

EU:s solidaritet i pandemikrisen

Teija Tiilikainen

The EU's solidarity in the pandemic crisis

The article addresses the EU's role in the management of the COVID-19 pandemic. Its key argument is that the level of solidarity the EU is broadly expected to exert in the crisis goes well beyond its explicit competences. The expectations originate in the way a political union is understood in many parts of Europe. The EU's long-term focus on citizens' union together with the more recent efforts to deepen the Economic and Monetary Union are equally important in nourishing these expectations. The historical dividing lines in the EU are, however, deep and prevent the EU's member states from reaching a common understanding of the Union's role as a democratic and political union.

Introduktion

Koronapandemin är den tredje krisen i rad som lyfter fram EU:s karaktär som en politisk union tillsammans med den sammanhörande solidariteten. Vad är solidariteten som unionens medlemsländer och de europeiska medborgarsamhällena kan förvänta sig av varandra? Kan denna solidaritet basera sig enbart på förpliktelserna i unionens grundfördrag eller borde vissa etisk-moraliska förbindelser kunna härledas ur unionens väsen? Vad för slags hjälp och bistånd borde unionsmedlemmarna vara färdiga att erbjuda varandra i oväntade krissituationer?

Den politiska debatten om unionens karaktär återspeglar djupa åsiktskillnader som kretsar kring den europeiska nationen, eller *demos*. Enligt ett välkänt argument i europeisk politik kan förutsättningarna för ett sådant förtroende och en sådan tillit som en fungerande demokrati kräver enbart skapas i den av nationalstaten representerade historisk-kulturella gemenskapligheten. I och med att konsensusen i forskarkretsarna tydligt stöder solidaritetens möjligheter i de från nationalstater avvikande transnationella sammanhang, borde

Teija Tiilikainen är verksam vid European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, Helsingfors.
E-post: teija.tiilikainen@hybridcoe.fi

tänkandet om den praxis och de institutioner som förknippas med dem också få större synlighet i europeisk politik.

Denna artikel granskar EU:s verksamhet i pandemikrisen och de förväntningar som riktar sig till unionen med bakgrund i rådande åsiktsskillnader om unionens väsen. Varför riktas det en hel del kritik till EU:s roll trots att unionen i praktiken har fungerat inom ramen för de befogenheter den har till förfogande? Med pandemikrisens exempel studeras möjligheterna att frigöra utvecklandet av unionens demokratiska väsen från nationalstatens modell. Skulle det ge bättre förutsättningar till att hantera motstridiga förväntningar också i pandemikrisen med en mera hållbar krispolitik som resultat? Det skulle vara fråga om krisåtgärder som man inte behövde skapa skilt för varje kris och som även kunde ha krisförebyggande effekter.

EU:s roll i pandemikrisen

EU:s roll i pandemikrisen kan granskas med den av den brittiska forskaren Christopher Hill lanserade konceptuella modellen som bygger på diskrepansen mellan förväntningarna och förmågorna (*capabilities-expectations gap*, Hill 1993). Hill tillämpade modellen på 1990-talet på den nyblivna Europeiska unionens utrikesförhållanden och ansåg att denna diskrepans även kunde arta sig ödesdiger för hela unionen. Enligt Hill kom diskrepansen till i och med att förväntningarna om unionens internationella roll var mycket mera ambitiösa än vad som kunde uppnås med dess konkreta förmågor. Utöver unionens politiska medel räknas också dess beslutsförmåga och enhetlighet till förmågorna i detta sammanhang

Diskrepansen mellan förväntningarna och förmågorna som uppstått i samband med pandemin är på samma sätt central för unionens framtid. Denna gång förknippas den med unionens interna verksamhetsförmåga och väsen som politisk union. Ett av integrationsprojektets tyngdpunktsområden har sedan Maastrichtfördraget (1992) legat hos solidariteten mellan medlemsländerna och medborgarna vilken grundfördragen sammanfattar på ett mångfaldigt sätt. Den politiska unionen representerar enligt Maastrichtfördraget ”en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt” (Maastrichtfördraget om Europas politiska union, art. A).

Med den nya fasen syftar man till förstärkandet av medborgarnas roll i unionen vid sidan av medlemsländerna. Denna förändring har sedan 1990-talets händelseförlopp återspeglat sig på många sätt i unionens politiska strukturer och befogenheter.

Under det gångna årtiondets talrika kriser har man tvingats definiera solidaritetens detaljerade former och tillämpning i särskilt krävande politiska omständigheter. I den globala ekonomiska och skuldkrisen (2008-09) och i

årets 2015 flyktingkris skapade man innehåll till solidariteten inom ramen för unionens stödpaket och flyktingpolitiska ansvarsfördelning. I båda fallen var det fråga om brådskande åtgärder som inte i längre perspektiv kan betraktas politiskt särskilt hållbara. Krisåtgärderna representerar bräckliga politiska kompromisser som är långt ifrån optimala med tanke på klarheten i unionens politiska och juridiska system och i dess demokratiska ansvarsfördelning. Båda krispaketen har dock gett upphov till en diskussion om mera grundläggande ändringsbehov både i EMU och unionens flyktingpolitik för att förebygga motsvarande kriser i framtiden och ta bättre vara på unionens demokratiska legitimitet.

Den pågående pandemin avviker från ovannämnda kriser i och med att det är en gemensam samhällelig och ekonomisk prövning för alla EU-medlemmar. Som en humanitär kris har den även en transnationell dimension. Solidariteten prövas också via de europeiska medborgarsamhällenas förmåga att stödja varandra och hantera sitt ömsesidiga beroende under pandemiförhållandena. Diskrepansen mellan förväntningarna och förmågorna kommer till uttryck hos de förväntningar som riktas till EU:s eller de övriga medlemsländernas konkreta bistånd när det gäller att dämpa eller kontrollera pandemiutvecklingen. Pandemins ekonomiska och samhälleliga konsekvenser för sin del lyfter unionens djupare ekonomiska solidaritet i debatten.

EU:S PANDEMIÅTGÄRDER I FOKUS

EU:s pandemiåtgärder kan indelas i åtgärder som hjälper medlemsländerna att komma över och hantera den akuta hälsokrisen och i åtgärder som har med pandemins ekonomiska och samhälleliga konsekvenser att göra. Unionens direkta roll i den akuta hälsokrisen påverkas väsentligt av det faktum att social- och hälsovårdstjänsterna hör till medlemsländernas befogenhet (FEU, art. 168). Detta betyder att EU varken har en befogenhet eller en infrastruktur för ett centraliserat ansvar för pandemins hälsoeffekter (Södersten i denna volym; se även Townend et al. 2020: 252). Det är EU's uppgift att närmast stöda samarbete mellan dess medlemsländer samt att bistå dem i form av gemensamma anskaffningar och transporter eller genom att upprätthålla materiella beredskap eller system för informationsutbyte och mekanismer för tidig varning.

Medlemsländerna har också bistått varandra genom att till exempel erbjuda sjukvårdsplatser eller hälsovårdsexpertis (EU:s råd COVID-19 och coronapandemin – vad gör EU? 2020). Unionens politiska roll beträffande de gemensamma anskaffningarna kom tydligt fram i köpet av COVID-19 vacciner där kommissionen förhandlade avtal med vaccinproducenterna för villiga medlemsstater.

EU har – med varierade resultat – reglerat den fria rörligheten för att hindra en kraftig utspridning av pandemin. När den gäller de gemensamma yttre gränserna har unionen antagit gemensamma rekommendationer beträffande

trafiken in i unionen (Wetter Ryde i denna volym). Koordineringen av rese-restriktionerna inom EU har visat sig svårare på grund av stora skillnader i medlemsländernas pandemisituationer samt i den gränsöverskridande trafikens nationella betydelse och särdrag.

EU:s mest omfattande gemensamma åtgärder har dock med pandemins ekonomiska konsekvenser att göra. EU:s existerande stödmekanismer togs i bruk i ett tidigt skede för att bistå sysselsättningsläget och de mest drabbade företagssektorerna. Europeiska investeringsbankens låneinstrument utgjorde en del av paketet. Unionen uppmjukade också reglerna om statligt stöd och jordbruksstöd i detta sammanhang. De mest principiella ekonomiska åtgärderna ingår dock i det återhämtningspaket på 750 miljarder euro som EU-länderna godkände på sommaren 2020 för att bidra till återhämtning från pandemin. Paketet som består både av stöd och lån ingår i unionens långtidsbudget för 2021-27 (COM 2020a).

Paketet har ansetts öppna vägar till nya slags solidaritetsmekanismer och har därför väckt motstridiga reaktioner på olika håll i Europa. Kommissionens nya mandat till att låna omfattande medel från finansmarknaderna samt graden av gemensamt ansvar som ingår i lånearrangemangen har ansetts ifrågasätta den fördragsbaserade ansvarsfördelningen i ekonomisk och finanspolitik och urholka "no bail-out" klausulen i grundfördragen. Särskilt i sydeuropeiska länder har paketet dock välkomnats som en nödvändig solidaritetsinsats från EU. Rådets juridiska tjänst har vidare i sitt utlåtande ansett att återhämtningspaketet som ett tillfälligt instrument till alla delar är förenligt med EU:s grundfördrag (Council of the European Union 9062/20).

I en europeisk samhällsdebatt har unionens roll trots de olika krisåtgärderna dock ansetts vara otillräcklig och unionens krispolitik bedömts misslyckad (Eurobarometer 2020). Opinionsundersökningarna visar att medborgarnas stöd till unionen har försvagats i många EU-länder. Medborgarsamhällets kritik riktar sig både till unionens otillräckliga kompetens och en svag solidaritet mellan medlemsländerna. I Italien till exempel ansåg 40 % av medborgarna unionens stödåtgärder till Italien vara otillräckliga (Statista 2020). Det råder en diskrepans mellan förväntningar som riktar sig till unionen och unionens verksamhetsmöjligheter som baserar sig på grundfördragen. Detta har att göra med unionens allmänna budskap om sig själv som en politisk union och de etisk-moraliska förbindelser som detta enligt medborgarnas uppfattningar innebär. Ett problem är dock att tolkningarna om dessa förbindelser inte är identiska runtom i EU.

Den politiska unionen och medborgarnas jämlikhet

Diskrepansen mellan förväntningarna och förmågorna som Christopher Hill var inne på kan anses bli verklighet i EU på basen av det budskap som

grundandet av den politiska unionen för mera än två årtionden sedan ger. Tillkomsten av den politiska unionen förknippades med unionens utveckling till en medborgarunion som grundandet av unionens medborgarskap och många andra näraliggande politikområden vittnade om (Neunreither 1995).

Unionsmedborgarskapet som erbjuder medborgarna ett antal gemensamma rättigheter inom unionsområdet såsom rörelsefriheten och bestämda politiska rättigheter (FEU, art. 8) fungerar som medborgarunionens juridiska kärna. Under årens lopp har den dock stötts med många särskilt principiella bestämmelser. Enligt bestämmelsen om unionens mål (FEU, art. 3) skall unionen främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna. Fördragets nionde paragraf som stadfäster de demokratiska principerna kräver att unionen i all sin verksamhet skall respektera principen om jämlikhet mellan sina medborgare medan en annan bestämmelse förbjuder all diskriminering utifrån nationalitet i unionen (EUF; art. 18).

Unionen har också kompletterats med många nya politikområden och grundläggande bestämmelser som förstärker dess interna samhörighet. Grundandet av gemensamma yttre gränser eller området med frihet, säkerhet och rättvisa inom unionen kan nämnas som exempel på dessa. Grundfördraget uppställer medlemsländerna solidaritetskrav i flera olika sammanhang och Lissabonfördraget från år 2009 innehåller nya formuleringar om unionens demokratiska väsen. Enligt dem skall unionens sätt att fungera bygga på representativ demokrati. Varje medborgare skall ha rätt att delta i unionens demokratiska liv (FEU, art. 10). I detta sammanhang sammanfogades stadgan om medborgarnas grundrättigheter till unionsfördragen samtidigt som unionens demokratiska system utvecklades i riktning av majoritetsdemokrati, bland annat genom att betydligt förstärka Europaparlamentets maktbefogenheter. En bestämmelse känd som 'solidaritetsklausul' (EUF, art.222) förpliktar unionen att mobilisera alla instrument som står till dess förfogande om en medlemsstat utsätts för en terroristattack, naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Klausulen förpliktar också de andra medlemsstaterna att bistå den drabbade staten. Fördragen ålägger medlemsstaterna ytterligare att bistå varandra med alla till buds stående medel om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp (FEU, art.42.7).

Trots att EU till sina uppgifter framkommer som en strikt reglerad juridisk konstruktion som enbart har rätt till att ansvara för de uppgifter som medlemsstaterna uttryckligen överfört till den, signalerar unionens allmänna mål och särdrag om annat. Integrationen gestaltas allmänt som en dynamisk process där en fördjupande solidaritet och kohesion utgjort en tydlig målsättning för den 'allt fastare sammanslutningen mellan de europeiska folken'. Sedan den globala ekonomiska krisen av 2008-09 har den politiska diskussionen kring EMU tydligt signalerat om ett behov att förstärka både demokratin och solidariteten inom den ekonomiska och monetära unionen (Reformprojekten angav

'En verklig ekonomisk och monetär union' som sin målsättning; Se Mot en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union, 5.12.2012). Man har tagit nya steg i riktning av gemensamma finansiella medel för eurogruppen, vilka också skulle förutsätta starkare demokratisk kontroll av hela EMU.

Unionens dynamiska väsen och dess tydliga fokus på medborgardimensionen i allmänhet och demokratin och individernas rättigheter som delar av den skapar och upprätthåller förväntningar beträffande uppgifter som fördragen inte stadgar om. Möjligheten att ändra EU-fördragen utgående ifrån dessa förväntningar stöter dock på starka politiska skiljelinjer mellan medlemsländerna beträffande unionens väsen.

TVÅ DEMOKRATIMODELLER FÖR EU

Den politiska integrationen har påverkats väsentligt av de särskilt olika uppfattningar som gör sig gällande i EU:s medlemsländer beträffande unionens väsen och modellen för dess politiska styre och demokrati (Beetham & Lord 1998: 2). Skillnaderna har konsekvenser för sättet att gestalta unionens demokratiska strukturer och dess politisk-juridiska förhållande till medlemsländerna.

Den mest grundläggande skiljelinjen härstammar ända från Reformationen och dess påverkan för europeiska politiska kulturer. Det har visat sig att de delar av Europa som mest har påverkats av den katolska kulturen har det lättare att anpassa sig till integrationens övernationella eller federalistiska särdrag (Tiilikainen 1998; Nelson & Guth 2015). I efterkrigstidens Västereuropa betydde detta att behovet att kontrollera statssoveränitetsprincipen uppstod som ett gemensamt mål tvärs genom den av det katolska arvet dominerade kontinenten. Arvet lyckades förena de kristdemokratiska partierna mest konkret och stödde deras långvariga maktposition i många västeuropeiska länder.

Den politiska kulturen i det protestantiska Europa stöder inte tanken om Europa som en politisk enhet. I linje med Reformationens arv utgår tänkandet i Nordeuropa i hög grad ifrån unionens medlemsstater som de verkliga demokratiska gemenskaperna för vilka unionens makt och demokratiska legitimitet är underordnade (Beetham & Lord 1998: 30-35). Demokratin i unionen anses först och främst förverkligas i form av en demokratisk kontroll av medlemsstaternas EU-politik. Att unionens makt är i medlemsstaternas strikta kontroll innebär också att den vid behov kan lämnas tillbaka till dem. EU anses förverkliga de uppgifter som den fått från medlemsstaterna på deras villkor.

I Europas söder gestaltas unionens demokratiska väsen och legitimitet i form av en från medlemsstaterna oberoende gemenskap som etablerar sig ovanpå medlemsstaterna eller vid sidan av dem (Bertoncini 2020). Denna gemenskap som förverkligar uppgifter som beviljats av det europeiska medborgarsamhället uppfyller nödvändiga krav om solidaritet och tillit. En ytterlighet i detta tänkande representeras av en rent federal EU, vars makt byggde på en suverän konstitution som genom att stadfästa maktfördelningen mellan unionen och

medlemsstaterna också definierar medlemsstaternas befogenheter. Denna modell förverkligar en demokratisk regim i form av två nivåer som regleras av konstitutionen.

I praktiken representerar EU med sina politiska strukturer ett slags blandform mellan dessa två modeller. Den demokratiska legitimiteten i EU förverkligas dels genom medlemsstaternas demokratiska kontroll och dels genom unionens oberoende demokratiska institutioner och förfaringsätt. Problemen med blandformen kommer dock fram särskilt i sådana maktområden som inte tydligt hör till området för någotdera av systemen. De befogenheter som unionen fick i ekonomisk och finanspolitik under finanskrisen 2008-09 är ett typexempel på detta. Diskrepansen mellan förväntningarna och förmågorna – och kontroverserna i anslutning till den – är särskilt typiska för dylika 'gråa zoner'. Det sårar unionens legitimitet särskilt när de riktar sig till kärnan av dess demokratiska väsen.

Europeisk demos – vad är förutsättningarna?

Uppfattningen om företrädet av medlemsstaternas demokratiska legitimitet framom den Europeiska unionen bygger ofta på argumentet om saknaden av ett europeiskt folk, eller *demos*. *Demos* kan definieras som en grupp människor, vars majoritet upplever tillräcklig samhörighet för att binda sig till en ömsesidig demokratisk diskussion och därmed sammanhörande beslutsfattande (Cederman 2001: 224).

Utan *demos* anses det inte finnas den tillit eller erkänsla, solidaritet eller ömsesidig samhörighet vilka alla är förutsättningar till en demokratisk gemenskap. Nationalstaten igen ses som det enda möjliga forum för förverkligandet av *demos* tack vare den historiska och kulturella samhörighet den representerar. Det är bara genom den av nationalstaten representerade politiska homogenitet man anses kunna uppnå den grad av tillit och solidaritet *demos* ger uttryck till.

Det är lätt att ifrågasätta ovanstående argument med hjälp av både empirisk och normativ evidens (Innerarity 2014: 4-5, Thielier 2012). Det är typiskt för nationalstater att den nationella samhörigheten snarare har uppstått via statliga politiska processer än föregått dem. Det finns också talrika exempel på välfungerande multinationella eller – kulturella demokratier. Som Daniel Innerarity påpekar garanterar tillhörigheten av samma nationalitet å andra sidan dock inte alltid ömsesidig tillit och solidaritet. Det är sist och slutligen fråga om legitimiteten av de mekanismer som skapar och upprätthåller denna samhörighet.

Enligt forskarna borde diskussionen om EU:s demokrati och tilliten bland dess medborgare lösgräas från nationalstatens kontext och förutsättningarna för unionens demokrati bedömas ur andra perspektiv. Då är graden av politisk samhörighet eller styrkan av europeisk identitet inte avgörande. Symboler eller historietolkningar som stöder samhörighetens historisk-kulturella

utgångspunkter är inte heller motiverade i och med att de ytterligare stärker existerande skiljelinjer (Innerarity 2014).

Enligt Liebert (2012: 103) är den europeiska identiteten varken bestående eller bestämd. Den bygger inte heller på praxis som föregår politiken. Europa gestaltar sig som en politisk gemenskap under byggnad vars uppkomst återspeglar externa utmaningar samt svar till dem och en invecklad politisk praxis. EU är en politisk struktur under byggnad på samma sätt som moderna stater kom upp ur den föregående gamla politiska ordningen. Den europeiska identiteten och unionens politiska självuppfattning återspeglar framtida politiska inriktningar snarare än kulturella utgångspunkter.

Daniel Innerarity anser att EU:s politiska gemenskaplighet borde uttryckligen utvecklas med denna utgångspunkt: som en politisk gemenskap som ger uttryck till mångfald snarare än en med *demos* förknippad homogenitet. Den borde inte försöka ta avstånd från den ovan beskrivna dubbelrollen som en gemenskap av medlemsländer å ena sidan och medborgarna å andra. Den borde snarare jämkas ihop dessa särdrag till väl fungerande demokratiska förfaringssätt som utgör grunden till förverkligandet av tillit och solidaritet.

I EU:s beslutssystem är den politiska makten inte fullständigt centraliserad utan utövas av olika parlamentariska och verkställande organ på systemets olika nivåer. I centrum för systemet finns kommunikativa processer som säkerställer maktbrukets legitimitet och leder till ömsesidig tillit. Maktbruket baserar sig inte enbart på från ovan givna regler utan också på aktörernas ömsesidiga växelverkan. Med utgångspunkt av ett dylikt maktsystem är gemenskapens kommunikativa och kooperativa utrymmen avgörande med tanke på unionens demokratiska legitimitet. Ett sådant system bearbetar gamla identiteter och skapar nya förfaringssätt. De europeiska nationalstaternas omvandling till unionens 'medlems'-stater är ett exempel på detta. Gestaltandet av den europeiska identiteten som en möjlighet att förbigå de nationella identiteternas exkluderande särdrag är ett annat.

En demokratisk EU och pandemikrisen

En europeisk union vars demokrati bygger på den ovan beskrivna nya grunden erbjuder lösningar också med tanke på de motstridiga förväntningar pandemi-krisen gett upphov till. Saknaden av ett offentligt utrymme där mångfalden av aktörerna i EU – aktörerna från medborgarsamhället lika väl som medlemsstaterna – kunde diskutera om förväntningarna i förhållande till unionen och delta i utvecklandet av förväntningarna till accepterade verksamhetsmodeller är ett av nyckelproblemen. I och med att unionens offentliga utrymme fortfarande i hög grad är nationellt, domineras debatten om unionens krisåtgärder – i likhet med all annan politisk debatt – av nationella identiteter och perspektiv (Fishkin & Luskin & Siu 2014: 5-6, Schlesinger & Fossum 2008:9-10).

När en konsensus som bygger på en bredare europeisk tolkningsram saknas tolkas unionens demokratiska karaktär och förbindelser den innebär med en begreppsapparat som bygger på nationalstatsidentiteten. Konstellationen förstärker motsättningar mellan de olika uppfattningarna om unionens politiska väsen och styr beredningen av unionens politik in i en smal form. Unionens politiska instrument och dess politiska självuppfattning byggs genom att söka modeller från dess medlemsstater. Trots att alternativa modeller har sökts för årtionden än till exempel från regionalismen och än från invecklade modeller av differentierad integration så har trovärdiga alternativ till de statscentrerade utvecklingsinriktningarna inte förekommit.

Möjligheten till en bredare politisk debatt och växelverkan mellan de europeiska medborgarsamhällena skulle dock möjliggöra en bättre ömsesidig förståelse och en bättre hantering av de motstridiga förväntningarna. Att bygga upp ett europeiskt offentligt utrymme så som länge förespråkats av forskarna skulle möjliggöra en öppen diskussion och ventilerung av frågor som hör till kärnan av unionens demokrati också i normala tider (Peters & al 2005: 142-143). Konstitutionalismen i EU – utvecklandet av dess makt och maktbrukets former – har redan länge skett genom att sammanjämka ovannämnda mellanstatliga och federalistiska inriktningar. Trycket att hålla ihop unionen, skapat av de olika kriserna, underlättar sammanjämkandet och ger ett lyft till lösningarna. Verksamhetsmodellen är dock problematisk både med tanke på de er nådda lösningarnas funktionsduglighet och den politiska och konstitutionella helhet de är en del av. Systemets helhet blir inte politiskt hållbar när dess ledande principer eller förhållandet mellan dess delar inte har underställts en politisk debatt på unionsnivå. Legitimiteten av enskilda lösningar som uppstått mitt i krisstämningen blir oftast svag i och med att deras bakgrunder inte analyseras på ett transparent eller tillräckligt omfattande sätt. Det aktuella återhämtningspaketet eller de tidigare lånepaketet till sydeuropeiska krisdrabbade EU-länder utgör bra exempel på detta (Young 2020). De sistnämnda kritiserades av principiella skäl av de nordeuropeiska långivarländerna medan mottagarländerna ansåg att de kontrollmekanismer de var förknippade med väsentligt inskränkte den nationella budgetsuveräniteten.

Om demokratin i EU byggs på en ny grund borde unionens politiska instrument med sin finansiering kunna skapas och bedömas utgående ifrån sina egna villkor och med de europeiska målsättningarna som syfte. Enligt den gängse praxisen gestaltas unionens instrument i form av en maktöverföring från medlemsstaterna till unionen. Unionens krisåtgärder borde bedömas i sitt eget ramverk med tanke på de europeiska behoven och blivande utvecklingstrenderna snarare än tidigare praxis. EU har politiska instrument på olika nivåer och politisk-administrativa styrkor allt från olika finansieringsinstrument, lagstiftning och bästa metoder till systemen för förutsägelse och tidig varning som alla borde kunna utnyttjas mera effektivt också i unionens pandemipolitik.

Debatten om hållbara och rättvisa former av solidaritet borde vara möjlig med tanke på unionens blivande utmaningar utan att solidaritetsmekanismerna härstammar från de inkomstöverföringssystem som skapats för medlemsstaternas interna behov.

Trots att kriser i många sammanhang också har erbjudit unionen nya möjligheter och lett till innovativa utgångar är lösningen av så centrala frågor i den takt som kriserna förutsätter i det långa loppet inte bra med tanke på lösningarnas demokratiska legitimitet. När lämpliga former för solidariteten sökes först och främst för att lösa akuta kriser blir krisinstrumentens långvariga roll och betydelse i förhållande till demokratins och solidaritetens mekanismer inte tillräckligt omsorgsfullt övervägda. Därför ger de akuta krisåtgärderna oftast en impuls till mera omfattande reformer i motsvarande politikområde så som det ovanbeskrivna fallet med EMU tyder på.

Opinionsundersökningar genomförda under pandemin visar hur medborgarsamhället i hela EU förväntar sig en starkare roll från unionen i bekämpandet av krisen, bättre ömsesidig beredskap och planmässighet samt gemensamma finansieringsinstrument för att underlätta den av pandemin orsakade ekonomiska krisen (Eurobarometer 2020). De gemensamma förväntningarna döljer dock mycket heterogena visioner om det som ett dylikt förstärkt bidrag skulle betyda för unionens demokratiska väsen och solidaritet. När de konkreta politiska instrumenten som används i denna kris – i likhet med instrumenten som använts i föregående kriser – inte har byggts upp i förväg eller övervägts i en unionsomfattande politisk debatt granskas de mitt i krisen ur ett starkt nationellt perspektiv. De uppnådda lösningarna bygger på det som är nationellt godtagbart snarare än det som är ändamålsenligt ur ett europeiskt perspektiv. Medlemsländernas politiska ledningar definierar ofta sina förhållningssätt till grundläggande EU frågor med utgångspunkt i sin egen politiska framtid. Då blir lösningarnas allmäneuropeiska målsättningar i skugga.

Slutsatserna

Pandemikrisen leder till många slags ändringar i EU. Det skapar ett permanent problem av mänsklig säkerhet som unionens medlemsländer måste bemöta tillsammans ifall unionen tänker hålla fast vid sina grundvärden så som medborgarnas fria rörlighet. Det förutsätter många nya förfaringssätt inom krisberedskapen samt mera effektiva samarbetsystem mellan krisansvariga myndigheter. Det leder också till en bättre gemensam kartläggning av samhällsliga sårbarheter och skapande av nya medel för att bemöta dem. Framför allt förutsätter det en vid och mångsidig europeisk debatt om demokratiskt hållbara och välfungerande solidaritetsmekanismer.

En av slutsatserna i denna artikel är att unionen med sina målsättningar och sin politiska form och dynamik redan skapar starka solidaritetsförväntningar i medborgarsamhället. Solidariteten är också förankrad i unionens juridiska grund, dess grundfördrag, på ett mångfaldigt sätt. Att förvandla dessa förbindelser till konkreta politiska instrument lyfter dock fram principiella skiljelinjer i unionen – mellan dess medlemsländer lika väl som inom medborgarsamhället. De mera djupgående orsakerna till dessa skiljelinjer har med långvariga politiska attityder till unionens roll och demokratiska möjligheter att göra. Uppfattningarna om nationalstaten som det enda forumet för demokrati är fortfarande dominerande i de delar av Europa som har präglats av protestantisk politisk kultur. Tanken om en 'verklig' politisk union lever starkare i de sydeuropeiska trakterna.

En annan slutsats har med nationalstatens hegemoni över de europeiska politiska begreppen att göra. Trots försöken att använda innovativa lösningar i konstruktionen av unionens politiska och ekonomiska system är dess arkitektur i hög grad kopierad från modellen som härstammar från medlemsstaterna. Dagens EU reproducerar principerna för den offentliga maktens suveränitet och territorialitet lika väl som maktens tredelningsprincip eller principen för majoritetsdemokrati. Många av dessa principer är djupt förankrade i den europeiska värdegrunden och framstår därför som naturliga grundpelare även för den Europeiska unionen. De innovativa möjligheterna som till exempel unionens historiska tillkomst eller dess karaktär som ett politiskt system med flera nivåer förknippas med borde dock identifieras och tas bättre i bruk.

Slutligen bromsar saknaden av ett europeiskt offentligt utrymme väsentligt möjligheterna att förstärka de demokratiska mekanismerna på unionsnivån tillsammans med den unionsomfattande solidaritet och tillit som hör ihop med demokratin. I och med att den offentliga EU-debatten av hög grad präglas av nationella politiska synpunkter och perspektiv förblir argumenten som utgår ifrån EU:s gemensamma nytta och målsättningar i skugga och öppnar sig inte för medborgarsamhället. De alleuropeiska perspektiven – politiska uppfattningar om för- och nackdelarna av de föreslagna EU-åtgärderna – måste förstärkas i debatten för att öka unionens demokratiska legitimitet och möjligheter att komma över de historiska skiljelinjerna. Detta skapar bättre förutsättningar för EU även att bemöta de blivande kriserna med en genomtänkt och legitim europeisk politik.

Litteraturförteckning

- Beetham, David & Lord, Christopher, 1998. *Legitimacy and the EU*. London: Routledge.
- Bertoncini, Yves, 2020. "European solidarity in times of crisis: a legacy to be deepened in the face of Covid-19", *European Issues*, nr.555. Paris/Brussels: Fondation Robert Schuman.
- Cederman, Lars-Erik, 2001. "Nationalism and Bounded Integration: What it Would Take to Construct a European Demos?", *European Journal of International Relations* 7(2), s. 139-174.
- COM 2020a. Communication from the Commission to the European Parliament, European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 442. Final.
- COM 2020b. Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation. 456.final. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-europe-moment-repair-prepare-next-generation.pdf>. 4.1.2021.
- Council of the European Union 9062/20. Opinion of the Legal Service: Proposals on Next Generation EU.
- EUF. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Europeiska unionens officiella tidning C 326/13.
- Europeiska unionens råd, 2020. COVID-19 och koronapandemin – vad gör EU?. <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/covid-19-coronavirus/4.1.2021>.
- Eurobarometer, 2020. Public Opinion in the time of COVID-19. 27 May 2020. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fi/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-time-of-covid-19>. 5.1.2021.
- FEU. "Fördraget om Europeiska unionen". Europeiska unionens officiella tidning C 326/13.
- Fishkin, James S. & Luskin, Robert & Siu, Alice, 2014. "Europolis and the European public sphere: Empirical explorations of a counterfactual ideal", *European Union Politics* 0(0), s.1-24.
- Hill, Christopher, 1993. "The Capabilities-Expectations Gap of Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies* 31(3), s. 305-328.
- Innerarity, Daniel, 2014. "Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?". *LEQS Paper No. 77/2014*. The London School of Economics and Political Science.
- Liebert, Ulrike, 2012. "The Emergence of a European Identity", s.96-103 i Zimmermann, Hubert & Dür, Andreas (red.), *Key Controversies in European Integration*. New York: Palgrave.
- Mot en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union (2012). <https://www.consilium.europa.eu/media/23804/134209.pdf>. 26.5.2020.
- Maastrichtfördraget om Europas politiska union, 1992. Undertecknad i Maastricht, 7.2.1992.
- Nelsen, Brent F. & Guth, James, L., 2015. *Religion and the Struggle for the European Union*. Washington: Georgetown University Press.
- Neunreither, Karlheinz, 1995. "Citizens and the Exercise of Power in the European Union: Towards a New Social Contract?", i Rosas, Allan & Antola, Esko (red.), *Citizens' Europe*. London: Sage.
- Peters, Bernhard et al., 2005. "National and transnational public spheres: the case of the EU". *European Review* 13(51), s. 139-160.

- Schlesinger, Philippe & Fossum, John Erik, 2008. "Communicative Practices and A European Public Sphere", s. 9-25 i Schlesinger, Philippe & Fossum, John Erik (red.), *The European Union and the Public Sphere: A Communicative Space in the Making?* London: Routledge.
- Statista 2020. Italy- opinions on EU during the COVID-19 crisis. <https://www.statista.com/statistics/1110335/opinions-on-eu-attitude-towards-italy-during-covid-19/6.1.2021>.
- Theiler, Tobias, 2012. "Does the European Union Need to Become a Community?", *Journal of Common Market Studies* 50(5), s. 783-800.
- Tiilikainen, Teija, 1998. *Europe and Finland. Defining the Political Identity of Finland in Western Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Townend, David et al., 2020. "What is the Role of the European Union in the COVID-19 Pandemic?", *Medicine and Law* 39(2), s. 249-268.
- Young, Richard, 2020. "Democracy is the Missing Link in EU Coronavirus Recovery Plans". Conversation. Carnegie Europe. <https://carnegieeurope.eu/2020/05/13/democracy-is-missing-link-in-eu-coronavirus-recovery-plans-pub-81821>. 6.1.2021.