

Framtider

nr 1/2009

ARTIKLAR • RAPPORTER • NOTISER • RECENSIONER

TEMA *Europa*



FOTO: SVEN PERSSON

Institutet för Framtidsstudier
medverkar vid:

Europadagen

den 9 maj på Kulturhuset i Stockholm

Seminarier och debatter i aktuella Europafrågor
fyra veckor före valet till Europaparlamentet.

Mer information: www.europadagen.se

Europaforum

den 11–14 maj i Hässleholm

Var med och diskutera aktuella Europafrågor
med politiker, forskare och näringslivsföreträdare.

Mer information: www.hassleholm.se/eu-forum

Välkomna!

Framtider ges ut av Institutet för Framtidsstudier och utkommer med fyra nummer per år.

Prenumerationsavgiften 100 kronor (varav moms 5,66 kronor) per år, inbetalas på postgiro 701633-0. Ange namn och adress.
Framtider distribueras gratis (i ett exemplar) till alla folkbibliotek, bibliotek vid gymnasier och folkhögskolor i Sverige.

Ansvarig utgivare *Joakim Palme*

ISSN 0281-0492

Redaktion *Susanne Alm, Lena Eriksson, Jakob Larsson, Anders Nilsson, Sabina Nilsson, Mattias Tydén och Leif Åberg*

Layout *Lena Wennerstén* Illustrationer & Grafisk form, Stockholm

Tryck Federativ Tryckeri AB, Stockholm, 2009

Institutet för Framtidsstudier Box 591, 101 31 Stockholm

Besöksadress: Holländargatan 13, Stockholm

Tel: 08-402 12 00, Fax: 08-24 50 14

E-post: info@framtidstudier.se, Hemsida: www.framtidstudier.se



”... utmaningarna kräver dessutom att nationalstaterna hittar effektiva former för samarbete ...”

2009 ÄR ETT RIKTIGT EUROPAÅR. Det finns därför många goda skäl att ägna årets första nummer av *Framtider* åt Europas framtid:

I juni är det val till EU-parlamentet, och senare i år ska en ny kommission utses. Det så kallade Lissabonfördraget, ”konstitutionen” som reglerar hur unionen ska styras i framtiden, har visserligen inte vunnit politisk acceptans, men om vi ska tro på opinionsundersökningarna kan det under 2009 passera det nålsöga som den irländska folkopinionen utgör.

Det är inte bara EU:s formella framtid som ligger i stöpsleven. De mål som unionen ska sträva mot kommer också upp till diskussion. I grunden handlar om den europeiska sociala modellens framtid efter Lissabonagens slutår 2010.

Det är en diskussion som kommer att föras mot bakgrund av att den globala finanskrisen går över i en realekonomisk kris med negativ tillväxt, ökande arbetslöshet och urholkade statsfinanser. Finanskrisen har utlöst massiva räddningsinsatser från regeringarna i världens små och stora länder.

Kan den reala ekonomins kris utlösa lika kraftiga motåtgärder som finanskrisen gjort? Kommer åtgärderna att kunna samordnas och därmed bli verkningsfulla? Är världens ledare mogna att balansera våra gemensamma långsiktiga intressen mot högljudna protektionistiska protester? Till syvende og sidst handlar det om att skapa trovärdighet, att ge medborgarna en välgrundad uppfattning om att de på sikt kan vinna på att de ekonomiska strukturerna förändras.

Krisen innebär att inget blir som förut. Har vi den intellektuella kraften att inse konsekvenserna av detta? Kan vi formulera vad som borde komma i stället? Alla de stora framtida hoten och utmaningarna kräver dessutom att nationalstaterna hittar effektiva former för samarbete – *governance* på engelska.

I år startar också Institutets nya forskningsprogram, *Sverige i framtiden*. Detta kan ni läsa mer om i nästa nummer av *Framtider*. Tidningens redaktion har för övrigt fått en ny sammansättning, och det kommer att påverka *Framtidens* form och innehåll. Målet står dock fast, att ge underlag av hög kvalitet för diskussion och ställningstaganden kring viktiga samhällsfrågor.

Joakim Palme, VD, Institutet för Framtidsstudier



FOTO: THOMAS CARLGRÉN.

OMSLAG

Konstverket ”Entropa” sattes upp i januari 2009 utanför EU:s ministerråd i Bryssel. Konstnären David Cernys humoristiska tolkning av sitt uppdrag har väckt stor uppståndelse – och förtrytelse på sina håll.

INNEHÅLL

TEMA Europa

<i>Kerstin Jacobsson</i>	
Den problematiska demokratin i EU	4–8
<i>Peo Hansen</i>	
Nya medborgare eller invandrad arbetskraft?	9–13
<i>Maria Strömvik</i>	
EU i det globala fredsarbetet	14–18
<i>Gunnar Broberg och Jonas Hansson</i>	
Europa: geografi, historia och identitet	19–23
Läsning om Europa	24–25
<i>Kenneth Nelson</i>	
EU behöver en mer ambitiös socialpolitik	26–30
<i>Nathalie Morel</i>	
En kommande äldrevårdskris?	31–33
<i>Samuel Bohman och Markus Gossas</i>	
Framåtblickar i Luzern	34

Kerstin Jacobsson

Den problematiska demokratin i EU

Den 7 juni är det val till Europaparlamentet. Parlamentets makt har förstärkts påtagligt de senaste tio åren, men medborgarnas intresse för valet är svagt. Om parlamentet ensamt tar över beslutsfattandet i EU, skulle unionen på papperet bli mer demokratisk. Paradoxalt nog kan det samtidigt innebära att EU förlorar legitimitet i medborgarnas ögon.



Medborgarna i de 27 medlemsstaterna har inte möjlighet att ställa EU:s beslutande organ till samlat ansvar på samma sätt som de kan göra nationellt vid parlamentsval.

FOTO: MASTERFILE-SCANPIX

EU:s ”demokratiska underskott” är lika välkänt som svårlöst. Kärnan är att EU är ett politiskt system som skiljer sig från systemen som finns i stater, och när det gäller att forma en transnationell demokrati finns det inga förebilder.

EU bygger på en unik blandning av mellanstatlighet och överstatlighet. Det är medlemsstaterna som har makten över EU:s fördrag. EU kan inte själv bestämma om sina befogenheter. Vid fördragsförändringar har varje stat vetorätt. Samtliga 27 regeringar är representerade i Europeiska rådet (EU-toppmötena) och i ministerrådet, EU:s två viktigaste beslutsfattande organ.

Men till skillnad från andra internationella organisationer har EU också inslag av överstatlighet. Dels finns helt överstatliga institutioner (som EU-kommissionen och EG-domstolen), som ska arbeta oberoende av medlemsstaterna. Dels har EG-rätten företräde framför nationell rätt. EG-domstolen har tolkningsföreträde och domstolar i medlemsländerna är skyldiga att följa EG-rätten.

Principen om EG-rättens företräde har vuxit fram som rättspraxis och har accepterats av länderna. Det är EG-domstolen som i slutänden avgör hur svensk alkoholpolitik kan vara utformad eller om facketts agerande i den så kallade Laval/Vaxholm-konflikten 2004 var tillåtet.

Unikt för EU är också det överstatliga beslutsfattandet. I de flesta frågor tillämpas numera kvalificerad majoritet i ministerrådet. Rösträtten är viktad efter folkmängd. Ett enskilt land kan alltså bli nedröstat och ändå bli bundet av beslutet.

VÄGEN TILL FÖRDJUPAD integration har på senare år gått via både ökad överstatlighet och utvecklade mellanstatlighet. Genom att uppfinna en ny samarbetsmetod (*The Open Method of Coordination*, den öppna samordningsmetoden) har man skapat ett nära samarbete på områden där beslutskompetensen ännu ligger kvar hos medlemsländerna. Social- och sysselsättningspolitiken samt hälso- och sjukvårdspolitiken är sådana områden. Sam-

arbetet bygger på att länderna enas om gemensamma mål, men beslutsfattandet finns kvar hos de nationella parlamenten.

Parallellt med detta har överstatliga beslut införts på andra områden där länderna varit beredda att ge upp sin suveränitet, som folkhälsa och asyl- och invandringspolitik.

Överstatligheten innebär onekligen vissa demokratiska problem. De europeiska medborgarna har inte någon möjlighet att ställa EU:s beslutande organ till samlat ansvar på samma sätt som sker nationellt vid riksdagsval. Varje nationell offentlighet kan bara ställa sin egen minister och regering till ansvar – trots att medborgarna blir bundna av ministerrådets beslut. Ett riksdags- och regeringsskifte i ett land kan därför inte automatiskt påverka inriktningen på EU:s politik.

Även mellanstatligheten har sina demokratiproblem. I ministerrådet fungerar regeringsrepresentanter som lagstiftare, vilket i grunden innebär en sammanblandning av den verkställande och den lagstiftande makten. Med andra ord sker en maktförskjutning från parlament till regeringar och till nationella och övernationella tjänstemän. Förhandlingarna inom EU tar karaktären av diplomatiska förhandlingar, vilket gör makten mer anonym och gör det svårare att ställa makthavare till ansvar.

Alla typer av internationella förhandlingar dras förvisso med sådana problem. Men det unika för EU är att förhandlingsresultaten blir till bindande lagstiftning utan att först godkännas på nationell nivå. Andra internationella överenskommelser måste ratificeras i ländernas parlament för att bli giltiga.

ETT SÄTT ATT STÄRKA det parlamentariska inslaget i EU är att ge Europaparlamentet ökad makt. Parlamentet, som från början endast var rådgivande, är i dag lagstiftare tillsammans med ministerrådet på många områden.

Debatter har även förts om att stärka de nationella parlamentens roll, men med ganska marginellt resultat. Om Lissabonfördraget från 2007 träder i kraft, får de nationella

- parlamenten större möjlighet att invända mot kommissionens förslag om de anser att ett förslag bör behandlas på nationell nivå i stället. Men parlamenten har inte någon möjlighet att stoppa förslag.

Mer makt för Europaparlamentet låter bra. På papperet stärks den representativa demokratin, eftersom parlamentet väljs av Europas folk. Mindre bra är att valdeltagandet är betydligt lägre än i riksdagsvalen. I Europaparlamentsvalet 2004 var det bara 38 procent av svenskarna som röstade, medan deltagandet i riksdagsvalen brukar ligga runt 80 procent. Medborgarna har begränsad kunskap om det som behandlas i Europaparlamentet, och det förs inte mycket debatt i medlemsländerna om dessa frågor.

Europeiska rådet är namnet på de toppmöten som medlemsländernas regeringschefer och kommissionens ordförande håller fyra gånger per år. På dessa möten bestäms den gemensamma agendan inom olika politiska områden. Den 1 juli 2009 tar Sverige över ordförandeskapet i EU.

Ministerrådet (Europeiska unionens råd) består av medlemsländernas ministrar och är EU:s högsta beslutande organ. Ministerrådet stiftar lagar inom EU och ingår internationella avtal för EU:s räkning. I rådet ingår en minister från varje lands regering. Ämnet för mötet avgör vilken minister som deltar.

EU-kommissionen består av en kommissionär från varje medlemsland. Kommissionens huvuduppgift är att föreslå ny lagstiftning samt implementera lagstiftningen i samarbete med medlemsländerna. En annan uppgift är att förhandla med andra länder och med internationella organisationer.

Europaparlamentet är en folkvald institution som företräder EU-medborgarna. Parlamentet stiftar lagar i vissa frågor, i andra är det endast ett rådgivande organ. Nästa val till Europaparlamentet hålls den 7 juni 2009.

EG-domstolen består av en domare från varje medlemsland som biträds av åtta generaladvokater. Domstolen har två huvuduppgifter: att döma i tvister som rör EG-rätten och att lämna så kallade förhandsavgöranden till nationella domstolar om hur EG-rätten ska tolkas.

Lissabonfördraget skrevs under av EU:s regeringar 2007, men är ännu inte ratificerat i alla medlemsländer. Om det antas, ändras den generella beslutsregeln på ett antal områden från enhällighet till kvalificerad majoritet, och medlemsländernas vetomakt inskränks. EU:s gemensamma utrikespolitik stärks. Dessutom får Europeiska rådet en fast ordförande och det roterande ordförandeskapet avskaffas.

Avståndet mellan väljare och valda är ett annat problem. Om Lissabonfördraget träder i kraft kommer varje EU-parlamentariker att representera i genomsnitt 657 200 invånare, medan svenska riksdagsledamöter representerar 25 800 invånare. Om parlamentet ensamt tar över beslutsfattandet, skulle unionen på papperet bli mer demokratiskt. Samtidigt kanske EU snarare förlorar legitimitet i medborgarnas ögon.

Relationen mellan den övernationella demokratin och den nationella demokratin riskerar dessutom att bli ett "nollsummespel", där ökad makt för Europaparlamentet sker på bekostnad av de nationella parlamentens makt. Så länge den nationella demokratin har större legitimitet, kanske en kombination av mellanstatlighet och överstatlighet ändå är ganska sinnrik.

EU-KOMMISSIONENS vice ordförande Margot Wallström lanserade för några år sedan sin "plan D" – som i demokrati, dialog och debatt. Hennes slutsats var att EU måste bli bättre på att kommunicera med medborgarna: bättre på att lyssna, förklara och förankra förslagen i länderna.

Kommissionen har därefter stött sex transnationella deltagardemokratiska projekt, där över 40 000 medborgare uppmuntrats att delta i debatten om EU:s framtid. Man har ordnat medborgarpaneler, där vanliga medborgare debatterar europeiska frågor efter att först ha lärt sig mer om EU:s beslutsfattande. Ambitionen är att skapa en gränsöverskridande offentlighet, och få medborgarna att tänka med europeiska referensramar. Kommissionen har även gett stöd till transnationella Europapartier (som Europeiska socialdemokratiska partiet och Europeiska Folkpartiet), med förhoppningen att de ska vitalisera debatten och öka deltagandet i Europaparlamentsvalen.

Deltagardemokratin blir ett komplement till den representativa demokratin, enligt kommissionen. Kruxet är att kommissionen tycks vara mer intresserad av att förankra sin politik "uppifrån och ner" än att ta till sig medborgarnas budskap. När det gäller



Europaparlamentet sammanträder både i Strasbourg (bilden) och Bryssel. Enligt en färsk Eurobarometer-undersökning tänker 41 procent av svenskarna rösta i valet den 7 juni, men det är endast 22 procent som känner sig välinformerade om Europaparlamentets arbete.

FOTO: YVES FORESTIER/CORBIS SYGMA-SCANPIX

folkomröstningar är det exempelvis stopp. Det har funnits förslag om att hålla folkomröstningar i alla länder samtidigt vid fördragsförändringar. De styrande vet dock att medborgarna är mer benägna än deras folkvalda att säga nej till fördrag. EU-ledarna betraktar inte nej som ett svar och undviker därför folkomröstningar.

EN FÖRUTSÄTTNING för att skapa en reell europeisk debatt är att medborgarna känner till de ärenden som ska behandlas. EU har ingen offentlighetsprincip, men har ändå blivit mer öppet på senare år. Om Lissabonfördraget träder i kraft som planerat, kommer

ministerrådets sammanträden att bli offentliga när medlemsstaterna debatterar och stiftar lagar. Det skulle vara en stor och viktig förändring. Rätten att ta del av handlingar från EU:s institutioner stärks också, men EG-domstolen och Europeiska centralbanken undantas från offentlighetsreglerna.

Ett annat demokratiskt problem är att EU:s regelverk är oöverskådligt. Fördrag har lagts till fördrag och det har bildats en snårskog av paragrafer och protokoll. Ambitionen att förenkla fördragen genom att skapa en konstitution stoppades dock sedan medborgarna i Holland och Frankrike 2005 sagt nej i folkomröstningar.

► I STÄLLET ENADES regeringscheferna om ett nytt fördrag i Lissabon 2007. Lissabonfördraget är i allt väsentligt samma förslag som fransmännen och holländarna förkastade. Främsta skillnaden är att alla symboler som för tankarna till ett europeiskt statsbygge är borta, som europeisk "nationaldag" och "nationalsång".

Det är bara Irland som hållit folkomröstning om Lissabonfördraget, och det blev ett nej. Eftersom ändrade fördrag kräver enhällighet har fördraget därför fått skjutas på framtiden. Diskussioner pågår dock om att erbjuda Irland särlösningar som gör att fördraget ändå kan accepteras. Liknande särlösningar har Storbritannien och Polen redan fått.

De styrande vill alltså gå längre och snabbare fram än medborgarna. För att undvika krav på fler folkomröstningar tenderar politikererna att tona ner förändringen med det nya fördraget. Här vill man inte tala klartext.

Lissabonfördraget innebär en övergång till överstatlighet på en lång rad nya områden, som asylfrågor, polissamarbete, delar av straffrätten och civilrätten. Vektorrätten finns kvar endast på några få, traditionellt känsliga områden, som skattepolitiken, utrikes- och försvarspolitikerna, samt delar av rättspolitiken och socialpolitiken.

Lissabonfördraget skulle också ge möjlighet att på vissa områden övergå från enhällighet till kvalificerad majoritet *utan* någon fördragsändring (det är innebörden i de så kallade "passerellerna"). Sådana beslut kräver visserligen enhällighet i Europeiska rådet (EU-toppmötet), men däremot inget beslut i de nationella parlamenten.

Detta innebär att grundprincipen att EU inte själv kan bestämma om sina befogenheter naggas i kanten. En del remissinstanser har också sagt att det är tveksamt om detta låter sig förenas med svensk grundlag och dess krav på att principerna för statsskicket inte får rubbas.

De styrande ser övergången till majoritetsbeslut som ett sätt att förenkla besluts-gången och göra EU mer handlingskraftigt. Enhälliga beslut är naturligtvis svårare i en

union med allt fler medlemmar. År 1990 hade EU 12 medlemmar, i dag är de 27 länder. Myntets andra sida är att de enskilda länderna förlorar suveränitet och att lagar kan stiftas mot deras vilja, så som den uttryckts i riksdagsval och nationella beslut.

EU HAR GÅTT LÄNGRE på det internationella samarbetets väg än någon annan region. Liknande integrationsprojekt pågår i Afrika och Latinamerika, med EU som förebild.

Schumanplanen från 1950, som anses som startskottet för EU, talade om att "bygga en solidaritet baserad på vad som faktiskt åstadkoms". Längre kunde också samarbetet legitimeras med hänvisning till fred, ekonomisk tillväxt och andra påtagliga resultat.

Men om ökad problemlösningsförmåga sker på bekostnad av demokratiskt inflytande och kontroll, blir det bekymmersamt. Längre räckte det med att de politiska eliterna var överens. Så inte längre. I dag måste medborgarna dela projektiden och få samtycka till förändringar av samarbetet. Demokrati innebär att medborgarna kan säga både ja och nej.

Det som behandlas i EU måste göras till inrikespolitiska frågor och debatteras nationellt. Riksdagen måste aktivt bevaka ärendena och använda sin makt, och inte acceptera avparlamentariseringen av EU-frågorna. Samtidigt måste EU-parlamentarikerna delta i den svenska debatten.

Den 1 juli tar Sverige över ordförandeskapet i EU och får därmed chansen att förankra EU-projektet. Men än så länge är det tyst i offentligheten.

Kerstin Jacobsson är docent i sociologi och universitetslektor vid Södertörns högskola.

LITTERATURTIPS

Jacobsson, Kerstin, *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa, 1997.

Lissabonfördraget. Konsoliderad version av EU:s fördrag. Stockholm: SNS, 2007.

Torstensson, Gösta, *Mer eller mindre demokrati?* Skogås: Gausta förlag, 2008.

Peo Hansen

Nya medborgare eller invandrad arbetskraft?

Europa tycks vilja ha den fattiga världens arbetskraft men inte dess människor – framför allt inte som medborgare med samma rättigheter som alla andra. Statsvetaren Peo Hansen varnar för ökande diskriminering inom EU och ännu fler mänskliga tragedier vid Europas gränser. ➤



Människors drivkrafter för att ta sig till Europa består, oavsett EU-ländernas allt strängare invandringsregler. En medtagen flykting har just kommit i land på den kanariska ön Gomera och tas om hand av spansk räddningstjänst.

FOTO: CARLOS FERNANDEZ/EPA—SCANPIX



EU har ett skriande behov av arbetskraftsinvandring. Enligt EU:s och FN:s skattningar räknas behovet i totalt, ibland hundratals, miljoner nya invandrare det närmaste halvsekle. Eftersom EU sägs lida av ett gigantiskt demografiskt underskott, illustrerat av de äldres ökande andel av befolkningen, hävdar bland andra EU-kommissionen att unionens framtida tillväxt och konkurrenskraft står och faller med dess förmåga att utveckla en hållbar politik för arbetskraftsinvandring.

Om den ekonomiska krisen och oron för massarbetslöshet medför en revidering av invandringsbehovet, återstår att se. Det finns tecken som pekar i den riktningen, men än så länge ligger EU-linjen om kraftigt ökad arbetskraftsinvandring fast.

EU-parlamentet ställde sig i fjol, mitt under brinnande finanskris, bakom EU-kommissionens förslag att införa ett så kallat blått kort (Blue Card), vilket syftar till att öka intaget av högkvalificerad arbetskraft till EU. Enligt Jacques Barrot, EU-kommissionär med ansvar för invandringsfrågor, var parlamentets bifall en tydlig indikation på "européernas välvilliga inställning till ökad invandring från länder utanför Europa". "Jag hoppas", tillade Barrot, "att vi genom den här politiken kommer att visa att Europa inte vänder sig inåt".

HÄR HAR VI EN aktuell bild: ett kosmopolitiskt EU som öppnar sig mot omvärlden. Nu handlar EU:s verkliga syften först och främst om krassa ekonomiska imperativ, något man i andra sammanhang inte brukar dölja. Men talet om ett öppnare EU får likväl en viss substans när det ställs mot den officiella linje i arbetskraftsinvandringsfrågan som EU-kommissionen företrädde fram till slutet av 1990-talet. Då hette det att EU absolut inte skulle släppa in några arbetskraftsinvandrare från länder utanför OECD-området. Allt annat var "orealistiskt".

Detta antog nästan formen av ett heligt löfte från kommissionen, och blev också ett viktigt retoriskt redskap i Bryssels försök att vinna medborgarnas stöd för EU:s stora

omdaning under 1980- och 1990-talens ekonomiska liberaliseringsvåg. Man förutsatte att EU-medborgarna var negativt inställda till invandring från fattiga länder och påpekade nogga att liberaliseringen på intet sätt skulle leda till ökad invandring; tvärtom skulle den gå hand i hand med en upptrappad "kamp mot den illegala invandringen", "asylfusket" och den internationella brottsligheten.

Följaktligen flyttades stora delar av invandrings- och asylpolitiken i EU bort från sina traditionella policydomäner, arbetsmarknadspolitik och mänskliga rättigheter, för att i stället integreras i EU:s brottsbekämpning och säkerhetspolitik. Härigenom bidrog EU-kommissionen och regeringarna till att göda och legitimera en negativ opinion mot invandring. Garantierna om att hålla gränserna stängda för invandring och andra säkerhetsshot, som det nu hette, kom alltså

FOTO: PEO HANSEN.



att bli liktydigt med EU-medborgarnas rätt till trygghet i en tid av stora förändringar.

DET ÄR FRÄMST i kontrast till "nollinvandringspolitikens" era som vi skall förstå Bryssels proklamationer om ett EU som öppnar sig mot omvärlden. De första åren av 2000-talet präglades av ständiga förmaningar från kommissionen om att det blivit hög tid att kassera det gamla: "kommissionen anser att den 'nollinvandringspolitik' som tidigare förts fram i diskussionen om invandring aldrig har varit vare sig realistisk eller ändamålsenlig".

Kommissionen snålar dock med uppriktigheten vad gäller den tidigare politikens verkliga innebörd. För 1980- och 1990-talen kännetecknades nämligen knappast av nollinvandring från länder utanför EU. Tvärtom anlände flera miljoner nya ar-

betskraftsmigranter. Dock var flertalet av dessa inte "legala" eller reguljära; de var irreguljära, odokumenterade eller "illegala" migranter, som de kallas på EU-språk.

Som mycket forskning klargjort måste den stora efterfrågan på odokumenterad arbetskraft förstås mot bakgrund av att arbetsmarknaden avreglerats i kölvattnet av 1980- och 1990-talens nyliberala omställning i EU. Samtidigt hade fackföreningarnas inflytande på arbetsplatserna försvagats. Detta gick hand i hand med en snabbt växande informell arbetsmarknad.

Kommissionen och regeringarna erkänner dock aldrig att de sedan länge främjat en ekonomisk dynamik som till betydande del hämtar sin näring ur just en invandrad, odokumenterad och väldigt billig arbetskraft. Man nöjer sig med att en "legal" arbetskraftsinvandring nu, sedan början



Ska de så kallade illegala invandrarna hänvisas till Europas bakgårdar?

- av 2000-talet, blivit nödvändig. Politiska makthavare fortsätter med sin fientliga retorik om de "illegala" samtidigt som de driver en politik som de facto befrämjar en ökad "illegal invandring" som uppfyller arbetsmarknadens behov.

Termen *illegala invandrare* är därför en av vår tids mest anmärkningsvärda felbeteckningar; det är dessa 8–10 miljoner "illegala invandrare" som utgör kuggen i den av EU så hett eftertraktade flexibla arbetsmarknaden, som håller nere produktionskostnaderna och därmed också konsumentpriserna på allt från sallad och husbyggen till städning och barnpassning.

När kommissionen lanserade sin paroll om ett invandringspositivt EU i början på 2000-talet försökte man inte dölja att detta också inbegrep ett löftesbrott. Man hade fått ett betydande pedagogiskt problem på halsen, som det hette. Som över en natt hade man ju bytt fot och sjösatt en helt ny politik.

Så hur rädda ansiktet? Svaret blev att kommissionen nu lovade EU-medborgarna att ta ännu hårdare tag mot den "illegala invandringen", "asylfusket" och den gränsöverskridande kriminaliteten och terrorismen – samt att ta hårdare tag i integrationspolitiken. Till exempel framhåller kommissionen förtjänsterna med "påtvingat återvändande" av "illegala invandrare". Det kan "bidra till att få allmänheten att godta större öppenhet gentemot nya lagliga invandrare, mot bakgrund av en mindre sträng inresepolitik för i synnerhet arbetssökande migranter".

HÄR NALKAS VI den andra bilden av 2000-talets EU. Enligt International Centre for Migration Policy Development i Wien omkom 1993–2003 över tiotusen människor i och kring Medelhavet när de försökte ta sig in i EU. Många av dessa var på jakt efter arbete. Sedan dess har dödsoffren stadigt ökat. I takt med att EU intensifierar "kampen mot den illegala invandringen" och bygger ut den militariserade gränsbevakningen tvingas människor som lider under fattigdom, krig och förtryck söka allt mer riskabla vägar till EU.

Självklart är detta en hårresande motsägelser. Dessutom inser kommissionen och de flesta av EU:s regeringar att fattigdomsbekämpning i syd och arbetet med att minska klyftan mellan nord och syd utgör de ensamt viktigaste åtgärderna för att få bukt med så kallad påtvingad migration från exempelvis Afrika. Som många forskare och NGO-organisationer visat saknar dock EU både viljan och de ekonomiska instrumenten för att ta sig an ett så omfattande projekt, ett projekt som dessutom svårligen kan initieras om det inte sker en genomgripande omdaning av stora delar av den politisk-ekonomiska världsordningen.

Vad gör då EU? Jo, man vill behålla friheten att själv välja vilka som får komma – allt för att effektivt kunna kalibrera invandringen för de mest behövande sektorerna för stunden. För att tillskansa sig en sådan kontroll över "migrationsflödena" ses en fortsatt militarisering av EU:s gränsbevakning som absolut nödvändig. Man vill på det sättet gardera sig mot både fattigdomsimport och flyktingimport – asylprocessen anses kostsam och många flyktingar lämpar sig illa som arbetskraft.

Men arbetsmarknadens behov kan skifta mycket snabbt. EU vill därför också gardera sig mot en situation där de nya arbetskraftsinvandrarerna plötsligt står utan arbete, med allt vad det innebär av sociala och ekonomiska kostnader. Lösningen blir att dels förordna tillfälliga arbetstillstånd, dels bedriva en aktiv återvändningspolitik vid arbetsbrist. Härigenom kan redan hårt pressade europeiska välfärdsstater slippa ifrån det sociala ansvaret som permanenta uppehållstillstånd medför.

Till detta kommer krav på att invandrarna ska anpassa sig kulturellt, till en uppsättning godtyckligt fastställda nationella och europeiska värden och normer. Kraven syftar bland annat till att blidka en i kommissionens ögon invandrings skeptisk folklig opinion som inte kommit till insikt om hur nödvändigt det är med ökad invandring.

I korta drag är det ungefär så EU försöker skapa en produktiv dynamik mellan


den säkerhetsorienterade ”kampen mot den illegala invandringen” och den tillväxtorienterade ”kampen för en flexibel och konkurrenskraftig arbetsmarknad”. Eftersom den överordnande politiken har denna produktiva dynamik som målsättning förstår vi också varför försöken att komma till rätta med tragedierna runt EU:s gränser till största del gör halt vid retorik. Politiken är nämligen inte bara motsägelsefull – den ses också som ändamålsenlig.

I DAGENS EU krymper utrymmet för såväl mänskliga som medborgerliga rättigheter – något som blivit extra kännbart för flyktingar och arbetskraftsinvandrare. Substantiella rättigheter är kostsamma och rimmar illa med den ekonomiska linje av liberalisering, flexibilisering och slimmad välfärd som varit EU:s rättesnöre det senaste kvartssekklet.

EU-länderna har blivit allt mer obenägna att binda upp sig vid (framför allt) sociala rättighetsgarantier för nya invandrare. Därför har också permanenta uppehållstillstånd blivit något de till varje pris vill undvika. Sådana innebär ju att en invandrare eller flykting får tillgång till en uppsättning grundläggande civila, sociala och politiska rättigheter, vilka också utgör inkörsporten till ett fullvärdigt medborgarskap.

När kommissionen nu försöker upprätta ett gemensamt EU-ramverk för arbetskraftsinvandringen byggs det därför upp enligt formeln om flexibilitet, temporära arbetstillstånd, säsongarbete, återvändande och så kallad cirkulär migration. Kännetecknande för sådana temporära arrangemang, som samtliga EU-länder var för sig redan infört i någon form, är att de förpliktigar till väldigt lite från staternas sida – och att de lämnar ett högst begränsat utrymme för substantiella rättigheter för migranterna.

Att invandra med sin efterfrågade arbetskraft upphör alltså att vara liktydigt med en möjlighet att också påbörja en vandring in i en medborgerlig rättighetsgemenskap. Det här innebär också att den prekära och rättslösa ställning som gjort ”illegala” invandrare så eftertraktade på EU:s arbetsmarknad i



Termen illegala invandrare är därför en av vår tids mest anmärkningsvärda felbeteckningar; det är dessa 8–10 miljoner ”illegala invandrare” som utgör kuggen i den av EU så hett eftertraktade flexibla arbetsmarknaden ...

flera viktiga avseenden nu bildar mall för hur EU vill ta sig an de miljontals nya och ”legala” arbetskraftsinvandrare som unionens framtid sägs stå och falla med. Samma människor som skall rädda EU:s tillväxt och välstånd erbjuds alltså inget i gengäld. Det verkar med andra ord som om EU vill ha den fattiga världens arbete men inte dess människor; framför allt inte som medborgare som har rättigheter.

Detta visar hur avgörande det är att återföra frågorna om reella mänskliga och medborgerliga rättigheter på den migrationspolitiska dagordningen. Annars kommer tragedierna längs EU:s gränser och diskrimineringen inom unionen att öka.

Peo Hansen är statsvetare och docent vid Institutet för forskning om Migration, Etnicitet och Samhälle (REMESO), Linköpings universitet.

LITTERATURTIPS

Guild, Elspeth, Sergio Carrera och Thierry Balzacq, *The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union*. CEPS (Centre for European Policy Studies) Challenge Papers, No. 12, October 2008. http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1746

Hansen, Peo, *EU:s migrationspolitik under 50 år. Ett integrerat perspektiv på en motsägelsefull utveckling*. Lund: Studentlitteratur, 2008.

Schierup, Carl-Ulrik, Peo Hansen och Stephen Castles, *Migration, Citizenship, and the European Welfare State. A European Dilemma*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

EU i det globala fredsarbetet

I takt med att den internationella maktbalansen förändras, ökar också efterfrågan på EU som fredsfrämjande aktör i andra delar av världen. Men medlemsländernas regeringar har ofta svårt att enas om vad EU bör bidra med. Om EU-länderna inte blir bättre på att kompromissa i utrikespolitiska frågor i framtiden kommer de att förpassa sig själva till åskådarbänken.



Ceremoni i Sarajevo i januari 2003 där Europeiska unionens polission installerar sig i Bosnien–Hercegovina. Det var första gången i EU:s historia som medlemsstaterna gemensamt sände ut uniformerad personal i unionens namn.

Under det kalla kriget utvecklades det europeiska integrationsprojektet i en värld som styrdes av två tongivande supermakter. Det kalla kriget både skapade och lade locket på vid många regionala och inomstatliga konflikter. FN och andra internationella organisationer var till stor del beroende av USA:s och Sovjetunionens politiska vilja, och det globala politiska utrymmet var begränsat för andra aktörer.

I dag finns ingen sådan övergripande struktur i världspolitiken och fältet ligger öppet för fler aktörer att påverka de stora säkerhetspolitiska frågorna. Oavsett om vi tänker på FN eller transnationella terroristnätverk – och allt däremellan – finns just nu större möjligheter än på länge att sätta prägel på världspolitiken.

Detta beror till stor del på att den globala maktfördelningen är på väg mot ett allt tydligare system med många poler. USA:s globala inflytande förefaller vara på nedgång. Den enda kvarvarande supermakten har stora ekonomiska problem, ökande statsskuld och växande budgetunderskott, i kombination med en allt mer ifrågasatt utrikespolitik till följd av Irakkriget. Mycket talar för att USA inte lyckas behålla sin hittills ohotade position särskilt långt in i framtiden.

Flera nya maktcentra växer i stället fram i snabb takt och snart kommer Kina och andra nya stormakter att ha åsikter om vilka frågor som bör få störst uppmärksamhet av det internationella samfundet.

VILKEN ÄR DÅ EU:S ROLL? Tilltron till ett starkt FN och en framträdande roll för folkrätten hör till de europeiska prioriteringarna. Men det finns även andra övergripande normer som EU trycker hårt på. Numera skriver unionen inte ens på handels- eller biståndsavtal med andra länder utan att föra in en klausul som säger att unionen förbehåller sig rätten att säga upp avtalet om man inte är nöjd med hur det demokratiska systemet fungerar eller hur motparten respekterar mänskliga rättigheter och rättsstatens principer.

I denna värld med fler poler kommer dock andra stora aktörer inte alltid att prioritera

sådana frågor lika högt som EU gör. Det är redan uppenbart att Kina och Ryssland är de största motståndarna mot att stärka FN:s möjligheter att till exempel skydda civilbefolkning som utsätts för väpnade angrepp från det egna landets regering. Ett annat exempel är Kinas redan stora ekonomiska investeringar i bland annat afrikanska länder som sker utan krav på demokratiska reformer eller ökad respekt för mänskliga rättigheter.

Det är i detta perspektiv som EU-ländernas utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete blir allt viktigare. Individuellt blir EU-länderna gradvis mindre på den internationella arenan, och det är bara gemensamt som de kan hoppas påverka världspolitiken i någon större omfattning.

ATT EU BEHÖVS råder det knappast någon tvekan om. Efterfrågan ökar på stora aktörer som vill lägga tid, diplomatisk kraft och resurser på fredsfrämjande arbete i fattiga och kris- och konfliktdrabbade områden. FN efterlyser mer hjälp från den rika världen. Demokratiförkämpar i diktaturer och halvdemokratiska länder hoppas på mer stöd från etablerade demokratier. Fredsrörelser i konfliktområden vill ha hjälp av neutrala tredje parter med att förhandla fram och övervaka fredsavtal.

På papperet har EU också stora möjligheter att bidra substantiellt. Den inre marknaden är en av världens största ekonomier och EU är en högintressant handelspartner för omvärlden. EU och dess medlemsstater är även världens största biståndsgivare.

Dessutom består unionen av 27 av världens mest demokratiska stater och kan stoltsera med världens enda folkvalda överstatliga parlament. Sådant ger legitimitet och trovärdighet när EU försöker främja demokrati och mänskliga rättigheter utanför unionens gränser. Det skapar utrymme för både morötter och piskor som kan uppmuntra förhandlingslösningar och demokratiska reformer.

De senaste åren har EU-länderna dessutom börjat leda och genomföra civila och

- ▶ militära fredsfrämjande operationer i unionens namn. I januari 2003 sände EU för första gången ut uniformerad personal som tog över efter FN:s polission i Bosnien-Hercegovina, och sedan dess har över tjugo sådana operationer inletts på tre kontinenter.

Denna utveckling har skett i nära samarbete med FN. Unionen har genomfört operationer på direkt förfrågan, till exempel när en EU-styrka hösten 2006 förstärkte FN:s egen styrka i Demokratiska republiken Kongo för att säkerställa landets första demokratiska val på fyrtio år. I Kosovo har EU tagit över uppgifter från FN.

Vidare har unionen fungerat som neutral part när FN inte accepterats av parterna i en konflikt. I Aceh-provinsen i Indonesien 2004 och vid gränspassagen i Rafah mellan Gaza-remsan och Egypten 2005 var EU den enda tredje part som godkändes som övervakare av de stridande parterna.

Men dessa nya EU-initiativ är trots allt bara babysteg i förhållande till vad en union mellan 27 av världens rikaste stater skulle kunna åstadkomma. Svaret på varför unionen i många globala sammanhang ändå framstår som ganska lam och splittrad, finns till stor del i arbetsmetoderna som medlemsstaterna själva har valt. Grundpro-



Operation Artemis 2003 i de östra delarna av Demokratiska republiken Kongo var den första oberoende militära mission utanför Europa som EU ansvarat för.

blemet är att det utrikespolitiska samarbetet har en annan ansvarsfördelning och andra beslutsformer än de områden som ingick i integrationsprocessen i EU:s barndom.

Den ena delen av problemet är det enhälliga beslutsfattandet inom EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Låt oss jämföra med FN:s säkerhetsråd som ju ofta uppfattas som synnerligen trögt. Där krävs det till exempel att nio av FN:s tvåhundra medlemmar är överens för att fatta beslut om en fredsfrämjande operation, och fem av dessa röster måste komma från permanenta medlemmar i säkerhetsrådet. I EU är proceduren betydligt mer krävande: inom utrikes- och

säkerhetspolitiken måste alla vara överens för att EU ska agera.

Varje dag måste således 27 nationella intressen jämkas samman, i varje liten detalj, för varje ny fråga som uppkommer. Detta är ingen liten uppgift med tanke på att många intressen formats under århundraden av nationell utrikespolitik och särskilda nationella preferenser och traditioner. Resultatet är därmed ganska givet: i bästa fall tar det tid och utmynnar i kompromisslösningar; i värsta fall blir det inte några beslut.

En annan del av problemet är att kommissionen och ministerrådet parallellt hanterar "utrikespolitik" i unionens namn. Kommissionen har ansvar för unionens bistånds- och utvecklingsarbete i andra delar av världen, medan rådet ansvarar för utrikespolitiken och säkerhetspolitiken.

Här finns en gråzon som växer i takt med att en allt större del av EU:s utrikespolitik handlar om stöd för demokrati och rättsstatsuppbyggnad, reformer av polis- och försvarsmakter, stöd för gränsbevakning och annat som ska främja framväxten av stabila stater. Som ett brev på posten följer dels risken att den ena handen inte vet vad den andra gör, dels att det blir institutionella revirstrider och en växande maktkamp om utrikespolitiken.

Resultatet blir att den samlade politiken inte alltid är den mest effektiva eller önskvärda. Dessutom har denna tudelning av systemet fått stora följder för hur dessa överlappande områden finansieras. Medan ungefär 5 procent av EU:s budget kan användas av kommissionen för EU:s globala roll, har endast 1,5 promille av budgeten vikts för utrikes- och säkerhetspolitiken.

TILL HELHETSBIKEN HÖR även effekterna från helt andra områden, inte minst den gemensamma jordbrukspolitiken. Den kostar EU-medborgarna enorma summor pengar och den slår mycket hårt mot många fattiga länder. Vi betalar först med våra skattemedel till en EU-budget som därefter används till att hålla upp priset på jordbruksprodukter som konsumenterna ska köpa. Man kan nog säga



FOTO: MARIA STRÖMVIK.



Det är alltså kompromissvilja och aktivism som behövs om EU ska kunna påverka världspolitiken i framtiden.

- ▶ att delar av EU-systemet genomför en politik som direkt motverkar unionens egna försök att stödja fred, utveckling och förbättrade levnadsvillkor i andra delar av världen.

Samtidigt ska man inte underskatta EU-systemets speciella möjligheter. Utrikespolitik kräver – till skillnad från jordbrukspolitik – snabba och ofta helt nya beslut dagligen. Särskilt för mindre EU-medlemmar kan det vara svårt att med så kort varsel reagera och formulera önskvärda reaktioner från EU. Det innebär också att regeringar som har tydliga visioner om vad EU bör göra har stora möjligheter att påverka den dagliga politiken. EU-medlemmar som kontinuerligt förmår utnyttja detta faktum och som är skickliga på att se kompromissmöjligheter lyckas därmed förstärka sin röst i världspolitiken långt utöver vad som annars vore möjligt.

Ett av många sådana exempel stod utrikesminister Anna Lindh för våren 2003. Hon lyckades personligen övertyga alla sina utrikesministerkollegor om att EU-länderna behövde en gemensam strategi för internationell nedrustning och icke-spridning av kärnvapen. Bara några veckor senare presenterade EU just en sådan strategi, men nyheten drunknade tyvärr i det mediala fokuset på EU-ländernas splittring i Irakfrågan.

Det är alltså kompromissvilja och aktivism som behövs om EU ska kunna påverka världspolitiken i framtiden. Trots att två tredjedelar av EU:s medborgare vill se en starkare och mer gemensam EU-röst i dessa frågor, är det få regeringar som tror

sig kunna vinna val på hemmaplan genom att göra detta till valfrågor. Det är inte heller många stats- och regeringschefer som efter ett toppmöte erkänner offentligt att de fick kompromissa och ge efter. De vill presentera tydliga nationella "framgångar". Få journalister och andra opinionsbildare ställer sig utanför Justus Lipsius, ministerrådets byggnad i Bryssel, och frågar varför ministrarna inte kompromissade mer inom utrikespolitiken.

Kanske är detta ett tydligt bevis på hur fattiga de nationella debatterna är. Kanske är det först när sådana frågor börjar ställas som vi kan förvänta oss att EU ska lämna lättviktsklassen i de stora sammanhangen. En sak är dock klar: utan en ökad kompromissvilja från våra nationella politiker så avsäger sig de europeiska länderna självmant sitt framtida inflytande i den globala säkerhetspolitiska debatten.

Maria Strömvik är forskare vid statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

LITTERATURTIPS

Cooper, Robert, *The Breaking of Nations*. New York: Atlantic Monthly Press, 2004.

Leonard, Mark, *Why Europe Will Run the 21st Century*. London: Fourth Estate, 2005.

Strömvik, Maria, Strävan mot en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Ingår i: *Europaperspektiv 2009. Årsbok för Europaforskning inom ekonomi, juridik och statskunskap*. Stockholm: Santérus, 2009.

Europa: geografi, historia och identitet

Europas gränser finns mer i våra huvuden än i geografien, och våra åsikter är klart tidsbundna. Antikens greker brydde sig inte särskilt mycket om Europa. I dag pågår en debatt om Turkiet ska få bli medlem i Europeiska unionen. Somliga menar att vi är en samling gränsbevakare, medan andra gärna ser oss som öppna världsmedborgare. ➤



Ett symboliskt möte mellan öst och väst? Det är åtminstone en vanlig tolkning av motivet "Europa och tjuren" där guden Zeus förklätt sig till tjur och rövade bort den feniciska prinsessan Europa. Målning av den flamländske 1500-talskonstnären Maarten de Vos.

I den klassiska myten erövrar Zeus, förvandlad till en tjur, den sköna jungfru Europa, dotter till kung Agenor av Tyros. Han för henne till Kreta där hon föder sonen Minos. Att Europa är kvinna även på renässansens figurglada kartor är kanske inte så märkligt. Det brukar personifikationer vara: Sanningen, Filosofin, Svea, Marianne. "Hon" är också en landyta, en geografi, en anda, en livsstil, en historisk gemenskap, alltså ett mångbottnat begrepp. Europa höjs till det ickefysiskt andliga men även till det jordiskt moderliga.

Europas vagga stod i Grekland, men Alexander den stores välde på 300-talet f.Kr. sträckte sig ända bort till floden Indus. Romarnas *limes* skar genom Europas stora skogar och begränsades av Hadrianus mur genom norra England. Den katolska kyrkan vidgade genom sin mission kretsen till att också inlemma Norden. Den stora schismen 1054 mellan kyrkorna i öst och väst betydde att den östra grekisk-ortodoxa delen gled undan.

EUROPA SOM OMRÅDE har hållits samman av det romerska rättssystemet, av ekonomiska förbindelser och av latinet som i dessa dagar håller på att förloras. Dessutom bands Europa ihop av religionen, den heliga romerska kyrkan. Med sekulariseringen försvagas även det sambandet. Europa har också förenats av de nationella språken, av det indoeuropeiska idiomet, ett band som nu töjs sönder genom engelskans allt mer dominerande position, som gör att språket inte längre är speciellt.

I väster finns en naturlig geografisk gräns med Atlanten. Kontinenterna är vad som "innehåller" land. Av det följer inte att England, Irland eller Island inte skulle tillhöra Europa, de är stora landstycken. Det gör också Azorerna, Färöarna och Malta. Europa finns även på andra sidan av Atlanten i kraft av sin civilisation, sitt språk, sin kultur: Little Italy i New York, svenskbygden i Minnesota, den europeiska kulturen i Buenos Aires.

Gränsen österut brukar dras vid Uralbergen, egentligen alltför låga och lättpas-

serade för att duga. Det är också en relativt sen gränsmarkering, utpekad av den svenske kartografen Philipp Johann Strahlenberg 1730 och senare stadfäst av Katarina den stora. Gränsen österut "vandrar" och förflyttas bland annat beroende på hur vi ser på Ryssland – och hur Ryssland ser på Sibirien. Det finns en triumf i att omfatta ett stort landområde, men också en fara. Från bägge håll finns politiska viljor som ritar gränslinjerna olika.

Var Karl XII:s krig mot ryssen ett europeiseringsprojekt? Visste karolinerna att de gick in i en främmande världsdel? Låg Tobolsk i Asien eller blev det Europa genom deras närvaro och den kyrka och skola som man inrättade? Kanske formulerade de sin exil på ett annat sätt, som att de var i hednaland.

AV OKLARA GRÄNSER följer också ett oklart centrum. Europas "huvudstad" har länge legat i Paris, London eller Bryssel. Centraleuropa med Wien eller Berlin som huvudstad är en gammal tanke. Men längre österut än så har huvudstaden inte legat, inte i Sankt Petersburg eller Moskva. Europa som kosmopolitisk idé med olika folkslag sammanboende har däremot kanske främst förverkligats i gränständer som Minsk i Vitryssland eller Ruse i Bulgarien (författaren Elias Canettis födelsestad). Eller det gamla Viborg i vårt Norden.

Regeln gäller att om Asien expanderar så minskar Europa, och vice versa. Kontinenterna betingas av sin omgivning. Europa spänner sina muskler mot Asien, rynkar på näsan åt Afrika, ler inbjudande mot Amerika. Men regeln gäller förstås bara om man på bägge sidor sitter med samma mentala karta. Geografi är frusen historia som kan töa upp och flyta iväg.

Och vad är begreppet kontinent egentligen värt? Skiljelinjen mellan rivalerna Europa och Asien är inget som en ekorre bryr sig om. Växter och djur struntar i gränsposteringar. Mårdhunden från Sibirien har invandrat till den finska faunans gräns och är nu i färd med att inta norra Sverige. Naturen har sin geografi och människan sin.

Kontinenternas namn är laddade: Europa, Asien, Amerika, Afrika. Etnocentrismen syns när parisarna säger att Sibirien börjar i Bryssel (och danskarna hävdar att Sibirien börjar i Malmö, medan malmöiterna pekar mot Eslöv). Men vi kan lägga märke till att det är européerna som döpt dessa maxiklossar i geografin och historien, som man efter förmåga försöker flytta.

Begreppen grovsorterar, och eftersom egenskaper knyts till dem så är deras påverkan stor. Kontinenterna gnids mot varandra, krig uppstår som jordbävningar och vulkanutbrott. Innehållet definieras av sin

omgivning. I gränslandet skärps definitionerna. Ottomanska riket skapade under århundraden Europas självbild. Det grekiska arvet utgör Europa, trots att det historiskt förmedlats via islam.

DET ÄR FÖRST MED RENÄSSANSEN som begreppet Europa vinner spridning. Begrepp av det här slaget är lokala i den meningen att det är européerna som hittat på dem. De har utmanats av andra och också besekrat andra – eller glömts. Skandinavien var viktigt vid mitten av 1800-talet, "Norden" var väsentligt i skolan. Många andra regioner får maka på



FOTO: LIONEL CIRONNEAU/AP-SCANPIX



Det var ett stort europeiskt ögonblick när Berlinmuren revs i november 1989. Här vid Brandenburger Tor i stadens centrum.

➤ sig. Och kontinenterna rör sig på olika sätt. Europa ”strävar” och det europeiska Amerika är framstegskontinenten.

Genom tiderna har Europa varit diffust och brokigt. Men också avgränsat som ett territorium, uttänkt som idé, planerat som ett projekt. Frågan är om det europeiska projektet är ett fredsprojekt. Eller är det grundat på uteslutandet av ”den Andre”, på rasism och kolonialism? Skall dagens Europa förstås som resultatet av en civilisationsprocess eller av en lång rad skändligheter?

Den pågående europeiska integrationen påverkar uppfattningen av historien. EU behöver en stamtavla. Forna enhetssträvanden blir i efterhand delar av en ny historieskrivning. Europas länder och folk antas ha haft något gemensamt – kristendomen, latinet, rätten, vetenskapen och så vidare – som gör dem europeiska.

Europa fick nog inga hjärtan att klappa under antiken. Greker och romare var i första hand medelhavsfolk. I det medeltida Bysans blev de som kom västerifrån kallade ”franker”. Det var först med försvarskampen mot turkarna under renässansen som benämningarna ”Europa” och ”européer” kom till användning som identitetsmarkörer. Men av större vikt i den situationen var förstås den kristna identifikationen.

Bruket av begreppet Europa lär ha motverkats av den religiösa splittring som följde efter reformationen. Efter westfaliska freden 1648 blev nationalstatssystemet det normala, och alltsedan dess har alla storstilade politiska Europaprojekt betraktats med skepsis. Man kan dra en linje från 1600-tallets tillbakavisande av olika furstars anspråk på att föra vidare traditionen från det romerska riket fram till våra dagars ”euroskepsis”.

Upplysta européer betraktade den rådande balansen mellan ett flertal medelstora makter som hemligheten bakom Europas allmänna uppsving och kraftfulla expansion. Från och med upplysningen har föreställningen om världsdelen ojämförliga dynamik och framåtanda spelat en viktig roll för den europeiska självbilden.


Histeskrivningen har under lång tid påverkats av det nationalstatliga idealet, och framställt Europaprojektörer som Napoleon och Hitler som anomalier. Men måhända har deras betydelse för Europatanken underskattats – på deras nederlag har följt idéer om Europa som en politisk gemenskap på frivillighetens grund. Sålunda ledde Napoleons fall till bildandet av den heliga alliansen och till skisser till en europeisk sammanslutning. Efter Hitlertysklands nedkämpande tillkom Kol- och stålunionen.

ALLT SEDAN NAPOLEONS härjningar har man vänt sig till historien för att frammana en europeisk identitet. Efter smak har man blickat tillbaka på kejsarnas Rom, på den ”organiska medeltiden” eller den ”kosmopolitiska upplysningen”. Tiden efter Napoleonkrigen bevittnade en återkomst för den medeltida kristna ordningen som ideal för Europa.

Men uttrycket ”historien” kom vid samma tid att förknippas med en helt annan innebörd, som stod närmre upplysningen. Det handlade här om att blicka in i framtiden och extrapolera den kommande utvecklingen. Historien antogs vara en lagbunden, progressiv process, att betrakta en företeelse som ”historisk” var att bedöma den ur framstegets synvinkel. Att denna specifika laddning fortfarande finns hos ordet framgick av Obamas ”historiska” seger i det amerikanska presidentvalet.

Den nya historieuppfattningen uppstod i samband med kapitalismens framväxt. Enligt nationalekonomins fader Adam Smith utmärktes det moderna kommersiella samhället av sin rörlighet. Med specialiseringen och den abstrakta egendomens allt större betydelse utvecklades människans förmågor. Ekonomin tvingade till planering och framåtblickande på ett sätt som inte hade varit nödvändigt tidigare när fast egendom dominerade och arbetsdelningen inte var lika utvecklad.

De icke-europeiska kulturerna saknade däremot enligt teoretiker som Hegel, Marx, Ranke och Mill den nödvändiga dynamiken och rörligheten som ledde till framåtskri-



Genom tiderna har Europa varit diffust och brokigt. Men också avgränsat som ett territorium, uttänkt som idé, planerat som ett projekt.

dande och därmed också en ”historia” i progressiv bemärkelse. I Hegels föreläsningar om världshistorien fick det moderna historiebegreppet sin klaraste formulering. Det förknippades här med den europeiska civilisationens ideal om frihet och framsteg.

I jämförelse med Europa var Afrika helt historielöst, ansåg Hegel. Asien präglades av stillestånd och paradoxen ohistorisk historia. Europa stod ut genom sin utveckling och sitt framåtskridande. I liknande ordalag deklarerade Marx att det indiska samhället inte hade någon historia innan britterna kom dit och skapade förutsättningarna för revolution. Kina, som fortfarande inte behärskades av europeiska makter, beskrev han som vegeterande.

Under 1800-talet blev det vanligt att förklara Europas framsteg genom att hänvisa till ”raserna”. Inom vetenskapen talades det om ”aktiva” och ”passiva” raser. Till den förstnämnda kategorin räknades indoeuropeiska folk som perser, greker och germaner. De passiva folken, kineser, indier, svarta afrikaner och egyptier, kännetecknades av att de inte strävade efter bättre levnadsvillkor. Enbart indoeuropeerna eller ”den kaukasiska rasen” hade gjort framsteg.

Varför var det bara Europa som hade gjort politiska, kulturella och ekonomiska framsteg av historisk betydelse? Detta problem fortsatte på 1900-talet att sysselsätta vetenskapen. Den kanske mest inflytelse-

rika teorin lanserades av Max Weber. Han fann orsaken till den europeiska ”särvägen” i reformationens värdesystem som hade visat sig gynnsamt för den ekonomiska utvecklingen. Samtidigt försökte Weber visa hur icke-kristna religioners värdesystem utgjorde ett hinder för framsteg utanför Europa och Nordamerika.

Webers tes har inte fått stå oemotsagd, men den har haft en tendens att ständigt återkomma i nya former. Särskilt när de europeiska värdena har varit på tal. Vad Europa står för är i dag både tydligare, i och med EU:s olika fördrag, och mer oklart, eftersom europeerna tvekar om dessa världens allmängiltighet.

Gunnar Broberg är professor i idé- och lärdoms historia vid institutionen för kulturvetenskaper, Lunds universitet.

Jonas Hansson är docent i samma ämne, lektor vid Högskolan i Halmstad och Lunds universitet.

LITTERATURTIPS

Delanty, Gerard, *Europa. Idé, identitet, verklighet*. Göteborg: Daidalos, 1997.

Europas gränser. Essäer om europeisk identitet. Nora: Nya Doxa, 2008.

Pagden, Anthony, red., *The idea of Europe. From antiquity to the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Weber, Max, *Den protestantiska etiken och kapitalismens anda* [1904/1905]. Lund: Argos, 1979.

Läsning om Europa

Några tips på intressanta böcker om Europa?

Vi ställde frågan till våra egna medarbetare på Institutet för Framtidsstudier. Här följer en handfull svar, bokanmälningar om kriminalpolitik, kulturdebatt för hundra år sedan, politiska recept för EU, trafficking och teknologiska framtidsdrömmar.

BROTT OCH STRAFF

Michael Tonry, red.:

Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective.

Chicago: University of Chicago Press, 2007. (673 s.)

Antalet fångar varierar kraftigt i Europa. År 2008 var det Ryssland som hade den föga hedervärda förstaplatsen – med 629 fångar per 100 000 invånare. För Polen och de baltiska staterna låg snittet på 220–290 fångar.

De nordiska länderna har bland de allra lägsta fångtalen, omkring 70. Högst på världslistan finns USA som har 750 fångar per 100 000 invånare. Det innebär att mer än två miljoner amerikaner sitter i fängelse.

Hur ska dessa skillnader förstås? Antologin *Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective* tar sig an frågan. Här finns närstudier av enskilda länder men också jämförelser mellan länder.

De senaste trettio åren har det skett en ökad politisk fokusering på brott och en skärpning av kriminalpolitiken i många västländer. Men bilden är inte entydig. Det finns länder där det genomsnittliga antalet fångar ökat stadigt, men det finns även sådana där antalet fångar varit relativt konstant eller minskat. Finland är ett exempel på det senare.

Författarna tar upp historiska, kulturella och strukturella förklaringar till varför reaktioner på brott och brottslingar varierar över tid och skiljer sig åt mellan länder.



Det går inte att uttyda något enkelt samband mellan brottsstatistiken och antalet fångar. Höga fångtal i ett land har däremot samband med inkomstojämlikhet, svaga sociala välfärdssystem och låg tilltro till myndigheter. I slutändan handlar antalet fångar i ett land om politiska beslut, och ytterst om vilket samhälle vi vill ha.

Detta är knappast en bok för sträckläsning (673 sidor) men den rymmer många intressanta bidrag. Det gäller inte minst från svenskt perspektiv eftersom det nu pågår en utbyggnad av antalet fängelseplatser.

Anders Nilsson

EU OCH TRAFFICKING

Claudia Aradau:

Rethinking Trafficking in Women. Politics out of Security.

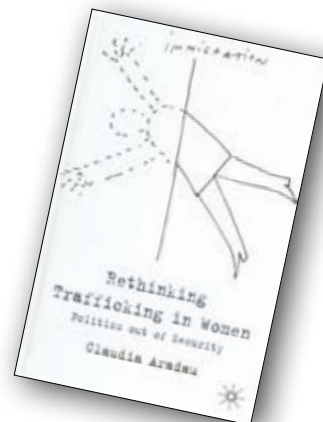
Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008. (240 s.)

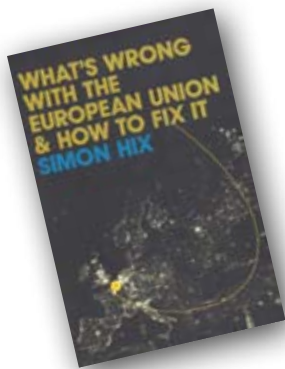
Den engelska forskaren Claudia Aradau har skrivit en kontroversiell uppgörelse med bilden av trafficking-offret som en lättlurad flicka – en bild som många känner igen från Lukas Moodysons film *Lilja 4-ever*. Aradau menar att EU:s lagstiftning bedömer de drabbade kvinnornas berättelser utifrån hur medvetna deras handlingar har varit, i stället för att utgå från kränkningarna som de varit utsatta för.

Visste kvinnorna att det var arbete inom sexindustrin som väntade? Om svaret är entydigt nej, anses de skyddsvärda och benämns som offer för trafficking. I annat fall ställs oftast krav på kriminalisering och omedelbar deportering. Några gråzoner däremellan kan inte hanteras inom EU:s säkerhetspolitiska ramverk.

Läsaren får chans att kritiskt fundera över EU:s förhållningssätt till migranter, sexarbetare och till kvinnors rättigheter. Kan det vara så att EU:s säkerhetspolitiska ramverk snarare föder trafficking än bekämpar fenomenet? Det är i alla fall vad Aradau hävdar.

Livia Johannesson





POLITISERA EU PÅ ALLVAR!

Simon Hix:

What's wrong with the European Union and How to fix it.

Cambridge: Polity, 2008. (220 s.)

För läsare som efterlyser en diagnos av EU:s demokratiska tillstånd och unionens valmöjligheter inför framtiden är *What's wrong with the European Union and How to Fix it* en utmärkt och lättläst bok. Författaren Simon Hix är professor i europarätt och komparativ politik vid London School of Economics.

Sjukdomen som EU lider av diagnostiseras av Hix som brist på folklig legitimitet. Endast hälften av medborgarna anser att deras land tjänar på att vara medlem i unionen, visar Eurobarometers mätningar.

Hix avvisar dock både euroskeptikerna, som menar att EU bör återföra makt till medlemsstaterna, och eurofederalisterna som ser fördelar med ökad överstatlighet. Hans medicin är att överföra den ofta livliga politiska kampen mellan höger och vänster på nationell nivå till den europeiska arenan. Väljarna bör ges tydliga ståndpunkter från respektive sida.

Hix skisserar bilden av ett EU som genomgått ett successivt politiskt skifte. I takt med att fokus flyttats från gemensamt marknadsbyggande präglad av konsensus till en mer preciserad politik som brottas med hur liberal eller reglerad den inre marknaden bör vara, har politiska konflikter accentuerats även på det europeiska planet.

EU är moget att politiseras på allvar, argumenterar Hix. Receptet går ut på att göra EU öppnare och att göra tillsättandet av EU-kommissionens ordförande till en öppen tävling. Dessutom måste Europaparlamentet få mer makt, och Europaparlamentets partigrupper bör utvecklas till transnationella partier med tydliga europeiska agendor.

Jakob Larsson

VISIONER AV INFORMATIONSSAMHÄLLET

Paul T. Kidd, red.:

European Visions for the Knowledge Age. A Quest for New Horizons in the Information Society.

Macclesfield: Cheshire Henbury, 2007. (250 s.)



Boken *European Visions for the Knowledge Age* presenterar visioner av ett framtida informationssamhälle i Europa från ett teknologiskt perspektiv.

Kapitlen är grupperade

i teman och det är en mängd scenarier som målas upp.

Nya produktions- och konsumtionsmönster baserade på icke-fossila bränslen, återvinning, nanoteknologi samt virtuell lagerhållning och distribution bereder vägen för det hållbara samhället.

I brottsutredarnas drömscenario har informationsteknologin integrerats i vardagliga objekt och i omgivningen i så hög grad att de inte längre är synliga. Det kallas ambient intelligens. Polisen kan runt en brottsplats skapa en informationssfär, en digital "bubbla", som lagrar aktuell information om alla individer på brottsplatsen – men även kommunal övervaknings- och sensorinformation från omgivningen.

Inom området hälsa och sjukvård blir informationsteknologin alltmer avgörande. Innovationer som biomedicinska kläder, distansvård, intelligenta mediciner och sensorer övervakar och förbättrar våra liv.

Demokratins framtid i Europa är bokens sista tema. De positiva scenarierna innehåller nyckelord som ekologisk humanism, informationsdelning, hållbar utveckling och kvalitativ tillväxt. De negativa scenarierna karaktäriseras av kunskapsstöld, mjuk fascism, manipulation och kvantitativ tillväxt enligt industriell logik.

Sammanfattningsvis får läsaren en bra överblick av hur tekniska framtidsstudier ofta ser ut och diskuteras inom europeiska policyagendor.

Samuel Bohman



ÄKTENSKAP OCH IDÉDEBATT ÖVER GRÄNSERNA

Ebba Witt-Brattström:

Dekadensens kön.

Ola Hansson och Laura Marholm. Stockholm: Norstedts, 2007. (426 s.)

Äktenskap och idédebatt över gränserna är två teman i litteraturvetaren Ebba Witt-Brattströms biografi *Dekadensens kön*. Här presenterar hon den svenske poeten Ola Hansson och den baltyska dramatikern och litteraturkritikern Laura Marholm och deras intellektuellt sammanflätade äktenskap under sent 1800-tal och tidigt 1900-tal.

Historien om paret Hansson–Marholm är spännande läsning. Samtidigt ges en god inblick i tidens litteratur- och kulturhistoria, med trådar som löper fram till vår tid. Runt sekelskiftet hade författarparet stort inflytande över europeisk kulturdebatt och idéutveckling. Genom sina språkkunskaper och sin starka arbetsgemenskap lyckades de etablera sig som skribenter i såväl Skandinavien och Baltikum som Nord- och Centraleuropa.

Tidens idéströmningar berörde också politisk och könspolitisk ideologi. I sina texter behandlade Hansson och Marholm frågor om kön och sexualitet. De tånjde på könsrollerna, utan att ifrågasätta könskillnaderna.

Flera av samtidens stora skribenter och tänkare inspirerades av författarparet, enligt Ebba Witt-Brattström. Hon nämner särskilt Sigmund Freud och Ellen Key.

Ebba Witt-Brattströms läsvärda bok visar på ett fascinerande sätt hur Europa även för hundra år sedan knöts ihop av gemensamma litterära och kulturella samtal. Europeisk samverkan och gränsöverskridande är med andra ord inte någon nyhet för vår tid.

Helena Bergman

EU behöver en mer ambitiös socialpolitik

Den europeiska sociala modellen är både en vision om gemensamma socialpolitiska mål och en beskrivning av hur socialpolitiken är organiserad. EU har fått en tydligare social agenda, men samtidigt har de socialpolitiska skillnaderna i Europa ökat. Betyder det att modellen är en myt? Varför drar medlemsländerna åt olika håll och vad krävs för att skapa en fungerande europeisk socialpolitik?

Socialpolitik är offentliga åtgärder som bland annat ska trygga de äldres situation och ge ekonomiskt skydd vid sjukdom och arbetslöshet. Socialpolitiken bestäms fortfarande nationellt, och EU fungerar främst som ett rådgivande och vägledande organ med få regleringar och direktiv. Den ordningen återspeglar mångfalden i Europa och de intressekonflikter som en europeisk socialpolitik ställs inför.

Frankrike tillhör det fåtal länder som har ställt sig positiva till en gemensam socialpolitik. Man menar att det skulle skapa en mer rättvis konkurrens på EU:s interna marknad. Flera kontinentaleuropeiska länder med Tyskland i spetsen är av motsatt uppfattning. Gemensamma finansieringsregler för socialpolitiken anses här störa balansen mellan de krafter som upprätthåller konkurrensen inom EU.

Ett annat exempel är Storbritannien som motarbetar förslag på sociala förbättringar som antas försämra konkurrenskraften globalt, medan Sverige menar att en anpassning

till Europa skulle innebära en försämring av de sociala skyddsnäten. I Syd- och Östeuropa oroar man sig för de stigande kostnader ett sådant närmande mellan medlemsländerna skulle medföra. Kostnader man inte anser sig ha råd med.

DESSA FÖRUTSÄTTNINGAR gör det svårt att finna gemensamma socialpolitiska karaktärsdrag som avgränsar Europa från övriga världsländer. Vi kan ta socialbidragen som exempel, ett område där EU har argumenterat för en mer standardiserad politik. I Danmark är bidragen drygt sju gånger högre än i Estland och nästan dubbelt så generösa som i Frankrike. Skillnaderna har dessutom ökat, och samma utveckling kännetecknar socialförsäkringarna.

Flera utomeuropeiska länder kilar in sig mellan EU-länderna i rangordningen över bidragsstorlekar. Därutöver saknar både Italien och Grekland nationell lagstiftning eller nationella ramverk för utformning av socialbidrag, medan de flesta industrialise-



Ett gränslöst nattligt Europa. Bilden är sammansatt av flera hundra foton tagna av vädersatelliter.

rade länder utanför Europa har sådan lagstiftning. Det tycks alltså inte finnas något specifikt europeiskt med socialbidragens utformning.

Om vi breddar perspektivet och tar med den senaste utvecklingen på det arbetsmarknadspolitiska området, finns det inte heller här några starka belägg för en europeisk social modell. Arbetsmarknadspolitiken ses ofta som en bärande beståndsdel av EU:s sociala agenda. Man menar att EU:s kombinerade fokus på arbete och välfärd avviker från det marknadstvång som präglar arbetslinjen inom exempelvis amerikansk politik.

Men det senaste decenniet har en våg av aktiveringsåtgärder svept över Europa i syfte att få ut framför allt socialbidragstagare på arbetsmarknaden. Utbudsinriktade insatser och satsningar på humankapital tycks dock vara av underordnad betydelse. I stället satsar man på mindre kostsamma och preventiva åtgärder där klienten måste göra en motprestation för att få bidrag. Det kan innebära arbete eller praktik på sämre villkor än för anställda.

Marknadstvånget förstärks av att nivåerna i socialbidragen och socialförsäkringarna har sjunkit på många håll. Det är nog rimligt att tolka detta som att Europa snart



- har närmat sig USA, där bidragstagande bekämpas med en kombination av otillräckliga bidrag och sanktioner för dem som anses kunna arbeta.

Anna Diamantopoulou, EU-kommissionär med ansvar för arbete och sociala frågor mellan 1999 och 2004, menar att den europeiska sociala modellen innebär ett gemensamt försök att etablera resonabla miniminivåer för socialpolitiken.

Vad är då en resonabel nivå? Det finns en definierad gräns mot fattigdom som ofta används inom EU och som medlemsländerna har kommit överens om: ett hushåll bör ha en disponibel inkomst som motsvarar sextio procent av landets medianinkomst. I praktiken når inte socialbidragen upp till detta gränsvärde i något enda medlemsland.

Under en kraftig lågkonjunktur kan det vara befogat att flytta de fördelningspolitiska frågorna högre upp på den socialpolitiska dagordningen.

ÄR EU VERKLIGEN PÅ VÄG att skapa en gemensam socialpolitik som kan motverka fattigdom och socialt utanförskap när modellen är så snävt inriktad på miniminivåer? Och vad finns det för alternativ?

Om EU ska nå framgång med att bekämpa utanförskap och fattigdom krävs ett bredare angreppssätt än hittills. Fokus bör ligga på en kombination av samhällsåtgärder mer än på de enskilda delarna var för sig. I dagsläget fokuserar EU tyvärr på insatser som mycket sällan motverkar problemet med låga inkomster.

EU:s snäva inriktning mot miniminivåer missar det institutionella samspel som finns

mellan olika socialpolitiska program – och som även påverkar socialbidragens miniminivåer. Till exempel bestämmer golvet i socialförsäkringarna ofta taket för socialbidragen. Det är mycket svårt att vinna folklig legitimitet för ett system där socialbidragen är mer generösa än socialförsäkringarna. I andra situationer begränsar taket i socialförsäkringarna möjligheten att bevilja socialbidrag av god kvalitet. Anledningen är att det är svårt att motivera skattebetalare att bidra till en omfördelning politik som inte ger dem själva ett fullgott skydd mot inkomstbortfall.

DEN NORDISKA STRATEGIN att kombinera grundtrygghet och inkomstrygghet via socialförsäkringarna kan vara ett framtida vägval för Europa. Dels ökar denna strategi utrymmet att höja socialbidragen till de nivåer som krävs för att mer effektivt motverka fattigdom. Dels omfördelar socialförsäkringarna mer inkomster än vad som åstadkoms via socialbidragens minimibelopp.

Som exempel kan vi jämföra Sverige med Storbritannien. Andelen hushåll som lyfts ur fattigdom är drygt dubbelt så stor i Sverige som i Storbritannien. En av de främsta anledningarna till det svenska systemets effektivitet är just socialförsäkringarna: de står för mer än två tredjedelar av omfördelningen jämfört med mindre än en tredjedel i Storbritannien.

I dag är dock en nordisk modell på EU-nivå endast en utopi. Socialpolitiken är en känslig fråga inom unionen och även blygsamma förslag möts ofta av starka reaktioner bland medlemsländerna. Man vill helt enkelt värna sin socialpolitiska suveränitet.

Detta är ett av skälen bakom EU:s senaste socialpolitiska styrinstrument som baseras på ett ömsesidigt lärande. Ländernas prestationer på området jämförs här med varandra, och tanken är att länder som släpar efter i välfärdsligan ska börja imitera dem som är ”bäst i klassen”.

Det är tveksamt om svag EU-reglering av denna typ klarar av att förändra en nationell politik som historiskt är förankrad i

skilda ideologiska, religiösa och kulturella värderingar. Om man på EU-nivå har dragit samma slutsats, låter jag vara osagt. Faktum är dock att EU:s socialpolitiska agenda sedan år 2000 inte längre förordar harmonisering eller konvergens. I stället talar man om samordning av socialpolitiken, något som signalerar ökad acceptans för skilda strategier. Det låter onekligen som en reträtt bort från en gemensam modell.

Behovet av en omfördelande politik i Europa finns dock kvar. Det kommer dessutom att öka de närmaste åren till följd av den långvariga globala lågkonjunktur som väntas. Frågan om socialpolitikens utformning kompliceras av att åtgärderna samtidigt bör vara långsiktigt ekonomiskt hållbara.

NÄR FRAMTIDENS europeiska sociala modell ska utformas måste man således ta hänsyn

till en rad utmaningar. Socialpolitikens demografiska förutsättningar och den globala ekonomin är två sådana knäckfrågor.

Under en kraftig lågkonjunktur kan det vara befogat att flytta de fördelningspolitiska frågorna högre upp på den socialpolitiska dagordningen, medan mer långsiktiga demografiska och ekonomiska överväganden tillfälligt får stå åt sidan. Dagens ekonomiska stagnation blir ett intressant prov på samordningens genomslagskraft som politiskt styrinstrument för EU. Är den tillräckligt effektiv för att en ny och mer omfördelande europeisk social modell ska ta form? Jag tror inte det.

Hittills har de vägledande besluten inom EU lett fram till blygsamma rekommendationer och en ganska harmlös social agenda. Huruvida politiken upplevs som hotfull av medlemsländerna tycks vara en fråga av stor



När ritningen och verkligheten inte stämmer överens – Buster Keaton bygger hus i kortfilmen *One Week* från 1919.

- vikt, medan politikens effekter på fattigdom och socialt utanförskap tonas ned.

Europa behöver verkligen en ambitiös socialpolitik. Om vi ska etablera en gemensam modell som har större förutsättningar att bekämpa fattigdom, måste vi börja med socialförsäkringarnas utformning. Om vi här följer den nordiska strategin och kombinerar universella grundbelopp och inkomstrelaterade ersättningar, förbättras också förutsättningarna att justera socialbidragens miniminivåer.

En sådan reformering av de europeiska socialförsäkringssystemen kräver antagligen mer bindande EU-dokument. Jacques Delors försökte under sin tid som EU-kommissionens ordförande 1985–1994 föra diskussionen i riktning mot bindande regler. Men de starka intressekonflikterna inom unionen medförde att stora delar av socialpolitiken lämnades utanför EU-lagstiftningen.

Innan en mer ambitiös och framgångsrik europeisk social modell kan ta form, måste EU finna strategier som förmår minska far-

hågorna i många medlemsländer. Klausuler som tillåter länder att bygga ut socialpolitiken mer än vad EU kräver är en möjlighet. Då skulle Sverige och andra högpresterande länder vara mer benägna att göra avkall på sin socialpolitiska suveränitet. Välfärdsstatens gynnsamma effekter på ekonomisk stabilitet och tillväxt är en faktor som kan få EU:s yngre demokratier att se mer positivt på en ambitiös socialpolitik.

Kenneth Nelson är docent i sociologi och forskare vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

LITTERATURTIPS

Cousins, M., *European Welfare States. Comparative Perspectives*. London: Sage, 2005.

Falkner, Gerda, *Complying with Europe. EU harmonisation and soft law in the member states*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Falkner Gerda, Elisabeth Holzleithner och Oliver Treib, *Compliance In The Enlarged European Union. Living Rights or Dead Letters?* Aldershot: Ashgate Publishing Group, 2008.

Hantrais, Linda, *Social Policy in the European Union*. 3.uppl. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

Hur blir det med tryggheten på äldre dar? I Polen och andra länder i det forna Östeuropa oroar man sig för att en gemensam europeisk socialpolitik ska skapa en orimligt tung kostnadsbörda för samhällsekonomin.



FOTO: RAMOND GEHMAN/CORBIS

En kommande äldrevårdskris?

Behovet av god äldreomsorg ökar i hela Europa. Omsorgen har blivit påtagligt bättre på många håll de senaste tio åren, men det finns också länder där staten hittills inte tagit något ansvar alls. EU försöker nu skapa gemensamma riktlinjer på området för medlemsländerna. Det är ingen lätt uppgift man har framför sig.

EU står inför stora demografiska utmaningar. Det finns två viktiga bidragande omständigheter: dels är födelsetalen i Europa fortsatt låga, dels stiger människors förväntade livslängd. Det leder till att Europas befolkning åldras samtidigt som beroendekvoterna ökar. Beroendekvot är ett mått för relationen mellan människor i åldrarna 65 år och äldre och människor i yrkesverksam ålder.

Demografiska prognoser för EU talar sitt tydliga språk: fram till år 2050 väntas antalet individer under 15 år minska med 19 procent medan 15–64-åringarna minskar med 16 procent. Samtidigt ökar gruppen 65 år och äldre med 77 procent och de allra äldsta (över 80 års ålder) med hela 174 procent.

Denna utveckling är ett allvarligt hot mot pensionssystemens bärkraftighet. Den stigande livslängden innebär samtidigt stora påfrestningar för hälsovården och äldreomsorgen. Samhällets utgifter för vård och omsorg står redan i dag för en betydande del av de sociala utgifterna – det är bara pensionsför-

säkringar och efterlevandeförsäkringar som är mer kostsamma.

Förvisso är det svårt att avgöra hur ökande livslängd kommer att påverka äldre människors hälsa. Men att det blir betydligt högre samhällsutgifter framöver för hälsovård och äldreomsorg, är nog ett rimligt antagande.

Finansieringen håller på att bli ett allt större problem för många länder. I stora delar av Europa räcker dagens äldreomsorg helt enkelt inte till, och staten lyckas inte garantera tillfredsställande levnadsvillkor för de äldre. Många saknar dessutom ett nationellt system för sin omsorg.

DETTA HAR FÅTT EU att börja agera. Sedan 2004 behandlas vård och omsorg för de äldre i enlighet med EU:s så kallade öppna samordningsmetod (*Open Method of Coordination*, OMC). Medlemsländerna uppmanas att reformera sina sociala skyddssystem och att utveckla äldreomsorgen enligt tre gemensamt överenskomna mål: tillgänglig vård för alla, kvalitet samt ekonomisk bärkraft. ►

► Äldreomsorgen har faktiskt blivit påtagligt bättre i många EU-stater de senaste tio åren, men medborgarnas tillgång på omsorg är samtidigt mycket ojämnt fördelad. Själva definitionen av begreppet äldreomsorg, vårdens omfattning och kvalitet, samt vilka människor som har rätt till vård – allt detta varierar avsevärt mellan medlemsländerna.

Även sätten att organisera och finansiera äldreomsorgen växlar. Länder har olika rollfördelning mellan familjen, den offentliga sektorn, marknaden och frivilligorganisationer. Det är en mångfald som återspeglar dels olika sociala normer för hur man hanterar risken att människor ska bli beroende av samhället, dels organisatoriska särdrag hos medlemsländernas välfärds-system.

I de nordiska länderna har den offentliga sektorn länge dominerat både vad gäller att ge service och att finansiera verksamheten. Målet är att erbjuda omsorg av god kvalitet för alla. I södra Europa är det fortfarande familjen som är den centrala aktören. Följaktligen varierar de offentliga utgifterna för äldreomsorgen från 0,16 procent av bruttonationalprodukten i Spanien till 2,74 procent i Sverige. Genomsnittet för EU som helhet är knappt 1 procent av BNP.

DE TRE OMC-MÅLEN ställer med andra ord medlemsländerna inför skiftande utmaningar. Men förmodligen är det delmålen finansiering och ekonomisk bärkraft som är regeringarnas största bekymmer.

De offentliga utgifterna för äldreomsorgen kommer att öka med 0,6 procentenheter av BNP mellan 2004 och 2050 inom unionen, enligt en studie som genomfördes 2006 av EU:s ekonomisk-politiska kommitté och EU-kommissionen. Studien utgår från att dagens omsorgssystem i respektive

land kommer att leva vidare i ganska oförändrad form.

Detta europeiska genomsnitt döljer emellertid en skiftande verklighet bland medlemsländerna. Vissa länder får ingen ökning alls medan andra ökar utgifterna för omsorgen med 1,7 procentenheter. Om den nuvarande täckningsgraden och kvalitetsnivån behålls, och om de behåller samma finansieringsformer som i dag, blir det Sverige och de andra nordiska länderna som kommer att få den allra största ökningen.

FRAMTIDEN PRÄGLAS AV många osäkerhetsfaktorer: hur många anhängvårdare som finns tillgängliga; hur länderna väljer att finansiera omsorgen; hur den organiseras; samt vilken vårdkvalitet som erbjuds.

Andelen anhängvårdare väntas minska i hela Europa på grund av förändrade familjemönster och därför att allt fler kvinnor går ut i arbetslivet. Samtidigt är medlemsstaterna eniga om att det behövs nya sätt att stödja anhängvårdarna. Det vanliga i dag är olika slags ersättningar till vårdaren eller vårdtagaren.

Anhängvården är den minst kostsamma äldreomsorgen för samhället. Men den kommer inte att vara tillräcklig för att möta de växande behoven, och den löser inte problemen med vårdens kvalitet och tillgänglighet för alla.

Sverige, Österrike och några andra medlemsstater finansierar sin äldreomsorg via skatter. En del har skapat socialförsäkringssystem som bekostas via sociala avgifter (till exempel Tyskland och Luxemburg), medan andra blandar de nämnda finansieringsformerna (som Frankrike). Dessutom varierar ersättningsystemen en hel del, vilket påverkar såväl systemens kostnader som täckningsgradens storlek. Vissa länder erbjuder omfattande universella lösningar, medan exempelvis

Storbritannien förlitar sig på system baserade på behovsprövning som ett sätt att hålla kostnaderna nere.

Tendensen är att samtliga länder i allt högre grad riktar tjänsterna till samhällets mest behövande. Dessutom får de gamla och deras anhöriga sannolikt bära en större andel av kostnaderna i framtiden. Egenavgifterna blir viktigare.

Därför uppmuntrar EU sina medlemmar att hitta lämpliga kombinationer av offentlig och privat finansiering. Målet är att garantera starka offentliga finanser samtidigt som EU:s medborgare, oavsett land, har tillgång till äldreomsorg av god kvalitet. Det är en svår balansgång. EU är särskilt angeläget att uppmuntra privata försäkringar inom äldreomsorgen, och många länder har också börjat söka sig i den riktningen.

Även omsorgens institutionella organisering blir en stötesten för samhällsekonomin. I länder som ännu inte skapat en särskild infrastruktur för äldreomsorgen används ofta sjukhusens akutvårdplatser för långvårdspatienter. Det är ett mycket ineffektivt och kostsamt sätt att utnyttja resurserna.

Precis som 1992 års Ädelreform i Sverige visat, finns det betydande besparingar att hämta genom att inrätta särskilda organ för äldreomsorg utanför sjukhusen. Utbyggd hemvård i stället för institutionsvård är dessutom en väg att hålla kostnaderna nere.

OM EU-LÄNDERNA lyckas bättre framöver med att samordna de medicinska och sociala tjänsterna inom äldreomsorgen, kan vi också förvänta oss att tillgången på vård och vårdens kvalitet blir bättre. Dagens äldreomsorg drivs för det mesta på regional nivå, och därför har EU uppmuntrat medlemsstaterna att upprätta nationella riktlinjer. Tillgången och finansieringen ska vara likvärdig över hela landet.



Sverige och vissa andra länder har redan genomfört sådana reformer, men på de flesta håll är människors möjligheter att få vård fortfarande mycket ojämnt fördelad. Även om utmaningarna varierar kraftigt, kommer samtliga EU-länder få svårigheter att uppnå alla uppställda mål. Sverige ligger långt fram med delmålen tillgänglighet och kvalitet, medan omsorgssystemets ekonomiska bärkraft är en mer osäker faktor.

Om Sverige ska lyckas skapa en långsiktig finansiering och samtidigt slå vakt om tillgången på vård och god vårdkvalitet, finns det två huvudvägar att gå. Antingen låter man vårdtagarna betala mer ur egen ficka, via något slags privata försäkringar, eller så höjer man

skatterna. Båda vägarna är politiskt känsliga.

På sikt blir äldreomsorgen sannolikt en allt viktigare politisk fråga i hela EU – i takt med att babyboomgenerationerna som föddes mellan 1945 och slutet av 1960-talet börjar efterfråga mer sjukvård och långtidsvård. Troligen har de stora förväntningar på vilken service de har rätt till. De kommer alltså att ställa högre krav på statsmakterna – även i medlemsländer där staten av tradition inte tagit något ansvar för äldreomsorgen.

Nathalie Morel är fil. dr i sociologi vid Université Paris I, Panthéon-Sorbonne. För närvarande är hon postdokforskare vid Institutet för Framtidsstudier, med bidrag från Vetenskapsrådet.

LITTERATURTIPS

Economic Policy Committee and European Commission, *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004–2050)*. (Special Report; 1/2006)

European Commission, Eurobarometer Opinion Survey on Health and long-term care in the European Union. 2007. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_283_en.pdf

Institute for Futures Studies, *Sustainable policies in an ageing Europe. A human capital response*. Stockholm: Institute for Futures Studies, 2006.

OECD, *Long-term care for older people*. Paris: OECD, 2005.

Framåtblickar i Luzern

”Ett måste för den som vill hålla sig informerad om framtidens möjligheter och vägarna att nå dem.” Så beskriver arrangörerna den årliga europeiska futuristkonferensen i schweiziska Luzern. Här samlas forskare, analytiker och beslutsfattare för att gemensamt blicka framåt.

Från Institutet för Framtidsstudier deltog Markus Gossas och Samuel Bohman.



FOTO: EUROPEAN FUTURISTS CONFERENCE LUCERNE

• Årets upplaga av European Futurists Conference Lucerne bjöd på seminarier om allt från globalisering och finanskris till möjliga lösningar på åldrandets problematik.

Ett centralt tema utgjordes av framåtblickar för de så kallade BRIC-länderna Brasilien, Ryssland, Indien och Kina. Bland föredragshållarna fanns Jerome Glenn från Millennium Project som presenterade *State of the Future 2008*, en årlig studie av globala utmaningar som hållbar utveckling, demokrati och energi.

Under den efterföljande paneldiskussionen verkade det råda enighet om att BRIC-ländernas betydelse som globala aktörer ökar, åtminstone om man utgår från konventionella mått som bruttonationalprodukt och befolkningstillväxt.

En följdfråga är dock om detta blir rätt parametrar även i framtiden. Vilken betydelse kan dimensioner som hållbar utveckling, fred, lycka och åldrande befolkningar få när vi

om tio–tjugo år bedömer vilka länder som är framgångsrika? Och hur ska BRIC-länderna lyckas undvika västländernas misstag som lett fram till dagens finansiella kris?

Den globala finanskrisen gjorde tydliga avtryck vid de informella diskussionerna, men också genom det extra-insatta föredraget *Life After Wall Street?* av ekonomen John Casti. Casti anses ha förutspått finanskrisen på samma konferens i Luzern i november 2006, men bemöttes då med skepsis.

Nu gjorde han ett antal domedagsliknande förutsägelser på tio års sikt, nämligen om sammanbrott för både amerikanska centralbanken Federal Reserve och EU, global arbetslöshet på över 25 procent och ett slut på globaliseringen. Det kan tilläggas att Casti i sin metod bland annat använder begreppet *social mood*, det vill säga människors känslor inför och inställning till framtiden.

Historikern Nils Gilman från Global Business Network

beskrev globaliseringens illegitima, svarta ekonomi. Hans grundhypotes är att en fullt legitim efterfrågan kan skapa ett illegitimt utbud.

Gilman menar att den illegitima globala ekonomin har vuxit dubbelt så snabbt som den legitima efter det kalla krigets slut. I dag finns gott om illegitima aktörer, som smugglare, krigsherrar, gerillagrupper och terrorister, och Gilman menar att de kan bli ett existentiellt hot mot rättsstaten inom en snar framtid.

Även mer utopiska framtidsstudier gavs utrymme. Vid en middag framträdde gerontologen Aubrey de Grey från Methuselah Foundation, en ideell organisation som främjar forskning om åldrande och hur det kan stoppas. Enligt de Grey har vi 50 procent chans att inom tjugofem år finna terapier mot åldrande, och på lite längre sikt kan vi se fram emot att bli närmare tusen år gamla. Prognoserna bygger på enkla grundantaganden om

accelererande teknologi och medicinska genombrott – ett slags inverterad malthusianism anpassad för 2000-talet tankevärld.

Om de Grey får rätt ställs givetvis dagens befolkningsprognoser – som bland annat Institutet för Framtidsstudier producerar – mer eller mindre på huvudet.

Som helhet gav konferensen ett ganska splittrat intryck. Många intressanta ämnen togs upp men det saknades röd tråd och föredragens kvalitet var högst skiftande. Men mötet med drygt hundra futurister från hela världen skapar alltid goda kontakter – och där finns som vanligt minst halva nyttan med konferenser av detta slag.

Samuel Bohman och Markus Gossas är forskare vid Institutet för Framtidsstudier.

WEBBTIPS

www.mprize.org

www.european-futurists.org

www.millennium-project.org

Nästa nummer:

Den framtida politikens former

Många upplever nog att politiken och politikernas roll i samhället har förändrats under senare år.

De etablerade partierna och deras ungdomsförbund tappar medlemmar. Fler politiker kommer och går – en del gör snabbkarriär och lämnar sedan politiken för andra yrken. Internet, bloggar och mobiltelefonen är nya kraftfulla instrument för att skapa opinion. Övernationella politiska organ – som EU – utmanar samtidigt de nationella parlamentariska systemen.

Hur ser framtidens politik ut?

Det är temat för *Framtider* nr 2, som ger både nationella och internationella perspektiv. Här några smakprov ur innehållet:

- Politikerroll i förändring
- Politik och religion
- Populismens framtid i Europa
- Politik på nätet

Numret finns hos våra prenumeranter den 29 maj.

POSTTIDNING B

Framtider ges ut av Institutet för Framtidsstudier och utkommer med fyra nummer per år. I varje nummer kombineras specialteman med en bred bevakning av svenska och internationella framtidsfrågor.

Institutet för Framtidsstudier har till uppgift att bedriva framtidsstudier, långsiktig analys och därmed sammanhängande verksamhet för att därigenom stimulera till en öppen och bred diskussion om framtida hot och möjligheter i samhällsutvecklingen.



Ja, tack

Jag vill prenumerera på tidskriften Framtider för 100 kr/år.

Du kan även skicka dina uppgifter via e-post till: info@framtidsstudier.se

Namn

Adress

Postnummer

Postadress

Ja, tack

Jag önskar information från Institutet för Framtidsstudier via e-post.

Min e-postadress

Frankeras ej.
Mottagaren
betalar portot.

Institutet för Framtidsstudier

SVARSPOST
110 517 800
110 01 Stockholm

Framtider

Institutet för Framtidsstudier
Box 591
101 31 Stockholm

Besöksadress:
Holländargatan 13

Tel: 08-402 12 00
Fax: 08-24 50 14

E-post: info@framtidsstudier.se
www.framtidsstudier.se

