



Solidaritet i EU-rätten

Anna Södersten*

Sammanfattning

Begreppet solidaritet förekommer ofta i debatter om EU:s framtid och de kriser som har präglat EU under de senaste åren. Det är dock oklart vad begreppet egentligen innebär. Syftet med denna analys är att undersöka vad det betyder i EU-rätten. Analysen fokuserar på hur solidaritet uttrycks i EU:s fördrag och här diskuteras samtliga fördragsartiklar där begreppet nämns.

Analysen visar att solidaritet är ett mångfacetterat begrepp och uttrycks som något som finns eller bör finnas mellan EU och medlemsstaterna, mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och individer. Begreppet kan därmed sägas ha flera olika dimensioner. En slutsats är att det ser olika ut på olika politikområden och även har olika betydelser inom ett och samma politikområde. En fråga som också diskuteras är huruvida solidaritet i EU:s fördrag utgör en bestämmelse eller en princip, som båda har rättsverkningar, eller om det snarare är fråga om en politisk-retorisk viljeyttring. Analysen visar att det verkar passa in i alla dessa tre kategorier. Även om begreppet solidaritet i nuläget främst får anses som en politisk viljeyttring är det mot bakgrund av dagens kriser och politiskt spända läge tänkbart att EU-domstolen i framtiden skulle kunna fylla de vaga fördragsbestämmelserna med tydligare innehåll.

* Forskare i juridik vid Sieps.

1 Inledning

De politiska motsättningarna mellan EU:s medlemsstater tycks aldrig ha varit så stora som de är idag. Kanske är det därför som begreppet solidaritet betonats under den rad kriser som har präglat unionen under de senaste åren: eurokrisen (som briserade år 2010), flyktingkrisen 2015 och krisen om rättsstaten (som fortfarande pågår). Begreppet betonades även i samband med att polska brandmän deltog i släckningsarbetet i de stora bränderna i Dalarna under sommaren 2018.¹ Det är ett begrepp som ofta förekommer i den Europapolitiska debatten,² men vad handlar det om egentligen?

Det huvudsakliga syftet med denna Europapolitiska analys är att undersöka vad begreppet betyder i EU-rätten. Solidaritet nämns på flera ställen i EU:s fördrag och därför kan man också anta att begreppet har en specifik betydelse. Men EU-fördragen innehåller inte någon definition. Solidaritet nämns även i sekundärrätten (till exempel i förordningar och direktiv) men inte heller där står någon definition att finna. Inte heller har EU-domstolen i sin rättspraxis definierat vad solidaritet egentligen innebär. Vår förståelse av solidaritet i EU-rättsliga sammanhang är därmed begränsad.

En viktig fråga är huruvida solidaritet utgör en bestämmelse eller en rättsprincip som båda har rättsverkningar eller om det snarare är fråga om en politisk-retorisk viljeyttring (som *inte* har några rättsverkningar). Frågan gäller alltså om man till exempel kan använda sig av begreppet i domstol. Kan man till exempel använda sig av solidaritetsbegreppet för att på rättslig väg binda medlemsstaterna kring EU:s gemensamma mål?

Begreppet solidaritet förekommer *implicit* i en rad EU-rättsliga bestämmelser (ett exempel skulle kunna vara EU:s socialpolitik, artiklarna 151–161 FEUF). Denna analys fokuserar dock på bestämmelser där begreppet *uttryckligen* förekommer. Fokus är vidare på fördragsbestämmelser (EU:s primärrätt) snarare än på bestämmelser i direktiv, förordningar och beslut med mera (EU:s sekundärrätt). I syfte att klargöra vad som står i fördragen kommer fördragsartiklarnas tillämpning även att undersökas och i detta sammanhang kommer en del sekundärlagstiftning att beröras.

Avgränsningen till primärlagstiftning – till EU:s fördrag – görs av flera skäl. Det huvudsakliga skälet är att få en fingervisning om begreppets

konstitutionella betydelse.³ Eftersom det frekvent hänvisas till solidaritet i EU-rättsliga sammanhang och begreppet (främst sedan Lissabonfördraget) finns med i fördragen så måste vi anta att det har en viss innebörd. Avgränsningen görs också av praktiska skäl: en undersökning av begreppets förekomst i sekundärrätten, som förmodligen omfattar hundratusentals dokument, skulle vara ett alltför omfattande, nästintill ogenomförbart, projekt. Av samma skäl kommer inte heller EU-domstolens rättspraxis att vara i fokus. Redan innan Lissabonfördraget trädde i kraft fungerade solidaritet som en oskriven princip i EU-rätten. Man skulle därför kunna fråga sig om domstolen i högre utsträckning än tidigare hänvisar till solidaritetsprincipen i och med att fördragen nu innehåller flera uttryckliga hänvisningar.⁴ Denna fråga är emellertid utanför syftet med denna analys: vi begränsar oss till att undersöka hur solidaritetsprincipen kommer till uttryck i fördragen.

”Kan man till exempel använda sig av solidaritetsbegreppet för att på rättslig väg binda medlemsstaterna kring EU:s gemensamma mål?”

Avsnitt 2 diskuterar solidaritetsbegreppet från ett teoretiskt perspektiv. Hur kan det förstås? Vilka är begreppets beståndsdelar, former, betydelse och gränser? Avsnitt 3 förklarar kort skillnaden mellan en bestämmelse, en rättsprincip och en politisk viljeyttring. Avsnitt 4 undersöker hur begreppet uttrycks i EU:s fördrag. Samtliga fördragsbestämmelser där solidaritet nämns kommer att behandlas. Avsnitt 5 presenterar slutsatser.

2 Solidaritetsprincipen som begrepp

Begreppet solidaritet har en lång historia med många olika betydelser. Den franska revolutionen tas ofta som utgångspunkt när solidaritet diskuteras. Det ansågs då ha kopplingar till begreppet ”broderskap” och handlade främst om att utjämna ekonomiska ojämlikheter. Trots att de historiska rötterna är djupa finns det relativt lite skrivet om solidaritet i dess rättsliga betydelse och det finns ingen enhetlig definition.⁵ I den akademiska debatten idag kan många olika former identifieras, till exempel avreglerande solidaritet, omfördelande solidaritet, administrativ

solidaritet, institutionell solidaritet och solidaritet mellan generationer.⁶ Vi ska nu diskutera några beståndsdelar av begreppet. Diskussionen nedan är dock inte uttömmande utan syftet är att med några exempel ge en bättre förståelse av vad begreppet kan tänkas innebära.

"Trots att de historiska rötterna är djupa finns det relativt lite skrivet om solidaritet i dess rättsliga betydelse och det finns ingen enhetlig definition."

Vissa forskare hävdar att solidaritet endast kan existera *inom* en gemenskap, mellan "enheter" (till exempel medlemsstater eller individer) som är sammankopplade på något sätt.⁷ Graden av sammankoppling kan dock variera. I gemenskaper som är uppbyggda kring gemensamma värden är kopplingarna särskilt starka. I en handelsunion, som är en relativt enkel form av gemenskap (utvecklad om man så vill),⁸ saknas ofta gemensamma värden. En handelsgemenskap handlar mer om samarbete och om att tillgodose egenintressen. Det är därmed inte säkert att kopplingarna mellan enheterna är tillräckligt starka för att solidaritet ska kunna förekomma.

Syftet med solidaritet kan ofta vara att uppnå ett gemensamt mål, som till exempel på miljöområdet, inom mänskliga rättigheter, ekonomisk utveckling, social rättvisa, fred och säkerhet.⁹ Målet utgör då det huvudsakliga skälet till varför exempelvis medlemsstater väljer att agera solidariskt. Det kan också vara fråga om att rädda en enhet i gemenskapen vars situation innebär att ett gemensamt mål annars inte kan uppnås.

Förekomsten av *skyldigheter*, det vill säga krav på att agera, kan vara ytterligare ett element av begreppet. Solidaritet skiljer sig härmed från *sympati*, som är ett uttryck för en känsla. Solidaritet specificerar dock inte *hur mycket* agerande som är nödvändigt. I EU-fördragen uttalas det till exempel inte exakt vad en medlemsstat måste göra för att anses agera solidariskt. Det är med andra ord oklart om solidaritet har några gränser. Hur mycket kraft och resurser förväntas vi lägga in? Finns det någon begränsning i tid? Handlar det fortfarande om solidaritet om agerandet måste sträckas ut i tiden till år, årtionden? Det är uppenbarligen en fråga

om skala, omständigheter och sammanhang. Det är vidare oklart om solidaritet kräver ömsesidighet eller om det främst är fråga om ensidiga handlingar.¹⁰

En annan dimension rör vem som är mottagare och vem som är givare. Mottagaren kan till exempel vara en stat, en gemenskap (som kan vara en internationell organisation) eller en individ. Även givaren, den som utövar solidaritet, kan vara en stat, en gemenskap eller en individ. I detta sammanhang kan vi även tala om vertikal och horisontell solidaritet. *Vertikal* solidaritet handlar om att givaren och mottagaren finns på olika nivåer, till exempel en gemenskap och en stat. Solidaritet beskrivs då ofta i termer av "lojalitet". Ett exempel är att EU:s medlemsstater har förbundit sig att vara lojala mot EU.¹¹ Vertikal solidaritet kan också finnas mellan en stat och individ, och då är det ofta välfärdsförmåner som är i fråga. *Horisontell* solidaritet handlar om former av solidaritet då givaren och mottagaren finns på samma nivå. Då finns det ofta ett visst mått av jämlikhet mellan dem.¹² Det kan handla om solidaritet mellan stater, gemenskaper eller individer.

Ofta kan man observera någon form av ojämlikhet mellan de inblandade parterna. Det handlar till exempel om olikhet i exponering vid en naturkatastrof. Exponeringen kan vara kortvarig eller långvarig och intensiteten eller omfattningen kan variera. Exponeringen kan vara av sådan långvarig karaktär att den till slut blir konstant, det vill säga utan att det går att skönja någon förbättring. Enligt Philip Dann skiljer sig solidaritet på så sätt från välgörenhet: välgörenhet handlar om ojämlika förhållanden mellan givare och mottagare. Välgörenhet involverar vidare ofta känslor av medlidande som får en givare att ge.¹³

Mycket mer kan naturligtvis sägas om solidaritet som teoretiskt begrepp, men vi får nöja oss här med att konstatera att begreppet löst kan beskrivas på följande sätt: solidaritet tillämpas inom en gemenskap med några gemensamma värden (oklart vilka) och kräver någon form av agerande (oklart i vilken omfattning).

3 Bestämmelse, rättsprincip eller politisk viljeyttring?

En fråga som kommer att beröras i nästa avsnitt är om solidaritet utgör en bestämmelse eller en rättsprincip, som båda har rättsverkningar, eller om det snarare kan karaktäriseras som en

politisk-retorisk viljeyttring (som inte har några rättsverkningar). Det enkla svaret, som Ramses Wessel påpekar, är att alla i fördragen uttryckta principer och bestämmelser kan sägas vara rättsliga eftersom de utgör delar av ett rättsligt dokument.¹⁴ Men kan man verkligen använda sig av solidaritetsbegreppet i domstol? Vad är egentligen skillnaden mellan dessa kategorier?

Skillnaden mellan bestämmelser och principer har fått visst utrymme i den rättsteoretiska debatten. Enligt den amerikanska rättsfilosofen Ronald Dworkin definierar bestämmelser, i motsats till principer, särskilda uppgifter och kräver särskilda resultat.¹⁵ Bestämmelser är precisa och ger ofta uttryck för rättsliga åtaganden. Principer däremot, definierar ofta inte några uppgifter och kräver inte särskilda resultat. Principer är någonting som tjänstemän, politiker och andra beslutsfattare måste ta hänsyn till när de funderar över möjliga alternativa beslut: de har en ”dimension av vikt”, vilket bestämmelser generellt sett saknar.

Ett exempel på en EU-rättslig princip är proportionalitetsprincipen, som kort uttryckt innebär att mål och medel ska balanseras då EU antar ny lagstiftning.¹⁶ Ett annat exempel är subsidiaritetsprincipen, som kort uttryckt innebär att beslut ska fattas på så lokal nivå som möjligt. Både EU:s institutioner och nationella parlament måste granska utkast till lagförslag från EU utifrån denna princip. Det faktum att en princip har blivit nedskriven i EU:s fördrag (”kodifierad”) saknar dock betydelse för frågan om det är en princip eller bestämmelse.

”[...] det är svårt att hävda att det finns politiska viljeyttringar i fördragen som är helt utan rättsverkningar.”

Vad är då en politisk viljeyttring i EU:s fördrag? Man skulle kunna tänka sig att det är fråga om fördragsartiklar som är så vagt formulerade att de knappast kan användas i domstol; de kan inte anses ha rättsverkningar. Denna kategori är dock inte särskilt ”renodlad”: det är svårt att hävda att det finns politiska viljeyttringar i fördragen som är helt utan rättsverkningar. Ett exempel är det omdiskuterade uttrycket ”en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken” (”an ever closer union ...”).¹⁷ Detta uttryck är ”politiskt” men verkar ändå ha vissa rättsverkningar, om än

begränsade. Uttrycket skulle till exempel kunna ge domstolen legitimitet att verka för integration.

Det finns med andra ord ingen tydlig gräns mellan bestämmelser och principer å den ena sidan och politiska viljeyttringar å den andra sidan. Med detta sagt verkar en politisk viljeyttring kunna användas både i beskrivande och i normativt syfte, det vill säga för att ge en fingervisning om hur stater faktiskt agerar respektive uppmana stater att agera på ett visst sätt.

Det är nu dags att diskutera hur begreppet solidaritet kommer till uttryck i EU:s fördrag. Samtliga fördragsbestämmelser där begreppet nämns kommer att behandlas.

4 Solidaritet i EU:s fördrag

Begreppet solidaritet förekommer således på flera ställen i EU:s fördrag men någon definition finns inte. De flesta hänvisningarna till solidaritet infördes genom Lissabonfördraget, men begreppet förekom redan uttryckligen i Schumandeklarationen från 1950¹⁸:

Ett enat Europa kan inte bli verklighet på en enda gång och inte heller genom en helhetslösning. Det kommer att bygga på konkreta resultat, varigenom man först skapar en verklig solidaritet [...] Sammanslagningen av kol- och stålproduktionen [...] kommer att förändra framtiden för dessa områden som så länge har ägnat sig åt att producera krigsmateriel som ofta vänts mot dem själva.

Den solidaritet i produktionen som därmed skapas kommer att visa att krig mellan Frankrike och Tyskland inte endast blir otänkbart, utan även praktiskt omöjligt.

Dessa fraser är välkända men var naturligtvis inte rättsligt bindande, och än mindre klargjorde de vad solidaritet skulle innebära mer precist. Deras funktion var snarare att inspirera och legitimera integrationsarbetet: Schumandeklarationen var ett politiskt manifest.

I fördragen som sedermera upprättades förekom solidaritet endast på ett fåtal ställen. Inte heller efter ändringarna som genomfördes i Maastrichtfördraget, Amsterdamfördraget och Nicefördraget förekom begreppet solidaritet särskilt frekvent. Trots avsaknaden av explicita referenser i fördragen har EU-domstolen under årens lopp hänvisat till begreppet solidaritet i flera domar. Domstolen

Tabell 1 Artiklar i EU-fördragen där begreppet solidaritet förekommer.

Område	Fördragsartikel
EU:s värden	artikel 2 FEU
EU:s mål (solidaritet mellan generationerna)	artikel 3.3 led 2 FEU
EU:s mål (solidaritet mellan medlemsstaterna)	artikel 3.3 led 3 FEU
EU:s mål (förbindelser med yttre världen: solidaritet mellan folken)	artikel 3.5 FEU
Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP)	artikel 21.1 FEU
GUSP	artikel 24.2 FEU
GUSP	artikel 24.3 FEU
GUSP	artikel 31.1 FEU
GUSP	artikel 32.1 FEU
Asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna	artikel 67.2 FEUF
Gränskontroll, asyl och invandring	artikel 80 FEUF
Försörjningsproblem (ekonomisk politik)	artikel 122 FEUF
Energi	artikel 194 FEUF
Civilskydd (terrorism och katastrofer)	artikel 222 FEUF
Territoriell sammanhållning	Protokoll (nr 28)
Arbetsrätt m.m.	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, Avdelning IV

Anm.: Fördraget om Europeiska unionen förkortas FEU och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt förkortas FEUF.

nämnde till exempel begreppet solidaritet för första gången i mål 11/69, *Kommissionen mot Frankrike*. Den uttalade då att solidariteten ”ligger till grund [...] för hela gemenskapssystemet”.¹⁹ Det var först genom Lissabonfördraget som solidaritet fick mer konkreta uttryck i EU:s fördrag. I listan ovan anges de fördragsartiklar där begreppet förekommer.

I de följande avsnitten kommer alla fördragsartiklar i tabellen ovan att kort diskuteras.

4.1 Solidaritet som värde och mål

I ingressen till fördraget om Europeiska unionen (FEU) står det att de fördragsslutande parterna ”önskar stärka solidariteten mellan sina folk samtidigt som de respekterar deras historia, kultur och traditioner”. Vi får redan här en försmak av vad solidaritet kan tänkas innebära. Det verkar vara fråga om ett motsatsförhållande mellan solidaritet och medlemsstaternas (egentligen ”folkens”) historia,

kultur och traditioner. Ingressen speglar vidare EU:s ursprungliga syfte: att upprätthålla freden i Europa. Även i ingressen till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) nämns solidaritet. Det handlar här om att ”bekräfta den solidaritet som förenar Europa och utomeuropeiska länder”. Ingresserna har dock begränsad rättslig betydelse.²⁰

Begreppet solidaritet finns även med i artikel 2 FEU som räknar upp EU:s värden:

Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, *solidaritet* och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män. [kursivering tillagd]

Denna fördragsartikel infördes genom Lissabonfördraget, och det var först då som EU:s värden blev explicit uttryckta i fördragen.²¹ Vilka värden som skulle finnas med i artikel 2 diskuterades vid Europiska konventet (2002–2003) som arbetade med att ta fram det så kallade konstitutionella fördraget (och som sedan ”ompaketerades” och blev till Lissabonfördraget). Konventsmedlemmarna, bland annat representanter för medlemsstaterna, var oense om vilka begrepp som skulle anses vara europeiska värden.

”Hänvisningen till solidaritet i artikel 2 kan därför betraktas som en politisk viljeyttring snarare än en bestämmelse eller en princip med rättsverkningar.”

Efter en lång diskussion beslutade konventet att vissa begrepp skulle placeras i den andra meningen i denna fördragsartikel: ”mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män”. Dessa begrepp syftar till att karaktärisera det europeiska samhället och det är därför tveksamt om de utgör värden. Man kan också notera att formuleringen är deskriptiv (det handlar om ”ett samhälle som kännetecknas av”) snarare än normativ (”ett samhälle som ska kännetecknas av”). Hänvisningen till solidaritet i artikel 2 kan därför betraktas som en politisk viljeyttring snarare än en bestämmelse eller en princip med rättsverkningar. Ett exempel på att denna fördragsartikel (den första meningen) skulle kunna ha rättsverkningar är att det i artikel 7 FEU stadgas att de medlemsstater som åsidosätter de värden som räknas upp i artikel 2 kan komma att bli föremål för sanktioner, däribland förlora rösträtten i rådet. Men om solidaritet inte är ett uttalat värde så kan inte artikel 7 tillämpas om en medlemsstat på ett eller annat sätt inte skulle respektera solidaritetsprincipen.²²

Solidaritet nämns även i artikel 3 FEU, enligt vilken unionen ska ”främja solidaritet mellan generationerna”. Det är dock oklart vad denna formulering innebär eftersom inga preciseringar görs. Det skulle kunna tänkas handla om respekt för både framtida och äldre generationer. När det gäller respekt för framtida generationer skulle man kunna tänka sig att det handlar om frågor som är relaterade till miljö. När det däremot gäller äldre

generationer skulle det kunna vara olika typer av välfärdsfrågor.

I artikel 3 står det även att unionen ska ”främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna”.²³ I de fördragsartiklar som sedan preciserar hur EU ska uppnå dessa mål (artiklarna 174–178 FEUF) återkommer dock inte begreppet solidaritet och därför vi vet inte vad som krävs för att medlemsstater och/eller EU ska anses agera solidariskt. Artikel 3 fastställer vidare att unionen i sina förbindelser med övriga världen ska bidra till ”solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken”. Det är oklart även vad denna formulering innebär, men den kan sägas spegla den ovan nämnda formuleringen i ingressen som talar om solidaritet mellan folken.

Allmänt kan sägas att de nämnda hänvisningarna till solidaritet är av målkaraktär och därför inte kan tillmätas någon specifik rättslig betydelse. Som beskrivits ovan kan till exempel inte artikel 7 tillämpas eftersom solidaritet enligt artikel 2 inte hör till EU:s värden. Solidaritet handlar alltså här om en politisk viljeyttring snarare än en bestämmelse eller rättsprincip. EU-fördragen innehåller dock inte endast symboliska (och kanske något luddiga) referenser till solidaritet utan även formuleringar som ger begreppet ett mer konkret innehåll.

4.2 Terrorism och naturkatastrofer

Det kanske mest konkreta uttrycket för solidaritet i EU:s fördrag utgörs av solidaritetsklausulen, artikel 222 FEUF. Den ska användas om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som har orsakats av människor. Terroristattackerna i Paris år 2015 är ett exempel på ett tillfälle då solidaritetsklausulen skulle kunna ha tillämpats, men som beskrivs nedan kom så inte att ske.

Enligt solidaritetsklausulen ska unionen ”mobilisera alla instrument som står till dess förfogande”, inkluderat ”militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller”. Mobiliseringen ska ske för att ”förhindra terroristhot på medlemsstaternas territorier” och ”skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen” vid terroristattacker. Unionen ska även ”bistå en medlemsstat på dess territorium” i händelse av en naturkatastrof, en katastrof som orsakas av människor eller en terroristattack. Denna senare skyldighet träder dock först in om den utsatta medlemsstatens myndigheter så begär.

Solidaritetsklausulen handlar främst om solidaritet mellan unionen och medlemsstaterna. Den handlar även om solidaritet *mellan medlemsstaterna*: medlemsstaterna ska lämna bistånd på begäran av den drabbade medlemsstatens politiska myndigheter och även samordna sina åtgärder inom rådet.²⁴

"Det kanske mest konkreta uttrycket för solidaritet i EU:s fördrag utgörs av solidaritetsklausulen [...]. Den ska användas om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som har orsakats av människor."

Nu har tio år förflutit sedan solidaritetsklausulen infördes men den har aldrig blivit uttryckligen aktiverad. En av orsakerna anses vara dess överstatliga natur – EU:s institutioner måste blandas in och medlemsstaterna är skyldiga att bidra på ett eller annat sätt. En annan orsak kan vara att det är mer tidskrävande att aktivera EU:s institutioner än att hålla sig på en mellanstatlig nivå. Ett tydligt exempel då solidaritetsklausulen *kunde* ha tillämpats var i samband med terroristattackerna i Paris. Frankrike aktiverade istället artikel 42.7 FEU, den så kallade ömsesidiga försvarsmekanismen. Denna fördragsartikel ska användas om en medlemsstat utsätts för ett väpnat angrepp. De övriga medlemsstaterna är då skyldiga att ge den utsatta medlemsstaten stöd och bistånd "med alla till buds stående medel". Enligt denna fördragsartikel ska EU:s institutioner inte vara inblandade. Även om den ömsesidiga försvarsmekanismen inte uttryckligen hänvisar till begreppet solidaritet skulle man kunna säga att principen *indirekt* framgår av bestämmelsens formulering.

Det är dock tydligt att solidaritetsklausulen och den ömsesidiga försvarsmekanismen delvis rör samma frågor.²⁵ Båda bestämmelserna infördes genom Lissabonfördraget. Inom det ovan nämnda europeiska konventet diskuterades frågan hur dessa nya klausuler skulle förhålla sig till varandra. Den ömsesidiga försvarsmekanismen infördes för att användas i händelse av väpnat angrepp.²⁶ Den skulle likna den kollektiva försvarsbestämmelsen i Västereuropeiska unionen (den skulle även

likna artikel 5 i Natos fördrag) och har i vissa sammanhang beskrivits som en språngbräda mot ett gemensamt försvar i EU. Flera medlemsstater argumenterade dock för att klausulen inte skulle vara bindande. En sådan lösning kunde emellertid inte accepteras av de medlemsstater som ville ha klausulen. Den ömsesidiga försvarsmekanismen kom därför att inkludera en devis om att klausulen inte skulle "påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik". Syftet var att bevara neutraliteten hos de medlemsstater som så önskade, däribland Sverige, samt att inte anses konkurrerande med Nato.

Solidaritetsklausulen infördes som en "mjukare" form av solidaritet då det ansågs nödvändigt att inkludera bestämmelser om katastrofer (snarare än väpnade angrepp). Den infördes också för att möta de nya hot som hade blivit alltmer tydliga sedan terroristattackerna den 11 september 2001. En viktig fråga som diskuterades i samband med solidaritetsklausulens införande var om den ger uttryck för bindande försvarsförpliktelser eller om det är fråga om frivilliga insatser. Enligt departementspromemorian som upprättades inför omröstningen i den svenska riksdagen om Lissabonfördraget uttrycker solidaritetsklausulen endast "medlemsstaternas politiska vilja att solidariskt hjälpa varandra och innehåller inga bindande försvarsförpliktelser".²⁷ Detta synsätt återkommer i viss mån även i en förklaring av artikel 222 som har fogats till fördragen: solidaritetsklausulen ska inte påverka medlemsstaternas "rätt att välja det lämpligaste sättet att uppfylla sitt eget krav på solidaritet" med den medlemsstat som är i behov av hjälp.²⁸ Det är med andra ord tydligt att solidaritetsklausulen ger upphov till skyldigheter men att det inte är fastställt i vilken utsträckning som en medlemsstat är skyldig att bidra för att anses agera solidariskt.

Som nämnts handlar solidaritetsklausulen såväl om solidaritet mellan unionen och medlemsstaterna som mellan medlemsstaterna. Det är vidare en av få fördragsartiklar som ger uttryck för solidaritet i form av en bestämmelse: solidaritetsklausulen ställer upp tydliga uppgifter och kräver resultat. Trots det ger den som också nämnts medlemsstaterna relativt stor handlingsfrihet att välja form och tillvägagångssätt för hur solidariteten ska genomföras.

4.3 Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

Ovan diskuterades artikel 42.7 FEU som ett *indirekt* uttryck för solidaritetsprincipen. Den

fördragsartikeln är placerad i det avsnitt i EU-fördraget som rör EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). Solidaritet nämns emellertid även *uttryckligen* inom ramen för GUSP. Detta politikområde är annorlunda än EU:s andra politikområden eftersom det kort uttryckt handlar om samarbete mellan medlemsstater snarare än om överföring av nationell suveränitet till EU. Som vi kommer att se ger GUSP uttryck för minst tre former av solidaritet: solidaritet som en målsättning för EU, solidaritet mellan medlemsstaterna samt solidaritet mellan EU och medlemsstaterna.

”EU ska alltså sträva efter att föra fram solidaritetsprincipen i resten av världen.”

I artikel 21.1 FEU nämns solidaritet som en av de principer som har legat till grund för unionens ”tillblivelse, utveckling och utvidgning som den strävar efter att föra fram i resten av världen”. Det stadgas att unionens åtgärder i internationella sammanhang ska utgå från dessa principer. EU ska alltså sträva efter att föra fram solidaritetsprincipen i resten av världen. Formuleringen i artikel 21 FEU reflekterar den tidigare nämnda formuleringen i artikel 3.3 FEU, att unionen i sina förbindelser med övriga världen ska bidra till ”solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken”.

Artikel 24 FEU stadgar vidare att unionen ska utforma och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som bland annat ”grundas på en utveckling av medlemsstaternas ömsesidiga politiska solidaritet.” Den typ av solidaritet som det handlar om här är alltså *politisk* solidaritet mellan medlemsstaterna.

Artikel 24 fastställer även att medlemsstaterna ”ska aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet”. En likartad formulering finns i artikel 31 FEU som gäller de beslut som antas av unionen. Artikel 31 stadgar att en medlemsstat som avstår från att rösta då beslut fattas av Europeiska rådet eller rådet inte är skyldig att tillämpa beslutet. Medlemsstaten måste dock ”i en anda av ömsesidig solidaritet avhålla sig från varje handling som skulle kunna strida mot eller hindra en unionshandling på grundval av det beslutet”. Här är det alltså fråga om solidaritet mellan medlemsstaterna och unionen. Artikel 31 påminner vidare om artikel 4.3 FEU enligt vilken

medlemsstater ska ”avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål”, vilket är ett uttryck för den så kallade lojalitetsprincipen. Tillämpningsområdet för artikel 31 är emellertid mycket snävare än artikel 4.3, dels eftersom artikel 31 är begränsad till GUSP, dels för att artikel 31 endast ska tillämpas då ett aktivt beslut har fattats av de andra rådsmedlemmarna.

Solidaritet nämns slutligen i artikel 32 FEU. Enligt denna fördragsartikel ska medlemsstaterna samråda med varandra inom Europeiska rådet och rådet om utrikes- och säkerhetspolitiska frågor av allmänt intresse. Samråd måste ske innan någon åtgärd vidtas som skulle kunna påverka unionens intressen. Det stadgas vidare att medlemsstaterna ska säkerställa att unionen kan hävda sina intressen och värderingar i internationella sammanhang genom ett ”konvergent uppträdande”. Slutligen betonas det att ”medlemsstaterna ska vara solidariska sinsemellan”. Även denna bestämmelse påminner om lojalitetsplikten i den ovan nämnda artikel 4.3 FEU.

I dessa bestämmelser nämns alltså minst tre former av solidaritet. Först presenteras solidaritet som en målsättning: EU ska sträva efter att föra fram solidaritetsprincipen i resten av världen. Därefter är det fråga om solidaritet mellan medlemsstaterna. Det handlar alltså om solidaritet som verkar *horisontellt*. Att horisontell solidaritet betonas inom GUSP är inte förvånande: det anses vara ett i huvudsak *mellanstatligt* samarbete, till skillnad från EU:s andra politikområden som anses vara huvudsakligen överstatliga. Att GUSP är mellanstatligt betyder bland annat att EU-domstolen i huvudsak saknar jurisdiktion på detta område,²⁹ att Europaparlamentet har en begränsad roll i lagstiftningsprocessen och att rådet i regel fattar beslut med enhällighet istället för med kvalificerad majoritet.³⁰ Kärnan i ett mellanstatligt samarbete betonas således relationen mellan medlemsstaterna snarare än relationen mellan unionen och medlemsstaterna. Slutligen ger några fördragsartiklar uttryck för *vertikal* solidaritet, det vill säga solidaritet mellan EU och medlemsstaterna.³¹ I ljuset av resonemanget ovan är det något förvånande att denna form förekommer inom GUSP.

Ingen av de ovan nämnda fördragsartiklarna ger uttryck för tydliga rättsliga förpliktelser, främst på grund av EU-domstolens begränsade roll inom GUSP: utgångspunkten är att medlemsstater

inte kan bli fällda för fördragsbrott. Detta verkar innebära att solidaritet har en politisk-retorisk funktion snarare än rättslig på detta område.

4.4 Gränskontroll, asyl och invandring

Gränskontroll, asyl och invandring är ett politikområde som har varit i fokus under de senaste åren, i synnerhet efter flyktingkrisen under hösten 2015. Begreppet solidaritet har uppmärksamats i dessa sammanhang, både av de EU-medlemsstater som har tagit emot många flyktingar och av de som har tagit emot få. Begreppet "flexibel solidaritet" har lyfts i debatten av de medlemsstater som har haft ett högst begränsat flyktingmottagande och som är motståndare till att EU ska kunna omfördela flyktingar mellan medlemsstaterna. De anser att solidariteten såsom det uttrycks i EU-rätten bör vara "frivillig".³²

"Begreppet 'flexibel solidaritet' har lyfts i debatten av de medlemsstater som har haft ett högst begränsat flyktingmottagande och som är motståndare till att EU ska kunna omfördela flyktingar mellan medlemsstaterna."

Solidaritet på detta område nämns uttryckligen i två fördragsartiklar: artiklarna 67.2 och 80 FEUF.³³ Enligt artikel 67.2 FEUF ska EU utarbeta en gemensam politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna "som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna". Fördragsartikeln kan ses som en uppmaning (eller påminnelse) till EU:s institutioner då de lagstiftar att detta politikområde ska grunda sig på solidaritet mellan medlemsstaterna. Artikel 67.2 ställer dock inte upp några tydliga rättsliga krav och anger heller inte några medel för hur solidariteten ska iakttas.

Artikel 80 FEUF stadgar att unionens politik "ska styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning, även i finansiellt hänseende, mellan medlemsstaterna".³⁴ Här är det alltså fråga om två skilda men nära besläktade begrepp: solidaritet och rättvisa. Båda begreppen är relativt otydliga och vaga. Enligt fördragsbestämmelsen ska det finnas någon form av rättvis ansvarsfördelning, men vi vet inte mer än att solidaritet i alla fall inte

handlar om ansvarsfördelning. Fördragsartikeln preciserar att unionspolitiken ska styras av solidaritetsprincipen "[även] i finansiellt hänseende". Det är alltså fråga om så kallad *finansiell* solidaritet. Artikeln begränsar sig dock inte till finansiell solidaritet utan ger endast ett exempel på vad solidaritet kan avse.

Artikel 80 stadgar vidare att de unionsakter som antas på detta område ska "innehålla lämpliga åtgärder för tillämpningen" av solidaritetsprincipen. Denna formulering ger en tydlig fingervisning till EU:s institutioner när de lagstiftar: det måste framgå av EU:s rättsakter hur principen om solidaritet tas i beaktande. Fördragsartikeln ger dock utrymme för skönsmässig bedömning eftersom den innehåller formuleringen "varje gång det är nödvändigt". Fördragsartikeln riktar till EU:s institutioner men även indirekt till medlemsstaterna: den hänvisar till solidaritet mellan medlemsstaterna.³⁵

Ett omdiskuterat exempel på tillämpningen av artikel 80 är den så kallade Dublinförordningen.³⁶ Den fastställer att asylsökande måste söka asyl i den första medlemsstat som de kommer till samt fastställer kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig. Den huvudsakliga kritiken mot förordningen är att medlemsstater som har gräns mot tredje land, främst medlemsstater i Medelhavsområdet, tar emot oproportionerligt många asylsökande. Kommissionen har därför antagit ett förslag om en fördelningsmekanism som syftar till att ge en rättvis fördelning av ansvaret mellan medlemsstaterna.³⁷ Europaparlamentet och rådet har ännu inte fattat beslut i denna fråga, men vissa forskare hävdar att EU:s institutioner skulle kunna fällas i EU-domstolen om de inte upprättar en sådan mekanism, genom en så kallad passivitetstalan.³⁸ Argumentet är att det av artikel 80 följer att EU:s rättsakter ska innehålla lämpliga åtgärder för tillämpningen av solidaritetsprincipen.

Ett annat exempel på hur artikel 80 tillämpas är de förenade målen *Slovakien och Ungern mot rådet*.³⁹ I målen prövade EU-domstolen giltigheten av EU:s beslut om provisoriska fördelningsmekanismer till förmån för Grekland och Italien som under 2014 och 2015 konfronterades med en massiv tillströmning av migranter från tredjeländer.⁴⁰ Enligt generaladvokat Yves Bot var beslutet "ett uttryck för den solidaritet mellan medlemsstaterna som stadgas i fördraget".⁴¹ Generaladvokaten påminde också om att "solidaritet ingår bland unionens

grundläggande värden och till och med utgör en av grundförutsättningarna för unionen” samt ”rör själva kärnan i vad som utgör såväl det europeiska projektets berättigande som dess syfte”. Domstolen uttalade sig inte i lika generella termer men fann att rådet var skyldigt att genomföra principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna såsom den uttrycks i artikel 80. Domstolen ogillade därför talan.

Detta politikområde handlar alltså främst om solidaritet mellan medlemsstaterna men det är EU:s institutioner som ska se till att solidariteten kommer till uttryck i sekundärrätten. Enligt fördragstexten är solidaritet uttryckligen en *princip*. De skyldigheter som ställs upp gäller endast EU:s institutioner. Här har solidaritet därför endast rättsverkan vad gäller EU:s institutioner, inte medlemsstaterna. Det bör också tilläggas att vi kan förvänta oss en fortsatt diskussion om innebörden av solidaritetsbegreppet, med tanke på de djupa motsättningarna mellan medlemsstaterna på detta område.

4.5 Försörjning och ekonomi

Finansiell solidaritet har diskuterats tämligen ingående sedan den europeiska statsskuldskrisen briserade år 2010. I denna kris riskerade Grekland att gå bankrutt och hela eurosamarbetet att falla samman. Finansiell solidaritet handlar om den rad åtgärder som upprättades av EU och medlemsstaterna för att på olika sätt stävja kriserna och motverka framtida kriser.⁴² Det finns dock inga uttryckliga referenser i EU:s fördrag till detta begrepp.

”Finansiell solidaritet har diskuterats tämligen ingående sedan den europeiska statsskuldskrisen briserade år 2010.”

Artikel 122.1 FEUF hänvisar till begreppet solidaritet (men alltså inte till *finansiell* solidaritet). Denna fördragsartikel stadgar att rådet får ”besluta om åtgärder med hänsyn till den ekonomiska situationen”. Fördragsartikeln preciserar att det främst handlar om ”allvarliga försörjningsproblem i fråga om vissa varor, särskilt på energiområdet”. Åtgärderna ska beslutas ”i en anda av *solidaritet* mellan medlemsstaterna.” Fördragsartikeln riktar sig alltså främst till rådet när det fattar beslut, men även till medlemsstaterna.

I artikel 122 står det vidare att rådet kan besluta att bevilja en medlemsstat ekonomiskt bistånd från unionen om den ”har svårigheter eller allvarligt hotas av stora svårigheter till följd av naturkatastrofer eller osedvanliga händelser utanför dess kontroll” (artikel 122.2). I dyningarna efter den europeiska statsskuldskrisen antog rådet en förordning med denna del av fördragsartikeln som rättslig grund. Förordningen inrättade en europeisk finansiell stabiliseringsmekanism som skulle kunna användas i framtida liknande situationer.⁴³ Det fanns dock en osäkerhet kring den rättsliga grunden.

De medlemsstater som har euron som valuta beslöt sig därför för att skapa en ny mekanism, Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM). Den antogs i form av internationellt fördrag, alltså utanför fördragsstrukturen.⁴⁴ I det uppmärksamade Pringlemålet,⁴⁵ som bland annat rörde frågan om medlemsstaterna hade handlat i strid med EU:s fördrag när de ingick ESM-fördraget, fann domstolen att blotta förekomsten av artikel 122 FEUF inte hindrar att medlemsstaterna sinsemellan ingår ett sådant fördrag.⁴⁶ Domstolen diskuterade även artikel 125 FEUF, den så kallade icke-undsättningsklausulen (”no bail-out clause”), som av många bedömare ansågs förbjuda medlemsstater att ge finansiellt stöd till andra medlemsstater. Domstolen fann att ESM var förenligt med artikel 125, bland annat för att fördragen i vissa fall uttryckligen *til-låter* finansiellt stöd. I sitt resonemang hänvisade domstolen dock inte till solidaritetsprincipen. Det gjorde däremot generaladvokat Juliane Kokott som varnade för att en alltför vid tolkning av artikel 125 FEUF skulle strida mot den solidaritetsprincip ”som fastställs på olika ställen i fördraget”.⁴⁷

På det här området finns begreppet solidaritet alltså uttryckt på endast ett ställe: i artikel 122.1 FEUF. Fördragsartikeln riktar sig främst till rådet när det fattar beslut och påminner om att de åtgärder som EU upprättar ska beslutas ”i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna.” Solidaritet verkar här utgöra en politisk viljeyttring, men det faktum att EU-domstolens generaladvokat har hänvisat till bestämmelsen tyder på att den skulle kunna ha rättsverkningar.

4.6 Energi

Begreppet solidaritet finns även inom politikområdet energi. Enligt artikel 194 FEUF ska energipolitikens mål vara att ”i en anda av solidaritet mellan

medlemsstaterna”: a) garantera att energimarknaden fungerar; b) garantera energiförsörjningen i unionen; c) främja energieffektivitet och energibesparingar samt utveckling av nya och förnybara energikällor; och d) främja sammankopplade energinät. Hänvisningen till solidaritet ställer inte upp rättsliga krav utan det handlar snarare om att vägleda EU:s institutioner då de lagstiftar.⁴⁸

”Begreppet solidaritet fungerar i detta sammanhang som en legitimerande faktor till ny EU-lagstiftning.”

Denna rättsliga grund för energi infördes genom Lissabonfördraget år 2009. Men även innan dess kunde EU lagstifta på energiområdet genom att använda sig av fördragsbestämmelser på områden såsom miljö, transport och inre marknaden.⁴⁹ Begreppet solidaritet förekom således tidigare på energiområdet, trots att det inte var uttalat i fördragen. Begreppet ”energisolidaritet” kan dock sägas ha kommit i fokus sedan den nya rättsliga grunden tillkom. Som främsta exempel kan nämnas kommissionens förslag om upprättandet av en europeisk energiunion, där följande formulering används: ”En anda av solidaritet i energifrågor nämns i fördraget och är energiunionens kärna.”⁵⁰ Begreppet solidaritet fungerar i detta sammanhang som en legitimerande faktor till ny EU-lagstiftning.

Det bör nämnas att energiunionen även omfattar klimatpolitiken men att begreppet solidaritet inte förekommer i de fördragsartiklar som rör miljö. Trots det används alltså solidaritet för att legitimera ny lagstiftning. Ett annat exempel då solidaritet har använts på detta sätt är i Europaparlamentets och rådets beslut om att minska medlemsstaternas utsläpp av växthusgaser.⁵¹ I beslutet hänvisas det till ”solidaritetsprincipen mellan medlemsstaterna” för att legitimera den fördelningsmekanism som innebar att BNP per capita blev ett mått på hur mycket stater skulle tillåtas öka eller minska sina växthusgasutsläpp.⁵²

Sammantaget handlar solidaritet i artikel 194 FEUF främst om att vägleda EU:s institutioner då de lagstiftar: energipolitikens mål ska upprättas i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna. Några tydliga krav ställs alltså inte upp och det kan därför inte vara fråga om en bestämmelse eller princip med rättsverkningar, utan snarare en politisk viljeyttring.

4.7 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Även EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna hänvisar uttryckligen till begreppet solidaritet. Stadgan upprättades år 2000 men blev rättsligt bindande först genom Lissabonfördragets ikraftträdande 2009. Den har samma rättsliga värde som EU:s fördrag.

I ingressen till stadgan föreskrivs att unionen bygger på ”de odelbara och universella värdena människans värdighet, frihet, jämlikhet och *solidaritet* samt på den demokratiska principen och rättsstatsprincipen.”⁵³ [kursivering tillagd] Denna formulering reflekterar men är inte identisk med artikel 2 FEU. Enligt stadgan hör solidaritet till ett av EU:s värden men enligt artikel 2 FEU är det, som tidigare nämnts, inte något uttryckligt värde. Det är oklart vad denna diskrepans innebär.

Solidaritet har vidare en särskild avdelning och en särskild rubrik i stadgan (artiklarna 27 till 38). De flesta av rättigheterna i denna avdelning handlar om arbetsrättsliga skydd av olika slag, till exempel arbetstgares rätt till information och samråd inom företaget, förhandlingsrätt samt rätt till kollektiva åtgärder. Men även miljöskydd och konsumentskydd finns bland bestämmelserna i denna avdelning.

Till skillnad från andra politikområden handlar bestämmelserna i stadgan främst om solidaritet mellan medlemsstat och individ.⁵⁴ Vad gäller möjliga rättsverkningar bör det här påminnas om att stadgan endast riktar sig till EU samt till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51). För att tillämpa fördragsartiklarna i avdelningen om solidaritet måste man därför först säkerställa att stadgan är tillämplig. Det finns ett antal rättsfall då dessa fördragsartiklar har kommit i fråga men det finns inte utrymme att diskutera dem mer ingående här. Vi nöjer oss med att konstatera att det är svårt att säga någonting om solidaritetsbegreppet på detta område, eftersom det endast är själva avdelningsrubriken som hänvisar till ”solidaritet” (och inte fördragsartiklarna i sig).

5 Slutsatser: Ett mångfacetterat begrepp i EU-rätten

Begreppet solidaritet förekommer frekvent i debatter om EU:s framtid och de kriser som har präglat EU under de senaste åren. Det är dock

oklart vad begreppet egentligen betyder. Syftet med denna analys var att ge en tydligare bild av vad begreppet betyder i *EU:s fördrag*. Samtliga fördragsartiklar där ordet solidaritet uttryckligen förekommer har diskuterats.

"En slutsats är därför att begreppet ser olika ut på olika politikområden. Det kan även ha olika betydelser inom ett och samma politikområde."

Analysen visar att det är svårt att utläsa någon enhetlighet. Solidaritet är ett mångfacetterat begrepp och uttrycks som något som finns eller bör finnas mellan EU och medlemsstaterna, mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och individer.⁵⁵ Begreppet kan därmed sägas ha flera olika dimensioner och dessutom både vertikala och horisontella uttryck, det vill säga att givaren och mottagaren är på olika nivåer respektive samma nivå. En slutsats är därför att begreppet ser olika ut på olika politikområden. Det kan även ha olika betydelser inom ett och samma politikområde. Inom till exempel den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska det enligt EU:s fördrag finnas solidaritet såväl mellan medlemsstaterna som mellan EU och medlemsstaterna.

Solidaritet *mellan EU:s medlemsstater* skulle kunna tänkas handla om att göra EU säkrare och mer stabil, men även om att medlemsstaterna önskar säkra nationella egenintressen. Solidaritet skulle därmed kunna motiveras som egenintresse och en form av försäkringsmekanism. Solidaritet *mellan EU och medlemsstaterna* verkar däremot likna det som i fördragen också benämns lojalitet. Lojalitetsprincipen har genom åren fått sitt mer konkreta innehåll genom rättspraxis. Den handlar främst om att EU:s medlemsstater måste respektera det EU-rättsliga regelverket och EU:s beslut eller hållning i vissa frågor.⁵⁶ Solidaritet kan däremot sägas handla om att skydda mot "externa" händelser av olika slag.

Solidaritetsbegreppet har vidare olika innehåll beroende på vilken fördragsbestämmelse som avses, utöver de vertikala och horisontella dimensionerna som just nämnts. I fördragen stadgas det till exempel om solidaritet mellan generationer, politisk solidaritet och finansiell solidaritet.

En fråga är om solidaritet i EU:s fördrag utgör en bestämmelse eller princip som har rättsverkningar

eller om det snarare är fråga om en politisk-retorisk viljeyttring. Begreppet verkar passa in i alla dessa tre kategorier. Ett exempel på solidaritet som *bestämelse* är solidaritetsklausulen i artikel 222 FEUF, som ska användas om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller en katastrof. Den fastställer på ett relativt konkret sätt medlemsstaternas (och EU:s) skyldigheter. Ett exempel på solidaritet som *princip* skulle kunna sägas vara artikel 21 FEU, där det står att EU:s åtgärder i internationella sammanhang ska utgå från de principer (däribland solidaritet) som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning och som den strävar efter att föra fram i resten av världen. Slutligen skulle ett exempel på solidaritet som *politisk viljeyttring* kunna vara artikel 2 FEU, där det står att medlemsstaternas samhälle "kännetecknas av [...] solidaritet". Det är här alltså fråga om en politisk viljeyttring som är deskriptiv till sin karaktär, och som knappast kan åberopas i domstol.

Förutsatt att solidaritet kan ha rättsverkningar, vilken typ av rättsverkningar kan då komma ifråga? Begreppet skulle kunna anges som grund för en så kallad passivitetstalan i EU-domstolen, där EU:s institutioner dras inför rätta för att de inte har agerat på ett sådant sätt som de bör enligt fördragen. Kanske skulle även en ogiltighetstalan kunna komma ifråga, det vill säga en talan där en rättsakt kan komma att ogiltigförklaras därför att till exempel rådet har fattat beslut i strid med ett uttryckligt solidaritetskrav. Ett överträdelseförfarande skulle även kunna komma att aktualiseras, om en medlemsstat har handlat i strid med solidaritetskrav som uttrycks i EU:s fördrag eller sekundärrättsliga instrument.

Frågan är dock vilken framgång som skulle kunna nås i EU-domstolen eftersom det är fråga om ett så vagt begrepp.⁵⁷ Det bör noteras att vaghet i sig inte är avgörande för frågan om rättsverkan. Däremot kan vaghet ha betydelse för vilken tolkningsmetod EU-domstolen använder sig av.⁵⁸ Så kallad texttolkning (eller "texttrogen tolkning") är den tolkningsmetod som bäst motsvarar kraven på rättslig förutsebarhet.⁵⁹ En sådan tolkning kan dock vara svår att utföra eftersom EU:s fördrag i stor utsträckning är utformade som "ramverk" (*traité-cadre*)⁶⁰; många fördragsbestämmelser är målinriktade, brett formulerade och tänkta att "fyllas ut" med sekundärlagstiftning. EU-domstolen väljer därför istället ofta att utföra en så kallad teleologisk (eller ändamålsorienterad)

tolkning.⁶¹ Det bör påpekas att EU-domstolen inte kan undandra sig att tolka brett formulerade bestämmelser: den är skyldig att ge konkreta uttryck åt generella och ofullständiga begrepp.⁶²

Som vi har sett är det möjligt att solidaritetsbegreppet skulle kunna ha rättsverkningar. I nuläget får

det dock främst anses som en politisk viljeyttring. I framtiden är det däremot tänkbart att EU-domstolen skulle kunna fylla de vaga fördragsbestämmelserna om solidaritet med tydligare innehåll. Mot bakgrund av dagens kriser och relativt politiskt spända läge i Europa är det inte osannolikt att domstolen tar sig an denna roll.

Slutnoter

- ¹ Se Christos Stylianides, kommissionär med ansvar för humanitärt bistånd och krishantering, i pressmeddelandet "EU samordnar ytterligare assistans för att bekämpa skogsbränder i Sverige", Bryssel den 21 juli 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4628_sv.htm.
- ² Solidaritet var t.ex. något som Frankrikes president Emmanuel Macron hänvisade till i sitt debattinlägg "För en förnyelse av Europa" som publicerades i ett trettioårigt europeiskt tidning den 4 mars 2019. Se bland annat Dagens Nyheter, <https://www.dn.se/debatt/for-en-fornyelse-av-europa/>.
- ³ Detta fokus förutsätter naturligtvis att fördragen betraktas som konstitutionella urkunder. Av utrymmesskäl kommer detta betraktelsesätt inte att förklaras ytterligare utan det kan konstateras att det konstitutionella synsättet är allmänt accepterat inom EU-rättslig forskning.
- ⁴ Genom en enkel sökning på EU-domstolens hemsida finner man att det svenska ordet "solidaritet" förekommer i 350 mål. Det engelska ordet "solidarity" förekommer i 535 mål. Variationer mellan språken kan förklaras av att domar inte alltid kan översättas ordagrant. Vissa medlemsstater har dessutom varit medlemmar i EU längre tid än andra medlemsstater och det kan därför finnas fler översatta mål på dessa språk. Ytterligare förklaringar kan vara att vissa medlemsstater processar oftare än andra och att vissa mål inte översätts.
- ⁵ Se t.ex. Malcolm Ross och Yuri Borgmann-Prebil (red.), *Promoting Solidarity in the European Union* (Oxford University Press, Oxford 2010).
- ⁶ Se Pieter van Cleynenbreugel, "Typologies of solidarity in EU law: a non-shifting landscape in the wake of economic crisis", i Andrea Biondi, Egle Dagilyte och Esin Küçük (red.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making* (Elgar Edward Publishing, Cheltenham 2018); Dinah Shelton, "Intergenerational Equity", i Rüdiger Wolfrum och Chie Kojima (red.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law* (Springer, Heidelberg 2010).
- ⁷ Se de olika bidragen i Rüdiger Wolfrum och Chie Kojima (red.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law* (Springer, Heidelberg 2010).
- ⁸ Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (Routledge Revivals, Oxon 2013, tidigare publicerad år 1961).
- ⁹ Rüdiger Wolfrum, "Solidarity" i Dinah Shelton (red.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford University Press, New York 2013), s. 403.
- ¹⁰ Jfr det fransk-tyska fördraget från 2019 om samarbete och integration där det i ingressen uttryckligen står att fördraget handlar om att stärka den ömsesidiga solidariteten ("die gegenseitige Solidaritet"; "la solidarité mutuelle").
- ¹¹ Artikel 4.3 FEU.
- ¹² Se Philippp Dann, "Solidarity and the Law of Development Cooperation", i Rüdiger Wolfrum och Chie Kojima (red.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, (Springer, Heidelberg 2010), s. 57.
- ¹³ A.a.
- ¹⁴ Ramses A. Wessel, "General Principles in EU Common Foreign and Security Policy", Draft paper, presented at the workshop General Principles of EU Law, University of Leicester, 29–30 juni, 2018. <https://www.utwente.nl/en/bms/pa/research/wessel/wesselconf18.pdf>.
- ¹⁵ Ronald M. Dworkin, "The Model of Rules" (1967). Faculty Scholarship Series. Paper 3609.
- ¹⁶ I EU-rätten förekommer olika typer av rättsprinciper. En kategori är allmänna rättsprinciper, som anses gälla på samtliga politikområden. Det finns inte någon uttömmande lista över vilka rättsprinciper som räknas som allmänna rättsprinciper och inte heller har alla allmänna rättsprinciper kodifierats i fördragstext. Det står i alla fall klart att de har utvecklats av EU-domstolen genom rättspraxis. Se Takis Tridimas, *The General Principles of EU Law* (Oxford University Press, Oxford 2019).
- ¹⁷ Uttrycket förekommer i artikel 1 FEU samt i ingresserna till både FEU och FEUF. Se vidare t.ex. Vaughne Miller, "'Ever Closer Union' in the EU Treaties and Court of Justice case law", House of Commons, Briefing Paper, Number 07230, 16 november 2015.

¹⁸ Schumandeklarationen den 9 maj 1950. För en svensk översättning, se t.ex. https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_sv.

¹⁹ Se de förenade målen 6/69 och 11/69, *Kommissionen mot Frankrike*, EU:C:1969:68.

²⁰ Se t.ex. mål C-162/97, *Brottmål mot Nilsson m.fl.*, EU:C:1998:554, punkt 54, och mål C-308/97, *Giuseppe Manfredi mot Regione Puglia*, EU:C:1998:566. Se vidare bl.a. Todas Klimas och Jurate Vaiciukaite, "The Law of Recitals in European Community Legislation" (2008) 15 *ILSA Journal of International & Comparative Law*, s. 63.

²¹ Enligt en tidigare version av denna fördragsartikel (som infördes genom Maastrichtfördraget) bygger unionen på vissa principer (dock ej solidaritetsprincipen). Det var tidigare endast inom området EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik som fördragen stadgade att EU hade värden.

²² Se även Esin Küçük, "An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance", i Andrea Biondi, Egle Dagilyte och Esin Küçük (red.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making* (Elgar Edward Publishing, Cheltenham 2018), s. 50–51.

²³ Solidaritet nämns även i protokoll 28 om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Protokollet påminner om att artikel 3 FEU nämner målen att främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna. Protokoll utgör en integrerad del av fördragen (artikel 51 FEU).

²⁴ Rådet ska vidare anta bestämmelser om hur solidaritetsklausulen ska genomföras (Europa-parlamentet har en begränsad roll då det endast ska underrättas) och att sådana bestämmelser antogs år 2014. Rådets beslut 2014/415/EU av den 24 juni 2014 om närmare bestämmelser för unionens genomförande av solidaritetsklausulen, L 192, s. 53–58.

²⁵ Enligt Wessel hade det därför varit mer logiskt om de hade förts samman till en och samma fördragsartikel. Wessel, "General Principles in EU Common Foreign and Security Policy", se fotnot 14 ovan.

²⁶ Se t.ex. Steven Blockmans, "L'union fait la force: making the most of the solidarity clause (Article 222 TFEU)", i Inge Govaere och Sara Poli (red.), *EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises* (Brill Nijhoff, Leiden 2014); Sara Myrdal och Mark Rhinard, "The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union" (2010) UI Occasional Papers, No. 2.

²⁷ Lissabonfördraget, Ds 2007:48, s. 387–389.

²⁸ Se Förklaring (37) till artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

²⁹ Se artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF som också stadgar att vissa undantag gäller: domstolen är behörig att kontrollera att artikel 40 i FEU följs och att kontrollera lagenligheten av vissa beslut som avses i artikel 275 FEUF. Angående dessa undantag, se bl.a. mål C-72/15, *Rosneft*, EU:C:2017:236.

³⁰ GUSP omfattas av "särskilda regler och förfaranden". Se artikel 24.

³¹ Enligt Klamert handlar lojalitetsprincipen om vertikala förhållanden mellan EU och medlemsstater, snarare än mellan medlemsstater eller mellan individer. Marcus Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law* (Oxford University Press, New York 2014).

³² Se vidare t.ex. Solon Ardittis, "Flexible Solidarity: Rethinking the EU's Refugee Relocation System after Bratislava", LSE EUROPP – European Politics and Policy, den 21 september, 2016, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/09/21/rethinking-refugee-system-after-bratislava/>.

³³ Se Jürgen Bast, "Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law", i Andrea Biondi, Egle Dagilyte och Esin Küçük (red.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making* (Elgar Edward Publishing, Cheltenham 2018); Eleni Karageorgiou, "The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value", 2016:14epa, november (Sieps, Stockholm).

³⁴ En tidigare version av denna fördragsartikel infördes genom Amsterdamfördraget, men då täckte den endast asylpolitiken. Genom Lissabonfördraget kom den att utsträckas också till områdena gränskontroll och invandring.

³⁵ Jfr artikel 291.1 FEUF.

³⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, EUT L 180, s. 31–59.

³⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning), COM/2016/0270 final/2 – 2016/0133 (COD). Förslaget innebär också att en medlemsstat kan besluta att inte delta i fördelningsmekanismen under en tolv månaders period och istället betala en ”solidaritetsavgift” till de medlemsstater som ansvarar istället.

³⁸ Se bl.a. Bast, ”Deepening supranational integration” (se fotnot 33 ovan), s. 120–124.

³⁹ De förenade målen C-643/15 och C-647/15, *Slovakien och Ungern mot rådet*, EU:C:2017:631.

⁴⁰ Rådets beslut (EU) 2015/1601 av den 22 september 2015 om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd, EUT L 248, s. 80–94 (inte längre i kraft).

⁴¹ Se punkterna 16–25.

⁴² För en diskussion, se Peter Hilpold, ”Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the ‘islands of solidarity’ with particular regard to Monetary Union” (2015) 34 *Yearbook of European Law*, s. 257.

⁴³ Rådets förordning (EU) nr 407/2010 av den 11 maj 2010 om inrättandet av en europeisk finansiell stabiliseringsmekanism, EUT L 118, s. 1–4.

⁴⁴ ESM ersatte även Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) som medlemsstaterna upprättade år 2010 i form av ett mellanstatligt fördrag.

⁴⁵ Mål C-370/12, *Pringle mot Irland m.fl.*, EU:C:2012:756.

⁴⁶ Punkterna 115–122.

⁴⁷ Punkt 142.

⁴⁸ Se Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account* (Oxford University Press, Oxford 2013) s. 280.

⁴⁹ De olika energislagen var vidare uppdelade mellan fördragen. Kol reglerades tidigare inom det nu inte längre gällande kol- och stålfördraget, kärnkraft regleras genom Euratomfördraget (som fortfarande gäller) och olja och gas reglerades inom ramen för bestämmelserna om fri rörlighet inom EEG-fördraget (som sedan blev EG-fördraget).

⁵⁰ Meddelande från kommissionen, En ramstrategi för en motståndskraftig energiunion med en framåtblickande klimatpolitik, COM(2015) 080 final. Den föreslagna energiunionen är dock inte någon ny primärrättslig skapelse utan snarare ett arbetsprogram bestående av ett antal föreslagna förordningar, direktiv och beslut.

⁵¹ Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG av den 23 april 2009 om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020, EUT L 140, s. 136–148.

⁵² Se skäl 8 i beslutet.

⁵³ Se t.ex. förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot föredraget den 26 juli 2017, de förenade målen C-643/15 och C-647/15, *Slovakien och Ungern mot rådet*.

⁵⁴ Se även Bast, ”Deepening Supranational Integration” (se fotnot 33 ovan), s. 116.

⁵⁵ Irina Domurath, ”The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach” (2012) 35 *European Integration*, s. 1.

⁵⁶ Se däremot mål C-246/07, *Kommissionen mot Sverige*, EU:C:2010:203, där inget aktivt beslut hade tagits av rådet men Sverige ändå ansågs bunden av denna princip.

⁵⁷ En särskild fråga är huruvida begreppet kan ge upphov till direkt effekt, dvs. att enskilda kan använda det som grund för talan i domstol. Enligt rättspraxis kan vaga fördragsartiklar eller vag sekundärlagstiftning dock inte ge upphov till sådan effekt. Mål C-126/86, *Zaera*, EU:C:1987:395.

⁵⁸ Koen Lenaerts och José A. Gutiérrez, "To Say What the EU Law is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice" (2013–2014) 20 *Columbia Journal of European Law*, s. 3.

⁵⁹ A.a. s. 13.

⁶⁰ Ang. EU-fördragen som ramverk, se J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe: Do the New Clothes Have an Emperor? and Other Essays on European Integration* (Cambridge University Press, Cambridge 1999) s. 6.

⁶¹ Se Koen och Gutiérrez "To Say What the EU Law is" (se fotnot 59 ovan), s. 24–25.

⁶² Se a.a. s. 25, som hänvisar till Pierre Pescatore.