarprogrammet att läsa miljöpolitik där. Då Keele också har ett masterprogram i "Environmental studies" av hög klass hade vi också vissa förhoppningar om att kunna få utbytesavtalet att innefatta också den nivån. Det var man dock något tveksam till, utan såg hellre att studenter sökte sig till Keele på vanligt sätt, vilket därigenom innebar att betala den gängse - i vårt tycke alltför höga - kursavgiften för utländska studenter. Våra kontaktpersoner i Loughborough var dock mer välvilligt inställda till ett framtida avtal på masternivån, bl. a. beroende på att de redan hade accepterat en student på det fjärde året på Europaprogrammet att läsa den inledande terminen på deras masterutbildning. Då flera masterutbildningar i Storbritannien, även efter Bologna-systemets införande, omfattar endast tio månader, inkl ett examensarbete, som förläggs till de tre sista månaderna på sommaren, är det rent organisatoriskt inte så enkelt att hitta en ideal period för ett utbyte. Vi har, bl.a. av det skälet, ännu inte fått ett avtal på masternivån med Loughborough. Studentutbytet på grundnivån har ändå, även om det saknas avtal på masternivån, i viss mån medfört att tidigare studenter sökt sig tillbaka till sitt gamla utbytesuniversitet för fortsatta studier på den avancerade nivån.

### ***Tyskland***

Vårt medlemskap i Konstanz-nätverket innebar, som beskrevs ovan, att vi direkt fick utbytesplatser med flera tysktalande universitet, förutom Konstanz också med Christian Albrechts Universität zu Kiel och Wien. Med Konstanz och Wien har utbytet fungerat relativt väl under alla år, men inte med Kiel. Sedan 1991 har endast ett fåtal Göteborgsstudenter läst vid detta partneruniversitet, medan vi tagit emot ca fyra studenter därifrån varje år sedan avtalet slöts. De diskussioner vi haft om hur vi gemensamt skulle kunna stimulera fler studenter från Göteborg att åka till Kiel har tyvärr inte kunnat ändra på denna ordning. Kanske är det för kort avstånd mellan Kiel och Göteborg för att det skall locka? En orsak som förmodligen bidrar är att kunskaperna i tyska språket generellt inte är tillräckligt bra hos svenska studenter för att man skall våga sig på studier på akademisk nivå, och att en ökning av antalet kurser på engelska, vilket vi förstått att man redan börjat planera för, skulle vara en positiv åtgärd för att få bättre balans mellan in- och utresande studenter mellan Sverige och Tyskland. Med Konstanz har vi dock inlett ett lovande tätare samarbete på masternivån, vilket även på sikt skulle kunna



leda till skapande av en 'double degree'. En sådan utveckling skulle kanske också bidra till ett mer balanserat samarbete mellan Göteborg och tyska universitet.

Universitetet i Bremen som liksom Göteborgs universitet är ett "Jean Monnet European Centre of Excellence", och universitetet i Hannover har bågge egna Europaprogram - Bremen på kandidatnivå och Hannover på masternivå. Vi bedömde att ett samarbete med avseende på både studerande- och lärarutbyte skulle vara positivt för vårt eget Europaprogram. I viss mån verkar bedömningen ha varit riktig, även om avtalen med nya tyska partners fortfarande innebär fler inresande än utresande studenter till och från Göteborg. En förnyad kontakt med Bremen togs vid kontaktresan 2009 för att klara ut vissa organisatoriska problem gällande utbytet men obalansen är fortfarande (alltför) stor. Vissa avtal med några av våra tysktalande partners har vi dock senare valt att inte förlänga. Däremot återupptog vi ett samarbete med universitetet i Hamburg, som sedan 2007 erbjuder ett Bolognaanpassat Euromaster-program med det övervägande antalet kurser på engelska. Med Greifswald har statsvetenskapliga institutionen sedan länge goda personliga lärar- och forskarkontakter, men tyvärr har dessa inte lett till att ett regelrätt lärarutbyte etablerats mellan oss, och studentutbytet fungerar enbart i en riktning.

### ***Frankrike***

Avtalet med vårt första franska partneruniversitet, Angers, har fr.o.m. 2010/11 förts över till humanistiska fakulteten, då den statsvetenskapliga institutionen där erbjöd få kurser och av en delvis annan karaktär. Däremot har vi ett väl fungerande utbyte med flertalet Science-Po- institut (IEP, Institut d'Etudes Politiques), vilka hade behov av nya partners i början av 2000-talet, då man beslöt att införa ett obligatoriskt utlandsår på dessa s.k. elitskolor. Situationen när det gäller kunskaperna i franska språket bland svenska studenter är inte densamma som för tyskan. Det har under hela perioden alltid funnit fler studenter med god baskunskap och intresse av att vidareutveckla dessa i franska språket. Några IEP, i synnerhet Lille, men även Strasbourg, Bordeaux och Grenoble, har också gjort erfarenheten att om kursutbudet också innefattar några kurser på engelska, ökar intresset hos presumtiva inresande studenter.

### ***Östeuropa***

Europaprogrammet innefattar inte enbart studier om det ursprungliga EU eller om Västeuropa. Sedan programmets start har betonats vikten av att också utveckla kunskaper om och kontakter med Öst- och Centraleuropa, både de nya medlemsländerna och kandidatländer. Genom Konstanz-nätverkets årliga möten hade vi redan 2005 avtal med bl. a. Karlova-universitetet i Prag, universitetet i Wars-

zawa samt Ljubljanas universitet i Slovenien. För att få kunna knyta mer personliga kontakter med koordinatörer, lärare och forskare vid framförallt de statsvetenskapliga institutionerna i Prag och Warszawa besökte vi 2005 dessa två universitet, men också Central European University i Budapest där det redan fanns fungerande forskarkontakter, men där beslutet blev att avvakta med ett studentutbytesavtal.

Vi skrev därutöver ett utbytesavtal med universitetet i Bukarest på deras begäran vid ett nätverksmöte år 2000. Det fanns forskarkontakter med detta universitet sedan tidigare. Dock har utbytet enbart fungerat i den ena riktningen.

### ***Turkiet***

Redan 2004 tog vi ett initiativ till samarbete med turkiska universitet. Som kandidatland har Turkiet varit av intresse för oss, genom dels vårt Europaprogram, dels vårt samarbete med SIDA vad gäller MFS-stipendier (Minor Field Studies), vilka innebär en möjlighet för studenten att tillbringa minst två månader i många olika länder, däribland Turkiet, ofta i anslutning till uppsatsarbete.

Institutionen hade hösten 2003 placerat en MFS-student vid METU (Middle East Technical University) och som givit goda erfarenheter. Mot bakgrund av våra tidigare forskningskontakter ville vi etablera mer varaktiga relationer med ett par, tre turkiska universitet för såväl student- och lärarutbyte inom Erasmus och Linnaéus-Palme, samt för MFS. Genom Rutgers försorg förde vi diskussioner om lämpliga universitet att besöka med tidigare forskarkolleger, Svenska Institutet, och med det svenska generalkonsulatet i Istanbul. Två av de universitet vi besökte, METU i Ankara och Bilgi i Istanbul, var dock inte beredda att skriva avtal direkt, men Bogazici, som ger kurser nästan uteslutande på engelska, var mer positiva. Vi hade under mellantiden även tillfrågats av andra turkiska universitet, Marmara, Galatasaray m.fl., men med tanke på balansen har vi tills vidare nöjt oss med Bogazici, vilket fungerar relativt väl. Kontakterna med Generalkonsulatet och Svenska institutet i Istanbul har också resulterat i att ett par av våra studenter sökt och erhållit stipendier inom ramen för det svensk-turkiska samarbetet, men också i att en grupp studenter tog initiativ till en studieresa dit under 2009, samt att en sommarkurs, utarbetad gemensamt mellan statsvetenskapliga institutionen, Generalkonsulatet, SI och universitet i Istanbul arrangerades där sommaren 2010.

## Mot en ökad internationalisering

I Högskoleverkets årsberättelse för 2008/09 kan man läsa att den totala studentrörligheten fortsätter att öka, men att det är ett stort gap mellan antalet in- och utresande studenter. När det gäller Erasmusprogrammet har antalet utresande varit ganska stabilt sedan början av 2000-talet, ca 2500, medan antalet inresande har ökat för varje år under samma period och omfattar nu mer än 8000 studenter. Samma förhållande gäller hela Göteborgs universitet, som 2009 hade ca 1000 inresande utbytesstudenter och 400 utresande. Läsåret 2004/05 var antalet utresande 218 st. och målet sattes till 500, vilket ännu inte riktigt uppnåtts. För samhällsvetenskapliga fakulteten är relationen in- och utresande densamma. Idag tar fakulteten emot 150 studenter och skickar ut ca 80 st. Om vi ser på motsvarande siffror för den statsvetenskapliga institutionen, kan vi först konstatera att under perioden 1992/93 – 2002/03 omfattade utbytet totalt 96 inresande och 113 utresande studenter, vilket innebar att vi under i mer än hälften av dessa år skickade ut fler studenter än vi tog emot. Från och med läsåret 2003/04 är dock situationen den omvända. Vi har varje år haft ca dubbelt så många inresande som utresande studenter. Årets siffror är inget undantag - 46 inresande och 31 utresande - men skillnaden är inte längre lika markant, något som också kan utläsas av Högskoleverkets/Internationella Programkontorets statistik.

En viktig fråga när det gäller att summera erfarenheterna av tjugo års mer systematisk internationell utbytesverksamhet har alltså handlat om orsakerna till varför det ser ut så här och vad universitet och högskolor kan göra för att ändra dessa förhållanden, dvs. att åstadkomma en bättre balans. Om detta kan man läsa i en mängd olika rapporter och utredningar, liksom i flera regeringspropositioner under denna period. I ”*En gränslös högskola*” (HSV 2005:1) liksom i prop 2004/05 - ”*Ny värld-ny högskola*” slår man fast att antalet utresande svenska studenter har stagnerat och att lärosätena bör se över strategi och information och tydligare prioritera bland sina åtgärder, men att den starka ökningen av inresande studenter till de många nya magister/masterprogrammen på engelska har varit positiv för internationaliseringen på hemmaplan, något som in sin tur fört med sig en ökad internationell förståelse hos både studenter, lärare och övrig personal.

Men inte bara studenter utan också lärarrörligheten måste öka, eftersom lärarna har en viktig roll att spela när det gäller att stimulera och uppmuntra studenterna att våga studera utomlands (HSV 2008:15, ”*En högskola i världen*”). Statsvetenskapliga institutionens lärarmobilitet är inte tillfredsställande, men den ökar långsamt, delvis som ett resultat av en generationsväxling i lärarkåren.

Uppslagen för att förstärka och förbättra internationaliseringen ur dess olika aspekter är många. I Göteborgs universitets åtgärdsplan för 2008-2012 nämns

ökad lärarmobilitet, mobilitet för administrativ personal, fakulteternas strategiska samarbeten med utvalda partners, skapande av ett fakultetsövergripande internationaliseringsråd och förstärkning av den centrala nivån genom tillsättande av en universitetsgemensam internationell koordinator. En av samhällsvetenskapliga fakultetens handläggare har idag särskilt ansvar för internationaliseringsfrågor. Dessutom finns ett rådgivande organ med dekanen som ordförande, samt en internationell kommitté bestående av ansvarig handläggare för internationaliseringen samt institutionernas koordinatörer. Hur dessa åtgärder, mot bakgrund av den föreslagna omorganisationen av universitetet, kommer att påverka institutionens satsningar och prioriteringar av det framtida arbetet med ökad internationalisering återstår att se. Säkert kan mycket mer göras för att öka antalet utresande, men på frivillighetens väg måste man nog ändå räkna med att ökningen blir begränsad. Enligt "Eurostudent" (HSV 2010:20), är målet inom Bolognaprocessen att minst 20% av examinerade studenter skall ha studerat eller haft praktik utomlands) och att flertalet studenter får ta del av internationalisering på hemmaplan. Av de studenter som examinerades 2008/09 hade 13% studerat utomlands någon gång under de senaste tolv terminerna (Statistiska meddelanden UF20 SM1001, HSV och SCB). För den som tagit chansen att åka ut blir upplevelsen och erfarenheterna naturligtvis av ett helt annat slag, något som många tidigare utbytesstudenter kan vittna om. Eurostudent-rapporten visar just att personlig utveckling och att leva och studera i en annan miljö varit de viktigaste faktorerna till att man sökt sig utomlands.

Statsvetenskapliga institutionen har idag avtal med 33 universitet i Europa, och antalet utresande studenter är i år det högsta någonsin, 31 st. Jag vill gärna tro att detta till en del beror på att vi lyckats upprätthålla, men också knyta nya personliga kontakter på de universitet vi besökt under årens lopp, inte minst tack vare Rutgers eget stora kontaktnät med forskare och lärare i statsvetenskap och European studies. Att institutionen representerats av en Jean Monnet-professor vid våra besök har också skapat både respekt och intresse för oss och för Göteborgs universitet. Det har varit en stor förmån att resa tillsammans med en person som är så intresserad och engagerad, alltid på gott humör, utrustad med ett fantastiskt lokalsinne, och som har lätt att orientera sig i nya, främmande miljöer. Med tanke på att varje resa alltid innebar besök på flera universitet, ofta på olika orter och under en kort tidsrymd, har det inte funnits utrymme för geografiska missar. Dock har det alltid funnits tid till kulturella begivenheter, som besök i kyrkor och museer, och att prova lokala specialiteter vid en sen middag. Med tiden har Rutgers även insett att normala människor också måste få göra en om aldrig så kort lunchpaus för att orka genomföra ett planerat programmet. Jag hade inte kunnat få en bättre reskamrat!

## **Del IV: Europa och omvärlden**



# EU Leadership in an Emerging New World Order

*Ole Elgström*

## Introduction

Since the 1990s, the European Union (EU) presents itself as a leading actor in international trade and climate change negotiations. According to the homepage of the Trade General Directorate (Commission 2005), the Union is ‘one of the key players in the World Trade Organization ... and is one of the driving forces behind the current round of multilateral trade negotiations’. In the current post-Kyoto climate negotiations, it is portrayed as ‘leading global action to 2020 and beyond’ (Commission 2009) and as having ‘been at the forefront of efforts to combat climate change’ (Commission 2008). The description of the EU as a key actor with leadership capabilities has been widely echoed by scholars (Bretherton and Vogler 2006; Oberthür 2007; Vanden Brande 2008).

In the emerging new, complex world order exemplified by the Doha Round trade negotiations and the post-Kyoto negotiations in Copenhagen, traditional great power roles are obviously challenged. In multilateral negotiations concerning issues of global interdependence, the role of military might is minimal. While some observers argue that legitimacy and other soft power resources play an increasingly important role, others point to the continued relevance of structural power, although of a non-military kind. At the same time, ‘new’ actors like China and India are appearing as essential players, displaying role characteristics that have little connection to the great power characteristics of the Cold War, or even the post-Cold war era of the 1990s.

In this fluent and changing environment, the EU’s leadership aspiration has been challenged. This has been most apparent in the climate change arena where the EU is claimed to have ‘discarded the leader’s yellow jersey’ and to have lost its credibility in climate change policy, primarily because of its alleged problems in forging an internally coherent, ambitious way forward in the on-going negotiations (Kilian and Elgström 2010). In trade, the Union’s leader-

ship potential is diminished by perceived incoherence across issue areas and by a perceived lack of legitimacy (Elgström 2007).

The aim of this chapter is to problematize and evaluate the current status of EU leadership in these two issue areas, which may be considered quintessential examples of issues of global interdependence, thus typifying the emerging new world order. Drawing on recent research into internal and external perceptions of the EU in trade and climate change (Elgström 2007; Kilian and Elgström 2010), but also on documents and a review of recent scholarly analyses and newspaper reports, I critically assess the present leadership role of the EU in trade and climate change negotiations. I start by discussing leadership as a theoretical construct, differentiating between qualities and types of leadership. Next, a brief outline is made of outsiders' perceptions of the EU's leadership qualities as they were expressed in the 1990s and early 2000s. In this context I also analyse what type of leadership – structural, instrumental or directional – the EU is perceived to perform. In the main empirical section, the impact of recent events and developments in the two issue areas are analysed. I end by comparing developments in the two issue areas and by discussing implications for the future of EU leadership.

### **Leadership qualities and types of leadership**

There is a relatively consistent agreement among academic observers that *leadership* in multilateral negotiations is of pivotal importance (Gupta and Ringius 2001; Sannerstedt 2005). Empirical studies stress the significance of leadership for reaching agreement (e.g. Zartman 1994). Sannerstedt (2005: 108) emphasizes that leaders are needed in order to avoid deadlocks and to push the negotiation process to a solution. Moreover, the delegation of powers to leaders may be viewed as a functional answer to collective action problems in multilateral negotiations (Nabers 2008). Underdal (1994: 178) defines leadership as 'an asymmetrical relationship of influence, where one actor guides or directs the behavior of others towards a certain goal over a certain period of time'. Leadership in core is a 'relationship between (a) leader and followers' (ibid., p. 181). Nabers (2008) highlights one important point that is not explicit in the given definition, which is that leadership is competitive: 'Leadership is always contested by challenges from those who are left out of ... a "hegemonic project", and sometimes from those who find themselves in a subordinate position to the leader' (Nabers 2008: 9).

Previous research has demonstrated that a number of specific *qualities* are required to ensure and sustain leadership status. Elgström (2007; cf. Gupta and Grubb 2000) thus draws our attention to *coherence* and *credibility* as essential ingredients of effective leadership. Nuttall (2005) makes a distinction between



three types of coherence: horizontal, institutional and vertical. Horizontal coherence means that policies with external implications in different issue areas should be consistent with each other. Institutional coherence refers to consistency of external policies emanating from the various EU institutions. Vertical coherence addresses consistency among member states and between member states and EU policies. Credibility in this context mainly refers to the assumption that in order to be a successful leader, the EU's external ambitions as a policy entrepreneur have to be matched by 'domestic' policies that demonstrate that the Union does what it preaches. The EU has to set good examples but also to actually implement its own policy ideas.

As to *types* of leadership, we follow a typology provided by Gupta and Grubb (2000: 18-23), differentiating between structural, instrumental and directional leadership. Structural leadership builds upon a state's material or political resources. The instrumental mode of leadership is related to the exercise of political skill in negotiations and to creativity in accommodating the needs of different parties regarding the institutional design of a regime. Directional leadership emphasizes 'leading by example'. Internally developed solutions are portrayed as potential standards of behaviour that may serve as a model to be disseminated internationally.

## **The EU as a leader: external perceptions**

### ***Climate change negotiations***

There was a unanimous agreement among the third state representatives that form the basis for this overview (see Kilian and Elgström 2010) that the EU was still at the time of COP 14 (2008) a leader in climate change, regardless of whether the interviewee represented a developing or a developed country. Even the 'heavyweights' on the international scene, the US, Japan and China, all affirmed the Union's leading role. What adds to this evaluation is that EU leadership was also assessed as horizontally and institutionally coherent. Generally, the EU was seen as a legitimate and credible actor in the negotiations. Yet, the picture is more complex as there were deviations in perceptions about the EU's credibility. There was a concern on the side of some developing state representatives that the Union's rhetoric is not always followed by serious action. Still, no other state than China regarded the EU to have lost standing in global climate change politics. The leadership of the Union was claimed to have been strong and consistent.

Regarding the type of leadership demonstrated by the EU, all three types in our theoretical framework are reflected in outsiders' evaluations. However, directional leadership is clearly the most prominent mode, according to the in-

terviews. While relying on its structural weight, the EU needs to be a credible example to be a successful policy entrepreneur.

### ***Trade negotiations***

The outsiders in my 2005 interviews (see Elgström 2007) all agreed in their description of the EU as a great power in trade. The Union is ‘crucial and pivotal’ and a ‘key player’. This power position is shared with the US: any proposed agreement has to have the support of these two actors to stand a chance of success. There was also a consensus on the main reason why the EU is a great trade power. The respondents emphasized the size and the presence of the EU: it speaks for 27 member states and its volume of trade and its total GNP automatically makes it a major actor.

The picture we got regarding EU *leadership* was more ambiguous. The sheer size and economic importance of the EU create expectations of leadership. There is thus a perceived linkage between structural power and leadership. There was also widespread agreement that the EU wants and tries to be a leader. However, it is according to my interviewees only successful to a limited extent, sometime and in some areas. Often EU leadership attempts were dismissed as not being credible. The most serious obstacle to EU leadership is a perception of incoherence. While the EU portrays itself as a champion of free trade, it is in some areas – *nota bene* agriculture – perceived to be a highly protectionist actor. Several respondents characterized the EU as a ‘leader with double-standards’ that proclaims noble goals but at the same time pursues mercantilist policies.

## **The EU as a leader in the emerging new world order**

### ***Recent developments in climate change negotiations***

Much has happened since the COP 14 Poznan conference in 2008. The COP15 meeting in Copenhagen in December 2009, where expectations were high for a decisive breakthrough in climate change negotiations, ended in what is generally described as a fiasco. How do the results describing the situation in 2008 and before fare when compared with EU performance in Copenhagen? While no deep, systematic research on this topic has been carried out, some conclusions are still possible to draw, based primarily on a review of recent scholarly analyses and newspaper reports.

The Copenhagen climate summit has generally been seen as a set-back for the EU (Spencer et al. 2010), or even as a negotiation failure (European

Voice 2010). The EU was sidelined in the final hours of the negotiation when it was presented with a text agreed upon by the US and the newly emerging BASIC bloc of Brazil, South Africa, India and China: 'there was a recognition that the EU had been upstaged at best and humiliated at worst' (Curtin 2010). The EU's leadership ambition had been stunned and its 'top-down targets and timetable' approach seems to have been replaced by a 'bottom-up unilateral pledge-and-review' approach, advocated by the US and China, who arrived to Copenhagen with largely shared preferences (Eigenhofer and Georgiev 2009). What went wrong?

There are three main arguments, all related to the conceptual framework above, as to why the EU did not play a leadership role at COP 15. First, the Union has been portrayed as an incoherent, internally divided actor without a strong spokesperson (Curtin 2010). During her confirmation hearings as new Commissioner for climate action, Connie Hedegaard claimed that during 'the last hours in Copenhagen, China, India, the US, Russia, Japan each spoke with one voice while Europe spoke with many different voices... we are almost unable to negotiate' (quoted in Curtin 2010). This implies that there was a lack of institutional coherence, especially in comparison with other actors, that weakened the chance for a decisive role in the hectic final negotiations.

Second, it has been argued that the EU's pledges before the summit were not credible. While the EU has traditionally been perceived to exert influence by leading by example, with promises of strong reduction targets, it was – some observers claim – coming to Copenhagen with 'a reduction target that conflicted with its claim to leadership' (Spencer et al. 2010). In this interpretation, the EU's pledges were weaker and less ambitious than those of other Western countries, in fact requiring little need for further domestic abatement. This approach arguably alienated other countries and prevented directional leadership (*ibid.*). Third, the EU is a 'relatively minor power in terms of global emissions' (Curtin 2010), while the US, China and other emerging economies are the countries 'that really matter in any lasting climate solution. There is nothing the EU can do about this' (Eigenhofer and Georgiev 2010). This could, in our theoretical language, be interpreted as a decline in the EU's structural leadership capacity, eroding the Union's ability to play a leading role.

What do these reflections imply for the future of an EU leadership role? There seems, in the post-Copenhagen situation, to exist a global leadership vacuum. China and the US could construct an accord of their own liking in Copenhagen, but their actions could hardly be called visionary leadership. The EU does not seem to have abandoned its leadership ambitions, despite its debacle at COP 15. In a letter to member state governments, Commission President Barroso argues for new EU initiatives to demonstrate that it has not given up its aspirations (Sydsvenska Dagbladet 2010). While it seems difficult to change the declining structural power of the EU, the Union is still in the position to

present unilateral pledges that could restore its directional leadership (for example through a promise of a 35% reduction target; cf. Spencer et al. 2010). Furthermore, the Lisbon Treaty gives the EU a chance – but far from a guarantee – to increase its institutional coherence at future meetings, for example by letting the new ‘Foreign Minister’ or the new President of the Council take on the responsibility as Union chief negotiator. In brief, the EU’s climate leadership is closely linked to its cohesiveness and credibility. Once outsiders start to question the unity and sincerity of the EU, its credibility and legitimacy start to crumble. Being a leader implies keeping constant watch on potential internal dissent and on threats to its image as an actor that lives up to its international proclamations.

Leadership is, as we explained in the theory section, a competitive business. Self-proclaimed leaders are thus often challenged by other actors, which have their visions and aspirations. In climate change politics, the EU was for many years considered an unchallenged leader, mostly because the US’ decision not to ratify the Kyoto protocol. After the inauguration of the Obama administration the situation has arguably changed. Many observers expect the US now to resume its former leadership role (Paterson 2009). At the same time, the emergence of China and the other BASIC countries as major players at COP 15 has significantly complicated the picture. Some commentators thus saw the Copenhagen summit as the dawn of a new multi-polar world order, where large developing countries and the US are key actors in the forging of any new agreement. In Copenhagen, the US and China colluded to construct an accord that corresponded to their respective national interests, leaving the EU outside. This act of co-operation does not, however, amount to leadership if this concept implies having a (joint) vision of how to solve global problems. In this situation, the EU’s role becomes more diffuse and more difficult to predict. It still considers itself the most progressive climate actor but acknowledges the relevance of the US and China in the global climate regime. Outsiders tend to take the same position: the EU is still very much a potential leader, but it is assumed that the US will take on an at least equally prominent position. They also realize the increasing importance of the emerging economic powers. If this situation will lead to co-operation or competition is, however, open to dispute. There is, in the words of an EU parliamentarian, a risk that ‘the climate talks will turn out as Doha trade talks, the final agreement delayed year after year’ (European Parliament 2010). If no party assumes leadership or is given leeway to lead, this may well be the case.

### ***Recent developments in trade negotiations***

During the last decade, the major Western powers have been challenged by the emerging economies as decisive players in trade negotiations. Countries like India, Brazil and China have in the Doha Round managed to act as veto powers, preventing the US and the EU from implementing their respective agendas. For example, the EU's plan to include a plethora of regulatory issues into the agenda was refused by the WTO majority, led by the countries mentioned above. In the current situation, power relations in trade negotiations are diffuse and volatile. Structural indicators, such as countries' relative economic strength (GDP) and shares of world trade, are changing, creating unpredictability and potentially leading to changed preconditions for structural leadership. Trade is also a key issue for the future of multilateralism as bilateral or minilateral solutions compete with a global approach. While an adherence to multilateral principles may still create legitimacy among smaller states, there are growing tendencies that also the EU is following the lead of the US by becoming increasingly committed to bilateral agreements.

What roles the US, the EU and China are to play in future trade negotiations are uncertain. There is a strong resistance to further US concessions and to any quick deal in general, in the US Congress and among industry- and agriculture lobbyists. The argument is that the US is paying too much (in the form of for example decreased agricultural support) and receiving too little (in the form of market openings in growth economies). The Obama administration has not made trade a priority issue and seems to be reluctant to spend political capital in the Congress on trade matters. In the negotiations, the US has raised demands on the emerging economies that many outsiders have considered unreasonable, thereby undermining its credibility.

After its WTO membership in 2001, China for a long time believed it had very little to gain and much to lose by taking on a leadership role. China thus kept a very low profile in the Doha Round. However, China has since 2008 taken a more active part in the negotiations and is now part of the 'inner negotiation circle'. This more active stance will be difficult to abandon, given its position as the third trade nation in the world. At the same time, there are few signs that China is willing to make any major unilateral concessions to facilitate future progress in the Doha Round. It seems as if China may use its structural power to prevent any agreement that may be considered negative for its interests while it is less willing to engage in directional leadership.

The constructiveness of the EU is still constrained by its agricultural interests, delimiting its chance to emerge as a directional leader. As long as the member states are not willing to offer more far-reaching reductions in agricultural duties, the chance for the EU to lead the negotiations forward is small. Further-

more, the willingness of other actors to follow the EU's lead in adding regulatory issues (rules on investment, competition etcetera) to the WTO agenda does not seem to have increased. The EU is still, however, one of the leading commercial actors and therefore enjoys considerable structural leadership potential. One way of using this potential would be to seek closer co-operation with the US in order to clarify the possibility of joint constructive action.

### **Concluding discussion: The cases compared**

One first conclusion is that the two cases we have visited have been somewhat different in terms of EU leadership. While the Union has for almost two decades (but not before that) been perceived as an undisputed leader in climate change negotiations, its leadership claims in trade negotiations have continuously been severely challenged. Furthermore, while its leadership in climate has been primarily directional in its character, the limited leadership that the EU has exerted in trade has mainly been structurally based, because the size of its market. Perceptions of incoherence have led to the EU's credibility being questioned, leaving little room for directional leadership.

Secondly, it has been demonstrated that the changes in the nature of usable power resources and the advent of new great powers in the two areas – what we have referred to as ‘an emerging new world order’ – constitute a challenge for the EU in both cases. This has, however, been much more evident in the case of climate change where the Union's leadership capacity has been openly questioned. One main reason seems to be that the EU has not been able to exercise coherent and uniform directional leadership in the process leading up to the Copenhagen summit. In the case of trade, the change is less visible in the last few years, but is still clearly detectable if one compares the role of the EU today with its importance in WTO negotiations ten years ago.

Thirdly, the preconditions for structural leadership have changed in both cases as the balance of structural power is slowly transforming. New actors (China, India, Brazil) are becoming increasingly important in terms of trade and market shares. The same countries are likewise becoming increasingly important in terms of their share of global emissions of hothouse gases, linked to their economic growth. However, this increase in structural leadership potential has not yet been translated into actual leadership (in terms of guiding other actors towards a common goal). Instead, China has acted more as a veto player, preventing outcomes that it does not like.

The dynamics and tensions created by the developments described above, mirroring the altered power relations of a new world order, confront the EU with a number of strategic challenges. If the EU wants to retain a leadership role, how should it proceed? First, it is more important than ever to present a

---

coherent and unified policy position in upcoming negotiations. A weak, status quo-oriented bargaining position resulting from internal division will not allow for a continued leading role. Second, as the EU cannot do much to influence its structural power, especially in the short run, it has to rely on either directional or instrumental leadership, or on a combination of the two. It is still possible for the EU to act as an example, either unilaterally or together with selected allies, in both trade and climate change. This could be done by setting ambitious goals or giving unilateral concessions. The risk is high, however, that domestic resistance in key member states will create formidable obstacles to such initiatives. Remains a strategy of instrumental leadership where the EU could seek temporary or more permanent coalitions and where it could act as a process manager, trying to incrementally move the process forward by using its skills and its ideational legitimacy. Probing the possibility of a more or less encompassing transatlantic alliance in key areas would be one potential avenue for success.

## References

- Bretherton, C. and Vogler, J. (2006), *The European Union as a Global Actor*, London, Routledge.
- Commission (2005), Directorate General Trade, "The EU and the WTO". Available at [http://wuropa.eu.int/common/trade/issues/newround/index\\_en.htm](http://wuropa.eu.int/common/trade/issues/newround/index_en.htm)
- Commission (2008), "Reasons to be hopeful", Speech by Margot Wallström, SPEECH/08/661, 28 November.
- Commission (2009), "EU action against climate change. Leading global action to 2020 and beyond", DG Environment, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities.
- Curtin, J. (2010), *The Copenhagen Conference: How Should the EU Respond?*, Dublin, Institute of International and European Affairs.
- Egenhofer, C. and Georgiev, A. (2009), *The Copenhagen Accord. A First Stab at Deciphering the Implications for the EU*, Brussels, CEPS.
- Egenhofer, C. and Georgiev, A. (2010), *Why the Transatlantic Alliance Climate Change Partnership Matters More Than Ever*, Brussels, CEPS.
- Elgström, O. (2007), "Outsiders' Perceptions of the EU in International Trade Negotiations", *Journal of Common Market Studies*, 45(4), 949-67.
- European Parliament (2010), Speech by EP member Jo Leinen, 8 March. [http://www.europarl.europa.eu/news/public/story\\_page/064-70045-067-03-11-911-20100305STO70028-2010-08-03-2010/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/064-70045-067-03-11-911-20100305STO70028-2010-08-03-2010/default_en.htm) )
- European Voice (2010), "The failure of Copenhagen: what now for the EU?", 22 January. <http://www.europeanvoice.com/article/2010/01/the-failure-of-copenhagen-what-now-for-the-eu-/66967.aspx>, accessed on 20 March 2010.
- Gupta, J. and Grubb, M. (eds) (2000), *Climate Change and European Leadership: A Sustainable Role for Europe?*, Dordrecht, Kluwer.
- Gupta, J. and Ringius, L. (2001), "The EU's Climate Leadership: Reconciling Ambition and Reality", *International Environmental Agreements*, 1, 281-99.
- Kilian, B. and Elgström, O. (2010), "Still a Green Leader? The European Union's Role in International Climate Negotiations", *Cooperation and Conflict*, 45(3), 255-73.



- Nabers, D. (2008), "Leadership and Discursive Hegemony in International Politics", Paper prepared for the 1<sup>st</sup> Regional Powers Network conference in Hamburg, 15-16 September.  
<http://www.gigahamburg.de/dl/download.php?d=/english/content/rpn/conferences/nabers.pdf>, accessed 05.06.2009.
- Nuttall, S. (2005), "Coherence and Consistency", in Hill, C. and Smith, M. (eds), *International Relations and the European Union*, pp. 91-112, Oxford, Oxford University Press.
- Oberthür, S. (2007), "The European Union in International Climate Policy: The Prospect for Leadership", *Intereconomics - Review of European Economic Policy*, 42(2), 77-83.
- Paterson, M. (2009), "Post-Hegemonic Climate Politics?", *British Journal of Politics and International Relations*, 11, 140-158.
- Sannerstedt, A. (2005), "Negotiations in European Union Committees", in Elgström, O. and Jönsson, C. (eds), *European Union Negotiations. Processes, Networks and Institutions*, pp. 97-114, London, Routledge.
- Spencer, T., Tangen K. and Korppoo, A. (2010), *The EU and the Global Climate Regime. Getting Back in the Game*, Helsinki, The Finnish Institute of Foreign Affairs Briefing Paper 55.
- Sydsvenska Dagbladet (2010), "EU vill blåsa liv i klimatfrågan", 25 February.
- Underdal, A. (1994), "Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management", in Zartman, *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco, CA, Jossey-Bass Publishers.
- Zartman, I.W. (ed.), *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, pp. 178-97, San Francisco, CA, Jossey-Bass Publishers.
- Zartman, I.W. (ed.) (1994), *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco, Jossey-Bass.



# **The European Security Order: The EU and the Dynamics of Inclusion and Exclusion**

*Rikard Bengtsson*

This analysis is concerned with the nature of the European security order. Such a point of departure is not without its challenges, as it may be argued that conceptualizations of Europe, security and order are in constant change, not least in recent years and decades. Nevertheless, political discourse as well as public debate contains repeated references to a distinctly European order in large part led by, but certainly not exclusively associated with, the European Union (EU). This begs important questions about the nature of that order, about EU actorness, and not least about the implications of such an arrangement.

Two principal propositions underlie the subsequent reflections (for a fuller discussion see Bengtsson 2009a). One is that security, broadly understood, can be fruitfully studied at a regional level of analysis. In consequence, security cannot be reduced to systemic logic or only understood in terms of bilateral interactions and exchanges (cf Buzan and Wæver 2003). This follows logically from the interdependent nature of security in the sense that one actor's behaviour affects a number of others, most often in the geographic neighbourhood, and is also reflected in institutional devices – regional security organizations – set up by some actors but directly and indirectly encompassing larger groups of stakeholders. There is thus a regional dynamic of security interaction, which may, however, be closely associated with global developments and global great powers, as for instance in the case of the Cold War overlay and also the post-Cold War American engagement in the Middle East (and Europe, for that matter).

The second proposition is that order is inherently dynamic as well as subjective because it results from interaction of parties with various – and often changing – motives and perceptions. Order is neither static nor systemically defined, but rather the outcome of how a set of actors relate to each other in terms of power (politics) and identity. This can be fruitfully conceptualized in terms of interfaces, which result from the mutual recognition of actors, here in a regional context. The nature of interfaces – the character and quality of security – potentially varies from case to case, ranging from conflictual approaches displaying competitive hostility to dispo-

sitions resembling so-called stable peace. Stable peace implies a situation in which the constituent parts share expectations of peaceful change; i.e. they do not consider military means for conflict resolution but solve issues that arise among them by other means (Kacowicz et al 2000). As such, stable peace is at the heart of Karl Deutsch's classical notion of security community (Deutsch 1957, see also Adler and Barnett 1998).

The argument put forth here is that there exists a distinctly European security order, which displays two – arguably interrelated – central characteristics. First, the European security order is centered on a zone of stable peace, in which war has become unthinkable as a means of conflict resolution, in itself a remarkable development against well-known historical backgrounds. The European order however also contains a larger set of other actors, which stand in an interdependent security relationship with the zone of stable peace/security community, but are not part of it.

Second, the EU has developed into a core component of this zone of stable peace – it is indeed both a result of and a driver for further consolidation of the European peace. It would be erroneous, however, to equate the European security community and the EU, as the former encompasses also European states that have voluntarily opted for non-membership and states that are recognized as candidates for EU membership by EU member states but have not yet concluded membership negotiations and may ultimately never enter the EU, for instance as a result of popular defeat in the ratification stage.

In conclusion, then, the European order is a dynamic notion, both because it is a subjective construction by its members and because political processes, such as the enlargement process of the EU, effectively alter distinctions between different categories of states in the regional order; indeed, between inclusion in and exclusion from the zone of stable peace. This in consequence begs the question of the nature of the relationship between those on the inside and those on the outside of the security community, all within the greater European security order. That issue will be in focus of the subsequent analysis, with empirical reference to the European Neighbourhood Policy (ENP) of the EU and relations between the EU and Russia.

### **Borders and boundaries of the European stable peace**

The nature of the relationship between an area of stable peace and its surroundings can range from an introvert and thus externally isolating order (which means an inverted relationship between the consolidation of the stable peace within the community and the relationship to those outside of the community) to an extrovert and cooperative (interdependence-based) relationship in which the boundary between those encompassed by the stable peace and those outside of it is of little significance (see further Bellamy 2004; Bengtsson 2009b). While one end of the spectrum thus rests

on the idea of the exclusivity of the stable peace as the decisive parameter for the foreign policies of states inside and outside of the zone of stable peace, the other is based on the logic that stable peace is a bridge-building idea that attracts the interest of outsiders (and for that very reason contains a potential for the proponents of the stable peace to promote its norms and interests on its neighbourhood – a temptation well illustrated by the ENP). In addition, stable peace may have consequences for relations between non-parties of the community, as exemplified for instance by how efforts by Ukraine to meet EU demands and standards also result in transformed relationships to some of its other neighbours, such as Russia. The determinants of the relationship between the zone of peace and its surroundings may be many and multi-faceted, ranging from identification and interaction patterns to political leadership, and need to be studied on a case-by-case basis. The general point to be made here is that there is room for strategic political design by the proponents of the stable peace, based on the assumption that their external policy is decisive for how the rest of the world perceives the zone of peace. The EU quest to promote human rights, constitutionalism and democracy in its external relations, not least in the neighbourhood, may here serve as a good example.

Recognizing that the relationship between those inside a zone of stable peace and those outside of it may come in various forms is furthermore complicated by the fact that zone of peace need not be – seldom is – a static formation but may change in composition over time. In the European case, the enlargement of the EU is a key case in point. The enlargement of the EU from six to 27 members is thus not only of interest for the integration of the member states but also for the character of the European security community. As is often recognized, there is no undisputed and exact end point regarding EU enlargement – treaty provisions are ambiguous and those values that are at the heart of the Copenhagen accession criteria – democracy, constitutionalism, market economy etc – are not exclusively European. Membership discussions and requests can therefore be expected to continue markedly beyond the point that the EU has stipulated in documents on enlargement and neighbourhood policy. As long as the enlargement potential is perceived as tangible, the border policy of the EU will be vague and open-ended, which interestingly enough also renders the EU significant political clout in relation to the neighbourhood as a result of its attraction and its use of political conditionality for further cooperation. This means, however, that the border of the European stable peace remains diffuse and in turn that actual EU membership cannot serve as the defining characteristic of the zone of stable peace. Officially recognized candidate states – currently Croatia, Turkey, Macedonia and Iceland – as well as the remaining Western Balkan countries (Serbia, Montenegro, Kosovo, Bosnia-Herzegovina and Albania) which have been deemed potential candidates by the EU are thus part of the European stable peace by being part of the enlargement process, irrespective of when, or even if, actual membership materializes. In consequence, concrete indicators concerning the outer boundaries of the organization – border controls, Schengen visas, police coopera-

tion, intelligence cooperation – do not fully point out the extension of the stable peace. Rather, they are signs of the (incomplete) consolidation of the peace.

The 2004/2007 enlargement of the EU is the principally most interesting one in this respect as it actually reflects a structural change of the European security order; indeed, one could argue, of the international system in general. It is noteworthy that this enlargement means that the EU now shares borders with fifteen states, as compared to twelve before the enlargement, and that the range of neighbours is dramatically different from earlier times. Continued enlargement to the Western Balkans does not change much in that respect; a future Turkish membership would on the other hand be dramatically important, as the EU would then share immediate borders with countries such as Syria, Iran and Iraq. The consequences would entail a new security logic and a necessarily redefined neighbourhood policy – as Christopher Hill writes, if “the unlikely comes about and Turkey does itself join the EU, then geopolitics will hit home with a vengeance” (Hill 2002:101).

In conclusion, it is evident that enlargement is the true foreign policy success of the EU, indeed a contribution both to the security of the member states and to European regional security in a broad sense. Such a perspective implies that the continuation of the enlargement process, through its bordering and debordering implications, is of key importance for the future of Europe. Simultaneously, one may inquire about the effects of enlargement on the stable peace *per se*. Is it the case that the common identity (or at least identification) – the cement of the stable peace – disperses as the zone of peace expands, and if so, what are the implications of such a development?

Among the neighbours of the EU are states that nurture hopes for future membership (Ukraine, Georgia) as well as states that seem to have no such interest (Russia, Belarus) or for geographic reasons are decoupled from membership discussions (states in the Middle East and on the southern shore of the Mediterranean). All of these are part of the European security order through a logic of security interdependence and are simultaneously in the borderlands of the zone of stable peace centered on the EU. What characterizes relations between the EU and these neighbouring states?

## Neighbourhood policy and politics

As the negotiations that preceded the 2004 enlargement were drawing to a close, ideas for closer and more structured collaboration between the EU and the immediate neighbourhood beyond the candidate circle of countries were developed, into what later became the European Neighbourhood policy (ENP).<sup>1</sup> The overrid-

---

<sup>1</sup> The ENP now covers 16 countries: Algeria, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Egypt, Georgia, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Moldova, Morocco, Syria, Tunisia, Ukraine, and the Occupied Palestinian Territories/the Palestinian Authority.

ing aim of this political arrangement is to consolidate relations with countries in Eastern Europe, the Middle East and North Africa that are not deemed eligible for membership by the EU. The fundamental logic of the program is to exploit the interdependent nature of the relationship between the EU and these countries, in order to create “a ring of friends” (European Commission 2003) at the borders of the EU. Argues the European Commission:

*[The ENP] was developed in 2004, with the objective of avoiding new dividing lines between the enlarged EU and our neighbours and instead strengthening the prosperity, stability and security of all. The ENP remains distinct from the process of enlargement... (European Commission 2010)*

The group of countries included in the ENP are naturally very different in character and fall into two broad categories, which we may call “Wider Europe” (the term used for the Eastern European predecessor of the ENP) and the Middle East/North Africa (MENA), respectively. Members of the former group are, with the exception of Belarus, democracies, members of the Council of Europe, share to some degree European values, history and culture and are in reality part of/the objects of a process of Europeanization. The latter category contains, with the exception of Israel, Muslim countries that are to varying degrees undemocratic and which are, from a contemporary Western perspective, places of origin or transit for security threats directed at Europe, for instance in the form of terrorism, trafficking, migration and weapons of mass destruction (Emerson 2004). This kind of reasoning underlies the development of the European Security Strategy developed after the terrorist attacks in the United States on 11 September 2001 and adopted by the European Council in Brussels in December 2003 (European Council 2003), and revised in 2008.

The ENP represents an attempt by the EU to move away from its diffuse profile in regional external relations to a more distinct message. The states that are covered by the ENP are not on membership track (for an analysis of the neighbourhood discourse in EU external relations, see Bengtsson 2008). Herein lies a paradox of sorts: The ENP contributes to a strengthening of the EU’s profile as a potent foreign policy actor, while it simultaneously sharpens the distinction between members and non-members. The paradox is accentuated by the fact that the neighbourhood is not uniform, as referred to above. There is a fundamental difference between Wider Europe and MENA regarding the character of the external borders of the EU. In relation to the Wider Europe countries, the EU has ample possibilities to induce cooperation of neighbouring states, for instance through opening up the border regime (by means such as visa liberalization), offering intensified trade and more economic and technical assistance and contributing to conflict resolution. In short it means applying an interdependence-based foreign policy, all under the umbrella of positive conditionality – changes in partner coun-

tries in directions desired by the EU are rewarded by closer economic and political ties. Regarding the MENA countries, the situation is dramatically different. Due to the security threats that emanate or travel through this region – ranging from migration to extreme fundamentalism linked to terrorism – a continued, perhaps even stricter, border regime is desirable, the argument goes. This emphasis marks a clear contrast between Wider Europe and the MENA countries and arguably shows the inherent weakness of the ENP in encompassing two fundamentally different logics in the same political program (Bengtsson 2008).

One aspect that unites these countries, however, is that they are by default not natural members of the European stable peace, which invites the question of how the dynamics of inclusion and exclusion works. This is the political essence of the sensitive issue of border policy – does it contribute to potential inclusion of more states to the zone of stable peace or rather to enhanced perceptions of exclusion? The empirical record regarding the ENP countries thus far is that there is great variation within the group, and – interestingly enough – that it does not follow the Wider Europe/MENA distinction. Especially Ukraine and Morocco, but also Georgia and Israel and arguably Moldova and Jordan, have all embarked on an “inclusionary” path of integration with the EU, while countries such as Belarus and Syria, and also Algeria, Egypt and Libya are engaged in a mutually exclusionary relationship with the EU. Expressed differently, in relation to these latter countries, the EU has thus far been unable to induce change by means of positive conditionality (see further Bengtsson 2009a).

It could be argued that nowhere is the logic of exclusion as clear as in the relationship between the EU and Russia. Russia was part of the initial plans for the ENP, but later opted out of the framework in order to develop the so-called strategic partnership with the EU instead. Despite obvious links of interdependence (as significantly illustrated by the field of energy) and a relatively high degree of institutionalized cooperation – as exemplified by the Common Spaces and the Northern Dimension framework – relations between the two remain cautious at best and conflictual at worst, and repeated attempts to upgrade the relationship and establish a more advanced contractual relation by renewing and deepening the Partnership and Cooperation Agreement have thus far failed. A fundamental reason for this situation seems to be a kind of normative competition between the two sides (Bengtsson 2009a). As Michael Emerson has argued:

*The EU hopes to see the Europeanisation of Russia, but looks for this without offering either the prospect of EU membership or the incentive of joint leadership of the Wider Europe. Russia hopes to re-establish its sway over its near abroad and extend its influence in Europe at large, without having to fully embrace European political or human rights norms. (Emerson 2004:9)*



## The EU and the Dynamics of Inclusion and Exclusion

The centrality of the EU as regards the European security order is not only reflected in its institutional power to design and implement institutional structures such as the ENP, but follows also from the inherent link between internal and external policies in the EU (as elsewhere). Recent years have seen the development of further cooperation in the area of freedom, security and justice. Examples include the establishment of Europol, the inclusion of the Schengen arrangement, and cooperation on customs, migration, police and intelligence matters. These developments signify a clearer demarcation between the (secure) zone of peace and the insecure surroundings. William Wallace has noted: "The whole logic of internal security is to identify a clear population within a territory whose welfare is to be protected by keeping undesired aliens out, and by maintaining systematic controls on those who cross the external border" (Wallace 2002:85). Strengthened borders potentially also have economic and societal consequences, in terms of challenging traditional patterns of cross-border trade as well as the situation of minorities of EU member states in non-member states. Such developments run contrary to what may be labeled "the enlargement logic", which is best summarized as inclusion to overcome differences. The demarcation also contains a security problem of traditional kind – Christopher Hill's description from a few years back is not without its merit in the current situation:

*If the contrast becomes too marked between a large, inclusive and increasingly prosperous EU and a stagnant Russia, then the scenario of revived nationalism leading to disputes with the Baltic states and possibly other western neighbours will not seem so remote. In these circumstances it will not take much for the EU and Russia to start looking like security threats to each other, and the old realist game will have recommenced. (Hill 2002:105)*

Returning to the theoretical propositions in the introduction, any political order can be seen as the result of mutual processes of (the limits of) identification. This means that while intentions of actors are still central, it is after all how these are perceived that matters. As Alex Bellamy has argued: "Regardless of whether or not the Western European security community is deliberately reproducing a realist politics, the boundaries between inside and outside will be reified and 'others' created if those on the outside continue to hold onto realist logic" (Bellamy 2004:85).

## Concluding remarks

The discussion above is framed in terms of regional security and maintains that there exists a European security order which is dominated by a zone of stable peace centered on the EU, but which also contains an array of actors not part of the stable peace. The EU has in the last years attempted to structure these relations in a clear fashion and has used structural, institutional and not least discursive power to this end; the ENP framework is the clearest example of this. To what extent this has been successful is a matter beyond the scope of this text and is at any rate a dramatically difficult issue to settle – the processes that the EU seeks to promote are by definition long-term and diffuse in nature. Indications thus far point in the direction that it is a mixed record.

What can be concluded, however, is that the promoters of the stable peace are largely responsible for the character of the relationship between the zone of peace and the world outside. The enlargement of the EU in combination with a rigid border policy risks increasing the obstacles between, for instance, the EU and Russia and the EU and the Middle East, which in turn affects the EU's room for influence on matters of peacebuilding and statebuilding, such as the projection of European norms of democracy, human rights and market economy. The implications of the neighbourhood policy of the EU can thus be summarized: The EU is now orienting itself towards a modern rather than postmodern or late-modern conceptualization of borders, as it develops a clear distinction between those who are inside and outside its borders; it can be argued to take on a Westphalian logic of sovereignty. This serves a number of purposes inside the EU (both in terms of functional problem solving and as a vision for the future, the issue of the *finalité politique* notwithstanding) but is at odds with expectations of inclusion that its general interdependence-based posture yields. The implications for the European stable peace of such a development remain to be seen, but there is a clear risk that a strict EU border regime yields on the hand increased pressures for membership (for instance by Ukraine) and on the other a more competitive stance by actors that do not accept the conditionality logic, most importantly Russia, but also others.

## Bibliography

- Adler, Emanuel and Barnett, Michael (eds) (1998) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bellamy, Alex J. (2004) *Security Communities and their Neighbours: Regional Fortresses or Global Integrators?* Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bengtsson, Rikard (2008) 'Constructing interfaces: The neighbourhood discourse in EU external policy', *Journal of European Integration*, vol. 30, no. 5, pp. 597-616.
- Bengtsson, Rikard (2009a) *The EU and the European Security Order: Interfacing security actors*. London: Routledge.
- Bengtsson, Rikard (2009b) 'I den stabila fredens gränsland: EU:s utvidgning och den europeiska grannskapspolitiken'. In Jerneck, M. (ed.), *Fred i realpolitikens skugga*. Lund: Studentlitteratur.
- Buzan, Barry and Wæver, Ole (2003) *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deutsch et al, Karl (1957) *Political Community and the North Atlantic Area. International organization in the light of historical experience* (Princeton: Princeton University Press).
- Emerson, Michael (2004) *The Wider Europe Matrix*. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- European Commission (2003) 'Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours', Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 2003-03-11, COM(2003) 104 final, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf)
- European Commission (2010) "The European Neighbourhood Policy", [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm)
- European Council (2003) 'European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World', 2003-12-12, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>
- Hill, Christopher (2002) 'The geopolitical implications of enlargement'. In Zielonka, J. (ed.), *Europe Unbound: Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*. London: Routledge.

Kacowicz, Arie M., Bar-Siman-Tov, Yaacov, Elgström, Ole and Jerneck, Magnus (eds) (2000) *Stable Peace among Nations*. Lanham, MD.: Rowman and Littlefield.

Wallace, William (2002) "Where does Europe end?: dilemmas of inclusion and exclusion". In Zielonka, J. (ed.), *Europe Unbound: Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*. London: Routledge.

# **Analysen av interorganisationella relationer som ett sätt att förstå EU:s karaktär som aktör i säkerhetspolitik**

*Hanna Ojanen*

## **Ett empiriskt och teoretiskt intressant fenomen med en rad konkreta konsekvenser**

Utvecklingen av den Europeiska Unionen som en egen aktör i säkerhets- och försvarspolitik har under de senaste 10-15 åren givit anledning till en omfattande vetenskaplig aktivitet utifrån varierande teoretiska och metodologiska synvinklar och antaganden. Ett hittills mindre uppmärksammat sätt att förklara denna utveckling är att analysera EU:s förhållanden till andra organisationer och hur dessa relationer påverkar EU som aktör.

Interorganisationella relationer är ett empiriskt intressant fenomen, som just när det gäller säkerhetspolitiken är ett relativt nytt forskningsområde, men det har under de senaste åren blivit föremål för ett mycket intensivt intresse. Att interorganisationella relationer är ett nytt forskningsproblem är lätt att förstå. Särskilt inom området säkerhets- och försvarspolitik fanns tidigare knappast några goda exempel. De organisationer som på olika sätt arbetade med dessa frågor hade mycket litet med varandra att göra. Rent teoretiskt ansåg många dessutom att dessa organisationer inte var kapabla till en egen politik, eller att de inte var självständiga aktörer som skulle kunna ha egna relationer till andra organisationer, oberoende av medlemsländernas syn och roll.

Inom säkerhet och försvar blev behovet hos olika organisationer att relatera till varandra, och att i detta också klargöra sina respektive roller, tydligt först under 1990-talet. Efter det kalla krigets slut började olika organisationer i allt större grad ta på sig likadana funktioner, och samtidigt i allt större utsträckning också dela samma medlemsstater. Detta är särskilt tydligt när man ser på EU och Nato.<sup>1</sup> Från att ha haft helt olika roller när det gäller mandatet, blev de två allt-

---

<sup>1</sup> Till en början också WEU, som dock senare lades ner.

mera lika då EU: s roll inom säkerhetspolitiken fastlades och började förverkligas. I dag är EU: s roll inom säkerhetspolitiken redan bred. För det första har EU en uppgift vad gäller säkerheten hos sina medlemsländer och deras inbördes relationer, både intern och extern säkerhet; för det andra har unionen en säkerhetsfrämjande uppgift i sitt grannskap; för det tredje vill EU också spela en internationell och global roll. För dessa uppgifter har EU i mycket snabb takt utvecklat en rad olika instrument och organ, samtidigt som grundfördragen har kommit att innehålla antaganden, inte bara vad gäller säkerhet, utan också rörande försvar – se Lissabon-fördragets artiklar om gemensamt försvar och om solidaritet<sup>2</sup>. EU har sedan 2003 en gemensam säkerhetsstrategi, numera också en intern säkerhetsstrategi. Organisationsmässigt har man tillsatt en hög representant (HR) med en ny utrikestjänst (European External Action Service), en försvarsbyrå (EDA) som inrättades som ett självständigt EU-organ 2004<sup>3</sup>; en militärstruktur som också skall ansvara för planering av insatser, 24 egna krishanteringsoperationer sedan 2003, varav också flera militära, och snabbinsatsstyrkor (EUBGs). Allt detta har utvecklats under en period som också kännetecknas av ökade kontakter med NATO. Utvecklingen speglas på ett intressant sätt i Natos nya strategiska koncept som karakteriserar EU som en ”unik och grundläggande” partner<sup>4</sup> – någonting som man för 15 år knappast hade trott att man skulle få läsa.

Samtidigt har också EU: s förhållande till FN blivit annorlunda då EU initierat egna krishanteringsoperationer, samt börjat uppfatta sig som en aktör med globalt ansvar för säkerhet. Att EU har täta relationer, med NATO och med FN, får en rad konkreta konsekvenser såväl för EU, NATO och FN och deras agerande, som för dessa organisationers medlemsländer. Medlemsländerna har i vissa fall nya möjligheter till ”forum shopping”, dvs. val mellan olika organisationer. Men det handlar inte bara om nya valmöjligheter. Det krävs också ökad interorganisationell kunskap för att bäst tillvarata landets intressen. I dagsläget räcker det inte för ett land att ha en FN-politik eller en EU-politik – landet måste också begripa sig på EU: s FN-politik och FN: s EU-politik och hur man själv vill se dessa relationer utveckla sig. Likaväl är fenomenet interorganisationella relationer en utmaning för forskningen. Kännedom om en organisation som sådan räcker inte nödvändigtvis längre till för att förstå dess roll och agerande. Förståelsen av andra anknutna organisationer blir också centralt. Intressanta forskningsrön från andra policyområden än säkerhetspolitik kan vara till stor inspiration när man analyserar detta nya organisatoriska fält.

---

<sup>2</sup> Artiklarna 42 och 222 i TFEU.

<sup>3</sup> EDA skall stärka och förbättra den europeiska försvarsförmågan genom kapacitetsutveckling, försvarsmateriel och industrifrågor och leds av den höga representanten för GUSP.

<sup>4</sup> *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. Adopted by Heads of State and Government in Lisbon 19-20 November 2010. <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

## Olika sätt att förklara EU: s säkerhetspolitiska roll och framväxten av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik

I teorier om europeisk integration har (medlems) staterna alltid spelat en stor roll. Likaså har analysen av internationella organisationer mestadels varit baserad på samspel mellan stater och organisationer. Man har studerat de enskilda ländernas intressen och hur de får organisationerna att verka för dessa intressen – ett exempel är förklaringar av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken GUSP, som baserar sig på de största medlemsländernas intressen. Vidare har man undersökt kompatibiliteten mellan nationell politik och medlemskap i en organisation, och hur en organisation påverkar en stat och tvärtom. Den växande litteraturen om europeisering är ett exempel på detta.

I en relativt tidig analys av Sverige och Finland i EU som jag hade glädjen att skriva tillsammans med Rutger Lindahl och Gunilla Herolf analyserade vi GUSP just i termer av kompatibiliteten mellan alliansfrihet och medlemskap i EU, särskilt deltagandet i GUSP. Vi undersökte särskilt var gränserna för kompatibilitet skulle gå, vilket utrymme för egen politik som finns, och kom fram till att även om GUSP skulle utvecklas flexibelt, och de alliansfria medlemmarna skulle stanna utanför vissa former av samarbete, skulle EU: s nya externa identitet, som skapas genom GUSP, ändå påverka också de alliansfria staterna. (Ojanen, Herolf and Lindahl 2000.)

Andra viktiga faktorer som uppmärksammats i förklaringen av GUSP och av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, GSFP, har inkluderat stormakternas, särskilt USA: s roll, förändringar i omgivningen som det kalla krigets slut, eller uppkomsten av nya normer och tankesätt om t.ex. suveränitet, den interna logiken av integration som process, samt rollen av EU: s egna institutioner som drivkraft. (För olika drivkrafter, se Smith 2003, Howorth 2007; Strömvik 2005, Jones 2007, Posen 2006.)

I ett nyligen utkommet specialnummer av *Journal of Common Market Studies* (1/2011) presenteras ett antal olika teoretiska synvinklar på GSFP – institutionella, konstruktivistiska såväl som governance-inspirerade. Redaktörerna ser t.o.m. en början på en ny fas av den teoretiska utvecklingen inom området. Också interinstitutionella relationer behandlas i detta nummer. Hofmann (2011) hävdar i sitt bidrag att den institutionella omgivningen i vilken GSFP befinner sig är nödvändig för att förstå dess uppkomst och existens. Hon ser specifikt på överlappningen mellan organisationernas medlemskap, mandat och resurser som någonting som påverkar både medlemsstaternas strategier och organisationernas utveckling.

Vikten av att studera en större institutionell miljö har bara vuxit under de senare åren. EU:s förhållande till andra organisationer blir en alltmer viktig del

av förklaringen till varför EU utvecklas och vilken karaktär organisationen har som en aktör i säkerhetspolitiken.

Interorganisationella relationer har dock länge haft en biroll när man har förklarat varför GSFP utvecklas. Ändå är detta mycket relevant med tanke på hur stor denna inverkan kan vara. Skulle man vidare följa det mera traditionella resonemanget från Ojanen, Herolf och Lindahl (2000) kan man även reflektera över hur EU:s förhållande till FN påverkar Finlands och Sveriges FN-politik, eller hur EU:s förhållande till NATO påverkar deras nationella säkerhetspolitik. Både FN och NATO har ett inflytande över EU, vilket i sin tur speglas i hur EU påverkar medlemsländerna.

Samtidigt rör frågan inte bara hur olika organisationer samarbetar eller inte samarbetar. Från ett enkelt konstaterande – redan det dock ett viktigt steg – har man i analysen av interorganisationella relationer kommit en bra bit på väg. Som Gehring och Faude (2010) påpekar, handlar det inte längre bara om att konstatera att organisationer interagerar: forskarna har gått vidare till en analys om *hur* och *varför* de gör det. Gehring och Faude använder sig av organisationsteorier, särskilt organisationell ekologi, och begrepp som ”institutionella komplex”. Den här typen av forskning kan ha kommit längre i andra områden än säkerhetspolitik; Gehring och Faude har själva analyserat handels- och miljöorganisationer. Ändå finns det redan en hel del man kan bygga på i analysen av hur de säkerhetspolitiska aktörerna EU, FN och NATO påverkar varandra, till och med har inflytande över varandras identiteter. På ett sätt kan man säga att detta öppnar en ny analysnivå till de tre mest traditionella IR-nivåerna individer, stater och organisationer, nämligen interorganisationella relationer.

### **Ett exempel på analytisk ram för relationer mellan EU och FN samt EU och NATO**

I ett annat arbete (Ojanen 2011) har jag utvecklat ett sätt att systematisera EU:s förhållande till Nato och till FN som presenteras här i en förkortad form. Detta kan också ses som en början till en i grunden interorganisationell förklaring av EU som säkerhetspolitisk aktör.

EU:s förhållanden till FN och Nato består av olika former av interaktion och inkluderar både samarbete och konflikt, partnerskap och potentiell rivalitet. I vissa fall agerar EU som en aktör inom en annan organisation, i vissa fall som en aktör som samarbetar med en annan organisation. Man kan skilja mellan fyra olika former av interorganisationell samverkan: EU i FN, EU med FN, EU med Nato och EU i Nato, där "i" är ett fall där en organisation fungerar som en enhet inom en annan organisation, och där "med" är ett fall där de båda organisationerna agerar tillsammans eller samarbetar som två separata aktörer.



De här fyra fallen utgör också ett kronologiskt närmande till hur samspelet har utvecklats med tiden, från fas ett, starten under perioden för det europeiska politiska samarbetet (EPC) på 1970-talet, till fas fyra, något som nu skulle kunna påbörjas så småningom efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget i december 2009. Det är den fjärde formen av interaktion som är den mest utmanande uppgiften, både som en test på EU:s allvar i att utveckla GUSF och som ett möjligt påskyndande av en utveckling som försvagar Nato<sup>5</sup>. Båda dessa relationer kan ses som partnerskap där EU förväntas bidra till målen för den andra organisationen och samtidigt också själv dra nytta av samarbetet. I båda typerna av partnerskap leder EU:s autonomi och dess relativa vikt också till spänningar.

## *EU i FN*

Den första formen av sammankoppling, "EU i FN", har sin grund i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Ett av de första konkreta målen för utrikespolitiska samarbetet var att uppnå en samsyn och sedan att uttrycka denna syn gemensamt i andra organisationer, särskilt FN. Tanken var att medlemsstaterna, om de företrädde en gemensam åsikt, skulle få en starkare röst och mer inflytande i det internationella forumet än om de agerade var för sig. Denna form av samverkan har också ägnats omfattande analys, till exempel när det gäller medlemstaternas sätt att rösta i FN:s generalförsamling (se bl.a. Luif och Radeva 2007).

Samverkan kan ses som ett första steg i EU:s utveckling som aktör, och så småningom också som en aktör med en viss egen profil. Inom FN har EU särskilt verkat som en stark anhängare av internationella normer och multilateralism. EU:s säkerhetsstrategi (2003) understryker vikten av FN-systemet och av att det multilaterala systemet fungerar effektivt. Den ger huvudansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet till FN:s säkerhetsråd även om också EU har en global roll (se Biscop och Drieskens 2006: 116). EU har dessutom varit avgörande för FN att uppnå sina mål, såsom i fallen klimatavtalet, inrättandet av Internationella brottsdomstolen, och avskaffandet av dödsstraffet.

EU kan också sägas ha en viss maktposition. I Säkerhetsrådet kan det samtidigt finnas upp till fyra medlemsstater (för tillfället Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Portugal) och EU:s medlemmar står för nästan 40 % av FN:s reguljära budget. En annan fråga är dock i vilken utsträckning EU verkligen kan utnyttja denna maktpotential. Ett ökat inflytande kan också ha negativa konsekvenser och leda till kritik för överrepresentation. (Jørgensen och Laatikainen 2004: 4). Laatikainen och Smith (2006) hävdar att EU spenderar största delen av sin tid åt att förhandla med sig själv. Det finns också grundläggande frågor där

---

<sup>5</sup> För en mera detaljerad analys, se Ojanen 2011; se också Ojanen 2010 samt Britz och Ojanen 2009.

en gemensam syn inte har kunnat nås, till exempel reformen av FN:s säkerhetsråd (Brantner och Gowan 2009: 50-54).

Lissabonfördraget innebär ytterligare förändringar. EU:s gemensamma ståndpunkt kommer att framföras, när det är möjligt, av den höge representanten i stället för, som tidigare, av det roterande ordförandeskapet. En sådan förstärkning av den gemensamma rösten och den verkställande roll som HR kommer att få, kan innebära att EU blir mer statsliknande. Genom Lissabonfördraget är nu EU en juridisk person. I FN kan EU ändå bara ha status som observatör – vilket ger mindre inflytande än medlemstatusen, reserverad för stater. EU:s ambivalenta karaktär ser ut att leda till nya spänningar och skapa en debatt om icke-statliga aktörer inom FN-systemet.

### ***EU med FN***

Sedan Amsterdamfördraget trädde i kraft i 1999 har Petersberguppdragen, dvs. humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser av väpnade styrkor för krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder, utgjort grunden för EU:s säkerhetspolitiska roll. Från första början var tanken också att unionen bör ha en autonom kapacitet att fullfölja dessa åtaganden. I Lissabonfördraget har dessa uppgifter utvidgats ytterligare till att omfatta gemensamma insatser för avrustning, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och stabilisering efter konflikter.

Intressant nog har FN spelat en roll också i själva uppkomsten av denna form av aktörskap. Efter att det Europeiska rådet i 2001 i Göteborg hade antagit en deklaration om samarbetet mellan EU och FN gällande krishantering, var det FN som år 2003 bad EU om stöd för insatser i Demokratiska Republiken Kongo (även om initiativet sannolikt ursprungligen kom från EU) och därmed inrättade EU sin första icke-europeiska militära operation, Artemis, för att bistå FN (se vidare Biscop och Drieskens 2006: 126-127). FN gav alltså ett erkännande av EU:s förmåga att utföra sådana uppdrag; detta redan vid en tidpunkt då EU ännu inte hade någon större erfarenhet att visa upp.

Det förefaller naturligt att EU samarbetar med FN i frågor rörande säkerhetspolitik, fredsbevarande verksamhet och krishanteringsoperationer. I grunden behöver de två organisationerna varandra. EU kan bidra till fredsbevarande uppdrag – med såväl pengar som personal, militära observatörer, civila poliser och soldater – där FN:s kapacitet är ansträngd, men man kan också bidra till kapacitetsuppbyggnad hos andra aktörer, t.ex. Afrikanska Unionen. För det andra kan EU verka för internationella normer i allmänhet och främja FN:s mål. För det tredje kan EU ha en betydande roll i verkställandet av olika avtal och att se till att enskilda stater följer upp dem – inte bara de egna medlemsstaterna, utan i viss

mån också utanförstående länder som följer EU:s politik.<sup>6</sup> Men det är inte bara FN som drar nytta av samarbetet. Vad EU vinner är ökad legitimitet: om EU:s krishantering äger rum inom ramen för FN:s verksamhet kan detta anses bidra till EU:s positiva image och dess trovärdighet, särskilt i operationer utanför Europa. Dessutom har EU:s stridsgrupper, eller snabbinsatsstyrkor, uttryckligen byggts upp med motiveringen att de också skulle kunna användas, om inte till och med främst, på begäran av FN (se Biscop och Drieskens 2006: 126-128). Under de senaste åren har EU har tagit över en del av viss FN-verksamhet, t.ex. polisoperationen i Bosnien och rättsstatsoperationen i Kosovo.

Problemet med denna form av relation är den spänning som uppkommer mellan kravet på självständighet och nyttan med att agera tillsammans med FN. EU vill behålla möjligheten att agera utan ett FN-mandat för att undvika situationer där dess insatser skulle bli blockerade av någon av de permanenta medlemmarna av FN:s säkerhetsråd. Därför förekommer ordet "mandat" inte i EU:s säkerhetsstrategi, även om man annars målmedvetet stödjer ett starkare FN-system. En viss kritik har också förekommit då EU-länderna satsat mer på EU:s och Nato:s operationer än på FN:s operationer. Under 2005 var EU-medlemmarnas andel av alla FN-trupper mindre än 7 % (Tardy 2005: 52).

## *EU med Nato*

I och med att EU fått en roll att spela i säkerhetspolitiken har också förhållandet mellan EU och Nato kommit att präglas av närmare kontakter och samarbete. Sedan 2003 har de två organisationerna varit aktiva i krishanteringsoperationer i stort sett på samma ställen, t.ex. på Balkan, i Sudan, Afghanistan, och den somaliska kusten. I Europa har vissa av Nato:s uppgifter delegerats till EU: i Makedonien (2003) och i Bosnien-Hercegovina (2004). (Se Warwick och Koops 2009: 106-109.) De två har också utvecklat liknande krishanteringssätt, särskilt snabbinsatsstyrkor. Så småningom ökar överlappningen också när det gäller strategisk och operationell planering. Med Lissabonfördraget har även det ömsesidiga försvarsåtagandet mellan respektive medlemmar duplicerats.

EU:s formella förbindelser med Nato började få form omkring år 2000 då Västeuropeiska unionen (WEU) i praktiken upphörde att existera som en bro mellan de två organisationerna. Förhållandet har sedan dess formaliserats genom "Berlin plus"-avtalet, dvs. ett antal samarbetsavtal mellan de två organisationerna som slöts 2003. Dessa inkluderar tillgänglighet för EU till Natos gemensamma resurser, till Natos planering för EU:s krishanteringsinsatser och möjligheten att använda Nato-befälstrukturer för EU-ledda operationer. (Se Touzovskaja 2006.)

---

<sup>6</sup> De här rollerna tilldelas EU i rapporten "In Larger Freedom" av FN:s Generalsekreterare i 2005; se <http://www.un.org/largerfreedom/>.

Formerna för EU-Nato-relationer har också påverkats av EU:s egna principer som styr förbindelserna med andra organisationer, enligt vad som fastställdes av Europeiska Rådet i Göteborg 2001. De omfattar mervärde, samverkan, synlighet och möjlighet att fatta självständiga beslut. Deklarationen om EU-Nato-relationer från december 2002 listar följande principer som grund för förhållandet: partnerskap, säkerställandet av ömsesidig förstärkning av krishanteringsansattningar, erkännandet av organisationernas skiljaktiga karaktär, effektivt ömsesidigt samråd, samarbete och öppenhet, jämlikhet och respekt för beslutsfattningsautonomi samt respekt för de båda medlemsländernas intressen, respekt för principerna i FN-stadgan, och en ömsesidigt förstärkande utveckling av militära resurser.

Redan tidigt sågs grunden för förhållandet ligga i likheterna och skillnaderna mellan organisationerna. Å ena sidan hade de två kommit att ha samma uppgifter vad gäller krishantering, stabilitet och säkerhet. De delade en likartad värdegrund och till en stor del också samma medlemmar. Å andra sidan var och är de två dock helt olika i sin natur. Den ena är en politisk union, den andra en försvarsallians – vilket innebär att de också utvecklar sig på olika sätt, och att deras interna dynamik är annorlunda. Deras internationella image är också olika. Samarbetet mellan de två skulle då kunna byggas på att deras olika styrkor kompletterar varandra: civila vs. militära, övernationella vs. mellanstatliga, europeiska vs. transatlantiska.

Om grunden till samarbetet verkade vara organisationernas kompletterande natur, kan man dock i praktiken se dem som relativt mycket härmande varandras agerande. De båda organisationerna har verkligen kommit att påverka varandras utveckling som aktörer i säkerhets- och försvarspolitiken, men inte nödvändigtvis i riktning mot specialisering. Både har utvecklat krishanteringsoperationer och snabba insatsstyrkor. Där EU har gått mot en tydligare militär profil, har Nato anammat utvecklingen av civila insatser och en alltmer omfattande ("comprehensive") strategi. EU har förmågor och potential som är användbara i samband med krishantering vilket Nato inte har, särskilt inte vad gäller civila resurser. Sammankopplingen av civila och militära medel är ett typiskt exempel på detta (se Howorth 2009: 43). Natos inverkan på EU:s institutionella utformning har varit grundläggande, men samtidigt har EU format Natos identitet som en exportör av normer (Varwick och Koops 2009: 119-121). Ett ytterligare sätt på vilket EU i teorin kan vara inspirerande för Nato är dess delvis överstatliga beslutsfattande. Slutligen har också utvidgningen av organisationerna gått ungefär parallellt, vilket egentligen har varit ett bra exempel på samverkan. Många länder har först kommit in i Nato, vilket i praktiken är lättare, och senare blivit medlemmar av EU.

Att de två formar varandra till en så pass hög grad är bara rationellt om man utgår från resp. organisationers egenintresse. Båda vill gärna imitera det som kan framstå som en komparativ fördel för den andra organisationen, till exempel in-

stitutionella förändringar eller i nya definitioner av uppgifter och befogenheter. Båda har också ett intresse av att bevara sin självständighet, och båda måste bevisa sina resp. mervärden och komparativa fördelar i krishanteringssammanhang. Detta leder till att de utvecklar samma verktyg för att täcka samma behov (Tardy 2006: 31). Eftersom de också till en stor del innehåller samma medlemsstater, tenderar de även att definiera vilka uppgifter som är legitima eller viktiga på samma sätt, och att se på återverkningar av konflikter på samma sätt. Ingen vill ge upp sina uppgifter eller funktioner för att inte visa sig vara dåligt förberedd på att möta olika krissituationer (Ojanen 2007).

Detta leder dock till att de två också delar samma problem, i synnerhet i att få medlemsländerna att investera mera i säkerhet och försvar. Samarbetet har också i praktiken lidit av komplikationer på den högre politiska nivån, vilket ibland har synts också på marken i samverkan mellan EU:s och Nato:s uppdrag i Afghanistan och Kosovo. Den formella dialogen mellan de två organisationerna har heller inte riktigt fungerat på grund av svårigheterna i att få Turkiet och Cypern med i en överenskommelse.

## ***EU i NATO***

Man kan förutse en ytterligare form av samverkan mellan EU och Nato som ännu inte är uppenbar, men som skulle kunna bli synligare i framtiden som en följd av utvecklingen av GSFP, nämligen "EU i Nato". Hittills har EU-länderna inte förväntats agera som en enhet inom Nato. De har heller inte haft en gemensam försvarspolitik eller en gemensam syn på USA:s roll. När GSFP växer fram kan EU:s medlemsstater dock komma närmare varandra också i frågor som behandlas i Nato eller om Nato:s roll. Det skulle kunna hävdas att en effektiv GSFP helt enkelt måste omfatta gemensamma åsikter även i och om Nato. Idén om ett "caucus" inom Nato har dock mött starkt motstånd, särskilt från USA:s sida, eftersom det skulle innebära en minskad amerikansk roll. En EU-koordination inom Nato skulle kanske också försvåra beslutsfattandet i Nato, och dessutom försvaga positionen för de fem icke-EU-medlemmarna inom NATO. (Se, t ex, Warwick och Koops 2009; Giegerich 2007.)

Emellertid är integreringen av försvaret inom EU i full gång. Lissabonfördraget kan öka EU:s legitimitet i dessa områden internt, bland medborgarna, genom Europaparlamentets ökade makt (Howorth 2009: 38). Kommissionens roll, både genom sitt inflytande över vapenindustrin och utrikeshandeln, samt genom den nya dubbla rollen för den höge representanten skall heller inte förbises. Man kan tala om en europeisering, eller de-Natoisering, av nationell politik, med vilken Warwick och Koops menar en partiell övergång av nationella preferenser från Nato till GSFP. (Warwick och Koops 2009: 109). Allt detta behöver inte enbart få negativ betydelse för Nato. Ett starkare EU-försvaret skulle kunna komplettera, snarare än konkurrera med Nato (Toje 2008).

## Slutsatser för framtida forskning

De fyra former av relationer som EU har med FN och Nato kan ses som en beskrivning av utvecklingen över tiden när det gäller EU:s aktörskap. Från en relativt blygsam skyldighet att försöka finna en gemensam ståndpunkt när det är möjligt, har EU gradvis transformerats till att bli en aktör i sin egen kapacitet. En sista logisk etapp i denna utveckling skulle kunna vara att EU också agerar som en enhet inom Nato – någonting som skulle betyda en djup omvandling av den senare organisationen, kanske rentav slutet för Nato. Men interorganisatoriska relationer behöver inte nödvändigtvis sluta med att organisationerna åter upp varandra. De kan samexistera, men kan också i stor utsträckning forma varandra.

Samarbete fungerar bra om de inblandade organisationerna är tillräckligt olika så att de kan komplettera varandra, men samtidigt också tillräckligt lika för att förstå varandra. Samtidigt tenderar samarbetet i sig att göra organisationerna mer och mer lika, t.o.m. alltför lika varandra, så att några av de positiva effekterna av samarbete kan gå förlorade. I förhållandet EU-NATO ser man detta tydligt. Ju mer de följer varandra, desto mer påminner de om varandra. Till sist får man som resultat två organisationer med likadana snabba styrkor och som följer varandra till samma konfliktområden. Ingen av organisationerna vill se att bara den andra har just den resurs som behövs för att lösa problem och konflikter; ingen av dem vill att den ena kan få rätt att bestämma över den andra, eller att tilldelas en viss roll eller inriktning.

Den gemensamma utvecklingen har alltså också lett till att de båda organisationerna nu har samma problem. De brottas med försvarsbudgetar, och frågor kring om det verkligen är vettigt att investera i snabba insatsstyrkor. Båda skulle behöva en bra ”track record”, en lista på framgångar, och en klar strategi. Annars riskerar de att få växande problem med stödet från medlemsländerna. Men paradoxalt nog verkar de två ha blivit så sammanflätade att det är svårt att föreställa sig att de skulle driva radikalt annorlunda politik i sakfrågor. Och om de till slut blir helt lika varandra, blir det alltmer uppenbart att en av dem är överflödig. Det centrala problemet blir därmed om de faktiskt skadar varandra, antingen genom att EU gradvis tar uppgifter från Nato eller att Nato hindrar EU:s utveckling inom säkerhetspolitiken – och med detta kanske EU:s utveckling i allmänhet.

När det gäller EU-FN-relationerna är utgångsläget mindre problematiskt. Samarbete mellan medlemsländerna i FN har varit en av de första viktiga grundstenarna i en gemensam utrikespolitik. EU är också en mycket betydelsefull partner till FN, inte bara resursmässigt men också när det gäller upprätthållandet av multilateralism och internationella normer. FN-stadgans text om de regionala organisationernas roll i konflikter är dock inte den beskrivning som

EU kan skriva under. EU vill inte begränsas av behov av att få särskilt mandat i allt man gör. EU riskerar att bli alltför stort och starkt för FN. Tidigare oklarheter när det gäller vem som representerar EU, och på vilken nivå, har inte klarat mycket i och med Lissabon-fördraget.

Om man i EU-Nato-förhållandet kan se en ömsesidig inverkan på den institutionella konstruktionen av resp. organisation och deras resp. uppgifter kan man både vad gäller EU-Nato och i EU-FN-förhållandet se att organisationernas identiteter påverkas. FN både förstärks och utmanas av en partner som EU, som stödjer multilateralism och FN-systemet som sådant, men som också själv ifrågasätter FN:s statscentrerade organisation. Nato, i sin tur, inspirerar EU, men är också inspirerad av unionen. En ökad närhet och likhet mellan de två kan i slutändan innebära ifrågasättande av Natos existensberättigande. Ett empiriskt problem kan vara det otydliga i hur man definierar globala och regionala organisationer i dagens värld, och som konsekvens av denna oklarhet, svårigheten att få till stånd en arbetsfördelning som är baserad på en sådan distinktion. Både Nato och EU är regionala organisationer i en global miljö, i vissa fall med globala ambitioner. Båda behöver också utveckla relationer med nya centrala aktörer som Indien, Pakistan, Kina och Brasilien och behöver hitta rätta forum och sätt för dessa relationer.

Ett teoretiskt problem är hur man kommer in ännu djupare i frågan om samverkan mellan olika organisationer. Analysen av interorganisationella relationer måste ha en viss grad av komplexitet. Man måste ha som utgångspunkt en viss autonomi hos dessa organisationer, samtidigt som medlemstaterna också har en viss roll. Dessa förhållanden kan ta sig varierande former, från samarbete till rivalitet och härmande – och kanske uppvisa alla dessa former samtidigt.

En möjlighet vore att närmare studera rivaliteten mellan internationella organisationer – ett perspektiv som också verkar empiriskt viktigt, eftersom existensen av rivalitet ofta förnekas av organisationerna själva. Samtidigt finns det tecken på att en institutionell överlappning, t. ex. i krishanteringsfrågan, förorsakar ineffektivitet (Hofmann 2011: 113-114).

Gehring och Faude (2010) analyserar denna rivalitet på ett mycket intressant sätt. Deras utgångspunkt är att rivaliteten är en följd av överlappningar, antingen vad gäller medlemskapet, i deras uppdrag, eller i båda dessa avseenden. Detta är alltså en situation som man kan iaktta i förhållandet mellan EU och Nato. Enligt Gehring och Faude leder rivaliteten i sin tur till specialisering. På basis av den analys av EU-Nato-relationen, som refererats i denna artikel, verkar detta ändå inte vara fallet. Snarare verkar EU och Nato blir alltmer lika. I det avseendet skulle det finnas ytterligare anledning till att analysera förhållandet närmare.

Rivalitet kan också ses som en av mekanismerna för hur innovationer sprids mellan olika aktörer. Innovationer skulle kunna innefatta olika former

av aktiviteter, normer, eller institutionella lösningar. En tillämpning av analysen av hur normer och institutionell design sprids till ett sådant förhållande mellan organisationer är en annan intressant möjlighet för en grundligare förklaring till förändringar i en organisations politik eller dess funktionssätt. Man har identifierat olika diffusionsmekanismer mellan länder som också skulle kunna användas för att analysera spridningen av olika slags innovationer mellan organisationer. Heupel (2010) listar tvång, rivalitet, inläring och härmande som fyra sådana mekanismer. Hon ser härmandet, eller efterliknandet, som en följd av en *'Zeitgeist'* som påverkar organisationernas syn på sina uppgifter och arbetssätt. Att på det här sättet inkludera den allmänna institutionella kontexten och dess inverkan kan visserligen bidra till att analysen blir mer komplicerad än om den begränsades till bilaterala relationer mellan organisationer, men det verkar ändå vara en mycket viktig komponent i en djupare analys av fenomenet interorganisationella relationer.



## Referenser

- Biscop, Sven and Edith Drieskens (2006) 'Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN', in Laatikainen, K.V. and K.E. Smith (eds.) *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms*. Houndmills and New York: Palgrave Macmillan, pp. 115-132.
- Brantner, Franziska and Richard Gowan (2009) 'Complex Engagement. The EU and the UN System', in Jørgensen, Knud Erik (ed.) *the European Union and International Organizations*. Abingdon and New York: Routledge, pp. 37-60.
- Britz, Malena and Ojanen, Hanna (2009), 'Multilateral Security Governance: Comparing the UN and the EU', in Charlotte Wagnsson, James A. Sperling and Jan Hallenberg (eds.) *European Security Governance. The European Union in a Westphalian world*. Abingdon and New York: Routledge, pp. 19-39.
- Gehring, Thomas and Benjamin Faude (2010) 'Division of Labor within Institutional Complexes and the Evolution of Interlocking Structures of International Governance: The Complex of Trade and Environment'. Paper presented at the 7<sup>th</sup> Pan-European International Relations Conference (SGIR), Stockholm, 9-11 September 2010.
- Giegerich, Bastian (2007) 'European Positions and American Responses: ESDP-NATO Compatibility', in Casarini, Nicola and Constanza Musu (eds.) *European Foreign Policy in an Evolving International System. The Road Towards Convergence*. Houndmills and New York: Palgrave Macmillan, pp. 43-56.
- Heupel, Monika (2010) 'With Power comes Responsibility. Human Rights Protection in UN Sanctions Policy.' Paper presented at the 7<sup>th</sup> Pan-European International Relations Conference (SGIR), Stockholm, 9-11 September 2010.
- Hofmann, Stéphanie C. (2011) 'Why Institutional Overlap matters: CSDP in the European Security Architecture'. *Journal of Common Market Studies*, vol. 49 (1) pp. 101-120.
- Howorth, Jolyon (2007) *Security and Defence Policy in the European Union*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Howorth, Jolyon (2009) 'Implementing a "Grand Strategy"', in Vasconcelos, Álvaro de (ed.) *What Ambitions for European Defence in 2020?* Paris: EU Institute for Security Studies. (Pp. 35-44.)
- Jones, Seth G. (2007) *The Rise of European Security Cooperation*. New York: Cambridge University Press.
- Jørgensen, Knud Erik and Katie Verlin Laatikainen (2004) *The EU & the UN: Multilateralism a New Key?* Paper prepared for the 2<sup>nd</sup> Pan-European Conference on EU Politics, Bologna 24-26 June 2004.

- Laatikainen, Katie Verlin and Karen E. Smith (2006) 'Introduction – The European Union at the United Nations: Leader, Partner or Failure?', in Laatikainen, K.V. and K.E. Smith (eds.) *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralisms*. Houndmills and New York: Palgrave Macmillan, pp. 1-23.
- Luif, Paul and Mariyana Radeva (2007) 'EU Co-ordination in International Organizations: The Case of the United Nations General Assembly and the Organization for Security and Co-operation in Europe', in Casarini, Nicola and Constanza Musu (eds.) *European Foreign Policy in an Evolving International System. The Road Towards Convergence*. Houndmills and New York: Palgrave Macmillan, pp. 27-40.
- Ojanen, Hanna (2007) 'Inter-Organisational Relations: the New Facet of European Security Policy', in Tuomas Forsberg, Timo Kivimäki and Liisa Laakso (eds.) *Europe in Context. Insights to the Foreign Policy of the EU*. Finnish International Studies Association, Publications N. 1: Helsinki. (Pp. 105-119.)
- Ojanen, Hanna (2010) 'EU-NATO relations after the Cold War', in Hanhimäki, Jussi, George Henri Soutou and Basil Germond (eds), *The Routledge Handbook of Transatlantic Security*. Abingdon, Oxon and New York: Routledge, pp. 180-193.
- Ojanen, Hanna (2011) 'The EU as a security actor: in and with the UN and NATO', in Dimitris Bourantonis and Spyros Blavoukos (eds.) *The EU Presence in International Organisations*. Routledge: Abingdon, Oxon and New York, pp. 61-77.
- Ojanen, Hanna together with Gunilla Herolf and Rutger Lindahl (2000) *Non-alignment and European Security Policy: ambiguity at work*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Finnish Institute of International Affairs and Institut für Europäische Politik, Helsinki 2000.
- Posen, Barry (2006) 'European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?' *Security Studies*, vol. 15 (2), pp.149-186.
- Smith, Michael (2003) 'The framing of European foreign and security policy: towards a post-modern policy framework?' *Journal of European Public Policy*, vol. 10 (4), pp. 556-575.
- Strömvik, Maria (2005) *To Act as a Union. Explaining the Development of the EU's Collective Foreign Policy*. Lund Political Studies 142. Lund: Lund University, Department of Political Science.

- Tardy, Thierry (2005) 'EU-UN Cooperation in Peacekeeping: the Significance of Kofi Annan's High Level Panel on Threats, Challenges and Change', in Ortega, Martin (ed.) *The European Union and the United Nations. Partners in Effective Multilateralism*. Chaillot Paper 78. Paris: The EU Institute for Security Studies.
- Toje, Asle (2008) *The EU, NATO and European Defence – A Slow Train Coming*. Occasional Paper 74. Paris: The EU Institute for Security Studies.
- Touzovskaia, Natalia (2006) 'EU-NATO Relations: How Close to "Strategic Partnership"?'. *European Security*, vol. 15 (3), pp. 235-258.
- Varwick, Johannes and Joachim A. Koops (2009) 'The European Union and NATO. "Shrewd Interorganizationalism" in the Making?', in Knud Erik Jørgensen (ed.) *the European Union and International Organizations*. Abingdon and New York: Routledge, pp. 101-130.



# A Brief Reflection on the Effects of European Effective Multilateralism

*Per Cramér*

The development of a EU military capacity for international crisis management operations constitutes one of the most dynamic aspects of the process of European integration. In the following I shall reflect on a limited but crucial issue connected to this development that I believe deserves greater attention in the legal/political debate: How does the European doctrine of effective multilateralism relate to the regulation of the international use of force in the UN Charter? More specifically, this chapter is an attempt to analyse the potential political and legal effects of the conditional loyalty to the UN system that is encapsulated in the European doctrine of effective multilateralism.

## **New Perceptions of Threat and Defence**

Since the end of the Cold War a rapid reformulation of threat perceptions has taken place in the Western hemisphere. This process had already started in the early 1990s, primarily within NATO and the Western European Union (WEU).<sup>1</sup> The perceived threat of territorial aggression was then replaced by a much more diffuse and complex set of threat perceptions that included terrorism, primarily by non-State actors, proliferation of weapons of mass destruction, State failure, regional conflicts, international organised crime and the disruption of the flow of vital resources.

---

<sup>1</sup>Concerning NATO, see *The Alliance's New Strategic Concept*, Rome, 7–8 November 1991, paras 7–14, available at <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23847.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm?selectedLocale=en)>. Concerning the WEU, see *WEU Council of Ministers: European Security a Common Concept of the 27 WEU Countries*, Madrid, 14 November 1995, paras 31–64, 92–110, available at <<http://www.bits.de/NRANEU/docs/WEU141195.pdf>>.

These threat perceptions have since then been consolidated, and constitute today, with minor variations, a core for both American and European strategic thinking, as well as for the NATO strategic concept.<sup>2</sup>

In parallel with this development we have also experienced a shift in the balance between the traditional concept of State sovereignty and individual human rights. The exercise of State sovereignty has thus been perceived, to an increasing extent, as limited by the imperative interest to protect fundamental human rights.<sup>3</sup>

As a consequence of these changes in perceptions, the defence doctrines of the defence alliances NATO and the WEU were revised during the early 1990s. In addition to their traditional roles as defensive alliances, both organisations declared their willingness to conduct peacekeeping and peace-shaping operations based on mandates from the UN Security Council or the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE).<sup>4</sup>

Primarily through the creation of the Partnership for Peace, NATO has expanded involvement in crisis management operations to a number of non-Member States too.<sup>5</sup> A present concrete example of this development is the International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, which under NATO command is operating on a mandate adopted by the Security Council.<sup>6</sup> NATO has furthermore established a permanent multinational response force

<sup>2</sup>Concerning the EU, see *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, 12 December 2003, available at <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>, and *Report on the Implementation of the European Security Strategy, Providing Security in a Changing World*, 11 December 2008, available at <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/reports/104630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/104630.pdf)>. Concerning the US, see *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006, available at <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>>. The present US administration has not yet published a comprehensive security strategy. However, on the basis of available public statements, it seems that the threat perceptions formulated in the strategy of 2006 are still valid. Concerning NATO, see *The Alliance's Strategic Concept*, Washington DC, 24 April 1999, paras 20–24, available at <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?selectedLocale=en)>. At the NATO summit in Strasbourg/Kehl on 4 April 2009, the Member States gave the Secretary General the task to develop a new NATO Strategic Concept. This exercise should be completed by the time of NATO's next Summit, which is expected to take place in autumn 2010.

<sup>3</sup>This shift can be illustrated by the development of a norm stipulating international responsibility to protect the population in any State from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity if that State fails to protect its own population: *United Nations General Assembly 2005 World Summit Outcome*, UNGA A/60/L.1, para 139.

<sup>4</sup>Concerning NATO, see *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communiqué*, Oslo, 4 June 1992, available at <[http://www.otan.nato.int/cps/en/SID-3062D50F-8C8FD300/natolive/official\\_texts\\_23983.htm](http://www.otan.nato.int/cps/en/SID-3062D50F-8C8FD300/natolive/official_texts_23983.htm)> and *Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communiqué*, Brussels, 17 December 1992, available at <[http://www.nato.int/cps/en/SID-4A03621E-32FA52CC/natolive/official\\_texts\\_23972.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-4A03621E-32FA52CC/natolive/official_texts_23972.htm)>. Concerning the WEU, see *WEU Council of Ministers: Petersberg Declaration*, Bonn, 19 June 1992, available at <<http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>>.

<sup>5</sup>Partnership for Peace was established in 1994. See *Partnership for Peace: Framework Document*, 11 January 1994, available at <[http://www.nato.int/cps/en/SID-59589987-9F143945/natolive/official\\_texts\\_24469.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-59589987-9F143945/natolive/official_texts_24469.htm)>. At present the cooperation includes 22 States that are not members of the alliance.

<sup>6</sup>Security Council Resolution (SC Res) 1386 (2001), SC Res 1510 (2004).

that could be used for crisis management operations as well as collective self-defence.<sup>7</sup>

In Europe, the crisis management tasks of the WEU were integrated into the framework of the European Union through the Treaty of Amsterdam 1999. These so-called 'Petersberg tasks' include humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peace-making.<sup>8</sup> This in turn has, during the last decade, led to the development of a European crisis management capacity, named the European Security and Defence Policy (ESDP), including the setting up of military forces, answerable to the EU, with the objective of contributing to the execution of the Petersberg tasks. This globally deployable military capacity has been operational since 2003, and has been developed continuously ever since.<sup>9</sup>

From a general perspective, at the core of this development lies a widespread understanding that the use of military force is primarily no longer to be exercised along national territorial borders. Rather, in order to counteract the threats that now dominate our perceptions, it may be exercised anywhere on the globe. A partial decoupling of defence and territory has thus taken place.

## Effective Multilateralism—A Conditional European Loyalty to the UN System

As a collective, the Member States of the EU constitute a central actor within the UN system. They provide financing for approximately 40 per cent of the regular UN budget as well as of the budget for UN-led crisis management operations.<sup>10</sup> Furthermore, several of the Member States have a tradition of active UN support, including the provision of military and diplomatic resources for peacekeeping operations. In this connection, the Member States that conducted

---

<sup>7</sup>NATO Response Force (NRF). The NRF has been operational since October 2004. For an official description of the NRF, see *The NATO Response Force—At the centre of NATO transformation*, available at <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49755.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm)>.

<sup>8</sup>This non-exhaustive listing of possible EU crisis management operations has been elaborated through the Lisbon Treaty. See Art 43(1) TEU (post-Lisbon): 'The tasks... in the course of which the Union may use civilian and military means, shall include joint disarmament operations, humanitarian and rescue tasks, military advice and assistance tasks, conflict prevention and peace-keeping tasks, tasks of combat forces in crisis management, including peace-making and post-conflict stabilisation. All these tasks may contribute to the fight against terrorism, including by supporting third countries in combating terrorism in their territories.'

<sup>9</sup>For a comprehensive official account of the development of the ESDP, see *Development of European Military Capabilities*, available at <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090720%20Factsheet%20capacites%20militaires%20EN.pdf>>. Concerning the present stage of development, see Council declaration of 8 December 2008 on the enhancement of the capabilities of the European Security and Defence Policy, available at <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/esdp/104676.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/104676.pdf)>.

<sup>10</sup>*Assessment of Member States' contributions to the United Nations regular budget for the year 2009*, UN Doc ST/ADM/SER.B/755, available at <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/755](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/755)>.

a Cold War policy of active neutrality stand out. It should be noted, however, that since the 1990s, in parallel with the development of the ESDP, there has been a clear shift in this pattern, as the Member States have been increasingly reluctant to provide personnel to UN-led operations. The majority of manpower for such operations is today provided by South-Asian or African States.<sup>11</sup>

The Member States' history of loyalty to the UN and the hope of making the UN an effective structure for furthering international peace and security are nevertheless mirrored in the development of the ESDP. The introduction of the Petersberg tasks into the EU framework, and the design of military capacities answerable to the EU, clearly reflect the needs of the UN in the execution of crisis management operations mandated by the Security Council.

On a political, strategic level, the European loyalty to the UN is encapsulated in the doctrine of effective multilateralism, which constitutes a cornerstone of the European Security Strategy (ESS), adopted in 2003 and reviewed in 2008.<sup>12</sup> In the ESS, which is officially referred to as a key framework for policy formulation,<sup>13</sup> the Union confirms its commitment to multilateral solutions and the position that the

*fundamental framework for international relations is the United Nations Charter. The United Nations Security Council has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security. Strengthening the United Nations, equipping it to fulfil its responsibilities and to act effectively, is a European priority.*<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Cf *Monthly Summary of Contributors of Military and Civilian Police Personnel*, available at <<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/>>. This reluctance to participate in UN operations has been attributed to experiences from the failed UN-led operation in Srebrenica in 1995. See A Novosseloff, *EU–UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects* (New York, International Peace Academy, 2004) 8. Concerning the experiences drawn from the inability to prevent genocide in Srebrenica, see *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35 The fall of Srebrenica*, UN Doc A /54/549, available at <<http://www.un.org/peace/srebrenica.pdf>>. For a general analysis of this development, see J Wouters and T Ruys, 'UN–EU cooperation on crisis management' in J Wouters, F Hoffmeister and T Ruys (eds), *The United Nations and the European Union: An Even Stronger Partnership* (The Hague, TMC Asser Press, 2006) 229, 248–50.

<sup>12</sup> *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, 12 December 2003, available at <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>>. *Report on the Implementation of the European Security Strategy, Providing Security in a Changing World*, 11 December 2008, available at <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/reports/104630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/104630.pdf)>.

<sup>13</sup> See, eg, *Brussels European Council 17 and 18 June 2004 Presidency Conclusions*, p 11, available at <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/81742.pdf>>.

<sup>14</sup> *A Secure Europe in a Better World*, above n 50, at 9.



This statement echoes a European credo regarding rule-based governance, and it does in this respect *prima facie* differ from the corresponding principles expressed in the US National Security Strategies adopted during the Bush era.<sup>15</sup>

Through the Lisbon Treaty amendments, the commitment to multilateralism has become codified in an explicit provision reconfirming that the Union shall promote multilateral solutions to common problems, in particular in the framework of the United Nations.<sup>16</sup>

However, at the same time as the Union declares its loyalty to the UN system, and its willingness to equip this system with resources in order to make it more effective, the Union seems to reserve to itself a non-defined scope for unilateral military action in exceptional situations.

Neither in the Treaty on European Union, nor in the Security Strategy are there any references to the fact that coercive military operations require a mandate from the Security Council under Chapter VII of the UN Charter. In Article 21(2) TEU (post-Lisbon), defining the objectives of the Common Foreign and Security Policy (CFSP), we find a general reference to the UN Charter: Union policy, with the objectives of preserving peace, preventing conflicts and strengthening international security, shall be conducted *in accordance with the purposes and principles of the United Nations Charter*. Moreover, the TEU (post-Lisbon) includes a specific provision stating that ESDP missions may be used outside the Union for peacekeeping, conflict prevention and strengthening international security *in accordance with the principles of the United Nations Charter*.<sup>17</sup>

The normative meaning of these general references can be discussed. However, it is clear that there is a wide scope for interpretation of the purposes and principles of the UN Charter, and there exists no consensus among the Member States on such an interpretation.

This principled loyalty to the UN system is echoed in the doctrine of effective multilateralism as spelled out in the ESS. In addition to a preparedness to support the UN, this doctrine also includes a demand that international organisations, regimes and treaties are to be effective *in confronting threats to international peace and security*, and that the EU *must therefore be ready to act when their rules are broken*.<sup>18</sup> Thus, effective multilateralism seems to mean enforceable multilateralism.

---

<sup>15</sup>*The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, available at <<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf>>. *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006, available at <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>>.

<sup>16</sup>Art 21(1) TEU (post-Lisbon).

<sup>17</sup> Art 42(1) TEU (post-Lisbon).

<sup>18</sup>*A Secure Europe in a Better World*, above n 50, at 9.

The ESS is silent on the issue how the Union should act when a multilateral organisation is perceived as not being capable of acting in order to safeguard compliance with the rules it is set to uphold. A concrete situation of this kind would be when the Security Council is not capable of adopting mandates for coercive measures under Chapter VII of the UN Charter against a State that, according to the EU, constitutes a threat to international peace and security. Thus, the doctrine of effective multilateralism opens up alternative ways of action in cases of perceived multilateral inefficiency.

Through the absence of more precise references to the UN Charter, and the doctrine of effective multilateralism, a conscious ambiguity has been established which could be interpreted differently by different Member States. This ambiguity is due to the absence of agreement among the Member States on whether a Security Council mandate is a *necessary* precondition for executing a coercive military operation that, in exceptional circumstances, could be justified as politically/morally legitimate with reference to the principles of the UN Charter. Evidently this does not contradict that there exists unanimity among the Member States that a Security Council mandate is a *desirable* precondition.<sup>19</sup>

Hence, the EU has reserved to itself room for unilateral action in situations when multilateralism within the UN sphere is not considered to be effective with reference to the principles of the UN Charter. The more precise scope of this reserved room for unilateral action has to be defined through negotiations between the Member States in each specific case.<sup>20</sup>

## Concrete Cooperation Between the EU and the UN

Before analysing the possible structural effects of the doctrine of effective multilateralism, a brief account is required of the development of concrete cooperation between the EU and the UN on crisis management since 2003. That year constitutes the watershed for the rapid process of intensified EU–UN cooperation. In May 2003, the first military ESDP units were declared to be ready for deployment across the

---

<sup>19</sup>Cf General Affairs and External Relations Council, *Paper for the submission to the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, 18 May 2004, p 12, available at

<<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU%20written%20contribution2.pdf>, para 38>: 'The EU holds the view that massive violations of human rights and genocide represent a threat to international peace and security and that the use of force may be needed to prevent or to halt them. The Security Council should assume its responsibility in this regard. The EU believes that there is a need to clarify the international principles that would authorise, in exceptional circumstances outside intervention in the territory of a sovereign country to prevent a humanitarian catastrophe.'

<sup>20</sup> Strangely enough, it is possible to find a more precise definition in the literature according to which the EU has granted itself the option to intervene without a UN mandate in Europe and only with a UN mandate elsewhere.

See, eg, Novosseloff, above n 49, at 8, available at <[http://www.ipacademy.org/media/pdf/publications/eu\\_un\\_partnership.pdf](http://www.ipacademy.org/media/pdf/publications/eu_un_partnership.pdf)>.

full range of Petersberg tasks,<sup>21</sup> largely in accordance with the 1999 Helsinki Headline Goal.<sup>22</sup> Two military ESDP crisis management operations, based on mandates adopted by the Security Council and acceptance by the host States, were put into action the same year.<sup>23</sup> These operations were soon recognised as providing a strong impetus to cooperation between the EU and the UN.<sup>24</sup> From an institutional perspective, formalisation of the relationship between the EU and the UN took place through a Joint Declaration, issued in September 2003, concerning crisis management, communication, capacity building and experience sharing on completed operations.<sup>25</sup> Subsequently a Joint Consultative Mechanism was created.<sup>26</sup>

Building on the success of the then deployed operations, and in order to contribute to the implementation of the Joint Declaration, the European Council subsequently decided to develop the ESDP military capacity further by setting up flexible rapid reaction capabilities—so-called Battle Groups, primarily designed for operations following UN requests, ready for deployment in 2007<sup>27</sup>—and establishing a

<sup>21</sup>General Affairs and External Relations Council, 19 May 2003, *Declaration on EU Military Capabilities*, available

at <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Declaration%20on%20EU%20Military%20Capabilities%20-%20May%202003.pdf>>. Already in 2001 the European Council had stated that 'the Union is now capable to conduct some crisis-management operations'. See *Presidency Conclusions, European Council in Laeken, 14 and 15 December 2001*, 27, available at

<[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf)>.

<sup>22</sup>*Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999, Presidency Conclusions*, Annex 1 to Annex IV, available at <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm)>.

<sup>23</sup>Operation 'Concordia', deployed January to December 2003, was a successor of the NATO operation 'Allied Harmony', with the objective to facilitate the implementation of the Ohrid Framework Agreement in the Former Yugoslav Republic of Macedonia. Council Joint Action 2003/92/CFSP, [2003] OJ L34/26; SC Res 1317 (2000). Operation 'Artemis', deployed June to September 2003, had the objective to further stability in the eastern parts of the Democratic Republic of Congo before the arrival of the UN-led operation MONUC. Council Joint Action 2003/423/CFSP, [2003] OJ L143/50; SC Res 1484 (2003).

<sup>24</sup>*Thessaloniki European Council, 19 and 20 June 2003, Presidency Conclusions*, 18, available at

<[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf)>.

<sup>25</sup>*Joint Declaration on UN–EU Cooperation in Crisis Management*, New York, 24 September 2003, available at <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st12730.en03.pdf>>. See also *EU–UN Co-operation in Military Crisis Management Operations Elements of Implementation of the EU–UN Joint Declaration*, adopted by the European Council 17–18 June 2004, available at

<[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUUN\\_cooperation\\_in\\_Military\\_Crisis\\_Management\\_Operations.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUUN_cooperation_in_Military_Crisis_Management_Operations.pdf)>. A subsequent *Joint Statement on UN–EU Cooperation in Crisis Management* was issued 7 June 2007, available at <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU-UNstatmntoncrsmngmnt.pdf>>.

<sup>26</sup>The Joint Consultative Mechanism became operational in January 2004. See: *EU–UN Co-operation in Military Crisis Management Operations Elements of Implementation of the EU–UN Joint Declaration*, adopted by the European Council, 17–18 June 2004, para 2, available at

<<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU-UN%20co-operation%20in%20Military%20Crisis%20Management%20Operations.pdf>>.

<sup>27</sup>On the setting up of the EU battlegroups, see G Lindstrom, 'Enter the EU Battlegroups' (Paris, Institute for Security Studies, 2007) 9–26, available at <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf>>.

new Headline Goal to be attained in 2010.<sup>28</sup> As a final element of the intensive development of the ESDP during 2003, the ESS was adopted in December, underlining the EU's willingness to strengthen the UN system.

It should be noted that this development took place in the aftermath of the Iraq crisis, when the Member States of the Union were fundamentally split on the issues of the legality and legitimacy of the US-led intervention in Iraq, and trust in the UN system was at a very low point. Hence, the European actions strengthening the ESDP could be seen as a conscious move to further the rehabilitation of the UN system.

Since 2003 the EU has deployed 22 ESDP operations, mainly in the Balkans and Sub-Saharan Africa. Sixteen of these have had a civilian character, and thus are not relevant as regards the regulation of the international use of force. All six military operations were based on a mandate from the Security Council and consent from the host State.<sup>29</sup> When appropriate, the ESDP operations were coordinated with UN-led operations.

Even if the number of ESDP operations so far has been limited, it is possible to differentiate between three different categories of operations:

- a) *stand-alone operations* that are mandated by the Security Council with no simultaneous UN-led deployment<sup>30</sup>;
- b) *stand-by operations* with the objective of supporting a pre-existing UN-led operation<sup>31</sup>; and
- c) *rapidly deployed bridging operations* of relatively short duration, preparing for the arrival of an UN-led operation.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> The Headline Goal 2010 was approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004. See *Headline Goal 2010*, available at

<<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>>. It was subsequently endorsed by the European Council, *Brussels European Council, 17 and 18 June 2004, Presidency Conclusions*, p 13, available at <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/81742.pdf>>.

<sup>29</sup> In addition to the two operations deployed in 2003 and mentioned above in n 60, the EU has deployed the following military ESDP crisis management operations: EUFOR Althea, Bosnia-Herzegovina, deployed in December 2004 and still in operation, with the objective to contribute to the consolidation of peace in accordance with the Dayton Agreement, Council Joint Action 2004/570/CFSP, [2004] OJ L252/10, SC Res 1575 (2004); EUFOR Democratic Republic of Congo, deployed April to November 2006, with the objective to support the UN operation MONUC, Council Joint Action 2006/319/CFSP, [2006] OJ L116/98, SC Res 1671 (2006); EUFOR Chad/RCA, deployed January 2008 to March 2009, with the objective to protect refugees from Darfur and facilitating delivery of humanitarian assistance before the arrival of the UN operation MINURCAT, Joint Action 2007/677/CFSP, [2007] OJ L279/21, SC Res 1778 (2007); EU NAVFOR Somalia, deployed since December 2008, with the objective to protect vessels of the World Food Programme delivering food aid to Somalia as well as other vessels cruising off the Somali coast, Joint Actions 2008/749/CFSP, [2008] OJ L252/39 and 2008/851/CFSP, [2008] OJ L 301/33, SC Res 1814 (2008), 1816 (2008) and 1846 (2008).

<sup>30</sup> Operation 'Concordia', Former Yugoslav Republic of Macedonia, deployed January to December 2003; EUFOR Althea, Bosnia-Herzegovina, deployed since December 2004; EU NAVFOR Somalia, deployed since December 2008.

<sup>31</sup> EUFOR Democratic Republic of Congo, deployed April to November 2006.

It may be concluded that the deployed ESDP operations have been executed in concordance with the UN system. Within the Union there seems to have developed a presumption of the existence of mutually beneficial relationship where the UN and the EU are 'natural partners'.<sup>33</sup> The willingness of the EU to develop military capabilities for the execution of robust peacekeeping operations has been recognised and commended by the UN.<sup>34</sup> Thus, it cannot be doubted that the EU, so far, through concrete ESDP operations, has contributed to the strengthening of the UN system, making multilateralism somewhat more effective.

It should be noted, however, that the military ESDP operations, with no exceptions, have been of an independent character. In no case has the Union accepted subordination to UN command. Rather, autonomy of action has been stressed as a core concept.<sup>35</sup> In combination with the increased reluctance of EU Member States to provide troops for UN-led operations, it might accordingly be argued that the development of the ESDP has meant that the Member States have shifted their focus from direct involvement in multilateral action to regional action, in coordination with the multilateral structure. This situation could be criticised as leading to the risk of crisis management segregation, where better-trained and better-equipped EU troops seldom operate alongside troops from the relatively poorer States that provide the bulk of personnel for UN-led operations.<sup>36</sup> Taking a longer-term view, there is a risk that this situation will lead to tensions along the North–South divide, thereby undermining the mutual multilateral trust that is necessary for the effective functioning of the UN. Consequently, it seems appropriate to hoist a flag of warning that the future development of the ESDP could lead to a 'peacekeeping apartheid' that would counteract the objective of attaining an effective multilateralism.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup>Operation Artemis, eastern parts of the Democratic Republic of Congo, deployed June to September 2003; EU-FOR Chad/RCA, deployed January 2008 to March 2009.

<sup>33</sup> See, eg, statement of Commissioner Ferrero-Waldner on the UN Summit press conference, 12 September 2005, available at <[http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_5011\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_5011_en.htm)>.

<sup>34</sup>UNGA 2005 World Summit Outcome, A/60/L.1, para 93.

<sup>35</sup> Cf T Tardy, *UN–EU Relations in Crisis Management, Taking Stock and Looking Ahead* (Geneva, Geneva Centre for Security Policy, 2008) 16, available at <[http://www.gcsp.ch/e/publications/Issues\\_Institutions/Int\\_Organisations/policy\\_papers/tardy\\_eu\\_un.pdf](http://www.gcsp.ch/e/publications/Issues_Institutions/Int_Organisations/policy_papers/tardy_eu_un.pdf)>.

<sup>36</sup> See above n 49.

<sup>37</sup> See further in WPS Sidhu, 'Regional Groups and Alliances' in TG Weiss and S Daws (eds), *Oxford Handbook on the United Nations* (Oxford, Oxford University Press, 2007).

## **Potential Structural Effects of the Union's Conditional Loyalty to the United Nations**

A legal infringement of the prohibition on the international use of force can occur only with regard to the use of military force of a coercive character. With regard to military peacekeeping and peace-implementing operations, which are conducted with the consent of the host State, a mandate from the Security Council does not constitute a legal prerequisite for them to be carried out. Hence, a legal tension or conflict with reference to the doctrine of effective multilateralism cannot develop concerning this type of operation. However, from a political perspective, it should be underlined that a mandate adopted at the multilateral UN level does strengthen the legitimacy of such operations. The multilateral character of the UN system leads to the situation that a mandate adopted by the Security Council conveys an air of impartiality to the operation, which furthers the chances of its successful completion. This legitimacy-strengthening effect is probably most important with regard to operations relating to intra-State conflicts. In such a case, an invitation to foreign military forces issued by the host State's government would hardly be a legitimising factor in the eyes of the opposition to that government. In a situation where the internal legitimacy of the government in power is weak, the need for legitimacy through a mandate from the Security Council is even greater. It should of course be underlined that a mandate through a resolution from the Security Council adds to the transparency of the operation, which furthers predictability concerning its execution. The resolution is a public, easily accessible document that sets down the objectives and the scope of the operation, and establishes limits to the level of force to be used.

All military ESDP operations deployed by the EU have had a non-coercive character, fulfilling the considerations mentioned above; and a kind of symbiosis seems to have been developed, whereby the UN gains efficiency and the EU legally-based legitimacy for its crisis management policy.

## **Potential Repercussions on the Multilateral Legal Order**

As mentioned in the previous section, so far the EU has not executed any coercive military operations mandated by the Security Council; moreover, the EU has not yet been faced with the situation where an operation strongly favoured by its Member States as a collective, has been hindered due to the inability of the Security Council to decide upon a mandate for the use of force. Hence, the doctrine of effective multilateralism has not been fully tested yet.

However, the deliberate vagueness of the European stance regarding the possibility of exercising *coercive* military force without authorisation from the Security Council constitutes a reserved scope of action, primarily in cases where strong moral/ethical considerations call for the use of military force in accordance with the principles of the UN Charter and where the Security Council is not able to issue a mandate for such action—a situation of perceived ineffective multilateralism.

The position of the Union may be viewed as a consequence of the developing doctrine of an international responsibility to protect human beings from gross violations of human rights. Against this backdrop, the Union's position may be buttressed with strong, morally-based humanistic arguments. Nevertheless, it brings with it the risk of contributing to the erosion of the regulation of the international use force laid down in the UN Charter. The position taken may therefore counteract the EU objective of strengthening the UN system.

It should be noted in this connection that the conditionality expressed by the Union in the ESS is of a general character. It does not explicitly refer to a particular type of situation, such as a manifest humanitarian crisis. Thus, it seems that the Union, through the doctrine of effective multilateralism, touches upon a tension between a principled interest to strengthen international law by its own compliance, and a political interest to assert Union power effectively in the international arena. In certain situations these two interests may not be congruent.

The conditional loyalty to the UN system seems primarily to be based on an understanding that the power of veto of the five permanent Member States of the Security Council may be abused. In the European debate it is not uncommon to put forward as unsatisfactory a situation in which China has the ability to prevent the EU from intervening with military means in order to prevent a humanitarian catastrophe. The core of this line of argument is thus that certain permanent Member States of the Security Council are not seen as fully capable of taking responsibility for international peace and security in accordance with the principles of the UN Charter, and accordingly their power of veto cannot be accepted without reservations. The position of the Union further means that a consensus between the Member States concerning the execution of a military operation outside Union territory could be given priority over the UN Charter's prohibition on the international use of military force. The Member States of the Union have reserved to themselves a right to review the multilateral order in the light of a self-defined efficiency criterion with ethical/moral characteristics.

A mandate adopted by the Security Council is a legally-defined prerequisite for justifying the use of coercive military force. The argument that an operation may be illegal but still justified with reference to its political and moral legitimacy is, as stated above, an argument that from a legal and theoretical

perspective effectively undermines the normativity of international law in general and the regulation of the use of force in particular. Moreover, international law is based on the principle of reciprocity of rights and duties between States. Accordingly, we have to ask ourselves the following question: Can it be accepted, from an EU perspective, that other States, or regional organisations, reserve to themselves a right to review the position taken by the UN Security Council with reference to a self-defined efficiency criterion, related to an unilateral interpretation of the principles of the UN Charter?

The conditional loyalty to the UN Charter's prohibition on the use of force expressed by the EU may accordingly lead to negative structural effects for the international legal system. Already the mere expression of a political doctrine of conditional loyalty may be used, or abused, by other States or regional organisations as a basis for arguments defending coercive interventions without a Security Council authorisation.<sup>38</sup>

In a situation where the Union decided to go ahead with a coercive international military operation without a prior mandate adopted by the Security Council, the negative effects for the international legal system could be acute. Moreover, if such an operation were perceived as an instrument to further the Union's interests, rather than as a necessary measure of last resort in order to stop a humanitarian catastrophe, the detrimental effects would be very serious indeed. This would further lead to an erosion of the general trust in the Union as a responsible international actor, as its actions could be condemned with reference to arguments of law. Nevertheless, the risks that such a situation would occur are certainly limited. The decision to conduct an ESDP operation requires unanimity among the Member States. As long as there exists a dominating belief in the importance of the normativity of the multilateral legal system among the Member States, such a decision could come about only in extreme, exceptional situations.

## Conditional Loyalty as a Political Argument

As has been shown above, the doctrine of effective multilateralism may lead to negative structural effects for the international legal order. Nevertheless, the EU position could also be viewed as a statement in an ongoing legal/political debate concerning the responsibilities of the Security Council. The conditional loyalty of the EU might generate pressure on the Security Council, resulting in

---

<sup>38</sup>See, eg, the argument presented by the Russian Minister of Foreign Affairs, Sergei Lavrov, in defence of the Russian intervention in Georgia 2008 with reference to the doctrine of the international responsibility to protect: Council of Foreign Relations, *A Conversation with Foreign Minister Sergei Lavrov, September 28, 2008*, available at <[http://www.cfr.org/publication/17384/conversation\\_with\\_serгей\\_lavrov.html?breadcrumb=%2Fregion%2F324%2Fcaucasus](http://www.cfr.org/publication/17384/conversation_with_serгей_lavrov.html?breadcrumb=%2Fregion%2F324%2Fcaucasus)>.



a more effective multilateralism since it contributes to an increase in the political price for permanent Member States of the Council to hinder the adoption of a mandate for the use of force in a situation where a military operation is motivated by the need to counteract a serious humanitarian crisis. In its 2001 Report, *The Responsibility to Protect*, the ICISS also observed this type of dynamic effect, as an outflow of the involved actors' conditional loyalty:

*The Security Council should take into account in all its deliberations that, if it fails to discharge its responsibility to protect in conscience-shocking situations crying out for action, concerned states may not rule out other means to meet the gravity and urgency of that situation—and that the stature and credibility of the United Nations may suffer thereby.*<sup>39</sup>

The conditional loyalty, encapsulated in the doctrine of effective multilateralism, might thereby further the effectiveness of the UN system, but only as long as the reserved scope for unilateral action is a reservation not perceived as a deviation from its basic loyalty to the UN system.

### Conditional Loyalty Formulated in the Judicial Arena

The political conditionality expressed by the Union which has been accounted for above, bears functional similarities with the judicial conditionality expressed by the European Court of Justice (ECJ) in its ruling in the *Kadi* case.<sup>40</sup> In its reasoning the ECJ found that an individual, identified as a target for sanctions by a sanctions committee set up by the UN Security Council, had no access to an efficient review procedure at the UN level.<sup>41</sup> Subsequently the Court asserted its competence to review the lawfulness of all Community acts in the light of the fundamental rights protected by Community law, including acts explicitly designed to give effect to a resolution adopted by the Security Council under Chapter VII of the UN Charter.<sup>42</sup>

By finding that a Community act implementing such sanctions infringed fundamental rights of the targeted individual under Community law, while not questioning the binding character of international law,<sup>43</sup> the ECJ expressed a conditional loyalty to the UN system. Thus, the ruling created pressure on the Security Council that may further reforms leading to more transparent and fair procedures

---

<sup>39</sup>ICISS, above n 37, Core Principles; Principles for Military Intervention; (3) Right authority, para F.

<sup>40</sup>Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*[2008] ECR I-6351. An in-depth commentary on the *Kadi* case is to be found in ch 7 of this volume.

<sup>41</sup>*Ibid*, paras 320–25.

<sup>42</sup>*Ibid*, para 326.

<sup>43</sup>*Ibid*, para 291.

at the UN level for review of decisions on individually-targeted sanctions. It could thereby contribute to a development that would increase the legitimacy of the UN system in general and the use of targeted sanctions in particular, thus improving the long-term efficiency of multilateralism.<sup>44</sup> This effect was probably not unintended by the Court. It responded to a widespread criticism of the Security Council's use of sanctions targeted at individuals while denying those individuals the right of access to a fair and efficient procedure for review.<sup>45</sup> It could also be argued, however, that the ruling brings with it negative repercussions for the general normativity of international law. Thus, this judicial conditionality includes a dilemma, similar to that which exists in the political doctrine of effective multilateralism. This dilemma was hinted at in the opinion by Advocate General Maduro, who came to the conclusion that the repercussions of the position taken by the ECJ on the international stage 'need not necessarily be negative'.<sup>46</sup>

It should also be noted that the ECJ judgment in the *Kadi* case to some extent might have been implicitly motivated by considerations internal to the Union. It is not unlikely that the long-established conditional acceptance of the supremacy of the Community legal order by the constitutional courts of the Member States created pressure on the ECJ. At least in theory, there existed a risk that a national court in a Member State would have conducted a review in the light of national constitutional safeguards for fundamental rights, even if the ECJ had declined to review the contested act. Such an open revolt against the autonomy of the Com-

---

<sup>44</sup> This effect of the conditional loyalty implicitly expressed by the ECJ in the *Kadi* case has been noted in several commentaries. See, eg: D Halberstam and E Stern 'The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order' (2009) 46 *CML Rev* 13; A Posch, 'The *Kadi* Case: Rethinking the Relationship Between EU Law and International Law' (2009) 15 *Columbia Journal of European Law Online*, available at <[http://www.cjel.net/online/15\\_2-posch/](http://www.cjel.net/online/15_2-posch/)>; M Heupel, 'Multilateral Sanctions Against Terror suspects and the Violation of Due Process Standards' (2009) 85 *International Affairs* 307.

<sup>45</sup> See, as examples of this critique: I Cameron, 'UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards, and the ECHR' (2003) 72 *Nordic Journal of International Law* 1; P Cramér, 'Recent Swedish Experiences of with Targeted UN Sanctions: The Erosion of Trust in the Security Council' in E de Wet and A Nollenkaemper (eds), *Review of the Security Council by Member States* (Antwerp, Oxford, New York, Intersentia, 2003); JE Alvarez, 'Hegemonic International Law Revisited' (2003) 97 *American Journal of International Law* 873. See also the report *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*, White Paper prepared by the Watson Institute Targeted Sanctions Project, Brown University (Providence RI, Watson Institute for International Studies, 2006), available at <[http://www.watsoninstitute.org/pub/Strengthening\\_Targeted\\_Sanctions.pdf](http://www.watsoninstitute.org/pub/Strengthening_Targeted_Sanctions.pdf)>.

<sup>46</sup> Opinion of AG Poires Maduro, Case C-402/05, available at <<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=EN&Submit=rechercher&numaff=C-402/05>>, para 38: 'Of course, if the Court were to find that the contested resolution cannot be applied in the Community legal order, this is likely to have certain repercussions on the international stage. It should be noted, however, that these repercussions need not necessarily be negative. They are the immediate consequence of the fact that, as the system governing the functioning of the United Nations now stands, the only option available to individuals who wish to have access to an independent tribunal in order to obtain adequate protection of their fundamental rights is to challenge domestic implementing measures before a domestic court.'

munity legal order would certainly have brought with it long-lasting detrimental effects for the Community legal system.<sup>47</sup>

In sum, the judgment in the *Kadi* case is a good illustration of the functioning of a multi-layered, polycentric legal system, where the conditional acceptance of the formally-established hierarchy by a lower level exerts pressure for reform at higher levels. This conditional loyalty voiced in the judicial arena should not, however, be seen as a deliberately wielded instrument to implement the political doctrine of effective multilateralism. Rather, in this specific case, European political and judicial conditionality ended up in concordance. Nevertheless, from an external perspective, the ruling in *Kadi* could be perceived as reinforcing a general European position of conditional loyalty to the UN system.

## Final Reflections

Conditional loyalty constitutes an expression of lack of trust in the Security Council's ability effectively to meet the responsibilities it has been given. Following the arguments above, there is a clear risk that such a position could contribute to an erosion of the normativity, and thereby the trustworthiness, of the international legal system. At the same time it could be viewed as a legal/political argument that contributes to the efficiency of the UN system. It seems clear that the position of the Union, based on a conditional loyalty to the UN system, contains an internal dilemma that could be translated into a number of concrete questions which have to be handled responsibly, in an open manner, by both the Union and its Member States. Might it be that inclusion of an express reference to Security Council authorisation in the ESS would strengthen the system of collective security, and thereby make multilateralism more effective? Of course this would lead to a decrease in the pressure on the Security Council that is generated by the doctrine of effective multilateralism as a legal/political argument. Could that loss of perceived political leverage be offset by gains in the authority of the collective security system that would follow from a declaration of unconditional Union loyalty?

Would a less radical way to decrease the potential negative structural effects emanating from the doctrine of effective multilateralism be to limit the scope for possible unilateral EU action by the express inclusion of thresholds referring to the responsibility to prevent or halt large-scale loss of life or large-scale ethnic cleansing, along the lines presented in the ICISS Report? This would preserve the value of the doctrine of effective multilateralism as a political/legal argument generating pressure on the Security Council. However, such an explicit reference could easily

---

<sup>47</sup> Cf I Govaere, *The Importance of International Developments in the Case-law of the European Court of Justice: Kadi and the autonomy of the EC legal order* (Brugge, College of Europe Research Papers in Law, 1/2009); B Kunoy and A Dawes, 'Plate Tectonics in Luxembourg: The *Ménage à trois* between EC Law, International Law and the European Convention on Human Rights following the UN Sanctions Case' (2009) 26 *CML Rev* 73.

be construed as a European commitment to act, a commitment which could hardly be met in all situations that meet the threshold.

Lastly, it has to be underlined that the development of the Union's external identity, of which the ESDP constitutes a central component, is the outcome of an intergovernmental decision-making process based on unanimity, with a possibility for constructive abstention.<sup>48</sup> Furthermore, individual Member States cannot be forced to participate in military operations against their nationally-defined political will. From this it follows that the political arena in each Member State needs to be activated for a wide debate concerning the future development of the ESDP.

---

<sup>48</sup>Art 31 TEU (post-Lisbon).

# The European Union as an actor in Africa

*Fredrik Söderbaum and Björn Hettne*

## Introduction

The article deals with the question whether the European Union (EU) is best understood as a single or many actors, or even no actor at all in its relations with Africa? Whereas the EU often speaks with one voice, for instance in commercial policy, the EU's policies towards the outside world is often regarded as more ambiguous and pluralistic in other policy areas, such as development cooperation and security policy, where decision-making is either "shared" between EU institutions and EU member states, or based on national and intergovernmental policies. Key policymakers, especially from the European Commission or the Council, but sometimes also from the EU member states, claim that the making of the EU as an efficient and legitimate global actor across all areas of foreign policy depends on a strengthening of the EU's central institutions, instruments, and policies, where the Commission or the Council must, so the argument goes, play a leading role (Bretherton and Vogler, 2006). Such attempts at centralization and communitarization of decision-making and policy are contested, and there is a real need to analyze the tensions and paradoxes between the EU's central institutions and those of the individual EU member states. This article explores the fact that this "coordination game" varies across and between different policy areas. The policy areas of trade, development cooperation and security are particularly interesting because of the varied political, legal and institutional conditions.

Any inquiry of EU's role in Africa depends on our conceptualization of the EU as an actor. Regional agency is a new and under-researched phenomenon, which has come to life due to the transformation of the EU and its global role. The EU may be seen as "one" by outsiders, for instance, when signing a trade agreement or when disbursing aid. However, being a coherent actor, with actorhood, is more demanding than simply being a regional organization or a region. That is, the fact that the European Commission does "something" (e.g. disbursing aid) is not enough for a claim to actorhood (purposive capacity to act).

## Trade

There is agreement among scholars that the EU is a strong and recognized economic actor, which is reinforced by the fact that the EU speaks with one single voice towards the outside world through the common external trade policy. Indeed, many of the EU member states have subordinated themselves to the EU's common economic and trading agenda through "the community method". Yet, it is still an open question who or what groups of countries are most active in shaping this external trading agenda, and for what reason.

The EU's trade policy in Africa is shaped by the fact that the EU is trying to establish the much talked about Economic Partnership Agreements (EPAs) with geographically more focused regions and regional organizations. Under these EPAs, the EU claims to be combining trade and aid in a new way. According to the EU's official policy, "the idea is to help the ACP countries integrate with their regional neighbours as a step towards global integration, and to help them build institutional capacities and apply principles of good governance. At the same time, the EU will continue to open its markets to products from the ACP group, and other developing countries" (European Commission, 2004: 10). A closer integration of the African countries and regions into the global economy is, according to the EU's official rhetoric, seen as a development strategy and as the way for future trade relations, which is of mutual gain, both for the EU and for the weaker partner regions (European Commission, 2004: 3).

Mary Farrell argues, however, that contrary to official rhetoric, the EU's partnership strategy and the Cotonou Agreement reflects neoliberal goals and the extension of economic liberalization in the self-interests of the EU rather than the normative agenda so often stated in the official discourse. According to Farrell, this represents "a triumph of realism over idealism" (Farrell, 2005). In another study, we referred to this as the dominance of "soft imperialism" over the EU's much-talked about "civilian power" (Hettne and Söderbaum, 2005). In another of Farrell's studies, she shows that although norms and issues such as human rights, democracy, the rule of law, and good governance were mentioned in earlier agreements, they are now reinserted much more strongly into the new Cotonou Agreement. The important point is that these are more or less imposed on the African countries and that there are much stronger political conditionalities attached. Furthermore, violations of these norms can be used for hegemonic control by the EU (Farrell, 2005: 271).

Although the EU is highly committed to free trade in its official rhetoric, and also speaks with one voice, the EU's trading agenda is often shaped by vested (national) interests within the EU. This is most evident in cases where

trade and commercial policies intersect with other policy areas, such as for instance agriculture—resulting in high non-tariff barriers for agricultural products from Africa and elsewhere. This pattern is of course noteworthy because it is in agricultural products where the weaker African partners would otherwise have the most to gain. The Common Agricultural Policy (CAP) and occasional concessions to “national” commercial interests within the EU highlight the complex linkages between the internal and external dimension of the EU’s relations with the outside world.

## **Development cooperation**

Rooted in the historical colonial relations of its member states, development policy was formally introduced as an area with (shared or complementary) EU competence with the adoption of the Maastricht Treaty in 1993. The more recent European Consensus on Development from 2005 constitutes the latest attempt to move towards a coordinated and coherent EU development policy. The European Commission’s official brief is to systematically and constructively exploit the potential for complementarity and synergy within the EU and to assist the member states in developing their own aid systems as well as the Union’s joint position in the multilateral aid architecture. It is stated that the EU’s coordination arrangements should include a common framework for aid delivery, including analytical work, planning, and implementation (European Commission 2004; European Union 2000, 2005).

The debate over the common EU development policy carries a particular emphasis on the delineation of roles between the EU’s central institutions and the responsibility of the member states. The so-called “value added” of the EU and the European Commission is an important, but also contested, element in the discussion about the EU’s development policy. According to the Commission, “Community action is more neutral than action by the Member States, which have their own history and are bound by a specific legal system. Community solidarity and the Community’s integrated approach to cooperation are undoubtedly major assets” (European Commission 2000: 4). Moreover, the size of Community aid provides leverage to increase coherence between disparate policy areas, such as humanitarian aid, trade, and security. The Commission also claims to provide “added value” through its ability to formulate and defend a common European position globally (European Commission 2004: 7).

There is a reasonable and at times relatively sophisticated degree of coordination in the donor community on the country level in Africa. However, successful coordination primarily occurs within multilateral frameworks such as the Paris Agenda and in discussions around poverty reduction strategy

papers, and/or on sectoral and thematic basis. There is some success, especially in budget support in several countries in Africa, and certain sectors, where we witness a division of labour and specialisation with “lead donors” as centres of coordination.

However, in contrast to official rhetoric, the EU is, by and large, not functioning as a platform for coordination between the EU member states. There is some success of coordination when it comes to policy-making/discussion in Brussels, but the EU is usually not a viable coordination mechanism in the field in Africa. The European Consensus on Development is, as one interviewee put it, “ice thin.” There are trends towards increased actorness and more successful coordination. Much of the problems in the field is related to the fact that since aid and development policy is one of the areas of EU action subject to shared competence, individual EU member states can and do continue to conduct international development policy according to national priorities and preferences. A complete communitarization of international development cooperation is not politically desirable for many EU member states and would presumably be of questionable value for a number of developing countries (Grimm, 2010).

Furthermore, on the ground in Africa, the European Commission is “just another donor”, or simply acts as “the twenty-eighth” member state, conducting its own aid policies, rather than serving as the hub for donor coordination within the EU as a whole. Thus, the EU demonstrates weak actorness in this policy field, and it can hardly be said to be acting as “one” (Söderbaum and Stålgren, 2010b).

It appears that the EU’s ambition for being a coordination mechanism in the field of aid is first and foremost tied to its self-serving ambition to manifest its identity as an actor in the international system. A senior policy advisor of an EU member state concurred in an interview (January 2007): “Development policy is a tool for the Commission to build the EU as a global actor”. The Commission’s failure to be a coordination mechanism within the EU reflects its inability to present its comparative advantage to its member states and be a “value added” compared to other coordination mechanisms and regional programs. Indeed, it is not clear what the EU can do more effectively than the individual EU member states, nor in what way it enhances aid effectiveness.

The failure of the EU to act as “one” in development cooperation is also related to competing “identity claims” in the donor community. Development cooperation remains a scene for the manifestation of international identities, not only for the European Commission, but also for the individual EU member states. The attempts for a centralised and common European Aid policy with the Commission in the driver’s seat compete with other identity-driven ambitions of bilateral donors, such as France and UK, but



also countries such as Sweden and Denmark, which are generally considered to be role models in the field. To the extent that development policy is driven by the ambition to manifest one donor's identity, these efforts can be seen as a threat to other donors' identities. Coordination efforts under the banner of a common donor identity, such as the EU, limit the visibility of the individual donors and member states. As one donor official put it "A donor who does not give is not a donor" (Interview in Harare, 2001). Applied to the dynamic of identity formation, it could be said that "a donor who is *not seen* to be giving is not a donor".

Hence, the identity variable may not be compatible with donor coordination and "aid effectiveness". But there are links. To some extent, the identity motive can explain the particular type of policy coordination known as "lead donor", which is a kind of division of labour where one particular donor is given responsibility for leading a particular sector and the other donors are followers. Being a "lead donor" enables a donor to manifest its own identity for the sector it is in charge of. Similarly, it appears that donor identities are not challenged as much in the multilateral mechanisms for donor coordination as they appear to be within the EU framework. This may very well be related to the very strong ambitions of the European Commission to control the process, which the national donor agencies are not accepting.

## Security

Literature in the field of security frequently posits the view of the EU as an economic giant (high presence) but a political dwarf (low actorness), with the conclusion that its security policy is weak. The EU has nevertheless begun to demonstrate a considerable amount of activity in the security field (Grimm 2010). One reason for this lies in the contemporary conceptualization of security, which goes well beyond conventional large-scale military presence to include, for example, terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, and state fragility. In the face of the multiplicity of new threats, the EU member states have been able to overcome some of their internal differences, which has led to a consolidation of the EU as a global actor.

The Peace and Security Partnership with Africa (within the JAES) has three priority actions. The first is to "reach common positions and implement common approaches on challenges to peace and security in Africa, Europe and globally" (JAES 2007: 30). This is expected to result in deepened common understanding of cases and resolution of conflicts; strengthened cooperation on conflict prevention, management and resolution, including long-term reconstruction and peace building; improved coordination of in-

itiatives; and increased EU-Africa cooperation and influence in international and global fora.

The second JAES priority action is the full operationalization of the African Peace and Security Architecture (APSA) (Engel and Porto, 2010). The creation of the APSA was formally authorized through the adoption of the 2002 Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union. Its set of institutions is central to the efforts of the AU and the RECs to increase coordination and harmonization in the field of peace and security at the continental level.

A challenge for the RECs and the continent as a whole remains the overlapping memberships and responsibilities of the different organizations (somewhat similar to the field of economic regionalism). The APSA is aiming to improve this situation, dealing with prevention, management and resolution of African conflicts, integrating continent-wide efforts under the auspices of the AU with the work of the RECs and the member states (Engel and Porto, 2010). Its political decision-making body is the 15-member AU Peace and Security Council (PSC), which legitimizes and coordinates the actions of all other elements of the APSA. The PSC is supported by an under-staffed Secretariat within the Peace and Security Directorate of the AU Commission. The PSC is, among other things, to decide on the deployment of the African Standby Force (ASF), a key component of the APSA. This rapid response capacity is to be composed of five regional brigades (3,500-5,000 troops each, plus a civilian component), and is to be available by 2010. The PSC is to rely on a Continental Early Warning System (EWS), which is to integrate information from five regional early warning systems. It is also in control of the Peace Fund, which is inherited from the OAU, and which will function as a pool fund where donors can make resources available in addition to the AU's regular budget. There is also a so-called Panel of the Wise (PoW), which is a consultative body composed of five highly respected individuals appointed for a 3-year period. The PoW is to provide opinions to the PSC on peace and security matters, and promote conflict prevention and resolution across the continent.

The third priority action is predictable funding for Africa-led peace and security operations (PSOs). The African Peace Facility (APF) is the main EU instrument for supporting African efforts in this field (Pirozzi, 2009). Under the 9th EDF, 90 percent of the APF funds were used for the financing of African-led PSOs, with the AU Mission in Sudan (AMIS) from 2004 to 2007 receiving the bulk of resources (€305,6 million). With its 7,500 peacekeepers AMIS was the largest PSO undertaking of the AU to date. The rest was allocated to the AU Mission in Somalia (AMISOM, €15 million), the CEMAC Mission to the Central African Republic (FOMUC, €33.4 million) and the AU Mission in the Comoros (AMISEC, €5 million), for a total of

€349.5 million (Pirozzi, 2009). For the period 2008-2010, the APF has been extended, with €300 million assigned under the Intra-ACP Indicative Programme of the 10th EDF.

The APF has made the European Commission the largest donor to African PSOs. The fact that the European Commission by virtue of this is such an important player in a CFSP-related field is sometimes a source of legal and inter-institutional tension within the EU. For example, in 2004, when South Africa suggested that €7.7 million be reallocated from the development cooperation budget to finance capacity building under the APF, the Council argued that the Commission does not have the legal power to use budget appropriations for development co-operation to fund peace-support objectives. Although a one-off solution was eventually found, no further mechanisms along this line are envisaged (Pirozzi, 2009). The fact that the APF is funded by the EDF thus implies constraints, both geographically and in regard to how money is spent. In terms of geography, neither South Africa nor the North African countries are parties to the Cotonou Agreement and thus not eligible for EDF funding. Legal obstacles prevent these countries from contributing to APF-funded efforts, and make it difficult to combine EDF funds with funds from other instruments, such as the European Neighbourhood Partnership Instrument (ENPI) or the Development Cooperation Instrument (DCI). And, most crucially: while EDF resources can be used to fund costs related to African-led PSOs such as allowances, communication equipment, peace keepers' per diem, medical facilities, civilian equipment, transport and logistics, they must under no circumstances be used for anything with lethal implications, such as any form of military hardware or training (CEC 2008).

The EU plays an important role in the DRC and the Great Lakes region. But the institutional complexity (and ineffectiveness) is so profound that the EU's role as a peace and security actor is negatively effected by inter-institutional conflict and rivalries, within the Council (between different missions, especially EUSEC and EUPOL RD Congo); between the responsibilities and activities of the Council and European Commission; and between the EU as a whole and the particular interests of the member states — especially France and Belgium (Lurweg, 2011; Smis and Kingah, 2010).

Apart from lack of coherence and coordination and the strong national interests within the EU's foreign policy complex, there is a major problem with the EU's role in peace and security in Africa in terms of the content of its peace/security policy, and that it seeks to contribute to "African solutions to African problems". This stance is mainly built upon the politically correct vision about African home-grown solutions to its own problems. It is true that the AU is much more relevant than its predecessor OAU in dealing with so-called "new wars": that is, the civil wars and complex humanitarian emergencies that are developing in the context of globalization and after the end of the

Cold War. However, two fundamental problems with such developments imply a need for greater engagement beyond Africa itself.

The first obstacle is the lack of resources that African leaders are prepared to commit to joint security affairs. The AU possesses neither enough physical nor qualified human resources to meet the challenges. Intimately related to this, the AU's operational capacity in peace and security is almost fully dependent on external resources. Second, the AU cannot disassociate itself from national political interests. Often, the organization is "manipulated" by governments seeking to camouflage and legitimize their individual regime interests, jeopardizing, in this way, the regional agenda. That is, distrust and prevarication mark most African initiatives regarding security matters, as exemplified by the Darfur crisis in Sudan.

Although "African solutions for African problems" is the current watchword, both the APSA and the AU are not developed enough to deal with these problems — thus, the EU, the UN and external powers must take greater responsibility. Two explanations for this: (1) the belief in the African solutions to African problems is quite naïve; and the European politicians and policy makers do not understand the magnitude of the challenges needed to ensure African peace and security (instead they tend to believe in "follow the EU example"). The other reason, which is probably more important, is that of withdrawal, which is about deliberate "retreat" from Africa, whereby the EU only seeks presence and visibility, rather than agency and actorness.

## Conclusion

This article suggests a significant variation in the way the EU can be seen as "one" in its policies towards Africa. The EU often speaks with one voice, and is acting as "one" in the field of trade. While the level of trade is, in itself, only signifying presence, trade policy constitutes an instrument for boosting actorness. The EU is very visible and also active as a single trade actor in Africa, and there has been a europeanisation and homogenization within the EU in this policy field. Yet, the EU's trade policy is to a large extent determined by the large powers or vested interests within the EU.

Although the European Consensus on Development is an important development which strengthens the Union's coherence, the EU is not functioning as a coordination mechanism in the field of development cooperation. Indeed, the Commission can rather be seen as the 28<sup>th</sup> member state. This is very much a consequence of the shared responsibility in this policy field, and the ambiguity surrounding the value added of the EU compared to bilateral as well as multilateral aid.

The security partnership with Africa has developed and become stronger, and the EU is increasingly seen as “one” actor when it comes to security issues. Both the JAES and the peace and security partnership have strengthened this trend. Yet, a competing tendency is that the EU’s effectiveness as an actor is severely affected by lack of inter-institutional coordination and synchronisation and competition between first and second pillar. Another problem is linked to the content of the strategy whereby the EU is selective in its peace building approach or even “retreating” as an actor and handing over responsibility to African institutions (in spite of insufficient African capacities).

To conclude, the EU is certainly a distinct actor in certain respects, especially in trade and to some extent in the field of security. However, in contrast to official rhetoric surrounding the EU’s ambition to establish itself as a global actor, the EU is seldom capable of pursuing a coherent and coordinated policy, and there are too many diverging interests not least because the EU, as an institutional machinery, is too complicated and pursuing various interests and policies. Although the Lisbon Treaty marks an important step forward improving the situation, EU’s policies will be contested both internally and by its counterparts (or simply be ineffective) as long as its behaviour remains based on geo-strategic interests, identity politics, or even “performative politics”.

## References

- Bretherton, Charlotte and John Vogler (2006), *The European Union as a Global Actor*, London and New York, Routledge.
- CEC (2005), EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African Pact to Accelerate Africa's Development, *COM(2005) 489 final*.
- CEC (2008), *Africa Peace Facility: Overview*, [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regionalcooperation/peace/apf\\_overview\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regionalcooperation/peace/apf_overview_en.htm) (2009-08-18).
- Engel, Ulf and Porto, Joao Gomes (eds.) (2010) *Africa's New Peace and Security Architecture: Promoting Norms, Institutionalizing Solutions*, Aldershot, Ashgate.
- European Commission (2000), *The European Community's Development Policy*, Statement by the Council and the Commission, Brussels, 10 November.
- European Commission (2004), *A World Player: The European Union's External Relations*, DG for Press and Communication.
- European Union (2005), "*The European Consensus on Development*", joint statement by the Council, and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission, [http://europa.eu.int/comm/development/body/development\\_policy\\_statement/docs/eu\\_dps\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/development/body/development_policy_statement/docs/eu_dps_en.pdf).
- Farrell, Mary (2005) "A Triumph of Realism over Idealism? Cooperation between the European Union and Africa", in Söderbaum, F. and van Langenhove, L. (eds) *The EU as a Global Actor: The Role of Interregionalism*, *Journal of European Integration*, Vol 27, No 4.
- Grimm, Sven (2010), "EU Policies Toward the Global South", in Söderbaum, F. and Stålgren, P. (eds), *The European Union and the Global South*. Boulder/London, Lynne Rienner Publishers.
- Hettne, Björn and Fredrik Söderbaum (2005), "Civilian Power or Soft Imperialism: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism", *European Foreign Affairs Review*, Vol 10, No. 4.
- Joint Africa EU Strategy, 2007: [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007\\_joint\\_strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_joint_strategy_en.pdf)
- Lurweg, Meike (2011), "Coherent Actor or Institution Wrangler? The EU as a Development and Security Actor in Eastern DR Congo", *African Security*, Vol. 4, No. 2 (forthcoming).

- 
- Pirozzi, Nicola (2009), *EU Support to African Security Architecture: Funding and Training Components*. European Union Institute for Security Studies Occasional Paper 76.
- Smis, Stefan and Sevidzem, Stephen Kingah (2010), “Unassertive Interregionalism in the Great Lakes Region”, in Söderbaum, F. and Stålgren, P. (eds), *The European Union and the Global South*. Boulder CO, Lynne Rienner Publishers.
- Söderbaum, Fredrik and Stålgren, Patrik, (eds) (2010a), *The European Union and the Global South*. Boulder, CO, Lynne Reinner Publishers.
- Söderbaum, Fredrik and Patrik Stålgren (2010b), “The Limits to Interregional Development Cooperation in Africa”, in Söderbaum, F. and Stålgren, P. (eds), *The European Union and the Global South*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.





# Ryssland och Europa: Ett komplicerat förhållande

*Per Månson*

*Geografiskt sett är Europa ingenting annat en västlig utvidgning av Asien – en asiatisk udde kan man säga. I den vedertagna skolgeografien ses emellertid området som en separat kontinent som breder ut sig österut till Uralbergen. Enligt denna uppfattning tilldelas Ryssland ett slags mellanposition, delad i två delar: Det "asiatiska Ryssland" öster om Ural och det "europeiska Ryssland" väster om Ural. Ur den elementära geografins perspektiv kan frågan "Är Ryssland en del av Europa?" endast besvaras med stor tvekan. Bara en del av Ryssland är Europa. (Vernadsky 1948:1)*

## **Inledning: En kommentar till rubriken**

Redan i titeln till detta kapitel finns ett problem. Uttrycket Ryssland och Europa förutsätter ju att Ryssland och Europa är två skilda storheter, att "Ryssland" är en sak, och att "Europa" är en annan. Visserligen är det så, men vid närmare eftertanke är det inte så enkelt. Att Ryssland är ett land, till ytan världens största med den största befolkningen i Europa (drygt 140 miljoner), är ovedersägligt, och att Europa är namnet på en världsdel med idag 46 eller 48 länder (inklusive Ryssland och beroende på om man räknar med Turkiet och Kosovo), med runt 730 miljoner invånare och den näst minsta av de sju världsdelar vi brukar räkna med (Nord- och Sydamerika, Afrika, Asien, Oceanien (som är minst) och Antarktis) är också sant. Men redan Rysslands storlek, invånarantal och det faktum att landet ligger i två världsdelar gör att det är svårt att tala om att Ryssland är en helt "normal" del av Europa. Som vi kommer att se finns det vissa idéer om att betrakta Ryssland som en egen "eurasisk" civilisation som just genom att landet ligger både i Europa och i Asien har fått sin speciella karaktär. Ryssland är, enligt denna syn, en

blandning av (det europeiska) ”Väst” och (det asiatiska) ”Öst”, och kan därför inte helt och hållet förstås med västerländskt tänkande:

*Med förnuftet kan man inte fatta Ryssland  
Med en allmän måttstock kan hon inte mätas  
Hon har sin egen karaktär  
På Ryssland kan man bara tro .<sup>1</sup>*

skrev den ryska 1800-talspoeten Fjodor Tiuttjev för att varna alla de som trodde att man kan förstå och förklara Ryssland på samma sätt som vi (framför allt i väst) tror att Ryssland är ett land likt alla andra i Europa och därför ska ”mätas med samma mått” som de. Så, det komplicerade förhållandet som uttrycks i rubriken handlar således om att, förutom Rysslands storlek, invånarantal och landets lokalisering i två världsdelar, det också finns ett problem med olika sätt att försöka förstå och förklara både Rysslands egen utveckling och landets förhållande till det övriga Europa. Detta kapitel skall ses som en inledande översikt till att närma sig detta ”problematiska förhållande”.

## Historia, struktur och influenser

En sak delar dock Ryssland med alla övriga länder i Europa. Landet har en historisk utveckling som i grunden har inneburit stora förändringar, inte minst genom föränderliga relationer till omkringliggande länder och riken. Det går alltid att finna olika ”epoker” i varje lands historia, och beroende på vad man vill lyfta fram kan denna typ av epokindelning vara mer eller mindre fruktbar. Ifråga om Rysslands historia har det utvecklats en relativt accepterad indelning i olika epoker, där varje enskild epok har haft vissa tydliga kännetecken, både beträffande landets struktur och viktiga influenser. Vad gäller influenser kan man skilja mellan betydelsen av påverkan från olika väderstreck, eller med andra ord ett ”sydligt”, ett ”nordligt” (eller egentligen ett ”nordvästligt”), ett ”östligt” och ett ”västligt” inflytande. Inflytande betyder här inte en ensidig påverkan, utan en växelverkan. Till detta kan man slutligen lägga var makten var koncentrerad, eller med andra ord, vilken stad som har fungerat som maktens huvudstad. Utifrån dessa kännetecken kan Rysslands historia delas upp i följande epoker:

---

<sup>1</sup> En egen något modifierad översättning, byggd på Björkegren och Blomqvist 1989:96.

Ungefärlig tid	Epok	Maktcentrum	"Inflytande"	Viktigaste relationer
C:a 900-1240	Rus	Kiev	"Nord"/"Syd"	Varjager/Bysans
1240-1480	"Tataroket"	Moskva	"Öst"	Mongoler
1480-1721	Moskvaryssland	Moskva	-----	Polen/Litauen/ Sverige
1721-1917	Ryska imperiet	St. Petersburg	"Väst"	Europas stormakter
1917-1991	Sovjetryssland	Moskva	----	USA/"det socialistiska lägret"
1991-2011->	Ryska federationen	Moskva	?????	??????

Även om denna indelning, som nämnts, är relativ okontroversiell, finns det en diskussion om huruvida den första epoken – Kievrus – överhuvudtaget skall räknas in som en del av *Rysslands* historia. Orsaken är att Kiev (eller Київ som det heter på ukrainska) nu är huvudstad i Ukraina, och att denna epok snarare skall ses som ursprunget till landet Ukraina och inte till Ryssland. Detta är en mycket komplicerad fråga som är full av nationell retorik, både från ryskt och ukrainskt håll. Det finns saker som talar både för och emot att låta denna epok var en del av Rysslands historia, något vi återkommer till.<sup>2</sup>

Ser man översiktligt på hur relationerna mellan å ena sidan Ryssland (inkluderat Rus och Sovjetryssland) och å andra sidan olika länder i Europa har utvecklats, slås man av hur viktigt olika krig har varit. Redan från början spelade krigståg en viktig roll, för de rusiska prinsarnas del främst mot olika stammar söder och sydväst om Kievrus och ett antal krigståg mot det bysantinska riket (som får räknas till Europa under denna tid), men också mot riddare från tyska orden i Baltikum och härar från Sverige och Litauen. En av de tidiga hjältarna i rysk historieskrivning, Alexander Nevskij (1220-1263), prins av Novgorod, slog en svensk här vid floden Nevas strand 1240 (enligt en myt leddes den av Birger Jarl). Alexander Nevskij avsattes dock tillfälligt och fick då söka skydd hos just Birger Jarl i Sverige.

Att krig var den kanske viktigaste sysselsättningen – vid sidan att ta ut skatter och soldater till sina krigståg – för den dåvarande eliten är givetvis ett mönster som inte enbart har att göra med relationen mellan Ryssland och andra delar av Europa. I princip hela det dåvarande Europa var fyllt av strider på olika nivåer, alltifrån "ärorika" kamper mellan olika mindre furstehus till mer eller mindre religiöst motiverade krig mellan framväxande multinationella riken. Men det

<sup>2</sup> För en diskussion om olika historieskrivningar i Ukraina, se Wilson (2002) eller Taras Kuzio (2006). En intressant analys av en eventuell tidig ukrainsk (och vitrysk) nationell identitet finns i Plochy (2008).

som gör Ryssland exceptionellt i denna fråga var dess lokalisering på gränsen mellan ett relativt tätbefolkat kontinentalt Europa och ett mycket glest befolkat hörn i nuvarande nordeuropeiska Ryssland och ett ännu mer glest befolkat norra Asien. Redan från början av sin historia kom därför Ryssland att befinna sig i en konflikt med sina västra grannar (Sverige, Tyska orden, Polen/Litauen, Ungern och det tysk-romerska riket). Denna nära nog ständiga konflikt medförde att Ryssland (speciellt efter det att Moskvaprinserna börjat "samla allt ryskt land" under sig på 1300-talet) av sina grannar i väst uppfattades som expansivt och hotande, medan dessa grannar av Ryssland uppfattades som hotande fiender. Det är inte alltför överdrivet att hävda att dessa ömsesidiga stereotyper lever vidare än i vårt århundrade.

## En snabb resa genom rysk historia

Den första ryska statsbildningen, Kievrus, uppstod genom att vikingar reste österut och byggde upp stödpunkter längs "handelsvägen från Östersjön till Konstantinopel" utmed floden Dniepr. Dessa vikingar kallades "ruser", och eftersom de snabbt assimilerades bland slaverna kom även dessa att kallas ruser. Kiev intogs tidigt och kom att bli ett centrum för den nya elit som lade under sig allt större delar av södra Ryssland. Förutom strider mot olika turkiska stammar kom ruserna att både kriga mot och ibland bistå kejsarna i Konstantinopel. År 988 gifte sig prins Vladimir med kejsarens dotter och lät därför döpa sig. Efter det har Ryssland haft den grek-ortodoxa tron som sin viktigaste religion och många forskare har pekat på att detta val av religion har inneburit att Ryssland skar av sina kontakter med väst.<sup>3</sup>

Under dessa tidiga århundraden av Rus' existens förekom många kontakter mellan de norra delarna av Rus (Novgorod, Pskov m.fl. städer) och det nordeuropeiska handelsförbundet Hansan, där Gotland och Visby spelade en viktig roll som mellanstationer till Hamburg och Bremen. Dessutom förekom en del giftermål mellan ryska prinsar och prinsessor och andra europeiska fursteätter. Vissa forskare anser att "Rysslands relationer med Centraleuropa under denna period var betydligt närmare än vad som man vanligen inser" (Cross 1935:139). Exempelvis så gifte sig prins Jaroslavl den vise med den svenske kungen Olof Skötkonungs dotter Ingegärd år 1026. Ingegärd tog sig det ryska namnet Irina, gick i kloster strax före sin död 1050 och ändrade sitt namn till Anna. Hon helgonförklarades och betraktas än i dag som helgon av både den katolska och den ortodoxa kyrkan. Reliker av hennes kropp återbördades till Sverige och Heliga An-

---

<sup>3</sup> Betydelsen av denna "klyfta" mellan Ryssland och övriga Europa är mycket omdiskuterad, men åtminstone några forskare har menat att det, med en lek med ord, uppstod en "hjärnidå" i Europa på grund av valet av religion (Gerner, Hedlund & Sundström 1995).

nas ortodoxa församling i Eskilstuna så sent som våren 2009 (*Dagen*, 26/2 2009). Trots att denna typ av relationer mellan Rus och övriga Europa fanns vid denna tid skall

*omfattningen av de tidiga kontakterna mellan Rus och Europa inte överdrivas. Även under Kievs höjdpunkt på 1000- och 1100-talet var de politiska kontakterna mellan Rurikfamiljen och europeiska prinsfamiljer svagt utvecklade och uppgick inte till mer än ett fåtal äktenskap, främst med tyskar och polacker. I stort sett ingen europé reste till Ryssland under medeltiden, och de som gjorde det var på väg till mongolernas Gyllene Hord eller till Kina. Europeiska krönikor diskuterade bara Kievrus i förbigående. Mongolernas ödeläggelse av Kiev under 1200-talet isolerade ytterligare Ryssland från Europa. (Poe 2000:12)*

På 1100- och början av 1200-talet delades Rus upp i allt fler och mindre delar. Visserligen betraktades storprinsen i Kiev som den förnämste av alla prinsar, men strider mellan olika delar av rurikätten gjorde att Rus alltmer började upplösas. Dödstöten kom när en stor mongolhär erövrade stora delar av Rus. År 1240 intogs Kiev, invånarna massakrerades och under 240 år behärskades landet av mongolerna och deras medhjälpare tatarerna. Mongolerna krävde skatter och tributer och tog slavar och soldater till sina arméer, men lät i övrigt befolkningen fortsätta sitt liv som tidigare. Kyrkan slapp betala skatt, men prinsarnas maktställning skulle godkännas av storkhanen, mongolernas härskare. Prinsarna försökte å sin sida beveka khanen genom att leverera stora skatter. Bäst på detta var prinsarna i Moskva, som blev allt skickligare på att erövra närliggande områden och få stöd av khanerna. Till slut hade de skaffat sig så stor makt och så stora resurser att de kunde vända sig mot mongolerna och slutgiltigt besegra dem 1480.

I drygt hundra år expanderade det nya Moskvariket, först genom att lägga under sig "allt ryskt land", sedan genom att återta områden som fienden väster om Moskvariket, Polen och Litauen, erövrat och till sist, genom att slutgiltigt besegra mongolerna/tatarerna. Ivan "den förskräcklige"<sup>4</sup> utropade sig till tsar när han besteg tronen som sextonåring 1543 och lät sedan bygga den välkända Vasilijkatedralen vid Röda torget i Moskva till minne av erövringen av Kazan 1552. Strax efteråt publicerade den slovenske diplomaten Sigmund von Herberstein, som bott under flera år i Moskva, en bok med titeln *Kommentarer om moskoviterna* som till stor del kom att forma bilden av Ryssland i resten av Europa. Boken publicerades i Wien 1549 med nya upplagor 1551 och 1556. De följande åren översattes den till en mängd språk och gavs ut i ständigt nya upplagor på olika

---

<sup>4</sup> På ryska betyder dock Ivans tillnamn *groznyj* inte "förskräcklig, utan snarare "sträng" eller "hotfull".

språk. Bara mellan 1549 och 1589 gavs boken ut i aderton upplagor på flera språk.<sup>5</sup> Så här beskriver von Herberstein härskarens relation till sina underlydande:

*Alla i landet kallar sig själva för prinsens cholopy, eller sålda slavar. Storhertigen utövar sin makt över både kyrkans folk och lekmän, både egendom och liv. Ingen av hans rådgivare vågar någonsin säga emot sin herres åsikt. Alla håller med om att deras herres vilja är Guds vilja, och att prinsen är gudomligt inspirerad i allt vad han gör. De kallar därför sin prins för Guds kljutjnik eller nyckelbärare i betydelse kammarherre och ser honom bara som den som fullföljer Guds avsikt. Så när någon vädjar för en fånge säger han: "Vad Gud beordrar kommer att ske utan din bön". Och när man frågar om något som det inte finns något svar till säger de: "Gud vet och storprinsen". Man kan diskutera huruvida ett sådant folk måste ha sådana tyranniska härskare eller om de tyranniska härskarna har gjort folket så enfaldigt. (von Herberstein 1969:43f)*

Denna bild formade Europas uppfattning om Ryssland under många hundra år, och visar inte minst på hur Ivan IV styrde över sitt folk. Mot slutet av sitt liv blev han dessutom alltmer galen. Ivan delade upp riket i två delar, där i den ena delen hans hemliga polis, *opritjniki*, red runt i riket, klädda i svarta munkkåpor och med ett avhugget hundhuvud som symbol, och dödade bojarer (ryska adelsmän). I ett anfall av vansinne mördade han även sin äldste son, och när Ivan dog blev hans yngre svagsinte son Fjodor tsar. När även denne dog 1598 inträdde en period som i rysk historia kallas *smutnoe vremja* (ungefär "ofärdstider"). I femton år kom och gick olika tsarer, Polen och Sverige försökte sätta sina pretendenten på den ryska tronen, och hela landet var indragat i inbördes strider. Till slut samlade den ryska kyrkan en stor här som slängde ut polackerna som intagit Moskva och man valde en ny tsar, den blott sextonårige Michail Romanov 1613. Romanovätten skulle sedan komma att sitta på Rysslands tron fram till revolutionen 1917.

Under resten av 1600-talet slöt sig den nya regimen inåt och försökte bevara "den heliga ortodoxa tron". Vid mitten av seklet försökte en patriark ändra på vissa av kyrkans ritualer, något som ledde till att hundratusentals ryssar vägrade att acceptera "nymodigheterna" (som egentligen handlade om att återgå till äldre grekiska riter). Dessa "gammeltroende" finns kvar än i dag och försöker hålla sig borta från staten så gott det går. Det är under dessa år som bilden av det "konstiga Ryssland" sprids alltmer, främst av deras fiender i Litauen, Polen och Österrike. I samband med det trettioåriga kriget försökte Sverige forma en allians "mellan ortodoxin ('den gamla grekiska tron') och

<sup>5</sup> "Editors preface", i von Herberstein 1969:2.

protestantismen ('den evangeliska tron') i kampen mot en gemensam fiende, aggressiv katolicism" (Porshnev1995:15).

Vid sekelskiftet 1600/1700 inträffar en "revolution ovanifrån" i Ryssland då den unge tsar Peter I vände sig till Europa för att modernisera sitt land. Han grundlade St. Petersburg som "ett fönster mot väst", och tillsammans med Danmarks och Polens kungar förklarade krig mot Sverige, som då var den viktigaste stormakten i norra Europa. Den svenske kungen Karl XII lyckades dock besegra alla tre fiender, och segern över ryssarna vid Narva år 1700 kom att innebära en vändpunkt för Ryssland. Tsar Peter organiserade om armén och förvaltningen, byggde upp en flotta och mötte sedan en alltmer försvagad svensk här vid Poltava 1709. Det svenska nederlaget innebar att Ryssland nu ersatte Sverige som norra Europas stormakt:

*Poltava var det första högljudda tillkännagivandet inför världen om att ett nytt Ryssland höll på att födas. Europeiska statsmän som dessförinnan inte hade ägnat mer uppmärksamhet åt tsarens affärer än åt den persiske shahens eller indiske mogulens, fick under de närmaste åren lära sig att ta stor hänsyn till Rysslands intressen. (Massie 1986:508)*

Från och med Peter den store, som i samband med freden i Nystad 1721 som avslutade det stora nordiska kriget, utropade sig till "imperator" och därmed grundade det ryska imperiet, har Ryssland spelat en aktiv roll först i den europeiska politiken, och sedan alltmer i världspolitiken. Segern över Karl XII var den första i en "trestegsraket" i denna utveckling. De andra stegen var segern över Napoleon 1812 och det tredje segern över Hitler 1945. Efter samtliga dessa segrar ökade Rysslands/Sovjetunionens inflytande, inte minst därför att motståndarna själva hade ett stort inflytande på den europeiska respektive världspolitiken. Detta betyder dock inte att Ryssland levde i fred mellan 1721 och 1812. Tvärtom, speciellt under andra hälften av 1700-talet fortsatte Ryssland att utvidgas, både söderut mot Kaukasus i krig med Turkiet, och västerut, där Polen delades upp mellan Preussen, Österrike och Ryssland i tre omgångar i slutet av 1700-talet.

Men det var den märkliga segern över Napoleons "oövervinneliga armé" 1812 som gjorde att Ryssland kom att spela en helt central roll i europeisk politik. Efter det att Napoleons en halv miljon starka armé tåg in i Ryssland och efter ett slag vid Borodino intagit ett övergivet Moskva, som sattes i brand av den ryska sidan, tvingades Napoleon ge order om återtåg då det inte fanns vare sig mat eller kläder till den enorma människomassa som nu blev en belastning. Under återtåget gick ryska trupper till anfall, och bara runt en tiondel av den franska armén lyckades undkomma (Freeze 1997:152). Liksom vid Karl XII:s nederlag i Poltava förintades Napoleons stora armé och Ryssland blev nu inte bara norra Europas ledande stormakt, utan, tillsammans med

Preussen och Österrike, det kontinentala Europas ledande stormakt. Fram till revolutionen 1917 sågs den ryske tsaren som en garant för att hindra nya revolutioner och kallades för "Europas gendarm" av radikaler.

Under resten av 1800-talet fortsatte det ryska imperiet att utvidgas, främst i Sibirien och Centralasien, där man stötte på motstånd från europeiska kolonialmakter i form av England och Frankrike. Vid mitten av seklet började många betrakta det turkiska väldet som "Europas sjuke man", och tsar Nikolaj I drömde om att återupprätta det bysantinska riket under rysk överhöghet genom att inta Konstantinopel. Turkiet satte sig dock till motvörn och förklarade Ryssland krig 1853. England och Frankrike ställde sig på Turkiets sida, skickade trupper till Krim där blodiga strider utkämpades utan att något egentligt avgörande nåddes. Under en belägring av den ryska fästningen Sevastopol avled tsar Nikolaj 1855; en fredskonferens samlades i Paris och resulterade i mindre ryska territoriella förluster. Men det viktigaste resultatet av Krimkriget

*låg inte i fredsvillkoren utan i det totala förintandet av Rysslands hegemoni över [den europeiska] kontinenten. Befriade från räds-lan för rysk militär intervention var västmakterna fria att inlåta sig i en serie krig som resulterade i Italiens och Tysklands politiska enande. Än viktigare var de interna konsekvenserna i Ryssland självt. Det som Nikolajs hemliga kommissioner hade misslyckats att uppnå gjordes uppenbart genom det förödmjukande nederlaget mot Väst, som självt fungerade på ett ineffektivt sätt. Överlägsenheten hos en industriell ekonomi och den ingrodna inkompetensen i en ekonomi med livegna kunde inte längre förnekas. (Clarkson 1968:291)*

De återstående decennierna av 1800-talet ingick Ryssland i olika allianser, först med Tyskland och Österrike-Ungern, och sedan med Frankrike mot sina tidigare bundsförvanter. Samtidigt kom situationen på Balkan att bli allt mer komplicerad. I början av 1900-talet växte dessutom spänningarna mellan Ryssland och Japan då japanska trupper tågade in i Manchuriet och närmade sig Korea. Krig bröt ut 1904 och denna gång blev resultatet än mer förödande för Ryssland än vid Krimkriget. Både armén och sedan den ryska flottan blev i grunden slagna, och de försämringar som kriget medförde för befolkningen ledde till en revolution 1905 som var nära att störta tsarväldet. Tsaren överlevde denna gång, men när nästa krig bröt ut, denna gång mycket större, efter det att de olika allianserna i Europa nära nog tvingade fram vad som troddes skulle bli "ett nätt litet krig" som skulle vara över på några månader, betydde det slutet för Romanovdynastins 300-åriga innehav av tronen. Efter ett interludium på några månader, då en självutropad provisorisk regering inte lyckades förhindra Rysslands totala upplösning efter tsarväldets fall, erövrade ett



extremt vänsterparti, bolsjevikerna, makten, slöt en separatfred med Tyskland och besegrade sina fiender, både konservativa och moderat socialistiska, i ett långt och oerhört grymt inbördeskrig. År 1922, samtidigt som kommunistledaren (bolsjevikerna hade nu ändrat namn till kommunisterna) Lenin drabbades av ett slaganfall, inledde den näste ledaren, Josef Stalin, sin väg till diktatorisk makt.

Bakgrunden till ”det tredje steget”, segern över Nazityskland i det som i Ryssland kallas ”det stora fosterländska kriget” (kriget mot Napoleon kallas ”det fosterländska kriget”) handlar dels om ett 1920-tal där landet, som 1922 döpts om till ”Unionen av Socialistiska RådsRepubliker (på ryska SSSR eller med ryska bokstäver CCCP) där majoriteten av befolkningen som överlevt första världskriget, revolutionen, inbördeskriget och hungersnöden som utbröt när bolsjevikerna tog böndernas säd till städerna och Röda armén fick något drägligare levnadsförhållanden genom en ”Ny Ekonomisk Politik” som innebar att regimen tillät bönderna att själva sälja en del av sin skörd. Men efter 1920-talet kom 1930-talet, ett ”fruktansvärt årtionde” som inleddes med en tvångskollektivisering av jordbruket, med hundratusentals avrättade och förvisade till olika arbetsläger, med en forcerad industriell utbyggnad, utförd av både slavarbetare och entusiastiska ”framtidsbyggare”, med en ny svältkatastrof med miljoner döda, med häktande och avrättande av nära nog hela det gamla ledarskiktet, med utrensningar av tiotusentals höga militärer, och med förvisning av icke-ryska folkslag som polacker, balter, tyskar, koreaner etc. Ingen vet hur många människor som drabbades av Stalins politik, men åtskilliga miljoner var det.

Varför detta skedde är fortfarande föremål för diskussioner bland forskare. En viktig anledning verkar vara att efter det att Hitler kommit till makten 1933 Stalin insett att förr eller senare skulle krig bryta ut mot Tyskland. Både kollektiviseringen och den hastiga industrialiseringen hade en tydligt militär inriktning. Samtidigt innebar utrensningarna av höga militärer och andra aktioner under ”den stora terrorn” att Sovjetunionens försvarskraft minskade. Stalin såg fiender överallt, och alla som på något sätt utgjorde ett hot mot hans makt dödades. När dessutom Stalin och Hitler ingick en pakt att inte angripa varandra i augusti 1939 – något som ledde till andra världskrigets utbrott den 1 september då Hitler anföll Polen – och när Sovjetunionen slutligen anfölls den 22 juni 1941, ville inte Stalin tro på att det tyska anfallet inletts, trots mängder av varningar från både egna spioner och andra länders ambassader. Stalin blev helt överraskad av det tyska anfallet och lät sin utrikesminister Molotov gå ut med nyheten. Det dröjde hela två veckor innan Stalin själv framträdde i radio och talade till sina ”kamrater, bröder och systrar”. För ”många sovjetmedborgare symboliserade dessa enkla ord en ny Stalin – en ledare som brydde sig om dem inte bara som ’kamrater’ utan som nära medlemmar av den egna familjen. Orden innebar att Stalin inte ville utkämpa en

ideologisk strid mot nazism, utan en strid för att försvara fosterlandet mot en rovgirig invaderare. Och det var en kamp de förstod.” (Rees 2008: 96).

Trots den katastrofala inledningen av kriget lyckades aldrig tyskarna inta Moskva. Vintern kom tidigt och de tyska soldaterna var inte utrustade för ett vinterkrig. Hitler gav order om att både Leningrad och Stalingrad skulle jämnas med marken på grund av de namn de bar, men Leningrad intogs aldrig, utan belägrades i 900 dagar under fruktansvärda lidande för invånarna, och under det nära sex månader långa slaget om Stalingrad stod hela kriget och vägde. När den ryske generalen Zjukov i februari 1943 lyckades omringa hela den tyska armén och omöjliggöra för tyskarna att föra fram reserver och förnödenheter vägde initiativet över till ryssarna. Resten av kriget trängdes tyskarna allt längre bakåt, med korta avbrott då de gick till motanfall, och slutligen nådde de sovjetiska trupperna Tyskland och så småningom Berlin där Hitler begick självmord den 30 april 1945. På västfronten trängde amerikanska och brittiska trupper fram, och i maj kapitulerade Tyskland. Kriget var över.

Denna gång var den ryska segern om möjligt än större än segrarna över Karl XII och Napoleon. Stalin skapade med hjälp av sin Röda armé lydregimer som formade en säkerhetszon i Öst- och Centraleuropa. När dessutom de kinesiska kommunisterna besegrade sina motståndare och utropade den kinesiska folkrepubliken 1 oktober 1949 kunde Stalin utropa sig till ledare av hela ”det socialistiska lägret”. När man även lyckades konstruera en atombomb, och senare en vätebomb, blev Sovjetunionen, vid sidan av USA, en supermakt, som efter det att andra stater som Nordkorea, Kuba och Vietnam anslutit sig till sovjetlägret, sade sig företräda en tredjedel av jordens befolkning.

Men det fanns en baksida av den stora segern: Det var dyrt att upprätthålla positionen som en supermakt, och Sovjetunionens ekonomi började bli allt sämre under 1970-talet. Detta doldes delvis av de höga oljepriserna efter oljekrisen 1973, men när Sovjet invaderade Afghanistan 1979 och tvingades till en fortsatt rustningsspiral av USA började landet krackelera. När Gorbatsjov blev ledare 1985 inleddes en mängd reformer som avsåg att skapa ett annat, icke-stalinistiskt Sovjet under slagorden *glasnost* (öppenhet) och *perestrojka* (ombyggnad). Sovjetunionen förlorade dock kriget i Afghanistan, som blev ”Rysslands Vietnam”, och de sista ryska trupperna lämnade landet 1989. Två år senare genomfördes två kupper i Sovjet, den första i ett försök att bevara det gamla Sovjet som misslyckades, den andra – som lyckades – för att upplösa Sovjetunionen. I slutet av 1991 avgick Gorbatsjov som president och ett nytt Ryssland under ledning av president Jeltsin trädde fram.

Till skillnad från en vanlig och populär föreställning förlorade inte Sovjetunionen den kraftmätning med väst som kallades det kalla kriget. Många tror att det kalla kriget avslutades genom att Sovjetunionen upplöstes, men

det var faktiskt Gorbatsjov som avslutade det genom sitt begrepp ”vårt gemensamma hem Europa” och vad han kallade ”ett nytt tänkande”:

*Sedan jag gått in för ett nytt politiskt synsätt kan jag inte längre acceptera Europas politiska karta på samma sätt som förr, en karta som liknar ett brokigt lapptäcke. Vår världsdel har haft mer än sin beskärda del av krig och tårar. Den har haft nog. När jag blickade ut över denna bloddränkta mark och tänkte på de gemensamma rötterna till en så variationsrik civilisation, som vi alla har del av, kände jag hur konstlad och temporär blockkonfrontationen är och hur förlegat allt tal om ”järnridån” är. Det var antagligen så idén om ett gemensamt europeiskt hem kom till...” (Gorbatsjov 1987:186)*

Tillsammans med den dåvarande amerikanske presidenten Ronald Reagan beslöt Gorbatsjov 1986 att avskaffa alla kärnvapen. Något senare avskaffades Brezjnevdoktrinen (som gav Warszawapakten rätt att ingripa då ”socialismen” var hotad i något land i östblocket) och istället infördes ”Sinatradoktrinen” (att varje land har rätt att välja sin egen väg – ”my way”), något som sedan resulterade i att befolkningarna i östblocket kunde välja bort kommunistregimerna och att Tysklands båda stater kunde förenas 1990. Detta gjorde att Gorbatsjov tilldelades Nobels fredspris samma år. När Reagan lämnade posten som president i USA i januari 1989 förklarade han: ”Det kalla kriget är över” (cit. i Cohen 2009:160).

I samband med att Sovjetunionen upplöstes ändrades dock historieskrivningen, och istället konstaterade den nye amerikanske presidenten George Bush att ”Amerika vann det kalla kriget... Det kalla kriget avslutades inte – det vanns [av USA]” (ibid:161).<sup>6</sup> Under 1990-talet skulle det nya Ryssland under president Jeltsin välja västs väg, som sammanfattades i parollen ”marknad och demokrati”, vilket för den ryska befolkningen innebar en katastrofal sänkning av levnadsstandarderna. Detta medförde att den ryska befolkningen kom att vända ryggen mot väst, vilket skapade en grogrund för en ”stark ledare” som Putin kom att bli efter år 2000. Numera betraktas Ryssland åter som ett hot, speciellt efter kriget med Georgien 2008, de nya EU-medlemmarna Polen och baltstaterna har inget intresse av att integrera Ryssland i Europa eller hjälpa landet att bli medlem i WTO, och Vitryssland och Ukraina har åter blivit spelbrickor i dragkampen mellan ”Europa” och Ryssland. Ur västlig synvinkel handlar det om en rysk avsaknad av ”marknad och demokrati”, dvs. att Ryssland inte verkar vilja följa samma väg som hela den ”civiliserade världen” går utan kräver att bli respekterad för sin egen väg som innebär ”suverän demokrati” (dvs. att man förbehåller sig en egen form av demokrati) och en ekonomi med stort statligt inflytande. Detta kan sägas

---

<sup>6</sup> I en bok av E. J. Hobsbawm från 1994 om 1900-talet finns ett foto av Gorbatsjov bland andra foton från seklet där texten lyder: ”Kalla krigets slut: mannen som avslutade det, Michail Sergejevitch Gorbatsjov, generalsekreterare i det sovjetiska kommunistpartiet 1985-91”. Här har uppenbarligen den nya tolkningen ännu inte slagit igenom.

vara en nutida variant på tanken om att Ryssland är en egen euroasiatisk civilisation.

Här har återigen samma skillnad i synsätt som i så många århundraden har gjort att Ryssland inte kan mätas med ett (västligt) förnuft lett till en klyfta i bedömningen av vad som hänt och vilken framtid som väntar relationerna mellan Europa och Ryssland. Det talas nu om ett nytt "ett kallt krig" mellan Ryssland och väst (Lucas 2009). Ur rysk synvinkel handlar den nuvarande utvecklingen mindre om en önskan att starta en ny rustningsspiral eller att Sovjetunionens sammanbrott har inneburit att en dröm om kommunism har försvunnit, utan mer om att en historisk erfarenhet åter har gett sig till känna:

*Generellt sett fanns det illavarslande paralleller mellan Sovjets upplösning och tsarregimens kollaps 1917. Vid båda tillfällena resulterade den gamla ordningens kollaps i en nära nog total ödeläggelse av den ryska staten som störtade landet in i ett utdraget kaos, konflikt och misär. Ryssarna kallar det som följde för "smuta", ett ord som är fullt av fasor hämtade från tidigare historiska erfarenheter som inte helt uttrycks i den vanliga översättningen av "ofärdstider". (Cohen 2009:150)*

Så har relationerna mellan Ryssland och Europa under århundraden växlat mellan försök till att förstå varandra, avbrutna av långa perioder av ömsesidig misstänksamhet. Denna korta översikt kan givetvis inte gå in i detalj i denna problematik, men två avslutande reflektioner kan dock göras: Dels verkar det alltid finnas grupper på både sidor som har intresse av att mana fram denna ömsesidiga misstro, av politiska eller ekonomiska skäl. När misstänksamheten ökar är det alltid lättare för militärer att begära mer resurser till sitt "försvar". Den andra reflektionen handlar om kunskap om "den andre". Ju mindre vi känner till om varandras historia, kultur, traditioner och uppfattningar, desto lättare blir det att skapa schabloner som egentligen mest är en projektion av vår egen rädsla för det okända. I varje form av kunskap finns också ett moment av att verkligheten alltid är mer komplex än de stereotyper vi uppfattar världen i. Kan denna insikt vara en del av en ömsesidig nyfikenhet mellan Ryssland och Europa vore mycket vunnet för att överskrida de gångna seklernas ömsesidiga misstroende.

## Referenser

- Björkegren, Hans & Blomqvist, Lars Erik (1989), *Rysk dikt från Derzjavin till Brodsky*, Stockholm, Bonniers.
- Clarkson, Jesse D. (1968), *A History of Russia*, New York, Random House.
- Cohen, Stephen F. (2009), *Soviet Fates and Lost Alternatives: From Stalinism to the New Cold War*, New York, Columbia University Press.
- Cross, Samuel H. (1935), "Mediaeval Russian Contacts with the West", *Speculum*, vol 10, no 2, April, s. 137-144.
- Fennell, John (1993), *The Crisis of Medieval Russia 1200-1304*, London and New York, Longman.
- Freeze, Gregory L. (ed) (1997), *Russia: A History*, Oxford & New York, Oxford, University Press.
- Gerner, Kristian, Stefan Hedlund & Niclas Sundström (1995), *Hjärnridån: Det europeiska projektet och det gåtfulla Ryssland*, Stockholm, Fischer & Co.
- Gorbatjov, Michail (1987), *Perestrojka: Ett nytt sätt att se på vårt land och världen*, Stockholm, Forum.
- von Herberstein, Sigmund (1969 [1557]), *Description of Moscow and Muscovy*, London, J. M. Dent & Sons Ltd.
- Hobsbawm E. J. (1994), *Ytterligheternas tidsålder: Det korta 1900-talet 1914-1991*, Stockholm, Rabén Prisma.
- Kuzio, Taras (2006), "National Identity and History Writing in Ukraine", *National Papers*, vol 34, nr 4.
- Lucas, Edward (2009), *The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West*, Houndsmill, Basington, Palgrave Macmillan.
- Massie, Robert K. (1986), *Peter den Store: Hans liv och värld*, Stockholm, Bonniers Alba.
- Plokhly, Serhii (2008), *The Origins of the Slavic Nations: Premodern Identities in Russia, Ukraine, and Belarus*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Poe, Marshall (2000), *"A People Born to Slavery": Russia in Early Modern European Ethnography, 1475-1748*, Ihtaca & London, Cornell University Press.
- Porshnev, B. F.(1995), *Moscovy and Sweden in the Thirty Years' War 1630-1635*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rees, Laurence (2008), *World War Two. Behind Closed Doors: Stalin, the Nazis and the West*, London, BBC Books.

Vernadsky, George (1948), *Kievan Russia*, New Haven, Yale University Press.

Wilson, Andrew (2002), *The Ukrainians: Unexpected Nation*, New Haven & London, Yale University Press.

# Rutger, Ryssland och den europeiska politiken

*Lena Jonson*

Rutger Lindahl var min handledare när jag skrev min avhandling i statskunskap och kom därigenom att betyda oerhört mycket för mig. Handledare brukar vanligtvis kanske inte göra något djupare personligt intryck, men i detta fall var det så. Rutger har en egenskap, som ofta saknas i universitetsvärlden. Han förmår att visa fullständig tilltro till andras kapacitet och hans stöd frigör därmed resurser och energi hos den berörda personen. Stora ord? När jag kom till Rutger i slutet av 1982 och sa: ”jag avser att före sommaren ha ett grovmanus på hela min avhandling för jag väntar barn och barnet ska födas i månadsskiftet juni/juli”, då tvekade inte Rutger ens bråkdelen av en sekund utan sa: ”Bra, det planerar vi för”. Och så blev det.

Rutger hade inte samma forskningsinriktning som jag. Jag var intresserad av Sovjetunionen och dess politik, Rutger av europeisk politik och främst Västtyskland. Den komplicerade relationen mellan Tyskland och Ryssland har präglat europeisk politik under ett sekel, skrev den amerikanske forskaren Walter Laqueur i sin bok ”Russia & Germany” från 1965.<sup>1</sup> Vid inledningen av 1980-talet, efter den sovjetiska invasionen av Afghanistan, hade denna relation återigen högsta aktualitet, då Sovjet ville bevara vad som fanns kvar av avspänningen efter att relationerna till USA kraftigt försämrats. Tillsammans inledde Rutger och jag ett forskningsprojekt där jag skulle studera den sovjetiska politiken gentemot Västtyskland och Rutger den västtyska gentemot Sovjet.

Rutger hade skrivit sin avhandling om bland annat sovjetiska radiosändningar mot Sverige (”Internationella radiosändningar som propagandainstrument: en studie av utländska radiostationers svenskspråkiga sändningar till Sverige”) och sedan fortsatt med projekt i ämnet.<sup>2</sup> Han var i detta avseende en lärjunge till institutionens ledare, professor Jörgen Westerståhl, som initierat

---

<sup>1</sup> Laqueur (1965) 1990

<sup>2</sup> Lindahl (1979)

akademisk forskning av propaganda redan i början av 1950-talet.<sup>3</sup> Själv var jag inte direkt intresserad av propagandastudier, men jag hanterade mitt forskningsmaterial, den sovjetiska dagspressen, som vore det ett regelrätt propagandamaterial. Jag använde den amerikanske forskaren Alexander Georges metod av slutledningsresonemang som han utvecklat för sina studier av nazitysk propaganda, ”an indirect, logic-of-the situation, pattern of inference”.<sup>4</sup> Den innebar att utifrån det sätt på vilket ett skeende beskrivs i en text kan man dra genom ett logiskt slutledningsresonemang dra slutsatser om vilken politik som textens författare förespråkar. I min avhandling försökte jag i sovjetisk press finna speglingar av en debatt, som fördes i slutna rum, om den sovjetiska politikens utformning gentemot Västtyskland. Jag försökte rekonstruera olika åsikter i en debatt och relatera dem till Sovjetunionens faktiska politik. Centralt i analysen var den sovjetiska självbilden samt bilden av motparten, den ”andre”. I min analys var den ”andre” Västtyskland, USA och västalliansen. Den sovjetiska pressen var starkt kontrollerad och det gällde därför att använda tekniker för att tolka förändringar av nyckelbegrepp i texten, läsa ”mellan raderna” och lägga pussel.

Det tidiga 1980-talet var slutskedet av den europeiska politikens bipolära uppdelning, men vi visste då inte vilka förändringar som snart skulle följa. Järnridån låg fast och solid och klöv Europa i två block i politiskt, militärt och ekonomiskt avseende. En avspänningspolitik (détente) hade inletts 1969 av den västtyske förbundskanslern Willy Brandt och den sovjetiske ledaren Leonid Brezjnev. Från mitten av 1970-talet hade denna politik alltmer kommit att ifrågasättas i Väst, och den sovjetiska invasionen 1979 blev därför droppen som fick bägaren att rinna över.<sup>5</sup> De sovjetisk-amerikanska relationerna försämrades kraftigt av invasionen och den stora frågan blev hur Västeuropa skulle ställa sig i denna situation. Den sovjetiska politiken inriktades i detta läge på att vinna Västeuropa för en fortsättning av détente-politiken och Västtyskland var ett nyckelland i detta avseende. Västtyskland var inte bara Sovjets främste västliga handelspartner och leverantör av rör för den ryska gasexporten till Europa, utan var på grund av delningen av Tyskland ytterst angelägen att bevara sina kontakter med den andra tyska halvan. Detta var år av diskussioner i Väst huruvida Sovjet aktivt försökte slå en kil mellan Västeuropa och USA eller ej, och om Västeuropa höll på att ”neutraliseras” i betydelsen blidkas av Sovjets locktoner och omfattande gasleveranser till Europa.

Under dessa år målade de sovjetiska ledarnas politiska retorik om det amerikanska hotet in den sovjetiska utrikespolitiken i ett hörn. Vad återstår

---

<sup>3</sup> Petersson (2011)

<sup>4</sup> George (1959) Metoden utvecklades i Cutler (1982)

<sup>5</sup> Jonson (1980)



egentligen av förhandlingsutrymme efter att de kallat den amerikanske president Ronald Reagan "vår tids Hitler" och sovjetiska militärtidskrifter 1983 skrev att USA förberedde ett "Blitzkrieg" gentemot Sovjet. Den avhoppade ryske dubbelagenten Oleg Gordievsky berättade senare hur den sovjetiska ledningen i den spända internationella situationen 1983 varit på väg att uppfatta en NATO-övning som förberedelse till en kärnvapenattack mot Sovjetunionen och därmed också varit nära att vidta svarsåtgärder.

Det blev Michail Gorbatsjov som lyckades ta den sovjetiska utrikespolitiken ur denna återvändsgränd. När jag försvarade min avhandling i maj 1985 med titeln "Sovjetisk debatt om politiken gentemot Västtyskland. Grupperingar i sovjetisk press 1975-1982" hade Gorbatsjov två månader tidigare utsetts till det sovjetiska kommunistpartiets generalsekreterare.<sup>6</sup> Ingen visste att han skulle inleda en historisk utveckling. Mitt förord i avhandlingen uttryckte dock den väntan som präglade alla bedömningar av Sovjet vid denna tid. Något nytt måste komma. Mina inledande meningar refererade till en artikel i *Die Welt*. "I väntan på Godotskij" var rubriken på en ledarartikel i slutet av 1984 och avsåg med det västvärldens förhoppningar om att en ny ledare skulle framträda i samband med ett maktskifte i Sovjet. Denne ledare skulle representera en mer liberal inrikespolitik och en gentemot Väst mer samarbetsvillig utrikespolitik än sin föregångare. *Die Welt* uppehöll sig vid frågan om ett framtida ledarskifte och om det inom den sovjetiska ledningen finns olika bedömningar om vilken politik som bäst tjänar sovjetstatens och dess medborgares intressen. Artikeln tangerade ett problem som var centralt för min avhandling. "Förekommer det olika bedömningar inom sovjetledningen eller inom det sovjetiska etablissemanget vad gäller inrikes- respektive utrikespolitik."<sup>7</sup>

Jag lämnade institutionen vid årsskiftet 1987/88 för Utrikespolitiska Institutet i Stockholm. Några år senare skulle jag få Rutger som chef när han under åren 1992-1995 var institutets direktör. Arbetet på UI passade Rutger som hand i handske. Hans erfarenhet som forskare, inriktning på forskning om europeisk politik samt hans stora intresse för folkbildning och kunskaps-spridning låg helt i linje med institutets profil. Vid denna tid hade Östblocket upplösts och Sovjetunionen fallit samman. Gorbatsjovs politik hade bidragit till att förändra hela Europas karta.

Gorbatsjov hade visionen att bygga ett "gemensamt europeiskt hus" där Sovjetunionen skulle inta en plats som det östligast belägna lägenheten.<sup>8</sup> Gorbatsjovs motståndare inom landet påskyndade Sovjetunionens sammanbrott. Deras misslyckade kupp försök i augusti 1991 svepte bort den sovjetiska

---

<sup>6</sup> Jonson (1985)

<sup>7</sup> Jonson (1985, s. 7)

<sup>8</sup> Jonson, (1989)

statsbildningen, och några månader senare också Gorbatsjov som ledare. Det tidigare så mäktiga Sovjetunionen, så starkt i sitt repressiva system och väldigt till territorium, föll samman som ett korthus i en rad nya stater. Det var inte president Reagans hårdföra politik gentemot Sovjet som resulterade i detta. Det var heller inte sanktioner från västvärlden. Varken Sovjet eller senare Ryssland kan förändras genom yttre tryck, även om många västliga politiker genom åren ville tro det. Sovjetunionen föll istället samman av inre faktorer, främst av sin egen oförmåga till förändring och sin rädsla att släppa fram nya idéer. Och Sovjet föll samman förvånansvärt fredligt med ”endast” ett fåtal lokala inbördeskrig som följd.

USA och Europa hade efter Sovjetunionens upplösning fortsatt att förklara sig villiga att låta Ryssland integreras i ett alleuropeiskt europeiskt samarbete. Men tillräckligt många röster i Väst tvivlade på att Ryssland skulle kunna integreras och en alternativ strategi formulerades: att säkra de politiska förskjutningar som skett på den europeiska kontinenten genom att låta NATO och EU steg för steg utvidgas österut. Strategin var inte nödvändigtvis riktad mot Ryssland. Den avsåg att skapa en omvärld till Ryssland där möjligheterna att bedriva gammal rysk och sovjetisk maktpolitik undanröjts. Det var ett sätt att få de ryska ledarna att förstå att världen förändrats om och när den ryska ledningen skulle vilja återfalla i gamla stormaktsanspråk. Ryssland skulle inte kunna öva påtryckningar på östra Europa och heller inte på de nya staterna på fd sovjetiskt territorium. Främsta drivkraften bakom Nato och EU-utvidgningarna var emellertid att de öst- och centraleuropeiska staterna ville ansluta sig till det välbärgade och demokratiska Västeuropa och fruktade att det nya Ryssland skulle återvända till den sovjetiska expansionismen. Dock kan det diskuteras om Väst under 1990-talet verkligen gjorde allt för att finna former för att väva in Ryssland i ett internationellt samarbete parallellt med att de östeuropeiska och före detta sovjetrepubliker erbjöds samarbete med NATO och EU.

Det var interna faktorer i Ryssland som avgjorde att den reformsatsning, som Michail Gorbatsjov och sedan Boris Jeltsin inlett, misslyckades. Förhoppningarna på hjälp från Väst var stora efter sovjetsystemets upplösning, men Väst kunde inte lösa de stora ekonomiska och politiska problem som Ryssland stod inför. Uppgiften var gigantisk – att på kort tid omvandla en jättelik planekonomi och ett auktoritärt politiskt system till en fungerande marknadsekonomi och en demokratisk rättsstat. Att reformförsöket misslyckats blev uppenbart under senare hälften av 1990-talet. ”Fönstret av möjligheter” att omforma Ryssland, som historien erbjudit den ryska ledningen, kunde inte utnyttjas. Framtida forskning får klargöra vilka faktorer som var avgörande för misslyckandet. Sovjetunionens sammanbrott var dock aldrig någon revolution ”underifrån”, utan initierades snarare ”uppifrån”, dvs. inifrån maktparaten. Det fanns folklig kritik mot sovjetregimen, den stagnerande ekono-

min, sega byråkratin, ofriheten och därför stöd för kraven på förändring. I samhället fanns en allmän och utspridd stämning att ”så här kan man inte leva längre”. Men det saknades en folklig mobilisering och just avsaknaden av en bred organiserad rörelse, som kunde fortsätta att driva reformkraven, fick konsekvenser. De ekonomiska reformerna som initierades i början av 1992 slog hårt mot befolkningen och väljarna vände sig från de små demokratiska partierna i de i huvudsak fria valen 1993 och 1995. Inför presidentvalet 1996 låg opinionssiffrorna för Jeltsin på endast ett par procent och det var bara ett massivt ekonomiskt stöd från ryska ”oligarker” i valkampanjen som förde Jeltsin till seger. Maktkampen stod hård i toppen och när stödet för Jeltsin sviktade började han förlita sig på säkerhetstjänsten. År 1999 utsåg Jeltsin till sin efterträdare en man från KGB, den gamla säkerhetstjänsten - Vladimir Putin. Klanen runt Jeltsin var av uppfattningen att endast säkerhetsorganen kunde säkra dess fortsatta maktinnehav.

Vladimir Putin blev tillförordnad president i december 1999 och valdes sedan i mars 2000. Han tog snart kontroll över media och återförde under de följande åtta åren steg för steg en auktoritär styrelseform. Putin fortsatte att i praktiken styra landet som premiärminister efter att han lämnat över presidentposten 2008 till sin efterträdare Dmitrij Medvedev. De senaste tio åren har drastiskt förändrat det ryska politiska landskapet. Det är sant att Putin infört ”ordning” på gator och torg. Men ryska medborgare befinner sig idag längre från yttrandefrihet och demokratiska rättigheter än de gjorde på 1990-talet. Under 2000-talets första tio år formades ”putinismen” som politiskt system.

Det Ryssland som växte fram under Putin har en starkt konservativ syn på såväl det egna landet som omvärlden. Denna syn ligger i linje med den tidigare sovjetiska självsynen och bilden av omvärlden, men den har också djupa rötter i rysk tradition. Det är bilden av ett Ryssland som är annorlunda, unikt, dömt att gå sin egen väg, och som i tradition och värderingar befinner sig så långt från Europa att europeiska erfarenheter saknar relevans. Opinionsundersökningar visar att dessa föreställningar fått starkt fäste i befolkningen under Putins år vid makten.<sup>9</sup> De började växa fram från mitten av 1990-talet som en reaktion på kaos, osäkerhet och misslyckade reformer. Putin har från det han kom till makten underblåst och utnyttjat dessa föreställningar som ett led att skapa en samlande nationell idé om Ryssland.

Den rysk-amerikanske historikern Alexander Yanov har visat hur två traditioner av ryskt politiskt tänkande konkurrerat genom århundraden. I sitt stora arbete om Ryssland och Europa 1492 – 1921 visar han hur pendeln svängt mellan dessa ryska tankeskolor över århundradena.<sup>10</sup> Å ena sidan

---

<sup>9</sup> Dubin, (2011, kommande)

<sup>10</sup> Yanov (2007)

idén om det ”unika” Ryssland som bygger på auktoritära traditioner och följer sin ”egen” väg; och å andra sidan den mer rationella och ”liberala” idén att Ryssland kan reformeras och ta vara på erfarenhet som andra länder (främst Europa) förvärvat. Föreställningar om det unika Ryssland har dominerat. Yanov menar att hittills har varje ”liberalt” försök att reformera Ryssland misslyckats och varje försök följts av en reaktionär backlash och en period av politisk restauration. Det är i en sådan period Ryssland nu befinner sig.

Rysslands främsta hinder för utveckling är idag dess politiska system. Ryssland står inför enorma ekonomiska, sociala och demografiska problem och samtidigt finns inga kanaler för att från medborgarnas sida föra fram politiska krav eller komma med förslag till lösningar. Parlamentet är deko-ration och valen imitation, menar kritiska ryska forskare. Nya valregler som t.ex. förbjuder valallianser och myndigheternas så kallade administrativa resurser förhindrar en opposition att växa fram och garanterar Putins stödparti ”*Förenade Ryssland*” majoritet i landets folkförsamlingar. Återigen har maktavarnas rädsla för förändring fört landet in i en återvändsgränd av politisk stagnation. Under 2000-talet flödade visserligen petrodollars in i Ryssland på grund av de höga världsmarknadspriserna på olja och gas, Rysslands främsta exportprodukter, och levnadsstandarden steg för stora grupper. Idag bestämmer världsmarknadspriserna på energi den ryska ekonomins tillväxttakt. De nyrika investerar ogärna i rysk industri, utan föredrar att föra sitt kapital till utlandet. De tror inte på utvecklingen i Ryssland. De unga och välutbildade söker sig en framtid utomlands. Putins efterträdare Dmitrij Medvedev talar sedan 2009 om ”modernisering” och ”innovation” som ska få landet i takt med tiden. Inget händer dock, ord följs inte av handling. Medvedev är fortfarande alltför beroende av Putin för att kunna utforma en egen politik.

Den bild av omvärlden, som Vladimir Putin formulerade under senare hälften av 2000-talet i ett alltmer spänt öst-västklimat, känns välbekant för var och en som tidigare följt sovjetisk press.<sup>11</sup> Putins analyser speglade naturligtvis att världen förändrats och USA tagit på sig rollen som enda kvarvarande supermakt. USA:s invasion av Irak väckte stark rysk reaktion, men den växande anti-amerikanismen inom Ryssland hade huvudsakligen inrikespolitiska orsaker. Putin försökte återskapa bilden av Ryssland som stormakt. Åter dominerade en fiendebild av Väst och framförallt av USA som försöker ”motarbeta” och ”underminera” Ryssland och ”förhindra” att Ryssland återtar den internationella ställning som ”rätteligen” tillhör henne. Det var återigen ett ”vi” gentemot ”dom”. När Putin i februari 2007 i München höll ett tal med hård retorik i öst-väst-relationerna väckte det bestörtning i

---

<sup>11</sup> Se hur denna självbild började växa fram under Putins första mandatperiod i Jonson (2004)

Väst. Hans ord avslöjade samtidigt att Ryssland höll på att isoleras internationellt – inte bara i förhållande till Väst utan främst till de nya staterna på det sovjetiska territorium.<sup>12</sup> Putins utrikespolitiska retorik om rysk politik och Rysslands ställning skrämde grannstaterna. Även om den putinska utrikespolitiken ofta var mer pragmatisk än retoriken antydde fick de nya staternas rädsla för rysk inblandning dem att vända sig västerut. Kriget mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008 fick öst-västrelationerna att dyka till ett bottenläge. Det försämrade internationella klimatet påverkade också den svenska debatten om byggandet av Nord Stream, den av Ryssland och Tyskland initierade gasledningen över Östersjön, fram till dess att den svenska regeringen 2009 slutligen gav sitt samtycke.<sup>13</sup>

I takt med att en rysk fiendebild av omvärlden tog form, formerades också bilden av en ”inre fiende”. I sina försök att skapa nationell samling och en politisk-ideologisk grundval har Putin vädjat till den religiösa ortodoxa tron, till det nationellt ryska, till det storslagna i Rysslands förflutna som stormakt och segrarstat, samt till den auktoritära traditionen. I takt med att denna ryska självbild formerades, framträdde bilden av det som inte identifierades som ”det egna” utan istället kännetecknade den ”andre”. Det var liberala kritiker i form av regimens politiska fiende, dvs. de mot regimen ”illojala”, de vilka går utlandets ärenden. Till den ”andre” hörde också tjetjener, kaukasier och övriga icke-ryssar i etnisk mening. Men det var också bilden av ”den andre” i en annan mening. Det är den som inte passar in i det ”unika Ryssland” där den ortodoxa tron utgör grunden. Och i takt med att denna självbild spreds och den ”andre” definierades, spred sig intoleransen i det ryska samhället.

De ryska myndigheterna strävar efter att på olika sätt kontrollera den politiska utvecklingen. De försöker förhindra att oberoende politisk aktivism växer fram. Men under det att de slagit till hårt mot den liberala oppositionen såg de under lång tid mellan fingrarna när det gäller den nationalistiska oppositionens verksamhet och kunde till och med utnyttja den för egna syften. I kölvattnet på framväxten av den ryska självbilden under Putin, tog extrema grupper och organisationer utanför myndigheternas kontroll eller med deras goda minne itu med ”den andre”. Hit hör aktioner genomförda av aktivister inom eller runt regeringstroga ungdomsorganisationer som ”*Nasji*” (De våra) och ”*Molodaja gvardija*”, vilka bränt misshagliga författares böcker på bokbål, barrikaderat kritiska skribenters bostäder, misshandlat och till och med dödat ”avslöjande” journalister och medborgarrättskämpar. Hit hör extrema nationalistisk-rasistiska grupper, vilka aktivt verkar för att ”befria” Ryssland från invandrare genom misshandel och mord. Hit hör slut-

---

<sup>12</sup> Se t.ex. Jonson (2006)

<sup>13</sup> Om bakgrunden till gasledningen se Oldberg (2006)

ligen också militanta religiös-patriotiska organisationer som under 2000-talets första årtionde vuxit sig starka och försvarar vad de anser vara "ryska värden". Låt mig ge ett par exempel på de senare gruppernas verksamhet från kulturområdet där de tycks agera med kyrkans goda minne, medan statliga myndigheter låter detta ske.

Kulturområdet och framförallt konstlivet har varit en fri zon alltsedan Sovjetunionens sammanbrott och har därmed också sluppit ideologiska direktiv vad gäller konstens innehåll och form. Och konstlivet har exploderat i kreativitet. När staten nu låter kyrkan få inkräkta på kulturområdet, betraktas detta med oro. Ryssland är ett land där sovjetsystemet till för inte så länge sedan aktivt bekämpade religionen och förfäktade ateism. Rätten att i fred få tro och utöva sin tro eller alls inte behöva bekänna sig till någon tro, blev därför en verklig befrielse. Det förvånar inte att religionen nu fyller mycket av det ideologiska och moraliska tomrum som uppstod när Sovjetunionen föll samman. Det förvånar heller inte att politiker utnyttjar religionen i politiska syften. Ändå blir det en gräns som passeras, när staten och den politiska ledningen utnyttjar religionen för att legitimera sin makt och tillåter kyrkan bli en maktfaktor i samhället. Eller när myndigheter ser mellan fingrarna, när kyrkan eller religiösa aktivister försöker diktera villkoren för vad som ska vara "tillåtet" och "inte tillåtet" inom kulturlivet.

I många länder utgör idag religionen en källa till konflikt hur ett konstverk ska uppfattas. Konstnärer bör naturligtvis alltid ta ansvar för det verk han/hon skapat och ta hänsyn till andra grupper i samhället. Samtidigt måste samhället acceptera konstens frihet och tillåta sökande som bedrivs inom konsten. Vad samhället tillåter i detta avseende berättar vanligtvis en hel del om tillståndet i detta samhälle, stämningar och utveckling. År 2003 förstördes i Moskva konstverken i utställningen "Varning, religion" på Sacharovcentret av aktivister från religiös-patriotiska organisationer med den ortodoxa kyrkans goda minne. Aktivisterna ansåg utställningen vara "hädisk". I den efterföljande rättegången dömdes inte vandalerna utan organisatörerna av utställningen. I mars 2007 visades utställningen "Förbjuden konst" på samma museum. Utställningen innehöll ett 20-tal verk av kända sovjetiska och ryska konstnärer från tidigt 1970-tal och framåt. Syftet med utställningen var att diskutera frågan om censur och självcensur inom konstvärlden mot bakgrund av ett mer auktoritärt, religiöst och nationalistiskt samhällsklimat. Aktivister från extrema patriotisk-religiösa organisationer (som "*Narodnyj sobor*" /Folklig samling) ansåg också denna utställning vara "hädisk", demonstrerade utanför utställningslokalen och drev fram en rättegång mot organisatörerna av utställningen. Därpå följde tre år av rättegångsförhandlingar och oändliga vittnesförhör med troende, vilka inte besökt utställ-

ningen, utan endast sett foton på internet men uppmanats att avlägga vittnesmål.<sup>14</sup> Den oberoende ryska konstvärlden var förvånansvärt tyst under större delen av rättegången. Till slut förstod många att en fällande dom inte bara vore ett oroande tecken på vart Ryssland är på väg utan också skulle kunna innebära att de själva drabbas i en framtid. Internationellt kända kulturpersonligheter upprördes av domen och mänskliga rättighetsorganisationer reagerade. Domstolen beskylldes för att gått extremrörelsers ärenden med stöd av staten och kyrkoledningen. Stärkta av framgången med domen mot utställningsorganisatorerna fortsätter nu patriotisk-religiösa aktivister sitt ”korståg” och följer efter förmåga den ryska konstvärlden för att bekämpa ”hädiska” inslag på museer och privata gallerier.

När år 2011 inleddes hade de auktoritära, religiösa och patriotiska tendenserna i Ryssland vuxit sig oroande starka. De upp emot 10.000 fotbollsanshängare, vilka samlades under nationalistiska och rasistiska paroller på Manezjtorget i centrala Moskva i december 2010 efter att en rysk fotbollsanshängare slagits ihjäl av nordkaukasier i en gatusammandrabbning, väckte oro i det ryska samhället. Känslorna på Manezjtorget upprördes särskilt av att den lokala polisen efter mutor släppte förövarna ur häktet. Nazihälsningar och rasistiska slogans på torget bar tydliga tecken på vilka som hetsade och utnyttjade stämningarna. Extremrörelser tillväxer snabbt.

Det finns också tecken – speciellt efter den internationella ekonomiska krisen 2008 - att ryska medborgare börjar ställa krav, och att spontana proteströrelser på gräsrotsnivå börjar växa fram riktade mot myndigheternas godtyckliga beslut och korruption. Protesterna under 2009 och 2010 mot motorvägsbygget genom naturparken vid Chimki utanför Moskva blev en stor rörelse, men stoppade ändå inte bygget. Sedan 2009 samlas en liten men beslutsam kärna av medborgarrättskämpar och oppositionella till demonstration på Triumftorget den 31 i varje månad med 31 dagar. Paragraf 31 i författningen garanterar nämligen mötesrätten som oupphörligen kränks. Trots polisingripanden fortsätter de samlas. Även om opinionsundersökningar visar att medborgarnas stora flertal förblir politiskt passiva, håller något nytt på att växa fram.<sup>15</sup>

År 2010 befinner vi oss återigen i ett delat Europa men med den inte obetydliga skillnaden att gränslinjen nu är förlagd betydligt längre åt öster och inte längre är en järnridå utan en mur så pass porös som visumreglerna tillåter för resa till och från Schengen respektive Ryssland. EU och NATO har utvidgats med nya medlemstater i öst och en integrationsprocess fortgår sakta men säkert. Ryssland står dock återigen utanför denna europeiska in-

---

<sup>14</sup> Jonson (2010a)

<sup>15</sup> Jonson (2010b)

tegrationsprocess. I den officiella politiken står Ryssland och Europa åter långt från varandra.

Små förbättringar i det internationella politiska klimatet efter presidenterna Obamas och Medvedevs möte sommaren 2009 och tecknen på återgång till det internationella tillstånd, som rådde före den senaste djupdykningen, väcker förhoppningar hos alla som önskar att öst-västrelationerna ska förbättras. Få vill dock erkänna att den ryska inrikespolitiken sätter ramar för den ryska utrikespolitiken och gränser för hur den ryska utrikespolitiken kan förändras. Ryssland idag kan naturligtvis inte jämföras med det tidiga 1980-talets Ryssland. Men åter befinner sig landet i en period av politisk stagnation med konsekvenser för hela samhället. Där nya idéer inte får komma fram och obekväma frågor inte tillåts ställas, stagnerar samhället. Under de senaste drygt trettio åren har jag haft möjlighet att besöka Ryssland många gånger och dessutom haft förmånen att arbeta och leva där i mer än fyra års tid under det sena 2000-talet. Jag vet att det finns ett annat Ryssland och jag vet att det finns ett livaktigt kulturliv och en oberoende intellektuell debatt som ligger ljusår från regimens synsätt. Dessa röster kan idag inte göra sig hörda i den ryska politiken. Ryssland behöver Väst och samarbete med Väst för att lösa sina problem och utvecklas i enlighet med landets stora potential. Endast en förnyelse inom den ryska ledningen och en satsning på ett reformprogram med genomgripande strukturella reformer kan skapa förutsättningar för en revidering av utrikespolitiken i riktning mot verkligt alleuropeiskt samarbete.

Omfattningen av Rysslands problem kommer förr eller senare att tvinga fram en ny rysk reformpolitik, menar Walter Laqueur. Senhösten 2010 skrev han i tidskriften "Foreign Affairs" att "...the prospects for US-Russian relations cannot be discussed in isolation from wider questions: In what direction is Russia moving? What will Russia be like ten or 20 years from now?"<sup>16</sup> Dessa större frågor måste Väst ställa sig. Vad kan Väst göra för att stärka en gynnsam utveckling i Ryssland på lång sikt? Väst behöver Ryssland lika mycket som Ryssland behöver Väst. Det är fullt möjligt att utveckla ett utbyte på "markplanet" av direkt samarbete mellan ryska och västliga partners inom kulturella, intellektuella, ekonomiska och andra verksamhetsgrenar. Just därför att det politiska läget i Ryssland ser så dystert ut blir samarbete och utbyte med Väst än mer betydelsefullt.

Historien upprepar sig aldrig helt men ibland tycks den tyvärr falla in i snarlika mönster. Och idag - mer än tjugofem år efter att Rutger var handledare för mitt avhandlingsarbete känns åter vindarna från tidigt 1980-tal. Och jag letar fortfarande tecken till förändring i Ryssland, söker identifiera olika uppfattningar i en debatt och befinner mig åter i "väntan på Godotskij".

---

<sup>16</sup> Laqueur (2010)



## Referenser

- Cutler, Robert, 1982, "The Formation of Soviet Foreign Policy: Organizational and Cognitive Perspectives", *World Politics*, Vol. XXXIV:3 (April).
- Dubin, Boris, 2011, kommande, "Mythology of the Russian Special Path in Russian Opinion". I: Lena Jonson & Stephen White, *Modernization, or Waiting for Reform under Putin and Medvedev*
- George, Alexander, 1959, *Propaganda Analysis: A Study of Inferences made from Nazi Propaganda in World War II*. Illinois: Row, Petersen, Evanston.
- Jonson, Lena, 1980, 'Vad vill Sovjetunionen?' *Världspolitikens Dagsfrågor*, nr 11.
- Jonson, Lena, 1985, *Sovjetisk debatt om politiken gentemot Västtyskland. Grupperingar i sovjetisk press 1975-1982*. Göteborg Studies in Politics. Lund: Dialogos.
- Jonson, Lena, 1989, 'Gorbatjov och Europa', *Världspolitikens Dagsfrågor*, no 3.
- Jonson, Lena, 2004, *Vladimir Putin and Central Asia. The Shaping of Russian Foreign Policy*. London & New York: I.B.Tauris.
- Jonson, Lena, 2006, *Tajikistan in the New Central Asia*. London & New York: I.B.Tauris.
- Jonson, Lena, 2010a, "Domen mot utställare kan påverka konstlivet", *Svenska Dagbladet*. 18 juli.
- Jonson, Lena, 2010b, "Ryssland mot förändring". *Världspolitikens Dagsfrågor*. No. 10.
- Laqueur, Walter, (1965) 1990, *Russia & Germany. A Century of Conflict*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.
- Laqueur, Walter, 2010, "Moscow's Modernization Dilemma", *Foreign Affairs*, Nov-Dec.
- Lindahl, Rutger, 1979, *Internationella radiosändningar som propagandainstrument: en studie av utländska radiostationers svenskspråkiga sändningar till Sverige*. Göteborg: Göteborgs universitet, Statevetenskapliga institutionen.
- Oldberg, Ingmar, 2006, *Aktuell tysk utrikes-och säkerhetspolitik – prioriteringar och tendenser*. FOI Rapport, juni. Stockholm.
- Petersson, Olof, 2011, *Statsvetaren Jörgen Westerståhls 1900-tal*. Stockholm: SNS Förlag.
- Yanov, Alexander, 2007, *Rossija i Evropa v trech knigach 1462-1921; Kniga vtoraja: Zagadka nikolaevskoj Rossii 1825-1855*. Moskva: Novyj chonograf.



# **EU:s relation till Kina – en inte särskilt gemensam utrikespolitik**

*Lars Danielsson*

Bryssel 6 oktober 2010 – Efter ett minst sagt kylslaget toppmöte mellan EU och Kina ställs den traditionella gemensamma presskonferensen in och en irriterad kinesisk premiärminister, Wen Jiabao, lämnar hastigt EU-högkvarteret. När Europeiska rådets ordförande, van Rompuy, och kommissionens chef, Barroso, träffar media efteråt kan de inte dölja sin besvikelse över toppmötets skrala resultat.

Rom 7 oktober 2010 – Premiärminister Berlusconi och hans kinesiska kollega framträder ständigt skrattande på en gemensam presskonferens och berättar att man kommit överens om att fördubbla sin handel fram till 2015. Silvio Berlusconi öser beröm över den kinesiska ledningens förmåga att hantera den finansiella krisen och kallar Kina världens bästa land att investera i.

Två bilder från hösten 2010 som speglar en grundläggande svårighet för den Europeiska unionen i dess ansträngningar att skapa en gemensam utrikespolitik visavi Kina. Medan medlemsländerna i sina bilaterala kontakter med Mittens Rike väljer att låta fokus ligga på Kinas ekonomiska styrka, lämnas till de europeiska institutionerna den föga avundsvärda uppgiften att ta hand om den negativa dagordning som finns i relationerna mellan världens mest ambitiösa regionala integrationsprojekt och världens största enpartistat.

Varför har det blivit så här? Varför verkar det vara särskilt svårt att forma en gemensam linje i förbindelserna med just Kina?

Att Kina blir allt viktigare för EU behöver egentligen inte ledas i bevis. Världens folkrikaste nation, numera världens näst största ekonomi efter USA, permanent medlem av FN:s säkerhetsråd, EU-ländernas näst största handelspartner efter USA – uppräknningen kan göras hur lång som helst. Och i andra riktningen: Kinas förhoppningar om att den Europeiska unionen skulle kunna bidra till vad man kallar en mer multipolär värld, att Kinas största handelspartner också kan utvecklas till en viktig global politisk maktfaktor som uppträder enhetligt och konsekvent.

Förutsättningarna för att EU skall kunna forma en gemensam politik med just Kina borde vara goda. Under de 35 år som formella relationer existerat har

en mängd olika samarbetskanaler utvecklats. Utöver toppmöten och högnivåevenemang av olika slag finns i dag drygt 50 sektorsdialoger inom alla upptänkliga områden. År 2003 sjuöskades ett strategiskt partnerskap som i januari 2007 följdes av starten på förhandlingar om ett brett partnerskaps- och samarbetsavtal (PSA).

Bland de senaste årens konkreta framsteg kan nämnas invigningen av en China-Europe School of Law i Peking - efter mönster av China-Europe International Business School i Shanghai från mitten av nittioalet -, skapandet av Clean Energy Centres i Peking och Wuhan samt inrättandet av ett särskilt "Kinafönster" i Erasmus Mundus-programmet, vilket möjliggjort för tusentals kinesiska studenter att bedriva akademiska studier i Europa.

Men samtidigt har förhandlingarna om ett partnerskaps- och samarbetsavtal sedan starten förts med en hastighet som får lusens vandring på den tjärade stickan att framstå som ett sprinterlopp. I de viktigaste delarna av ett sådant avtal finns överhuvudtaget inga textförslag på bordet. Till viss del är detta en följd av att EU har haft svårt att finna gemensamma positioner i en del nyckelfrågor, men några viktigare orsaker till de uteblivna framstegen, menar jag, står att finna i dels EU:s och Kinas utveckling under senare år, dels också i att två principiella tvistefrågor i relationerna inte gått att lösa – hur kan EU:s vapenembargo mot Kina hävas och skall EU tillerkänna landet s.k. marknadsekonomisk status.

## **EU:s utveckling under de senaste femton åren har ökat gapet mellan "den europeiska retoriken" och "den europeiska verkligheten"**

Så länge som Sverige varit medlem i den Europeiska unionen, har EU-samarbetets utveckling styrts av presumtionen att det skall vara möjligt att fördjupa integrationen samtidigt som processen mot fler medlemmar går vidare. Ur ekonomisk synpunkt innebar ju vår egen etapp av utvidgningen att den genomsnittliga utvecklingsnivån i EU snarast höjdes. Samtidigt kan det vara värt att erinra sig att det i början av nittioalet fanns relativt många skeptiker i den dåvarande medlemskretsen när det gällde vilken effekt som inträdet av tre "neutrala" stater – Finland, Sverige och Österrike – skulle få på ambitionerna att utveckla en mer gemensam europeisk utrikes- och säkerhetspolitik.

Den stora utvidgningen 2004 innebar att tio nya medlemsstater med betydligt lägre ekonomisk utvecklingsnivå blev en del av världens mest ambitiösa regionala integrationsprojekt. De naturliga påfrestningar som detta kom att innebära för EU-samarbetet har, enligt min mening, varit förvånansvärt små. Där de har funnits har det i första hand handlat om rätts- och inrikesfrågor. På ekonomins område är det som bekant i första hand ett antal av "de tolv" som haft problem. Och på utrikes- och säkerhetspolitikens område innebar den stora utvidgningen i huvudsak att kretsen av EU-länder som också är medlemmar av Nato utökades kraftigt.

De splittringar som funnits under senare år på utrikespolitikens område har i första hand inte funnits längs linjen alliansländer/alliansfria utan snarast i synen på amerikansk utrikespolitik under Bush-administrationen, enkannerligen Irak-kriget.

Det som har hänt under de senaste 5-6 åren är dock att den allmänna aptiten och det folkliga stödet för både mer europeisk integration och en större medlemskrets har avtagit. ”Höjdpunkten” – som enligt många också var fröet till de svårigheter som vi sett i EU-samarbetet sedan dess – var den deklaration om Europas framtid som antogs vid toppmötet i Laeken i december 2001. Här lyckades den federalistiskt inriktade belgiske premiärministern Verhofstadt kröna sitt lands ordförandeskap med att få sina kollegor att anta en mycket ambitiös dagordning för europeiska fördragsändringar.

Det var inte bara karaktären i dessa fördragsändringar som var ambitiösa, utan även formerna skulle förändras. De mödosamma regeringskonferenserna skulle ersättas av ett europeiskt konvent, och målet förtydligades så småningom till att vara att enas om en europeisk konstitution som kunde förstås och läsas av alla.

Det ligger utanför denna framställnings ram att gå in på alla detaljer i den fortsatta processen men man kan lugnt påstå att de senaste åren tydligt visat att en växande folkopinion tyckt att takten i den europeiska integrationen blev för hög. Det räcker med att erinra om det konstitutionella fördragets nesliga nederlag i folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna, Irlands piruetter kring sitt eget godkännande av fördragsändringar samt Tjeckiens envishet i slutampen av processen kring den beundransvärda räddningsaktion som kom att kallas Lissabon-fördraget.

Parallellt med detta har skepsisen mot utvidgningsprocessen vuxit i många medlemsländer. Även om motståndet främst handlar om Turkiet, finns också ett mer allmänt utvidgningsnegativt inslag. Sammantaget innebär allt detta att när de flesta medlemsländers regeringar i olika frågor ställs inför valet att ”go European” eller ”go national” så väljer de det senare. När rådets ställning dessutom generellt sett stärkts i EU-samarbetet – mer så i verkligheten än på pappret – blir det svårare och svårare att finna stöd för gemensamt europeiskt agerande i många frågor.

Att ett så ambitiöst projekt som den Europeiska unionen, som vilar på en solid demokratisk grund, genomgår olika faser i sin utveckling beroende på folkviljan i dess medlemsländer är i sig inte så konstigt. Men det blir problematiskt när denna uppenbara minskning av aptiten på europeisk integration inte slår igenom i alla delar av systemet. Även om en del etiketter har ändrats, har det skett en utveckling av institutionerna ungefär på det sätt som det konstitutionella fördraget förespråkade trots att detta dokument inte överlevde ratifikationsprocessen i medlemsländerna.

Europaparlamentets roll har stärkts väsentligt, vilket på många sätt är ett naturligt steg i demokratiseringen av EU-samarbetet. Samtidigt har detta inneburit att utrymmet för vad jag vill kalla en överdriven europeisk retorik har ökat. Parlamentet, ofta med stöd av kommissionen, har ett intresse av att ”europesera” även frågor som i första hand vilar på mellanstatlighetens grund. Enskilda parlamentarikers vältalighet och på många sätt beundransvärda övertygelse om nödvändigheten av ”mer Europa” ger inte minst omvärlden intryck av att beslutsprocessen i t ex utrikespolitiska frågor är mer gemensam än vad som i själva verket är fallet.

Till detta intryck bidrar givetvis även skapandet av den europeiska utrikestjänsten och sammanslagningen av de funktioner på utrikespolitikens område som tidigare fanns i kommissionen resp. hos den höge representanten för utrikes- och säkerhetspolitik. På papperet växer alltså nu fram institutioner som skall ge Henry Kissinger svar på hans fråga om vem man skall ringa om man vill tala med Europa.

Men - och det är detta som illustreras med all önskvärd tydlighet i fallet Kina - i verkligheten, är inte medlemsländerna ännu beredda att ge upp så mycket av sitt eget manöverutrymme i relationen med ett av världens viktigaste länder. När trycket från de egna företagen och fackföreningarna ökar på medlemsländernas politiska ledare att på olika sätt få ut så mycket som möjligt ekonomiskt av högnivåbesök i och från Kina, blir det lätt att glömma bort att lägga till sin röst till ett gemensamt, ofta kärvt, europeiskt budskap i frågor som t ex klimat och mänskliga rättigheter.

### **Kina går från att vara försiktighetens apostel till att bli allt mer påstridig i sitt umgänge med omvärlden**

De i många stycken uteblivna resultaten i samarbetet mellan EU och Kina beror dock inte enbart på europeiska tillkortakommanden. Kinas egen förändringsprocess har en stor del i förklaringen av sakernas tillstånd.

Landets mirakulösa ekonomiska förändring sedan Deng Xiaoping deklarerade den öppna dörrens politik i slutet av sjuttioåret kan illustreras på många sätt. Då, 1978, var den samlade handeln med dagens EU-länder 4 miljarder euro. I dag har den siffran passerat 300 miljarder euro. Genom att öppna landet mot omvärlden och införa en rad ekonomiska reformer har välståndet i landet ökat på ett sätt som få trodde var möjligt för några decennier sedan.

Samtidigt har den administrativa apparaten inte alltid hängt med i den ekonomiska förändringsprocessen. Avsaknaden av grundläggande rättsstatsprinciper och en växande korruption har lett till att ett slags rövarkapitalism utvecklats på många områden. Den europeiska handelskammaren i Peking presenterar varje år en diger rapport om svårigheterna för utländska företag att verka i Kina. Rapporten

blir syrligare och syrligare för varje år. (Det skall understrykas att problemen inte bara drabbar utländska företag utan även många av de kinesiska företag som är verkligt privata, d v s saknar någon form av offentligt ägande.)

Under åttio- och nittiotalet var attityden ofta ursäktande från officiell kinesisk sida när EU och andra förde dessa problem på tal. Man hänvisade till att Kina fortfarande var ett u-land och att omvärlden måste ha viss fördragsamhet med att landet hade en lång väg att gå innan man kunde leva upp till alla internationella regelverk. Det fanns också en allmän policy att ligga lågt i utrikespolitiken. Jag erinrar mig själv kinesiska diplomater i FN i början av nittiotalet som verkligen kunde konstera att inte säga någonting på minst fem olika sätt.

Men med en växande ekonomisk styrka har, efter millennieskiftet, också kommit en gradvis tuffare attityd mot omvärlden. En ideologi som predikar att Kina är ett ”särskilt fall” har utvecklats. Det som en del statsvetare kallar ”Chinese particularism” används som argument för att universella principer inte automatiskt kan tillämpas på ett land som närmar sig ett invånarantal på 1,5 miljarder.

Parallellt med detta har också följt att centralmaktens – främst kommunistpartiets – auktoritära reflexer har stärkts på många områden. Detta har parats med en ökande nationalism som ibland går längre än vad som kan anses naturligt i de flesta andra stater. Benägenheten att acceptera internationell kritik mot MR-överträdelser har minskat, samtidigt som behandlingen av dissidenter i många fall hårdnat.

Denna mer påstridiga hållning i relationerna till omvärlden innebär dock inte att Kina eftersträvar att på allvar utmana USA som världens dominerande politiska makt, åtminstone inte under överskådlig tid. De säkerhetspolitiska målsättningarna för landet är att ena nationen (vilket ju bl.a. innefattar en återförening med Taiwan) och säkra fortsatt ekonomisk tillväxt. Export av det egna samhällssystemet har Kina inte försökt sig på sedan mitten av sextiotalet, delvis för att efterfrågan inte varit särskilt stor.

Ett allvarligt handikapp för Kina i det globala maktspelet är också att man i stor utsträckning saknar allierade. Professor John Ikenberry på Princeton University brukar framhålla att medan USA har säkerhetspolitiska samarbetsavtal med 64 länder så har Kina det med ett – Nordkorea.

Det är bland annat i detta perspektiv som man skall se Kinas förhoppningar om och förväntningar på EU. Det finns en grundläggande kinesisk obekvämlighet med en alltför stark amerikansk politisk dominans. När man inte själv vill utmana, ser man gärna att andra kraftcentra utvecklas som på olika sätt kan balansera USA:s starka position.

Därför var det naturligt att EU:s ambitiösa planer i början av 2000-talet välkomnades av Kina. Även om man insåg att den transatlantiska länken var central för Europas länder, närde många kinesiska ledare och akademiker en förhoppning att ett mer enat EU skulle kunna bli en global maktfaktor att räkna med.

Denna förhoppningsfulla attityd ändrades dock efter hand till en besvikelse som numera närmast kan sägas ha övergått i en uppgivenhet med arroganta inslag. Många ledande kineser har vittnat om sin frustration över den bristande samstämmigheten mellan EU:s medlemsländer, främst de stora, och de europeiska institutionerna. Inför klimattoppmötet i Köpenhamn i december 2009 beklagade en ledande kinesisk miljöpolitiker för mig att det i stort sett bara var två-tre av EU:s medlemsländer (Sverige var ett av dem) som hade samma budskap vid bilaterala möten om klimatfrågor som de positioner som EU gemensamt hade kommit fram till.

Slutsatsen från kinesisk sida tycks vara allt tydligare. Man prioriterar ned förbindelserna med EU:s institutioner och satsar på medlemsländerna. Delvis sker detta med stor fingerfärdighet. Den kinesiska beredvilligheten att delta i långivningen till de finanskrisdrabbade länderna i Europas södra och västra periferi är ett sådant exempel. Den solidaritet som man får beröm för av de politiska ledningarna i dessa länder har också en mer egennyttig baksida. Kina har allt intresse av att euron kan återhämta sig så att den amerikanska valutans dominans på världsmarknaden kan reduceras.

### **Går det att lösa huvudproblemen i relationen mellan EU och Kina – vapenembargot och frågan om Kinas marknadsekonomiska status?**

Det är framför allt två frågor som stått i vägen för ansträngningarna att skapa en gemensam europeisk politik för Kina och för ett ytterligare närmande i förbindelserna mellan EU och Kina – hur länge skall EU:s vapenembargo mot Kina gälla och när skall EU tillerkänna landet marknadsekonomisk status?

Den politiskt svåraste frågan är utan tvekan det eventuella hävandet av EU:s vapenembargo. Embargot kom som en del i en deklARATION som gjordes av EU:s tolv dåvarande medlemsländer strax efter massakern på Himmelska fridens torg i Peking i juni 1989. Embargot är inte rättsligt bindande utan har enbart formen av en rekommendation. Det är inte heller närmare definierat vilka typer av vapen som omfattas av embargot. I de nationella tolkningar som har gjorts har därför Frankrike och Storbritannien dragit slutsatsen att s.k. icke-dödliga vapen inte berörs.

En paradoxal konsekvens av detta har blivit att EU:s samlade vapenexport till Kina har ökat sedan embargot infördes, framför allt på grund av franska vapenförsäljningar. Embargots övervägande symboliska betydelse understryks också av att EU numera utvecklat ett betydligt mer sofistikerat regelverk för beslut om vapenembargo och att det aldrig seriöst övervägts att föra in Kina i detta.

I början av 2005 gjorde främst Tyskland och Frankrike enträgna försök att få med sig övriga medlemsländer på ett hävande av embargot. Initiativet omin-



tetgjordes dock efter starka amerikanska påtryckningar, delvis betingade av att processen sammanföll med en försämring i relationerna mellan Taiwan och fastlandet.

Sedan dess har EU gjort försök att etablera kriterier som ett underlag för ett hävande. En kinesisk ratifikation av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, frisläppandet av alla fängslade aktivister från 1989 samt ett avskaffande av systemet med fängslande utan rättegång har ingått i detta paket. Inget av dessa kriterier kan sägas ha uppfyllts och embargot har således inte heller hävts.

Kinas irritation över vad man uppfattade som EU:s kovändning i början av 2005 har gjort att frågan hamnat i ett låst läge. I början av 2011 kom mediauppgifter från Bryssel att ett hävande skulle vara möjligt. Viktigt att konstatera är dock att ett sådant beslut kräver enhällighet. Det kan därför till exempel ifrågasättas om en svensk minoritetsregering kan få ett mandat att stödja ett hävande, om man önskar att få ett sådant. Det förtjänar att erinras om att den dåvarande svenska minoritetsregeringen 2004-05 inte hade riksdagens stöd att gå med på ett hävande.

Dessutom är det rimligt att tro att Europaparlamentet i ett sådant fall kommer att häva upp sin kritiska stämma på det sätt som en institution som inte behöver ta något övergripande ansvar i frågan kan göra. Parlamentet har ingen formell roll i ärendet men dess tradition av att tydligt stå upp för det som kan kallas grundläggande europeiska värden måste både respekteras och hanteras.

Objektivt sett vore det att föredra att avveckla det nuvarande embargot och snarare pröva en eventuell åtgärd inom ramen för det modernare regelverk som numera finns. Men frågan handlar inte så mycket om objektivitet, utan till övervägande del om politik. Svårigheten att lösa frågan understryks också av att MR-läget i Kina under senare tid knappast kan anses ha förbättrats.

Från kinesisk sida hävdas att ett flertal av EU:s medlemsländer i bilaterala samtal sagt sig vara beredda att verka för ett hävande. En nyckelfråga blir hur central den amerikanska administrationen anser att frågan är i nuvarande läge. Vad som förmodligen krävs är att de tre stora medlemsländernas ledare – Merkel, Sarkozy och Cameron – i så fall är överens.

Frågan om att tillerkänna Kina marknadsekonomisk status härstammar från landets inträde i WTO 2001. Enligt det protokoll som reglerar inträdet har övriga medlemmar i Världshandelsorganisationen fram till utgången av 2015 på sig att ge landet marknadsekonomisk status. Detta har framför allt betydelse vid prövning av antidumpingfall. Frågan är till sin karaktär teknisk, vilket kommissionen hela tiden hävdar med emfas. Samtidigt har Kina bedrivit en kraftfull politisk kampanj för att erhålla denna status och därigenom få en – som man ser det – bekräftelse på att man reformerat ekonomin på ett internationellt godtagbart sätt.

Ännu så länge håller dock såväl EU som USA på sitt erkännande, samtidigt som t ex Nya Zeeland gått Kina till mötes i saken. Från EU:s sida har frågan

främst hanterats av kommissionen som på olika sätt försökt få Kina att göra eftergifter, även på områden som inte direkt hänger ihop med sakfrågan. Kommissionens företrädare har dock från gång till annan känt sig underminerade av medlemsländer som återigen utnyttjar konfidentiella bilaterala samtal med Kina till att säga att just de har inget emot att frågan löses så snabbt som möjligt.

Det finns inte mycket att erinra mot kommissionens sakliga bedömning att Kina ännu inte lever upp till de kriterier som finns för att kunna ge ett land marknadsekonomisk status. Samtidigt har nu tio år gått utan att EU lyckats få Kina att ge något i de ändlösa diskussioner som ärendet har varit föremål för. Även om frågan regelmässigt kommer tillbaka i diskussioner mellan EU och Kina, verkar kineserna närmast ha givit upp. Den kinesiske EU-ambassadören sade också i en intervju i december 2010 att för honom var frågan numera ointressant.

### **Kan EU:s politik mot Kina bli mer gemensam?**

Egentligen borde förutsättningarna för att formulera en gemensam, kraftfull och framsynt EU-politik rörande Kina vara de allra bästa. Bredden i det samarbete som finns är enormt, både bilateralt med enskilda medlemsländer och med de europeiska institutionerna som part. Även om Kina numera inte hyser särskilt många illusioner om EU:s kraft som global aktör, finns ändå hos landets ledning fortfarande kvar en grundläggande vilja att bidra till att ge det europeiska samarbetsprojektet möjlighet att växa sig starkare.

Insikten är också utbredd på europeisk sida att det behövs en ny ansats i relationerna med världens näst största ekonomi. Bland de nödvändiga framtidsprojekt som EU måste ägna mer tid åt finns bland annat att hitta en gemensam strategi för relationerna med länder som Kina och Ryssland och att utarbeta en ny politik för forskning och utveckling.

Mitt recept för att försöka få processen på rätt köl innefattar följande ingredienser:

- 1. Upphäv vapenembargot och ge Kina marknadsekonomisk status så snart som möjligt. Symbolfrågor kan inte få vara ett hinder för att utveckla EU:s relationer med världens folkrikaste nation. Genom att lägga dem åt sidan skapas, enligt min mening, förutsättningar för att på ett mer meningsfullt sätt föra ett samtal med Kina om de underliggande frågorna – hur kan Kina förmås att förbättra situationen för de mänskliga rättigheterna och att acceptera icke-diskriminerande regler för utländska företag som vill verka i landet?*
- 2. Gör ett omtag i försöket att få EU och dess medlemsländer att enas om en ny dagordning för samarbetet med Kina. Under hösten 2010 gjordes vällovliga försök att få Europeiska Rådet att anta riktlinjer för det*

strategiska samarbetet med Kina. Ett imponerande förberedelsearbete gjordes i Peking av EU-kontoret och medlemsländernas ambassader. Men förberedelsetiden var för kort, de institutioner som skulle ta hand om frågan för svaga och inte färdigbildade och den allmänna atmosfären dominerades totalt av de akuta finansiella svårigheterna för ett antal euro-länder. Ta fram underlaget igen och ta ett nytt tag i försöken att formulera en gemensam linje.

*3. Tvinga fram ett handslag mellan EU:s ledare att man skall försöka hålla sig till en gemensam talelinje i centrala frågor när man träffar kinesiska ledare.* EU kommer aldrig att kunna skaffa sig trovärdighet – vare sig i Kina eller någon annan stans i världen – så länge de gemensamma företrädarna säger en sak och medlemsländerna delvis en annan. EU-samarbetet kring utrikes- och säkerhetspolitiken är fortfarande mellanstatligt till sin karaktär. Men i handelsfrågorna – som är så centrala i förbindelserna med Kina – har vi valt att samla vår suveränitet i de europeiska institutionerna för att på så sätt öka vår slagkraft. Den typ av enskilda piruetter som många europeiska ledare nu ägnar sig åt när kinesiska ledare kommer på besök eller när man själva dimper ned i Folkets stora sal måste kosta politiskt.

Den Europeiska unionen bygger bland mycket annat på gemensamma värderingar. Detta är centralt och måste försvaras. Men om EU utvecklas till ett slags kyrka, vars huvuduppgift blir att tala om vad som är gott och ont med världen utanför kan vi inte uppfylla vår önskan att bli en aktör som har inflytande på historien.

Världen genomgår just nu en viktig förändring – ett verkligt paradigmskifte. Kina är i färd med att återta sin roll som en global maktfaktor både politiskt och ekonomiskt. Det är närmast en ödesfråga för den Europeiska Unionen att försöka vara med och påverka denna process. Kina är ett auktoritärt samhälle, vars utveckling i många stycken är osäker. Men ett är säkert – landet skulle må väl av en samlad europeisk röst som både kan vara en konstruktiv kritiker och en uppmuntrande partner under de kommande åren.



# **'A World Without Verona Walls': New challenges for the external trade policy of the EU in a resilient global economy – with a special focus on Asia**

*Anders Ahnlid, Claes G. Alvstam and Lena Lindberg*

*Friar Laurence: 'Hence from Verona art thou banished. Be patient for  
the world is broad and wide.'*

*Romeo: 'There is no world without Verona walls, but purgatory,  
torture, hell itself.'*

*(W. Shakespeare, (1595) 'Romeo and Juliet', Act III, Scene III).*

## **Introduction**

The world economy is recovering from the financial crisis of 2008-2009 and the subsequent worst global economic downturn since the 1930s. "The great recession" has further accentuated the shift in economic strength from old economies to emerging markets, with Asia and China in the forefront. Throughout the crisis, the global trading system has largely withstood the threat of protectionism, and markets have been kept relatively open. Increasing demand in Asia will by necessity be key to the recovery of the world economy, as will continued openness to international trade and investment.

This has led to new fundamental challenges for the world trading system, which is presently characterised by lack of leadership. Such leadership is needed to overcome the problem of collective action. So far, the European Union has not been able to end the global impasse, and has just begun to establish more solid trade links with key Asian countries. The re-emergence of Asia as the centre of

economic activity results in considerable challenges for the external trade policy of the EU, which in turn requires new strategies for cooperation and the use of new trade policy instruments.

Thus, after three decades of successful trade integration of the West European national economies, and an equally successful re-integration of the former socialist states of Central and Eastern Europe with the rest of the continent during the last two decades, the EU faces the new challenge to more proactively turn its attention to the rapidly changing global arena.<sup>1</sup>

## **The trade challenges of the world's largest economy**

Even though the EU-27 as a bloc is the world's largest economic power, with 30 per cent of the global GDP (2008) and a trade turnover that accounts for 37 per cent of world trade<sup>2</sup> (2008/09 average), its relative position has deteriorated rather than been strengthened at a time when emerging economies, particularly in Asia, have established themselves as increasingly powerful, active and gradually more equal partners in the international economy.

This challenge is even further accentuated by the fact that we cannot assume a significant increase of the present intra-trade ratio in Europe, at the same time as the share of the EU's extraregional trade of world trade is slowly, but steadily, declining. There has been a paradox between the broad consensus among the member states to accelerate the pace in the gradual abolition of existing physical and technical barriers to trade in order to reach the completely free single internal market, and the ambivalent attitude towards the opening up of the internal market to global competition in goods and services (Ahnlid, 2007, pp. 19f; 2011 forthcoming).

Even though there is still a potential for continued deeper economic integration between the member states, particularly within the services sector, the stagnation of the intra-trade ratio for goods during the last fifteen years reveals that the specialisation and division of labour approaches a point of saturation, when further trade creation advantages cannot be harvested. On the contrary, a glance at the long-term development of European trade flows indicates growing shares of extraregional trade at the cost of intraregional transactions.

A comparison of the intra-trade ratio between the six inaugural member states since the early 1970s, when the gradual enlargements were commenced, shows a decline from about 50 per cent in 1970 to below 40 per cent in 2010 (fig. 1). This comparison indicates that the largest part of further trade integration dur-

---

<sup>1</sup> For extensive and insightful discussions regarding the EU trade negotiation strategy, see e.g. Aggarwal & Fogarty, 2004; Elgström & Jönsson, 2004; Lamy, 2002.

<sup>2</sup> If only the extraregional trade is accounted for, the EU-27 share of total world trade (excl. EU intra-trade) is 17 per cent (average 2008/09).

ing the past four decades has taken place through a dispersal from the core countries of the community to comprise the wider circle of members.

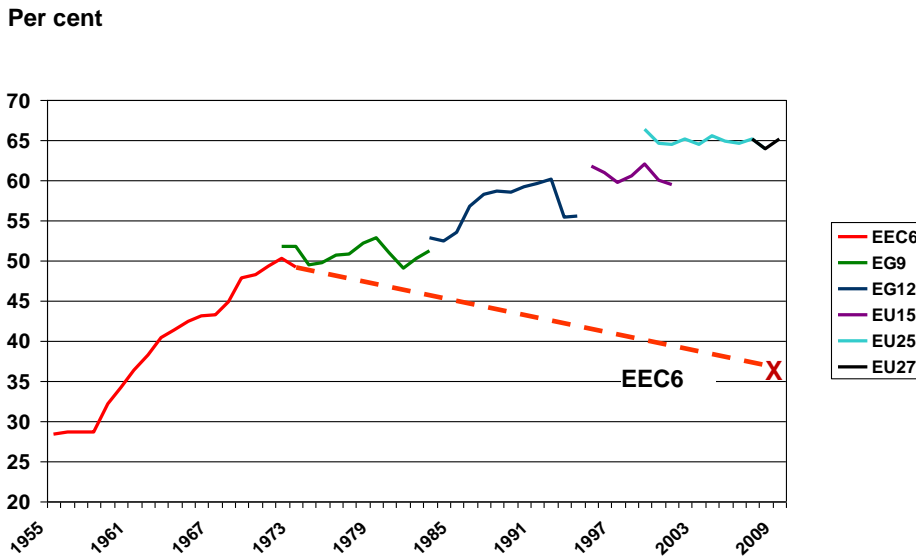
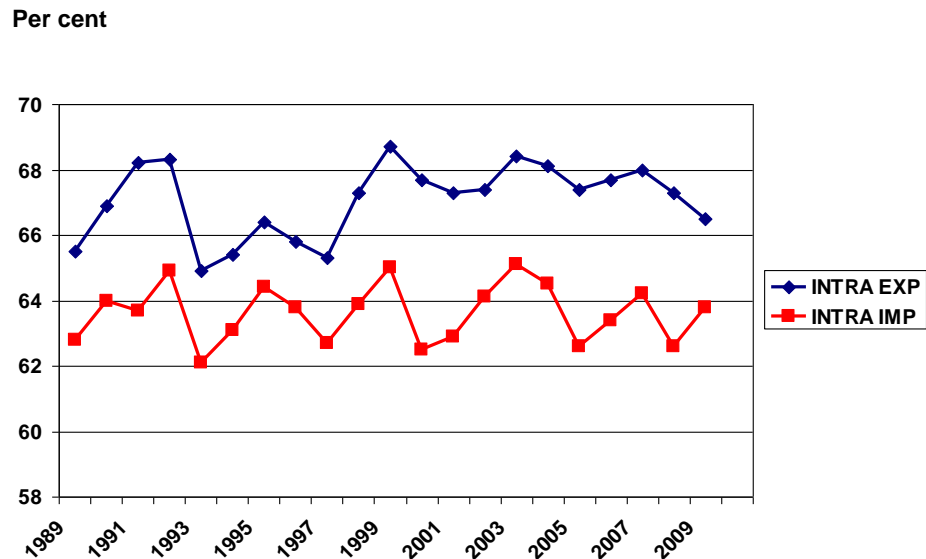


FIGURE 1: EU intra-trade ratio 1955-2009

Source: IMF, Direction of Trade Statistics Yearbook, various issues.

The development of the theoretical intra-trade ratio between the 27 countries in the present union during the two decades that have passed since the collapse of the communist system of the Central/Eastern European (CEE) economies, shows an even more striking picture of the stagnation in the intra-European trade. Despite the initial underrepresentation of trade relations between the 'West' and the 'East' in 1989, and, in spite of the largely successful re-integration of the former CEE economies into the EU (cf. Alvstam, 2010, pp. 120ff), there has been no increase of the intra-trade ratio among the EU-27 countries between 1989 and 2009. As is shown in figure 2, there has been a stagnation at the 65 per cent level.



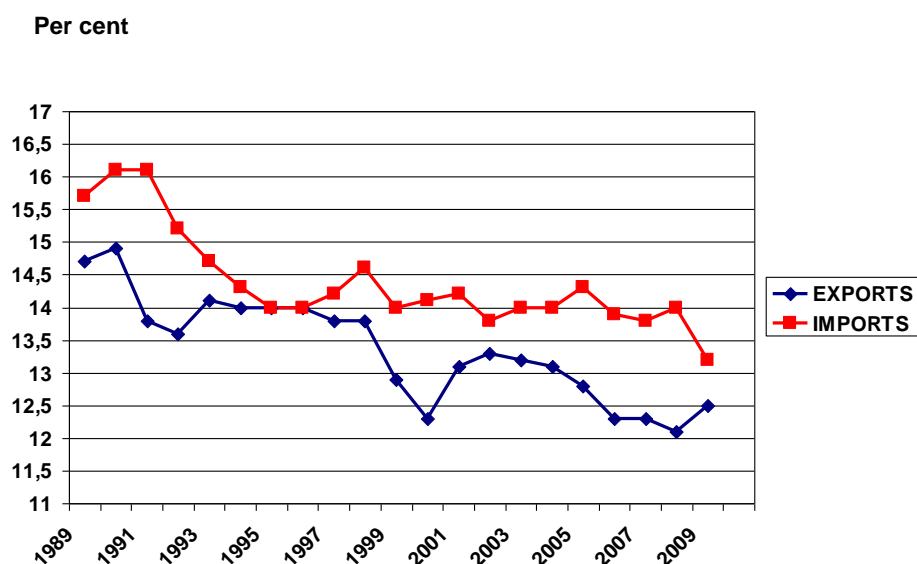
**FIGURE 2: Intra-regional export and import ratios in EU-27 1989-2009**

Source: IMF DOTS Database, December 2, 2010.

The explanation for the stagnating intra-regional trade is to be found in the continuous growth of extra-trade, particularly with Asia, and, recently, also with countries in the former Soviet Union, particularly the Russian Federation. Nevertheless, the EU's share of global trade has slowly but continuously declined during the same period, from above 15 per cent in 1989 to below 13 per cent in 2009 (fig. 3).

The deep economic downturn in the global economy during 2008-2009 and the recovery during 2009-2010 has furthermore accentuated the process of the EU's gradually declining shares, since the highest rates of growth, in production as well as in trade, have taken place outside of Europe. This situation reinforces even more the acute need for the EU to carry out a much more proactive external trade policy. The EU needs to not only - more assiduously than ever - push for a successful conclusion of the lengthy Doha Development Agenda negotiations, but also to intensify the efforts to bring the present bilateral free trade negotiations with important partners in Asia and the Americas to a mutually beneficial result.





**FIGURE 3: EU-27 extraregional trade: Shares of world trade 1989-2009**

Source: IMF DOTS Database, December 2, 2010

The past two decades have been characterised by a strong trend towards more and more interconnected global production networks as a direct effect of the ongoing trade liberalisation. From the European perspective, these value chains vary in importance in the sense that they to various degrees contain added values that emanate from European countries. The final link in the chain, be it capital goods or consumer products, can to a different extent be located in Europe.

Empirical evidence indicates that the value added in Europe as a share of the compound gross production value in the global production chains has declined in favour of higher shares outside Europe – not least in Asia. This observation holds true, not only for the production of goods, but also for services, such as design and research and development. The emergence of integrated global production networks has, moreover, revealed differences in costs for production and development between different parts of the world, and contributed to the continuous outsourcing and offshoring of separate components in the chain from Europe to elsewhere.

There should accordingly be a common EU interest, not only to maintain, but also to strengthen, the competitive edge in those sectors of the production of goods and services where firms in separate member states possess an advantage today, and to accelerate the pace of innovation in such areas, in order not to lose their positions. Since the production chains can run in both directions between

European and non-European countries, they give rise to both export and import transactions, and a liberal import policy thereby contributes to reinforced exports in the next step in the chain.<sup>3</sup>

When it comes to those production chains that end up in final assembly of capital goods and consumer goods in European countries, there are also clear indications that the European share of the gross production values has declined in favour of non-European production, particularly in Asia. The obvious explanation to this development is related to the impressive growth of consumption in Asian countries. Production networks that previously contained the main shares of value added in Asia, yet at the same time were global in the sense that the final product was exported to or assembled in Europe, have now to a large extent been transformed to become pure intra-regional Asian production networks. This development has partly been caused by the shift of global consumption towards Asia.

The growth of regional production networks has also been reinforced by the rapid development of regional and bilateral free trade agreements (FTAs) in Asia. Between 2000 and 2010, the number of such agreements increased from 15 to 122 (Lindberg & Alvstam, 2010). The incentives to push for an accelerated pace of liberalisation of trade between Asian countries have been further enhanced by the absence of results in the multilateral negotiations. This should also be a *'memento'* for the EU and its member states to speed up the Doha process, and to proactively contribute to a parallel conclusion of bilateral and interregional FTAs, in Asia as well as in other parts of the world.

Seen from the European perspective, there has been a clear shift in the composition of trade partners during the past two decades, and this shift follows a different path in exports and imports respectively. While the shares of European exports to North America decline and the corresponding shares to countries in the Asia-Pacific rim increase (fig. 4), these changes are smaller than could be expected, considering the rapid growth of Asia's share of world imports. In other words, the Trade Intensity Index between the EU and Asia has declined, while the same index between the EU and North America has been stable, due to the fact that North American imports as a share of world imports have declined. The shares of Africa/Middle East and Latin America respectively have declined or stagnated during the same period, while the Commonwealth of Independent States (CIS) has recently become a more important export destination for the EU.

---

<sup>3</sup> The Swedish National Board of Trade (Kommerkollegium) has recently published a thorough study of how these changes affect the view of exports and imports, and, subsequently, the impact of these changes for the EU's external trade policy (Kommerskollegium, 2010). A similar argument has been put forward by the Director-General of the World Trade Organisation (Lamy, 2011).

Per cent of the EU's extraregional exports

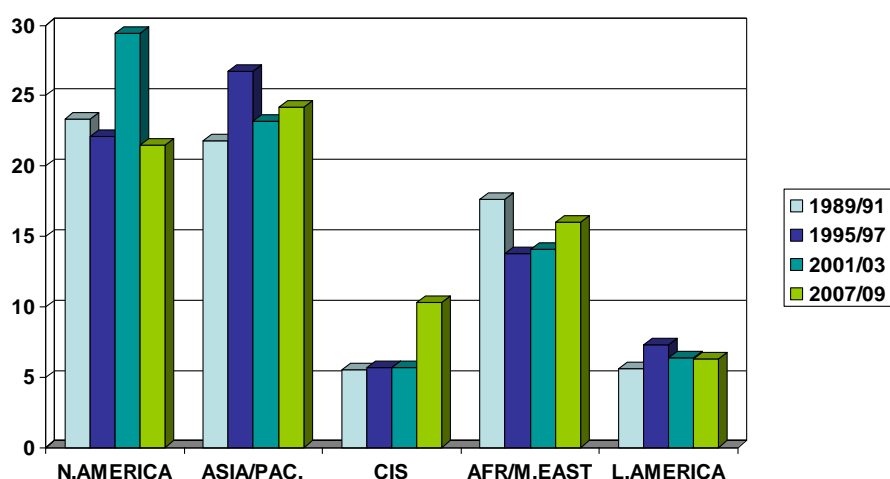


FIGURE 4: Shares of the EU's extraregional exports to selected regions 1989-2009

Source: IMF DOTS Database, December 6, 2010.

The development of the EU's changing import shares shows a slightly different picture (fig. 5), where the increasing Asian dominance and the decline of North America are much more striking. The African/Middle East and Latin American shares are also more negative than on the export side, while the CIS countries have become a more significant region of origin for European imports.

## Per cent of the EU's extraregional imports

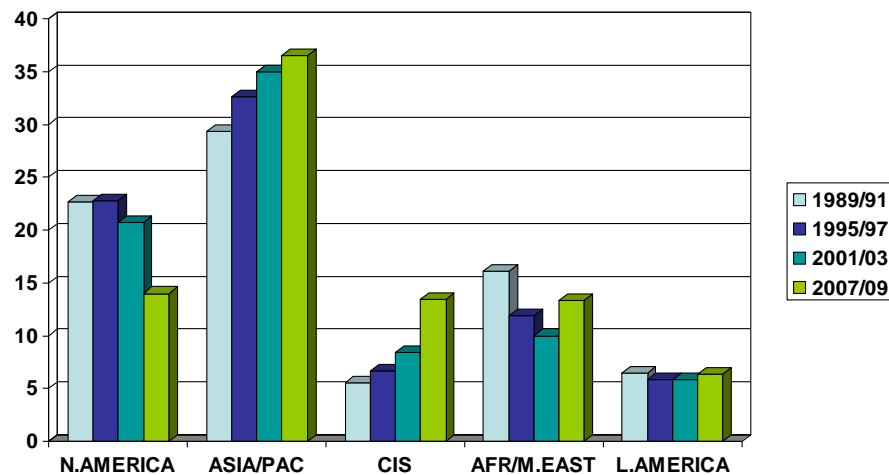


FIGURE 5: Shares of the EU's extraregional imports from selected regions 1989-2009

Source: IMF DOTS Database, December 6, 2010.

The rapid transformation of trade flows discussed above reflects the changes in distribution of production across the globe which have taken place during the past decades, yet have been further accentuated by the economic crisis.

One indisputable result of this transformation is that Asia in general, and China in particular, is re-emerging as the centre of gravity for economic activity. According to the European Commission (2010b), by 2015, 90 per cent of world growth will be generated outside Europe. A third of this growth will come from China.

The fact that the EU and the US are losing ground to Asia in relative terms is a natural consequence of this adjustment, that is, Asia's stronger, and the EU's and the US' slower, economic growth. However, the fact that the EU in addition seems to be losing ground as a trading partner in Asia gives cause for concern (Lindberg & Alvstam, 2011 forthcoming). The EU needs to seize the opportunity that higher growth outside the Union provides, and in particular so in South and East Asia.

The EU has sought to adjust its trade policy strategy to the re-emergence of Asia and China as key economic actors. An important step was taken in 2006 when the Union embarked upon an approach of engagement of Asian countries through its so-called *Global Europe* strategy, which was followed up in 2010 as part of the new EU strategy for growth and competitiveness, 'Europe 2020', and

in a new communication from the Commission to the Council and Parliament, named *Trade, Growth and World Affairs* (European Commission, 2010).

While the 2006 strategy focused on traditional trade policies with continued emphasis on the WTO with new, complementary negotiations for FTAs with key Asian countries, the 2010 follow-up added elements of both offensive and defensive nature. The follow-up underlined the importance of open trade and functioning global supply chains for continued EU prosperity and employment. At the same time it added a stronger element of “assertiveness” and “reciprocity” to the EU trade strategy. The latter elements were generally opposed by northern, liberal EU member states, which applauded the former components of the strategy, while the opposite was true for more defensively inclined southern member states.<sup>4</sup> The way this attempt to find a compromise between offensive and defensive EU interests is played out in the years to come will no doubt largely determine the rate of success of the EU trade policy and, thereby, influence future EU economic growth and prosperity.

Asian countries – on their part – are typically not yet fully committed to take the lead in promoting free-trade-oriented international, legally binding trade arrangements, be it multilaterally or bilaterally. The emerging Asian economies are reluctant to act as leaders in the trading system and to take on commitments that are seen by others as being commensurate with their newly won position at the upper end of the hierarchy of trading nations.

While the G-20, during the crisis, has provided a new informal arena, sprung from these new conditions, it has so far neither offered the direction necessary to secure a stable multilateral trading system, nor put forward conditions for a network of bilateral or regional agreements that are in conformity with the conditions set up by the WTO regulations.

What would an appropriate EU trade policy response to the new global conditions and the Asian challenge look like? The answer has three interrelated components. *First*, the necessity to finalise the Doha round has already been pointed out, and this needs to be done in close cooperation with Asian partners. *Second*, the EU has to continue to pursue, and ideally intensify work on, its network of bilateral and regional trade agreements with Asian countries. This has to be done in a manner that is compatible with the WTO and that turns these agreements into stepping-stones, and not stumbling blocks, for further multilateral progress in the WTO. *Third*, the EU has to deepen and improve its trade relationship with strategic partners, such as China and Japan, with which bilateral agreements are not viable in the short run.

The result in all three components is dependent on the extent to which the EU and its Asian partner countries are willing and able to pursue free-trade-

---

<sup>4</sup> For an extensive discussion regarding differences in attitudes among separate EU member states, see e.g. Sapir, 2006, pp. 24ff.

oriented policies that are conducive to international cooperation and accord. For the EU, the direction will be determined by the seemingly perennial struggle between more liberally oriented and more protectionist member states, and the various interests at play on national and EU level.

### **Finalising the Doha round**

“The great recession” has speeded up the relative shift in trade policy power from the US and the EU towards Asian countries and, in particular, China. So far this shift has worsened rather than improved prospects for further liberalisation of the global trading system in the WTO Doha round. In the summer of 2008 a compromise solution on the broad terms of an agreement was worked out, which all major players were willing to accept, except the US. Formally, the meeting failed over an India-US dispute concerning developing countries’ rights to safeguard their agricultural markets from rapid surges in imports, including from the US.

Behind the formalities and rhetoric, the real reason for failure was the US assertion that emerging markets were not opening up their markets sufficiently, compared to the openness of the US market, and that the present trading system was unduly favouring emerging markets. The latter were of the opposite opinion and held that the trading system was still skewed to the advantage of “old” developed countries. From the US point of view, the emerging economies have not been willing to take on responsibility for leadership in the system commensurate with their new position in the world economic order, and the US is no longer willing to accept “free riders” in the trading system.

While the EU has shared the US view about insufficient emerging market contributions, the internal EU position on trade in agriculture has prevented the EU from pushing this point further. Consequently, the EU was able to accept the compromise from 2008, despite the fact that it did not open up emerging economies to the extent hoped for. However, the compromise safeguarded the EU’s fragile agricultural position. The EU was not asked to give up too much of its Common Agricultural Policy, even if the compromise meant that the EU had to abolish its agricultural export subsidies, significantly reduce its internal subsidies, and substantially lower its agricultural tariffs. Against this background, the EU has sought to take on a role as an honest broker between the US and the emerging economies. The EU, through the Commission as its negotiator, has done so despite criticism from the more defensive member states.

Since China’s accession to the WTO in 2001 – which coincided with the launch of the Doha round – the emerging trade giant has not made offers in the negotiation that indicate willingness to show free-trade-oriented leadership. The same goes for India and several other major Asian countries. A de-

fensive attitude, which essentially puts the responsibility to keep the trading system open on other countries, has been prevalent (with Singapore and Hong Kong constituting clear Asian free trade exceptions). It remains to be seen if the “narrow window of opportunity” that G-20 leaders at the summit in Seoul in the autumn of 2010 found to be open during 2011 will be sufficient to bring the Doha round to a close.

### **Building a network of bilateral and regional Asian agreements**

So far, the EU has lagged behind both Asian partners and the US when it comes to engaging in bilateral and/or regional FTAs with Asian countries. On the one hand, the EU has become squeezed between China’s ambition to act as a regional trade leader through building on various forms of “ASEAN plus” agreements, and the so far less successful US attempt to lead via a step-by-step approach to the Trans-Pacific Partnership (TPP). On the other hand, the rivalry between China and the US has opened up increased opportunities for the EU as a third major partner in Asia. The EU has sought to exploit these opportunities by initiating several negotiations for FTAs with Asian countries since 2007 (Lindberg & Alvstam, 2008; 2011, forthcoming).

With regard to trade relations with South Korea and ASEAN, the EU has followed the US and engaged in free trade negotiations. The EU has, now, finalised the deal with South Korea. The EU-South Korea agreement, negotiated by the Commission on behalf of the EU, is one of the most comprehensive and far-reaching FTAs ever entered into. Still, it has by no means been self-evident that the agreement should be approved by the EU. Under the relevant decision-making procedures, the EU member states embarked upon a lengthy debate in the Council lasting from the summer of 2009 until the autumn of 2010, before finally approving the deal.

The EU automotive industry, with Italy and Fiat as the lead actors, has been the main opponent to the Korea deal. The process leading to the final Council approval involved both the establishment of elaborate internal safeguard regulations and a postponement of the entry into force of the agreement, which the Korean side reluctantly accepted. While the assent by the European Parliament, required as a result of the Lisbon Treaty, for some time seemed uncertain, it was finally given in February 2011.

The EU has also engaged ASEAN countries that are willing and able to take on the obligations that FTAs entail. So far, negotiations are under way with Singapore and Malaysia, and additional countries might follow (see Lindberg & Alvstam, 2008; 2011 forthcoming, for a more extensive review).

The EU started out trying to establish a region-to-region FTA with ASEAN in 2007. However, reality soon indicated that this was not a realistic

endeavour given the national differences among ASEAN countries, and the impossibility, for political reasons, for the EU to negotiate an FTA with Myanmar. After a pause in the negotiations, the EU, towards the end of 2009, decided to embark on bilateral, country-specific negotiations, while not giving up the regional ambition.

Negotiations were initiated and rapidly advanced with Singapore in early 2010, and in the autumn of the same year, negotiations were started with Malaysia as well. A deal with Singapore is likely in the near future, while an agreement with Malaysia might take somewhat longer. In addition, preparations are well under way for negotiations with Vietnam. The Philippines has indicated an interest in negotiations, while Indonesia, has so far remained more lukewarm. Presently, the EU is not enthusiastic about negotiations with Thailand, due to the political situation of the country. Laos and Cambodia are not seen as candidates for FTAs due to the fact that they, as least developed countries, benefit from tariff and quota free access to the EU market under the so-called 'Everything But Arms' initiative, and Myanmar is not considered for negotiations due to its authoritarian regime and blatant disregard for human rights.

When it comes to engaging in free trade negotiations with India, the EU is one step ahead of the US. Once finalised, these negotiations would result in an agreement covering more than one and a half billion consumers. This has the potential of putting the EU in a privileged position. One reason for why the EU and India find it easier to engage in negotiations than the US and India is that agriculture will not be a major issue on the negotiation table between the EU and India. Yet, after several rounds of negotiations many challenges remain, and it is still not possible to determine whether the negotiations will succeed.

It is evident that both parties will have to make significant "concessions" concerning market access if a deal is to come through. India has to "give" in areas such as automotive and public procurement, neither of which is easy from a domestic political point of view. The EU, in particular, has to come up with a credible offer relating to temporary movement of service providers, including computer consultants, which is also domestically sensitive in several member states.

However, this is not enough. In order to be approved in a European context, the deal would also have to have sufficient content regarding sustainable development. The issue of how to deal with the EU's so-called political clauses, the main content of which relates to the observance of human rights and the acceptance of obligations regarding non-proliferation of weapons of mass destruction, would also have to be solved. India is likely to fiercely object to both main aspects of the political clauses, while it is uncertain to what extent the EU Council and the European Parliament are likely to show flexibility – the negotiation mandate under which the Commission operates gives no room for manoeuvre in this respect, as is the case with all EU negotiations.



## **Developing bilateral trade relations with Asian strategic partners**

In order to improve the framework conditions for trade with Asian countries, the EU cannot rely only upon FTAs with the countries discussed above. In economic terms, trade relations with China stand out as the most important, and trade links with Japan – now the world's third largest national economy – also need deepening and improvement.

The EU trade relation with China – the EU's second largest trading partner after the US – is presently the most challenging aspect of EU trade policy. On the one hand, China is a key source of imports to the EU, including with regard to consumer goods and input for EU manufacturing industries. On the other hand, China is an increasingly important market for EU exports. At the same time, state controlled and state driven market conditions in China lead to numerous trade barriers: opaque regulations and standards, protectionist public procurement, restrictive investment rules and inadequately enforced intellectual property rules.

The EU has challenged some Chinese trade barriers in the WTO, and the general assessment is that the Chinese market is still illegitimately shielded from the rest of the world, and that the trade playing field is, therefore, not level. The EU seeks to use its 'High Level Economic and Trade Dialogue' and yearly summits with China to come to grips with the difficulties and advocate market economy policies, so far without much success.

In the internal EU debate, the two strands of "assertiveness" and reciprocity, on the one hand, and openness, on the other hand, confront each other. From an economic point of view, it is worrying that the former perspective presently seems to have more of the upper hand. The recent proposal by a Commissioner, be it in personal capacity, aimed at restricting Chinese direct investment in "strategic" EU sectors, gives cause for concern, as do proposals to close EU public procurement for Chinese companies in order to achieve reciprocity. It would be preferable for the EU to continue an approach centred around WTO dispute settlement, despite the fact that this would, for example, not remedy the situation with regard to Chinese public procurement in the short term, since China has not yet acceded to the WTO procurement agreement.

An FTA between the EU and China is not on the agenda in the short or medium term for several reasons, including political considerations, despite the numerous Chinese FTAs with countries in the region as well as elsewhere. An FTA might be more likely with Japan, which also seeks closer ties with its main trading partners. Japan has formally proposed an FTA with the EU. An EU-Japan summit in 2010 mandated a High Level Group to examine the feasibility of such

an agreement. Several EU member states, including Sweden, are willing to move towards negotiations, while others are hesitant.

Much of the Japanese interest in an FTA is driven by the Japanese automotive sector, and its worry to lose its competitive edge to South Korea after the entry into force of the EU-Korea agreement. Much of the EU opposition to the project comes from the same sector. Meanwhile the EU has requested that Japan removes specified non-tariff barriers as a test of Japan's ability to enter into a broad and comprehensive trade arrangement. So far, Japan has not been able to fully pass this test.

In addition to the Asian challenge, the EU needs to formulate appropriate trade policies for its Trans-Atlantic, African and neighbouring trade relations. The EU-US trade and investment relation is still the most sizable and therefore key for EU policy makers. While emphasis is presently on regulatory cooperation, the proposal for a deep and comprehensive trade and investment agreement between the EU and the US seems to be gaining support, and would seem a natural step once the EU has concluded its negotiations with Canada and given that the EU already has an FTA with Mexico. Several agreements are in the making with Central and South American countries. Here the negotiations with Mercosur are the most important. So-called Economic Partnership Agreements will be in the centre of attention for EU trade relations with Sub-Saharan Africa. Finally, trade relations with neighbouring countries around the Mediterranean and in the Eastern Partnership will continue to be of importance. But it is evident that EU-Asian trade poses larger challenges for the EU than relations with other parts of the world.

## **Final remarks**

The year 2011 will be decisive for the long-term development of the EU's external trade policy.

*First*, it might be the absolutely last opportunity for a successful conclusion of the multilateral Doha round in its present setting and form before the take-off of the next US presidential campaign and the generational shift in the Chinese leadership. The EU now has a unique opportunity to demonstrate its so far underutilised strength to take a leading role in a renewed and much more powerful initiative to forge together the remaining dividing lines between various interests in the multilateral talks. Such a role would, admittedly, require concessions, including in agriculture, that have so far been difficult to agree upon in the debate between the member states, but it should be seen in the larger perspective of the urgent need to redefine the role of the EU in the present rapid repolarisation in the global economic arena.

As has been argued in this chapter, the EU is slowly but steadily losing shares in world trade, particularly in relation to Asian partners. Thus, a far more proactive role in the Doha talks is warranted in order to turn this trend, given that the further opening up of own markets also can be seen as an opportunity to a deeper integration of production of goods and services. This is especially the case in Asia, but also in other external relations, where the long-term growth potential is far higher than in Europe itself.

*Second*, the rapid development of bilateral and regional trade agreements outside the EU should not be seen as a threat or a hindrance towards further global liberalisation of trade and investment, but as an opportunity to achieve what cannot be reached at the multilateral level in terms of deeper economic integration without losing the focus on the multilateral agenda. It is crucial in this context to give a particular high priority to the ongoing FTA negotiations with India and ASEAN countries, to implement the already concluded agreement with Korea, and to consider the opportunities of initiating free trade talks with other major partners.

*Third*, the Lisbon Treaty implies significantly new conditions for EU trade policy formulation. The broader competence of the Commission, including for trade in services and investment, is likely to strengthen the EU trade hand vis-à-vis third countries. But the Lisbon Treaty also increases the power of the European Parliament. It has, for instance, to give its assent to all EU trade agreements. This is likely to politicise EU trade policy-making and, thereby, render negotiations more difficult. In addition, the economic crisis risks turning several EU member states, and in particular those with severe domestic economic imbalances, even more defensive on trade. These factors, taken together, mean that the EU needs an even stronger trade policy leadership than before. So far, it is not easy to see it coming.

*Fourth*, it should never be forgotten that a coordinated external trade policy requires well-balanced and foresighted internal policies regarding innovation, research, enterprise development, and, generally, the eternal process of boosting competitiveness within the framework of a European model of combining “smart, sustainable and inclusive growth”.<sup>5</sup> The five objectives in the EU 2020 strategy - on employment, innovation, education, social inclusion and climate/energy - should therefore also be given an interpretation in the context of a conscientious, yet realistic and offensive external trade policy, acknowledging the dramatic economic and political changes that have occurred and that will continue to take place outside the ‘Verona walls’ of European policy-making.

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/eu2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm)

## References

- Aggarwal, V.K. & E. Fogarty, (2004), *European Union Trade Strategies: Between Globalism and Regionalism*. London: Palgrave.
- Ahnlid, A., (2007), 'EU vid handelspolitiskt vägskäl.' In: Cramér, P.- Gustavsson, S. –Oxelheim, L. (eds.), *EU som aktör i världen*. Europaperspektiv 2007. Stockholm: Santérus, pp. 19-49.
- Ahnlid, A., (2011 forthcoming), 'The EU meeting the Asian trade challenge – from follower to forerunner?' In: Oxelheim, L. (ed.) *EU-Asia in the age of Repolarisation of the Global Economic Arena*. Berlin: Springer Verlag.
- Alvstam, C.G., (2010), 'The Economic Geography of Amalgamation: Twenty years of European economic reintegration after the collapse of the socialist economies in Central/Eastern Europe.' In: Andréén, M. – Spehar, A., (eds.), *Forskning om Europafrågor*. Göteborg: Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet, No 24, pp. 113-132.
- Elgström, O. & C. Jönsson, (2004), eds., *European Union Negotiations*. London: Routledge.
- European Commission, (2006), *Global Europe: Competing in the World*. Available via [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc\\_130379.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130379.pdf), accessed in January 2011.
- European Commission/External Trade. (2007) '*Global Europe: A Stronger Partnership to Deliver Market Access for European Exporters.*' Available via [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/april/tradoc\\_134591.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/april/tradoc_134591.pdf), accessed in January 2011.
- European Commission, (2010a), '*Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and Inclusive Growth*', Available via [http://ec.europa.eu/eu2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm), accessed in January 2011.
- European Commission, (2010b), '*Trade, Growth and World Affairs*'. Available via [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc\\_146955.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf), accessed in January 2011.
- Globaliseringsrådet, (2009), *Bortom krisen – Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin*. Slutrapport. Stockholm: Ds 2009:21.
- IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, various issues.
- IMF, *DOTS Database*, visited on several occasions December 2010-January 2011.

- Kommerskollegium, (2010), *Made in Sweden? Ett nytt perspektiv på relationen mellan Sveriges export och import.*, Stockholm, Rapport nr 2010:6.
- Lamy, P., (2002), 'Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU's Approach Towards the Problem of Multilateralism vs. Regionalism in Trade Policy.' *The World Economy*, Vol. 25, pp. 1399–1413.
- Lamy, P., (2011), '“Made in China” tells us little about global trade'. *Financial Times*, Jan 25, 2011.
- Lindberg, L. & C.G. Alvstam, (2008), 'EU-ASEAN Trade Facing Free Trade Negotiations.' In: Lindahl, R. - Cramér, P., (eds.) *Forskning om Europafrågor*. Göteborg: Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet, No 21, pp. 1-19.
- Lindberg, L. & C.G. Alvstam, (2010), 'The negotiations for and proliferation of free trade agreements in Asia – the ambiguous role of the WTO.' Paper presented in the session 'Improving the effectiveness of multilateral trade negotiations' at the 4<sup>th</sup> International Biennale on Commercial Negotiation, NEGOCIA, Paris, November 17-18, 2010.
- Lindberg, L. & C.G. Alvstam, (2011, forthcoming), 'Interregional trade facing repolarisation: The EU trade negotiations with ASEAN countries.' In: Oxelheim, L. (ed.) *EU-Asia in the age of Repolarisation of the Global Economic Arena*: Berlin: Springer Verlag.
- Sapir, A., (2006), 'Globaliseringen och det europeiska sociala modellernas reformering.' In: Gustavsson, S. –Oxelheim, L. –Wahl, N., (eds.), *En gränslös europeisk arbetsmarknad? Europaperspektiv 2006*. Stockholm: Santé-rus, pp. 17-42.



# Författarpresentation

Ahnlid, Anders: Utrikesråd för handelsfrågor, Utrikesdepartementet, Stockholm.

Alvstam, Claes G.: Professor i internationell ekonomisk geografi, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet: ordförande i CERGU.

Andersson, Hans E.: Fil.dr, Docent i statsvetenskap, Södertörns Högskola.

André, Mats: Professor i idé och lärdoms historia, Göteborgs universitet; Föreståndare för CERGU.

Bengtsson, Rikard: Fil.dr, Docent i statsvetenskap, Lunds universitet.

Berg, Linda: Fil.dr, Forskare, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet; Bitr. föreståndare för CERGU.

Bergquist, Mats: Docent i statsvetenskap vid Lunds universitet, Ambassadör, Ordförande i Utrikespolitiska Institutets styrelse, Stockholm.

Bjereld, Ulf: Professor i statsvetenskap, Göteborgs universitet.

Blomqvist, Göran: Fil.dr, Verkställande Direktör i Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm.

Brommesson, Douglas: Fil.dr, Lektor i statsvetenskap, Linnéuniversitetet, Växjö.

Bågenholm, Andreas: Fil.dr, Forskare, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Cramér, Per: Professor i juridik, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, ledamot av CERGU:s styrgrupp

Danielsson, Lars: Sveriges Generalkonsul i Hong Kong.

Demker, Marie: Professor i statsvetenskap, Göteborgs universitet.

Elgström, Ole: Professor i statsvetenskap, Lunds universitet.

Engelbrektsson, Magnus: Chef för Enheten internationell samordning, Västra Götalandsregionen, Vänersborg/Göteborg.

Gustavsson, Sverker: Professor em. i statsvetenskap, Uppsala universitet.

Herolf, Gunilla: Fil.dr, Forskare, Stockholms internationella fredsforskningsinstitut, SIPRI.

Hettne, Björn: Professor em. i freds- och utvecklingsforskning, Göteborgs universitet.

Holmberg, Sören: Professor i statsvetenskap, Göteborgs universitet.

Jerneck, Magnus: Professor i statsvetenskap, Lunds universitet.

Johansson Heinö, Andreas: Fil.dr, Forskare, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Jonson, Lena: Docent. Forskningsledare för Rysslandsprogrammet, Utrikespolitiska Institutet, Stockholm. Kulturråd i Moskva 2005-2009.

Jönsson, Christer: Professor em. i statsvetenskap, Lunds universitet.

Lindberg, Lena: Ekon.dr, Ämnessakkunnig, Utrikesdepartementet, Enheten för Internationell handelspolitik, Stockholm.

Magnusson, Ulla: Studievägledare, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Malmström, Cecilia: Fil.dr, Fd.statsråd, EU-kommissionär, Bryssel.

Miles, Lee: Fil.dr, Professor i statsvetenskap, Karlstads universitet.

Månson, Per: Docent i sociologi, Göteborgs universitet.

Naurin, Daniel: Docent i statsvetenskap, Göteborgs universitet; Ledamot av CERGU:s styrgrupp.

Nilsson, Iréne: Fil.dr, Lektor emerita i statsvetenskap, Göteborgs universitet.

Nilsson, Lennart: Docent i offentlig förvaltning, Göteborgs universitet

Ojanen, Hanna: Pol.dr, Forskningschef, Utrikespolitiska Institutet, Stockholm.

Spehar, Andrea: Fil.dr, Forskare, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet; bitr. föreståndare för CERGU.

Söderbaum, Fredrik: Docent i freds- och utvecklingsforskning, Göteborgs universitet; ledamot av CERGU:s styrgrupp.

Söhrman, Ingmar: Professor i spanska, Göteborgs universitet; ledamot av CERGU:s styrgrupp.

Wihlborg, Clas: Professor i nationalekonomi, Chapman University, Orange, California.



## Tidigare artiklar i serien **Forskning om Europafrågor**

Albi, A. Europe Agreement and European Integration in Estonia - Constitutional Aspects, *Forskning om Europafrågor Nr 11*

Alvstam, C.G. EU:s utvidgning österut: Uppkomsten av nya geografiska mönster i transitionens spår, *Forskning om Europafrågor Nr 7*

Alvstam, C.G. Rumslig ekonomisk interaktion i Europa, *Forskning om Europafrågor Nr 1*

Alvstam, C. G. The Economic Geography of Amalgamation: Twenty years of European economic re-integration after the collapse of the socialist economies in Central/Eastern Europe, *Forskning om Europafrågor Nr 24*

Andersson, H. Hur gemensam är EU:s "gemensamma" flyktingpolitik?, *Forskning om Europafrågor Nr 15*

Andrén, D. & Andrén, T. För höga förväntningar på högskoleutbildningen i Rumänien?, *Forskning om Europafrågor Nr 20*

Andrén, M. Att frambringa det uthärdliga, *Forskning om Europafrågor Nr 12*

Andrén, M. Inledning: Sverige i Europa, *Forskning om Europafrågor nr 23*

Anthony, I. Balancing competing priorities in foreign and trade policy: restraining proliferation while completing the single market, *Forskning om Europafrågor Nr 10*

Baaz, M. Americans were from Venus and Europeans from Mars. Trading Places in International Relations, *Forskning om Europafrågor Nr 20*

Baaz, M. Konkurrerande visioner om internationell fred- och säkerhet (I): Pax Americana eller Imperium Americanum, *Forskning om Europafrågor Nr 21*

Berg, L. Hallänning, svensk, europé? - euron och känslan av hemmahörande, *Forskning om Europafrågor Nr 17*

Bjereld, U. Sammanställning av pågående europarelaterad forskning vid samhällsvetenskapliga fakulteten, *Forskning om Europafrågor Nr 1*

- Björnberg, U. Familje och familjepolitiken - en internationell jämförelse, *Forskning om Europafrågor Nr 1*
- Björnberg, U. Welfare policy and employment in the context of family change in eight North-European countries, *Forskning om Europafrågor Nr 20*
- Boholm, Å - R. Löfstedt - U.Strandberg Understanding Siting Controversy: Issues of Local Identity, Trust and Stigma, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Boholm, Å. Commemorating Chernobyl: Visual Information and the Cultural Construction of Risk Messages, *Forskning om Europafrågor Nr 4*
- Brodin, A. Ports in Transition: The Changing Situation for Ports in Russia and the Baltic States in Times of Geopolitical and Economical Transition, *Forskning om Europafrågor Nr 8*
- Brodin, A. Russian Transit Trade in the Baltic Sea Region, *Forskning om Europafrågor Nr 14*
- Brodin, A. Uppbyggnad av ny infrastruktur: Rysslands och de baltiska staternas utrikeshandel med väst, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Brommesson, D. En europeisk utrikespolitik? – Om moralsynen i svensk deklarerad utrikespolitik, *Forskning om Europafrågor Nr 20*
- Brothén, M. Kombination av kontakter, *Forskning om Europafrågor Nr 13*
- Bågenholm, A. Fortfarande ”annorlunda”: Missnöje och partipolitisk turbulens i Centraleuropa, *Forskning om Europafrågor Nr 24*
- Bågenholm, A. Understanding Constraints An analysis of the Determinants of Success and Failure in the East European Reform Process, *Forskning om Europafrågor Nr 12*
- Carle, J. Social and political activity among unemployed young people in Six Northern European Countries, *Forskning om Europafrågor Nr 7*
- Cramér, P. Nationell kärnavfallspolitik i en europeisk union? *Forskning om Europafrågor Nr 17*
- Cramér, P. Noteringar rörande subsidiaritetspolitikens tillämpning i framtidens EG/EU, *Forskning om Europafrågor Nr 1*
- Cramér, P. Utgångspunkter för en rättsvetenskaplig studie av fenomenet regleringskonkurrens - om rättslig reglering i ett globaliserat ekonomiskt system, *Forskning om Europafrågor Nr 12*
- Czarniawska, B. European Capitals 2000: On Local Construction of Universal Models, *Forskning om Europafrågor Nr 6*

Demker, M. Religion och politik - den europeiska kristdemokratin, *Forskning om Europafrågor Nr 2*

Dodillet, S. Hur kan spetsstatsningar motiveras? Om en idéhistorisk studie av utbildningsvetenskapliga debatter i Sverige, Öst- och Västtyskland, *Forskning om Europafrågor nr 23*

Erhag, T. Finansiering av social trygghet och fri rörlighet inom EU, *Forskning om Europafrågor Nr 6*

Erhag, T. Om EU/EES-medborgares uppehållsrätt - finns det några gränser?, *Forskning om Europafrågor Nr 22*

Gardberg Morner, C. Att leva som ensamstående mamma i Italien - skiss av en sydeuropeisk välfärdsmodell, *Forskning om Europafrågor Nr 12*

Garvi, M. & Kullenberg, M. ICT, an enabling Force- Service Location, Work Forms, and the Individual. A Case Study of Scandinavian Teleworkers in the Sun Belt, *Forskning om Europafrågor Nr 7*

Gerner, K. Lyckades Sheriffen? 1989 ur Centraleuropas perspektiv, *Forskning om Europafrågor Nr 24*

Grinell, K. Vilka européer är sevärd? Exemplet sydlänningen, *Forskning om Europafrågor Nr 17*

Gråbacke, C. Organiserad fritid för arbetarklassen. Rese- och fritidsorganisationer i mellankrigstidens Europa, *Forskning om Europafrågor Nr 16*

Gustafsson, B. Socialbidragets varaktighet i Sverige och Tyskland, *Forskning om Europafrågor Nr 4*

Gustafsson, K-E. Komparativa studier av europeisk dagstidnings utgivning, *Forskning om Europafrågor Nr 3*

Haerpfer, C. A New Index of Democracy: The Democratisation of the Mass Public in Central and Eastern European Countries 1991-1998, *Forskning om Europafrågor Nr 9*

Hagsgård, A. När är en nationell domstol skyldig att begära prejudiciella tolkningsbesked från EG-domstolen?, *Forskning om Europafrågor Nr 2*

Hammarlund, K.G. Det dubbla arvet: Internationalism och nationalism i det europeiska forskarsamhället, *Forskning om Europafrågor Nr 7*

Hammes, K. Trade Credits, a financing alternative? A comparative study, *Forskning om Europafrågor Nr 12*

- Haupt, Dirk R. The Future Relationship between the Rules on Export of Dual-Use Goods and the Exemption Laid down in Article 296(1)(b) EC Legal Viewpoints Darting a Side-Glance at the EU Code of Conduct on Arms Exports, *Forskning om Europafrågor Nr 10*
- Hettne, B. 350 år av Westfalisk ordning, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Hettne, B. Om integration och desintegration i Europa, *Forskning om Europafrågor Nr 1*
- Jagudina, Z. Civil Society in the Daily Life of Post-Soviet Russia, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Jagudina, Z. The Politics of the Public Sphere in Post-Soviet Russia: Theories and Practices. Narratives about People and Community, *Forskning om Europafrågor Nr 9*
- Johansson, A. Staten, Nationen och Individen Om identitetspolitik i det post-kommunistiska Central- och Östeuropa, *Forskning om Europafrågor Nr 15*
- Jonasson, A-K. The Prospects for EU Democracy Promotion towards its Muslim Neighbours around the Mediterranean: A Theoretical Framework, *Forskning om Europafrågor Nr 21*
- Jotun, P. Nationsbildande i Östeuropa, *Forskning om Europafrågor Nr 4*
- Jörnmark, J. Europeiskt kol och europeisk desintegration, *Forskning om Europafrågor Nr 2*
- Kahn, M. The Bulldog watches the Bear: British Government assessments of Soviet strength 1939-45, and the emergence of the Cold War, *Forskning om Europafrågor Nr 20*
- Karlsson, B. Handelsavtalen med Sovjetunionen och Polen 1946-47, *Forskning om Europafrågor Nr 1*
- Karlsson, B. Sweden and European economic cooperation in the 1950:s, *Forskning om Europafrågor Nr 7*
- Karlsson, B. Ett enat Europa under tysk ledning, *Forskning om Europafrågor nr 23*
- Katz, K. & Vinokurova, N. Women and Men in Taganrog, *Forskning om Europafrågor Nr 13*
- Koutrakos, P. The inter-pillar approach to the legal regulation of exports of dual-use goods, *Forskning om Europafrågor Nr 10*
- Larsson, G. Studiet av islam och muslimer i Sverige. Tillbakablickar, trender och framtidsutsikter, *Forskning om Europafrågor Nr 21*

Leffler, C. Sverige och Europa – Sverige i Europa, *Forskning om Europafrågor nr 23*

Leht, H. Baltic Case Estonia's relations with the WTO, *Forskning om Europafrågor Nr 11*

Leht, H. The Free Trade Agreements Concluded by Estonia with Non-EU Countries - in the Context of the WTO and the EU Membership, *Forskning om Europafrågor Nr 11*

Leppänen, K. Elin Wägner-International Contacts and Networks, *Forskning om Europafrågor Nr 15*

Lindahl, R. & Naurin, D. Sverige kärnland i EU?, *Forskning om Europafrågor nr 23*

Lindahl, R. Från europeiskt politiskt samarbete till gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, *Forskning om Europafrågor Nr 1*

Lindahl, R. Västsvenska åsikter om Europasamarbete, *Forskning om Europafrågor Nr 20*

Lindberg, L. & Alvstam C, EU-ASEAN trade facing free trade negotiations, *Forskning om Europafrågor Nr 21*

Lindblad, S. Knowledge, Governance and Social Inclusion/Exclusion *Forskning om Europafrågor Nr 17*

Lindkvist, T. Sveriges medeltida europeisering *Forskning om Europafrågor Nr 20*

Lindström, K. The mass media's production of destination images: Mallorca's image in three Swedish Newspapers 1950-2000, *Forskning om Europafrågor Nr 15*

Lorentzon, S. Användningen av informationsteknologi i ett internationellt geografiskt perspektiv, *Forskning om Europafrågor Nr 2*

Lovén, K. A Swiss cheese which has gone sour: aspekter på EU:s arbetstidsdirektiv utifrån ett europafackligt perspektiv, *Forskning om Europafrågor Nr 22*

Lundgren Rydén, L. EU - en utmaning för den svenska arbetarrörelsen, *Forskning om Europafrågor Nr 13*

Malmström, C. Myten om de regionala partiernas betydelse, *Forskning om Europafrågor Nr 4*

Mezhuev, V. Samovlastie: The Tradition of Autocracy in Contemporary Russia, *Forskning om Europafrågor Nr 9*

- Moberg, A. Politiska villkorsklausuler i EU:s externa relationer – sann om-  
tanke eller oroande sanning? , *Forskning om Europafrågor Nr 16*
- Moberg, A. What Constitutes a Breach of the EC's Conditionality Clause?,  
*Forskning om Europafrågor Nr 22*
- Månson, P. Har historien tagit slut? Historievetenskap, moral och politik: Ex-  
empler nazism och kommunism, *Forskning om Europafrågor Nr 24*
- Månson, P. Modernity, Identity, Rationality: The Transformation of Everyday  
Life in Post-Soviet Russia, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Månson, P. Russia under Putin: Trends and Prospects, *Forskning om Europa-  
frågor Nr 9*
- Månson, P. Vart går Ryssland? , *Forskning om Europafrågor Nr 3*
- Månsson, S-A Brothel "Europe" - International Prostitution and Traffic in  
Women, *Forskning om Europafrågor Nr 1*
- Mårtenson, R. Kulturens påverkan på personliga relationer i europeiskt affärs-  
liv, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Naurin, D. & Cramér, P. Presentation of a New Research Project; The Euro-  
pean Court of Justice as Political actor and Arena – Analyzing Member  
States' Observations under the Preliminary Ruling Procedure, *Forskning om  
Europafrågor Nr 22*
- Naurin, D. & Lindahl, R. Flexibel integration och utanförskapets politiska  
pris, *Forskning om Europafrågor Nr 16*
- Nilsson, I. Demokrati och demokratins förutsättningar i Rumänien, *Forskning  
om Europafrågor Nr 6*
- Nilsson, T. "De rika och mäktiga" En komparativ studie av förändring och  
kontinuitet inom företagareliter i Sverige, England och Tyskland 1880-1980,  
*Forskning om Europafrågor Nr 12*
- Nordblad, J. Konsten att skapa svenskar i klassrummet – åskådningsundervis-  
ning i nationens utkant, *Forskning om Europafrågor Nr 22*
- Nordström, L. Sveriges relationer till omvärlden - ekonomi och kultur,  
*Forskning om Europafrågor Nr 1*
- Olljum, A. Estonia, the New Regionalism and European Integration, *Forsk-  
ning om Europafrågor Nr 3*
- Olsen Lundh, C. Kan man köpa sig rätten att förorena? Det europeiska ut-  
släppshandelssystemet för koldioxid, *Forskning om Europafrågor Nr 20*

Olsson, U. Europeiska affärsbanker i ett historiskt perspektiv, *Forskning om Europafrågor Nr 3*

Peterson, B. Identifying the Enemy Within: Internal Enemys Image and Collective Identity in Russia, *Forskning om Europafrågor Nr 9*

Petrov, K. Medborgarrösten - en idéhistorisk jämförelse mellan rysk-sovjetisk glasnost och västeuropeisk offentlighet, *Forskning om Europafrågor Nr 7*

Piirainen, T. Learning to Live with the Market: Urban Households In Russia and the Official and Informal Economies, *Forskning om Europafrågor Nr 9*

Raba, K. The Balance of Rights and Duties in the Europe Agreement between Estonia and the European Union, *Forskning om Europafrågor Nr 11*

Rylander, D. Förändrade kontaktmönster i södra Östersjöområdet - nätverkstjänsternas roll i den regionala utvecklingen, *Forskning om Europafrågor Nr 4*

Shmulyar Gréen, O. From socialism to capitalism: a case study of new generation of entrepreneurs in St.Petersburg, *Forskning om Europafrågor Nr 24*

Shmulyar, O. Everyday Life Encounters with Markets in Russia, *Forskning om Europafrågor Nr 6*

Shmulyar, O. Success "a la Russe": A Case of New Russians, *Forskning om Europafrågor Nr 9*

Sobis, I. The Western Assistance to the Polish Employment Service in Transition: The Case of Lodz, 1989-97, *Forskning om Europafrågor Nr 13*

Spehar, A. Eastern European Women: Winners or Losers in Post-Communist Transitions? *Forskning om Europafrågor Nr 20*

Spehar, A. Det förlorade paradiset? Berlinmurens fall och 20 år av reformer i Öst- och Centraleuropa, *Forskning om Europafrågor Nr 24*

Svensson, L. G. Professionella strategier för internationalisering, *Forskning om Europafrågor Nr 2*

Szücs, S. Den politiskt kontrollerade konflikten: Jämförande studier av lokalt ledarskap och demokratisk utveckling i Europa, *Forskning om Europafrågor Nr 3*

Söderbaum, F & Stålgren, P. The European Union as a Global Actor in the South, *Forskning om Europafrågor Nr 20*

Telasuo, C. Institutionella skillnader och institutionell förändring i ekonomisk politik i Sverige och Finland under efterkrigstiden, *Forskning om Europafrågor Nr 6*

Töllborg, D. (ed) National Security and the Rule of Law, *Forskning om Europafrågor Nr 5*

Vajta, K & Andrén, M Kan en nation tala tre språk? Flerspråkighet och identitet i Luxemburg, *Forskning om Europafrågor Nr 20*

Vajta, K. Språket förgår, kulturen består? Om språkskifte och regional identitet på gränsen mellan Frankrike och Tyskland, *Forskning om Europafrågor Nr 16*

Wallace, C. Household Strategies and the Role of Different Economies in Russia, *Forskning om Europafrågor Nr 9*

Wallin, U. Rapporteringen i svensk dagspress av EMUomröstningskampanjen, *Forskning om Europafrågor Nr 16*

Weibull, L. Comparing European Newspaper Systems: Some Perspective, *Forskning om Europafrågor Nr 13*

Velicu, A. Civic Catechism and Reason during the French Revolution, *Forskning om Europafrågor Nr 13*

Westerhäll, L. Fri rörlighet och social trygghet i ett integrationsperspektiv, *Forskning om Europafrågor Nr 4*

Wihlborg, C. De institutionella ramarna för omvandling av f.d. planekonomier till, *Forskning om Europafrågor Nr 2*

Wihlborg, C. The European Shadow Financial Regulatory Committee, *Forskning om Europafrågor Nr 7*

Wiig, P. "Gemensamt kunskapande"-tankar från ett pågående EU-projekt, *Forskning om Europafrågor Nr 15*

Zdravomyslova, O. Youth in Russia: Experiencing Transformation: Some Trends of 90s, *Forskning om Europafrågor Nr 9*

Zetterquist, O. Quo vadis Suecia ? - den svenska konstitutionella rättens möte med Europarätten, *Forskning om Europafrågor nr 23*

Zukova, G. Uniform Interpretation and Application of the Europe Association Agreements. Work for the Association Councils or for judiciary?, *Forskning om Europafrågor Nr 11*

Åhman, J. The Existence of a Risk Assessment, *Forskning om Europafrågor Nr 21*