

Leda, förhandla och påverka

**Erfarenheter från Sveriges
ordförandeskap i EU 2023**

Leda, förhandla och påverka

**Erfarenheter från
Sveriges ordförandeskap i EU 2023**

2024:1 op

September 2024

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på www.sieps.se

Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, september 2024

ISSN 1651-8942

ISBN 978-91-89498-15-0

Förord

Regeringen har givit Sieps uppdraget att genomföra en erfarenhetsinsamling från det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd 2023. Uppdraget beskrivs närmare i regleringsbrevet för Sieps:

Svenska institutet för europapolitiska studier ska samla in erfarenheter, bland annat i form av intervjuer med personer som har lett förhandlingar under det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd under perioden 1 januari-30 juni 2023. Fokus för studien ska vara hur förhandlingsarbetet planerades och genomfördes.

Strategiska och taktiska aspekter i förberedelse- och genomförandefasen är särskilt intressanta att belysa. Resultatet av studien ska bidra till att utveckla det svenska EU-förhandlingsarbetet, till exempel när det gäller påverkansstrategier.

Projektledare för uppdragets genomförande har varit Louise Bengtsson och Markus Johansson. Utöver projektledarna har Jonas Eriksson, Karin Flordal, Jakob Lewander och Bernd Parusel genomfört intervjuer samt sammanställt, bearbetat och analyserat materialet. Göran von Sydow och Patricia Wadensjö har bidragit till slutförandet.

Huvuddelen av materialet utgörs av intervjuer med personer som har varit involverade i arbetet med det svenska ordförandeskapet. Vi vill tacka alla som generöst ställt upp med sin tid och delat med sig av sina erfarenheter. Vår bearbetning reflekterar den bredd av erfarenheter som framkommer av intervjuerna. Sieps arbetsgrupp står för framställning, analys och slutsatser.

Stockholm, september 2024

Göran von Sydow
Direktör

Innehåll

Sammanfattning	7
1. Inledning	10
2. Ordförandeskapets uppdrag och roll	13
2.1 Förutsättningarna för ordförandeskapet 2023	13
2.2 Funktioner under ordförandeskapets förberedelse- och genomförandefas	14
2.3 Utmaningar och avvägningar	17
3. Arbetet med att förbereda ordförandeskapet	18
3.1 Trioarbetet	18
3.2 Riksdagsvalet 2022 och förankringen i riksdagen	19
3.3 Praktiska insatser inför ordförandeskapet	21
3.4 Förberedelser av förhandlingsarbetet	25
3.5 Sammanfattande lärdomar av förberedelsefasen	28
4. Hur ordförandeskapet genomfördes	30
4.1 Interna förutsättningar, samordning och planering	31
4.2 Att driva EU-förhandlingar framåt	36
4.3 Effektivt påverkansarbete	42
4.4 Riksdagens roll under ordförandeskapet	44
4.5 Att visa upp Sverige	44
4.6 Sammanfattande lärdomar från genomförandefasen	45
5. Lärdomar för Sveriges EU-arbete	47
5.1 Förhandlingsstrategi och agerande i specifika sakfrågor	47
5.2 Påverkan genom goda relationer	50
5.3 Arbetsformer	52
6. Avslutande reflektioner	56
Referenser	60
Bilaga 1: Intervjuförteckning	62

Sammanfattning

Sveriges ordförandeskap i EU våren 2023 medförde en rad viktiga erfarenheter för Regeringskansliet, Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen i Bryssel och övriga statsförvaltningen. Detta gäller givetvis lärdomar inför kommande ordförandeskap, men kanske framför allt erfarenheter som kan bidra till att stärka Sveriges roll i EU.

Målsättningen med denna studie har varit att samla in personliga och framåt-syftande reflektioner från tjänstepersoner och politiker som på olika sätt var nära involverade i arbetet med det svenska ordförandeskapet. Ett särskilt fokus lades vid erfarenheter som kan bidra till att stärka det svenska EU-förhandlingsarbetet, till exempel när det gäller påverkansstrategier. Studien gör ingen fullständig utvärdering men bidrar till en djupare förståelse för de utmaningar och framgångar som präglade ordförandeskapets förberedelse- och genomförandefas.

Förberedelserna inför ordförandeskapet inleddes flera år i förväg, särskilt för praktiska aspekter som lokalbokningar och budget. Med tanke på riksdagsvalet hösten 2022 togs också en övergripande politisk inriktning fram som – tillsammans med strategiska överväganden kring möten, budget och organisationsfrågor – den dåvarande regeringen förankrade med oppositionen. Denna förankringsprocess framhålls i intervjuerna som en framgång i sig, genom den kontinuitet som på så sätt kunde upprätthållas trots regeringsskiftet. Likväl fanns det aspekter som föll bättre och sämre ut. Mötet med kommissionärskollegiet i Kiruna i början av ordförandeskapet framhålls som en stor framgång, liksom den övergripande ansatsen med det Brysselbaserade ordförandeskapet och inventeringen av frågor som skulle bli aktuella. Beslutet att hålla de flesta övriga informella högnivåmöten på ett konferenscenter i Arlandastad ses däremot som mindre lyckat. Flera respondenter pekar även på det problematiska med ordförandeskapets begränsade budget och den tungrodda politiska avstämningen av raminstruktionerna (de så kallade 23-bladen). De framhåller också att förberedelserna kan startas i ännu mer god tid och att det behövs en tydligare ordning med EU-nämnden före ett ordförandeskap. Det framkommer vidare organisatoriska aspekter att överväga inför nästa ordförandeskap. Ett exempel är att uppdelningen mellan de praktiska och innehållsliga förberedelserna eventuellt kan tjäna på att förläggas under samma struktur. Även utbildningsutbudet kan möjligen förbättras, framför allt vad gäller praktiska inslag.

Vad gäller genomförandefasen lyfter intervjupersonerna fram att den Brysselbaserade ansatsen gav förhandlarna större svängrum och minskade behovet av detaljstyrning. Denna modell framhålls som framgångsrik och underlättades av raminstruktioner, som sparade tid och gjorde förhandlingsarbetet mer effektivt, men även av arbetet i ”team” där berörda inom en fråga såväl i Bryssel som i Stockholm kopplades samman. Regelbundna avstämningar ända upp på högsta politiska nivå skapade förtroende som möjliggjorde ett förhandlingsbaserat arbetssätt, med två mycket erfarna ambassadörer i Bryssel.

Tjänstepersoner som arbetade med ordförandeskapet betonar att Sverige agerade framgångsrikt genom ledord som transparens, inkludering och förutsägbarhet. Att agera som neutral medlare fungerade över lag bra, med undantag för några enstaka fall där spänningar inom regeringsunderlaget kom att påverka förhandlingarna. Initiativet kring konkurrenskraftsfrågan lyfts däremot fram som ett skolboksexempel på hur en påverkansstrategi ska utformas, med en väl förberedd insats som inkluderade tydliga skriftliga inlagor och kontakter på rätt nivå i Europeiska kommissionen.

Förhållandet till Europaparlamentet beskrivs däremot som tidvis utmanande och resurskrävande. På hemmaplan användes de informella mötena i Arlandastad för att sätta agendan, även om valet av plats uppfattades som en förlorad möjlighet att visa upp Sverige för EU och EU för Sverige. Detta gäller även frånvaron av satsning på kulturella arrangemang i samband med ordförandeskapet. Vissa tjänstepersoner vittnade vidare om att arbetsbördan var hög och att möjligheterna att få stöd kan förbättras.

Ordförandeskapet 2023 har också gett värdefulla erfarenheter som kan stärka det svenska förhandlingsarbetet, till exempel när det gäller påverkansstrategier. Den kanske enskilt mest tidskritiska lärdom som framkommer i intervjuerna är vikten av att ta ett samlat grepp kring hur man kan värna och förvalta den EU-kompetens som personalen tillgodogjort sig genom ordförandeskapet.

Vad gäller lärdomar för Sveriges förhandlingsarbete och genomslag framhåller intervjupersonerna personliga nätverk med representanter från andra medlemsstater och EU-institutioner som den viktigaste nyckeln till framgång. Detta kräver mer av svenska aktörer än närvaro på formella möten. Intervjupersonerna betonar att mer tid med fördel kan avsättas för nätverkande och deltagande i informella möten samt kringaktiviteter, vilket på sikt leder till ökat förtroende och förståelse för andra länders positioner.

Strategiskt arbete med kommissionens arbetsprogram och tidig identifiering av prioriterade frågor samt utarbetande av påverkansplaner framhålls också som centralt för att få genomslag. Ett sådant mer fokuserat och långsiktigt arbete kräver tillräckligt med resurser och personal. I det mer handgripliga förhandlingsarbetet i rådet betonas att Sverige skulle kunna vara mer proaktivt gentemot övriga aktörer, inte minst vad gäller konkreta skriftliga inspel i lagstiftningsprocesser samt genom andra typer av initiativ. Möjligen kan Sverige också vidga sina kontakter med andra medlemsstater utöver dem som i en specifik fråga anses som likasinnade.

För att driva svenska intressen framkommer också att det är en stor tillgång att ha svenskar på strategiska positioner inom EU-institutionerna. Detta gäller inte minst om möjligheten till mer strategiska initiativ ska kunna drivas på lång sikt. Att tänka mer på ”hur” en fråga ska få genomslag – i ett tidigt skede – kräver på vissa håll ett

mer proaktivt tankesätt som går bortom den sedvanliga beredningen mellan departementen (gemensamberedningen), som tenderar att vara reaktiv och substansorienterad. Det framkommer också i intervjuerna att Sverige kan stärka sitt arbete med att bevaka Europaparlamentet och utveckla kontakterna med denna institution.

Genom att tillvarata dessa lärdomar kan Sverige bygga vidare på erfarenheten som ordförande i det dagliga EU-arbetet i Bryssel såväl som i Regeringskansliet och den övriga statsförvaltningen.

1. Inledning

Våren 2023 innehade Sverige för tredje gången uppdraget att axla det roterande ordförandeskapet och leda arbetet i Europeiska unionens råd, det vill säga att under sex månader leda förhandlingarna i rådet och att fungera som medlare för att föra EU:s dagordning framåt. Uppdraget skilde sig i flera avseenden åt från Sveriges tidigare ordförandeskap 2009 och 2001. Dels har ordförandeskapsinstitutionen förändrats väsentligt efter Lissabonfördragets ikraftträdande i slutet av Sveriges ordförandeskap 2009, dels har de politiska förutsättningarna såväl i EU som i Sverige sett olika ut. Sedan det första ordförandeskapet 2001 har EU dessutom växt, vilket gjort att tidsavstånden mellan ordförandeskapen ökat till att nu vara ungefär 13 år. Med en eventuell framtida utvidgning av EU kommer tidsavståndet att öka ytterligare.

Ordförandeskapen utgör både en avsevärd arbetsbörda och en möjlighet för Sverige som medlemsland, och det är många personer som i olika funktioner har varit involverade i arbetet med det svenska ordförandeskapet 2023. Detta har å ena sidan ställt höga krav på den svenska statsförvaltningen, men å andra sidan varit kompetenshöjande och bidragit till Sveriges EU-arbete, inte minst i termer av större kontaktnät och synlighet i EU-kretsen.

I arbetet med den här rapporten har en erfarenhetsinsamlande ansats varit vägledande. Ambitionen har varit att tillvarata och sammanställa de erfarenheter som ordförandeskapet gav, baserat på personliga reflektioner från personer som på olika sätt har varit nära involverade i arbetet med Sveriges ordförandeskap 2023. Rapporten har det tudelade syftet att dels samla in erfarenheter om ordförandeskapets förberedelser och genomförande, dels bidra till att utveckla Sveriges förhandlingsarbete i EU och stärka svenska påverkansstrategier. Eftersom avståndet till nästa ordförandeskap

är långt – och dess funktion och roll kan förändras ytterligare innan dess – diskuteras inte endast vilka lärdomar som kan dras för framtida ordförandeskap i rådet utan även vilka erfarenheter som kan bidra till att stärka det svenska förhandlingsarbetet i EU under de långa perioderna mellan ordförandeskapen.

Efter ett inledande kapitel om ordförandeskapsinstitutionens funktioner följer rapportens huvuddel, som är indelad i ett kapitel om förberedelsefasen, ett kapitel om genomförandefasen, ett kapitel om vidare lärdomar för svenskt EU-arbete och till sist några avslutande reflektioner.

Tillvägagångssätt

Rapportens ambition är inte att erbjuda en heltäckande utvärdering av ordförandeskapet som sådant eller värdera utfallet i termer av framgångar och motgångar, vilket hade krävt en annan metod och mer resurskrävande datainsamling. I stället har målsättningen varit att samla in personliga och framåtsyftande reflektioner från nyckelaktörer som kan bidra till att stärka det svenska EU-förhandlingsarbetet, till exempel när det gäller påverkansstrategier.

För uppdragets genomförande har Sieps framför allt utgått från intervjuer med personer som i olika funktioner arbetade med det svenska ordförandeskapet i ministerrådet 2023, men också visst skriftligt material om förberedelserna och genomförandet av ordförandeskapet. Det skriftliga materialet utgörs av offentligt material i form av exempelvis ordförandeskapsprogrammet, men även promemorior och skrivelser från Regeringskansliet. Befintlig forskning om ordförandeskapets roll har bidragit till formuleringen av studiens inriktning, intervjuguiden samt kapitel 2 om ordförandeskapets roll.

Intervjuerna utgör den viktigaste grunden för rapportens slutsatser, vilka har genomförts med en målsättning att samla in personliga erfarenheter hos nyckelpersoner involverade i arbetet med ordförandeskapet. Intervjuerna har genomförts med tjänstemän, baserade i både Bryssel och Stockholm, som haft olika funktioner i såväl förberedelsefasen som genomförandefasen. Det rör sig både om personer som har haft mer horisontella och samordnande roller och om personer som har varit involverade i mer specifika politikområden och förhandlingar. Ett mindre antal intervjuer genomfördes med personer från den politiska ledningen och samordningen. Ambitionen har inte varit att ge en heltäckande bild; urvalet har styrts av målsättningen att uppnå variation vad gäller rollbeskrivning och därmed perspektiv och erfarenheter. Rapporten har i möjligaste mån ämnat täcka olika delar av Regeringskansliet såväl som Sveriges representation i Bryssel. På grund av tjänsterotation har personer som nu innehar nya roller eller inte längre arbetar inom statsförvaltningen också ingått i studien. Vad gäller Regeringskansliet finns olika departement representerade (Statsrådsberedningen, Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet samt Utrikesdepartementet) som skiljer sig åt vad gäller förutsättningar – olika antal statsråd och olika tonvikt på EU-frågor och lagstiftningsarbete.

Det totala antalet intervjuer listas i Bilaga 1 och uppgår till 37 st. Intervjuerna genomfördes digitalt under april–juni månad 2024 och varierade i längd mellan cirka 25 och 60 minuter. Tillvägagångssättet hade en semistrukturerad ansats och en intervjuguide användes. Beroende på intervjupersonernas roller under ordförandeskapet

INLEDNING

lades olika vikt vid frågor som rörde förberedelsefasen respektive genomförandefasen samt allmänna lärdomar för svenskt EU-arbete.

Det transkriberade intervjumaterialet analyserades induktivt i linje med studiens syfte, det vill säga att samla in erfarenheter och utifrån en tolkning av dessa dra slutsatser kring lärdomar. Med lärdomar menas här mer specifikt reflektioner som bidrar inte bara till arbetet med Sveriges kommande ordförandeskap, men även till att utveckla det svenska EU-förhandlingsarbetet, till exempel när det gäller påverkansstrategier. I linje med ambitionen att få en så stor spridning som möjligt vad gäller intervjupersoner, och eftersom vissa frågeställningar varit mer relevanta för vissa personer än andra, har målsättningen inte varit att bedöma exakt hur utbredd en viss uppfattning är eller i kvantitativa termer avgöra hur många som ger uttryck för denna. Samtidigt kan det konstateras att det i vissa fall är en mer samstämmig bild som framträder, medan det i andra fall finns en större variation i uppfattningar. I görligaste mån redovisas både de mer samstämmiga och de mer avvikande uttrycken i materialet, för att kunna ge en så fullständig bild av ordförandeskapet som möjligt inom ramen för denna typ av studie.

Det är även värt att återigen betona att studien består i en insamling av personliga erfarenheter och inte utgör en uttömmande utvärdering av ordförandeskapet. En annan avgränsning är att intervjuerna har fokuserat på svenska aktörer. Intervjumaterialet ger därför i huvudsak en introspektiv bild av ordförandeskapet och täcker därmed inte in perspektivet från den mottagande sidan, det vill säga aktörer från andra EU-medlemsstater eller EU:s institutioner.

2. Ordförandeskapets uppdrag och roll

Ordförandeskapet i rådet roterar var sjätte månad mellan EU:s medlemsstater. Dess huvudsakliga uppgift är att leda förhandlingarna i rådet och att fungera som medlare för att föra dagordningen framåt vad gäller lagstiftning och andra former av beslut. Detta innebär först och främst att ena medlemsländerna inom rådet och i nästa steg om att representera dessa i lagstiftningsförhandlingarna med Europaparlamentet och Europeiska kommissionen. Uppgiften ställer krav på ett neutralt, professionellt och effektivt arbetssätt, samtidigt som det finns ett visst utrymme att göra avtryck.

I det här kapitlet beskrivs de institutionella och politiska förutsättningarna inför det svenska ordförandeskapet 2023, med fokus på ordförandeskapets huvudsakliga funktioner.

2.1 Förutsättningarna för ordförandeskapet 2023

Flera faktorer skiljer det svenska ordförandeskapet 2023 från de tidigare, som inföll 2001 och 2009. Med Lissabonfördraget, som trädde i kraft i slutet av ordförandeskapet 2009, tillkom en permanent ordförande för stats- och regeringschefernas möten i Europeiska rådet samt en hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. För det roterande ordförandeskapet innebar detta mer fokus på lagstiftningsarbete och mindre ansvar för dagordningen på högsta politiska nivå, då ordförandelandet inte längre leder EU:s toppmöten och endast i begränsad utsträckning möten som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Rollen som representant för EU i världen är också av mindre vikt. Över tid har ordförandeskapens program kommit att samordnas i allt högre grad med ytterligare två länder inom ramen för en så kallad trio, för Sveriges del även denna gång Frankrike och Tjeckien.

Även andra mer informella förändringar över tid har påverkat ordförandeskapets roll. Dagordningen är i högre grad ”nedärvd”; de frågor som finns att hantera speglar kommissionens planeringscykel samt framstegen under tidigare ordförandeskap. Ordförandeskapen är dessutom numera i större utsträckning fokuserade på arbetet i Bryssel, med betydligt färre möten i ordförandelandet. Detta minskar synligheten för allmänheten men innebär också större autonomi för ordförandelandets ständiga representation i Bryssel (Bengtsson, R. 2023).

Efter Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 har det roterande ordförandeskapet därför framför allt spelat en central roll som medlare mellan medlemsstaterna och som representant för ministerrådet gentemot parlamentet och kommissionen, inte minst under slutförhandlingarna mellan institutionerna – de så kallade trilogerna. Att Europaparlamentets roll som medlagstiftare ökade i och med Lissabonfördraget och nu omfattar fler områden, i kombination med att trilogerna blivit mer institutionaliserade och formaliserade över tid, gör också att denna roll är viktigare nu än den var under Sveriges tidigare ordförandeskap.

En annan aspekt är att EU-samarbetet också har fördjupats på många sätt sedan 2009. Framför allt har förhandlingsarbetet blivit långt mer omfattande och tidskrävande i takt med att fler frågor hanteras i EU-systemet. Samtidigt har medlemsstaterna blivit fler och Europaparlamentets makt ökat. Sverige ledde denna gång förhandlingarna i cirka 350 frågor under sammanlagt cirka 2 300 formella möten i Bryssel och Luxemburg. Utöver detta organiserade Sverige 144 informella möten i Sverige.

En annan faktor som spelade roll var att Sverige till skillnad från 2009 var ordförande mot slutet av den femårsperiod som utgör Europaparlamentets och kommissionens politiska cykel. Detta innebar ett större antal förslag på dagordningen samt högre förväntningar om att bidra till avslut med parlamentet. Totalt innebar detta runt 100 triloger på politisk nivå samt runt 400 ”informella” triloger (Regeringen 2023b).

Omvärldsläget innebar också en stor skillnad gentemot 2001 och 2009 – Sveriges EU-ordförandeskap under 2023 präglades i högsta grad av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Även under ordförandeskapet hösten 2009 fanns inslag av krishantering på grund av finanskrisen, men den var mer avgränsad till sin natur (Bengtsson, R. 2010). Rysslands krig mot Ukraina innebar helt nya säkerhetspolitiska förutsättningar för Europa, och vikten av att hålla samman EU blev av högsta prioritet. Konkret innebar detta många brådskande frågor på dagordningen, inte minst vad gäller sanktioner och stödpaket, men även följdverkningar på andra politikområden och viktiga diskussioner om EU:s framtida utvidgning och fördjupning.

Det var vidare en nytilträdad svensk regering som fick ta över ordförandeklubban 2023, vilket inte varit fallet under Sveriges tidigare ordförandeskap. Inom statsförvaltningen fanns samtidigt upparbetad kunskap från de tidigare ordförandeskapen om vad det innebär att leda arbetet i rådet.

2.2 Funktioner under ordförandeskapets förberedelse- och genomförandefas

Det svenska ordförandeskapets genomförandefas sträckte sig mellan 1 januari och 30 juni 2023. Under den här perioden är det ett antal olika funktioner som ska utföras. Allmänt sett brukar dessa i forskningen sammanfattas som dagordningssättande,

medling, administration och samordning samt representation (Bengtsson, R. 2023, 2010; Toneva-Metodieva 2020, s. 653–655). Arbetet med flera av de här uppgifterna påbörjas under perioden fram till ordförandeskapets start, vilken vi benämner som ordförandeskapets förberedelsefas. Medling får sedan anses vara huvuduppgiften under ordförandeskapets genomförande, tillsammans med de viktiga administrativa och samordnande uppgifterna som får arbetet att flyta på smidigt i rådet. I det följande beskrivs ordförandeskapets funktioner i mer detalj.

Dagordningssättande (prioritering)

När det gäller ansvaret för att hantera dagordningen fanns före Lissabonfördraget främst tre roller för det roterande ordförandeskapet: fastställande av dagordningen (att lägga till nya frågor på dagordningen), strukturering av dagordningen (att anpassa mötesfrekvensen och schemalägga informella möten om ett visst ämne) och uteslutning från dagordningen (att avstå från att schemalägga tid för vissa ärenden) (Tallberg 2003). Eftersom Europeiska rådet nu leds av en permanent ordförande och trioprogramplaneringen spelar en större roll, framhävs det ibland att främst strukturering och uteslutning återstår för det roterande ordförandeskapet (Vaznonytė 2022).

De nationella regeringarna kan dock, under vissa omständigheter, fortsatt lyfta frågor till dagordningen samtidigt som de innehar det roterande ordförandeskapet. Detta förutsätter att det roterande ordförandeskapet i allmänhet genomförs på ett förtroendeingivande och neutralt sätt och att nya idéer formuleras i linje med det gemensamma intresset inom EU-kretsen. Förslagen måste också ha god framförhållning och tas fram i nära kontakt med andra aktörer, särskilt kommissionen (Engström 2021). Inte minst de informella mötena i ordförandelandet kan användas som en möjlighet att sätta fokus på frågor som prioriteras av ordförandeskapet. Informella rådsmöten på ministernivå och särskilda ordförandeskapskonferenser i värdlandet erbjuder sådana tillfällen.

Möjligheter till politiskt ”entreprenörskap” uppstår även ibland i samband med kriser, särskilt om de påverkar medlemsstaterna på ett liknande sätt (Vaznonytė 2022). Möjligheten till påverkan ser dock olika ut beroende på när i EU:s politiska cykel som ordförandeskapet infaller (Batory & Puetter 2013; Bures 2023, s. 11; Toneva-Metodieva 2020, s. 656–657). I allmänhet är möjligheten att bidra till dagordningen mer begränsad mot slutet av kommissionens mandatperiod.

Medling (opartiskhet)

Den viktiga rollen som medlare tillhör ordförandeskapets huvuduppgifter. Rollen utövas både i förhandlingarna i rådet och, i viss mån, i trilogförhandlingarna med kommissionen och Europaparlamentet. Förhandlingsarbetet sker på olika nivåer, och en nyckelroll spelas inte minst av ordförandelandets ambassadörer i Coreper. Den politiska ledningen kan ibland involveras i slutförhandlingar eller för påtryckningar på högre nivå i särskilda frågor.

Det finns sedan länge en stark norm om vikten av ordförandeskapets opartiskhet och respekt för uppgiften att värna rådets gemensamma intresse. Att på ett tydligt sätt främja sina egna intressen i en förhandling i rådet kan skada förtroendet för ordförandeskapet. Istället är den allmänna uppfattningen att ordförandeskapet ska lägga sina egna nationella ståndpunkter åt sidan och arbeta för kompromisser

medlemsländerna emellan, och på så sätt se till att frågorna på dagordningen rör sig vidare framåt. Normen om neutralitet återfinns också i rådssekretariatets handbok för ordföranden (Rådets generalsekretariat 2018, s. 9). Samtidigt har ordförandeskapet självklart en viktig roll som pennhållare för själva kompromisserna, vilket kan nyttjas för att göra ett visst avtryck.

Administration och samordning (effektivitet)

Uppgiften administration och samordning sätter ljuset på ordförandeskapets viktiga roll som förvaltare av rådets processer. Som ordförandeland har man ansvar för att rådets arbete förlöper på ett effektivt och smidigt sätt på alla nivåer. Detta innebär inte minst att hålla samman planeringen och genomföra ett mycket stort antal möten, såväl på arbetsgruppsnivå som i Coreper och på ministernivå. Detta innebär till exempel schemaläggning och lokalbokning, att förbereda kallelser och dagordningar, men också att leda själva mötena (Bengtsson, R. 2023).

Dessa funktioner är centrala för att arbetet i rådet ska fortgå och frågor på dagordningen ska kunna avancera framåt mot beslut. Stöd finns dock från rådssekretariatet och i viss mån från föregående ordförandeskap, vilket säkerställer viss kontinuitet. Även kommissionen kan ha en roll som stödfunktion och till exempel bistå med att ta fram underlag.

Rollen inom administration och samordning är förmodligen den mest tidskrävande för det roterande ordförandeskapet. Den kräver noggrann planering och ställer krav på tillräcklig bemanning och kapacitet för att kunna utföras på ett effektivt sätt. Detta kräver god kompetensförsörjning och möjlighet till utbildning för personalen i ordförandeskapets förberedelsefas.

Representation

Lissabonfördragets förändringar av det roterande ordförandeskapet minskade dess roll som representant för EU i stort. I och med att Europeiska rådet fick en permanent ordförande har denne i stort sett tagit över den representativa funktionen som tidigare vilade på det roterande ordförandeskapets stats- eller regeringschef. Att den höga representanten tog över som ordförande i rådet för utrikes frågor i alla dess formationer utom handel har också ytterligare förstärkt dennes roll som den naturliga motparten för utrikesministrarna i EU:s partnerländer (Bengtsson, L. 2023). Den höga representanten har sedan Lissabonfördraget också stöd av en enhetlig utrikesförvaltning, den europeiska utrikestjänsten EEAS, med dess delegationer världen över.

Detta förhindrar givetvis inte att den politiska ledningen i en medlemsstat använder sig av ordförandeskapet som en plattform inom EU:s externa relationer. Ministrar kan till exempel stödja viktiga EU-processer genom resor till prioriterade regioner eller partnerländer, något som givetvis med fördel samordnas med övriga medlemsstater och institutionerna. Konferenser och informella rådsmöten i ordförandelandet innebär andra möjligheter att bjuda in motparter på hög nivå. Ordförandeskapets representanter kan också erbjudas att ”hoppa in” i den höga representantens ställe i vissa externa möten (Bengtsson, L. 2023).

Numera handlar ordförandens representationsroll istället huvudsakligen om de interinstitutionella relationerna, och då i huvudsak trilogförhandlingarna med

parlamentet och kommissionen. I sin roll företräder ordförandeskapet då hela rådet, vilket kräver förtroende från övriga medlemsstater. Ordförandens utmaning ligger då i att balansera intresset av att nå beslut under ordförandeskapet mot vikten av att följa sitt förhandlingsmandat och värna rådets ståndpunkter i sakfrågorna (Edholm & Johansson 2023).

2.3 Utmaningar och avvägningar

Utmaningarna för det roterande ordförandeskapet består först och främst i att säkerställa en tillräcklig planering för att vara så väl förberedd som möjligt på det som sannolikt kommer att behöva hanteras. I detta avseende är resurser, personal och kompetens avgörande. Med detta på plats har ordförandeskapet bättre förutsättningar att effektivt utföra de uppgifter som man har att hantera.

Under senare år har hanteringen av akut uppkomna kriser, såsom covid-19-pandemin och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, blivit ett normalt inslag för de roterande ordförandeskapen. I dessa fall blir behovet av att ha avsatt tillräckliga resurser för att hantera processer i flera hastigheter och med tillräcklig flexibilitet särskilt märkbart. Förmågan att möta en potentiell kris är därmed en viktig faktor för ett framgångsrikt genomförande. Även om det är något av ett motsatsförhållande mellan planering och hantering av oväntade situationer (som inte kan planeras) så kan en medvetenhet om att oförutsedda händelser kan uppstå underlätta hanteringen. Under krissituationer kan ordförandeskapet tidvis också spela en viktig roll, bland annat i aktiveringen av rådets krishanteringsmekanismer, men också för att stuva om i dagordningen och avsätta tid för diskussioner och hantering av hastigt uppkomna frågor. Även här kan det alltså bli fråga om att prioritera. Ordförandeskapets förmåga att ena medlemsstaterna i sådana situationer innebär också en situation där landet i fråga kan göra särskilt avtryck.

En annan utmaning för ordförandeskapet är att balansera olika förväntningar och normer. Vad som utgör ett framgångsrikt ordförandeskap i Bryssel innebär främst att leverera i rollen som neutral och effektiv medlare, med syftet att föra den gemensamma dagordningen framåt. Samtidigt kan det upplevas som viktigt att leverera resultat även i frågor av nationellt intresse, inte minst på hemmaplan. Denna balansgång mellan inflytande och neutralitet utgör en central spänning i rollen som ordförande.

3. Arbetet med att förbereda ordförandeskapet

I följande kapitel läggs fokus på erfarenheter vad gäller förberedelserna inför ordförandeskapet och de lärdomar som kan dras därav.

Arbetet med den politiska inriktningen inleddes våren 2021, i samband med att rådets 18-månadersprogram (det så kallade trioprogrammet, se kapitel 2) utformades tillsammans med det franska och det tjeckiska ordförandeskapet (Regeringen 2023a). Förutsättningarna hann ändras i främst två avseenden efter det att 18-månadersprogrammet hade etablerats. För det första resulterade riksdagsvalet 2022 i ett regeringskifte. För det andra innebar Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina en ny dimension för EU-arbetet – den enskilt viktigaste svenska prioriteringen blev att verka för sammanhållning vad gäller stödet till Ukraina och i Rysslandspolitiken.

De praktiska förberedelserna startade emellertid flera år innan den politiska inriktningen förbereddes och antogs. Enligt en intern promemoria från Statsrådsberedningen (Regeringen 2019) påbörjades arbetet av en grupp på Statsrådsberedningen som höll regelbundna avstämningar med ledningsgruppen under våren 2018. Gruppen utökades året därpå med den person som var ansvarig för kompetensförsörjning och utbildningar inför ordförandeskapet. Förberedelserna skedde i nära samarbete med representationen i Bryssel och uppstartsfasen löpte till och med våren 2020 (Intervju 23).

3.1 Trioarbetet

Samordningen i ordförandeskapstrion har över tid blivit en allt viktigare del i ett ordförandeskaps förberedelsearbete. Trioarbetet innebär dels att utarbeta ett gemensamt trioprogram, dels att ha såväl löpande kontakter som överlämningar med ”lessons

learned-seminarier” efter varje ordförandeskaps slut. En aspekt av betydelse för vilket utrymme ett ordförandeland har att styra dagordningen, och som fångas upp i intervjuerna, är att det fanns olika uppfattningar om prioriterade frågor inom trion där Sverige ingick (tillsammans med Frankrike och Tjeckien):

Vi hade ganska olika syn vad gäller framför allt handelsfrågor och konkurrenskraft. Frankrike [ville] naturligtvis dra i en annan riktning. Men vi försökte ju lika mycket dra dem i vår riktning. Jag vet inte om jag skulle beskriva det som försök att påverka, utan [snarare] som en förhandling. (Intervju 36).

Distinktionen mellan förhandling och påverkansarbete tenderar här att bli något semantisk: ju mer trioprogrammets skrivningar speglar det egna landets prioriteringar, desto bättre har man rimligen lyckats att påverka EU:s prioriteringar.

Kopplat till triosamarbetet och förberedelsearbetet hölls enligt praxis också ”lessons learned-seminarier” med de nästkommande sex ordförandeskapen. Dessa seminarier pekades ut som viktiga av flera av de intervjupersoner (Intervju 11, 17 och 23) som var med i ett tidigt stadium av förberedelsearbetet. De förmedlade olika erfarenheter av att förbereda ordförandeskap, och kan på så vis ses som ett kompetensutvecklande inslag.

Utöver samarbetet med Frankrike och Tjeckien, och insikterna som det gav, lyfts i ett par intervjuer (Intervju 17 och 23) vikten av att hösten 2019 kunna arbeta nära det dåvarande finska ordförandeskapet. Likt Sverige hade Finland val nära inpå sitt ordförandeskap och hade därför flera liknande utmaningar att förhålla sig till. Flera av de finska lösningarna användes också i det svenska förberedelsearbetet (Intervju 23), såsom att sittande regering före valet hade överläggningar med Sveriges riksdag och ingick en överenskommelse över blockgränsen om huvudprioriteringarna. Även valet att förlägga en större del av de informella högnivåmötena i Sverige till ett och samma ställe – konferenscentret Scandinavian XPO i Arlandastad utanför Stockholm – var inspirerat av en finsk lösning (Intervju 23).

Det finns flera lärdomar att dra från trioarbetet, vilka framkommer av intervjuerna. För det första bör trioarbetet beredas i god tid, då trioprogrammet förhandlas flera år innan det egna ordförandeskapet. Det är särskilt relevant för det ordförandeland som kommer sist i trion, vilket var fallet för Sverige. Mycket kan hända från det att trioprogrammet klubbas till det att ordförandeskapet startar 1–1,5 år senare, och en bred inrikespolitisk förankring kan minska risken för större omkastningar. För det andra är det av vikt att vara på tårna och skaffa sig insikter om övriga två länders ståndpunkter, och att samla på sig stöd och goda argument inför förhandlingarna om trioprogrammet. För det tredje bör man vara öppen för att lära sig av andra medlemsstater för att se vad som har fungerat väl, vad gäller såväl innehåll som praktiska och institutionella aspekter.

3.2 Riksdagsvalet 2022 och förankringen i riksdagen

En andra aspekt av betydelse inför ordförandeskapet var det svenska riksdagsvalet hösten 2022. En ny regering innebar att helt nya statsråd och statssekreterare tillträdde, vilka kom på plats så sent som i oktober. Det innebar en viss omorganisation av departementen samt att den nya regeringen ville sätta sin egen prägel på

ordförandeskapets prioriteringar (Intervju 31 och 36). Även om förändringarna var förhållandevis blygsamma, innebar det en hel del merarbete mindre än tre månader före ordförandeskapsstarten. Ytterligare en komplicerande faktor var att det nya regeringsunderlaget inkluderade ett stödparti och ett avtal (Tidöavtalet) vars politikområden i vissa fall var föremål för viktiga lagstiftningsprocesser på EU-nivå. I nära anslutning till och under ordförandeskapet pågick fortfarande arbete i den politiska samordningen på Statsrådsberedningen för att etablera formerna för förankring mellan minoritetsregeringen och dess samarbetsparti. Det inkluderade flera känsliga processer, inte minst den översyn som gjordes av klimatpolitiken. En synpunkt (Intervju 33) är att formerna för denna samordning inte riktigt hann sätta sig (se även kapitel 4).

Utsikten till ett regeringsskifte strax före ordförandeskapet innebar vidare att extra krut behövde läggas på att få alla att verka för ordförandeskapets bästa. Av den anledningen sökte den dåvarande socialdemokratiska regeringen att fastställa prioriteringar så tidigt som möjligt och förankra dessa hos de övriga riksdagspartierna, inte minst med Moderaterna (Intervju 28). Överläggningarna och den breda förankringen i riksdagen prioriterades av dåvarande regeringen med anledning av valet. Det blocköverskridande förtroende som på så vis föregick ordförandeskapet beskrivs i intervjuerna som en stor framgång och något som inte hade varit möjligt i många andra medlemsstater (Intervju 20). Ordförandeskapets övergripande prioriteringar blev i slutändan fyra till antalet: 1. säkerhet – enighet 2. konkurrenskraft 3. grön omställning och energiomställning 4. demokratiska värden och rättsstatsprinciper – vår grundval (Regeringen 2023b).

I överläggningarna förankrades bland annat aspekter som att det inte skulle hållas något toppmöte i Sverige under perioden, hur organisationen skulle byggas inom Regeringskansliet och vilka som skulle bli chefer. Även inventeringen av de runt 350 frågor som förväntades komma upp (23-bladen) föredrogs för ordföranden i EU-nämnden (Intervju 20). Den tidiga förankringen innebar också att särskild vikt tidigt lades vid att ordförandeskapsbudgeten och logistiken skulle finnas på plats och fungera (Intervju 36):

Ett väldigt gott samarbete kom att utvecklas till vad som också från dåvarande oppositionen uppfattades som ett allvarligt menat försök att så att säga ha en gemensam grund att stå på och [...] det faktum att det där kunde genomföras på ett så pass icke konfrontativt, eller utan att det uppstod några konflikter kring det, det var väl helt enkelt nästan den största framgången med hela ordförandeskapet. (Intervju 22)

Samtidigt innebar det sena tillträdet för den nya regeringen att vissa av besluten var svåra att ompröva, till exempel gällande valet att inte organisera ett toppmöte i Sverige (Intervju 20).

Praktiska aspekter till följd av regeringsskiftet var bland annat också att tiden för de nya statsrådets förberedelse blev begränsad. Det fanns mindre utrymme för inkommande delegationer från andra medlemsstater och det saknades i vissa fall upparbetade kontakter på politisk nivå, då många ministrar inte hann med någon större ”turné” till huvudstäder.

En tredje aspekt inför ordförandeskapet som lyfts av flera intervjupersoner

(Intervju 22 och 31) är att riksdagen, trots tidiga överläggningar, hade vissa svårigheter att förhålla sig till ordförandeskapsrollen. I överläggningarna med EU-nämnden, under ordförandeskapets start, saknades till en början samsyn kring hur hårt svenska positioner skulle drivas och hur konkret dessa skulle redovisas.

I vanliga fall går vi till EU-nämnden [och] har överläggningar i sakfrågor med [det relevanta] utskottet [...] Regeringens position slår vi fast i överläggningar, men vi samråder om en handlingslinje. Så är det inte under ett ordförandeskap, eftersom vi inte har någon uppfattning. Där är det så att säga ordförandeskapet kontra Sverige [...] Det var lite jobbigt för riksdagen [att förstå] i början. (Intervju 31)

Konsekvensen av detta var att det uppstod, som en intervjuperson (Intervju 22) uttrycker det, ”hiccups till en början, när riksdagen gärna ville gå in och tycka”, och inte verkade dela uppfattningen att det är olämpligt för ett ordförandeskapsland att öppet driva en egen linje i rådsförhandlingarna. Dessa spänningar mellan rollen som neutral medlare och en politisk och ibland inrikespolitiskt motiverad vilja att påverka EU:s dagordning diskuteras mer ingående i nästkommande kapitel.

Erfarenheterna av riksdagens agerande under ordförandeskapets början belyser vikten av att i god tid före nästa ordförandeskap säkerställa att riksdagen verkligen förstår innebörden av att agera ordförande i ministerrådet. Den huvudsakliga lärdomen är att det är svårt för riksdagen att, med 13 års mellanrum, ställa om från att vara den institution som regeringen överlägger med kring svenska förhandlingspositioner, till att ge ett mer passivt bidrag till ordförandeskapets medlande roll. Denna utmaning blir möjligen särskilt stor med en nyvald riksdag. Inför nästa ordförandeskap bör det kommuniceras tidigare och tydligare från regeringen gentemot riksdagen vilka förändringar i arbetssätt och roller som kommer att ske.

3.3 Praktiska insatser inför ordförandeskapet

Ordförandeskapsbudgeten, lokalbokningar och domännamn

De mer praktiska förberedelserna inför ordförandeskapet 2023 inleddes, som nämnades ovan, cirka fem år före ordförandeskapsstarten. Av intervjuerna framgår att det tidigt fanns en insikt bland Regeringskansliets personal (Intervju 17 och 23), inte minst hos dem som var med redan under Sveriges ordförandeskap 2009, om nödvändigheten att vara ute i mycket god tid. Detta gäller inte minst aspekter som faller inom ramen för ordförandens administrativa roll.

En konkret detalj i ett tidigt skede var behovet att säkerställa ordförandeskapets domännamn, varför en process drogs i gång för att upphandla denna.¹ En annan aspekt som diskuteras utförligt av flera intervjupersoner (Intervju 17, 23 och 36) rörde behovet att boka möteslokaler i god tid. Efterfrågan på lokaler är stor och processen är förhållandevis tung, givet att mötena också ska tolkas. Lokalfrågan är samtidigt av stor betydelse för mötenas karaktär och framgång – de bör vara anpassade såväl geografiskt som i olika praktiska avseenden för den typ av möten som ska hållas. Den

¹ Den adress som valdes var www.sweden2023.eu.

ansamling av större möten som hålls under ett ordförandeskap innebär att risken för lokalbrist vid sena bokningar är uppenbar. Det lyfts i flera intervjuer (Intervju 11, 17 och 23) att det är av stor vikt att säkra stora lokaler och avsätta en budget för detta tidigt i processen.

Mötet mellan kommissionärskollegiet och ordförandeskapets statsråd – som sker i början av varje ordförandeskap och vanligen hålls i ordförandelandets huvudstad – är ett exempel på hur Sverige tänkte utanför ramen i de praktiska förberedelserna. För Sveriges del hölls det inledande mötet i Kiruna i januari 2023. Valet av ort ses som mycket lyckat av flera av de intervjuade (Intervju 17, 23 och 27). För det första gav valet av plats ett tillfälle att visa upp verksamheter inom svensk rymdforskning och digital och grön omställning. För det andra ansågs det vara ett annorlunda och ”exotiskt” inslag, i ett kallt, mörkt och snöigt januari i norra Sverige. För det tredje, och kanske viktigast av allt, har det rapporterats från olika möten (Intervju 23) att upplevelserna från besöket utgjorde ett samtalsämne som underlättade kommunikationen mellan de deltagande parterna under lång tid efter besöket.

Vad gäller de informella ministermötena som av tradition äger rum i värdlandet, presenterades olika geografiska alternativ för den politiska ledningen, men som nämndes ovan förlades dessa möten huvudsakligen till Arlandastad. Valet motiverades av säkerhets-, upphandlings- och budgetskäl, men också den praktiska närheten till flygplatsen liksom möjliga sociala fördelar med lokalerna där gästerna kunde bo och ha möten på samma plats (Intervju 20, 28 och 33).

Det finns dock aspekter av mer negativ karaktär kring detta som fångas upp av flera intervjupersoner. För det första kritiseras valet att inte sprida ut de informella mötena mer i resten landet (Intervju 22, 27 och 28). Som rapporten återkommer till i nästa kapitel upplevdes detta av många intervjupersoner som en förlorad chans att visa upp Sverige. Flera intervjupersoner kopplar valet av Arlandastad till upplevelsen av att ordförandeskapsbudgeten var för snål (Intervju 22, 24, 28 och 36).

Det är dock värt att nämna att 42 av de 144 informella mötena som ägde rum i Sverige under halvåret hölls på andra håll i landet (Regeringen 2023b), och att övervägandena kring de informella ministerrådsmötenas förläggning, liksom beslutet att inte hålla något toppmöte under ordförandeskapet, togs före regeringsskiftet, med förankring över blockgränsen (Intervju 20).

I ljuset av vad vi går in på mer i senare kapitel bör den framtida ordförandeskapsbudgeten i större utsträckning ta hänsyn till att ordförandeskapen inträffar relativt sällan (vart trettionde år, enligt nuvarande antal medlemsstater). Att satsa på mötesupplevelser som sätter avtryck är därmed en unik chans att skapa *goodwill* gentemot övriga medlemsstater och EU-institutioner samt en möjlighet att visa upp EU på hemmaplan.

Kompetensförsörjning

Att genomföra ett ordförandeskap kräver att det finns en tillräckligt stor personalstyrka som är kompetent att hantera rollen som ordförande. Inför ordförandeskapet bedömdes det därför som centralt att stärka upp med extra resurser och bemanning på såväl Regeringskansliet som på den ständiga representationen i Bryssel (Intervju 28 och 33). Förstärkningens omfattning tog hänsyn till både behov och budget, och man landade exempelvis i att personalstyrkan på representationen i Bryssel skulle utökas från cirka 120 till 200 personer inför ordförandeskapet (Bengtsson, R. 2023).

I förberedelserna ingick även skraddarsydda utbildningar. Det arrangerades en intern utbildning inför ordförandeskapet på Regeringskansliet, som dels utgick från tidigare erfarenheter från ordförandeskapet 2009 och det löpande EU-arbetet, dels från enkäter om de olika departementens behov av utbildningsinsatser. För många var ordförandeskapet 2023 det första, och det innebar enligt en intervjuperson att det delvis uppstod ett gap mellan förväntningar och leverans (Intervju 1). Det handlade exempelvis om att utbildningarna inte innehöll övningar med förhandlingsspel och strategier, då kostnaderna ansågs vara för höga i relation till vad som uppfattades som en begränsad nytta.² En intervjuperson menar att det var mycket färre utbildningar denna gång:

Det var betydligt mindre utvecklingsinsatser den här gången än tidigare. Sedan hade vi flera möten med rådssekretariatet – om det räknas som utbildning. [...] Jag vet att våra myndigheter har klagat över att det inte erbjöds utbildningar. (Intervju 26)

En annan intervjuperson på Utrikesdepartementet framhäver betydelsen av den fortbildning som skedd mer informellt på enheterna och menade att det huvudsakliga ansvaret för att medarbetarna var förberedda för sina roller under ordförandeskapet i slutändan var en chefsfråga. I de fall chefer hade erfarenhet av EU-frågor kunde dessa personligen spela en stor roll i kompetenshöjningen genom att dela med sig av kunskap, coacha och verka för ytterligare insatser som att skicka medarbetare utan tidigare EU-erfarenhet på korttidstjänstgöring i Bryssel (Intervju 8).

Ett viktigt stöd i utbildningsinsatserna kom också från rådssekretariatets ordförandeskapsgrupp, som har i uppdrag att förbereda inkommande ordförandeskap, och som kontaktades tidigt i förberedelseprocessen (Intervju 36). De utbildningar som rådssekretariatet erbjöd framhåller många intervjuade som en stor tillgång. I det här sammanhanget lyfts även de så kallade ficher – dokument som ger en övergripande bild av förhandlingsläget i en fråga – som rådssekretariatet uppdaterar inför varje ordförandeskap (Intervju 26). Det ska också framhållas att rådssekretariatet inte har haft uppdraget att erbjuda utbildningar på detta sätt vid tidigare svenska ordförandeskap, vilket sannolikt bidrog positivt till att de upplevdes som högaktuella och relevanta.

En utbildningsaspekt som tas upp av flera intervjupersoner (Intervju 1 och 19) rör trilogerna, vilka ses som en av de mest utmanande delarna av ordförandeskapsarbetet. För vissa innehöll detta tidskrävande arbete många överraskningar. I synnerhet anges att Europaparlamentets ledamöter var svåra att hantera, då de inte bara hade ståndpunkter som avvek från rådets, utan att de ofta också var oense internt.

Jag har full förståelse för att man inte utbildar [på trilogerna] för det är väldigt få personer som kan det eller har erfarenhet av det. Det var lite av en chock, kan man säga, när jag fick vara med och förhandla i triloger. Det är verkligen, där ser man hur korven blir till på ett spännande men också lite obehagligt sätt. (Intervju 19)

² Förhandlingsspel ingick i utbildningssatsningarna inför ordförandeskapet 2009. På den tiden fanns emellertid inga kontakter med rådssekretariatet i fråga om förhandsutbildningar.

Svårigheten med att hantera den här aspekten i utbildningshänseende förklaras således delvis av en avsaknad av institutionellt minne, då det var första gången ett svenskt ordförandeskap stötte på trilogerna i sin nuvarande skepnad. En rekommendation i ljuset av dessa insikter är att så snart som möjligt tanka av erfarenheterna från de tjänstepersoner som har verkat i trilogerna, medan de fortfarande är färska i minnet.

Den allmänna erfarenheten av att utbildningstillfällena skulle ha kunnat vara fler och mer djupgående, speglas också av Sieps övergripande bild av utbildningsutbudet inför ordförandeskapet. Sieps höll totalt sett 57 utbildningstillfällen med ordförandeskapsfokus på myndigheter och departement inför Sveriges ordförandeskap 2023. Dessa var menade att komplettera Regeringskansliets och rådssekretariatets egna utbud, vilket visade sig vara relativt begränsat i förhållande till hur många tjänstepersoner som berördes av ordförandeskapet. Vidare var få av dessa utbildningsplatser avsatta för myndighetsanställda.

Organisering av arbetet i Regeringskansliet

Att vara ute ”i god tid” med förberedelsearbetet poängteras i många intervjuer. Det betonas av en intervjuperson att den politiska ledningen här bör vara engagerad och skicka ut tydliga signaler om att arbetet är viktigt (Intervju 30).

I arbetet med de praktiska delar som rör lokaler, hemsida, säkerhet, med mera, definieras ”i god tid” som flera år, och gärna mer än de fem år som var fallet denna gång (Intervju 23). Även arbetet med att få hela Regeringskansliet att ”ställa om” till att vara ordförande och en neutral medlare – och därmed frångå normala tankesätt som förhandlande part med svenska positioner – kräver förberedelser, om än inte riktigt lika tidigt som de praktiska förberedelserna. En av de intervjuade menar till exempel att det var svårt att få samtliga departement att gå in i ”ordförandeskapsmode” den här gången och att mer tid kunde och borde ha ägnats detta (Intervju 17).

När det gäller att etablera relationer, positioner och prioriteringar i sakfrågor är tidsperspektiven annorlunda. Det framhålls i vissa intervjuer att det till och med finns en risk med att vara ute i alltför god tid, då det finns viktiga aspekter med koppling till aktualitet och omvärldshändelser. En intern promemoria från Statsrådsberedningen från november 2023 (Regeringen 2023c) konstaterar att det kan finnas flera risker med att ”landa” för tidigt. För det första kan det skapas dubbelarbete, om större justeringar visar sig vara av nöden, och för det andra kan man i ett tidigt skede komma att låsa fast föreställningar som kan vara svåra att ändra på. Promemorian lyfter också värdet av att redan från början i förberedelsearbetet använda sig av ”team” för varje fråga under förhandling, där Brysselbaserade tjänstepersoner och relevanta medarbetare i Stockholm kopplas ihop (se kapitel 4 och 5).

Trots insikten om att det krävdes tidiga insatser gör flera av de involverade intervjupersonerna gällande att arbetet hade kunnat inledas ännu tidigare (Intervju 17, 23 och 36). Det krävdes en förhållandevis stor (och ökande) arbetsinsats under hösten 2022 för att få allting på plats. Riksdagsvalet i september 2022 var en försvårande omständighet för förberedelsearbetet. Det gällde främst det politiska innehållet i ordförandeskapsprogrammet, men det påverkade också de praktiska aspekterna. Läxan är därmed att de praktiska förberedelserna för nästa ordförandeskap med fördel kan inledas ännu tidigare. Det torde vara svårt att undvika

en kraftig ökning av arbetsbelastningen under månaderna före ordförandeskapet, varför det är desto viktigare att kunna fokusera så mycket kraft som möjligt på det politiska innehållet.

Ytterligare ett problem som framkommer (Intervju 17, 23, 27 och 33) angående de praktiska förberedelserna relaterar till den organisatoriska uppdelningen av praktiska respektive policyrelaterade frågor (se vidare kapitel 5). De olika delarna placerades därmed under två olika statssekreterare. Mötessekretariatet (SES23) och kommunikationssekretariatet (KOM23) lades under Förvaltningsavdelningen, medan övrigt förberedelsearbete främst hamnade under Statsrådsberedningens EU-samordning. En av intervjupersonerna (Intervju 23) menar att man, i den mån det är möjligt, bör lägga ansvaret på endast *en* statssekreterare och *en* ansvarig minister, så att de två delarna hålls ihop bättre. Det ses som viktigt gentemot övriga departement och representationen i Bryssel. En annan av de intervjuade framhåller vikten av att ha en och samma avsändare och en gemensam organisation där en person är den högst ansvariga (Intervju 27).

Även utbildningarna hade en liknande uppdelning: de samordnades via Statsrådsberedningens EU-samordning och via Förvaltningsavdelningens HR-avdelning. Här verkar emellertid inte det faktum att det var två avsändare ha varit ett organisatoriskt problem. Möjligen hänger det samman med att utbildningarna planerades och genomfördes inom ramen för förberedelsearbetet, medan mötes- och kommunikationssekretariatet också var en del i genomförandet av ordförandeskapet.

I Regeringskansliet såg organisationen olika ut beroende på departement, och därmed varierar slutsatserna kring de organisatoriska aspekterna. På Utrikesdepartementet nämns fördelarna med att arbeta i befintlig organisation, men att det hade underlättat om nyckelpersonerna i förberedelsearbetet (en på en samordningsenhet och en på en geografisk enhet) hade suttit samlade och under samma chef (Intervju 9).

I förberedelsefasen upplevdes stödet från Statsrådsberedningen generellt sett som bra, inte minst vad gäller det proaktiva arbetet med att sätta konkurrenskraftsfrågan på dagordningen. Någon intervjuperson uttrycker att Statsrådsberedningen skulle ha kunnat ge mer vägledning till departementet inför ordförandeskapet (Intervju 25).

3.4 Förberedelser av förhandlingsarbetet

Relationer till representanter från andra medlemsstater och institutionerna

En synpunkt som framkommer i intervjuerna (Intervju 28) kring förberedelserna av förhandlingsprocessen är att det har funnits en långsiktig förberedelse av att odla goda kontakter med andra medlemsstater samt mellan enskilda ministrar och de respektive kommissionärerna. Inte minst lyfts kontakterna med Tyskland efter Storbritanniens utträde. Mer generellt talar flera intervjupersoner (Intervju 10, 25 och 31) om vikten av att etablera kontakter med motsvarigheter från samtliga medlemsstater och, vidare, att dessa möten är fysiska träffar på plats i respektive medlemsstat.

Något som nästan alla intervjuade är eniga kring är att goda, personliga och tillitsfulla relationer till övriga medlemsstaters representanter på samma nivå är av stor vikt. Flera av de intervjuade (Intervju 1, 3, 19, 26, 31 och 36) betonar att dessa relationer behöver upprättas i god tid innan man kliver på ordförandeskapet.

Det är helt avgörande, du måste kunna skicka ett sms och [fråga] ”Vad tänker ni här? Förklara för mig vad ni tycker och tänker.” Som ordförande är detta extremt viktigt, du kan inte bli överraskad. (Intervju 31)

En mycket konkret rekommendation, som gavs i samband med citatet ovan, är att ha mobilnummer till samtliga kollegor i övriga medlemsstater för snabb kontakt. Det betonas vidare att kollegor i Stockholm i större utsträckning behöver åka till Bryssel på möten. I samband med dessa bör man även avsätta ”mingeltid” före och efter själva mötet för att ”etablera relationer med nyckelfunktioner”, som det uttrycks i ett av Regeringskansliets dokument om ordförandeskapet (Regeringen 2023d, se även kapitel 4). Detta gäller både tjänstepersoner och politiska företrädare (i den mån det går), i Bryssel såväl som i Stockholm, och på alla nivåer (se vidare kapitel 5). Ansatsen behöver vara strategiskt planerad långt före ordförandeskapet.

Flera av de intervjuade tjänstepersonerna (Intervju 5, 26 och 35) med placering i Bryssel inför och under ordförandeskapet lyfter fram ”speeddejting” eller andra former av sociala tillställningar som ett lyckat koncept för att inför sitt ordförandeskap lära känna *samtliga* motparter, snarare än att främst fokusera på motparter från ”likasinnade länder”. Detta för att få en grundlig förståelse för bakomliggande drivkrafter och inställning i olika frågor.

Av Regeringskansliets egna utvärderingar av ordförandeskapsarbetet framgår det tydligt att framgångar i hög grad också beror på hur relationerna till övriga institutioner hanteras, i synnerhet kommissionen och Europaparlamentet. Kommissionens förslag bör vara välkända redan långt innan de presenteras, och förhandlingsarbetet med Europaparlamentet krävde hjälp av viktiga kontaktpersoner. Lärdomen, för såväl det löpande EU-arbetet som inför nästa ordförandeskap, är att etablera och upprätthålla goda kontakter med personer i de två institutionerna samt att göra det till en permanent prioritering att de två institutionerna ska bemannas med fler svenska tjänstepersoner (se även kapitel 5).

Att förbereda för det oväntade

En aspekt av förberedelserna som lyfts av flera (Intervju 3, 5 och 19) är att det under hösten 2022 rådde oklarheter om vilka förhandlingsprocesser det tjeckiska ordförandeskapet skulle gå i mål med. Den starka slutspurten innebar att agendan var renare än vad som hade kunnat befaras på förhand, vilket minskade bördan för det svenska ordförandeskapet. Det är emellertid värt att hålla följande i minnet inför nästa ordförandeskap: det är omöjligt att på förhand veta hur stor del av agendan som företrädarna hinner bringa till avslut innan det egna ordförandeskapet börjar, och därför behöver man ta höjd för detta i förberedelserna.

Flera av de intervjuade (Intervju 23 och 30) lyfter också vikten av att förbereda sig på det oväntade. Några, särskilt de som varit med under de tidigare två ordförandeskapen, konstaterar att det helt enkelt är något man får räkna med (Intervju 1 och 26). Oavsett hur välplanerad och strategisk man är så kommer det att inträffa saker som kullkastar planeringen. En synpunkt (Intervju 36) är att hanteringen av det oväntade främst handlar om att ”ha en mental beredskap och en viss flexibilitet i organisationen”. Men för en annan intervjuperson (Intervju 23) var hanteringen av det oväntade något de arbetade med utifrån olika möjliga scenarion och

omvärldsanalyser. Sedan visar det sig ändå, som en intervjuperson uttrycker det, att ”verkligheten ofta överträffar dikten i alla fall” (Intervju 23). De kriser som har inträffat de sista åren – med covid-19-pandemin 2020, Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 och den därpå följande energikrisen – bekräftar denna inställning.

Förhandlingsramarna i 23-bladen

En viktig aspekt av förberedelsearbetet inför förhandlingarna var upprättandet av de så kallade 23-bladen för förhandlingarna i de olika frågor som skulle tas upp under ordförandeskapshalvåret. Bladen, som gick ut från Statsrådsberedningen, innehöll en kort bakgrund om frågan, olika medlemsstaters förhandlingspositioner, särskilda intressen och problem där även den svenska positionen fångades upp, frågans prioriteringsgrad samt hur man skulle kunna driva förhandlingarna framåt under det svenska ordförandeskapet. 23-bladen satte också en ram inom vilken det fanns förhandlingsutrymme. Om utrymmet inte räckte till, krävdes att förhandlaren i fråga kontaktade Stockholm för att diskutera vägen framåt. Detta tog sig också uttryck i form av ”röda linjer”³ (Intervju 17) för att fastställa hur långt varje 23-blad sträckte sig gällande den svenska inställningen i varje fråga. Detta för att tydliggöra för förhandlingarna i Bryssel när det var dags att stämma av med departementen i Stockholm.

Ett flertal av de intervjuade (Intervju 17, 23 och 31) lyfter 23-bladen som en central del i förberedelsearbetet och noterar att det fanns så kallade 09-blad och 01-blad också inför de tidigare två ordförandeskapen. Dock finns relativt betydande skillnader hos de intervjuade avseende 23-bladens betydelse som framgångsfaktor. Några anför att 23-bladen var till stor hjälp som en strategisk del i förberedelsearbetet för att få samtliga departement och tjänstepersoner att börja arbeta aktivt med förberedelsearbetet på olika nivåer. Detta bekräftas från politiskt håll. Flera av intervjupersonerna (Intervju 8, 22 och 37) menar dock att den arbetstid som gick åt till att förbereda 23-bladen inte stod i proportion till användningen av dem:

De [gav] en bra bild av [...] frågor [och] prioriteringsordning [...] Men det är klart, eftersom jag också vet att det var en tung process för medarbetarna, så tror jag inte att arbetstiden [stod i proportion] till vad vi behövde använda dem till. (Intervju 37)

De ansågs också vara för många och för detaljerade för att kunna fungera som strategisk vägledning i exempelvis vilka kontakter som ska tas på högre nivåer.

På Utrikesdepartementet var erfarenheterna av 23-bladen mindre positiva, och departementet frångick sedermera i huvudsak systemet (Intervju 9). Erfarenheterna är med andra ord något blandade avseende 23-bladens värde i relation till de resurser som lades ned – och i vissa fall möjligen även i själva förhandlingsprocessen.

Det kan emellertid sammanfattningsvis konstateras att en stor del av de intervjuade (Intervju 7, 10 och 21) betraktar 23-bladens nytta överlag som stor. Vidare beror de olika bedömningarna av 23-bladens samlade nytta i stor utsträckning på om intervjupersonen har varit baserad i Stockholm eller Bryssel under ordförandeskapet. Den tyngre kritiken kommer främst från personer som var baserade i Stockholm.

³ Det betraktas emellertid av en intervjuperson (Intervju 22) som direkt olämpligt.

Detaljgraden anses här ha varit för hög med en arbetsinsats som inte stod i proportion till den totala nyttan. Vad gäller Utrikesdepartementets frågor visade sig 23-bladen vara svåra att använda enligt de tjänstepersoner som intervjuades, givet den snabbföränderliga karaktären på deras frågor samt att Sverige i de flesta arbetsgrupper och rådsformationer på det här området inte satt ordförande då mötena leddes av EEAS (undantaget handels- och biståndsfrågorna).

3.5 Sammanfattande lärdomar av förberedelsefasen

En första aspekt att dra lärdom av från förberedelsefasen rör tidsperspektiven för de praktiska förberedelserna. Flera av de intervjuade personer som var involverade i de praktiska frågorna uppger att arbetet hade kunnat påbörjas ännu tidigare. Flera intervjuade personer (Intervju 24, 28 och 36) menar också att budgeten borde ha varit mer generös, inte minst för att kunna tinga lokaler långt i förväg men även för att säkerställa en god och flexibel personalförsörjning (se kapitel 4)⁴ Förberedelsestarten vad gäller de praktiska detaljerna bör således inträffa *minst* fem år före ordförandeskapet.⁵

Vad gäller substans och sakfrågor framkommer samtidigt vissa kommentarer kring riskerna med ”överdriven planering” (Intervju 24) inför ordförandeskapet. För Regeringskansliets del rör detta bland annat den detaljgrad och arbetsinsats som lades på de så kallade 23-bladen.

Flera intervjuade personer berömmar de utbildningar som gavs före ordförandeskapet, såväl de egna interna utbildningarna som rådssekretariatets insatser före ordförandeskapet. Synpunkter om förbättringspotential rör bland annat utbildningarna med fokus på förhandlingsteknik, som av vissa upplevdes som alltför teoretiska (Intervju 19). En annan synpunkt kring utbildningsfrågan handlar om behovet av bättre förberedelse inför trilogerna (Intervju 1 och 19). En rekommendation är därför att tanka av de nyligen vunna erfarenheterna kring triloger och att förbereda rådsordförandena bättre på trilogarbetet inför nästa ordförandeskap.

En generell och allmängiltig lärdom rör vikten av att tidigt etablera direktkontakter med motparter inom både kommissionen och Europaparlamentet. Att uppbygga relationer med representanter från andra medlemsstater är även centralt för att säkerställa direkta kontaktvägar när ordförandeskapet väl är i gång.

Det inledande mötet i Kiruna i januari 2023 lyfts fram av flera intervjuade personer som en framgång (Intervju 17, 23 och 27). Det innebar till att börja med att ordförandelandet kunde visa upp svensk rymdforskning och verksamheter som bidrar till den digitala och gröna omställningen i norra Sverige. Att hålla de informella ministerrådsmötena i Arlandastad ses däremot av flera intervjuade personer som en förlorad chans att sätta Sverige och svenska förutsättningar på kartan. Att en stor del av de uppgifter som räknas till extern representation har fallit bort från ordförandeskapets

⁴ Regeringskansliets anslag uppgick till 8 797 miljoner kronor för 2021, 9 118 miljoner kronor för 2022 och 9 972 miljoner kronor för 2023 (Regeringen 2023a).

⁵ En praktisk detalj som har nämnts (Intervju 23) som möjlig att påbörja tidigt är etableringen av ordförandeskapets hemsidesadress. Den kan rimligen säkras i samma stund som det står klart vilken sexmånadersperiod som blir relevant för nästa svenska ordförandeskap.

ansvarsområden sedan Lissabonfördraget gör att de informella mötena på hemmaplan blir en återstående viktig representativ aktivitet. Under möten och kringaktiviteter finns dessutom möjlighet (vilket utnyttjades i förhållande till ukrainska regeringsföreträdare) att bjuda in representanter från länder utanför EU eller internationella organisationer.

4. Hur ordförandeskapet genomfördes

Det här kapitlet belyser hur ordförandeskapet genomfördes och vilka lärdomar som kan dras av denna fas. I flera avseenden återknyter analysen till kapitlet om förberedelser eftersom genomförandet till viss del kan ses som ett kvitto på hur väl ordförandeskapet hade förberetts.

Att genomföra ett EU-ordförandeskap består till stor del i att förhandla EU:s lagstiftningsakter å rådets vägnar. Detta innebär att man som ordförande bereder lagstiftning i rådsarbetsgrupper och kommittéer, Coreper (det vill säga ambassadörsnivå) och i ministerrådet för att nå en gemensam position mellan medlemsstaterna. Denna position används sedan som förhandlingsmandat när ordförandelandet förhandlar om förslag till rättsakter i triloger med Europaparlamentet och kommissionen.

Under Sveriges ordförandeskap befann sig många rättsakter i kritiska förhandlingsskeden i rådet och i många fall redan i trilogskedet. Sverige fullgjorde rollen som medlare genom förberedelser i sakfrågorna, tidiga kontakter med rådskollegorna och ett tydligt manöverutrymme med ökad bemanning för Sveriges EU-representation i Bryssel, kombinerat med tät avstämning med huvudstaden (se föregående kapitel). Viktiga uppgörelser nåddes i ett stort antal nyckelfrågor, till exempel när det gäller sanktionspaketen mot Ryssland, reformen av EU:s migrations- och asylpolitik samt klimatpaketet *Fit for 55*.

4.1 Interna förutsättningar, samordning och planering

Ett Brysselbaserat ordförandeskap

I föregående kapitel beskrevs hur Sveriges ordförandeskap i allt väsentligt planerades och genomfördes Brysselbaserat, vilket betydde ett starkt förhandlingsmandat för EU-representationen i Bryssel, som fick kraftigt ökad bemanning. Från Stockholm kom tydliga prioriteringar och övergripande styrning, bland annat i form av 23-bladen och huvudprioriteringar som förankrats i riksdagen. Därtill stöddes ordförandeskapet av en kontinuerlig och frekvent kommunikation mellan Bryssel och Stockholm på olika nivåer samt ett arbetssätt i ”team” som kopplade samman tjänstepersoner i Stockholm och Bryssel⁶ för specifika sakfrågor. Representationen stämde av och informerade Stockholm om utvecklingen på högre nivåer, men på lägre nivåer understödde tjänstepersoner i Stockholm representationen med till exempel expertis och författande av ändringsförslag.

Statsråden var ju väldigt uppdaterade och vi hade liksom täta avstämningar hela tiden kring hur förhandlingsarbetet förflöt, så att de var ju också väldigt införstådda i hur det gick och vilka eventuella problem som fanns och när de då behövde liksom släppa in för dialoger på politisk nivå i förhandlingar för att komma framåt [...]. Om man närmar sig slutet på en förhandling så gjorde vi avstämningar [...]”ska vi testa den här vägen framåt för att lösa ut det?” Så att det fanns ju alltid liksom olika scenarion som vi behövde stämna av och så. (Intervju 21)

Att ordförandeskapet var Brysselbaserat upplevs av vissa intervjupersoner som ett naturligt sätt att organisera ett ordförandeskap, och i huvudsak representerar upplägget en kontinuitet med de tidigare två ordförandeskapen 2001 och 2009 (Intervju 6). Ökad bemanning i Bryssel och en arbetsfördelning mellan Bryssel och Stockholm ses som viktiga inslag, och vissa tjänstepersoner menar att i princip alla ordförandeskap i EU idag är mer eller mindre Brysselbaserade (Intervju 16). Att arbeta Brysselbaserat framstår i detta perspektiv mer som en självklarhet än en särskild åtgärd, då den övergripande trenden inom EU-samarbetet är att ordförandeskapen i mindre grad kretsar kring profilerade möten i värdlandet, särskilt på Europeiska rådets nivå. Många rådsarbetsgrupper leddes också av personal från Stockholm trots att Brysselrepresentationen hade förstärkts och fått ett starkt mandat. En intervjuperson uttrycker det så här:

Man kan man väl säga att alla ordförandeskap liksom per automatik blir Brysselbaserade eftersom det är ju trots allt där mötena i regel äger rum och mycket arbete sker där. [...] Jag tror att vi hade jobbat ganska lika även om man skulle ha sagt att det var ett Stockholmsbaserat ordförandeskap. (Intervju 16)

Flera intervjupersoner understryker dock att det Brysselbaserade upplägget som Sverige valde gav EU-representationen ett starkt manöverutrymme, vilket inte alltid

⁶ Teamen inkluderade sakhandläggaren, rådet i Bryssel samt i vissa fall en handläggare från den internationella enheten och rättssekretariatet på departementet samt tjänstepersoner från andra departement om relevant.

är fallet för andra medlemsstater då ordförandeskap som är tätt bundna till sina huvudstäder kan bli osmidiga, vilket kan skapa ”frustration” (Intervju 2 och 13). Dessa intervjupersoner framhäver att Sveriges fördel bland annat var att man på plats i Bryssel hade ett stort mandat att förhandla i Coreper utan att behöva stämma av enskildheter med den politiska ledningen. Flexibelt formulerade mandat genom 23-bladen i kombination med regelbundna avstämningar och arbetet i ”team” gav goda förutsättningar att lösa ut frågor på alla nivåer: arbetsgrupper, Coreper och ministernivå. Fokus var att få så mycket som möjligt gjort på arbetsgruppsnivå.

I några intervjuer med Stockholmsbaserade medarbetare ges samtidigt uttryck för en viss spänning kring huruvida begreppet ”Brysselbaserat” kan missuppfattas och tolkas som en ansats som saknade ambition. I detta sammanhang föreslås ”förhandlingsbaserat” istället som en alternativ beskrivning (Intervju 18 och 27). En ytterligare intervjuperson menar att det borde funnits mer politisk styrning under ordförandeskapet och att det skulle vara möjligt att i vissa frågor frångå den Brysselbaserade ansatsen (Intervju 35).

Genomförandet av ordförandeskapet underlättades mycket av att departementen hade förberett sig tidigt och grundligt när det gäller organisation, praktiska frågor och politiska prioriteringar (se kapitel 3). Av intervjuer framgår att internt anordnade kunskapshöjande aktiviteter, planeringsdagar och kickoff-möten, som i vissa fall inföll långt före ordförandeskapet, hade betydelse när ordförandeskapet väl drog igång. Aktiviteter av dessa slag skapade också motivation och engagemang samt bidrog till sammanhållning, det vill säga att tjänstepersoner i Regeringskansliet och på Brysselrepresentationen lärde känna varandra och kände sig delaktiga.

Av betydelse var också att det fanns tjänstepersoner som hade erfarenhet från Sveriges tidigare ordförandeskap, med djupa EU-kunskaper och goda internationella kontaktnätverk. Dessa individer kunde bidra med viktig förstahandsinformation och ge insidertips. Det framkommer här att särskilda medarbetare med lång erfarenhet av EU-frågor och stora kontaktnät spelat mycket stor roll i förberedelserna och genomförandet. Detta gäller i synnerhet Coreper-ambassadörerna men även vissa högt uppsatta tjänstepersoner och chefer i hemmaorganisationen med stor EU-kompetens. Dessa fick i vissa fall informella nyckelroller i medarbetarutbildning och planering samt en roll som kontaktskapare med institutionerna (Intervju 8). Det kan samtidigt konstateras att det finns en del obalanser vad gäller erfarenheter och kompetens, och att det på Statsrådsberedningen fanns många som var med om ordförandeskapet 2009 och även 2001, medan motsvarande kunskap och erfarenhet var mer begränsad ute på departementen.

Enskilda tjänstepersoner uttryckte också att Statsrådsberedningen kanske hade kunnat ge mer vägledning till departementen före ordförandeskapet:

Nu hade vi den turen på enheten [...] att vi hade flera medarbetare som var med 2009 också, så vi hade mycket erfarenhet. Men EU har ju utvecklats mycket sedan dess och processerna har utvecklats så att det fanns vissa skeden där det hade kanske varit bra om SB hade kunnat vägleda lite mer och hjälpa departementen. Det var en del frågor där ingen riktigt visste hur det skulle gå till [...] och där man hade kunnat tänka sig att det kanske varit ännu bättre om de hade [...] kunnat ge vägledning på ett lite annat sätt. (Intervju 25)

Ordförandeskapet krävde frekventa och regelbundna avstämningar mellan Regeringskansliet och representationen så att alla kunde ha en bra bild av läget, men också för att upprätthålla förtroendet på vilket det Brysselbaserade ordförandeskapet vilade. En grupp i Justitiedepartementet hade till exempel fredagsavstämningar med representationen, vilka spelade en positiv roll för planering och uppdatering. Inför helgerna visste alla vad som skulle hända och bli viktigt veckan efter. På den politiska ledningsnivån och i vissa akuta förhandlingssituationer förekom avstämningar ännu oftare, ibland dagligen. Utöver detta hade Brysselrepresentationen flera telefonavstämningar i veckan med Statsrådsberedningen och EU-ministern och en stående avstämning med statsministern på söndagar under hela ordförandeskapet (Intervju 20).

En fördel som Sverige har jämfört med vissa andra medlemsstater är att man är van vid att stämma av mellan departementen, genom så kallade gemensambere- ningar, så att hela Regeringskansliet talar med en röst. I andra medlemsstater kan olika departement vilja olika saker, vilket kan skapa förvirring bland andra medlems- stater, särskilt i medlings- och förhandlingssituationer. En uppfattning som kommer till uttryck i intervjumaterialet är att andra medlemsstater uppfattar Sveriges uppträ- dande som ofta sammanhållet, rakt och enhetligt, och att det bör ses som en fördel som underlättar arbetet, särskilt när man är ordförande.

Vi har ju ett väldigt bra sätt att arbeta i Sverige med gemensambere- ning och att liksom alla departement som är berörda av en fråga ska vara involverade. Det gör att när vi tycker något då tycker Sverige det. I andra länder kan det ju vara att så att justitiede- partementet eller inrikesdepartementet tycker en sak och sedan visar det sig att deras utrikesdepartement inte alls håller med. Då är det ju svårare att förhandla. (Intervju 16)

En annan strategiskt framgångsrik aspekt som följde av det Brysselbaserade ord- förandeskapet var att trilogerna primärt sköttes av Coreper-ambassadörerna, vilka båda hade lång erfarenhet på sina respektive tjänster. Det är inte ovanligt att andra medlemsstater ibland väljer att låta sina ministrar förhandla detaljerna i trilogerna, vilket kan leda till utmaningar då det gäller att behärska enskilda delar i respektive lagstiftningsprocess.

23-bladen och raminstruktioner

Flera intervjuade tjänstepersoner lyfter att det fungerade bra med 23-bladen, som i egenskap av raminstruktioner gjorde att Regeringskansliet inte behövde sända instruktioner för varje enskilt möte. Processen kring framtagandet av 23-bla- den var enligt intervjupersoner i Stockholm tidskrävande och omständlig, men som raminstruktioner sparade de tid under ordförandeskapet genom att ge EU- representationen ett stort förhandlingsmandat. En tjänsteperson lyfter som en lär- dom att raminstruktioner skulle vara bra oavsett om Sverige är ordförande eller inte eftersom de under ordförandeskapet gav Regeringskansliets förhandlare ett något större förhandlingsmandat, sparade tid och gjorde förhandlingsarbetet mer effektivt:

Jag tycker ju att det där funkade egentligen mycket bättre än att ha de här väldigt liksom snäva instruktionerna. Vi lägger [annars] oerhört mycket tid på att gemensambere- da

HUR ORDFÖRANDESKAPET GENOMFÖRDES

instruktioner till höger och vänster och utrymmet för delegaten blir ju då lite mer begränsat. [...] Det funkade ju utmärkt under våren. Varför kan vi inte alltid jobba så här? (Intervju 10)

Inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område (Gusp) frångick Utrikesdepartementet modellen med 23-bladen och arbetade istället utefter särskilda riktlinjer för delegater i de rådsformationer och arbetsgrupper som sedan Lissabonfördraget ledes av den europeiska utrikestjänsten (EEAS). På detta område ansågs det viktigt – med hänvisning till frågornas mer föränderliga karaktär och det osäkra omvärldsläget (se även kapitel 3) – att fortsatt kunna instruera delegater i arbetsgrupperna, Sveriges representant i Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp) samt i nödfall Coreper. Instruktionerna tog dock hänsyn till att Sverige var ordförandeland och därför inte kunde driva sina ståndpunkter lika hårt:

Och det innebär att vi också då tog fram instruktioner till Kusp och till de här arbetsgrupperna som anpassades efter ordförandeskapet. Men det var ändå ett sätt för oss att kontinuerligt producera svenska ståndpunkter som vi kunde stämma av med vår politiska ledning så att Brysselmaskinen hade kvar en policyformulerade funktion. (Intervju 9)

Inom handels- och biståndspolitikerna, som till sin natur har mer gemensamt med de längre processer som präglar EU-arbetet inom resten av Regeringskansliet, användes dock 23-bladen även på Utrikesdepartementet.

Arbetsbördan och möjligheter att få stöd

Vissa tjänstepersoner vittnar i intervjuer om att arbetsbördan under ordförandeskapet blev mycket hög. Det gällde inte minst planeringen för och förberedelserna av rådsarbetsgruppsmöten, särskilt om dessa sammanföll med akuta förhandlings-situationer. Att arbeta med inspel och synpunkter från många andra medlemsstater, olika organisationsenheter inom kommissionen och andra aktörer till olika mötesdokument och utkast till rättsakter tog också mer arbetstid än tjänstepersoner hade förväntat sig innan. Det förekom också att ordförandeskapet fick ställa in möten på grund av tidsbrist (Intervju 16), även om det är okänt i vilken omfattning. Som särskilt arbetsintensiva upplevdes möten där tredjeländer och kandidatländer deltog, vilka ökade behovet av samordning av inspel och där det fanns diplomatiska känsligheter som inte finns vid möten där bara medlemsstater deltar (Intervju 30).

Vissa tjänstepersoner vittnar dock också om att arbetet under ordförandeskapet trots tidspress och hög arbetsbörda var roligt, givande och lärorikt. Det finns dock även exempel på personer som kunde känna sig besvikna när de inledningsvis involverades i förberedelser eller fick arbetsuppgifter inom ramen för ordförandeskapet, men sedan inte behövdes för att deras frågor på grund av omständigheter bortom deras kontroll inte blev aktuella under våren (Intervju 24). Ett ordförandeskap behöver dock alltid ha beredskap för att hantera frågor som man inte visste skulle bli aktuella och lägga ner aktiviteter som man trodde skulle bli viktiga. Ett bekymmer som det svenska ordförandeskapet hade att hantera i detta sammanhang var att den omvälvande omvärldsutvecklingen i samband med Rysslands krig i Ukraina försköt fokus mellan olika rättsakter och policyområden. Det krävde en viss omfördelning av personal. Omprioriteringar har bland vissa intervjupersoner också väckt frågan

om att Sverige borde ha tillåtit sig större budgetärt manöverutrymme för att möta påfrestningar och bättre kunna nyttja personal genom att flytta personer mellan olika sakområden eller frågor (Intervju 13). Detta skulle inte minst ha kunnat motiveras av att arbetsbördan för vissa personer blev väldigt tung under ordförandeskapet, och där det upplevdes som att arbetsmiljöfrågor och arbetsmiljöansvaret blev lidande (Intervju 35):

Det är viktigt att ha flexibilitet i bemanningen – det är svårt att flytta om folk. Energisidan blev större och telekom, medan det blev mindre på transport. I april, maj 2020 såg världen annorlunda ut än när vi väl var där och departementen är inte jätteflexibla, det är svårt att byta mellan energi och kultur. (Intervju 13)

Många intervjuade påpekar att ett ordförandeskapsland kan få mycket hjälp av rådssekretariatet i Bryssel, både på löpande basis när det gäller planering och bokning av möten, organisation av presskonferenser och utskick av mötesinbjudningar, men också när man särskilt efterfrågar hjälp vid andra aktiviteter. Rådssekretariatet hjälpte under ordförandeskapet exempelvis till med juridiska formuleringar i svåra frågor och gav information om olika länders positioner (Intervju 19):

Man kan ha en idé i de prioriterade och centrala frågorna, men man hinner inte [...] eller har inte tid och kraft att vara de som skriver och gör allt. Vi är inte så många personer helt enkelt, utan vi måste förlita oss på andra som kommissionen och framför allt rådssekretariatet då som hjälper oss att göra saker. [...] Det var bra att vi kunde be rådssekretariatet skriva utkast till oss som vi kunde liksom granska och säga att vi vill ha. Det här var jättebra. (Intervju 30)

Ett fåtal intervjupersoner, främst från Stockholm, menar dock att ordförandelandet inte automatiskt ska ”köpa” allt som rådssekretariatet föreslår eftersom det också kan ha egna intressen. Dessa intervjupersoner anser att det är viktigt att oavsett stödet från rådssekretariatet också bilda sig en egen uppfattning, till exempel om olika länders inställningar i en förhandlingsfråga och möjliga kompromisslinjer (Intervju 22).

Vid representationen i Bryssel verkar dock rådssekretariatet och dess handläggare i huvudsak ses som en opartisk allierad att luta sig mot. Man samtalade dagligen med rådets generalsekreterare och kabinettschefen för Europeiska rådets ordförande för att få en horisontell samordningsblick. Det hjälpte för att förstå när man kunde ta upp vissa frågor och ge råd inför samtal med kommissionen och Europaparlamentet. En intervjuperson menar att ”rådssekretariatet står alltid vid ordförandeskapets sida” (Intervju 7).

I viss mån kunde hjälp också fås av kommissionen, som exempelvis kunde ge inspel och värdefulla tips samt ofta bistå med utkast till exempelvis rådsslutsatser. Jämfört med rådssekretariatet nämndes dock inte kommissionen lika ofta som en partner eller en stödfunktion, vilket inte förvånar med tanke på att kommissionen har en annan roll än rådet i EU:s politiska system. Upparbetade kontakter inom kommissionen framhålls däremot som en viktig framgångsfaktor för genomslag (Intervju 34).

4.2 Att driva EU-förhandlingar framåt

Vikten av kunskaper och kontakter

I intervjuerna betonas framför allt vikten av samarbetet inom trion men i synnerhet med det tidigare och det efterföljande ordförandelandet, det vill säga Tjeckien och Spanien. Detta är av stor betydelse eftersom förhandlingar ofta sträcker sig över flera ordförandeskap.

I vidare mening framhåller intervjupersonerna genomgående hur viktigt det var för alla som arbetade med ordförandeskapet att ha ett bra kontaktnät med företrädare från andra medlemsstater och institutioner, inte bara formellt utan också på en personlig nivå. Detta var av vikt för att svenska förhandlare skulle kunna skaffa sig en fullständig och övergripande bild av vad alla medlemsstater ville i en förhandlings-situation och varför, men även för påverkansarbete i specifika frågor.

En betydande andel av intervjupersonerna understryker vikten av de förberedande mötena med övriga medlemsstater som gjordes på ett tidigt stadium för att på så sätt förstå intressen, röda linjer och kompromissutrymmen inför de förestående lagstiftningsakterna. Här hade svenska företrädare nytta av den ”speeddejting” som skett med företrädare för samtliga medlemsstater men också av huvudstadsresor.

Kontakter byggs enligt flera intervjuer inte i första hand genom formellt deltagande i möten utan i huvudsak före och efter officiella möten samt vid informella kringaktiviteter. Det framhålls som viktigt att inte bara resa till Bryssel, gå in i ett möte och resa hem igen direkt efter utan att försöka frigöra tid och utrymme för att nätverka med kollegor från andra länder samt EU-institutionerna före och efter möten. Intervjupersonerna betonar också att man ska ta sig tid för att delta i informella möten eller själv anordna mötestillfällen och kringaktiviteter.

Kontakterna inför och under det svenska ordförandeskapet hjälpte svenska tjänstepersoner att bygga kontaktnätverk som kommer att spela stor roll framgent (Intervju 28). Detta gäller även den politiska ledningen som i intervjuerna vittnar om att arbetet med ordförandeskapet förbättrade och utvidgade deras kontaktnätverk och förståelse av andra länders arbetssätt, behov och möjligheter (Intervju 37). En intervjuperson nämner även att viktiga relationer till ukrainska företrädare på hög nivå etablerades i samband med planeringen av de informella ministerrådsmötena, och att de fortsatt är värdefulla (Intervju 4).

Europaparlamentet framstår i intervjuerna som en mindre bevakad institution för Sveriges och framför allt Regeringskansliets del, vilket bör beaktas i framtiden (Intervju 14, 20 och 22). Medan vissa medlemsstater har direkta kontakter med lojala parlamentariker i trilogförhandlingar arbetar Sverige normalt sett inte med att påverka enskilda parlamentsledamöter (Intervju 5).

Av intervjumaterialet framgår att det också är viktigt hur svenska representanter uppfattas av andra EU-länder. En intervjuperson menar att det är av vikt att Sverige strävar efter öppenhet och inkludering i rådsarbetet, vilket också lyckades väl under ordförandeskapet:

Sverige som land vann förtroende för vår transparens och ambition att vara inkluderande. Även om andra inte alltid höll med, så vann vi respekt för vår öppenhet och tydlighet. Som ett litet land måste vi prata med alla. (Intervju 4)

En annan intervjuperson värderar likaledes den svenska insatsen som generellt sett positiv:

Jag tror att vi uppfattas som pålästa, kunniga och förberedda, liksom allt sådant, och det lyste igenom ordförandeskapet och det är självklart att så ska vi fortsätta vara [...]. Man vet var man har Sverige [...] och regeringen står bakom det vi säger [...]. (Intervju 10)

Den politiska ledningens roll

Av intervjuerna att döma gjorde Sverige en bra insats under givna politiska förutsättningar. Den nyttillträdde regeringskonstellationen skapade en dynamik som var specifik för just detta svenska ordförandeskap. Särskilt känsliga frågor rörde miljö- och klimatområdet samt migrationsfrågan.

Många intervjupersoner menar att enskilda ministrars engagemang var mycket viktigt för att få till överenskommelser, och att den politiska ledningens engagemang på departementen över lag upplevdes som positivt.

I sakfrågor upplevs det av många av de intervjuade som viktigt att statsråden var engagerade under ordförandeskapet. Då regeringen tillträdde bara några månader före ordförandeskapet var det inte självklart att alla statsråd skulle hinna förbereda sig för ordförandeskapet och ta aktiva roller. En del av statsråden kan ha känt osäkerheter eller haft kunskapsluckor inför ordförandeskapet, men de satte sig sedan in i arbetet, lärde sig snabbt och visade generellt sett stort engagemang när ordförandeskapet började och genomfördes. Det framkommer också att det faktum att ordförandeskapet inföll tidigt under den nya regeringens mandatperiod hade åtminstone en fördel: den politiska ledningen fick omedelbart tillfälle att sätta sig in i EU-arbetet och arbeta upp relevanta kontakter på sina respektive områden (Intervju 37).

Till allra största delen sköttes förhandlingarna i Bryssel, men i enstaka förhandlingssituationer kan den politiska ledningens personliga engagemang också ha haft en avgörande betydelse, som under förhandlingarna om migrations- och asylpakten. En intervjuperson nämner att personliga kontakter och frekventa möten mellan ansvarig svensk minister och ministerkollegor i andra länder var viktiga för förhandlingarnas framgång. Det fanns en mindre grupp ministrar från några länder som träffades och diskuterade migrationsfrågor:

Hon var väldigt engagerad i de här frågorna och hade ju stor betydelse för att det gick så pass bra under ordförandeskapet att driva förhandlingarna och det var ju väldigt, väldigt svåra förhandlingar. (Intervju 16)

I vissa förhandlingslägen funderade man tillsammans inom departementet och representationen över vilka länder som migrationsministern särskilt skulle behöva tala med för att försöka lösa ut svåra frågor. Mer generellt uttrycker en annan intervjuperson att man i förhandlingar på tjänstemannanivå ibland kan behöva använda ansvarig minister som ”yttersta påtryckningsmedel” gentemot andra medlemsstater för att föra förhandlingar framåt (Intervju 30).

Vidare framgår av intervjumaterialet att den politiska ledningens engagemang i en fråga kan smitta av sig och påverka tjänstepersonerna på ett positivt sätt. En intervjuperson beskriver detta på följande sätt:

Det är jätteviktigt inåt för det är väldigt många som jobbar och sliter hårt under ett ordförandeskap. Om man då känner att den högsta ledningen inte tycker att det här är något superintressant och engagerande, då är det inte lika roligt att lägga ner allt det jobbet själv, så det är en viktig signal. (Intervju 30)

Den nyttillträdde politiska samordningens roll på Statsrådsberedningen och den politiska situation som rådde mellan regeringspartierna och samarbetspartiet tas också upp i intervjuerna. Även om det uppstod spänningar och även vissa politiska påtryckningar (Intervju 17, 22, 32 och 33), verkar konsekvenserna överlag inte ha blivit så stora i och med ordförandeskapets Brysselbaserade ansats.

En lärdom för framtiden som framhålls i en specifik intervju kan vara att fundera kring vilken roll den politiska samordningen bör ha under ett ordförandeskap, där huvuduppgiften är att leda förhandlingarna som neutral medlare (Intervju 22). Någon enstaka person menar att samordningen spelade en försvårande roll generellt sett under ordförandeskapet för tjänstemannaorganisationen:

Den är ju väldigt underkastad ganska svåra politiska förutsättningar och det gör att vi blir sämre och sämre tycker jag personligen på att just ha spelbara ståndpunkter, men det pratas mycket om att vi ska ha det. Men vi underkastar oss politisk samordningsapparat [...] som ägnar sig åt väldigt mycket – och kanske tvingas ägna sig åt väldigt mycket – som helt enkelt gör det väldigt svårt att vara fungerande förhandlare. [...] (Intervju 22)

Att agera som neutral medlare och skapa tillit

Som har nämnts i tidigare kapitel är ett ordförandeskap i Europeiska unionens råd främst en övning i att vara en opartisk medlare och förmågan att förena divergerande åsikter och intressen i rådet till en gemensam linje. Intervjumaterialet antyder en viss inlärningsperiod och även ifrågasättande från visst politiskt håll, men det visar också att inriktningen sedan accepterades så att inga större svårigheter uppstod under ordförandeskapets gång. Bland tjänstepersonerna var den neutrala rollen under ordförandeskapet mer av en självklarhet och de flesta intervjupersoner menar att ett ordförandeland inte åstadkommer mycket om det anses agera partiskt:

Det finns ju en indirekt effekt av ett bra ordförandeskap på våra möjligheter att påverka. Det vill säga sköter man ordförandeskapet väl – det vill säga spelar rollen som ”honest broker”, försöker att hantera nationella prioriteringar på ett rimligt sätt och så vidare – då lägger man grunden för att fortsatt bli respekterad i påverkansarbetet. [...] Så den effekten tror jag är ganska viktig. (Intervju 7)

Det framkommer likväl i intervjuerna att ordförandeskapets handlingsutrymme är stort, då det bland annat innebär en möjlighet att styra förhandlingstakten, välja hur och när frågor tas vidare till omröstning (agendasättande) samt en stor roll i formuleringen av kompromissförslag. Det fanns här med andra ord möjlighet att ”tyst” driva en svensk linje:

Vi plockade bort alla referenser till sociala pelaren och sociala Europa. Vi var väl ganska nationella, vi drev inte en svensk linje, men vi undvek att den skulle synas. Den blir

framför allt aktuell i olika slutsatser, dokument och då kan man låta bli att ta en slutsats.
(Intervju 13)

Samtidigt påverkar också andras förväntningar, och Sverige drev på i frågor som inte var i linje med den svenska positionen (Intervju 24).

I linje med ambitionen att vara en neutral medlare framkommer det från de svenska tjänstepersonerna i Bryssel bland annat att de arbetade utifrån mottot om att inkludera även små medlemsstater i diskussionerna. Mottot ”Malta ska vara vårt Tyskland” nämns och ger uttryck för ambitionen att så långt som möjligt säkerställa transparens, jämlikhet och legitimitet gentemot alla medlemsstater och att skapa tillit för ordförandeskapet.

I de flesta frågor var vi ändå någonstans i mitten så att folk kunde se att vi inte stod tydligt på någons sida utan att vi försökte driva frågorna framåt och att vi inte försökte begrava några stora frågor på något sätt. Jag tror att de känner att vi lyssnade på alla sidor och när det var stora svåra frågor så försökte vi ju verkligen gå runt och prata med alla och lyssna på alla. [Vi försökte också att] informera tydligt om vad vi ville och när vi skulle ha vissa diskussioner eller när vi skulle ta vissa steg så att alla liksom var beredda.
(Intervju 30)

Denna satsning på pålitlighet och transparens upplevde intervjupersonerna som framgångsrik, men i vissa fall fick givetvis större medlemsstater som Tyskland och Frankrike oundvikligen ges mer uppmärksamhet. Att lyssna lika mycket på små som på stora medlemsstater kan ses som en högt ställd ambition, när verkligheten i rådet ofta såg annorlunda ut:

Inte sällan måste man börja tala med de stora länderna lite mer och räkna majoriteter. I slutändan är Tyskland tyvärr viktigare än Slovakien och man kan leva med att Slovakien blir överkörda i en rättsakt, men om de blir överkörda i tre rättsakter blir det ett problem. Det här ser man inte i de enskilda områdena, och därför behöver ordförandeskapet en horisontell nivå som ser den här utvecklingen. (Intervju 12)

En av de intervjuade (Intervju 14) menar att tendenserna hos vissa stora medlemsstater att vilja göra upp sinsemellan accepteras i olika grad av olika ordförandeskap. Även om Sveriges ambition var att inte acceptera sådana uppgörelser, kunde det i vissa förhandlingslägen vara viktigt eller till och med oundvikligt att prata med enskilda medlemsstater separat, för att undersöka vad som krävs för att de ska gå med på en politisk kompromiss. I vissa fall kan samtal och förhandlingar med enskilda länder också överlåtas till kommissionen. En risk med enskilda samtal eller samtal i mindre grupper av länder är dock att andra, särskilt mindre medlemsstater, känner sig utestängda. Det gäller således att hålla en balans och ha fingertoppskänsla. Generellt kan sägas att det vid svåra förhandlingslägen är viktigt med frekventa avstämningar med de förhandlande parterna. Därtill är det en fördel att ha tid och kapacitet att hantera skriftliga kommentarer och samla in synpunkter tidigt.

En annan aspekt som rör rollen som neutral medlare är spänningen mellan nationella prioriteringar och uppgiften att föra agendan framåt i det gemensamma intresset. Intervjumaterialet visar här att det förekommer olika reflektioner kring vad en renodlad roll som neutral medlare innebär. Vissa röster – framför allt från

Stockholm – menar att det svenska ordförandeskapet trots den neutrala ordförandeskapsrollen hade kunnat bli något mer intressedrivet. I slutändan har ett ordförandeland stora möjligheter att påverka, i och med att man till exempel tar fram kompromissförslag och arbetar in muntliga och skriftliga inspel och kommentarer från andra i olika utkast. Ordföranderollen är på så sätt mer än endast en neutral samordning (Intervju 27). En annan intervjuperson framhåller att rollen som neutral medlare inte heller behöver betyda att man inte längre kan ha en egen åsikt, utan snarare att man står för en åsikt bland 27 andra (Intervju 1).

Att det verkar ha fungerat relativt bra att agera som neutral medlare underlättades i vissa sakfrågor sannolikt av att EU-politikens inriktning passade ihop med Sveriges inrikespolitiska målsättningar. I sådana frågor, exempelvis när det gäller migrationsfrågor och förhandlingar om lagförslagen inom den nya migrations- och asylopakten, handelsavtal och Ukraina-stödet fanns inga större målkonflikter, utan engagemanget inom ramen för ordförandeskapet sågs som en del av genomförandet av svenska prioriteringar. Över lag kan det sägas att de fyra övergripande prioriteringarna för Sveriges ordförandeskap också i mångt och mycket speglar viktiga pågående processer på EU-nivå, men att de samtidigt ger en indikation om vilka frågor som kommer att ges extra emfas i ordförandeskapets roll som dagordnings-sättare (se kapitel 2).

Medan vissa intervjupersoner menar att det inte var svårt att agera som neutral medlare tycker andra att det i vissa sakfrågor blev en inte helt okomplicerad balansgång. I skogsfrågor fanns exempel på tillfällen där Sveriges roll som neutral medlare ifrågasattes (Rönneke Belfrage & Michalski 2023). Särskilt intressant när det gäller rollen som neutral medlare blev förhandlingarna om naturrestaureringslagen, där Sverige som ordförande först förhandlade fram en kompromiss och sedan röstade nej till den. Vissa av de intervjuade menar att detta var ett tydligt och ”ärligt” exempel på hur man kan markera i en nationell fråga som ordförande, istället för att förhålla processen (det vill säga ägna sig åt ”agenda avoidance”) (Intervju 34) eller att markeringen var nödvändig och ”inte så skadlig i slutändan” (Intervju 32). Andra menar att effekterna var skadliga för Sveriges anseende i Bryssel (Intervju 18 och 22). I praktiken tog sig denna spänning endast uttryck vid ett fåtal tillfällen under ordförandeskapet.

För andras tillit framstår det också i intervjuerna som viktigt att ordförandelandet inte bara fokuserar på frågor som är viktiga för ordförandelandet. Det är viktigt att visa att man är beredd på att sätta sig in i och lära sig om vad som är relevant för andra. Ett exempel inom migrationsområdet är att det ansågs vara viktigt att Sverige inte bara talade om ursprungsländer och irreguljära migrationsrutter som är av intresse för Sverige utan även lärde sig om och tog upp hur andra medlemsstater påverkas av migrationsrörelser och vilka migrationsrutter som spelar en stor roll för dem.

Vi tittade ganska brett på migrationsströmmarna till Europa. Inte bara de rutter som kanske påverkar Sverige – om vi tänker oss den östra Medelhavsrutten upp genom Balkan och vidare till Sverige – utan även diskutera den centrala Medelhavsrutten och den västra rutten förstås, som i mindre utsträckning påverkar oss. Så det fanns en tanke att liksom se till att alla medlemsstater på något sätt kunde känna ”ja, det här är relevant för oss”. (Intervju 10)

Ytterligare en observation är att ordförandelandet har större möjligheter att påverka och sätta agendan vid informella ministermöten än vid de formella ministermötena, där dagordningen i hög grad påverkas av redan pågående processer (Intervju 6 och 30). De informella mötena blir därför mycket viktiga när man har ambitionen att påverka politikens inriktning eller spela in egna prioriteringar.

Ett exempel från det svenska ordförandeskapet är det informella mötet för inrikes- och justitieministrar som hölls i januari 2023. Där valde Sverige att ta upp frågor som var viktiga för Sverige, inklusive för Sveriges inhemska migrationspolitik, men som samtidigt också bedömdes som relevanta för många andra medlemsstater att diskutera. Flera av frågorna som togs upp vid detta informella möte levde sedan vidare efter det svenska ordförandeskapet och påverkade utvecklingen framåt.

Även om ordförandeskapet efter Lissabonfördraget ger få möjligheter till formaliserad extern representation så var denna dimension inte helt frånvarande. Av en intervju framgår att ett svenskt statsråd, i internationella möten där även kommissionen ingick, kunde spela en diplomatisk roll för att överbrygga spänningar mellan EU och partnerländer i en känslig förhandlingssituation (Intervju 37). Svenska ministrar använde i viss mån ordförandeskapet som plattform för resor till bland annat kandidatländer på Västra Balkan samt deltog i möten med amerikanska företrädare på hög nivå. Möjligen kunde denna typ av tillfällen som rör representationsrollen och ordförandeskapet som plattform ha bejakats ytterligare (Bengtsson, L. 2023).

Framförhållning och transparens

För andra medlemsstaters tillit till ordförandelandet spelar det en stor roll att man som ordförande är öppen, transparent och tillgänglig. Det ska finnas personer som man kan vända sig till. Hemlighetsmakeri eller att uppfattas ha en dold agenda är däremot skadligt. Det är även centralt att inte komma med överraskningar:

EU-systemet hatar överraskningar. [...] Ibland måste vi hantera överraskningen med, men alltså ordförandeskapet ska vara så förutsägbart som möjligt. Vi har försökt hela tiden att tala om att nu händer det här och det här och det här, ”ni har så här mycket tid på er och sen kommer det här.” Det tror jag var väldigt viktigt strategiskt för att få stöd från de andra, för att man måste hela tiden komma ihåg att i varierande grad så har ju medlemsländerna behov av samordning med sina huvudstäder och för en del tar det ganska lång tid och det måste man ha respekt för. (Intervju 7)

En annan betonar att stress och korta deadlines kan ha negativa konsekvenser. Regeringskansliet hade därför som ambition att skicka ut möteshandlingar i god tid (helst minst en vecka innan mötet) och att ha tydliga dagordningar och en bra planering. Det bygger tillit bland medlemsstaterna eftersom alla parter känner att de har tid för att läsa in sig, att det inte blir några överraskningar och att man inte riskerar att komma till ett möte oförberedd och riskera att bli överkörd. En tjänsteperson berättar att

Vi hade en grovplanering för våra fem möten och dagordningarna innan vi körde igång, [...] men med luft och tanken att om någonting oförutsett händer så behöver vi kasta om. Och [det visade sig att] vi fick ju kasta om i dagordningarna. [Men vi kunde] i mångt och mycket köra på vår plan och med lite justeringar. (Intervju 10)

Tjänstepersoner uttrycker också att det är viktigt att inte ha för tunga dagordningar. Genom att lämna ”lite luft” i mötesdagordningar för oväntade frågor kan man undvika tidspress och minska det tidskrävande skriftliga efterarbetet.

4.3 Effektivt påverkansarbete

Tidiga insatser och skriftliga inspel

Intervjuerna visar att handlings- och påverkansutrymmet för ett ordförandeland är stort i början av eller rent av före en ordförandeskapsperiod, då proaktiva initiativ eller innehållet i de informella ministermötena ska planeras. Under själva ordförandeskapet är agendan i huvudsak redan satt, men ett visst inflytande utgörs av det faktum att förhandlare kan styra förhandlingstakten samt har huvudrollen i utformningen av de kompromisser som behöver nås.

Erfarenheter från det svenska ordförandeskapsarbetet bekräftar också vikten av att agera så tidigt som möjligt i en lagstiftningsprocess. Särskilt små länder har mycket att vinna på att påverka aktivt innan förslag läggs liksom på rådsarbetsgruppsnivå och i expertgrupper knutna till kommissionen. Erfarenheterna av ordförandeskapet styrker också den allmänna lärdomen att påverkansarbete har en större effekt när man lämnar konkreta, färdigformulerade och skriftliga ändringsförslag till policydokument och lagförslag jämfört med allmänt hållna kommentarer eller enbart muntliga synpunkter (för vidare diskussion, se kapitel 5). Den som är först på bollen med ett tydligt, konkret och smart förslag kan få stort genomslag. Ordförandeskapet var lärorikt i detta hänseende:

Att [som ordförande] bli lobbad av andra ger ju idéer om hur man själv kan agera när man kliver av stolen och då är ju just det här med att inte komma med de här allmänna [synpunkterna]. Man måste gå in och skriva exakt hur man tycker [att ett förslag] ska formuleras [...]. Helst ska man ju förstås skriva ett direktivförslag innan kommissionen ens själva har kommit på att det ska skrivas. (Intervju 27)

I en intervju med en politiker nämns att skriftliga inspel till kommissionen genom till exempel brev kan ha stor påverkans effekt (Intervju 20). I vissa frågor kan sådana brev skrivas tillsammans med likasinnade medlemsstater. Det är också flera som pekar på att man blivit varse hur effektivt det är att skicka konkreta inspel och skriftliga ändringsförslag till ordförandeskapslandet. Före och under ordförandeskapet lyckades Sverige göra avtryck när det gäller konkurrenskraftsfrågan, främst via personliga kontakter och skriftliga inspel till kommissionen (Intervju 8 och 34). Intervjuer antyder att tematiken förekom redan före det svenska ordförandeskapet och att diskussionen sannolikt hade lyfts även utan Sverige som ordförande, givet omvärldsläget och det amerikanska stödpaketet Inflation Reduction Act. En intervju person menar till exempel att EU:s svar sannolikt hade haft en annan inriktning och att man hade fyllt förslagen med annat innehåll än vad svenska Regeringskansliet ville (Intervju 13). Bilden av konkurrenskraftsinitiativet som en framgångsrik påverkansinsats stöds även av bedömare som är mer tveksamma till agendans policyimplikationer (Engström 2023).

Detta vittnar om vikten av att påverka diskussionen på ett tidigt stadium. På samma sätt kan det vara meningsfullt att ta nationellt obekväma och svåra frågor under

sitt ordförandeskap för att – även om de är impopulära i det nationella politiska systemet – kunna styra frågan i en viss riktning och ”skala bort de värsta sakerna” (Intervju 13). Även om ett land ogillar ett lagförslag, eller att EU över huvud taget hanterat en viss fråga, är det sällan möjligt att blockera processen helt när en majoritet står bakom den. Att påverka inriktningen, mildra effekten eller skademinimera kan i sådana fall vara det bästa möjliga handlingsalternativet.

Förhållandet till Europaparlamentet

Förhållandet till Europaparlamentet var under ordförandeskapet inte helt okomplicerat. Dels ifrågasatte parlamentsledamöter det svenska ordförandeskapets politiska inriktning i vissa frågor, inte minst i miljö- och klimatfrågor och när det gäller migrationspolitiken, främst inför ordförandeskapet (Edholm & Johansson 2023). Dels visar intervjumaterialet att det finns skillnader i hur olika tjänstepersoner upplevde Europaparlamentet (och utskottens) roll och funktionssätt. Som framgår av det föregående kapitlet upplevdes parlamentsledamöter tidvis som svåra att hantera, då de hade skilda ståndpunkter i relation till rådet och – kanske av naturliga skäl med tanke på olika partitillhörigheter – var oense sinsemellan. En tendens som framgår av intervjumaterialet är att representationen i Bryssel är mer medveten om Europaparlamentets makt och funktionssätt än Regeringskansliet (Intervju 19).

Eftersom den nu gällande förhandlingsmodellen med triloger inte fanns på samma sätt vid Sveriges tidigare ordförandeskap saknades också erfarenheter av denna process. Av vissa intervjuer framgår att andra medlemsstater arbetar annorlunda och mer aktivt gentemot Europaparlamentet än Sverige, exempelvis genom mer direkta kontakter med enskilda parlamentariker. En intervjuperson menar att detta är något som Sverige i högre grad kan ta efter (Intervju 5).

Det nämns också att ett ordförandeskap förväntas närvara i Europaparlamentet på hög nivå, dels för att öka förtroendet för ordförandelandet, dels för förhandlingsprocesser. Sverige anses av en intervjuperson ha lyckats väl med detta (Intervju 27). EU-ministerns närvaro var prioriterad under parlamentets plenarsessioner men det upptog enligt intervjuerna mer tid och resurser än man till en början förutsett (Intervju 20 och 22).

Att avlägga en negativ röst som ordförande

Under ordförandeskapet hände det vid några tillfällen att Sverige röstade nej eller lade ner sin röst i samband med omröstningar i rådet och alltså gick emot det förslag som det svenska ordförandeskapet lagt fram för omröstning.⁷ Som noterat ovan så utgör de här valen en potentiell spänning mot normen att agera som neutral medlare under ordförandeskapet.

Medan vissa menar att dessa markeringar skadade Sveriges anseende (Intervju 18 och 22), framhöll andra modellen som transparent eller ”inte så skadlig i slutändan” då man på så sätt i undantagsfall kunde tydliggöra en ståndpunkt utan att för den

⁷ Sverige röstade emot eller avstod från att rösta i tre skogsrelaterade ärenden under sitt eget ordförandeskap – förordningen om mark, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF), förordningen om råvaror och produkter kopplade till avskogning och skogsförstörelse samt den så kallade naturrestaureringslagen.

delen försena processen (Intervju 32, 34 och 35). I den mån man som ordförande har ståndpunkter som går emot majoriteten i rådet och vill göra en markering framkommer synpunkten att det bör göras på ett sätt som åsamkar så lite skada som möjligt, och att det då kan vara bättre att göra det i frågor där den svenska hållningen varit känd för övriga medlemsstater under lång tid och där det därmed finns viss förutsägbarhet (Intervju 29). Om Sveriges beslut att i några fall rösta nej eller lägga ner sin röst skulle ha fått konsekvenser för omröstningsutfallet hade bilden kanske varit en annan; ett negativt utfall kunde ha kastat en större skugga över ordförandeskapet.

4.4 Riksdagens roll under ordförandeskapet

En ytterligare lärdom som framträder är att arbetet med riksdagen i EU-frågor just under ett ordförandeskap skulle kunna tydliggöras. Samråden med EU-nämnden framträder som mer ”stökiga” än 2001 och 2009 och till en början fanns ingen samsyn kring hur regeringens hållning skulle presenteras (Intervju 22, se även kapitel 3).

Regeringskansliets mening var här att förhandlingsmandatet inte kan vara för konkret under just ett ordförandeskap. Flera efterfrågar en norm som tydliggör att förankringen i EU-nämnden under ordförandeskapsperioder inte kan vara lika konkret vad gäller den svenska positionen (Intervju 21, 22 och 31). För en sådan ordning krävs det dock att riksdagen och EU-nämnden i synnerhet hålls väl informerad, så att de känner förtroende.

I vilken grad riksdagens fackutskott föredrar att vara aktivt involverade i EU-politiken skiljer också sig åt mellan departementen. Förankringen med dessa ska inte heller glömmas bort inför och under ett ordförandeskap. Vissa departement, såsom Socialdepartementet, hade löpande kontakt och förankrade också sina prioriteringar inför ordförandeskapet i dessa utskott (Intervju 21).

4.5 Att visa upp Sverige

Ett ordförandeskap kan ses som en chans för en medlemsstat att visa upp sig för resten av EU – för EU:s institutioner, andra medlemsstater, politiker, journalister och tjänstepersoner på olika nivåer.

Att det beslutades att förlägga många möten i Arlandastad (se kapitel 3) beskrivs av intervjupersoner som en bra och enkel lösning av kostnads- och säkerhetsskäl men också som en förlorad chans att visa upp mer av Sverige. Det anges att mötesdeltagare från andra medlemsstater, men även svenska deltagare upplevde detta upplägg som tråkigt och snålt. Vissa expertmöten och konferenser hölls visserligen ute i landet, men detta kan enligt en uppgift (Intervju 27) i vissa fall ha skapat ”avundsjuka” bland dem som inte fick komma ut ur huvudstaden. Det påpekas också att tillvägagångssättet inte bidrog till att synliggöra ordförandeskapet för den svenska allmänheten (Intervju 11 och 27) samt att ordförandeskapet på ett alltför tydligt sätt satte budgetfrågor över den politiska vikten av att visa upp Sverige:

Det var tråkigt och kom att skapa en ganska trist inramning. [...] Hela det upplägget tycker jag någonstans är ovärdigt för ett land som Sverige, att göra det till en sorts situation där man måste ragga sponsorer för de olika mötena för att de ska bli bra – vilket [i och för sig] betyder att de många gånger blev bra. Men kanske det inte [ska] krävas att det är så. (Intervju 22)

Resan till Kiruna i början av ordförandeskapet beskrevs däremot överlag som lyckad eftersom Sverige då just kunde visa upp en del av landet som många deltagare annars inte skulle ha haft en chans att se och som upplevdes som ”exotisk”:

En sak som var väldigt, väldigt bra det var att vi bjöd upp hela kommissionen till Kiruna. Det var ett smart grepp. Det blev ju ett extremt lyckat besök och sen hade vi ett parallellt journalistprogram [...]. Där visade vi liksom upp en del svenska poänger. (Intervju 27)

I övrigt kan den smala budgeten, också vad gäller kulturella aktiviteter i Bryssel, ha gjort att andra medlemsstater upplevde det svenska ordförandeskapet som något blekt. Sverige anordnade exempelvis få kulturella engagemang i Bryssel, som till exempel den välkomstkonsert som andra medlemsstater brukar bjuda in till, vilket vissa intervjupersoner tycker att man borde ha gjort (Intervju 27). Beslutet att inte beställa ordförandeskapsslipsar och sjalar omprövades av den nyttillträdda regeringen och dessa anlände därför sent, halvvägs in i perioden (Intervju 34).

4.6 Sammanfattande lärdomar från genomförandefasen

Intervjuerna visar tydligt att ordförandeskapet innebar många nya erfarenheter för statsförvaltningen, både för tjänstemannakåren och för den politiska ledningen. Det är viktigt att denna kunskap tas tillvara och inte går förlorad. En slutsats är därmed att man borde fundera över metoder för att behålla kompetens i framför allt Regeringskansliet efter ett ordförandeskap. Rotation och byte av arbetsuppgifter – vilket är normalt inom statsförvaltningen – kan göra att erfarenheter över tid annars går förlorade. Ett exempel är att låta en något större andel av tjänstepersonerna på EU-representationen vara kvar i Bryssel lite längre efter ordförandeskapet, inte bara för att dra nytta av deras kompetens utan även kontaktnäten som de etablerat.

Den Brysselbaserade ansatsen framstår i intervjuerna som framgångsrik och naturlig, då den gav ett stort förhandlingsmandat till representationen. I detta avseende var 23-bladen, arbetet i team samt regelbundna politiska avstämningar av stor vikt för att arbetet skulle löpa på smidigt. Inför kommande ordförandeskap kan möjligen processen och den politiska avstämningen av 23-bladen ses över för att bli smidigare och mer ändamålsenlig.

Att agera som neutral medlare verkar överlag ha fungerat bra, med undantag för några enstaka fall då politisk oenighet i regeringsunderlaget påverkade hanteringen av förhandlingarna. Här är det av stor vikt inför kommande ordförandeskap att noga överväga sitt agerande för att undvika överraskningar. Samtidigt betonar intervjupersonerna att handlingsutrymme för ordförandeskapet finns, inte minst vid informella ministermöten där ordförandelandet har stor frihet att sätta agendan, men också när ordförandelandet arbetar med kompromissförslag och vissa proaktiva initiativ, som i konkurrenskraftsfrågan.

Att kunna bygga och vidmakthålla kontaktnätverk, både på politisk nivå och på tjänstemannanivå, framstår som ytterst betydelsefullt för ett framgångsrikt ordförandeskap. Det gäller kontakter till andra medlemsstater men också till kommissionen, rådssekretariatet och Europaparlamentet. När det gäller relationerna med andra medlemsstater är det särskilt viktigt att i god tid inför nästa svenska ordförandeskap etablera goda kontakter med de medlemsstater som har ordförandeskapen före och

HUR ORDFÖRANDESKAPET GENOMFÖRDES

efter Sverige. En annan konkret lärdom för nästa svenska ordförandeskap är att det är viktigt för tjänstepersoner från huvudstaden att inte bara delta i möten i Bryssel utan att skapa och utnyttja tillfällen att träffa kollegor från andra länder och institutioner före eller efter möten och informella arrangemang.

Intervjumaterialet ger en samlad bild av att Sverige anses ha lyckats väl med sitt ordförandeskap, även om det finns förbättringspotential. Detta gäller bland annat den nytillträdda politiska samordningens roll i sakfrågorna, en mer etablerad praxis vad gäller förankringen i riksdagen under ett ordförandeskap, resurser inom Regeringskansliet i form av exempelvis personal för bättre bevakning av och kontakter med Europaparlamentet samt möjligheten att visa upp Sverige för resten av EU, och EU för Sverige.

5. Lärdomar för Sveriges EU-arbete

Tidigare kapitel har berört erfarenheterna och lärdomar från ordförandeskapet utifrån förberedelserna och genomförandet. Detta kapitel ägnas åt de mer allmänna lärdomar som kan dras för Sveriges påverkansarbete och förhandlingsstrategier i EU under perioderna mellan ordförandeskapen. Vi betonar här tre huvudgrupper av allmänna lärdomar av särskild vikt, som varken är ömsesidigt uteslutande eller har täta skott sinsemellan: Förhandlingsstrategi och agerande i specifika sakfrågor; Påverkan genom goda relationer; Arbetsformer.

5.1 Förhandlingsstrategi och agerande i specifika sakfrågor

Tidig prioritering och proaktivt engagemang

Många intervjuade tjänstepersoner och politiker betonar att de tack vare ordförandeskapet fått praktiska erfarenheter av hur man driver ett effektivt och förtroendeskapande förhandlingsarbete. Många av de lärdomar som betonas brett är ”klassiska”, framför allt vad gäller vikten av att identifiera prioriteringar och arbeta mer proaktivt och långsiktigt utefter dessa.

Ordförandeskapet blottade bland annat behovet av tidigt engagemang i politiska processer i Bryssel. Ett område med förbättringspotential skulle kunna vara att jobba mer strategiskt med kommissionens arbetsprogram och vilka rättsakter som Sverige bör prioritera i sitt långsiktiga arbete (Intervju 23).

Behovet av prioritering vad gäller svenska positioner inom ramen för specifika lagförslag lyfts också i det här sammanhanget, utifrån erfarenheter av hur andra medlemsstater arbetar (Intervju 6):

Cypern och Malta identifierar de tre viktigaste frågorna i en rättsakt. ”Resten skiter vi i, men de här tre grejerna måste vi lösa” [...]. Det är en approach för ett litet land, men det löser faktiskt de riktiga problemen. De accepterar också att allt annat inte blir exakt som de vill men att det blir på ett sätt som de kan leva med och av det kan vi ibland lära oss lite mer. Vi måste fråga oss och välja vad som är viktigt på riktigt för oss. (Intervju 13)

Såsom framgår i kapitlet om förberedelsefasen betonar ett par intervjupersoner att man i varje fråga tidigt bör förbereda en påverkansplan med målsättningar för vad som ska uppnås, för att sedan kunna planera insatser och framför allt kartlägga kontakter som behöver tas i olika skeden av processen (Intervju 8, 17 och 23). En intervjuperson menar att det idag ligger för stort fokus på sakinnehållet och att få ihop det man ska gemensambereada, snarare än hur Sverige ska uppnå önskat utfall i förhandlingarna (Intervju 23).

Ett arbetssätt utifrån påverkansplaner innebär att nyckelaktörer tidigt bör identifieras inte bara i rådet men även kommissionen och Europaparlamentet. Möjligheten att involvera svenska ambassader i europeiska huvudstäder kan också övervägas:

Nederländerna imponerar. När det är något som är riktigt viktigt för dem är de duktiga på att få alla andra att fatta vad som är viktigt, varför de tycker det och vad de gör. De jobbar mycket med sina ambassader så att huvudstäderna ska fatta vad problemet är för deras del. De är lite större än oss men vi borde kunna ligga på ungefär samma läge. (Intervju 13)

Att i ett tidigt skede ha en plan för hur svenska positioner ska prioriteras och drivas mer konkret ställer krav på Regeringskansliets förmåga att arbeta långsiktigt över departementsgränserna såväl som tillsammans med representationen Bryssel. De svenska expertmyndigheterna skulle också kunna utnyttjas mer, till exempel för bevakning av kommande förslag från kommissionen och inspel i just ett tidigt skede (Intervju 23 och 26).

En återkommande observation är också att Sverige kan bli mer proaktivt som medlemsstat, inte bara i lagstiftningsprocesser, utan även för att driva allianser av olika slag:

Det är också kulturellt. Sveriges förvaltningstradition är reaktiv [...] Om man inte vet vad förslaget är, då får man vända på steken och säga att ”OK, vad är det vi vill?” [...] Här har vi en lång väg att gå, för det sitter så djupt i vårt sätt att arbeta. Det finns något jobbigt över det här; vi tycker inte om att be om saker från svensk sida. (Intervju 26)

Avtrycket som Sverige gjorde med meddelandet om konkurrenskraft framhålls i intervjuerna som ett ”skolboksexempel” på hur en insats ska förberedas och genomföras:

Vi hade ju konkurrenskraft som var en klassisk påverkansoperation. [...] Statsministern lyckas trycka in en liten mening eller två i slutsatserna inför ordförandeskapet. Och sen kan man liksom med utgångspunkt ifrån det rulla in det man vill då och få utrymme på både Europeiska rådet och ganska mycket olika saker i olika rådskonstellationer [...] det var väl väldigt lyckat och [...] liksom en modell för att få inflytande eller få avtryck även om det kunde gått bättre (Intervju 22)

Här författades skriftliga inlagor som i praktiken utgjorde ett utkast till ett meddelande från kommissionen. Detta utkast spelades sedan in på högsta nivå genom upparbetade kontakter. Inlagan, tillsammans med en gynnsam timing på grund av USA:s stora stödpaket Inflation Reduction Act, gjorde det svårt för kommissionen att inte agera (Intervju 34).

Fokuserade insatser i för Sverige viktiga frågor kan med andra ord få stort genomslag, även om det återstår att se vilket genomslag just konkurrenskraftsinitiativet får under den tillträdande kommissionens mandatperiod. Det kräver dock prioritering och ett gediget förarbete (Intervju 27). Ett konkret exempel på hur sådant arbete kan bedrivas är möjligheten att utarbeta brev med politiska förslag till kommissionen, med fördel tillsammans med andra medlemsstater.

Konkreta positioner och skriftliga inlagor

En annan erfarenhet som lyfts från det svenska ordförandeskapet är observationer kring andra länders agerande gentemot ordförandelandet: många intervjupersoner menar att andra länder är mer aktiva än vad Sverige vanligtvis är. I detta sammanhang framhålls särskilt vikten av konkreta och skriftliga textförslag som kan användas av, och rentav vara en hjälp för, kommissionen och ordförandeskapet (Intervju 1, 13, 22 och 31). Genomslagen för sådana skriftliga ändringsförslag är generellt sett större än om de kommuniceras muntligen eller som en mer generell hållning:

Det gäller att vara tydlig och skriva korta, effektiva papper och förklara vad man vill. Vikten av att vara väl förberedd vad gäller substansen och att ha en tydlig ståndpunkt som faktiskt går att använda och är välformulerad. Inte något som man bara dumpar på ordföranden. (Intervju 22)

Behovet av konkretion uttrycks också i termer av att undvika alltför allmänna och principiella resonemang och ståndpunkter.

Du vet ”ja, vi tycker att det är väldigt bra med kostnadseffektiva lösningar som säkerställer att x, y och z”; den där typen av dravel har ju ingen som helst effekt, utan du måste gå in i artikel 7 bis och skriva exakt hur du tycker den ska formuleras. (Intervju 27)

Det framgår också som viktigt i sammanhanget att positioner och ändringsförslag backas upp med argument och resonemang om varför förändringar föreslås (Regeringen 2023e). En intervjuperson menar att skriftliga, tidiga inlägg på arbetsgruppsnivå är särskilt viktiga för mindre medlemsstater som Sverige, som har svårare att få genomslag genom att blockera förhandlingarna senare i Coreper (Intervju 13).

I väl valda fall kan även den politiska nivån och statssekreterarkretsen användas för att förklara och understödja särskilt viktiga svenska positioner, såsom i fallet med det svenska konkurrenskraftsinitiativet (Intervju 34).

Ytterligare en aspekt att överväga är hur samspelet mellan regeringen och EU-nämnden kan utvecklas. Här gäller det att göra en avvägning mellan värdet av förankring och värdet av en regering som kan vara proaktiv och ta initiativ. Frågan om vad som bör betonas kan ses på olika sätt. Men för att förbättra det potentiella svenska genomslaget i EU behöver regeringen ett visst handlingsutrymme.

Att rösta nej eller lägga ner sin röst

Som framgår av föregående kapitel råder det delade meningar kring följdverkningarna av Sveriges beslut att lägga ner sin röst eller rösta nej i ett antal frågor under ordförandeskapet. Denna diskussion är också delvis av mer allmängiltig natur.

Flera intervjupersoner betonar vikten av förutsägbarhet och att inte komma med överraskningar genom att till exempel byta position i ett sent skede. En faktor att väga in i de här besluten är med andra ord i vilken utsträckning en negativ eller nedlagd röst ligger i linje med vad Sverige haft för hållning i frågan tidigare. Precis som konstaterats vad gäller själva ordförandeskapet så kan en tydligt kommunicerad negativ hållning från start göra det mindre skadligt att i slutändan landa i en negativ röst (Intervju 29).

En delvis motsatt observation är att ett land kan påverka mer när det inte säger rakt av nej till ett förslag utan kommer med konstruktiva inspel. Med ett kompromisslöst nej riskerar ett land att bli överkört och isolerat, vilket innebär att det kan anses bättre att hålla sig framme och så tidigt som möjligt försöka påverka och kompromissa även om man i grunden är emot ett förslag (Intervju 7 och 22).

En uppfattning som kommer till uttryck är att Sverige ibland verkar befinna sig en bit ifrån den ”europeiska mitten” inom flera stora sakområden. I de fallen kan det vara en svår inrikespolitisk manöver att närma sig mitten av strategiska skäl och samtidigt försöka påverka de för Sverige viktigaste aspekterna av förslaget. Det handlar därmed om att på förhand identifiera var den europeiska mitten ligger. Även om Sverige ofta är ganska nöjt med det slutliga resultatet i en sakfråga är det värt att fundera över förhandlingsstrategin om man har ambitionen att driva det europeiska projektet framåt (Intervju 5).

Tydligt är att frågan om hur Sverige använder sin röst i rådet i nationellt känsliga frågor bör vara föremål för fortsatt reflektion och noggranna överväganden kring effekterna på kort och lång sikt.

5.2 Påverkan genom goda relationer

Vikten av att interagera brett i rådet

Intervjupersonerna (se kapitel 4) betonar vikten av transparens, öppenhet samt mer specifikt att prata även med mindre medlemsstater och med dem som inte uppfattas som likasinnade. Att försöka förstå andra länders specifika situation och utmaningar kan, beroende på vilka majoritetsförhållanden som gäller, vara avgörande för utfallet:

Frankrike är typexempel på ett land som har jättesvårt att samarbeta även i like minded-grupper. Men jag tror att Frankrike och Sverige egentligen också har väldigt mycket gemensamt. Vi har egna fördomar som man ibland kan behöva titta på. Vi älskar att skälla på Frankrike och skylla på dem. Men det är viktigt att förstå problemet på deras hemmaplan (Intervju 26)

Positionerna och därmed samarbetsformerna i rådet ser olika ut beroende på område, och därför ser kretsarna av likasinnade olika ut. I vissa frågor kan det vara värt att överväga om kontakter utanför sedvanliga grupperingar kan vara gynnsamma:

Men jag tror ju att vi skulle behöva utvidga vårt kompisgäng lite grann, inte bara de här frugala som det ofta pratas om. Jag tror att vi underskattar länder som Spanien och Portugal som numera är ganska moderna. (Intervju 26)

Goda relationer med andra medlemsstater skapar förutsättningar att både kommunicera och bygga stöd för de egna ståndpunkterna, men också att förstå de andra medlemsstaternas positioner och argument.

Den löpande kontakten med andra medlemsstater beskrivs också som viktig på politisk nivå i flera intervjuer (Intervju 31, 34 och 37), då man till exempel tidigt kan få reda på att det planeras gemensamma initiativ eller utspel.

Goda kontakter med institutionerna

I många intervjuer betonas också vikten av goda kontakter med institutionerna i ett tidigt skede som en generell lärdom. En intervjuperson tror att det nu efter ordförandeskapet upplevs som mindre svårt att ”lyfta luren” till en motpart på kommissionen, utan att för den delen behöva ”dra igång en gemensamberedning” (Intervju 21). En generell insikt att ta tillvara var att synpunkter från medlemsstaterna efterfrågas och värderas av kommissionen. I det avseendet menar flera att Sverige kan göra mer i sina proaktiva kontakter med institutionerna, särskilt kommissionen, i frågor som är särskilt viktiga för Sverige, såsom konkurrenskraft (Intervju 27 och 34). På sådana områden skulle det vara gynnsamt att prioritera kontinuerliga kontakter och regelbundna fysiska besök i Bryssel på alla nivåer, från handläggarnivå till den politiska ledningen. Erfarenheterna betonar att det efter fysiska möten är lättare att ta fortsatta kontakter.

Även relationerna till aktörer i Europaparlamentet lyftes fram som ett särskilt förbättringsområde. Ett antal intervjuade betonar att tjänstemannaorganisationen i Stockholm eventuellt underskattar Europaparlamentets roll och vikten av att förstå dynamiken i de större utskotten (Intervju 5, 14 och 19). Arbetet med närvaron i Europaparlamentet var också tids- och resurskrävande för EU-ministern under ordförandeskapet. I ett par intervjuer (Intervju 22, 27 och 34) framkommer att detta eventuellt var en uppgift som undervärderats av Statsrådsberedningen inför ordförandeskapet. Förstärkning för att upprätthålla bättre kontakter, även på minister-nivå, är dock personal- och tidskrävande och kräver resor till Bryssel och Strasbourg:

Ja återigen ska man tala om någonting som man kan göra bättre så är det säkert att satsa ännu mer på att hålla den delen av organisationen på fötterna. [...] Men det kräver enormt mycket resurser och [...] vi har liksom inte råd tror jag att ha ett stort team som är i Europaparlamentet i dag. Det är egentligen det man skulle behöva göra. (Intervju 22)

Ett stort antal intervjupersoner betonar också vikten av att tillvara relationer med svenskar i institutionerna på alla nivåer, särskilt på strategiska områden av vikt för Sverige. I något fall görs det också jämförelser med hur andra medlemsstater agerar gentemot institutionerna, och där framstår Sverige som mer passivt och ibland alltför angeläget om att hålla fast vid den institutionella integriteten (Intervju 5).

Personliga nätverk och informella kontakter

De intervjuade betonar som huvudsaklig lärdom vikten av att bygga upp nätverk och förvalta personliga kontakter, även på det mer informella planet. Detta nämns genomgående vad gäller alla nivåer, såväl politiskt som i tjänstemannaorganisationen. Ett sätt att främja dessa är att ta sig tid till informella samtal och bilateraler i samband med resor till Bryssel, internationella möten eller besök i huvudstäderna inför ett nytt ordförandeskap. Ett annat sätt att synas och knyta kontakter kan vara att delta mer aktivt i andra ordförandeskaps kringaktiviteter, såsom paneler och seminarier (Intervju 24).

Att värna kontakter framstår som viktigt på alla nivåer gentemot såväl andra medlemsstater som institutionerna, och ordförandeskapet kan ha skapat särskilt goda förutsättningar för detta:

Den största lärdomen av ett ordförandeskap är just det där nätverksskapandet. Det du bygger upp, liksom värdekedjor av information och kontakter som du kan använda under ett antal år om du är kvar i din position och då kan du få väldigt mycket gjort. (Intervju 15)

Ett konkret exempel som framkommer flera gånger är vikten av att ha tillgång sina motparter på en så nära nivå att man har deras mobilnummer för att kunna kommunicera via sms eller WhatsApp (Intervju 8, 31 och 37). En intervjuperson menar också att starka relationer kan vara enklare att bygga upp för personer som kan beskrivas som ”generalister”, som har en djupare förståelse för förhandlingsdynamiken i rådet men som kanske inte nödvändigtvis besitter de mest djupgående sakkunskaperna (Intervju 26).

5.3 Arbetsformer

Arbete i nätverk och team på Regeringskansliet

Ordförandeskapet innebar ett lyft för EU-frågorna på departementen, även om arbetet såg olika ut på olika håll i Regeringskansliet. På vissa departement startades nätverk för att sammanföra tjänstepersoner som på olika sätt jobbade med EU-frågor, vilket innebar att till exempel medarbetare på sakenheterna kunde kopplas närmare både samordningsenheten och andra stödfunktioner på departementet samt EU-representationen.

Arbetssättet i ”team” som ett sätt för förhandlarna i arbetsgruppen att kroka arm med tjänstepersonerna på departementet och experter från svenska myndigheter i specifika ”filer” lyfts fram i många intervjuer som en positiv lärdom att ta fasta på även efter ordförandeskapet. Tjänstepersonerna i Stockholm kunde då bland annat bistå utsända i Bryssel med löpande stöd och expertis. På vissa departement var även en kontaktperson på enheten för EU och internationell samordning, departementets rättssekretariat samt tjänstemän från andra departement (i den mån det fanns delat ägandeskap) med i teamen.

Att jobba i team är något vi tar med oss, det var mycket framgångsrikt. Ledarskapet låg alltid på reppen men de har så många parallella förhandlingar att de behöver stöd med

fotarbetet mellan förhandlingstillfällena, för att skriva ändringsförslag, drafter texter och att ha kontakter med institutionerna. Detta kunde teamet bistå med. (Intervju 21)

Modellen skapade löpande informationsflöden och möjligheter att göra taktiska avvägningar, framför allt mot slutet av ordförandeskapet när man kanske behövde växla upp i vissa förhandlingar och dra ner på annat håll. I många fall var det denna typ av löpande kontakter i team som i praktiken utgjorde och möjliggjorde det Bryssel- eller förhandlingsbaserade arbetssättet.

En annan aspekt som uppkommer i ett fåtal intervjuer var vikten av departementsöverskridande samarbete inte bara kring innehållet i gemensambereidningar men även i det proaktiva, strategiska påverkansarbetet. Ett förslag som lyfts fram är att detta kan integreras i arbetet med utvecklingen av påverkansplaner som nämnts ovan (Intervju 23).

Förhandlingsmandat och raminstruktioner

Erfarenheten av att jobba med 23-bladen, de runt 350 "raminstruktioner" som togs fram efter en beställning av Statsrådsberedningen före ordförandeskapet, verkar ha gett upphov till olika reflektioner inom Regeringskansliet. Vissa av dessa är av generell natur och kan bidra till allmänna lärdomar för Sveriges EU-arbete.

Den främsta fördelen med raminstruktioner är att de skapar bredare mandat, vilket ger representationen i Bryssel och delegater från Stockholm mer svängrum än genom mötesspecifika instruktioner. De sparar på så sätt även tid och resurser på hemmaplan, då en ny position inte behöver beredas inför varje möte. Liknande raminstruktioner användes under Sveriges ordförandeskap 2001 och 2009 för att möjliggöra ett Brysselbaserat (eller i praktiken förhandlingsbaserat) arbetssätt.

De flesta intervjuade anser att de ordförandeskapsspecifika 23-bladen också fyllde en förberedande funktion som "tvingade" departementen att inventera vad som skulle kunna komma upp under våren 2023. 23-bladen anses allmänt ha fungerat väl i ett tidigt skede för de sakhandläggare och politiker som behövde läsa in sig och planera för hur frågorna skulle hanteras (Intervju 8 och 37).

En annan fördel var att fackdepartementen genom 23-bladen kunde förbereda sig på att svenska positioner inte skulle kunna drivas på samma sätt, eftersom organisationen ställdes om mot rollen som neutral medlare i Bryssel. På Statsrådsberedningens politiska samordningskansli uppfattades dokumenten som mycket viktiga, då en ny politisk ledning kort efter sitt tillträde behövde få hela regeringsunderlaget med på att ge EU-representationen friare tyglar (Intervju 32).

På Utrikesdepartementet framträder en annan bild. Här lyfter de intervjuade särskilt fram att de sedvanliga EU-instruktionerna har en policy-formulerande funktion som värdesätts som process, särskilt inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) som till sin natur är föränderlig och omvärldsberoende. Inom Gusp menar de tillfrågade att utrikespolitikens snabba och föränderliga natur ställer krav på arbetssätt som inte alltid lämpar sig för raminstruktioner. På andra departement, eller områden inom utrikespolitiken såsom handel och bistånd, där man jobbar med längre processer eller lagstiftning fungerade systemet med 23-bladen och raminstruktioner bättre (Intervju 8).

Flera på tjänstemannanivå framhåller dock att processen med att ta fram 23-bladen blev alltför "detaljerad" och tidskrävande. Det framgår också av intervjuerna att

politiska hänsyn beaktades noga i denna fas, vilket fick genomslag i vissa av 23-bladen (Intervju 8, 22 och 32). I andra fall framkom en diskrepans mellan målsättningarna såsom de förmedlades i 23-bladen och såsom de formulerades från politiskt håll (Intervju 18).

Samtidigt verkar samordningskansliet också ha dragit organisatoriska lärdomar av ordförandeskapet:

När 23-bladen kom så blev det samtidigt färre EU-instruktioner att samordna på SB SAM, vilket tidigare varit en mycket stor arbetsbörda. Nu har en rutin införts där frågor kategoriseras – de som inte är så politiskt känsliga behöver inte samordnas alls. En stor avlastning. (Intervju 32)

En annan fråga som tas upp som lärdom i en intervju är att EU-frågor nu finns med på den allmänna beredningen under regeringssammanträdet, vilket behållits efter ordförandeskapet.

Ta vara på upparbetad kompetens i EU-frågor och kontaktnät

En generell lärdom som lyfts fram i en stor del av intervjuerna är vikten av att ta vara på den EU-kompetens som många i organisationen nu tillgodogjort sig:

Det tar lång tid att bli bra på EU. Man behöver behärska både process och innehåll. Man behöver förstå vad de viktigaste utskotten i EP tycker och hur de förhåller sig till rådet. [...] Se till att man tankar av kunskap systematiskt från de personer som har varit inne i det här systemet, och se till att behålla dem i statsförvaltningen på roller där de fortsatt kan bidra. (Intervju 19)

Inför ordförandeskapet skedde ett intensivt förberedelsearbete med kunskapshöjande insatser. Så gott som alla intervjuade nämner att ordförandeskapet var mycket betydelsefullt för att utöka EU-kompetensen och intresset kring EU-frågor, såväl i den nya politiska ledningen som i tjänstemannaorganisationen och resten av statsförvaltningen. I en intervju nämns att även andra svenska aktörer, såsom näringslivet, också fått en bättre förståelse för EU-systemet (Intervju 29).

Även under ordförandeskapets gång byggs värdefulla kunskaper upp som är svåra att tillgodogöra sig på andra sätt. Särskilt insikter i hur trilogerna fungerar lyfts återkommande upp som särskilt viktigt. Trilogerna gav dels förståelse för ordförandens handlingsutrymme och hur förhandlingsmandat bör utformas, dels praktisk erfarenhet av hur parlamentet agerar och hur andra medlemsstater agerar gentemot ordförandeskapet och enskilda Europaparlamentariker (Intervju 5, 7 och 18).

Att ordförandeskapet inföll så pass tidigt under den nya regeringens mandatperiod nämns också som fördelaktigt, då ministrarna fick en ”duvning” i EU-frågor vad gäller både substans i sakfrågor och viktiga personliga ingångar, som nu kan nyttjas för ett mer proaktivt påverkansarbete (Intervju 37). På tjänstemannanivå framhävs i en del intervjuer att den politiska nivån fick bättre insikter i vikten av att delta aktivt i EU-arbetet samt i vad som ”funkar” i Bryssel.

Det framstår som mycket viktigt att ta vara på den kompetens- och kunskapshöjning som ordförandeskapet har gett kring hur EU fungerar samt hur Sverige på bästa

sätt kan agera i detta system. Det framkommer i flera intervjuer att Regeringskansliet borde kunna ta ett större strategiskt grepp för att behålla personal och kompetens, bland annat genom att säkerställa att den erfarenhet som har tillgodogjorts också värderas och kommer till användning i nya tjänster. Många nämner särskilt vikten av att nu förvalta kunskaperna kring förhandlingsteknik och hur olika medlemsstater skiljer sig åt i dessa sammanhang, men också de kontakter och nätverk som har byggts under ordförandeskapsperioden.

För att tillvarata personalens kunskaper om EU-samarbetet som har byggts upp i Regeringskansliet nämns i flera intervjuer vikten av att låta personalen som har varit involverade bidra i roller där de fortsatt kan arbeta med EU-frågor, om så önskas. En annan idé som uppkom var att låta dessa personer bidra till en bredare diskussion om Sveriges EU-arbete, både vad gäller process och prioriteringar på längre sikt, medan erfarenheterna från ordförandeskapet fortfarande var någorlunda färska (Intervju 9). Med andra ord betonas vikten av att tanka av kunskap systematiskt från de personer som har varit involverade och se till att behålla dem i statsförvaltningen i roller där de fortsatt kan bidra (Intervju 9, 19 och 36). De nätverk och relationer som har byggts upp av dessa personer är viktiga att vårda, och tid och stöd behöver avsättas för detta:

Viktigt att inte släppa de personer som har varit involverade. Att använda dem (och hålla i kontakterna) och att de får lära ut till andra. Det är många år mellan ordförandeskapen och mycket kommer ändå att tappas bort vartefter. (Intervju 36)

Att arbeta mer strategiskt med sekunderingarna till institutionerna av en ny generation svenskar i detta sammanhang är också ett tema som kommer upp i flera intervjuer. Många som har varit verksamma på till exempel EU-representationen byggde förtroende och nätverk i särskilda frågor, vilket gör att många kandidater torde vara väl lämpade för strategiska sekunderingar.

Vissa intervjupersoner uttrycker i det här avseendet farhågor om att den rotation av personal som har skett efter ordförandeskapet har hämmat möjligheterna att tillvarata kunskaper om EU-systemet och nyttja de kontakter och utvecklade nätverk som ordförandeskapet gav. Ett samlat grepp kring personal- och kompetensfrågor i detta sammanhang är också något att beakta (Intervju 7 och 34). Korttidstjänstgöring på representationen användes inför ordförandeskapet och kan vara en fortsatt möjlighet för att upprätthålla kunskaperna framöver inom statsförvaltningen (Intervju 8).

6. Avslutande reflektioner

Som framgått av denna framställning är det stor skillnad på att axla rollen som ordförande i Europeiska unionens råd och att inta en plats vid förhandlingsbordet som enskild medlemsstat. För att knyta an till flera av de redovisade erfarenheterna följer här några avslutande reflektioner. Flera av dem speglas av forskning och beprövad erfarenhet – Sverige har snart varit medlem i EU i 30 år och många erfarenheter har vunnits över tid. Slutsatser om vilka påverkansstrategier som är mest gångbara har därmed formats successivt och utifrån olika förutsättningar, inte minst det faktum att Sverige inte tillhör de allra största medlemsstaterna.

Strategier för svenskt förhandlingsarbete i EU aktualiserades inför Storbritanniens utträde ur EU. Sieps fick då i uppdrag att se på det brittiska utträdet konsekvenser, vilket bland annat resulterade i förslag om vilka aspekter av Sveriges förhandlingsarbete som kunde prioriteras ytterligare (Sieps 2017). Sieps betonade bland annat vikten av att ha tydliga ståndpunkter som är förankrade i en europeisk kontext, att vara ute i god tid och agera proaktivt, att prioritera bland frågorna, att ha faktabaserade ståndpunkter, att beakta genomförandet redan i förhandlingsfasen, att ha god EU-rättslig kompetens och annan sakkunskap, att ha ett fungerande samspel mellan Regeringskansliet och den ständiga representationen i Bryssel, att utnyttja de svenska ambassaderna i andra EU-länder, att ha en öppenhet kring vilka medlemsstater man samarbetar med, att arbeta aktivt för fler svenskar i EU:s institutioner, att vårda det institutionella minnet och att ta till vara den samlade EU-kompetensen i statsförvaltningen.

Många av dessa reflektioner är giltiga än idag, även om EU har utvecklats sedan dess. Under senare år har unionen bland annat kommit att ägna sig än mer

åt krishantering än tidigare. Det finns också en tendens till ett alltmer uppskruvat tempo i beslutsprocessen – vilket ställer högre krav på snabbhet och flexibilitet. Ytterligare en tendens är att frågor av politiskt känsligare natur har blivit föremål för gemensamt beslutsfattande – vilket ökar kraven på förankring och beredning. Vidare finns det en tendens till att EU:s beslutsfattande rör sig över flera politikområden samtidigt – vilket höjer kraven på samordning för gemensamt agerande. Det kan därmed också dyka upp nya målkonflikter som behöver lösas ut.

Utifrån denna utgångspunkt följer således några reflektioner om hur det svenska förhandlingsarbetet i EU fortsatt kan utvecklas.

Skapa igenkänning. Inställningen till EU har betydelse för hur Sverige uppfattas av partners. Ett förhållningssätt som på ett trovärdigt sätt visar Sveriges övergripande engagemang för EU-samarbetet underlättas av att ha ett antal igenkännbara synsätt. Den typen av *långsiktiga principer* kan också underlätta *flexibilitet på kort sikt*.

Veta vad man vill – och formulera det i god tid. En grundförutsättning för att få genomslag för sina ståndpunkter är *att veta vad man vill* och lyckas formulera det på ett tydligt sätt i ett tidigt skede. Proaktiva initiativ kan med fördel tas tillsammans med andra medlemsstater. Att ha en fungerande omvärldsbevakning och analyskapacitet är av stor vikt. Att kunna förutse politiska initiativ som förväntas komma från kommissionen skapar förutsättningar för att göra en egen politisk bedömning i god tid.

Prioritera. För mellanstora medlemsstater är det därtill viktigt att kunna *prioritera*. Detta gäller både mellan olika politikområden såväl som inom den specifika förhandlingen.

Ge konkreta inspel. En ytterligare sak som framstår som mycket viktigt i förhandlingarna är att komma med *konkreta och användbara inspel* i form av textförslag till ordförandeskapet, snarare än allmänna hållningar. Detsamma gäller inspel till kommissionen, där det är möjligt och i ett tidigt skede. Hög precision kan resultera i stort genomslag.

Undvik stuprör. Det är av vikt att svenska sätt att organisera ett visst politikområde rimmar med EU:s styrning på området. Detta kan vara en särskild utmaning när olika politikområden berörs av samma fråga eller lagstiftningsprocess. Om frågor hanteras i olika stuprör på nationell nivå kan det medföra att målkonflikter uppstår, vilket i sin tur kan skapa svårigheter i förhandlingarna. Det är därför av stor vikt att säkerställa både *flexibilitet* och en fungerande *samordning*, exempelvis i form av konkreta påverkansplaner och arbete i departementsöverskridande ”team”.

Tala med en röst, ta gemensamt ansvar. *Att tala med en röst* brukar i sammanhanget betraktas som centralt. Det gäller dock att behovet av samordning inte medför passivitet eller reaktivitet. Former som uppmuntrar till långsiktigt, strategiskt och gemensamt ansvar, mellan departement, mellan departement och myndigheter och/eller andra intressenter bör utvecklas vidare. Ett perspektiv att beakta är att EU-medlemskapet är något för hela Sverige.

Slå vakt om samspelet mellan riksdag och regering. Erfarenheterna som samlats in för detta uppdrag pekar också på värdet av ett fungerande samspel mellan riksdagen och regeringen för förankringen av EU-frågorna. *Bred samsyn* kring denna samverkan, såväl med EU-nämnden som med fackutskotten, ser ut att underlätta för ett effektivt förhandlingsarbete. Detsamma gäller värdet av bredare ramar för politikområden som genererar ökad flexibilitet i det praktiska förhandlingsarbetet. Det är av särskild vikt att verka för tydligare normer på detta område i god tid inför Sveriges kommande ordförandeskap i EU. Det kan också finnas anledning att se över hur samrådsförfaranden går till överlag. Möjligheterna till ett mer proaktivt EU-arbete kan begränsas om samråden inte fungerar ändamålsenligt.

Värna förtroendet mellan representationen i Bryssel och Regeringskansliet i Stockholm. På samma sätt visar studien tydligt vikten av ett förtroendefullt samarbete mellan EU-representationen och Regeringskansliet. Förhandlarna på plats i Bryssel har god kännedom om förhandlingsläget och kunskaper om vilket utrymme som finns. De goda erfarenheterna från det Brysselbaserade ordförandeskapet är särskilt viktiga att ta fasta på inför nästa svenska ordförandeskap.

Vara öppen för nya och skiftande allianser. När det gäller *alliansbyggande* talar mycket för att hålla en öppenhet om vilka medlemsstater man samarbetar med. I syfte att nå inflytande räcker det inte med att liera sig med likasinnade. Ordförandeskapet har gett upphov till ökad kunskap om och förståelse av de andra medlemsstaternas drivkrafter och politiska förutsättningar. Dessa kunskaper är viktiga att vårda. Det är också viktigt att ha en öppenhet i förhållande till vilka samarbeten som kan skapas, och att de kan tillåtas skifta mellan olika politikområden och sakfrågor. I det här avseendet är förutsättningarna goda, eftersom Sverige har ett högt så kallat nätverkskapital (Johansson m.fl. 2023). Detta kan troligen utnyttjas ytterligare.

Ta tillvara den stärkta kompetensen. En annan aspekt är värdet av *kompetens* och expertis. Det framstår som mycket viktigt att tillvarata den ökade kompetens som ett EU-ordförandeskap medför. Förutom utökade nätverk och kontakter har ytterligare erfarenheter förvärvats. EU-frågor berör väldigt många delar av vårt samhälle idag. Det betyder att den sakfrågekompetens som finns behöver utnyttjas, men också den samlade specifika kunskapen om EU. Inte minst de EU-rättsliga kunskaperna är viktiga att bevara och utveckla. I syfte att stärka den samlade EU-kompetensen i Sverige bör ytterligare kompetenshöjande insatser inte glömmas bort. Ett system för EU-karriär i staten bör också övervägas för att vidareutveckla kompetens, ta vara på och värdera erfarenheter som förvärvats i EU-sammanhang samt främja både rörlighet och kontinuitet utifrån den enskilda medarbetarens profil och preferenser.

Se myndigheternas uppgift – även i ett tidigt skede. I sammanhanget är det värt att uppmärksamma att den svenska förvaltningsmodellen genererar mycket sakfrågeexpertis på myndigheterna. Myndighetsföreträdare har en viktig roll i EU-sammanhang, när det gäller såväl omvärldsbevakning som beslutsprocesser och genomförande. Det finns anledning att kontinuerligt se över *samspelet mellan Regeringskansliet och myndigheterna*. Redan under förhandlingsfasen bör man beakta och underlätta genomförandet och tillämpningen (SOU 2016:10).

Öka antalet svenskar i EU:s institutioner. Den här rapporten visar på behovet av engagemang för att aktivt kunna driva svenska ståndpunkter inom EU. Det är av stor vikt att göra ytterligare insatser för att öka antalet svenskar i *EU:s institutioner* och vårda kontakterna med dessa personer, särskilt på områden som har strategisk betydelse för Sverige.

Utveckla kontakterna med EU-institutionerna. Överlag är kontakterna med EU-institutionerna mycket viktiga. *Europeiska kommissionen* och *Europeiska utrikesjämbudet* (EEAS) har centrala roller inom EU, och Sverige kan öka kontakterna med dessa institutioner. Ett tema som kommer fram tydligt i den här analysen är Europaparlamentets viktiga roll. Många intervjupersoner pekar på att Sverige undervärderar parlamentets betydelse i EU och pekar på att Sverige kan utveckla bevakningen av och samspelet med Europaparlamentet och dess nyckelaktörer på olika områden.

Uppmärksamma arbetsmiljöfrågor och arbetsbelastning. Frågor som rör tjänstemannaorganisationens arbetssituation i Regeringskansliet och på representationen i Bryssel tas genomgående upp i intervjuerna. Att arbeta på ett hållbart sätt kräver tillräckliga resurser, vilket är en förutsättning för god omvärldsbevakning, nätverksbyggande och proaktiva initiativ men även för organisationens långsiktiga kompetensförsörjning.

Som nämndes inledningsvis är många av dessa reflektioner väl kända: efter 30 år av medlemskap finns stor samlad erfarenhet och kunskap kring dessa saker. Ändå är det värt att påpeka att EU utvecklas hela tiden och att mängden beslut och pågående processer inom EU ökar. En viktig insikt är därför att en medlemsstat inte alltid kan få exakt som den vill vid varje enskilt tillfälle, men de kompromisser som formas behöver man ändå kunna acceptera.

De ovan nämnda förslagen till hur det svenska förhandlingsarbetet i EU kan utvecklas är inte vart och ett för sig så omfattande. Men sammantagna kräver de stora resurser och engagemang – de två mest centrala förutsättningarna för att lyckas i EU-arbetet.

Referenser

- Batory, Agnes & Puetter, Uwe. 2013. "Consistency and Diversity? The EU's Rotating Trio Council Presidency after the Lisbon Treaty", *Journal of European Public Policy* 20(1): 95–112.
- Bengtsson, Louise. 2023. "Ordförandeskapet inom EU:s externa relationer. En viss roll att spela trots institutionella begränsningar", i Bengtsson, Rikard (red.) *För Europa i en ny tid: Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Stockholm: Santérus förlag.
- Bengtsson, Rikard. 2023. "Introduktion. Sveriges ordförandeskap i EU 2023", i Bengtsson, Rikard (red.) *För Europa i en ny tid: Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Stockholm: Santérus förlag.
- Bengtsson, Rikard. (red.) 2010. *I Europas tjänst. Sveriges ordförandeskap i EU 2009*. Stockholm: SNS förlag.
- Bures, Oldrich. 2023. "A Performance Assessment of the 2022 Czech Presidency of the Council of the EU: External Security", *Czech Journal of International Relations* 58(1): 113–130.
- Edholm, Kajsa & Johansson, Markus. 2023. "Ordförandeskapet och representationsuppdraget. Att söka samförstånd i de interinstitutionella relationerna", i Bengtsson, Rikard (red.) *För Europa i en ny tid: Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Stockholm: Santérus förlag.
- Engström, Mats. 2023. "Ordförandeskapet och den europeiska konkurrenskraften: Framgångsrikt agendasättande med en stark icke-statlig aktör", i Bengtsson, Rikard (red.) *För Europa i en ny tid: Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Stockholm: Santérus förlag.
- Engström, Mats. 2021. *Så kan det roterande EU-ordförandeskapet påverka dagordningen: exemplet miljö*, 2021:7epa. Stockholm: Sieps.
- Johansson, Markus, Larsson, Olof, Lindahl, Rutger & Naurin, Daniel. 2023. *Cooperation in the Council of the EU: Explaining network relations among member states*, 2023:15epa. Stockholm: Sieps.
- Regeringen. 2023a. *Redogörelse för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd första halvåret 2023*. Skrivelse Skr. 2023/24:34. [https://www.regeringen.se/contentassets/9a2f173b52444aadae0e254625484add/redogorelse-for-det-svenska-ordforandeskapet-i-europeiska-unionens-rad-forsta-halvaret-2023--skr-2023-24_34.pdf]

- Regeringen. 2023b. *Greener, safer and freer – The 2023 Swedish Presidency of the Council of the European Union*. [<https://wayback.archive-it.org/12090/20231020081009/https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/media/qkaj20qd/results.pdf>]
- Regeringen. 2023c. 1. Tidslinje – åren inför ordförandeskapet, intern samordning, Promemoria 2023-11-19, SB2023, Statsrådsberedningen, Kansliet för samordning av EU-frågor.
- Regeringen. 2023d. *Institutionella frågor och möten*. Odaterat dokument.
- Regeringen. 2023e. *Framåtblickande utblick – lärdomar från SE ORDF2023*, Promemoria 2023-12-07, SB2023, Statsrådsberedningen, Kansliet för samordning av EU-frågor.
- Regeringen. 2019. *Projektplan SE ordförandeskap 2023 – uppstartsfas*, Promemoria 2019-10-22, SB2019, Statsrådsberedningen, EU-samordningen.
- Rådets generalsekretariat. 2018. *Handbook of the Presidency of the Council of the European Union* [https://www.asktheeu.org/en/request/5942/response/19142/attach/4/PRESIDENCY%20HANDBOOK.pdf?cookie_passthrough=1]
- Rönneke Belfrage, Robin & Michalski, Anna. 2023. ”Ordförandeskapet och EU:s miljöpolitik. Höjda mål, fördjupade motsättningar”, i Bengtsson, Rikard (red.) *För Europa i en ny tid. Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Stockholm: Santérus förlag.
- SOU 2016:10. Utredningen om delaktighet i EU. *EU på hemmaplan*.
- Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). 2017. *Brexit: Konsekvenser för EU och Sverige*, 2017:1op.
- Tallberg, Jonas. 2003. ”The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency”, *Journal of European Public Policy* 10(1): 1–19.
- Toneva-Metodieva, Linka. 2020. ”Evaluating the Presidency of the Council of the EU: Towards a comprehensive evidence-based framework for performance assessment”, *European Politics and Society* 21(5): 650–667.
- Vaznonytè, Austè. 2022. *Entrepreneurs of Compromise? The Rotating Presidency of the Council of the EU after Lisbon*, 2022:3epa. Stockholm: Sieps.

Bilaga 1: Intervjuförteckning

Förteckningen omfattar samtliga intervjuer som genomfördes i arbetet med den här rapporten. Intervjupersonerna var placerade vid antingen Regeringskansliet i Stockholm eller Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen i Bryssel (EU-representationen). Tjänstestället hänvisar till den huvudsakliga placeringen under halvåret för ordförandeskapet.

Intervju 1: Tjänsteperson, EU-representationen, 29 april 2024.

Intervju 2: Tjänsteperson, EU-representationen, 2 maj 2024.

Intervju 3: Tjänsteperson, EU-representationen, 3 maj 2024.

Intervju 4: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 7 maj 2024.

Intervju 5: Tjänsteperson, EU-representationen, 7 maj 2024.

Intervju 6: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 8 maj 2024.

Intervju 7: Tjänsteperson, EU-representationen, 13 maj 2024.

Intervju 8: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 14 maj 2024.

Intervju 9: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 14 maj 2024.

Intervju 10: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 14 maj 2024.

Intervju 11: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 14 maj 2024.

Intervju 12: Tjänsteperson, EU-representationen, 14 maj 2024.

Intervju 13: Tjänsteperson, EU-representationen, 14 maj 2024.

Intervju 14: Tjänsteperson, EU-representationen, 16 maj 2024.

Intervju 15: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 16 maj 2024.

Intervju 16: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 17 maj 2024.

Intervju 17: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 17 maj 2024.

- Intervju 18: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 21 maj 2024.
- Intervju 19: Tjänsteperson, EU-representationen, 24 maj 2024.
- Intervju 20: Politisk företrädare, Regeringskansliet, 24 maj 2024.
- Intervju 21: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 24 maj 2024.
- Intervju 22: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 27 maj 2024.
- Intervju 23: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 28 maj 2024.
- Intervju 24: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 28 maj 2024.
- Intervju 25: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 28 maj 2024.
- Intervju 26: Tjänsteperson, EU-representationen, 28 maj 2024.
- Intervju 27: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 29 maj 2024.
- Intervju 28: Politisk företrädare, Regeringskansliet, 29 maj 2024.
- Intervju 29: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 3 juni 2024.
- Intervju 30: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 4 juni 2024.
- Intervju 31: Politisk företrädare, Regeringskansliet, 10 juni 2024.
- Intervju 32: Politisk företrädare, Regeringskansliet, 11 juni 2024.
- Intervju 33: Tjänsteperson, Regeringskansliet, 11 juni 2024.
- Intervju 34: Politisk företrädare, Regeringskansliet, 11 juni 2024.
- Intervju 35: Tjänsteperson, EU-representationen, 11 juni 2024.
- Intervju 36: Politisk företrädare, Regeringskansliet, 12 juni 2024.
- Intervju 37: Politisk företrädare, Regeringskansliet, 19 juni 2024.



Sieps ●●●

Svenska institutet för europapolitiska studier