

Solidaritet i coronatider

EU:s medlemsstater förväntas bistå varandra men har fått kritik för bristande solidaritet under coronakrisen. Vad bygger förväntningarna på? EU-rätten talar om solidaritet, men syftet med den symboliska solidaritet som nu visas är snarare att manifesteras att EU håller ihop. Det menar **Anna Södersten**, forskare i juridik vid Sieps. På det ekonomiska området kan förväntningarna dock bli högre ställda, skriver hon.

Under coronakrisen har solidaritet varit ett centralt begrepp. I början av sjukdomsutbrottet kritiserades EU:s medlemsstater för att inte ha agerat solidariskt med Italien. Bristen på solidaritet ansågs ställa EU-samarbetet på sin spets. Men vad innebär det egentligen att agera solidariskt i detta fall? Vilka krav ställer EU-rätten på medlemsstaterna? Och varför är avsaknad av solidaritet mellan medlemsstaterna så skadligt för EU?

Italiens nödrop och Europas svar

Italien var den medlemsstat som drabbades först av coronaviruset. Från att det första sjukdomsfall rapporterades i Lombardiet dröjde det inte länge förrän hela Italien stängde ner i syfte att bromsa den snabba smittspridningen. Det rådde stor brist på både sjukvårdsmaterial och vårdpersonal. I slutet av februari aktiverade Italien **EU:s civilskyddsmekanism** och **efterfrågade ansiktsmasker** genom centrumet för samordning av katastrofberedskap (ERCC). Ingen medlemsstat bistod dock med någonting.

I ett tal till Europaparlamentet i mitten av april framförde Europeiska kommissionens ordförande, Ursula von der Leyen, **en ursäkt från Europa till Italien**: hon förklarade att alltför många (medlemsstater) hade varit för sent ute när Italien behövde hjälp. Enligt von der Leyen tog det dock inte lång tid förrän alla insåg att vi måste skydda varandra för att skydda oss själva, och att Europa nu har blivit världens hjärta som slår för solidaritet. Hon beskrev bland annat hur Tyskland lånade ut respiratorer till Spanien; hur Rumänien lånade ut läkare och hur Polen lånade ut ambulanspersonal till Italien. På Europeiska kommissionens hemsida framhålls vidare att det som nu sker utgör **”European solidarity at its best”**.

Solidaritet i EU-rätten

Solidaritet nämns på flera ställen i EU:s fördrag. **Begreppet används inte** på ett enhetligt sätt: det varierar

mellan politikområden och i vissa fall även inom samma politikområde. Det handlar bland annat om solidaritet mellan generationer, politisk solidaritet och finansiell solidaritet. Det uttrycks vidare som något som finns (eller bör finnas) mellan EU och medlemsstaterna, mellan medlemsstater och mellan medlemsstater och individer. Det kan vidare utgöra en rättslig princip eller en bestämmelse som båda har rättsverkningar, vilket betyder att de kan läggas till grund för en talan i domstol. Men framför allt utgörs solidaritet i fördragen av politisk-retoriska viljeyttringar som inte kan anses ha några rättsverkningar. Ett exempel är artikel 2 i EU-fördraget där det anges att det europeiska samhället kännetecknas av solidaritet.

”Vilka krav ställer EU-rätten på medlemsstaterna?”

Det finns ingen EU-rättslig bestämmelse som kräver att medlemsstaterna agerar solidariskt genom att bistå varandra med bland annat sjukvårdsutrustning. Medlemsstater som inte bistår varandra bryter således inte mot EU-rätten. Det finns inte heller någon bestämmelse som uppmanar medlemsstater att visa solidaritet i situationer som denna. Den allmänna debatten handlar snarare om solidaritet som inte uttryckligen framgår av fördragen. Men vad förväntas av medlemsstaterna? Vi måste kort undersöka begreppet solidaritet för att få svar.

Ett mångfacetterat begrepp

Vissa forskare hävdar att solidaritet endast kan existera mellan stater som är sammankopplade på något sätt. I EU, som är uppbyggt kring gemensamma värden, anses kopplingarna tillräckligt starka för att solidaritet ska förekomma. Solidaritet anses vidare ofta handla om någon form av ojämlikhet som har uppstått mellan parter som annars är jämlika (till exempel två medlemsstater). Det handlar till exempel om olikhet i

exponering vid en naturkatastrof eller som här, olikhet i exponering vid sjukdomsspridning. När det gäller covid-19 pågår krisen dock överallt och i det inledande skedet var det svårt att förutsäga vilken medlemsstat som inom kort skulle vara i behov av stöd.

Solidaritet sägs ofta innefatta *skyldigheter*. Solidaritet skiljer sig härmed från *sympati*, som är ett uttryck för en känsla. Men *hur mycket* kraft och resurser förväntas vi lägga in? Och finns det någon begränsning i tid? Det är uppenbarligen en fråga om skala, omständigheter och sammanhang. Reaktionerna i samband med coronakrisen verkar tyda på att det viktiga är att medlemsstaterna *överhuvudtaget* agerar – det verkar inte ha någon avgörande betydelse för solidariteten som sådan om bidraget är mycket litet.

Varför väljer stater då att agera solidariskt? Syftet kan ofta vara att uppnå ett gemensamt mål, som till exempel fred och säkerhet eller bättre miljö. Det kan också vara fråga om att rädda en medlemsstat vars situation innebär att ett gemensamt mål annars inte kan uppnås. Handlade medlemsstaternas agerande alltså helt enkelt om att stoppa spridningen? Skulle det alltså, som kommissionens ordförande uttryckte det, handla om att skydda varandra för att skydda oss själva? Det kan knappast anses ha någon avgörande betydelse om till exempel några få patienter skickas från en medlemsstat till en annan: omfattningen av medlemsstaternas bidrag verkar tyda på att agerandet handlar om någonting annat.

Solidaritet som manifestation av EU-samarbetet

Frågan är då varför flera medlemsstater trots allt valde att agera – om än med små medel. Ett svar är att solidaritet har en tydlig politisk-moralisk funktion: det skulle anses moraliskt förkastligt att inte agera. Det handlar också om att visa handlingskraft. Eftersom EU har **begränsade**

befogenheter på politikområdet folkhälsa blev det tydligt att det istället är medlemsstaterna som måste visa handlingskraft genom att agera solidariskt.

Men framför allt handlar solidaritet i detta sammanhang om en manifestation av att EU-samarbetet fortsätter att fungera: att manifestera samhörighet (som måste anses vara en del av begreppet solidaritet). Detta kan beskrivas som ”symbolisk” solidaritet. Det handlar alltså om att visa varandra, de egna medborgarna och omvärlden att EU:s medlemsstater håller ihop. Och det är möjligt att symbolisk solidaritet är särskilt viktig och verkningsfull i dessa tider för EU-samarbetet som nu ifrågasätts på så många plan.

”När allt och inget blir till en fråga om solidaritet finns det risk att begreppet urvattnas och att det därmed förlorar sin samlande kraft.”

Samtidigt kan det kanske finnas en risk med att karaktärisera medlemsstaternas agerande som ”European solidarity at its best”. När allt och inget blir till en fråga om solidaritet finns det risk att begreppet urvattnas och att det därmed förlorar sin samlande kraft.

Begreppet solidaritet har kanske slutligen varit ännu mer betydelsefullt i diskussionerna om den ekonomiska återhämtningsfonden. Detaljerna är ännu inte klara, men **en viktig fråga är hur fonden ska finansieras**: med bidrag eller lån. Syd argumenterar för att nord måste visa solidaritet och att fonden ska finansieras som bidrag medan nord argumenterar för att fonden bör finansieras som lån. Men frågan är om det räcker med ”symbolisk” solidaritet i detta sammanhang, eller om kraven på agerande är högre ställda på det ekonomiska området än kring folkhälsa och smittskyddsutrustning.