

Sverige och EU – en komplicerad och föränderlig relation

Bengtsson, Rikard (red.), 2023. *För Europa i en ny tid. Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Stockholm: Santérus förlag.

Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), 2024. *Leda, förhandla och påverka. Erfarenheter från Sveriges ordförandeskap i EU 2023*.

Anmälan av Håkan A Bengtsson

För 30 år sedan röstade det svenska folket ja till EU. Ett svenskt medlemskap var länge avfört från dagordningen och satt långt inne. Men när det europeiska samarbetet fördjupades på 1980-talet närmade sig Sverige EU steg för steg, inte minst genom EES-avtalet som innebar en ytterligare fördjupning och ekonomisk integration. Medlemskapet kom inte som en blixtnad från en klar himmel, utan som en konsekvens av en längre process. I varje fall om man anlägger ett historiskt perspektiv och alla pusselbitar ligger på plats.

Mycket vatten har runnit under Europas broar sedan Sverige gick med. EU i dag är något annat, större och mer komplext än 1994. EU är ett politiskt projekt i ständig utveckling och förvandling. Under dessa tre decennier har EU genomgått flera kvalitativa språng, framför allt fördjupningen av samarbetet och utvidgningen till i dag 27 medlemmar, sedan Storbritannien lämnade med buller och bång. Och förstås inte minst hela europrojektet.

Paradoxalt nog har synen på EU skiftat i Sverige sedan mitten av 90-talet. I botten låg en EU-kritisk hållning. Det svängde över först i samband med folkomröstningen 1994. I dag stödjer en stor majoritet det svenska EU-medlemskapet (Weissenbilder 2021).

Kanske har vi försonats med att vi är en del av Europa och EU. En annan förklaring kan vara att hälsan tiger still. Sverige har efter 90-talskrisen fram till inflationskrisen haft en lång och unik period med stadiga reallöneökningar. Sverige klarade såväl finanskrisen som pandemin relativt bra. Många länder i euroområdet har haft en betydligt sämre ekonomisk utveckling. Den så kallade

Draghirapporten visar också att EU har hamnat i bakvattnet efter Kina och USA och behöver göra stora investeringar framöver för att inte halka efter ännu mer.

Ett annat skifte är att EU-motståndet tidigare framför allt kom från vänster och från grönt håll. Under senare tid har högerradikala partier ökat sitt väljarstöd betydligt, och de bär i dag i huvudsak EU-kritiken, och vänder sig mot överstatlighet, migration och globalisering. Den traditionella högern identifierade EU med frihandel och den inre marknaden, vilket i hög grad var ett liberalt projekt. Under senare år har EU-kommissionens agenda delvis fått en annan tyngdpunkt. De senaste två EU-kommissionerna har utvecklat och prioriterat den sociala pelaren. EU:s klimatpolitik är långtgående och ambitiös och skapar ett tryck på de enskilda medlemsländerna. Vänsterpartier och De gröna har också blivit mer positiva till EU. Samtidigt är de svenska partierna i allmänhet numera mindre euforiska. EU är inte lika laddat. Men uppbådar samtidigt mindre engagemang och intresse, mediebevakningen är smalare.

Första halvåret 2023 var Sverige ordförandeland i EU, eller mer korrekt Sverige var ordförande i Europeiska unionens råd, det vill säga ministerrådet. Det innebar att Sverige ledde arbetet i rådet och företrädde rådet (medlemsländer) i relation till EU-kommissionen och parlamentet, i de så kallade trilogförhandlingarna. Det är tredje gången Sverige axlat den rollen, första gången inträffade 2001 och den andra 2009. Det har varit händelserika år. 2009 levde världen fortfarande i skuggan av finanskraschen. Den skulle få stora långvariga effekter på euroområdet, särskilt de länder som hade en hög skuldsättning och svaga offentliga finanser. Många av de länderna har haft en skral ekonomisk utveckling. EU har ställts inför stora migrationspolitiska utmaningar, som kulminerade 2015, vilket lett till en mer restriktiv invandringspolitik. Något som skapat stora spänningar inom EU. Klimatfrågan har blivit allt mer akut, men också omstridd. En annan global chock var pandemin och den efterföljande inflations- och kostnadskrisen. Globaliseringen har saktat ned och de geopolitiska spänningarna ökat. Storbritannien lämnade EU efter 40 år. 2022 inledde Ryssland en fullskalig invasion av Ukraina. Allt detta utgör en fond till det svenska ordförandeskapet 2023 och ger en bild av EU:s utmaningar framöver.

Den mediala och politiska uppmärksamheten 2023 var inte heller överväldigande. Kanske är intresset för EU inte längre lika stort. Har nyhetens behag svalnat och falnat? Medierna har förvisso under senare tid genomgått en stor strukturomvandling, vilket innebär mindre utrymme till fördjupning. Har politikernas EU-vurm dämpats? De politiska partierna lägger ju inte någon större möda på att ta politiska poäng på EU-samarbetet.

Ett intressant exempel är att de flesta möten under Sveriges ordförandeskap förlades till ett konferenscentrum nära Arlanda. Något som inte direkt befrämjade ordförandeskapets synlighet i det svenska samhället. Det blev mindre av att glänsa och visa upp Sverige för EU och mindre uppmärksamhet för EU:s agenda i Sverige. Kritiska röster har menat att Sverige medvetet gömde undan

EU under ordförandeskapshalvåret. Symboliken är under alla omständigheter uppenbar. Samtidigt fanns det rationella skäl bakom besluten, som säkerhet, ekonomi och effektivitet. Det blev många möten nära Arlanda och färre möten på andra ställen i landet.

Men vad innebär i praktiken uppdraget att leda EU:s ministerråd? Ordförandelandet ska koordinera och leda arbetet, samverka med EU-kommissionen, medla mellan medlemsstaterna (en nog så svår och viktig uppgift) och sedan förhandla med Europaparlamentet innan beslut, förordningar och direktiv kan komma på plats. Ett argument för det roterande ordförandeskapet har varit att EU-projektet på det sättet kan förankras i de enskilda länderna och synliggöras för deras medborgare. Alla internationella samarbeten och övernationella konstruktioner är riskfyllda och kan öppna för kritik mot en föreställd elit, särskilt som EU:s roll och maktbefogenheter utökats under de senaste decennierna. Det demokratiska underskottet i EU har alltid varit en riskfaktor för samarbetets legitimitet och effektivitet.

Ordförandefunktionen har emellertid reformerats jämfört med när Sverige var ordförande senast. Det så kallade 18-månadersprogrammet innebär att ordförandelandet arbetar i en trio tillsammans med andra länder som är ordförande i anslutning till det innevarande ordförandelandet. Detta samarbete är rullande och skapar en kontinuitet och minskar ryckigheten. Lissabonfördraget innebär också att det nu finns en permanent ordförande för Europeiska rådet och en permanent hög representant för utrikes- och säkerhetspolitik. Dessa representerar också EU externt. Det skapar en ny kontinuitet. Henry Kissinger frågade retoriskt när han var amerikansk utrikesminister vem han skulle ringa när han ville prata med Europa. Lissabonfördraget har delvis besvarat frågan med en rad stora konstitutionella förändringar i EU, däribland förändringarna av det roterande ordförandeskapet.

Så vad finns det att säga om Sveriges ordförandeskap 2023? Vi har såväl dokumentation som några utvärderingar. Regeringskansliet har gjort en redogörelse för *Sveriges EU-ordförandeskap 2023* (Regeringen 2023). Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) är en statlig myndighet som ska belysa Europapolitiska frågor och göra analyser och underlag åt regeringen och andra aktörer i Sverige som på olika sätt är involverade och engagerade i EU:s beslutsprocesser. Sieps har gjort en sammanställning och intervjuat personer som var involverade i det svenska ordförandeskapet *Leda, förhandla och påverka. Erfarenheter från Sveriges ordförandeskap i EU 2023* (Sieps 2024).

I antologin *För Europa i en ny tid. Sveriges ordförandeskap i EU 2023* (Bengtsson red. 2023) analyserar ett antal forskare ordförandeskapet utifrån sin forskning och specialkunskap. Det är habila uppsatser och genomgångar av exempelvis säkerhetspolitiken, konkurrenskraftsfrågorna, miljöpolitiken, rättsstaten och migrationen. Det är forskare som kan sina ämnen. Generella och övergripande genomgångar, i huvudsak deskriptiva.

Sieps rapport vetter mer mot policy och rekommendationer, med relevans för kommande ordförandeår (som med nuvarande medlemsantal ligger 13 år fram i tiden) men egentligen för Sveriges förhållande till EU i allmänhet. Det handlar om sådant som att veta vad man vill och formulera det i god tid, att prioritera, undvika stuprören, få till ett fungerande samspel mellan riksdag och regering och sicksacka mellan nya och skiftande allianser. Värt att lyfta fram är att Sieps anser att Sverige bör verka för fler svenskar i EU:s institutioner och att öka kompetensen om EU i det svenska samhället.

I huvudsak handlar ordförandeskapet om administration och samordning. Det är en betydande arbetsbörda ovanpå allt annat. Regeringskansliet förstärktes med 300 personer och ytterligare ett 80-tal som koordinerade möten. Hur mycket kunde Sverige påverka under ordförandeskapshalvåret? Kan en regering verkligen vara agendasättande i den här rollen? Ja, kanske i viss mån. Dagordningssättandet kokar ned till att vara med och styra vilka ämnen som kommer upp och prioriteras. Men det centrala är ändå att medla mellan medlemsländerna och se till att besluten slussas genom EU-systemet. Det innebär att ordförandelandet måste lägga band på sig. Rollen är att vara neutral och agera opartiskt. Inte minst för att lyckas få igenom beslut. Det arbetsprogram som togs fram påbörjades av den förra regeringen och togs över av den moderatledda regeringen, som fick leda EU kort efter att den tillträtt. Det var fyra övergripande prioriteringar, dessa hade också förankrats i riksdagen: 1. säkerhet – enighet. 2. konkurrenskraft. 3. grön omställning och energiomställning. 4. demokratiska värden och rättsstatsprinciper. Eller som det sammanfattades, i en kommunikativ "soundbite": "greener, freer, safer".

Våren 2023 satte Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina sin prägel på ordförandeskapshalvåret. Fokus låg på att baxa igenom ytterligare sanktioner mot Ryssland och se till att stödet till Ukraina växlades upp. Att få enighet i det här avseendet var inte helt enkelt 2023 och det har visat sig ännu mer komplext under den tid som passerat sedan dess. Två år senare kan vi stå inför ett avgörande historiskt vägskäl. Kriget har också inneburit att många flyktingar kommit till främst Polen och Tyskland. Migrationsfrågan har för övrigt sedan 2015 varit ett öppet sår i EU-samarbetet. Det är värt att notera att den stora migrationsöverenskommelsen sent om sidor baxades igenom våren 2023. Både kriget och migrationen har medverkat till att högerpopulistiska och några vänsterpopulistiska partier fått ökat stöd. Det finns här ett motstånd mot sanktionerna mot Ryssland och ett tryck på att Ukraina nu måste mäkla fred. Tillsammans med andra klassiska ingredienser i den populistiska politiska grytan.

För Sveriges del gav det faktum att Sverigedemokraterna ingår i Tidösamarbetet som anledning till oro för att det skulle påverka Sveriges ordförandeskap. Det kan mycket väl ha funnits en hel del spänningar mellan Tidöpartierna, men ordförandeskapet låg ju på en nivå utanför och ovanför regeringens

vardagliga arbete. Man kan ändå notera att Sverigedemokraterna motsatte sig EU:s migrationsöverenskommelse, som dock kom under ordförandeskapets sista skälvande dagar. Utöver detta verkar det som att Sverigedemokraternas nya roll inte påverkade processerna under första halvåret 2023. På kort sikt besannades inte farhågorna. Men vad som förekom bakom kulisserna är en annan femma.

I några av bidragen i *För Europa i en ny tid* diskuteras mer kritiskt hur regeringen arbetade med olika frågor som hamnande på EU:s dagordning. I "Ordförandeskapet och den europeiska konkurrenskraften. Framgångsrikt agendasettande med en stark icke-statlig aktör" menar Mats Engström att Svenskt Näringsliv "hade stort inflytande medan andra inte hade motsvarande roll. Det är svårt att se en lika tydlig dominans för en intresseorganisation under ordförandeskapen 2001 och 2009". Engström lyfter fram att Svenskt Näringsliv och EU-representationen i Bryssel ordnade ett gemensamt seminarium. Ett krav var och är att regelbördan ska minska med 25 procent i EU. Engström lyfter fram den kritik som riktades mot detta krav från Europafacket, ETUC. Regler har ofta tillkommit av sociala och politiska skäl. Som exempelvis regler som ska förhindra arbetsskador.

Man kan notera att den svenska regeringen i fråga om konkurrenskraften var framgångsrik. Idén blev en svensk linje, som till sist blev ett uppdrag till EU-kommissionen. Engström pekar på de möjliga konflikterna mellan mindre regler och behovet att värna anställdas säkerhet och arbetsmiljö, liksom miljön i allmänhet.

Robin Rönneke Belfrage och Anna Michalski har en snarlik invändning i "Ordförandeskapet och EU:s miljöpolitik. Höjda mål, fördjupade motsättningar", där de beskriver EU:s klimatpolitiska målsättningar som "snudd på revolutionerande, som om de förverkligas, kommer att leda till en radikal omställning av europeiska basnäringar inom bil- och stålindustrin samt drastiskt minskade utsläpp för trafiken på land såväl som i luften och vatten". Regeringen passade på att lyfta fram gröna industrisatsningar i samband med det EU-möte som avhölls i Kiruna. Samtidigt menar Rönneke Belfrage och Michalski att processerna kommit att "domineras av resursstarka näringslivsintressen", bland annat har Naturskyddsföreningen kritiserat företagets särställning. De lyfter fram konflikterna mellan miljöskyddsintressen och flera industrinäringar. Särskilt framhåller de att "motsättningarna blossade upp i synnerhet gällande klausulerna om skogsbiomassa där konflikterna stod mellan EU-länder med starka skogsindustrier, däribland Sverige, som förordade ökade satsningar på bioenergi och större användning av restprodukter från skogsbruket, och EU-länder som stred för ökad biologisk mångfald". De menar att Sverige "försökte använda sig av sin roll som ordförande för att försvara nationella preferenser i trilogförhandlingarna. Försöket möttes av en negativ reaktion från andra EU-länder i rådet. Misslyckandet innebar en viss

prestigeförlust för Sverige, men till slut fick den svenska regeringen gehör för sina positioner”. Ordförandeskapet stod närmare industrins intressen, i synnerhet den svenska skogs-, bioenergi- och massaindustrin, än de flesta andra EU-länder och Europaparlamentet, menar forskarna.

2300 möten senare, de flesta i Bryssel och Luxemburg, avslutades det svenska ordförandeskapet. Det blev trots allt utrymme för hundspannsturer och norrskensskådning i Kiruna. Flera hundra lagar, direktiv och förordningar baxades igenom EU:s beslutsprocess. Sverige anses allmänt ha gjort ett bra jobb. De små länderna brukar klara ordförandeuppgiften bra. De kanske tar sig an uppgiften med full kraft. Stora länder kan sköta den med vänster hand. Efter konflikterna om EU:s beslut om minimilöner kanske Sveriges relation till EU ”normaliserats” efter att ha betraktats som besvärligt och motsträvigt av många medlemsländer och aktörer på EU-nivå.

Frågan är ändå om Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är den enskilt största geopolitiska förändringen under senare tid, vilket satte sin prägel på ordförandeskapet våren 2023, och fortsätter att sätta nya ramar och påverka vår del av världen. EU och Ryssland har hamnat i en förmodligen långvarig konflikt, som kommer att sätta ramarna för det politiskt möjliga i EU under lång tid framöver. En fråga rör möjligheterna att välkomna fler länder i öst, som Ukraina, Moldavien och Georgien. Men flera länder i EU, särskilt i de östra delarna, öppnar för samtal med Putin. Samtidigt kan vi konstatera att på ett övergripande plan har Europas centrum flyttats österut och inte minst till Baltikum. Såväl politiskt som ekonomiskt. Utgången av den här konflikten är inte på något sätt given. Men östra Europa kommer att ha stor strategisk betydelse, och är synnerligen konfliktfylld och utgången mycket svårförutsägbar.

För att blicka tillbaka på det ordförandeskapsår som Sverige varit med om, så kanske Louise Bengtsson, Ragnar Bengtsson och Markus Johansson gör den bästa sammanfattningen i ett avslutande kapitel i *För Europa i en ny tid*: ”När vi nu summerar den svenska perioden konstaterar vi att det i slutändan blev mer Ikea än Spotify: effektivt, pålitligt och pragmatiskt.”

Referenser

- Bengtsson, Rikard (red.), 2023. *För Europa i en ny tid. Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Stockholm: Santérus förlag.
- Regeringen, 2023. *Regeringens skrivelse 2023/24:34. Redogörelse för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd första halvåret 2023*. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sveriges-eu-ordforandeskap/>.
- Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), 2024. *Leda, förhandla och påverka. Erfarenheter från Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Tillgänglig på https://sieps.se/globalassets/publikationer/2024/2024_10p_webb.pdf
- Weissenbilder, Marcus, 2021. *Svensk EU-opinion 1992–2020*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet. Tillgänglig på <https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/Svensk%20EU-opinion%201992-2020.pdf>.