

# Perspektiv på östutvidgningen: EU:s triumf eller fröet till dess undergång?

Bo Petersson

Europeiska unionens östutvidgning 2004, när tio länder på ett bräde anslöt sig till EU, utgjorde i mycket kulmen på den eufori som då rått i Europa alltsedan kalla krigets slut. Även om fundamentala bakslag hade skett, framför allt i samband med krigen på Balkan i början av 1990-talet, vittnade denna EU-utvidgningens Big Bang om tron på att Europa nu äntligen var enat eller åtminstone var på god väg att bli det. Flertalet av de nya medlemsstaterna tillhörde det gamla östblocket. Nu skulle de bäddas in i en struktur som en gång för alla skulle läka de gamla motsättningar som förstärkts eller genererats av kalla kriget. Samtliga skulle de nu ingå i en gemenskap som präglades av samling kring EU:s centrala värden: demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, såsom de hade formulerats i Europeiska rådets Köpenhamnskriterier från 1993. Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Estland, Lettland, Litauen, Cypern och Malta blev fullvärdiga medlemmar av EU-familjen. Detta var EU:s stora triumf. Eller var det inte så? När detta skrivs och mer än tio år förflutit sedan östutvidgningen finns det möjlighet att diskutera frågan med distans och perspektiv. Var således utvidgningen EU:s gyllene ögonblick eller var den snarare början till slutet på EU:s framgångssaga? Vad innebar den egentligen för utvecklingen av gemensam identitet och tillit inom unionen? Det är åt dessa frågeställningar som detta kapitel ägnas.

Kapitlet är disponerat som följer. Efter en kortfattad bakgrundsdiskussion om östutvidgningens dilemman behandlas frågan om en gemensam identitet för EU och vari denna kan tänkas bestå. Argumentet är att förekomsten av en gemensam identitet byggd på gemensamma värden är nödvändig för tilliten inom unionen, liksom för dess inflytande och anseende i världen. Därefter diskuteras de utmaningar som nu riktas mot EU:s gemensamma värdegrund: från de illiberala demokratierna Ungern och Polen, från auktoritära stater utanför EU som Ryssland och Turkiet samt från populistiska strömningar över hela EU-området. Kapitlet avslutas med en summering och några handlingsrekommendationer för hur en gemensam värdegrund, identitet och tillit kan värnas inom unionen.

## Östutvidgningens dilemman

Inför EU:s östutvidgning 2004 fanns det på sina håll förvisso en medvetenhet om att fundamentala problem återstod att lösa. Bland de gamla EU-länderna fanns framför allt en oro för att alltför många medborgare i de nya medlemsstaterna skulle utnyttja den fria rörlighet som EU medgav för att söka sig till en bättre tillvaro i just deras länder. Farhågorna var emellanåt stora att de etablerade EU-ländernas sociala trygghetssystem skulle överutnyttjas. Bekant är exempelvis dåvarande statsministern Göran Persson uttalade oro för så kallad social turism. Det befarades också att låglönekonkurrens från de nya medlemsländerna skulle snedvrída arbetsmarknaderna i de gamla. I Frankrike uppstod en lika intensiv som infekterad debatt om det som benämndes polska rörmokare, där oro spreds för att billig arbetskraft från de nya EU-länderna skulle tränga ut de egna ländernas befolkningar från jobben på hemmaplan (om migration och mellanmänsklig tillit i Europa, se Andreas Berghs kapitel i denna volym).

Emellertid fanns det även de som uppmärksammade andra problem som på sikt kunde uppkomma. Bland dem som uttryckte sig mest klarsynt fanns Tjeckiens dåvarande president Vaclav Havel. I ett tal inför Europaparlamentet i Strasbourg någon månad innan östutvidgningen blev ett faktum uttryckte han bland annat farhågor om konsekvenserna av de otillräckligt utvecklade civilsamhällena i de nya medlemsstaterna:

*När Europeiska unionen inom kort skall öppna upp sina portar för de nya demokratierna – vilket enligt min mening är ett centralt intresse för EU – är det mycket viktigt, om inte avgörande, att unionen hjälper till med att återuppbygga och utveckla det civila samhället i dessa länder (...). Den spontana struktureringen av ett samhälle kan självklart inte föreskrivas ovanifrån. Men man kan skapa en miljö och villkor som gynnar dess utveckling. Stödet till de nya demokratierna bör därför ingå i ett större sammanhang, nämligen en varaktig fördjupning och förstärkning av det civila samhället i hela Europa.*

*Ju mer varierade, differentierade och sammanflätade de olika europeiska civila strukturerna är, desto större beredskap får de nya demokratierna för att ansluta sig till dessa, och desto fortare etableras principen om förtroende för medborgarna och subsidiaritetsprincipen, vilket möjliggör en förstärkt stabilitet*

*i de här länderna. Men det är inte allt: grundvalen för Europeiska unionen som överstatlig gemenskap kommer också att befästas.*

Vaclav Havel var framsynt som få. I ett efterhandsperspektiv framstår det tydligt hur berättigad hans appell om stöd till civilsamhällena i de nya demokratierna var. Lite annorlunda uttryckt menade Havel att det var nödvändigt att stimulera och konsolidera uppslutningen kring gemensamma värden i de nya medlemsstaterna för att uppnå en ökad tillit inom EU som helhet. När detta skrivs, hösten 2016, tycks vi befinna oss i en situation där uttolkningen av de centrala värden som länge ansetts självklara samlingspunkter inom EU – demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer – inte längre ter sig given. EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker gick under hösten detta år så långt som till att säga att EU befinner sig i en existentiell kris. Frågor uppkommer i ett sådant sammanhang naturligen om EU:s gemensamma identitet, det idémässiga och känslorelaterade kitt som ytterst håller unionen samman.

Identitet, kärnvärden och normativ makt

Relationen mellan identitet och tillit är kanske inte helt rätlinjig, men enligt socialpsykologisk forskning befrämjar en gemensam identitet framväxten av tillit inom den egna gruppen eller kollektivet. Tillit, som Svenska Akademiens ordlista förklarar med förtroende eller förtröstan, kan med ett mera fyrkantigt språkbruk beskrivas som en beroende variabel skapad i kontakter mellan individer eller grupper vilka upplever att de har något gemensamt och känner samhörighet med varandra. Om en sådan identitetsbaserad tillit finns, ligger det närmare till hands för individer att engagera sig eller ta risker för gemensamma projekt eller ganska abstrakta mål, trots att vinsten långt ifrån är garanterad. Sambandet låter sig intuitivt förstås: som individer litar vi hellre på dem som vi upplever oss ha något gemensamt med än på dem som tycks oss helt främmande eller likgiltiga. Tilliten kan också utsträckas uppåt, exempelvis till politiska ledare som åtnjuter legitimitet i kraft av att de anses befrämja, värna och bevara centrala gemensamma värden och samhörighetsgrunder (se Linda Bergs och Göran von Sydows respektive kapitel i denna volym).

Varför och om en gemensam EU-identitet bör eftersträvas kan diskuteras i det oändliga och svaret beror på ens allmänpolitiska uppfattning. Alltsedan 1970-talet har EU-kommissionen

drivit ett arbete inriktat på att frammana och förstärka något slags gemensam identitet inom EU. Ofta har dock arbetet kritiserats för att alltför mycket fastna i ytliga attribut, såsom en EU-flagga, en gemensam hymn, eller symboler på en för flertalet medlemsstater gemensam valuta. Men för dem som ser EU:s handlingsförmåga och hållfasthet på sikt som positiva ting står det klart att dessa egenskaper förutsätter en gemensam vision av något slag, eller åtminstone en gemensam föreställning om vilka värden som allmänheterna och de politiska ledarna tillsammans är beredda att stå upp för och försvara. Om dessa förutsättningar finns befrämjas även framväxten av tillit inom unionen.

De nationella identiteterna förutspåddes i globaliseringslitteraturen i slutet av 1990-talet vara på väg ut, detta eftersom nationalstaternas era enligt samma förutsägelser närmade sig sitt slut. Utvecklingen ansågs vara en konsekvens av globaliseringens allomfattande kraft vilken gjorde territoriella gränser allt mera irrelevanta. Ekonomiska transaktioner, kulturyttringar, internetkommunikation, pandemier och naturkatastrofer var alla krafter som inte respekterade några nationella gränser utan rörde sig fritt över dem. Samtidigt, och som en reaktion på flödet över gränserna, förstärktes lokala identiteter och gemenskaper, vilket utsatte de nationella identiteterna för stark press. Begreppet ”glokalisering” avsåg just detta korstryck där globala och lokala identiteter blev allt viktigare på de nationellas bekostnad.

Gemensamma regionala identiteter såsom de som representeras av EU ansågs däremot ligga mera i tiden än de gamla nationella.

Dessa nationella identiteter visade sig dock vara motståndskraftiga. Detta har inte minst gällt i kristider, vare sig det rört sig om terroristattacker, ekonomiska kriser i Eurozonsområdet eller om den migrationskris som under 2015 utsatte EU-staternas gränser för ett hårt tryck i samband med den rekordstora ankomsten av flyktingar och asylsökande från Mellanöstern, Afrika och Asien. Det är ett omvittnat fenomen att det i turbulenta tider finns en tendens att samlas kring invanda värden som de som nationalstaterna representerar. Detta tycks vara ett sätt att så gott det går bibehålla den personliga tryggheten. EU-identiteten är däremot inte lika invand och uppfattas istället lätt som en pappersprodukt.

När detta skrivs, hösten 2016, tycks därför en gemensam EU-identitet vara väldigt långt ifrån att ersätta eller övertrumfa de nationella identiteterna inom medlemsstaterna. Dock kvarstår problemet att något gemensamt idégods bör finnas för att motivera de enskilda medlemsstaterna och deras befolkningar att stanna kvar i unionen och även göra vissa uppoffringar för gemensamma mål. Föreställningar om det goda som kan uppnås tillsammans måste finnas där för att ge medlemsstaternas politiska ledningar legitimitet i väljarnas ögon,

framför allt i tider då ekonomiska tillväxtmotorer hackar. Ytterst handlar det om tillit, mellan ländernas regeringar och de allmänheter de är satta att representera. Frågeställningen har fått förnyad aktualitet efter Storbritanniens folkomröstning i juni 2016 om ”Brexit”, då en väljarmajoritet röstade för att landet ska lämna EU. Av den efterföljande debatten har framgått att det finns en risk att andra länder kan komma att följa efter om inte incitamenten för att stanna kvar blir klara och tydliga. Om det inte finns någon gemensam vision för vad man vill uppnå och de ekonomiska fördelarna inte är omedelbart skönjbara, vilka anledningar finns då att stanna? Hösten 2016 hade dylika frågeställningar förvärvat akut relevans. När EU-kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker i sitt linjetal som nämnts uttryckte att EU befann sig i en existentiell kris satte han ord på den bristande känsla av samhörighet som tycktes dominera efter ett år av slitningar i samband med migrationskris och omröstning om ”Brexit”.

Det finns förvisso ingen, och har heller aldrig funnits någon, enighet inom EU om att utveckla unionen till en superstat eller något som liknar en stat i konventionell bemärkelse. Tvärtom har motsättningen mellan överstatlighetsivrare federalister och förespråkare för ett EU som ett samarbete mellan nationernas Europa utgjort en konstant spänningskälla under hela EUs utveckling. Men vad kan då få befolkningsmajoriteterna att tycka att unionen är värd att ingå i? Den berömde och 2015 bortgångne amerikanske antropologen Benedict Anderson påpekade på sin tid att nationalismen har en sällsynt motiverande kraft, som kan förmå annars rationella individer att i tider av väpnad konflikt och krig offra sina liv för den abstrakta princip som nationalismen utgör. Det handlar med Andersons ord om en föreställd gemenskap, men dess föreställningsvärld upplevs som så stark att den blir högst verklig i sina konsekvenser. Någon sådan emotionellt mobiliserande kraft kan inte EU generera, och det är knappast heller önskvärt att så är fallet. EU-kommissionens förre ordförande Jacques Delors suckade dock en gång i ett ofta citerat uttalande att det inte går att få folk att bli förälskade i en gemensam marknad. En annan tidigare ordförande i EU-kommissionen, Romano Prodi, utpekade det judisk-kristna historiska arvet och ett i vid mening gemensamt historiskt förflutet med rötter i Karl den Stores 800-tal som grundstenar i en gemensam identitet inom EU. Den historien synes dock väl avlägsen och även för omstridd för att på allvar kunna mobilisera befolkningarnas känslor på ett positivt och konstruktivt sätt.

Däremot kan säkert den närmare historien ena genom den avskräckande effekt som 1900-talets katastrofer i Europa med två världskrig, nazism och Förintelse har, men detta förblir en negativ definition, en gemensam identitet definierad utifrån den samfälliga viljan att aldrig

tillåta en upprepning av det förflutnas färd. Vill man däremot inom EU bygga en identitetsgemenskap utifrån en positiv definition av vad som förenar i nuet, bortsett från en strävan att utesluta en upprepning av det gamla och onda, hamnar man i slutsatsen att det är gemensamma värderingar avseende dagens politiska och sociala verklighet som utgör den naturliga grunden för EU:s fortsatta utveckling. Någon gemensam etnicitet, religion eller kultur i vid bemärkelse finns ju inte att bygga på.

Enligt sin självbild är EU, med den vid universitetet i Leeds verksam sociologen Roxana Barbulescu ord, en politisk union av demokratier som verkar som en fyrbåk för mänskliga rättigheter på den globala arenan. Det är en sammanfattning så god som någon. Upps slutningen kring demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer har länge ansetts utgöra en självklar normativ bas för EUs verksamhet. Dessa normer finns inskrivna i de tidigare nämnda Köpenhamnskriterierna, fastställda av Europeiska rådet 1993. De har sedan dess sagts utgöra ett oeftergivligt krav för att förhandlingar om medlemskap med nya stater ska kunna inledas. Den mera exakta formuleringen av det inledande portalkriteriet – som anger förutsättningen för att förhandlingar om medlemskap ska kunna föras – är att det för nya kandidatländer erfordras ”stabla institutioner som garanterar demokrati, rättsstatens principer, mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av nationella minoriteter”.

Dock är inte detta kriterium fullt lika bjudande och respektingivande om tolkningarna av honnörsbegreppen börjar svaja. Om olika meningar företräds inom EU beträffande vilka som är de rätta uttolkningarna förtas slagkraften. Ett annat dilemma är att även om uppfyllande av Köpenhamnskriterierna således utgör en förutsättning för att påbörja medlemsförhandlingar med EU, innebär inte ett bristfälligt efterlevande av kriterierna från befintliga medlemmars sida att dessa riskerar att uteslutas. När ett land väl har blivit medlem upphör kontrollen. Det finns visserligen, som Joakim Nergelius beskriver i sitt kapitel i denna volym, instrument för att tillfälligt beröva felande medlemmar vissa rättigheter, men de är trubbiga och används sällan. Häri ligger onekligen en svaghet, inte minst på ett moraliskt plan.

I den amerikanske statsvetaren och Harvardprofessorn Joseph Nye efterföljd har det blivit populärt att tala om mjuk makt. Utan tvivel var det normdimensionen, grundad på det som uttrycktes i Köpenhamnskriterierna, som, tillsammans med en stark ekonomi, utgjorde grunden för EU:s internationella inflytande och anseende efter kalla krigets slut. EU hade, för att använda det uttryck som myntats av den vid Köpenhamns universitet verksam statsvetaren Ian Manners, normativ makt. Hans ofta citerade artikel ”Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” publicerades 2002, under en tid som i många hänseenden

var mycket framgångsrik för EU. De normer som EU framför allt förespråkade var enligt Manners fem huvudnormer och fyra något mera underordnade dito. De fem, mera generella, huvudnormerna, vilka följdriktigt utgick från Köpenhamnskriterierna, var fred, frihet, demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, medan de fyra underordnade var social solidaritet, icke-diskriminering, hållbarhet och principer för god styrelse (*good governance*). För att exemplifiera EU:s positiva normmakt diskuterade Manners i sin artikel EU:s i många avseenden framgångsrika kampanj för dödsstraffets avskaffande, vilken samlade och symboliserade normerna i värdegrunden.

Manners förstod normativ makt som en maktform bortom den gamla dikotomin kring militärt och civilt. Denna normativa makt utövades genom ett antal mekanismer, såsom kontakter, information, institutionaliserade överenskommelser som exempelvis om villkor för närmande till EU, och fysisk EU-närvaro som till exempel vid observatörsmissioner. Ytterst handlade EU:s normativa makt om dess möjligheter att få gehör för sina tolkningar av vad kärnvärdena innebär, och vad som ska anses vara normalt och rekommendabelt att göra i en given situation, såväl i inrikes som i utrikes relationer. Den handlade om övertygelser och förgivettaganden vilka inte kan tvingas fram utan snarare utvecklas genom de goda exemplens makt. Övertygelser vägleder, inte sanktioner och tvång. Manners artikel utkom således något år innan östutvidgningen blev ett faktum, men hur relevant är föreställningen om EU:s normativa makt mer än halvvägs in på 2010-talet? Har den positiva bilden fortfarande fog för sig?

#### Fyra utvecklingsvägar för EU

I en bok som utkom under 2015 hade jag tillsammans med två medförfattare, de i Danmark verksamma historikerna Hans-Åke Persson (Roskilde universitet) och Cecilie Stokholm Banke (DIIS), anledning att resonera kring fyra tänkbara visioner om EU:s framtida utveckling. Dessa fyra var EU som det förlovade landet, EU som skrämospöke, EU som anakronism och EU som ett ifrågasatt ideal. Det första scenariot syftade på EU:s fortsatta attraktionskraft i världen, dels hos kandidatländerna på västra Balkan eller länder som t ex Georgien, vilka önskar bli kandidatländer, dels på individplanet hos migranter som söker sig till EU från andra delar av världen. Här bär 2015 års migrationskris syn för sägen: visionen om EU-Europa som det förlovade landet har knappast minskat i styrka under de senaste åren.

Detta är fortfarande smärtsamt tydligt. Enligt IOM, International Organization of Migration, hade bara under de första tio månaderna år 2016 mer än 4 200 individer dött på Medelhavet i sina försök att ta sig till EU-Europa för att nå en bättre tillvaro utan krig, konflikt, förföljelser och armod.

Den radikalt motsatta visionen om EU som skrämspöke syftar å sin sida på risken för upprepningar inom EU av delar av Europas dystra förflutna, dess fasansfulla 1900-tal med två världskrig och Förintelse, liksom, inte att förglömma, dess dunkla koloniala historia. Det var de nattsvarta erfarenheterna från 1900-talet som under 1950-talets början fick framsynta statsmän i Europa att komma samman och lägga grunderna till dagens EU. Det gällde att till varje pris undvika en upprepning av det förflutnas katastrofer. Denna strävan har förvisso länge varit synnerligen framgångsrik, vilket fick sitt starkt symboliska erkännande då EU tilldelades Nobels fredspris 2012 för sitt arbete med fred, försoning, demokrati och mänskliga rättigheter i Europa. Dock är inte allt frid och fröjd. I skrämspökevisionen ligger extrapoleringar av inslag i nuet, där många människor alls inte tycks skygga för det förflutnas misstag. Tvärtom finns det utvecklingstendenser som ter sig minst sagt oroande. Här ligger aspekter som ett ökat Vi-och-Dem-tänkande inom de enskilda medlemsländerna, tilltagande främlingsfientlighet, ett större antal hatbrott och ett växande inflytande för högerextrema nationalistiska rörelser. Från att ha varit ett förlovat land håller kanske EU eller delar därav på att utvecklas till en kall och ogästvänlig plats där det är farligt för dem som utpekats som främlingar att vistas.

Utsikten att EU ska framstå som en anakronism är en förutsägelse om stagnation. Den syftar på att Europas inflytande i stor utsträckning blivit otidsenligt, att EU-Europa i sin invanda självsäkerhet vilar på gamla lagrar och att EU utifrån flera ekonomiska indikatorer riskerar att bli omsprunget av exempelvis BRICS-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika), och därför allt oftare relegeras till positionen att spela andrafiolen efter dessa och USA. Bedriften att ena större delen av Europa och att utesluta krig mellan de gamla arvfienterna Tyskland och Frankrike räcker inte längre som grund för globalt erkännande och inflytande. Den långvariga freden mellan EU:s kärnländer efter andra världskrigets slut tas för given och inspirerar inte på samma sätt som förr. När EU drabbades av konsekvenserna av den globala finanskrisen 2007 och Eurozonkrisen 2008 och framåt bortföll mycket av den ekonomiska grunden för unionens globala inflytande (om tillit och EU:s ekonomiska och monetära samarbete, se Clas Wihlborgs kapitel i denna volym). Även om tillväxten avstannat också i BRICS-länderna kunde EU inte riktigt svara på den ekonomiska utmaning som dessa



mera dynamiska delar av världen stod för. Under 2016 har ”Brexit” ställt problematiken kring EU som möjlig anakronism på sin spets. Ett av EUs absolut ledande länder lämnar: vad händer härnäst?

Det sista scenariot, slutligen, är EU som omstritt ideal. Det avser det som detta kapitel mera specifikt diskuterar, nämligen risken för urholkning av EUs kärnvärden genom att dissonanta röster ansluter sig till den europeiska kören om vad som är centrala värden eller rentav försöker överrösta den. Under senare år har det funnits en allt starkare tendens för länder såväl inom som utom EU att göra anspråk på att tala i Europas namn. Den brittiske politologen och rysslandsspecialisten Richard Sakwa vid universitet i Kent har diskuterat denna utveckling i relation till begreppet Större Europa (*Greater Europe*), vilket således rymmer väsentligt mer än EU. Här är EU inte ens längre det självklara navet. Uttolkningen av EU:s invanda värdegrund runt Köpenhamnskriterierna utmanas av utomstående länder som Ryssland och Turkiet. Samtidigt kommer allt mera högljudda utmaningar också inifrån EU självt. Det är inte längre självklart i vilken riktning utvecklingen ska gå. Att tilliten inom unionen minskar när medlemsstaterna drar åt olika håll i värdefrågor och att dess anseende utanför EU:s gränser därigenom avtar blir troliga konsekvenser. Den normativa makten minskar därmed påtagligt i styrka i relation till omvärlden.

Varje kollektiv identitet bygger på vad den egna gruppen är och, kanske framför allt, vad den inte är. EU:s sammanhållning vilar, vare sig vi vill det eller ej, ytterst på gränsdragningar, såväl fysiska som psykologiska. EU:s inflytande som normativ makt bygger i hög grad på att klara och tydliga skiljelinjer kan dras gentemot den del av omvärlden som inte omfattar Köpenhamnskriteriernas principer. Demokratins kärnvärden lyser som klarast när de kontrasteras mot auktoritära synsätt. EU-identiteten, såsom en identitet att vara stolt över i positiva termer, bygger då mera brutalt uttryckt på att EU inte är Ryssland med dess auktoritära utveckling och bristande respekt för folkrättsligt erkända gränser. Den bygger även på att EU inte är Turkiet med dess massarresteringar, utrensningar och hot om dödsstraffets återinförande i kölvattnet efter den misslyckade militärkuppen 2016. Kanske är det så, som undertecknad uttryckt i en artikel tillsammans med Cecilie Stokholm Banke, att EU:s framtida attraktionskraft ligger i att det finns motsvarigheter till Gollum, i form av auktoritära ledare där ute i världen, att förfäras över. Köpenhamnskriteriernas kärnvärden, det öppna samhällets goda, lyser starkt även i relation till utmaningarna från Islamiska Statens terrorism och religiösa fanatism. Här är kampen hård. Dock kan den normativa maktens lyster avta om EUs medlemsstater går för långt i sin strävan att bemöta hoten utifrån. De franska

lokala initiativen hösten 2016 att förbjuda muslimska kvinnor att bära ”burkini” på badstränder riskerar exempelvis att bli en belastning för upprätthållandet av de gemensamma kärnvärdena och den normativa maktens slagkraft. Det är vitalt för den gemensamma identiteten, och därmed även tilliten, att Vi är oanfrätta av de icke-demokratiska drag som Vi annars hävdar utmärker Dem.

Det kidnappade Väst åter - eller från fiskisoppa till akvarium?

Utmaningarna inifrån mot EU:s kärnvärden kommer vid 2010-talets mitt främst från det som vi vid tiden för kalla krigets slut vände oss vid att kalla för Centraleuropa. Som den vid London School of Economics verksamme norske statsvetaren Iver B. Neumann noterat var bruket av termen då bemängt med spänningar. Det fanns tre huvudsakliga tolkningar, skriver han. Den vanligaste användningen av termen Centraleuropa avsåg tre länder i Europas geografiska mitt: Tjeckoslovakien (som då fortfarande bestod), Ungern och Polen. Dessa utgjorde den så kallade Visegradgruppen. Den andra användningen av termen Centraleuropa propagerades av ett antal stater, från Estland, Lettland och Litauen i norr till Bulgarien och Rumänien och länderna i forna Jugoslavien i söder, vilka också gjorde anspråk på att rymmas inom den politisk-geografiska begreppsram som benämningen Centraleuropa angav. För det tredje stod begreppet Centraleuropa i ett spänningsförhållande till termen *Mittleuropa* där Tyskland, snarare än Visegradgruppen, på ett självklart sätt stod i centrum. Neumanns tolkning är att det under perioden runt kalla krigets slut var den förstnämnda användningen som hade vunnit störst ankläng. Detta hade viktiga effekter. Diskursen om ett Centraleuropa som framför allt bestod av Tjeckien, Slovakien Ungern och Polen var så inflytelserik att det framstod som självklart att det var dessa stater som skulle prioriteras vad gällde medlemskap i EU och även i militäralliansen NATO. Att de ansågs bära stå först i kön hängde samman med att de förutsattes ha kortast väg att gå för att omforma sina stater i linje med demokratins och marknadsekonomis krav.

Den tjeckiske författaren Milan Kunderas essä om Det kidnappade väst, vilken publicerades 1984, fick starkt genomslag bland västeuropeiska politiker och allmänhet. Enligt hans resonemang representerades Västeuropa av EU, medan Centraleuropa hade kidnappats av Sovjetunionen. Dock var det i kulturellt hänseende fritänkande och potentiellt dynamiskt, och på så sätt väsensskilt från det stagnerade och statiska Östeuropa. Centraleuropa var och

förblev därför något helt annat än Ryssland och Sovjetunionen. Resonemanget blev en viktig del av de centraleuropeiska ledarnas självuppfattning, och kom också att omfattas av tongivande politiska ledningar i Västeuropa vid denna tid.

Att återinlemma Centraleuropa med övriga Europa i EU blev en symboliskt viktig strävan. Genom att få begreppet Centraleuropa vedertaget i allmänt språkbruk, tillsammans med tolkningen att området bestod av Tjeckien, Slovakien, Polen och Ungern, fick de politiska ledarna i Visegradgruppen gehör för tanken att deras länder utgjorde en central del av det europeiska projektet. De var delaktiga i en större europeisk identitet, vilken i sin tur i betydande mån definierades utifrån de centraleuropeiska staternas medverkan. Den stora och viktiga missionen vid EU:s östutvidgning 2004 var därför att äntligen göra EU-Europa helt igen, att ge Centraleuropa full access till det europeiska arv och den europeiska gemenskap som det så länge hade förvägrats tillgång till. Som Neumann påminner oss om var det dock inte givet att Centraleuropa måste tolkas som EU-Europas mitt. Snarare är Centraleuropa logiskt sett den plats där influenser från det europeiska Väst och det europeiska Öst möts och bryts. Det var därför en från början felaktig slutsats att EU i värderingsmässigt hänseende skulle förbli detsamma efter östutvidgningen som det var före den. En tankegång som apropå förenandet av Europa ofta tillskrivs Oxfordhistorikern Timothy Garton Ash är att det visserligen är lätt att göra fisksoppa av ett akvarium, men att förvandla fisksoppa till ett akvarium är väsentligt svårare. Utvecklingen har visat att hans målande beskrivning inte var alltför drastisk.

Mer än tio år efteråt utgår divergerande uppfattningar om hur EUs kärnvärden ska uttolkas just från Centraleuropa. Det kan tolkas som en ödets ironi eftersom EU genom åren satsat så mycket politisk prestige på att få med dessa stater i det EU-europeiska projektet. New York Times-skribenten Sylvie Kaufmann menar att omformningen till en fungerande marknadsekonomi tog så mycket av de nya demokratiska ledarnas energi i anspråk att utvecklingen av en ny politisk kultur kom på mellanhand. Havels varning hade fog för sig.

## Illiberal demokrati

Termen ”illiberal demokrati” brukar tillskrivas den indisk-amerikanske skribenten Fareed Zakaria som myntade den i en artikel i tidskriften *Foreign Affairs* 1997. Han avsåg där

regimer som visserligen regelbundet höll allmänna val men inte fäste någon större vikt vid rättsstatens principer och vidlyftigt tolkade vad landets konstitution skrev om maktindelning mellan statsmaktens grenar. Framför allt antydde termen att det liberala inslaget i demokratin, vad avsåg minoritetens rättigheter och individens frihet, tillmättes mindre betydelse av regimerna i fråga.

Den illiberala demokratin tillväxt inom EU är av ganska sent märke. Det är Ungern som har gått i bräschen. Dess populistiskt influerade ledare, premiärministern Viktor Orbán, kom till makten efter de nationella valen 2010, i spetsen för en koalitionsregering ledd av hans nationalkonservativa parti *Fidesz*. Denna regering kunde efter valen stödja sig på två tredjedelars majoritet i parlamentet, vilket möjliggjorde grundlagsändringar. Som även Nergelius beskriver i sitt kapitel har en rad inskränkande förändringar av rättsväsendets oberoende skett sedan dess. Pressfriheten har kringkurits i takt med att den statliga politiska kontrollen över media har ökat och konstitutionsförändringar har initierats. Lagstiftning har införts där förolämpande eller åsidosättande av nationella symboler kan ge fängelsestraff.

Orbán går till och med så långt att han förespråkar återinförande av dödsstraffet i Ungern. Han förde frågan på tal redan våren 2015 men förslaget utsattes då för stark kritik från bland annat Europaparlamentet. Att seriöst ta upp denna fråga är i princip det symboliskt längsta man kan gå ifall man vill distansera sig från EUs kärnvärden. När Turkiets president Recep Tayyip Erdogan efter den misslyckade militärkuppen 2016 tänkte högt och angav att dödsstraffet kanske kunde komma att återinföras i Turkiet eftersom, som han sade, folket krävde det, reagerade ledande politiker inom EU, däribland Sveriges utrikesminister Margot Wallström, hårt och underströk att i så fall hade landets medlemskapsförhandlingar nått vägs ände. Dödsstraffet utgjorde ett Rubicon som under inga villkor fick överskridas. Här är det igen en uppenbar skillnad mellan medlemsländer och kandidatländer. Gentemot befintliga medlemmar är sanktionsmöjligheterna, som ovan omtalats, avsevärt mer begränsade.

Under sensommaren 2016 meddelades i media att Ungern ensidigt vägrat att motta asylsökande utifrån oavsett om dessa kommer till Ungern som första asylland inom EU eller inte. Detta är ett flagrant åsidosättande av landets åtaganden enligt EU:s Dublinförordning och en tydlig markering av att samarbete i enlighet med gjorda överenskommelser inom EU inte prioriteras. Den svenska regeringen har genom justitieminister Morgan Johansson protesterat ljudligt. Effekterna på den ungerska motparten verkar dock ännu så länge vara ringa. Ju flera de negativa kommentarerna blir i omvärlden desto mera tycks regeringen Orbán stärkas i sin föresats att vara EU:s *bete noire*. I oktober 2016 anordnades en folkomröstning i Ungern kring

flyktingmottagandet. Den ledande fråga som ställdes var om EU skulle kunna tvinga Ungern att acceptera placering av ”icke-ungrare” i landet. Anledningen till folkomröstningen var EUs föreslagna kvotsystem för fördelning av flyktingmottagande inom unionen, vilket är en princip som den ungerska regeringen, liksom för övrigt även den slovakiska, starkt motsatt sig. En förkrossande majoritet av de röstande gick på regeringens linje, men utfallet lär ändå ha varit en missräkning för Orbán, då folkomröstningens resultat ogiltigförklarade på grund av för lågt valdeltagande.

I sin nationalistiska retorik utpekar premiärminister Orbán såväl yttre som inre fiender som vill Ungern illa. Det är hoten från dessa krafter som enligt hans uttalanden får rättfärdiga de auktoritära inslagen i regeringens politik. Hans utspel såväl under migrationskrisen 2015 som inför folkomröstningen 2016, där han länkar samman migration med terrorism, utgör tydliga exempel på detta. Orbán svarar därvid för det som i litteraturen kallas en ”säkerhetsisering” (*securitization*) av migrationsfrågorna i den politiska debatten, där han söker legitimera de kraftfulla åtgärder mot migranter vilka han anser vara nödvändiga för att värna landets säkerhet mot yttre och inre hot. Han förespråkar en nollvision på migrationsområdet: Ungern ska inte ta emot några flyktingar överhuvudtaget, oberoende av vad som händer i omvärlden. De som inte håller med premiärministern i hans politik sägs i retoriken inte vara några riktiga ungrare. Den hårda linjen gillas av en folkopinion som uppenbarligen tycks förespråka en mycket restriktiv hållning i flyktingfrågan. Orbán försöker även balansera mot det högerextrema partiet *Jobbik* som normalt går längre än hans eget parti *Fidesz* i retorik och policyrekommendationer.

Orbán tycks närmast vara stolt över den utmaning han riktar mot EU:s normativa värdegrund. I ett programtal sommaren 2014 uppmanade han sin publik att förstå “system som inte är västerländska, inte är liberala, inte är liberala demokratier, kanske inte ens är demokratier, och ändå lyckas göra sina nationer framgångsrika”. Kontentan var, menade han, att Ungern nu undersöker hur landet kan frigöra sig från ”västerländska dogmer” och på bästa sätt organisera ett samhälle som är konkurrenskraftigt ute i världen. Han antydde att länder som Ryssland, Kina, Indien, Turkiet och Singapore är stater som förtjänar att stå modell för Ungerns politiska och ekonomiska utveckling. Detta är onekligen ett gott stycke från vad som hände vid kalla krigets slut, då Ungerns ledare som de första i östblocket klippte hål i de stängsel som utmärkte järnridån, och därmed på allvar öppnade upp landet för demokratiska värderingar och andra influenser från väst.

Samtidigt bör det kanske framhållas att Orbán i sitt programtal egentligen aldrig gav någon definition av vad illiberal demokrati innebär. Illiberalism framstod bara som negationen av liberalism, vilken Orbán menade medförde ”korruption, sex och våld”, men premiärministern gick inte mera konkret in på vilka liberala fri- och rättigheter som borde dras in. Han underströk dock att ”kristna värderingar, frihet och mänskliga rättigheter” fortsatt skulle respekteras i ett illiberalt Ungern, samtidigt som han inte särskilt framhöll EUs kärnvärden demokrati och rättsstatens principer i det sammanhanget. Möjligen var detta en fingervisning om fortsatt politikinriktning för ungerskt vidkommande. I vart fall torde referensen till kristna värderingar ha givit muslimer i landet anledning att känna sig utpekade.

Ungern är inte längre ensamt om att framstå som en illiberal demokrati inom EU.

Parlamentsvalen i Polen 2015 förde det nationalkonservativa [\*Prawo i Sprawiedliwość\*](#) (PiS, Lag och rättvisa) under den tillträdande premiärministern Beata Szydło, uppbackad och lanserad av partiordföranden Jarosław Kaczyński, till regeringsmakten med en kvalificerad majoritet bakom sig i parlamentet. Kaczyński framstår på många sätt som den reelle ledaren för den polska rörelsen i riktning mot illiberal demokrati. Redan 2011 uttryckte han sin önskan att ”skapa ett Budapest i Warszawa”.

I kraft av valresultatet 2015 kunde regeringen, liksom i Ungern, genomföra grundlagsändringar. Den genomdrev snabbt en inskränkning av konstitutionsdomstolens makt. Urtima domarutnämningar gjordes i strid med befintligt regelverk, och regeringen slog fast att två tredjedelars majoritet härnäst skulle krävas för beslut i domstolen.

Europaparlamentet reagerade under våren 2016 på regeringens åtgärder. Det uttryckte i en resolution oro över att hämmandet av domstolens arbete skulle vara till men för demokrati, mänskliga rättigheter och tillämpningen av rättsstatens principer i Polen. Motsvarande deklARATIONER hade, som tidigare nämnts, gjorts beträffande utvecklingen i Ungern, även där med begränsad effekt.

Det var också andra åtgärder som genomfördes i Polen efter regeringsskiftet. Press- och yttrandefriheten snävades in genom en ny massmedielag som gav regeringen makt att tillsätta ett 20-tal chefspositioner i statsägda radio- och tv-kanaler. Mest uppmärksammat av omvärlden blev det dock när kulturministern i november 2015 försökte stoppa uppsättningen av Nobelpristagaren Elfriede Jelineks pjäs *Döden och flickan* på en teater i Wrocław med motiveringen att dess öppningsscener hade pornografiskt innehåll. Censuren, som hade lyfts bort från det polska kulturlivet i och med frigörelsen från östblocket, tycktes därmed vara på väg tillbaka.

## Öar av Öst i Väst

Fram till dess att Ungern och Polen blev banerförare för den illiberala demokratin inom EU kom utmaningarna mot EUs uttolkningsmonopol i fråga om vad som konstituerar europeiska värden utifrån, framför allt från Ryssland. Redan tidigt under president Vladimir Putins första mandatperiod i början av 2000-talet lanserades tanken om Rysslands ”suveräna demokrati”, där grundbulten var att ingen utomstående stat hade rätt att lägga sig i hur Ryssland valde att tolka och tillämpa vad begreppet demokrati är och innebär. Det var stormaktens suveräna rätt att själv välja tolkningar och staka ut sin egen väg, vilken inte nödvändigtvis behövde harmoniera med USA:s eller EU:s. Motsättningen mellan Ryssland och Väst blev tydlig i samband med dumavalet 2011 och presidentvalet i Ryssland 2012. Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) avstod då, för första gången sedan Sovjetunionens fall 1992, från att skicka valobservatörer eftersom dessa skulle ha belagts med sådana restriktioner att deras aktiviteter skulle ha blivit meningslösa. Bland annat skulle de inte ha fått granska oppositionella kandidaters möjligheter att komma till tals i massmedia, vilket varit en oundgänglig del i OSSEs mera långtidsinriktade observatörsinsatser alltsedan kalla krigets slut.

Putin har trots, eller kanske tack vare, sin hårdföra nationalism, sin kompromisslösa ton och hållning mot upplevda säkerhetshot internt och externt, sin centralisering av makten, sina inskränkningar av pressfriheten och sina begränsningar av politiska opponenter manöverutrymme och fysiska frihet på ett bestickande vis lyckats bibehålla sin popularitet i den ryska väljarkåren. De tre gånger han hittills har kandiderat till president, 2000, 2004 och 2012, har han valts redan i den första valomgången. Hans popularitetssiffror är förbluffande höga och har endast mycket sällan sjunkit under 65 procent-strecket, vilket är noteringar som hans politikerkollegor i väst bara kan drömma om. De ryska väljarna tycks tilltalas av Putins hårdhänta betoning av den ryska stormaktstanken och hans införande och upprätthållande av ordning och reda efter 1990-talets politiska kaos och ekonomiska svaghetstillstånd.

Arrangemanget av de olympiska vinterspelen i Sotji 2014 blev en symbolisk manifestation av Rysslands återkomst som global stormakt. Åtgärder som annekteringen av Krim samma år och de hårda tagen i inbördesstriderna i Ukraina och kriget i Syrien verkar också vara populära. I samband med dessa händelser har Putins popularitetskurva stigit brant uppåt och

stannat där. I det Moskva-baserade Levada Centers månatliga mätningar uttryckte sommaren 2016 kring 85 procent av respondenterna sitt gillande för presidentens politik. Förvisso kan vissa reservationer vara på sin plats rörande tillförlitligheten i dessa mätningar, och måhända gör de tilltagande auktoritära strömningarna i Ryssland att intervju-personerna tänker sig för en eller annan gång innan de svarar på opinionsundersökningarnas frågor. Klart är dock att siffrorna efter Putins och dåvarande presidenten Dmitrij Medvedevs impopulära maktväxling 2011/2012, men före de militära interventionerna 2014 och framåt, visade på en helt annan verklighet, med väsentligt lägre opinionsstöd. Redan då var de auktoritära politiktendenserna påtagliga, och därför indikerar svängningarna i popularitetssiffrorna sedan dess något intressant. Hösten 2016 klassades för övrigt Levada Center som ”utländsk agent” av de ryska myndigheterna. Detta försvårade centrets verksamhet på ett avgörande sätt, men bedömare i omvärlden bör efter detta ha kunnat dra slutsatsen att det fram till dess åtminstone inte gått i den styrande maktens ledband.

Mera förvånande än stödet hos de egna väljarna är emellertid den popularitet som Putin åtnjuter bland populistiska högerkretsar i Väst. Denna utveckling är särskilt betänkelig om man sätter den i relation till det som vi tidigare benämnt som europeiska kärnvärden. Bland europeiska högerpopulister har Putin med sin hårda retorik, sitt machoideal och sin auktoritära framtoning och politik kommit att bli något av en idol. Av ungerska *Jobbiks* partiledning har han beskrivits som en garant för de europeiska värderingarna, i kontrast med ett påstått degenererat EU. Politiker som Marine Le Pen i Frankrike och Nigel Farage i Storbritannien har vid upprepade tillfällen uttryckt sin beundran för hans politik och stil. Det grekiska ultranationalistiska Gyllene Gryning ser på sin hemsida fram emot en rysk-grekisk allians mellan de båda ortodoxa staterna inom områdena handel, energi och nationell säkerhet. En annan politisk ledare, Slovakien socialdemokratiska premiärminister Robert Fico, har dömt ut EU:s sanktioner mot Ryssland i Krim-annexeringens spår som meningslösa.

Med tanke på dessa på förhand ganska oväntade sympatitytringar kan, som den tidigare nämnde Neumann så målande har uttryckt det, det politiska Öst framöver komma att dyka upp lite varstans på Europas politiska karta, och även utanför densamma. Detta inkluderar i högsta grad den västliga liberala demokratins tidigare förgivettagna högborg, USA. Den tillträdande amerikanske populistiske presidenten Donald Trump har i flera uttalanden uttryckt sin beundran för sin ryske motpart Vladimir Putin (och vice versa), och gett uttryck för vad som tycks vara en högst grumlig demokratisyn. Hans nominering av oljebolaget Exxon Mobils förre VD Rex Tillerson till posten som utrikesminister har väckt betydande uppmärksamhet



på grund av dennes affärsintressen i Ryssland och omvittnat vänskapliga relationer med Putin. Tydligt är hur som helst att det var den av Moskva föredragna kandidaten som gick segrande ur det amerikanska presidentvalet 2016. Den tillträdande Trumpadministrationens kommande politiska kurs är när detta kapitel går i tryck ännu höljd i dunkel. Det är ännu för tidigt att säga i hur stor omfattning det politiska Öst verkligen sträckt ut sig ända till Washington DC. Effekterna på det politiska klimatet i världen och Europa av utgången i det amerikanska presidentvalet kan dock bli lika djupgående som oförutsägbara.

Som om inte Europa hade nog med sina egna problem. Avogheten mot flyktingar och asylsökande gör sig påmind över hela Europas politiska karta. Liknande avståndstaganden från dessa grupper som de som Orbán och Kaczynski står för i spetsen för sina illiberala demokratier i Visegrad görs av högerpopulistiska partier inom hela EU-området. Migranterna utmålas reflexmässigt som ett hot mot den nationella säkerheten, en allvarlig belastning på välfärdssystemen och ett allmänt hot mot förment nationella kulturer och värden. I flera länder, såsom exempelvis i Danmark, har också de etablerade partierna rört sig i riktning mot populisternas perspektiv och synsätt för att vinna över deras väljare och opinionsstöd. Detta är ytterligare en manifestation av den alltmera bristfälliga uppslutningen kring EU:s kärnvärden. Att migrationskrisen ställt tilliten inom EU, och framför allt mellan EU:s invånare och nyanlända migranter, på hårda prov, framstår som alldeles klart.

En delvis annorlunda utmaning mot de europeiska kärnvärdena kommer från EU:s kandidatland Turkiet. När president Erdogan i mars 2016, fyra månader före den misslyckade militärkuppen i landet, bemötte kritik mot Turkiets bristande respekt för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, sade han enligt citat i The Guardian att ”för oss har dessa fraser absolut inget värde längre”. Dylika uttalanden till trots bibehålls från EU:s sida ambitionen att fortsätta medlemskapsförhandlingarna med Turkiet. Efter den misslyckade kuppen har tiotusentals människor avskedats från sina arbeten inom förvaltning, militär, media och utbildningsväsende. 15 privata universitet har stängts, förment på grund av kopplingar till den oppositionella Gülenrörelsen. Turkiet styrs av undantagslagar, massarresteringar sker, rikliga uppgifter om tortyr förekommer och en diskussion förs om att återinföra dödsstraffet. Man behöver inte vara speciellt dramatiskt sinnad för att fundera över om inte EU sätter sin värdegrund på spel genom att under sådana förhållanden fortsätta förhandlingarna med Turkiet. Tanken infinner sig att Turkiets nyckelroll i fråga om att minska migrationstrycket på EU måhända verkar dämpande på EU:s kritik av den inrikespolitiska utvecklingen i landet. Denna nyckelroll visar sig främst i det avtal om flyktinghantering

mellan EU och Turkiet vilket slöts våren 2016 och som närmare beskrivs i Nergelius kapitel i denna volym.

### Illiberalism, kanarieåglar och legitimitet

Utifrån exemplet Ungern varnar Princetonprofessorn och statsvetaren Jan-Werner Müller för en utbredd och accepterad användning av begreppet illiberal demokrati. En sådan kan bidra till att befästa och legitimera auktoritära regimers makt. Han menar att tanken kan ledas fel och att ett oberättigat positivt intryck kan ges av att det som dessa regimer främst motsätter sig är marknadsekonomin materialism och själviska individualism. Därmed skulle det faktum fördöljas att de också verkar mot minoritetsskydd, åsiktspluralism och yttrandefrihet, vilka alla ligger mitt i demokratins kärna. Politikinriktningen är inte så mycket illiberal som den är anti-demokratisk. Saker och ting bör benämnas med sina rätta namn.

Det är illa nog att länder som Ungern och Polen tycks ha gjort illiberalt och antidemokratiskt tankegods till sitt, därtill påtagligt influerat av dagens allt mera auktoritära Ryssland. Ännu mera alarmerande är dock den tankegång som den vid London School of Economics verksamma sociologen Abby Innes ger uttryck för, nämligen att utvecklingen i Ungern (och Polen) kanske är ett memento för Europa i stort. Hon menar att den pressade demokratin i Ungern kan jämföras med forna tiders kanarieåglar i kolgruvorna. När giftig gruvgas började välla upp i gruvgångarna var kanarieåglarna de första som dog. De gav på så sätt varseltid åt gruvarbetarna som kunde sätta sig i säkerhet. Vad Innes antyder är att Ungern, med de ekonomiska problem som landet haft att genomgå under sin omställning till demokrati, marknadsekonomi och godtagbara sociala välfärdssystem, på många sätt och i ett förstärkt format legat före det övriga EU i spåret när det gäller nödvändigheten att ta sig an en djup ekonomisk kris. För Ungern uppkom behovet efter kalla krigets slut, medan Euroländerna har haft sin kris att bemästra först från år 2007/2008 och framåt. Det finns därför enligt Innes skäl att studera de ungerska varningstecknen noga: demokratin i Ungern kan vara EUs kanarieågel. Populism, nationalkonservatism och illiberala strömningar kan lätt uppkomma i länder närmare EUs kärna, menar hon, och demokratins väsen kan bli det första som dör. Föga subtila strategier att upprätthålla väljarnas bevågenhet kan bli lockande och enkla sätt för politiska eliter att uppnå den legitimitet de behöver för att hålla sig kvar vid makten. Utpekandet av syndabockar, som till exempel flyktingar, är ett klassiskt recept.

Redan på sin tid konstaterade den store tyske sociologen Max Weber att det finns olika sätt för de politiska eliterna att skaffa sig mera långsiktigt och hållbart stöd, legitimitet, från väljarna. En vanlig definition på legitimitet är att det finns en utbredd övertygelse om att ledarnas maktinnehav är rättmätigt, riktigt och i enlighet med folkets vilja. Weber urskilde tre huvudformer av legitimitet: karismatisk legitimitet (grundad på ledarens utstrålning och personliga egenskaper), traditionell legitimitet (när makten ligger hos någon person, gruppering eller släkt som innehaft makten så länge att inga alternativ längre kan skönjas) samt legalrationell legitimitet (den mogna, västerländska typen där förtroendet vinnas genom ett sorgfälligt iakttagande av befintliga lagar och regler). Dilemmat som de illiberala ledarna inom EU aktualiserar är att det på olika håll bland EUs medlemsstater tycks finnas en rörelse bort från legalrationellt och i riktning mot karismatiskt grundad legitimitet. Istället för ett noggrant iakttagande av bokstav och anda hos befintliga konstitutioner och lagar använder populistiskt influerade ledare ett karismatiskt tilltal som med sina alltför enkla lösningar – till exempel stopp för all flyktinginvandring – adresserar komplexa samhällsproblem. Eftersom den karismatiska ledarstilen närmast som regel går in för svartvita verklighetsbeskrivningar där ett Vi ställs mot ett hotande Dem är detta en utveckling som inte befrämjar utvecklingen av tillit inom EU.

Värna kärnvärdena, säkra deras uttolkning

Östutvidgningen år 2004 omfattade tio länder, varav åtta var belägna i östra Europa. När den genomfördes sågs den som en stor landvinning för västerländsk liberal ordning och demokrati, även om vissa problem förutsågs främst i fråga om arbetsmarknader och sociala skyddsnät. Nu skulle det kidnappade Centraleuropa till fullo släppas fritt och Europa göras helt igen. Utvidgningen ledde dock till spänningar inom unionen på ett sätt som få utom den framsynte Vaclav Havel kunde förutse. Den omfattade stater vars politiska liv och civilsamhällen fortfarande var märkta av sina erfarenheter av kalla kriget och sin långvariga tillhörighet till det sovjetdominerade östblocket. Integreringen av Centraleuropa innebar därför inte en enkel utvidgning av EU:s kärna; istället tycks den ha inneburit att kärnan delvis definierades om.

Kring 2010 kom i Centraleuropa, stödda av missnöjda väljarmajoriteter, regeringar till makten vilka hade en lite annorlunda syn på vad som konstituerar EU:s kärnvärden. De dittills

förgivettagna tolkningarna av vad Köpenhamnskriteriernas demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer är och innebär utmanades. Dessa regeringar, primärt i Ungern och Polen, tycks mest vara hågade att lyssna till locktoner från auktoritära krafter i Ryssland och kanske Turkiet. När detta skrivs tycks det ingalunda självklart att den demokratiska och liberala modell som företräds av det gamla EU i längden är konkurrenskraftig eller att dess normativa tolkningsföreträde gentemot omvärlden kan vidmakthållas. EU tycks gå in i en fas där endast andrafiolen är det instrument som finns tillgängligt. Måhända har EU:s guldålder redan varit; kanske framtonar unionen mest som en anakronism. ”Brexit” tycks kunna tyda på det.

Prövningarna av EU:s värdegrund emanerar alltså från auktoritära medlemsstater utanför dess gränser och från illiberala medlemsstater i dess mitt, men inte enbart därifrån. Det handlar inte bara om ett politiskt Öst som breder ut sig fläckvis över EU-området, det är snarare ett illiberalt lapptäcke som framtonar under inflytande av en långdragen ekonomisk kris. De populistiska partiernas under senare år växande opinionsstöd är ett allvarligt orosmoment och framstår om något som en utmaning mot EU:s kärnvärden. Förespråkandet av enkla lösningar på komplexa problem vinner brett gehör bland medlemsländernas opinioner. Det reflexmässiga utmålandet av flyktingar och andra migranter som säkerhetshot, terrorister och allmänna belastningar på nationella resurser och värden sker över hela EU. Kanske är det den populistiska utmaningen som utgör den verkliga framvällande gasen att vara bekymrad för i EU-politikens gruva.

Det behövs en samlande vision för EUs medlemsstater och deras befolkningar att fortsätta framåt tillsammans, ekonomisk kris och ”Brexit” till trots. Enighet måste råda om hur kärnvärdena ska uttolkas och implementeras. Köpenhamnskriterierna bör därför utökas med en auktoritativ och gemensam uttolkning av vad dess honnörsbegrepp innebär. På så sätt kan kriterierna värnas mot försök att uppställa konkurrerande eller motstridiga uttolkningar, vare sig dessa uppges vara av suverän eller illiberal karaktär. Demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer får aldrig tillåtas bli vackert lydande fraser utan konkret innehåll; EU måste förbli en fyrbåk. Detta innebär i sin tur även att omsorgen om demokrati, rättsstatens principer och mänskliga rättigheter måste genomsyra även relationen med dem som uppehåller sig på unionens territorium utan att vara medborgare.

Kännbara sanktioner mot befintliga medlemmar som bryter mot vedertagen tolkning av kärnvärdena måste framöver kunna komma i fråga. Vad som ska göras i relation till kandidatländer som hävdar att honnörsbegreppen inte har något värde alls är ett annat

problem som måste adresseras. Man måste här dra slutsatsen att fortsatta medlemsförhandlingar med Turkiet, som i alla praktiska hänseenden i skydd av undantagslagar förbryter sig mot EUs kärnvärden, under nuvarande förhållanden står i strid med Köpenhamnskriterierna. EU skulle förvisso kunna utvidgas men det vore nog till priset av dess själ.

En gemensam identitet skulle underlätta för tillit mellan EU:s medlemsstater och deras befolkningar att vidareutvecklas och konsolideras. En sådan måste dock växa fram organiskt, varvid en uppslutning kring gemensamma värden är den naturliga grunden. En ovillkorlig samling kring uttolkningen av Köpenhamnskriterierna är nödvändig för att befrämja hållbar gemensam identitet och tillit.

## Källor och litteratur

Illiberal demokrati som begrepp diskuteras av Fareed Zakaria i "The rise of illiberal democracy" (Foreign affairs, 1997). En annan framsynt artikel på temat är Ivan Krastevs "The strange death of the liberal consensus" (Journal of Democracy 18: 4, 2007). Utvecklingen i Ungern analyseras bland annat av Abby Innes "Hungary's Illiberal Democracy" (Current History 3, 2015) och i Peter Krasztev and Jon Van Tils "The Hungarian Patient" (Central European University Press, 2015). Sylvie Kaufmanns artikel om Europas illiberala demokratier stod att läsa i New York Times den 9 mars 2016. Jan-Werner Müller kritik av bruket av termen illiberal demokrati återfinns på <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-problem-with-illiberal-democracy-by-jan-werner-mueller-2016-01>.

För kritiska analyser av den suveräna demokratin i Ryssland, se Andrey S Makarychev "Russia's search for international identity through the sovereign democracy concept" (The International Spectator 43:2, 2008) och Derek Averre "Sovereign Democracy' and Russia's relations with the European Union" (Demokratizatsiya 15:2, 2007). En grundlig analys av rysk politik under Vladimir Putin tillhandahålls av Richard Sakwa i Putin Redux: Power and Contradiction in Contemporary Russia (Routledge, 2014). Sakwas begrepp "Greater Europe" presenteras bland annat i hans bok Frontline Ukraine: Crisis in the borderlands (IB Tauris, 2014). Vladimir Putins inflytande på populistiska partier i Europa uppmärksammas av

Antonis Klapsis i *An Unholy Alliance: The European Far Right and Putin's Russia* (Wilfried Martens Centre for European Studies, 2015).

Ian Manners klassiska artikel "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" återfinns i *JCMS* 40:2, 2002. EU som normexportör har även diskuterats av Ole Elgström och Christer Jönsson (red.) i boken *European Union Negotiations: processes, networks and institutions* (Routledge, 2004). Den citerade artikeln av Roxana Barbulescu "Still a Beacon of Human Rights? Considerations on the EU Response to the Refugee Crisis in the Mediterranean" återfinns i *Mediterranean Politics* (publicerad online 13 juni 2016). Joseph Nyes berömda verk om mjuk makt återfinns i "Soft Power: The means to success in world politics" (Public Affairs, 2004).

Relationen mellan kollektiv identitet och tillit diskuteras ur ett socialpsykologiskt perspektiv i Marlene E. Turner *Groups at Work; Theory and Research* (Psychology Press, 2014).

Utvecklandet av EU-identitet diskuteras kritiskt i *Cris Shore Building Europe: The cultural politics of European integration* (Routledge, 2013); Gerard Delanty, *Inventing Europe: idea, identity, reality* (Palgrave Macmillan, 1995); Chiara Bottici och Benoît Challand. *Imagining Europe: myth, memory, and identity* (Cambridge University Press, 2013); Bo Petersson och Anders Hellström "The return of the kings: Temporality in the construction of EU identity" (*European Societies* 5:3, 2003). Ett inifrånperspektiv erbjuds i Romano Prodis *Europe as I See it* (Polity, 2000). De fyra visionerna kring EUs framtida utveckling diskuteras i Hans-Åke Persson, Bo Petersson och Cecilie Stokholm Banke (red.) *Playing Second Fiddle: Contending Visions of Europe's Future Development* (Universus Academic Press, 2015) vari återfinns kapitlet "Ukraine and the Disenchantment of Europe" av Bo Petersson och Cecilie Stokholm Banke.

Ett flertal referenser i kapitlet görs till Iver B. Neumanns verk om den östliga dimensionen i den europeiska identitetskonstruktionen. Här bör bland annat nämnas hans bok *Uses of the other: "the East" in European identity formation* (Manchester University Press, 1999) och artiklarna "Central Europe 1950-2000" (*Slavica Lundensia* 19, 1999) och "Authoritarian East" (*Global Affairs* 1:1, 2015). Milan Kunderas essä återfanns i "A kidnapped West or culture bows out" (*Granta* 11, 1984).

Vaclav Havels tal finns tillgängligt på

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=->

//EP//TEXT+CRE+20000216+ITEM-012+DOC+XML+V0//SV. Ett annat tal, av helt annan

karaktär är Victor Orbáns programtal om illiberal demokrati, tillgängligt på  
<http://budapestbeacon.com/public-policy/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadsfurdo-of-26-july-2014/10592>