

BREXIT



Konsekvenser för EU och Sverige

ISBN: 91-85129-93-3

Sieps, Stockholm, den 21 februari 2017

Förord

Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) fick i november 2016 regeringens uppdrag att analysera hur EU:s institutioner och balansen mellan kvarvarande medlemsstater påverkas när Storbritannien utträder ur EU. I uppdraget ingick även att särskilt bedöma utträdet konsekvenser för Sverige och vilka arbetsmetoder som bör användas i syfte att fortsatt säkerställa Sveriges inflytande i EU.

Sieps går i rapporten igenom tänkbara konsekvenser för EU:s institutioner, maktbalansen i stort och för ett resonemang om möjliga konsekvenser för EU:s utveckling och för Sverige. Arbetet har genomförts av en grupp på Sieps bestående av Jonas Eriksson, Tom Hansson, Jakob Lewander, Eva Sjögren, Göran von Sydow, Anna Wetter Ryde och Pernilla Wredenfors. Sieps kommer under året att fortsätta arbetet med konsekvenserna av brexit och flera publikationer är att vänta.

Stockholm den 21 februari 2017.

Eva Sjögren
Direktör

Ordlista och förklaringar

ALDE	Alliansen liberaler och demokrater för Europa (Europaparlamentet)
Coreper	Ständiga representanternas kommitté
DEU	Decision-making process of the European Union (dataset)
EBA	Europeiska bankmyndigheten
ECB	Europeiska centralbanken
ECR	Europeiska konservativa och reformister (Europaparlamentet)
EDA	Europeiska försvarsmyndigheten
EEAS	Europeiska utrikestjänsten
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFDD	Frihet och direktdemokrati i Europa (Europaparlamentet)
EFSM	Europeiska finansiella stabilitetsmekanismen
Ekofin	Rådet för ekonomiska och finansiella frågor
EMU	Ekonomiska och monetära unionen
ENF	Nationernas och friheternas Europa (Europaparlamentet)
EP	Europaparlamentet
EPP	Europeiska folkpartiets grupp (Europaparlamentet)
ER	Europeiska rådet
ERMII	Europeiska växelkursmekanismen
ESM	Europeiska stabiliseringsmekanismen
ESMA	Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten
ESRB	Europeiska systemrisknämnden
EU	Europeiska unionen
EUD	EU-domstolen
FDP	Freie Demokratische Partei (tyskt parti)
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
G/EFA	De gröna/Europeiska fria alliansen (Europaparlamentet)
GFSP	Gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken
GUE-NGL	Europeiska enade vänstern/Nordisk grön vänster (Europaparlamentet)
GUSP	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
MEP	Ledamot av Europaparlamentet (Member of the European Parliament)
LibDems	Liberal Democrats (brittiskt parti)
Pesco	Permanent strukturerade samarbetet
RK	Regeringskansliet
S&D	Gruppen progressiva förbundet av socialdemokrater (Europaparlamentet)
UKIP	United Kingdom Independence Party (brittiskt parti)

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
2. Europeiska kommissionen.....	6
3. Europaparlamentet.....	10
4. Ministerrådet.....	20
5. EU-domstolen.....	38
6. Europeiska rådet	50
7. Europeiska utrikestjänsten.....	53
8. Sverige och EMU	58
9. Institutionell balans och framtidens integrationsmodell.....	69
10. Svenska förhandlingserfarenheter	79
Referenser	85
Sammanfattande slutsatser	93
Bilaga: Lista med intervjuer	101

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Det finns – förutom brexit – en rad faktorer som påverkar EU-samarbetet och som kommer att vara avgörande för unionens utveckling. Trots alla omvärldsförändringar som pågår parallellt har Sieps dock i huvudsak avgränsat studien till konsekvenserna av brexit – för EU:s institutioner och för Sverige. Vi har i rapporten inte berört hur själva förhandlingarna om det brittiska utträdet kommer att förlöpa och inte heller vilket utfall de kommer att resultera i. Ett nödvändigt antagande för analysen har dock varit att Storbritannien de facto kommer att lämna EU och därmed inte delta i EU:s institutioner. Eftersom EU är ett politiskt system under ständig utveckling, har också frågan om huruvida brexit förstärker eller försvagar redan pågående tendenser i EU-samarbetet tagits med i delar av analysen.

Sieps huvudsakliga slutsats är att Storbritannien – såväl direkt som indirekt genom EU:s institutioner – har gjort avtryck på unionens utveckling som helhet och särskilt inom för Sverige viktiga politikområden. Britterna har också haft en viktig roll när det gäller att ständigt bevaka gränserna för EU:s befogenheter. Samtidigt visar analysen att det finns tecken på att britterna under senare år har dragit sig tillbaka från EU-arenan. Även om det är en unik och stor händelse att ett land lämnar EU, bör man minnas att EU är ett djupt institutionaliserat samarbete med inneboende trögheter. På kort sikt är därför inte några omvälvande förändringar av EU med anledning av brexit sannolika. Däremot kan en framtidsdiskussion utan Storbritannien vid bordet komma att se annorlunda ut, inte minst vad avser balansen mellan EU27 och eurozonen. Det finns tydliga belägg för att Storbritannien har varit mycket viktigt för Sverige i EU-samarbetet och för svenskt vidkommande innebär därför brexit en särskilt stor utmaning. Det svenska EU-arbetet behöver därför anpassas till de nya omständigheterna i syfte att säkerställa framtida inflytande i EU, såväl i det dagliga förhandlingsarbetet som i frågor av mer långsiktig betydelse.

1.1 Tillvägagångssätt

För att fullgöra uppdraget har Sieps i stor utsträckning använt befintlig forskning och annat material. Som komplement har ett par externa forskare anlåtats vars underlag använts för framtagandet av rapporten. Det gäller framför allt analysen av balansen mellan medlemsstaterna i ministerrådet, ett arbete som under våren kommer att publiceras i sin helhet. Sieps har intervjuat de tillgängliga Coreper I- och Coreper II-ambassadörer som har representerat Sverige i Bryssel sedan medlemskapet 1995. Intervjuer har slutligen även gjorts med ett antal seniora EU-tjänstemän.

2. Europeiska kommissionen

2.1 Kommissionens roll

Europeiska kommissionen är EU:s verkställande organ som ska arbeta för hela unionens intressen. Mandatet att sätta agendan och därigenom vara motorn för europeisk integration har lagt grunden för kommissionens roll. Inom forskningen har kommissionens ställning diskuterats flitigt. En central frågeställning har varit om den bäst kan beskrivas som en policyledare som främjar Europas intressen eller snarare som en administratör med uppgifter som till största delen är byråkratiska. (Nugent och Rhinard, 2017).

Artikel 17 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) gör gällande att:

Kommissionen ska främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte. Den ska säkerställa tillämpningen av fördragen och av de åtgärder som institutionerna antar i enlighet med fördragen. Den ska övervaka tillämpningen av unionsrätten under kontroll av Europeiska unionens domstol. Den ska genomföra budgeten och förvalta program. Den ska samordna, verkställa och förvalta i enlighet med de villkor som fastställs i fördragen. Med undantag av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt övriga i fördragen angivna fall ska den representera unionen utåt. Den ska ta initiativ till unionens årliga och fleråriga programplanering för att få till stånd interinstitutionella avtal.

Fördragsändringar har också påverkat kommissionens roll och till viss del inkräktat på dess institutionella ställning. I och med Lissabonfördraget blev Europeiska rådet, den andra agendasättande aktören, en formell EU-institution. En allmän skepsis mot att makt överförs till Bryssel har även påverkat vilka frågor kommissionen väljer att lägga fram (Bailer, 2006). En del politikområden anses vara i någon mån ”mättade” jämfört med hur det förhöll sig i början av EU-samarbetet. Europeiska kommissionens uppgift som väktare av fördraget har därtill blivit mer komplex, och övervakning av implementering samt bättre lagstiftning tar allt större resurser i anspråk (Bauer och Kassim, 2016).

Makten i Europeiska kommissionen har centraliserats alltmer. I nuvarande kommission är mycket inflytande koncentrerat till kommissionsordföranden Jean-Claude Juncker. Som konstateras i en av intervjuerna: ”Kommissionen idag är mycket mer presidentiell än tidigare kommissioner. I princip allt kommer från ordförandens kabinett och generalsekretariatet”. Centraliseringen kan också härledas till att Juncker utsågs till ordförande genom *Spitzenkandidat*-förfarandet i samband med valet till Europaparlamentet 2014, vilket han använt som ett mandat för att driva igenom det tiopunktsprogram han gick till val på. Junckers betoning av att han leder en *politisk* kommission ger en fingervisning om hur kommissionens ordförande ser på kommissionens roll, nämligen som policyledare och agendasättare.

Vilka effekter kan då brexit förväntas få på kommissionen som institution? Den mest uppenbara och påtagliga är att det kommer att saknas en kommissionär från Storbritannien. Men hur kommer det att se ut på längre sikt?

2.2 Medlemsstaters inflytande i kommissionen

Enligt studier av hur medlemsstater påverkar institutionerna framkommer att ju mer finansiella och administrativa resurser ett land har desto mer kraft lägger det på att påverka EU-institutionerna. Storbritannien är bland de länder som varit mest aktivt vad gäller att påverka kommissionen, rådsordföranden och Europaparlamentet. Medlemsstatens storlek, administrativa förmåga och antal år som EU-medlem är av betydelse för förmågan att påverka institutionerna. Även antalet ”nationella” tjänstemän i kommissionen inverkar positivt på medlemsstaternas förmåga att få information i förhand (Panke, 2012).

Viktigt att beakta i sammanhanget är också att det finns olika typer av inflytande: formellt, informellt, positivt och negativt. I vissa frågor kan inflytande handla om att få EU att *inte* behandla frågan – avsaknad av EU-lagstiftning kan därmed ses som en framgång på samma sätt som framgång i en annan fråga kan vara att EU går fram med lagstiftning. I detta avseende har britterna varit framgångsrika genom att bevaka gränserna för EU:s befogenheter (Menon och Salter, 2016).

2.3 De brittiska avtrycken på kommissionen

Enligt figur 2.1 på nästa sida nedan arbetar för närvarande 1 126 briter i kommissionen. Det utgör 3,8 procent av det totala antalet tjänstemän. I tjänstemannakategorierna har antalet briter minskat från 928 år 2005 till 674 år 2016. I de högre AD-graderna (handläggare) är britterna relativt väl representerade och de har två generaldirektörer, på generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag respektive generaldirektoratet för skatter och tullar. Det förstnämnda är särskilt viktigt för Storbritannien, givet den vikt Storbritannien fäster vid inre marknaden, och där finns 36 briter (som jämförelse 100 fransmän, 91 tyskar och 15 svenskar) (Europeiska kommissionen, 2016a; 2106b; och 2106c).

Något som numerären inte säger något om men som har framkommit i Sieps intervjuer är att de brittiska tjänstemännen i Bryssel är erkänt skickliga och kompetenta. Detta står i kontrast till den generella misstänksamhet som har präglat Storbritanniens förhållande till kommissionen och som har tagit sig uttryck bland annat i en preferens för svaga kommissionsordförande. Det framkommer också att Storbritannien genom att ha personer centralt placerade, bland annat som nationella experter, har kunnat påverka kommissionen. ”Tjänstemännen har stor betydelse, inte minst i kommissionen eftersom den har initiativrätt”. För svenskt vidkommande är det intressant att notera att man lyfter fram att de brittiska tjänstemännen har varit viktiga för svenskt inflytande. ”De brittiska tjänstemännen driver samma linje som Sverige gör och vi förlorar inflytande om dessa försvinner”. ”Briter i kommissionen har varit något överrepresenterade bland de

tjänstemän som har varit viktiga partner och kontakter för Sverige i EU-systemet. De har ett förhållningssätt som tjänstemän och i förhållande till institutionerna som liknar vårt”.

Figur 2.1 Tjänstemän i kommissionen utifrån nationalitet

	Storbritannien	Tyskland	Frankrike	Sverige
Tjänstemän	1126 (3,8%)	2157 (7,2 %)	3058 (10,2 %)	553 (1,8%)
AD-grader	674	1378	1331	327
AD 16	4	7	2	1
AD 15	14	13	15	5
AD 14	45	64	75	7
Director-General	2	4	6	3

Källa: Europeiska kommissionen (2016a, 2016b och 2016c). Not: Heads of Units: AD 9–14, Directors: AD 14–15 och Directors-General: AD 15–16

Inflytande handlar dock inte bara om antalet tjänstemän i kommissionen. Kommissionen har idag mer av en anglosaxisk och nordeuropeisk prägel, till skillnad från den franska modell kring vilket arbetet från början organiserades. Britterna har enligt intervjuerna verkat för betoning av vetenskapliga belägg och bättre lagstiftning. Kommissionen har också gått till att bli en i stora delar engelskspråkig institution (Leigh, 2016).

Storbritannien har också gjort avtryck på kommissionens dagordning genom en marknadsliberal syn som har fungerat som en motvikt till en del andra länder. Det som framför allt lyfts fram i intervjuerna är den roll britterna har spelat för utvecklingen av inre marknadsområdet. Britternas betydelse för den externa handelspolitiken och samsynen med Sverige i budgetfrågor är också något som betonas.

2.4 Kommissionen efter brexit

Behöver då kommissionen ändra sitt regelverk för att anpassa sig till Storbritanniens frånvaro? Indirekt kan systemet för utnämning av kommissionsordförande påverkas av brexit. Storbritannien har varit en av de främsta motståndarna till *Spitzenkandidat*-systemet och har istället betonat medlemsstaternas roll i utnämningen av kommissionsordförande. Med brexit minskar visserligen detta motstånd, men eftersom systemet redan är taget i bruk är det sannolikt att urvalsprocessen kommer att kvarstå vid Europaparlamentsvalet 2019.

Efter Storbritanniens utträde kommer landet inte längre att ha en kommissionär i Bryssel. Men hur mycket verkligt inflytande har en kommissionär och hur ”nationell” är denne? Även om kommissionärerna inte representerar sitt land, så är det ändå av betydelse för medlemsstaterna vem man skickar till Bryssel och vilken portfölj denne tilldelas. Här har britterna vid ett flertal tillfällen lyckats med att få viktiga portföljer, senast genom posten som kommissionär för finansiella frågor.

Det pågår för närvarande ett arbete med att klargöra vad som kommer att gälla för brittiska tjänstemän i EU-institutionerna. Det framkommer i en av intervjuerna att det i dagsläget är oklart och en del tjänstemän undersöker därför möjligheten till andra medborgarskap. Enligt medarbetarundersökningar i kommissionen har stämningen bland tjänstemännen överlag försämrats, vilket härleds till en rad faktorer: ökad nationalism i Europa, kriser i EU:s kärnfrågor, betonande av mellanstatlighet i EU:s beslutsfattande, tal om kris och kollaps för EU, terrorism och fler säkerhetsåtgärder, ett ökat antal anställningar på kontraktbasis vilket har försvagat kårandan samt stagnerade lönenivåer (Leigh, 2016). Även om det från EU:s sida kommuniceras att britterna ska behandlas på samma sätt som tjänstemän från andra länder, kommer det i realiteten förmodligen att bli svårt för britterna att avancera. Intervjuerna bekräftar också denna bild: ”Väldigt troligt att karriärmöjligheterna avstannar. Det kommer inte att finnas briter på ledande positioner inom institutionerna framöver”. ”Det kommer att finnas litet stöd för att briter ska leda viktiga avdelningar. Det är ingen som kämpar för att de ska bli beförade”.

Storbritanniens avtryck på kommissionens organisation och arbetsmetoder kommer dock troligen att bestå. Även med britterna borta kommer det engelska språket att leva kvar som officiellt språk genom medlemsländerna Malta och Irland.

Hur kommer då brexit att påverka kommissionens dagordning? På kort sikt kommer det sannolikt inte att synas på agendan att britterna inte är med, givetvis bortsett från alla frågor som gäller Storbritanniens nya förhållande till EU. En stor del av dagordningen är bunden i långa program och ligger därmed tämligen fast. Men utan Storbritannien kan kommissionen ändå påverkas av att ett stort marknadsliberalt land inte längre gör sin röst hörd i frågor som rör frihandel, inre marknaden, bättre lagstiftning, en restriktiv hållning i budgetfrågor, begränsning av jordbruksstöd och utvidgning (Leigh, 2016). Utvecklingen är emellertid i högsta grad beroende av vad som händer i övriga medlemsstater och utanför unionen.

Vad gäller kommissionens roll som väktare av fördraget, förlorar EU när Storbritannien lämnar ett medlemsland som genomgående varit pålitligt vad gäller implementering av lagstiftning (Zuleeg, 2014).

2.5 Slutsatser för Sverige

För svenskt vidkommande kommer det att vara viktigt att försäkra sig om svensk närvaro i kommissionen. Det gäller i synnerhet inom för regeringen prioriterade områden där också britterna har spelat en viktig roll för politikutvecklingen. Kommissionens roll i allmänhet som garant för likabehandling av EU:s medlemsstater är för ett land av Sveriges storlek också viktigt att löpande bevaka.

3. Europaparlamentet

3.1 Inledning

För Europaparlamentet (EP) blir en direkt effekt av brexit att de 73 brittiska ledamöterna lämnar församlingen. Det får konsekvenser för den politiska balansen i EP och för partigruppernas sammansättning. Dessutom hägrar frågan om hur man ska göra med mandatfördelningen efter det att de 73 brittiska parlamentarikerna har lämnat.

Det här kapitlet försöker belysa det brittiska inflytandet i EP, förändringen av partigrupperna till följd av brexit och hur man ska lösa frågan om vad som sker med de brittiska mandaterna efter utträdet.

Europaparlamentet har stegvis fått en allt större roll i EU:s lagstiftningsarbete. Genom Lissabonfördraget faller alltför många områden inom användandet av den ordinarie lagstiftningsprocessen, vilken ger parlamentet en med ministerrådet likställd roll. Den reella lagstiftande makten har alltså ökat. Därutöver utövar parlamentet en kontrollfunktion över EU:s exekutiva makt samt har makt över EU:s budget. Tidigare tenderade parlamentet att i brist på formella befogenheter anamma en strategi som syftade till att blockera beslut för att nå eftergifter (Farrell och Héritier, 2003). Slående har varit att parlamentet efter att ha fått större reell makt snarare använder den för att påverka i tidigare skeden av beslutsprocessen. Det normala har blivit att anta lagstiftning redan vid första behandlingen (Tallberg m.fl., 2011). Den politiska sammansättningen av Europaparlamentet har genom denna utökade roll stor betydelse för EU.

3.2 Det brittiska bidraget

Europaparlamentet, en av de rent överstatliga institutionerna, grundar sitt arbete på partigrupper och partipolitisk tillhörighet. Ledamöterna väljs på nationella listor i enlighet med nationella regler även om utvecklingen går mot ett mer europeiserat valsystem. Väl i parlamentet är arbetet organiserat inom ramen för partigrupper. Det blir därmed svårare att tala om vilket inflytande *medlemsstaten* Storbritannien har haft på Europaparlamentet. Det är nämligen avhängigt vilka partier och enskilda parlamentariker som åsyftas. När det gäller Europaparlamentet som *institution* har den brittiska synen på den varit något blandad. Å ena sidan har Storbritannien varit avvaktande eller kritiskt till en riktning mot ett Europas Förenade Stater där parlamentet skulle ha en mer central roll. Å andra sidan har man från den brittiska traditionen av parlamentarism funnit inspiration till att ytterligare förstärka den demokratiska kontrollen av EU. Till detta kommer att många ledande brittiska europaparlamentariker har haft ledande roller när det gäller att utveckla Europaparlamentet till den avsevärt mycket mer betydelsefulla institution den är idag.

I fördragssammanhang har britterna oftare betonat att EU:s demokratiska underskott snarare avhjälpas med en förstärkt nationell, demokratisk kontroll av EU än av ett stärkande av Europaparlamentet. En utökad roll för nationella parlament för att kunna kontrollera och blockera lagstiftning på europeisk nivå var också ett av de krav för ett förändrat EU som den dåvarande brittiske premiärministern David Cameron framförde i samband med den uppgörelse mellan britterna och EU i februari 2016 som föregick folkomröstningen (härefter *februariöverenskommelsen*).

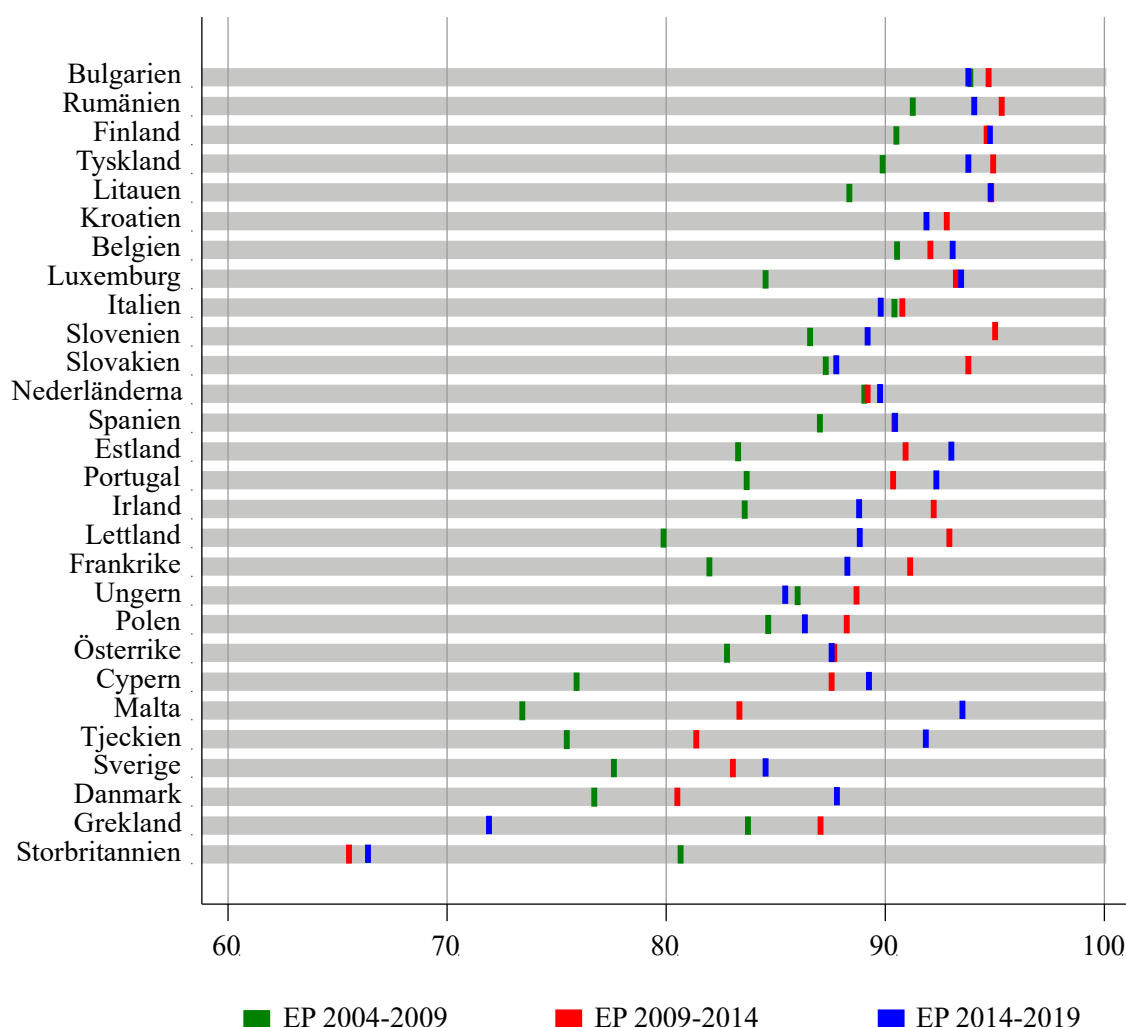
Som tidigare konstaterats är de kanske mest centrala effekterna av brexit att partigruppernas sammansättning ändras. I och med den utökade rollen för Europaparlamentet i EU:s lagstiftning har alltmer fokus förflyttats till utskotten. Det gör att partigrupperna får stort inflytande eftersom de har en central roll vid exempelvis fördelningen av ordförande- och rapportörskap (Mamadouh och Ranio, 2003). Skulle man dock se på i hur hög grad som parlamentarikerna från de olika länderna hamnar på den "vinnande sidan" i olika omröstningar, visar det sig att de brittiska europaparlamentarikerna på senare år är den nationella delegation som oftare än någon annan hamnar på den förlorande sidan (se figur 3.1 på nästa sida). Det är viktigt att konstatera att genomsnittet för att hamna på den vinnande sidan är mycket högt, ungefär 85 procent. Det beror på att det finns en påtaglig tendens till samförstånd i parlamentet. Detta till trots finns det viss variation: De finländska parlamentarikerna är på den vinnande sidan i 93 procent av omröstningarna, jämfört med britternas 71 procent (Hix, Hagemann och Frantescu, 2016).

Nyckeln till att förstå detta handlar om att röstning i EP i huvudsak sker genom partigrupper. Det är intressant att notera hur en förändring sker efter mandatperioden 2004–2009. Det brittiska Torypartiets uppbrott från EPP-gruppen 2009 är en central faktor, liksom den förändrade sammansättningen av de brittiska parlamentarikerna. I takt med att United Kingdom Independence Party (Ukip) har vuxit – och såväl Labourpartiet som Liberaldemokraterna (LibDems) försvagats – har den brittiska delegationen förändrats och förflyttats från centrum av EP högerut. Liberala ALDE-gruppen tenderar allt som oftast att vara tungan på vågen i EP och är på den vinnande sidan i nästan 90 procent av omröstningarna med EPP- och S&D-grupperna strax efter. Av de brittiska partierna är det bara Labour och Liberaldemokraterna som ingår i någon av de stora, centrala partigrupperna.

3.3 De brittiska parlamentarikernas avtryck

Det är inte helt enkelt att utreda vilka nationaliteter i Europaparlamentet som har varit mest tongivande. Det är dock av stor betydelse att nära tio procent av parlamentet utgörs av brittiska platser. Det gör att en lång rad viktiga poster under årens lopp besatts med briter. Sedan 2004 har två briter varit vice talmän (Edward McMillan-Scott och Diana Wallis), fyra har varit gruppleddare (Graham Watson, Martin Callanan, Nigel Farage och Syed Kamall) och tio briter har varit utskottsordförande. Sammantaget under åren sedan 2004 är britterna överrepresenterade på parlamentets ledande positioner. Samtidigt är detta ett uttryck för att stora medlemsländer tenderar att vara särskilt väl företrädna på ledande poster i parlamentet.

Figur 3.1 Medlemsstater på "vinnande sidan" i Europaparlamentsomröstningar (%)



Källa: Hix, Hagemann och Fratescu (2016). Not: En medlemsstats delegation av parlamentariker är beräknad att vara på den 'vinnande sidan' i en omröstning om flertalet av delegationens MEP röstade med majoriteten av parlamentet som helhet.

En viktig funktion i Europaparlamentet är den som rapportör för ett visst lagstiftningsärende och forskning visar hur denna roll gradvis har blivit allt viktigare (Settembri och Neuhold, 2009). Hix m.fl. visar hur parlamentariker från stora länder samt från äldre medlemsstater tenderar att ha fler sådana uppdrag. För Storbritanniens del sker en nedgång i antal under perioden efter 2009, något som Hix m.fl. delvis förknippar med att den brittiska delegationen har kommit att i allt högre grad bestå av Ukip, ett parti som inte söker rapportörsuppdrag.

Sammantaget går det inte att hävda att brittiska parlamentariker inte skulle ha en betydande roll i EP. Ledamöter från stora partier tenderar att ha goda förutsättningar att

bli nominerade till viktiga uppdrag, särskilt om man representerar någon av de stora partigrupperna. Det finns dock en tendens till färre inflytelserika positioner under senare år, något som hänger samman med i vilka partigrupper som britterna har blivit mer dominerande.

3.4 Partigrupper i förändring

Om britterna lämnar det Europaparlament som sitter idag skulle det få betydande effekter. De flesta britter med viktiga roller i parlamentet är positivt inställda till frihandel, fri marknad med mera. Flertalet (60 procent) brittiska parlamentariker befinner sig till center-höger eller höger: Tories i ECR- och UKIP i EFDD-gruppen. Samtidigt har britter från Labour varit mer avvaktande till starkare regleringar än många av deras partikollegor från andra medlemsstater. Labour har alltid varit ett av de största partierna i S&D och står för drygt tio procent av partigruppens ledamöter. Därmed skulle den gruppen försvagas påtagligt och skillnaden mellan parlamentets största grupper öka. Chrysogelos resonerar om hur detta också skulle skifta balansen inom S&D från en västlig/nordisk inre grupp, som i dagsläget omfattar 72 MEP, till förmån för en starkare roll för socialistpartier från Medelhavsländerna (i dagsläget 74, inklusive Frankrike).

Figur 3.2 Brittiska partiers grupptillhörighet i EP

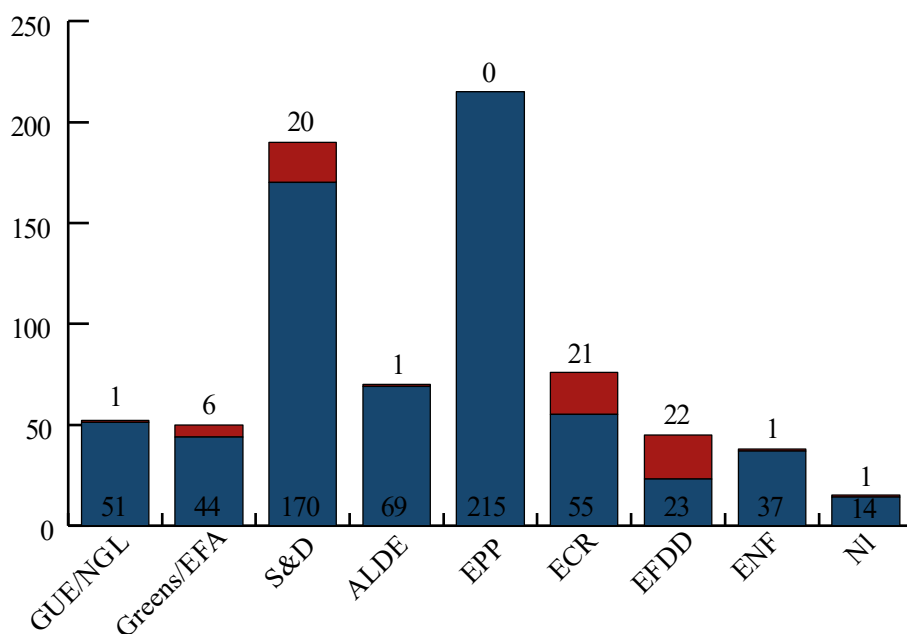
Parti	Antal MEP	% i 2014 års val	Partigrupp	Svenskt parti i gruppen
Ukip	20	26,6	EFDD	SD
Tories	20	23	ECR	-
Labour	20	24,4	S&D	SAP, FI
Greens	3	6,9	G/EFA	MP
Plaid Cymru	1	0,7	G/EFA	MP
SNP	2	2,4	G/EFA	MP
LibDems	1	6,6	ALDE	L, C
Sinn Féin	1	1	EUL-NGL	V
Ulster Unionist	1	0,5	ECR	-

Källa: Europaparlamentet. Not: Tre brittiska MEP är grupplösa januari 2017, en oberoende i ENF.

I och med att Tories lämnade EPP 2009 blir effekten på parlamentets största partigrupp ingen alls. ECR-gruppen skapades när Tories beslutade sig för att lämna EPP, en grupp de varit medlem i sedan 1992. Den brittiska dominansen i denna grupp har varit mycket påtaglig. Efter varje val till Europaparlamentet har det skett betydande skiften i de olika partigrupperna som befinner sig till höger om EPP. Även EFDD har påtaglig brittisk prägel då Ukip är en dominerande kraft i denna grupp, med nästan hälften av gruppens mandat. Utan Ukip skulle gruppen försvinna eller behöva omgruppera sig. Partierna till höger om EPP har för närvarande 23 procent av platserna i EP, vilket skulle sjunka till 19 procent. För att kunna vara en partigrupp gäller vissa krav: minst 25 ledamöter från minst 7 medlemsländer. Det var först efter ett år i innevarande mandatperiod som ENF kunde

bildas och avhopp och förändringar kan bidra till att vissa grupper upplöses och att andra bildas.

Figur 3.3 Förändring av partigrupper efter brexit



Källa: Europaparlamentet

Det är inte omöjligt att ytterligare omDispositioneringar kommer att ske efter brexit. En möjlig konsolidering av de starkt EU-kritiska partierna med högerpopulistisk prägel skulle kunna ske efter nästa EP-val. Om såväl ECR som EFDD får svårt att bilda egna grupper skulle det underlätta för ENF att få nya medlemmar. Den lilla, men mycket centrala partigruppen ALDE har länge haft brittiska LibDems som ett av sina två centrala partier, det andra är det tyska FDP. ALDE har efter utvidgningen krympt i storlek men har bibehållit sin centrala ställning. Skulle briterne lämna det nuvarande parlamentet, skulle det försvaga gruppen ytterligare (märk dock att både LibDems och FDP har haft svårt i senare val).

3.5 Effekter på politiken

Trots att partigruppernas styrkeförhållanden skulle förändras av brexit är det inte helt självklart hur detta skulle påverka det politiska samspelet i EP. EPP skulle bli den klart största gruppen och S&D skulle försvagas påtagligt. Samtidigt är majoritetsförhållandena sådana att varken en klar center-vänster eller center-höger majoritet kan bildas. Om ECR skulle upplösas finns flera partier som kan tänkas gå till EPP och därmed ytterligare förstärka den gruppen.

Det huvudsakliga mönstret under innevarande mandatperiod är den stora koalitionen eller den superstora koalitionen över blockgränserna. Till det kommer att även om sammanhållningen inom partigrupperna är överraskande stor är den klart mindre i grupperna längre högerut. Därför är det inte helt enkelt att räkna fram hur röster skulle falla. Dock finns anledning att tro, baserat på studier från VoteWatch, att den brittiska prägeln i form av både viss EU-skepsis och marknadsliberalism, skulle bli försvagad i parlamentet som helhet. Det kan komma att yttra sig i exempelvis mindre förståelse för sådana ståndpunkter under lagstiftningsprocessen. Hix m.fl. tar upp ett par områden under senare år där ett brittiskt utträde högst sannolikt hade påverkat utfallen. Det hade, enligt Hix m.fl., blivit 1) större regelbörda för företag, 2) svagare upphovsrättsligt skydd, 3) större medlemsstatliga bidrag till EU:s budget, 4) starkare stöd för skatteharmonisering och högre skatter på finansiella transaktioner samt 5) lägre stöd för kärnkraft (Hix, Hagemann och Frantescu, 2016).

3.6 Framtidens EP

En ytterligare effekt som kan vara värd att notera är beroende av vilken modell som används för att hantera de 73 platser som de brittiska europaparlamentarikerna lämnar. Det kommer att få stor betydelse för parlamentets funktionssätt. Som framgår av analysen ovan – med antagandet att valresultatet nästa gång skulle återspegla 2014 års val – är det exempelvis med avseende på den så kallade *Spitzenkandidaten*-processen värt att notera att om den skulle genomföras i enlighet med den praxis som etablerades i 2014 års val, det vill säga att den största partigruppen i EP-valet ges möjlighet att framföra sin ledande kandidat till ordförandeposten i Europeiska kommissionen, skulle med största sannolikhet även nästa kommissionsordförande komma från EPP-gruppen. Detta är givetvis ett antagande som kan ändras: Såväl omgrupperingar och samarbeten mellan partigrupper som valresultat kan förändra dessa förutsättningar i grunden. Dessutom kan den praxis som användes vid valet 2014 – att den största partigruppen tillfrågas först angående posten som kommissionsordförande – komma att modifieras. Eftersom det starkaste motståndet mot *Spitzenkandidaten* kom från Storbritannien, kan man dock föreställa sig att det i valet 2019 kommer att vara en mindre kontroversiell process.

Vad som händer med Storbritanniens 73 mandat när landet lämnar EU är en stor och viktig framtidsfråga. Fördraget anger att parlamentets mandat inte får överstiga 750, plus talmannen. För närvarande är antalet 751. Metoden för mandatfördelning är så kallad *degressiv proportionalitet*, vilket innebär att små medlemsstater är överrepresenterade i förhållande till sin folkmängd medan det motsatta gäller stora medlemsstater. Det finns ett övre tak så att ingen medlemsstat kan ha fler än 96 mandat, vilket i dagsläget endast är fallet vad gäller Tyskland.

I Lissabonfördragets artikel 14:2 fastslås vad som gäller för mandatfördelningen:

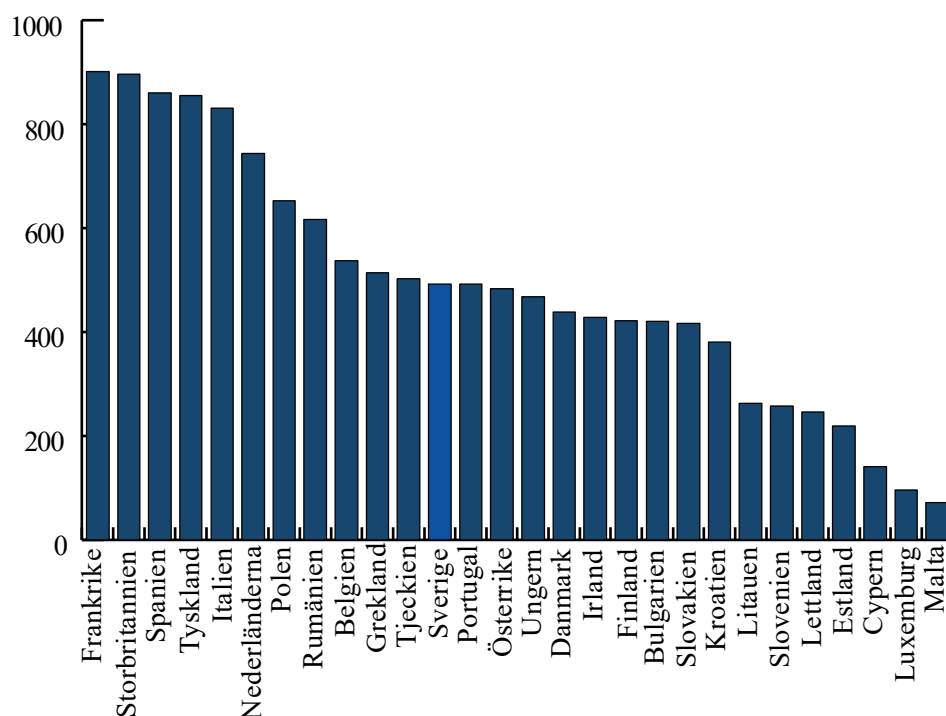
Europaparlamentet ska vara sammansatt av företrädare för unionens medborgare. Deras antal får inte överstiga 750, plus ordföranden. Medborgarna ska företräddas med degressiv proportionalitet, med minst sex ledamöter per medlemsstat. Ingen medlemsstat får tilldelas fler än 96 platser.

Europeiska rådet ska på Europaparlamentets initiativ och med dess godkännande med enhällighet anta ett beslut om Europaparlamentets sammansättning, varvid principerna i första stycket ska respekteras.

En viktig aspekt i relation till artikel 14:2 är att det är på Europaparlamentets *initiativ* som en förändring av parlamentets sammansättning kan ske.

Europaparlamentet är den enda direktvalda institutionen på europeisk nivå. Samtidigt erkänns genom formeln med degressiv proportionalitet att vissa folkrika medlemsstater inte ska kunna dominera i parlamentet i alltför hög utsträckning. Som EP:s tidigare rapportör i frågan om valproceduren, den brittiske liberalen Andrew Duff, konstaterar är utfallet ett system som ”reflects a giant historical compromise between the international law principle of the equality of states and the democratic motto of ‘One person, one vote’” (Duff, 2014).

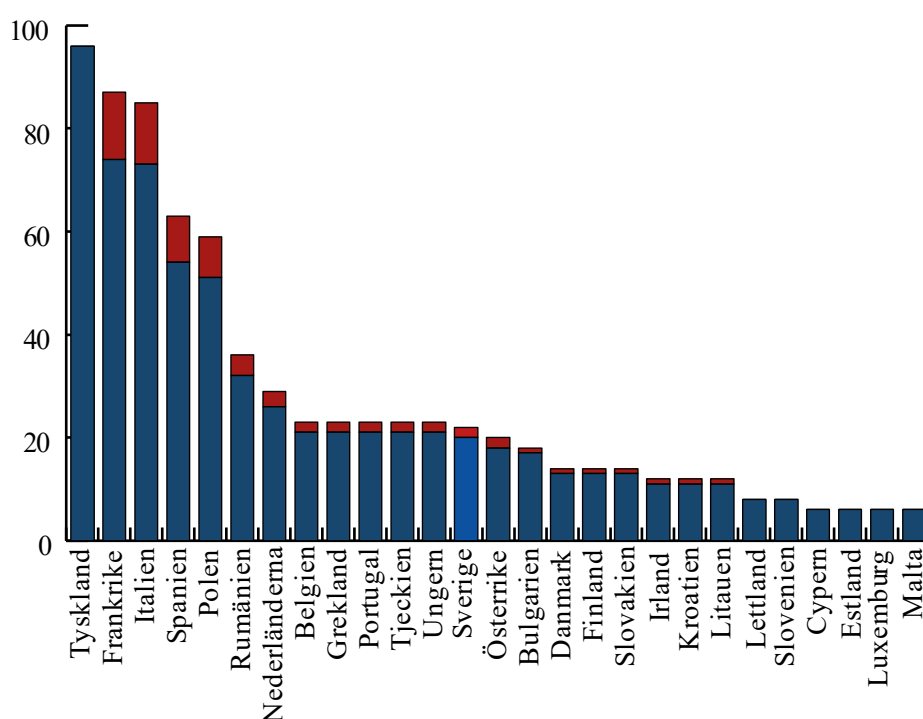
Figur 3.4 Befolkning per mandat i Europaparlamentet



Källa: Kalcik och Wolff (2017).

Processen för att nå fram till den mandatfördelningsform som nu finns har varit allt annat än rak. Med den gradvisa utvidgningen av EP:s roll och med de återkommande kraven på att stärka EU:s demokratiska legitimitet finns det de som menar att brexit erbjuder en möjlighet att åstadkomma en bättre representativitet i parlamentet. Det finns även förslag om att använda de 73 brittiska mandaten till att skapa paneuropeiska listor och mandat (Duff, 2016a). Som framgår av figuren nedan är dagens parlament föga proportionellt. Antalet väljare per plats i Europaparlamentet varierar från under 100 000 för Malta till närmare 900 000 för de folkrikaste medlemsstaterna.

Figur 3.5 Fördelning av platser efter brexit enligt befolkningsstorlek



Källa: Hurka (2016).

Det finns sätt att inom fördragen hantera de 73 tomma platserna och det finns sätt som kräver en fördragsändring, däribland Duffs förslag om transnationella listor (Duff, 2016a). Om vi uppehåller oss vid förslag om hur allokeringen ska ske inom fördragen, kan man konstatera att det som förefaller vara den politiskt möjligtvis enklaste lösningen är att helt enkelt minska parlamentet till 678 platser. Problemet med den lösningen är dock att det skulle öka disproportionaliteten avsevärt. I en ny studie från Bruegel (Kalcik och Wolff, 2017) använder man två mått för disproportionalitet, Gini och malapportionement (otillräcklig eller orättvis proportionell fördelning av företrädare i en lagstiftande församling). Studien visar hur ett enkelt beslut att minska parlamentets storlek skulle öka disproportionaliteten avsevärt. En jämn fördelning av de 73 mandaten mellan medlemsstaterna ökar disproportionalitet ytterligare.

Figur 3.6 Fördelning av platser till EU-länder enligt Cambridge-kompromissen

	<i>EP utan Storbritannien</i>			<i>Cambridge-kompromissen 639 platser</i>				<i>Cambridge-kompromissen 736 platser</i>			
	Pop.%	Plats.	%	Plats.	%	Diff.	Pop./plats	Plats.	%	Diff.	Pop./plats
Tyskland	18.5%	96	14.2%	96	15.0%		855854	96	13.0%		855854
Frankrike	15.0%	74	10.9%	79	12.4%	5	843818	96	13.0%	22	694392
Italien	13.6%	73	10.8%	73	11.4%		831035	89	12.1%	16	681635
Spanien	10.4%	54	8.0%	57	8.9%	3	814709	70	9.5%	16	663406
Polen	8.5%	51	7.5%	47	7.4%	-4	807813	58	7.9%	7	654607
Rumänien	4.4%	32	4.7%	27	4.2%	-5	731851	33	4.5%	1	598787
Nederländerna	3.8%	26	3.8%	24	3.8%	-2	707463	29	3.9%	3	585487
Belgien	2.5%	21	3.1%	18	2.8%	-3	627214	21	2.9%		537612
Grekland	2.4%	21	3.1%	17	2.7%	-4	634913	20	2.7%	-1	539676
Tjeckien	2.4%	21	3.1%	17	2.7%	-4	620814	20	2.7%	-1	527692
Portugal	2.3%	21	3.1%	17	2.7%	-4	608314	20	2.7%	-1	517067
Sverige	2.2%	20	2.9%	16	2.5%	-4	615689	19	2.6%	-1	518475
Ungern	2.2%	21	3.1%	16	2.5%	-5	614405	19	2.6%	-2	517394
Österrike	2.0%	18	2.7%	15	2.3%	-3	580031	18	2.4%		483360
Bulgarien	1.6%	17	2.5%	13	2.0%	-4	550291	15	2.0%	-2	476919
Danmark	1.3%	13	1.9%	12	1.9%	-1	475604	13	1.8%		439019
Finland	1.2%	13	1.9%	12	1.9%	-1	457276	13	1.8%		422101
Slovakien	1.2%	13	1.9%	12	1.9%	-1	452188	13	1.8%		417404
Irland	1.0%	11	1.6%	11	1.7%		423503	12	1.6%	1	388211
Kroatien	0.9%	11	1.6%	10	1.6%	-1	419067	11	1.5%		380970
Litauen	0.6%	11	1.6%	9	1.4%	-2	320951	9	1.2%	-2	320951
Slovenien	0.5%	8	1.2%	8	1.3%		258024	8	1.1%		258024
Lettland	0.4%	8	1.2%	8	1.3%		246120	8	1.1%		246120
Estland	0.3%	6	0.9%	7	1.1%	1	187992	7	1.0%	1	187992
Cypern	0.2%	6	0.9%	6	0.9%		141387	7	1.0%	1	121188
Luxemburg	0.1%	6	0.9%	6	0.9%		96042	6	0.8%		96042
Malta	0.1%	6	0.9%	6	0.9%		72401	6	0.8%		72401
Total	1	678	1	639	1	-39		736	1	58	

Källa: Kalcik och Wolff (2017). Not: Europaparlamentets fördelning av platser för EU27 med 1) nuvarande fördelning, 2) Cambridge-kompromissen med totalt 736 platser samt 3) Cambridge-kompromissen med totalt 639 platser. Tabellen visar befolkningsandel, antal platser i varje scenario, andel platser i EP, skillnad mot nuvarande fördelning samt förhållandet mellan befolkning och antalet platser. Kursiv text visar när antalet platser inte ökar med befolkning.

En fördelning av de 73 platserna i enlighet med den nuvarande formeln skulle också öka disproportionaliteten. Det förslag om hur degressiv proportionalitet ska fungera kom från en samling matematiker inom ramen för den så kallade Cambridge-kompromissen som togs fram 2011. Men trots att parlamentet uttryckte stöd för kompromissen, valde man

istället en ”pragmatisk lösning” där mandat fördelades så att inget medlemsland skulle få nya mandat och inget skulle förlora mer än ett.

Bruegel-studien jämför olika alternativ som kan användas inom ramen för den formel som anges i Cambridge-kompromissen. Det är tydligt att trots att parlamentet representerar medborgarna, kan medlemsstaterna komma att se olika på frågan om representativitet i framtidens Europaparlament. De större länderna kan komma att betona att graden av representativitet bör minskas medan de mindre medlemsstaterna tvärtom kan betona risken av att de större länderna dominerar alltför starkt inom parlamentet.

3.7 Slutsatser

Parlamentets sammansättning har en i huvudsak *indirekt* betydelse för medlemsstaten Sverige. Parlamentet som lagstiftare har blivit allt viktigare och majoritetsförhållandena får betydelse. Genom bildandet av ECR och EFDD förändrades parlamentet, men vad som nu sker med dessa partigrupper är oklart. Det vi kan veta är att S&D förlorar en betydelsefull nationell delegation. Trots att brittiska parlamentsledamöter i vänsterhögertermer främst återfinns till höger, är det inte givet vad som händer i denna balans. Britternas utträde försvagar de EU-kritiska krafterna och minskar den marknadsliberala tonvikten, men konsekvenserna är svårångade eftersom det beror på hur grupper formerar sig. På lite längre sikt finns i) den viktiga frågan om hur parlamentet bör förhålla sig till hur man bäst gör med de 73 tomma platserna, ii) hur det brittiska utträdet påverkar den så kallade *Spitzenkandidat*-processen 2019 och, mer generellt, iii) vilket stöd det finns för en förstärkt roll för Europaparlamentet i framtiden.

4. Ministerrådet

4.1 Inledning

Ministerrådet är en central beslutsarena för medlemsstaterna i EU. Tillsammans med Europeiska rådet är det den arena där medlemsstaterna och deras preferenser syns tydligast. Europaparlamentets gradvis utökade makt som medlagstiftare är en förändring som tydligt har påverkat ministerrådet. När det gäller frågan om effekter av brexit på balansen mellan medlemsstaterna är ministerrådet (även kallat rådet) en av de institutioner som är mest intressant att studera.

De successiva utvidgningarna har förändrat rådets funktionssätt. I strid med förväntningarna har utvidgningarna inte medfört försämrade beslutskraft i rådet. Som Van Aken (2012) visar, har fluktuationer över tid beträffande *mängden* beslut som fattas i rådet snarare med omvärldsfaktorer och valcykler att göra. Anpassning av regler, nya koalitionsmonster och anpassning av nya medlemsstater förklarar varför utvidgningar inte inverkar negativt på mängden lagstiftning. På senare år kan dock en nedgång i lagstiftningsaktivitet skönjas, vilket även är något Europeiska kommissionen under den nuvarande mandatperioden har eftersträvat.

Som en av ”de tre stora” medlemsstaterna kan Storbritanniens avtryck på rådets funktionssätt förväntas vara omfattande. De analyser av tjänstemännens nätverk i rådets olika arbetsgrupper som Naurin m.fl. har genomfört i flera omgångar visar systematiskt på att de tre stora medlemsländerna – Frankrike, Tyskland och Storbritannien – särskiljer sig genom att ha ett avsevärt mycket högre nätverkskapital (mätt som ömsesidig kontaktfrekvens med andra medlemsstater) (Naurin och Lindahl, 2014). Forskningen har också visat hur de tre stora länderna spelar en viktig roll i förhandlingarna (Thomson, 2011), vilket även syns i Europeiska rådet (Tallberg, 2007). Systematiska studier av många beslutsprocesser visar dock att de stora inte oftare än andra får som de vill. En viktig förklaring till detta är att ”de tre stora” sällan har gemensamma intressen, vilket leder till att utfallet måste vara uttryck för en kompromiss (Thomson, 2011). Att en av de stora medlemsstaterna nu lämnar får rimligen betydelse men frågan är vilken och hur stor.

Frågan vi inleder med i det här kapitlet är vilka avtryck britterna har satt i ministerrådet. Därefter följer ett avsnitt om vilken betydelse britternas utträde får för Sverige. Sverige har ofta betraktats – och blivit betraktat av andra – som Storbritanniens bästa vän i EU. Sedan följer en diskussion om hur rådets arbete och politiska utfall hade förändrats om britterna inte hade deltagit. I det sammanhanget refereras till forskning om beslutsfattande i rådet och förändringar i nätverken i råden. Därefter diskuteras vilka förändringar i rådet som helhet som kan förväntas följa av det brittiska utträdet. De nya röstreglerna i Lissabonfördraget träder i full kraft den 1 april 2017 och därmed också den dubbla

majoritetsprincipen (minst 55 procent av medlemsstaterna vars sammanlagda befolkning representerar minst 65 procent av EU:s befolkning). Avslutningsvis diskuteras vilka konsekvenser det brittiska utträdet får för maktbalansen mellan staterna i rådet.

4.2 Storbritannien i ministerrådet

Rådet har att hantera en mängd frågor och arbetet sker i komplexa förhandlingssituationer på flera nivåer. Dessutom förändras den politiska dagordningen och förutsättningarna över tid. Det kan därmed vara svårt att precisera vari ett lands bidrag består. Utifrån vårt intervjumaterial med de tidigare EU-ambassadörerna framkommer dock ett antal centrala brittiska bidrag till europeisk integration. Som en viktig stormakt – men med tydligt återhållande hemmaopinion – har britterna påverkat EU. Stundom som en motsträvig samarbetspartner, men också som en periodvis pragmatisk problemlösare.

En aspekt som framträder i intervjuerna är att agerandet i ministerrådet i stor utsträckning har påverkats av den politiska hemmakontexten. Under Sveriges tidiga år som EU-medlem satt premiärminister John Majors sista Toryregering vid makten och en generell order hade då gått ut om att man inte skulle vara konstruktiva i EU-arbetet. I och med den första Labourregeringen under Tony Blair ändrades strategin till att man istället skulle vara en ”pragmatisk spelare”, vilket fick till följd att britterna var en konstruktiv och mycket inflytelserik kraft. Under Gordon Browns sista Labourregering – och inte minst i samband med den finansiella krisen och David Camerons Toryregering (2010–2016) – återgick man till att bli mer och mer obstruerande, för att därefter gradvis dra sig ur samarbetet. Delvis ser vi redan effekterna av brexit i ministerrådet, eftersom man nu agerar utifrån att britterna kommer att lämna unionen.

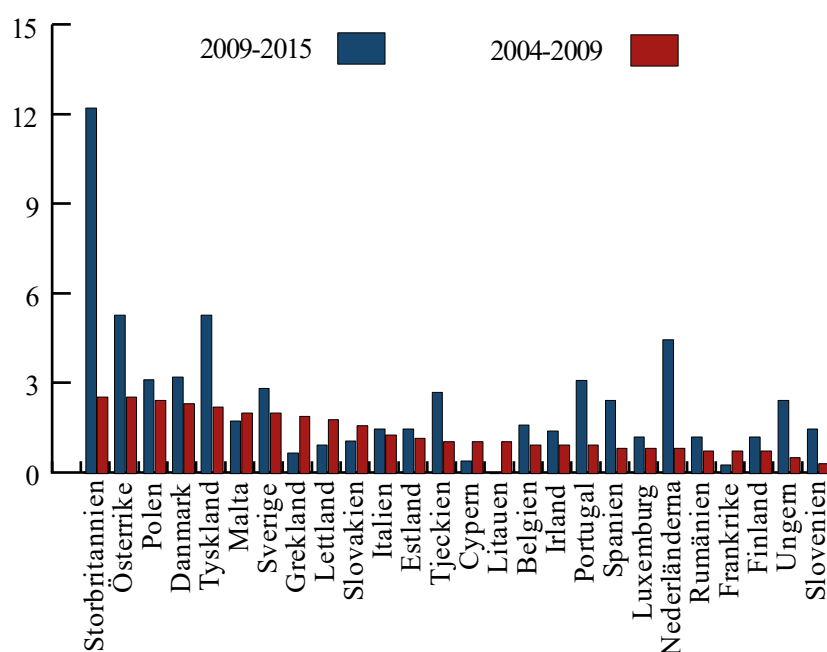
Det är två kontrasterande bilder av Storbritannien som aktör som målas upp: å ena sidan en konstruktiv och pragmatisk partner; å andra sidan en tidvis obstruerande kraft. Som konstruktiv aktör i rådsarbetet har Storbritannien ansetts ha ett nyktert förhållningssätt baserat på faktaunderbyggda positioner. Man har haft förmågan att med sitt språkliga försprång finna de rätta formuleringarna för att lösa konflikter. Den välutvecklade brittiska statsapparaten omfattar en stor och erkänt skicklig tjänstemannakår som har hjälpt att etablera tidiga och tydliga positioner, utformade för att ge förhandlarna ett stort manöverutrymme. Under dessa perioder har det även funnits en stark tillit mellan Brysselrepresentationen och London, något som framhålls som ett recept för att nå inflytande.

Majoriteten av de intervjuade menar vidare att britterna med sin grundläggande marknadsliberala grundsyn har spelat en avgörande roll för utvecklingen av den inre marknaden, konkurrenspolitiken, avregleringarna, handelspolitiken, utvidgningen och utrikes- och säkerhetspolitiken. Man har givetvis även varit en för svenskt vidkommande viktig budgetrestriktiv kraft. Storbritannien har också haft ett omvittnat stort inflytande på arbetsmetoder och arbetssätt inom EU; man har varit pådrivande för bättre lagstiftning, exempelvis genom konsekvensanalyser och krav på vetenskapligt stöd.

Forskningen visar även att Storbritannien gradvis har blivit alltmer isolerat. Inom många politikområden gäller kvalificerad majoritet som beslutsregel, men i praktiken nås ofta enhällighet i rådet. Omtvistad lagstiftning (när en eller ett par medlemsstater röstar emot eller avstår att rösta) återfinns inom alla politikområden; ju mer omfördelning besluten gäller – inom exempelvis jordbrukspolitiken – desto mer formas starka preferenser i rådet (Van Aken, 2012). Van Aken visar i sin studie av alla ”omtvistade omröstningar” som sträcker sig fram till 2010 att Storbritannien gradvis blir mer isolerat. I studien framkommer även att nordliga och större medlemsstater oftare invänder än vad de sydliga och de nya medlemsstaterna gör. Efter utvidgningen 2004 röstar Storbritannien allt oftare emot majoriteten och blir successivt något mer av en ”outlier” (Van Aken, 2012).

Hix, Hagemann och Fratescu har genom sina studier även sett en tydlig skillnad i briterernas agerande i rådet under senare år. Åren 2009–2015 är Storbritannien den medlemsstat som oftast är på den förlorande sidan i omröstningar i rådet (se figur 4.1).

Figur 4.1 Procent av omröstningar som en medlemsstat befinner sig i minoritet



Källa: Hix, Hagemann och Frontescu (2016).

Samtidigt är det värt att notera att man under de senaste 12 åren har röstat ja vid hela 97 procent av tillfällena. Röststatistiken ger med andra ord inte hela bilden. Av intervjuerna framkommer att röstbeteendet i rådet delvis förklaras av en stark norm att helt enkelt inte rösta emot majoriteten. Rådets medlemmar vill inte befinna sig på den förlorande sidan i en omröstning och förhandlingsarbetet går ut på att få majoriteten att gå så långt som möjligt åt det ena hållet. Det är då också naturligt att normalt rösta *för* den slutliga

kompromissen. Om ett medlemsland inom något politikområde förhandlar aktivt men sedan ofta röstar nej, leder detta oundvikligen till en minskning av övriga medlemmars intresse att aktivt involvera detta medlemsland i kommande förhandlingar. Det är en sorts grundlogik i rådsförhandlingar med kvalificerad majoritet som beslutsregel. Sedan finns det givetvis tillfällen då medlemsstater har behov av att markera hemåt att man inte kan acceptera en kompromiss. Icke desto mindre är förändringen mellan perioderna 2004–2009 och 2009–2015 noterbar. De områden där briterna särskilt opponerar sig är budget, utrikespolitik och bistånd. Däremot var man inte det mest frekvent opponerande landet inom vare sig inre marknaden, rättsliga frågor, transport, miljö eller fiske (Hix, Hagemann och Frantescu, 2016).

Ovanstående data ger stöd åt observationen från de kvalitativa intervjuerna om en medlemsstat som har distanserat sig från EU. Samtidigt är det viktigt att påpeka att även under den senare perioden röstar Storbritannien med den vinnande sidan i 86.7 procent av omröstningarna. Till det bör också fogas att inom flera av de mest snabbväxande politikområdena på EU:s dagordning (ekonomiska politiken, rättsliga området, Schengen med mera) deltar inte Storbritannien eftersom man har förhandlat sig till undantag (*opt-outs*). En tolkning som kan göras av dessa faktorer är alltså att Storbritannien redan har distanserat sig i ministerrådet.

4.3 Hur skulle beslut i rådet ha blivit utan Storbritannien?

Ett sätt att närma sig effekten av brexit är att starta analysen i de politikområden där briterna har haft en tydlig inverkan. Det råder förhållandevis stor enighet bland de intervjuade EU-ambassadörerna om att handelspolitiken kommer att påverkas i en för Sverige negativ riktning när Storbritannien lämnar EU. Även inre marknadsfrågorna och utrikes- och säkerhetspolitiken nämns av flera. Det konstateras emellertid också att briterna redan har lämnat samarbetet och att de inom flera andra områden aldrig ens har medverkat, exempelvis när det gäller Schengensamarbetet och rättsliga och inrikes frågor.

Studier har på olika sätt försökt fånga *hur* medlemsländerna kommer fram till beslut. Huhe, Naurin och Thomson har undersökt 331 omtvistade frågor som har beslutats av rådet fram till 2008. (Huhe, Naurin och Thomson, 2017) Av studien framgår att de länder som har positioner närmast Storbritannien är Sverige, Nederländerna, Irland och Danmark. Allra närmast låg Sverige. Perioden föregår flera viktiga förändringar i EU, med eurokrisen som främsta exempel, men också den ovan diskuterade omsvängningen i brittisk Europapolitik. Studien baseras på intervjuer som under drygt tio år har genomförts med över 350 tjänstemän i beslutsprocesserna och där man har positionerat alla medlemsländer och de överstatliga institutionerna i olika sakfrågor. Varje fråga undersöktes i detalj och alla medlemsstater och de överstatliga institutionernas positioner fastslogs liksom den vikt (*salience*) aktörerna fäster vid frågan. Detta datamaterial (DEU) har använts i en stor mängd studier om beslutsfattande i EU. I den kommande studien av Huhe, Naurin och Thomson ställs frågan hur utfallen i dessa beslutsprocesser hade blivit om Storbritannien inte hade varit medlem. Studien uppskattar andelen fall där utfallen

hade blivit annorlunda utan den brittiska närvaron och för de frågor där det hade gjort skillnad ställs frågan hur mycket.

Forskarna kommer till slutsatsen att oavsett om man använder en metod som tar fasta på *proceduren* eller på *förhandlingen* skulle effekten av ett EU utan Storbritannien ha varit *mycket blygsam*. Enligt *procedurmodellen* skulle 90–95 procent av utfallen i processerna ha blivit desamma. Centralt för förståelsen av hur beslutsfattande går till i denna modell är hur majoriteter skiftar genom den eller de medlemsstater som utgör ”tungan på vågen” (pivot) för att skapa majoritet eller en blockerande minoritet. Huhe, Naurin och Thomson visar i sin detaljerade analys på flera frågor där ett brittiskt utträde skulle leda till antingen ett oförändrat eller ett annorlunda utfall. De finner också några få kontra-intuitiva fall där utfallet skulle hamna *närmare* den brittiska positionen. Sammantaget visar deras fallstudier att utfallen i enlighet med den proceduriella modellen kan skifta i olika processer efter brexit. Sammantaget är det viktigaste resultatet att i de 236 fall som modellen kunde appliceras på hade bara 13 fall fått ett annat utfall. Oftast förklaras detta av att om man tar bort Storbritannien skulle inte vågmästarpositionen i rådet förändras. I 19 fall förändrades vågmästarpositionen av att man tog bort Storbritannien, men det hade ingen effekt för utgången. Analysen visar att ett brittiskt utträde skulle ha haft större betydelse i ett EU med 15 medlemmar än i dagens EU.

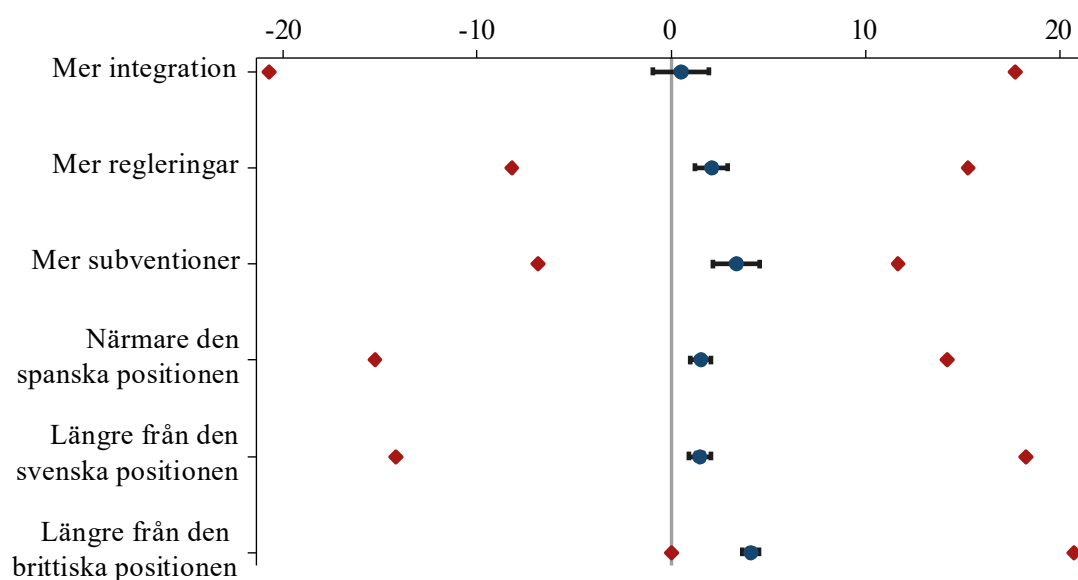
En kompletterande analys har också gjorts huruvida det skulle ha påverkat utfallet om man hade använt de nya röstreglerna i Lissabonfördraget (55 procent av medlemsstaterna och 65 procent av befolkningen). Resultaten visar att så inte skulle vara fallet. I 95 procent av frågorna skulle utfallet bli identiskt (Huhe, Naurin och Thomson, 2017).

I *förhandlingsmodellen*, vilken tar fasta på hur beslut nås genom kompromisser och förhandlingar, förändras utfallet automatiskt av att en aktör tas bort. Denna modell skiljer sig från den strikt proceduriella och erbjuder, enligt många, en mer realistisk beskrivning av hur rådet fungerar. I tidigare studier har modellen också visat sig vara mer exakt i att predicera utfall. I denna modell skulle utfallet skilja sig i 85 procent av de studerade fallen, i de återstående 15 procenten av fallen hade Storbritannien ingen position eller var indifferent inför utfallen. Av de fall där ett brittiskt utträde hade haft betydelse är dock skillnaden liten. Skillnaden i termer av policy skulle dock vara *mycket begränsad* om Storbritannien inte hade deltagit: 4 punkter på en policyskala från 0 till 100.

Även om skillnaden således är liten om man tar bort britterna finns en tydlig *riktning*. I termer av politisk inriktning skulle dessa små förändringar, förenklat uttryckt, ha kunnat leda till lagstiftning med mindre mått av reglering och mer omfattande stöd (*subsidies*). Det finns däremot inget stöd för huruvida vi hade haft mer eller mindre europeisk integration utan Storbritannien. Sverige, följt av Nederländerna, Irland och Danmark har intagit positionerna närmast den brittiska. Medelhavsländer som Spanien, Grekland och Italien har varit längst ifrån Storbritannien. Som framgår av figuren nedan skulle utfallen hamna *närmare* den spanska positionen men *längre* ifrån den svenska. Det är inte så förvånande med tanke på att Sverige är det land som oftast har intagit samma eller liknande position som Storbritannien (se figur 4.2). Likaså är det naturligt att utfallen hamnar längre ifrån den brittiska positionen. Slutsatsen blir således att utan Storbritannien

skulle inverkan på lagstiftningens utfall gynna länder som Spanien men missgynna ett land som Sverige.

Figur 4.2 Politiska utfallens riktning utan Storbritannien



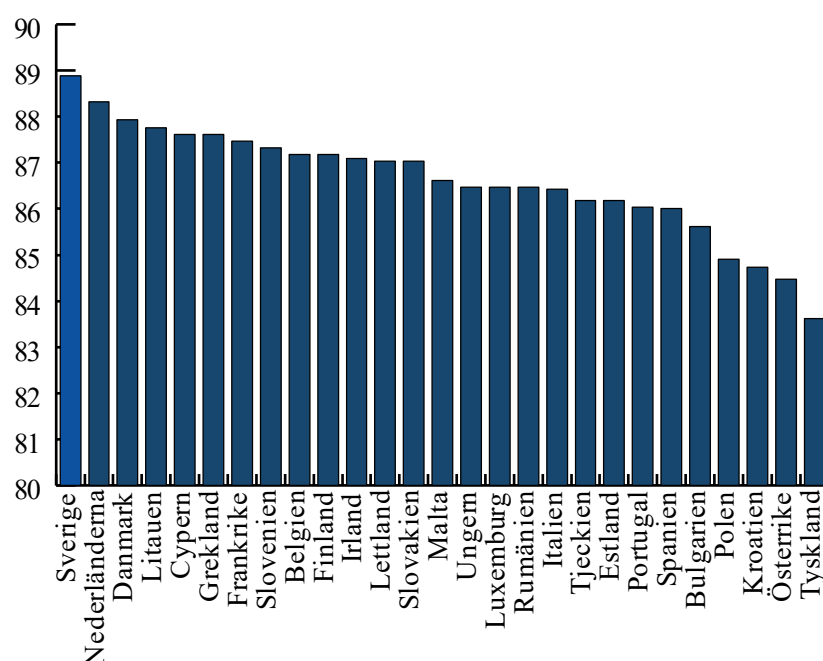
Källa: Huhe, Naurin och Thomson (2017). Not: Positiva värden (högre än noll) indikerar utfall som ger mer integration, mer reglering, högre subsidier, liksom utfall som är närmre den spanska positionen, men längre från den svenska positionen. Cirkelar indikerar den genomsnittliga effekten av brexit, strecken indikerar 95 procent av konfidsintervall. Diamanter är värden för de minimala respektive maximala effekter som funnits i data. Källa: Huhe, Naurin och Thomson 2017, kommande.

4.4 Sveriges bästa vän?

Sverige anses av många vara nära allierat med Storbritannien. Hix, Hagemann och Frantescu visar också att så är fallet när man tittar på röstmönster i rådet under perioden 2009–2015. Sverige är den medlemsstat som *oftast* röstar som Storbritannien. I närmare nio av tio omröstningar röstar Sverige som britterna. Som tidigare har påpekats är variationen inte särskilt omfattande. Det land som minst ofta röstar som britterna är Tyskland, men man röstar ändå som britterna i närmare 84 procent av omröstningarna.

Icke desto mindre återkommer genomgående i vårt intervjumaterial resonemang om den stora betydelse Storbritannien har haft för Sverige. Särskilt viktig blir en allierad i frågor där ett mindre land intar en ytterposition i en för landet viktig fråga men där de övriga aktörerna befinner sig på relativt långt avstånd från den egna positionen.

Figur 4.3 Storbritanniens allierade: procent av röster 2009–2015



Källa: Hix, Hagemann och Frantescu 2016

Enligt en av de intervjuade omfamnades Sverige av britterna ganska omgående efter EU-inträdet och hamnade därmed tidigt i den brittiska fällan. Det bjöds på analyser och erfarenheter på ett sätt som inte skedde i Paris eller Berlin. Under de tidiga åren blev Sverige därför beroende av Storbritannien och ”lade för många ägg i den brittiska korgen”. Det påverkade i sin tur andra medlemsstaters syn på Sverige. En av intervjupersonerna menar att det av förhandlingstaktiska skäl kunde antydast att Sverige som sittande i den brittiska buren var ointressant som samtalspartner.

Samtidigt som flertalet av de intervjuade menar att såväl britternas roll som farhågorna för effekterna av brexit överdrivs, fäster samtliga utom möjligtvis en intervjuperson mycket stor vikt vid Storbritanniens roll för svensk del när det gäller såväl ministerrådet som övriga institutioner. För det första delar man en grundsyn om vad EU är och bör vara. Sverige, Storbritannien och Danmark valde att gå med av liknande ekonomisk-rationella skäl (se till exempel Chopin och Lequesne, 2016). Britterna har verkat som tung motvikt till medlemsstater som har haft en starkare tro på exempelvis marknadsregleringar och politisk centralisering. För det andra delar man syn på en lång rad politikområden som exempelvis inre marknaden, budgeten, jordbrukspolitiken, klimatpolitiken, handelspolitiken och utrikespolitiken. För det tredje har Storbritannien som icke-euroland varit en garant för att Ekofin behåller sin relevans i förhållande till eurogruppen. I ljuset av ovanstående är det förhållandevis tydligt att det brittiska utträdet blir ett avbräck för svensk del.

En av de intervjuade konstaterar att EU efter brexit kommer att ha förlorat en horisontell kraft som har påverkat processen från de tidigaste skedena till dess att politiken klubbas och implementeras. Det anses viktigt att det har funnits en sådan kraft som har delat den svenska synen inom många områden, liksom i de mer grundläggande frågeställningarna om vad EU är och bör vara. Britterna har ställt bra frågor, de har haft ett bra juridiskt stöd och de har kunnat gräva upp saker som kommer alla till del. ”Närvaron av ett stort tungt land som tänker som vi – det är det stora.”

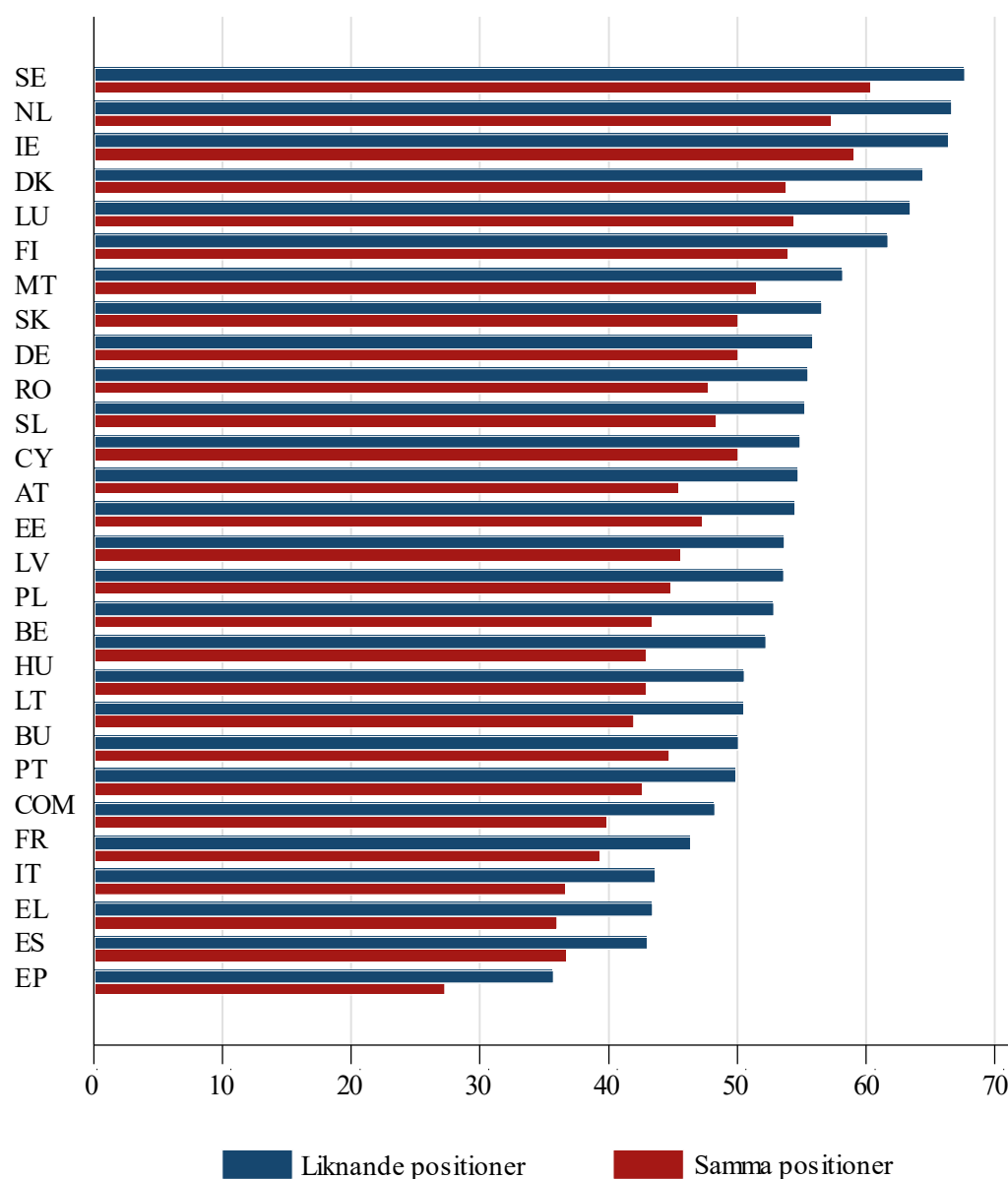
Även mer djupgående studier av arbetet i EU:s lagstiftningsprocess visar att Sverige förtjänar omdömet som britternas bästa vän. Tidigare forskning visar att det inte finns några tydligt fasta samarbeten i rådet utan att det mer bestäms från fråga till fråga (Thomson, 2011). Samtidigt finns det klara mönster i hur medlemsstaterna *positionerar* sig i viktiga frågor. Data visar att i 331 kontroversiella frågor som studerats intar medlemsstaterna i varierande grad *samma* eller *liknande* positioner som Storbritannien. Som figur 4.4 på nästa sida visar, är Sverige den medlemsstat som oftare än någon annan intar samma eller liknande position som Storbritannien.

Det är viktigt att poängtera att denna undersökning endast sträcker sig fram till 2008. Som påpekats ovan tyder mycket på att det har skett en förändring i det brittiska förhållningssättet till EU därefter. Samtidigt är det svårt att bortse ifrån att, även om metoden är en annan, undersökningen av röstmönster i rådet som refererades ovan också visar att Sverige framstår som den medlemsstat som oftare än någon annan intar med britterna liknande positioner. Slutsatsen blir därför att även om effekterna av brexit på rådets samarbetsmönster inte är helt givna, kan man konstatera att det blir särskilt kännbart för Sverige att britterna lämnar EU.

4.5 Nätverken i rådet

Beslut och positioner är dock inte det enda som är av betydelse för förståelsen av rådets funktionssätt. I de nätverk som utgör EU:s beslutsfattande processer går att skönja samarbetsband och möjligheter att dela information och förhandla kring sakfrågor. I en serie undersökningar av nätverkskapital i rådets arbetsgrupper framträder intressanta mönster (se bland annat Naurin och Lindahl, 2014). I tidigare undersökningar har framkommit att Sverige har ett, i förhållande till sin storlek, ovanligt högt nätverkskapital (mätt som ömsesidig kontaktfrekvens med andra medlemsstater). Även efter det att eurokrisen slagit till överträffar Sverige dessa förväntningar. Ett högt nätverkskapital är en viktig resurs i förhandlingarna eftersom det medför möjligheter att sprida och erhålla information samt bygga allianser (Naurin och Lindahl, 2014).

Figur 4.4 Andel (%) med Storbritannien liknande eller samma positioner



Källa: Huhe, Naurin och Thomson (2017). Not: med liknande position avses när medlemsstaten intar en position som är 20 punkter mer eller mindre än UK på en standardiserad 0-100 policy-skala.

Om en medlemsstat har stark nätverkscentralitet, besitter det en strategisk förmåga att snabbt och med lätthet knyta samman ett stort antal medlemsstater. Huhe, Naurin och Thomson genomför, på basis av de två senaste omgångarna av surveyundersökningar (2012 och 2015) med tjänstemän från alla medlemsstater, en undersökning av hur brexit kan påverka nätverken i rådsstrukturerna. Studien har analyserat nätverksförhållandena i rådets arbetsgrupper och kommittéer där samarbetsnätverken i 11 kommittéer och arbetsgrupper (de mest högprofilerade kommittéerna är inkluderade) undersöks.

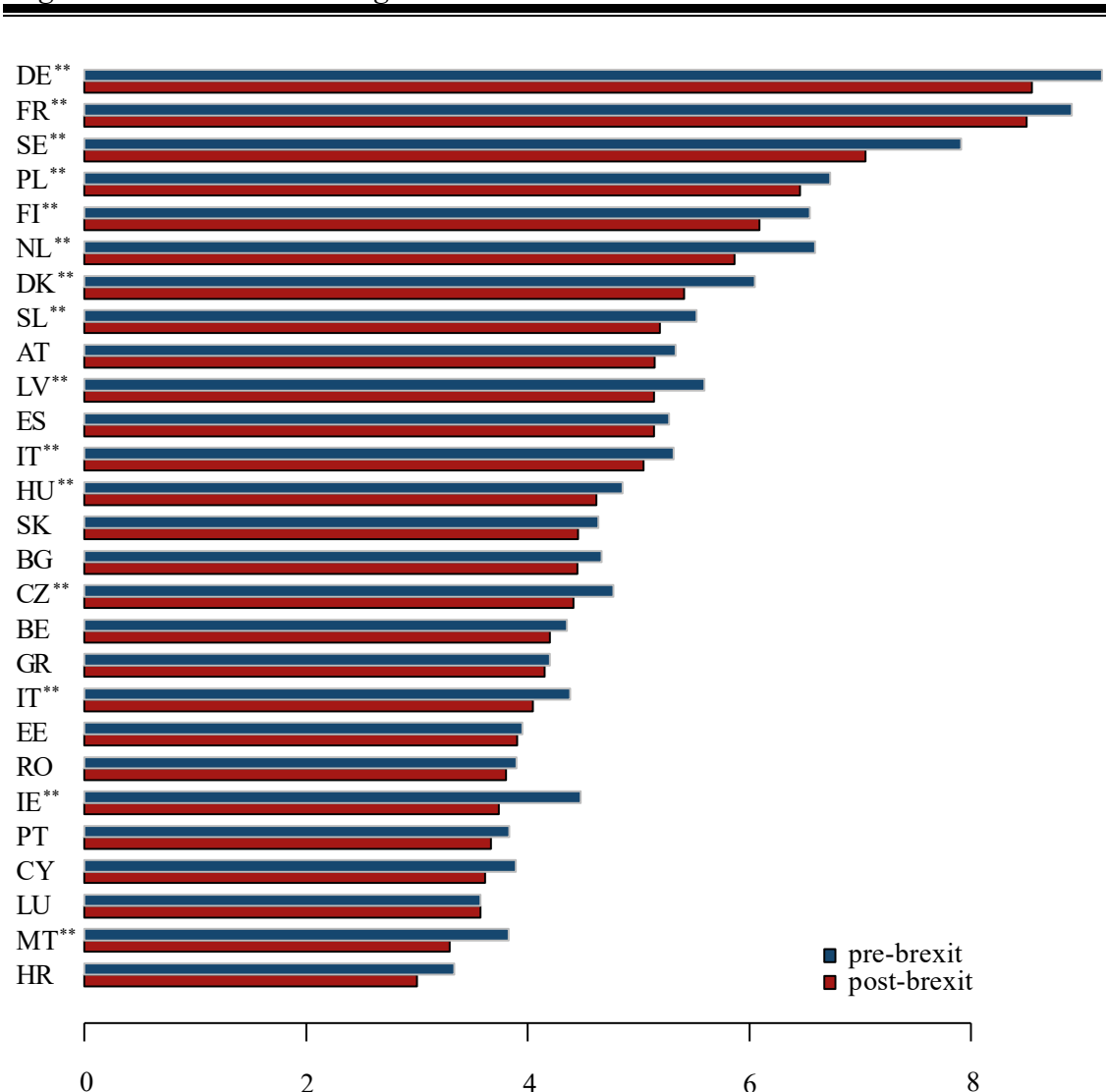
Respondenterna har tillfrågats om med vilka andra medlemsstaters representanter de oftast samarbetar med. Datamaterialet består av två frågeformulär från 2012 respektive 2015 och omfattar 474 respondenter från samtliga medlemsstater. I undersökningen jämförs medlemsstaternas nätverkscentralitet med Storbritannien som medlem med en situation där Storbritannien har lämnat EU. Det är viktigt att betona att resultaten visar de utmaningar som medlemsstaterna står inför efter brexit och tar inte hänsyn till eventuella senare förändringar av strategiskt beteende. Studiens resultat pekar ut ett antal effekter av Storbritanniens utträde ur EU:s nätverksdynamiker och beslutsprocesser.

En aspekt som undersöks är nätverkscentralitet som mäts med tre mått: grad (*degree*), närhet (*closeness*) och ömsesidighet (*betweenness*). Dessa mått svarar på frågor om både direkta och indirekta samarbetsmönster. Vad effektiviteten anbelangar kan förmågan att samla flera medlemsstater som annars står långt ifrån varandra ha en positiv inverkan på effektiviteten i beslutsfattande processer. Om en aktör emellertid dras bort ur denna dynamik kan detta ha en splittrande verkan på systemet då ett antal medlemsstater dras ifrån varandra i avsaknad av ett sammanhållande kitt. Att bygga nya kretsar som ersätter kopplingar till andra medlemsstater är kostsamt när det gäller såväl tid som resurser.

Ett viktigt resultat i studien är att ett antal medlemsstater kommer att påverkas i högre grad än andra. Dessa är Sverige, Irland, Nederländerna och Danmark. De har starka direkta nätverksband (*degree*) till Storbritannien som de i nuläget inte kan kompensera för genom andra tillgängliga indirekta band (*closeness*). Mer konkret ökar antalet nätverksteg mellan Sverige och andra medlemsstater i och med brexit. Ett annat minst lika viktigt resultat handlar om förmågan att överbrygga avstånd mellan andra medlemsstater. När Storbritannien drar sig ur kommer vissa medlemsstater att stärkas i det avseendet. Det gäller främst de stora staterna Tyskland, Frankrike och Polen som kommer att stärka sin centralitet i nätverksdynamiken. Som nämndes ovan finns även en effektivitetsfaktor att beakta i nätverksrelationerna vid ett brittiskt utträde. Studien pekar på att brexit kommer att öka avståndet mellan flera medlemsstater och därigenom försämra nätverkens effektivitet, såvida inte medlemsstaterna hittar andra nätverksrelationer som kompenserar för Storbritannien.

I figuren nedan presenteras resultaten som mäter medlemsstaternas grader av centralitet i samtliga kommittéer och arbetsgrupper. Resultaten visar den grad av centralitet som varje medlemsstat uppbär pre-brexit (blå) och post-brexit (röd). Ett par aspekter är centrala: brexit får verklig och kännbar genomslagskraft på nätverksdynamiken. 15 av 27 medlemsstater påverkas i nämnvärd och signifikant grad. De som främst påverkas är medlemsstater som uppbär hög nätverkscentralitet och som tidigare nämnts berörs Sverige, Nederländerna, Irland och Danmark mest. Vissa stater berörs inte i någon nämnvärd grad: Österrike, Belgien, Grekland och Spanien.

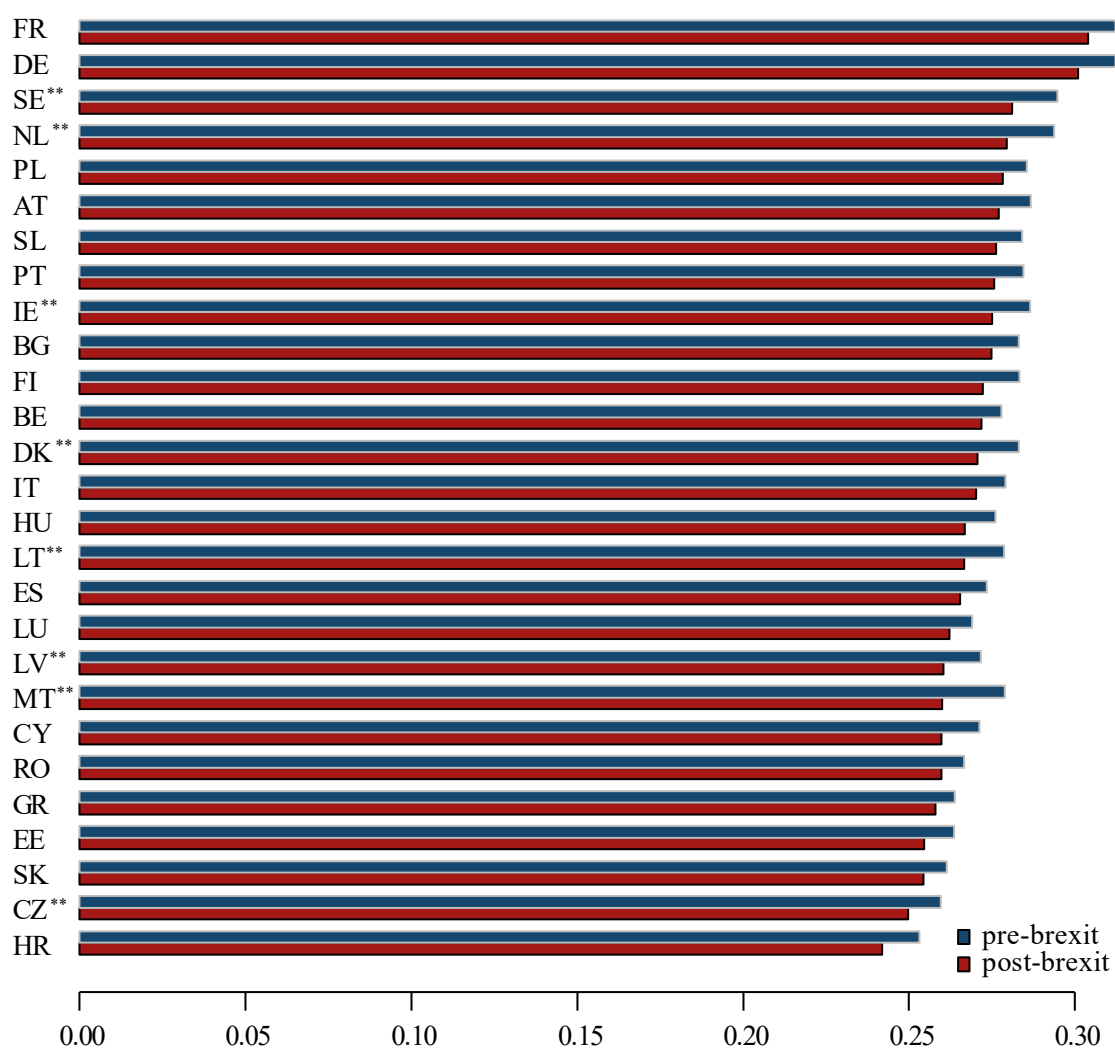
Figur 4.5 Medlemsstaternas grad av centralitet



Källa: Huhe, Naurin och Thomson (2017).

När det gäller medlemsstaters förmåga att komma i kontakt med andra – i diplomatisk mening – avlägset belägna medlemsstater visar figuren nedan att brexit inte genererar samma genomslagskraft som i den tidigare figuren. Endast nio medlemsstater påverkas negativt och signifikant och de redan täta banden mildrar effekten av Storbritanniens utträde. Sverige, Irland, Nederländerna, Danmark och Malta påverkas dock starkast, vilket säger oss att dessa medlemsstaters förmåga att nå och samarbeta med andra medlemsstater som de initialt inte har direkta band till i hög grad betingas av Storbritannien.

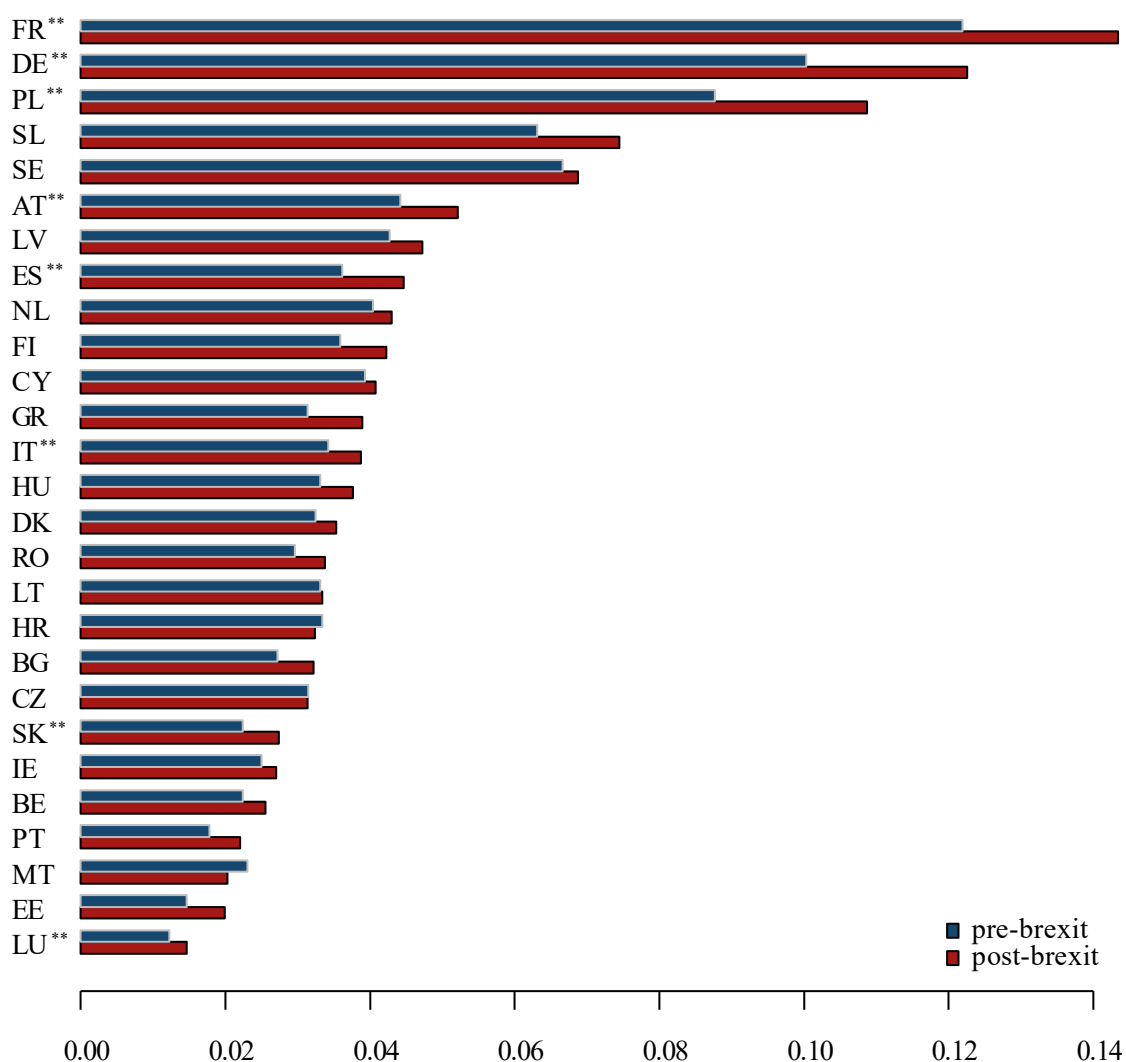
Figur 4.6 Medlemsstaternas grad av närhet



Källa: Huhe, Naurin och Thomson (2017).

Nästa figur visar en slags "mellanskapets centralitet" – alltså en medlemsstats strategiska belägenhet som mellanhand mellan olika medlemsstater. Det framgår tydligt av figuren nedan att ett antal medlemsstater spelar viktiga roller i detta avseende: Frankrike, Tyskland och Polen. Figuren visar också att brexit kommer stärka "mellanskapets centraliteten" signifikant hos åtta medlemsstater vilket särskilt gäller Frankrike, Tyskland och Polen.

Figur 4.7 Förändring av medlemsstaternas ömsesidighet



Källa: Huhe, Naurin och Thomson (2017).

De nätverk som utgör EU:s samarbets- och kontaktytor kommer naturligtvis att påverkas när en så pass central aktör som Storbritannien drar sig ur. Dessa nätverk utgör grunderna för utbyte av information, förhandlingar om ståndpunkter och i förlängningen skapandet av allianser och konsensusbyggande kring sakfrågor. Situationen kommer att förändras. Vissa medlemsstaters centralitet skjuts fram i kölvattnet av brexit – Polen, Tyskland och Frankrike – medan andra kommer att få större avstånd till andra medlemsstater och se sin centralitet minska på grund av brexit; Sverige, Irland, Nederländerna, Malta och Danmark.

Utöver analys av förändringarna för de individuella medlemsstaterna genomförs en analys av nätverken som sådana i arbetsgrupper. Tre mått tillämpas: nätverkens täthet

(*density*), transivitet och genomsnittlig stiglängd (*path length*). Det första måttet, täthet, mäter mängden av (potentiella) direkta band i ett nätverk. Nätverkens densitet sjunker i och med brexit, men det finns variation: i arbetsgrupper där Storbritannien har varit särskilt centrala. Beträffande transivitet, vilket mäter förekomsten av lokala kluster i nätverken, är slutsatsen att den tydliga förekomsten av regionala kluster/grupper kommer att bestå efter brexit.

Ett intressant resultat i förhållande till rådets övergripande funktionssätt efter brexit fångas i måttet stiglängd (*average path length*). Utgångspunkten är att om spridda nätverk ska fungera effektivt behövs sätt där olikartade aktörer kan nå varandra. Den grundläggande idén handlar om att fånga hur många aktörer man behöver kommunicera genom för att få kontakt med en från sig själv avlägsen aktör. Denna genomsnittliga stiglängd skulle öka avsevärt efter brexit. Detta resultat pekar mot att rådets nätverk efter brexit kommer bli allt mer separerat. För att upprätthålla effektivitet kommer medlemsstaterna att behöva förändra sina nätverk för att kompensera för britternas utträde.

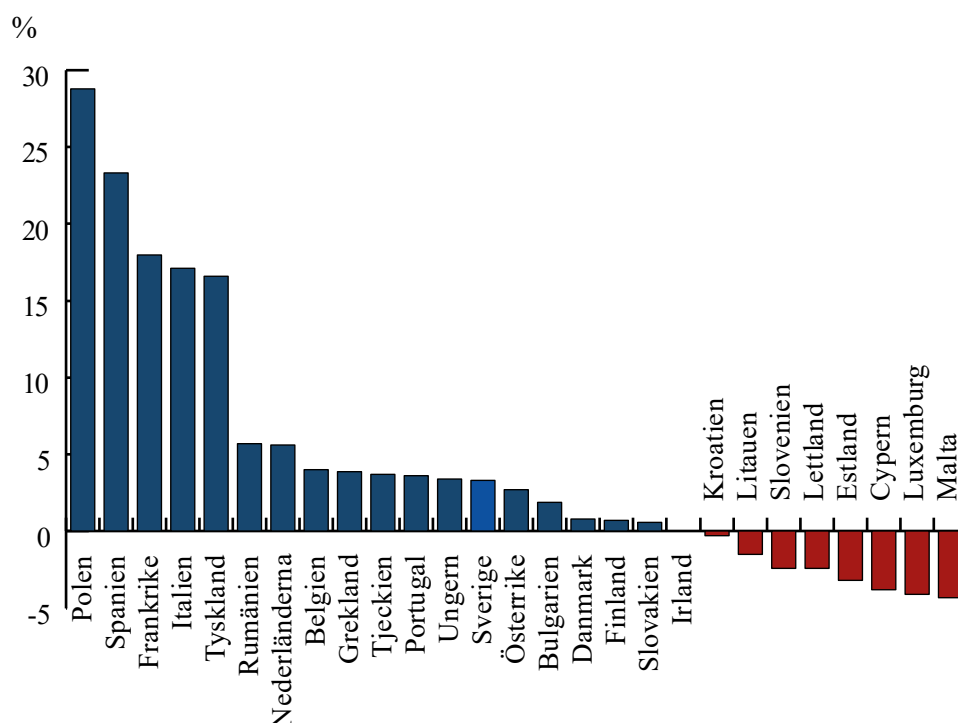
Sammantaget är slutsatsen av analysen av nätverken i elva kommittéer och arbetsgrupper att dessa efter brexit förblir regionala kluster men att de bli mer utsträckta och därmed möjligen mindre effektiva.

4.6 Röstmakt efter brexit

Det brittiska utträdet sammanfaller i tiden med de nya röstreglerna i rådet. Med Lissabonfördraget infördes de nya röstregler som säger att det för majoritet krävs 55 procent av medlemsstaterna (15 stater i EU 27) omfattandes minst 65 procent av befolkningen i EU. Dessa regler medför en förstärkning av de stora medlemsländernas röstvikt. För Tysklands vidkommande innebär de nya reglerna nära nog en fördubbling av det relativa röstinflytandet (Tallberg m.fl., 2011). Effekterna av brexit har nyligen studerats i två rapporter som båda tar hjälp av olika matematiska index för att studera röstmakten i ministerrådet. Kirsch (2016) använder Banzhafs index, vilket enkelt uttryckt visar hur ofta en given medlemsstats röst är avgörande för att ändra omröstningens utfall. Enligt Kirschs beräkningar ökar den relativa röstmakten för de kvarvarande större medlemsstaterna på de mindre medlemsstaternas bekostnad när Storbritannien lämnar EU. Den stora vinnaren är enligt indexet Polen, vars maktökning motsvarar närmare 29 procent jämfört med situationen före brexit. Även Sveriges position förbättras enligt denna uträkning (se figur 4.8).¹

¹ Kirsch (2016) har även räknat på vad som skulle ske om Skottland efter brexit blev EU-medlem. Om Skottland skulle bli medlem vinner alla mindre medlemsstater (med färre än tio miljoner invånare) ökad röstmakt enligt uträkningarna.

Figur 4.8 Maktförskjutning i ministerrådet efter brexit enligt Banzhafs index

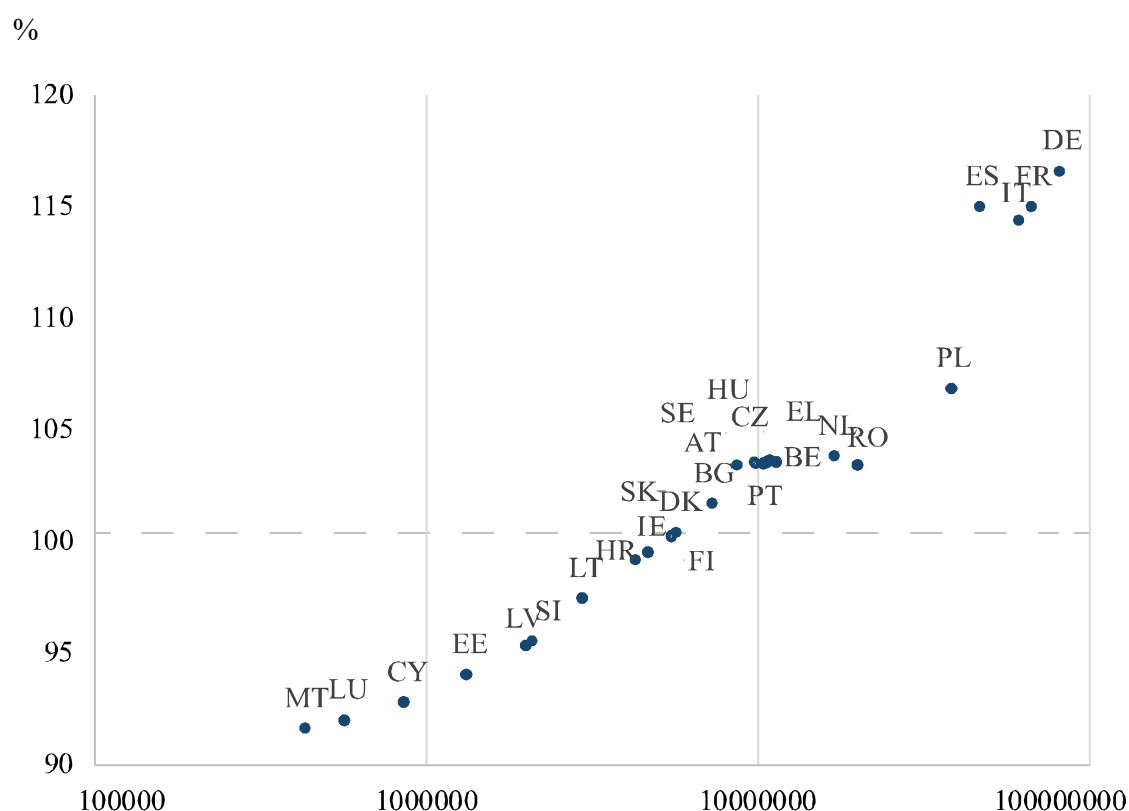


Källa: Kirsch (2016).

Kóczy (2016) använder istället Shapley-Shubiks index, som främst skiljer sig från Banzhafs index genom olika viktning för koalitioner. Skillnaderna vad gäller slutresultatet är emellertid små. Kóczys uträkningar speglar också resultaten i Kirsch (2016): Flertalet medlemsstater vinner på brexit, men de mindre medlemsstaterna får det sämre än om Storbritannien är kvar i unionen (se figur 4.9 på nästa sida). Shapley-Shubiks index har i litteraturen använts inte minst för att beräkna medlemsstaternas tilldelning från EU:s budget² och i det avseendet är det än fler länder som förlorar på brexit. Orsaken är att EU:s budget då blir mindre eftersom Storbritannien trots sin rabatt är en stor nettobidragsgivare. Enligt beräkningarna kan medlemsstater med befolkningar på mindre än 6 miljoner förlora så mycket som 10 procent i förhållande till nuvarande tilldelning, medan länder med befolkningar på mellan 6 och 20 miljoner (Sverige och Nederländerna) fortfarande får det bättre. Frankrike, Italien, Tyskland och i synnerhet Spanien är uträkningarnas stora budgetvinnare.

² Se till exempel Widgren (2006).

Figur 4.9 Befolkning och maktförskjutning efter brexit enligt Shapley-Shubiks index



Källa: Kóczy (2016).

Sammantaget visar tillgängliga beräkningar av röstmakt i rådet att det främst är de stora medlemsstaterna som får en ökad röstvikt. Eftersom de nya röstreglerna innehåller befolkningsmängd får även framtida befolkningsutveckling i medlemsstaterna betydelse. Dessutom bör tilläggas att det alltså är viktigt att komma ihåg att röstvikten i sig inte genererar ett specifikt inflytande utan att det i stor utsträckning handlar om var medlemsstaterna positionerar sig i olika sakfrågor.

4.7 Avslutning

Intervjuer och övriga studier pekar på Storbritanniens förändrade roll i EU över tid och gradvis har britterna tenderat att hamna på den förlorande sidan i omröstningar. Man har också blivit mer ensam i sina positioner. Samtidigt visar studier att utfallen i beslutsprocesser inte särskilt ofta skulle ha blivit påtagligt annorlunda. Dock skulle politikens inriktning bli delvis en annan. Precis som har betonats i intervjuerna finns resultat som pekar mot att utfallen utan britternas närvaro skulle ha inneburit mer reglering och högre subsidier. Kanske något förvånande går det inte att säga om besluten

utan britternas närvaro skulle inneburit mer eller mindre integration. Det säger dock inte att utfallet per automatik behöver vara så i framtiden. Dessutom handlar ministerrådets dynamik mycket om vilka sakfrågor som kommer att stå på dagordningen. Som betonats deltar britterna i dagsläget inte i flera av de centrala politikområden som befinner sig under stark utveckling.

När det gäller ministerrådets övergripande funktionssätt efter brexit finns det lite motsatta tendenser. Å ena sidan det faktum att britterna oftare än andra hamnar på den förlorande sidan samt att intervjuerna betonar att britterna inte sällan har intagit något av ytterkantspositioner. Det skulle tala för att rådet får något mer homogena preferenser, vilket bör kunna underlätta beslutsfattandet. Å andra sidan visar analysen av nätverksdata vilken central aktör Storbritannien har varit i nätverken och att dessa kan komma att fungera sämre. Åtminstone tills medlemsstaterna – efter det brittiska utträdet – har funnit nya former.

För Sveriges vidkommande är det uppenbart att en nära allierad partner lämnar unionen. Precis som betonas i intervjuerna visar alla undersökningar att Sverige tenderar att ligga nära Storbritannien. Det gäller såväl i faktiska omröstningar som i de positioner man har intagit i beslutsprocessernas gång. Där är Sverige det land som är mest likt britterna. Brexit påverkar också Sveriges nätverkskapital påtagligt. När britterna lämnar tappar Sverige inte bara en nära partner utan också en viktig ”brygga” till andra medlemsstater i nätverken. En central uppgift i syfte att säkerställa Sveriges framtida inflytande i framtidens EU efter brexit blir därför att intensifiera och säkerställa att resurser finns för att etablera nya täta relationer med andra medlemsstater.

En aspekt som kommer upp i flera intervjuer med EU-ambassadörerna rör balansen mellan medlemsstaterna i rådet. Flera av de intervjuade tar upp den fransk-tyska axeln och menar även att balansen mellan de båda stora länderna kommer att rubbas när britterna lämnar. Det leder också in på vad som händer med konstellationer och så kallade likasinnade-grupper som opererar inom de olika politikområdena – och som enligt vissa i allt högre grad tycks dominera arbetet i ministerrådet. Bland de intervjuade är populära konstellationer och enskilda länder de nordiska länderna, Nederländerna, de baltiska staterna samt Tyskland. Tyskland pekas ut som en central aktör i framtiden, men många av de intervjuade sätter frågetecken för landets handlingsförmåga i rådet. Återkommande påpekas att det är skillnad på det tyska ledarskapet i EU på den högsta nivån i Europeiska rådet och i rådets lägre formationer. Resultaten från analysen av nätverken i rådet pekar mot att de stora kvarvarande medlemsstaterna får en alltmer central betydelse. Likaså pekar de formella beräkningarna av förändringen av röstmakt i rådet på att de största länderna vinner i röstmakt efter brexit. Det blir därför angeläget för mindre stater att knyta band och nätverk med större stater som förutom att vara viktiga aktörer i sig själva också kan fungera som ”bryggor” i samarbetet som helhet.

Hur medlemsstaterna framöver kommer att interagera i rådet går inte att säkert fastslå. En för Sverige viktig aspekt av brexit är förhållandet mellan EU27 och eurozonen. Det har inte berörts i detta avsnitt, men behandlas utförligt i kapitel 8. Vad som förefaller klart är att Sverige för att säkerställa sitt inflytande i EU behöver göra aktiva ställningstaganden

i såväl sakfrågor som när det gäller samarbetsmönster. Givetvis kommer de återkommande nationella valen att ha stor betydelse för vilka regeringar som bildas och det kommer i sin tur att ha bäring på hur samarbeten utvecklas, även i rådet. Mycket tyder dock på en framskjuten roll för de folkrikaste medlemsstaterna, särskilt den allra folkrikaste. Det är dock viktigt att betona, precis som både nätverksanalysen och intervjuerna vittnar om, att det kan vara något riskfyllt att bara investera i vissa förstärkta bilaterala relationer. EU-samarbetet spänner över många sakområden och ett effektivt EU-arbete kommer även i fortsättningen att bygga på att på ett lyhört och strategiskt sätt kunna upprätthålla många olika relationer. Varje beslut i rådet baseras på breda kompromisser mellan medlemsstaterna. Det räcker därför inte att peka ut enbart vissa länder som enda tänkbara samarbetspartner. Vad som framkommit i analysen är samtidigt att det är Sverige och ett antal andra geografiskt näraliggande länder som tenderar att förlora mest på att Storbritannien lämnar EU. Man kan både föreställa sig att stärka banden med dessa länder och bilda likasinnade-grupper där det behövs. Men ibland kan också den motsatta strategin – att söka samarbete med länder längre bort – vara att föredra. Detta bör självfallet bestämmas av vad man vill uppnå. Oavsett val av strategi bör det dock finnas resurser för EU-arbetet på såväl kort som lång sikt. Dessutom är det – för att bli en trovärdig aktör – viktigt att föra en sammanhållen europapolitik.

5. EU-domstolen

5.1 Inledning

Innan det står klart vilka framtida relationer Storbritannien kommer att ha med EU är det mycket oklart vilken påverkan brexit får på EU-domstolen (EUD). Detta gäller i viss mån även de andra EU-institutionerna som utreds i denna rapport, men det är troligt att vi idag vet minst om brexits påverkan på EUD. Anledningen är att även om Storbritannien utträder ur EU med full kraft, är det sannolikt att medlemskapet kommer att ersättas med ett nytt slags handelsavtal. Det är också troligt att ett sådant avtal kommer att underkastas någon form av domstol som ska avgöra tvister mellan avtalsparterna. Ett exempel på ett sådant avtal är EES-avtalet som har en mycket nära koppling till EU:s inre marknad. Av detta skäl finns en särskild Eftadomstol och Eftaländerna har också interventionsstatus i EU-domstolen.

Som beskrivs nedan innebär EU-domstolens tolkningsmetod att det kan räcka med att stater har någon form av möjlighet att framföra sina synpunkter i EUD för att de ska kunna påverka unionsrättens utveckling. Om en brittisk intervention i ett framtida mål, som görs inom ramen för ett framtida handelsavtal som landet har med EU, erbjuder den lösning som EU-domstolen föredrar kan dess interventionsstatus i EU-domstolen ge landet inflytande över unionsrättens utveckling trots att Storbritannien inte längre är medlem i EU. Detta kan möjligen framstå som apart, men det bör då påminnas om att EU-domstolens tolkningsmetod utgår från vilken rättslig lösning som förefaller bäst i ljuset av hur domstolen tolkar EU-fördragen. Med det sagt kommer merparten av det här kapitlet att ägnas åt att visa att EU-domstolen är en politisk arena och att det därför är viktigt att tänka strategiskt kring hur medlemsstaterna använder domstolen. Inte minst visar exemplet Storbritannien att landet har haft god insikt om vilka möjligheter medlemsstaten har att göra sin röst hörd i domstolen.

I detta kapitel redogörs inledningsvis för de möjligheter medlemsstaterna har att påverka unionsrättens utveckling genom interaktion i EU-domstolen. Parallellt med denna redogörelse visas hur Storbritannien har använt domstolen under perioder av sitt medlemskap. Avslutningsvis diskuteras vilken påverkan brexit kan ha på EU-domstolen och hur Sverige kan förhålla sig till EUD för att bidra till att unionsrätten följer en önskvärd utveckling i ljuset av svenska intressen.

5.2 Medlemsländernas möjligheter att påverka unionsrättens utveckling i domstolen

5.2.1 Talan om ogiltighet

Enligt artikel 263 i Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt (FEUF) har medlemsstaterna, Europaparlamentet, ministerrådet och Europeiska kommissionen rätt att väcka talan i EU-domstolen och be den granska lagenligheten av EU-lagstiftarens rättsakter. Bestämmelsen innebär att EU-domstolen är den institution som avgör om EU-lagstiftarens rättsakter är förenliga med innehållet i de fördrag som EU:s medlemsstater har kommit överens om.

I detta avsnitt redovisas hur många mål som rör giltigheten av lagstiftning som har avkunnats i EU-domstolen sedan Sverige blev medlem i EU.³ Statistiken har tagits fram eftersom medlemsstaternas ogiltighetsmål bland annat återspeglar vilka frågor som är så centrala för staterna att de har valt att vända sig till EU-domstolen för att få en laglighetsprövning av dem. Det ska dock påpekas att det kan finnas olika skäl till både varför medlemsländer väcker och varför de inte väcker ogiltighetsmål i EUD trots att frågan är central för dem. Statistiken bör därför beaktas som en indikation på att medlemsstaterna har varit missnöjda med unionslagstiftningen. Det förekommer också situationer då staterna kan vara skyldiga att driva vissa mål till EU-domstolen, genom att deras parlament kräver det.

Figur 5.1 på nästa sida visar att Spanien är det land som oftast väcker talan i EU-domstolen om ogiltighet och bestrider giltigheten av EU:s lagstiftning, med närmare ett mål per år.⁴ Efter Spanien kommer Storbritannien, följt av Tyskland, Frankrike, Nederländerna och Italien. Sverige kommer på sjunde plats, men det ska tilläggas att de svenska målen väcktes endast något år efter det svenska EU-inträdet och rör hur fiskekvoterna i anslutningsfördraget skall tolkas. Efter 1999 har Sverige inte väckt någon talan i EU-domstolen angående lagenligheten av EU:s lagstiftning.⁵

Storbritannien har drivit 4 ogiltighetsmål som rör arbetsrätten,⁶ 4 mål som rör gränser, information och säkerhet,⁷ 2 som bestrider lagenligheten av inrättandet av EU-myndigheter.⁸ I övrigt har ett mål handlat om jordbruk och fiske,⁹ ett om tjänster/etablering,¹⁰ ett om export till tredje land¹¹ och slutligen ett om transport.¹² Vid en jämförelse mellan de brittiska och de spanska ogiltighetsmålen, rör Storbritanniens

³ Observera att beslut undantas från statistiken.

⁴ Statistiken har tagits fram genom sökningar på ogiltighetstalan på EU-domstolens hemsida.

⁵ Det ska poängteras att Sverige väckte talan om ogiltighet av beslut i EUD vid 5 tillfällen 1995–2016.

⁶ C-84/94, C-431/11, C-656/11 och C-81/13.

⁷ C-217/04, C-77/05, C-137/05 och C-482/08.

⁸ C-77/05 och C-270/12.

⁹ C-66/04.

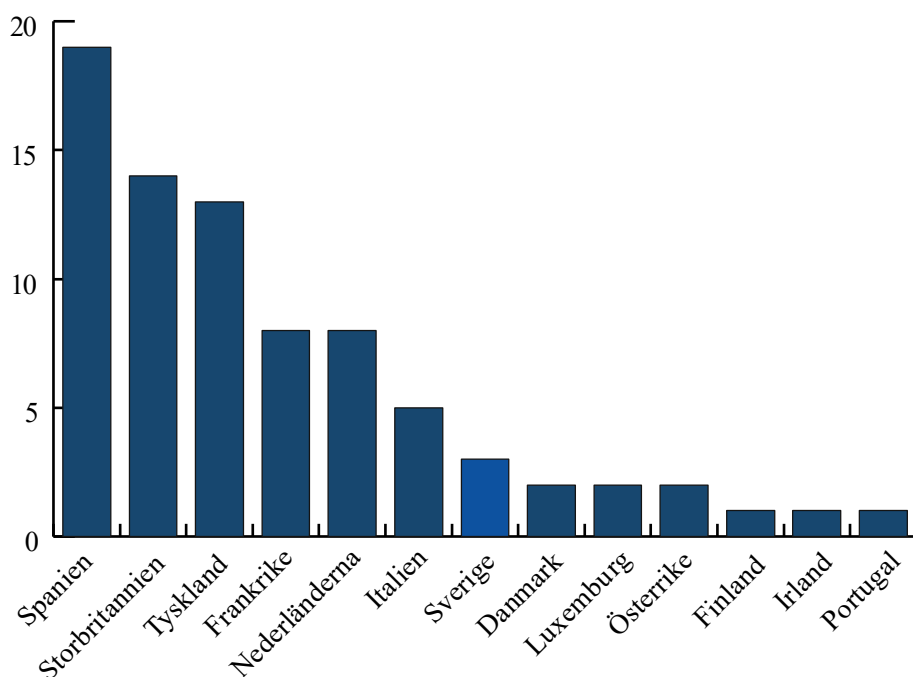
¹⁰ C-507/13. EUD avskrev målet.

¹¹ C-150/94.

¹² C-121/14.

mål ett bredare spann av politikområden. 12 av de totalt 20 spanska målen rör lagstiftning på jordbruksområdet.

Figur 5.1 Ogiltighetsmål (rör lagstiftning) under perioden 1995–2016

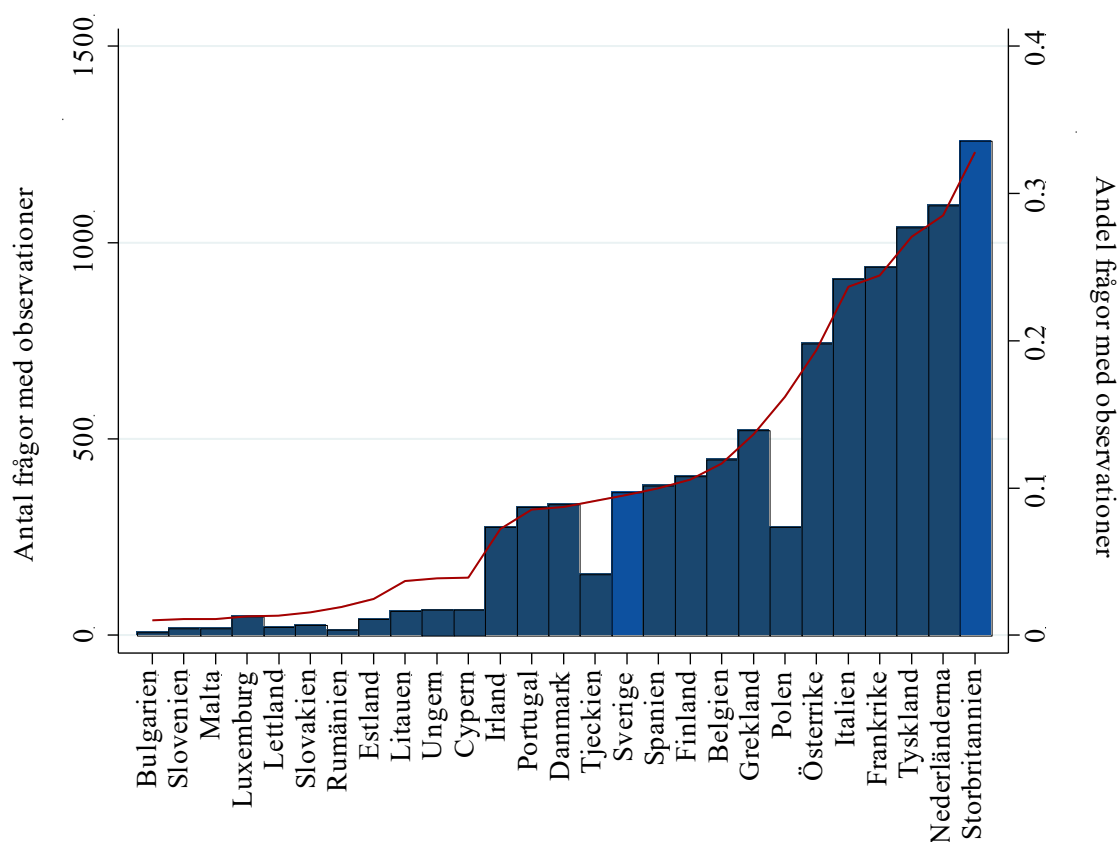


Källa: Cramér m.fl. (2016).

5.2.2 Medlemsstaternas observationer i samband med förhandsavgöranden

Medlemsstaterna har enligt EU-domstolens protokoll nr 3, artikel 23, rätt att lämna skriftliga observationer till domstolen om hur de anser att den rättsliga frågan ska lösas. Förfarandet ger således medlemsstaterna möjlighet att lämna synpunkter på hur unionsrätten ska tolkas i det aktuella fallet. Enligt Cramér m.fl. (2016) (se figur 5.2 på nästa sida) är Storbritannien det land som oftast lämnar synpunkter på de rättsliga frågorna inom ramen för artikel 267 FEUF (begäran om förhandsavgörande). Datainsamlingen som ligger till grund för rapportens slutsatser innefattar en kvalitativ kodning av 3 845 rättsliga frågor ställda till EU-domstolen under åren 1997–2008. Studien mäter inte antalet observationer från medlemsländerna utan istället antalet synpunkter på de rättsliga frågorna. Inom ramen för en och samma observation kan med andra ord flera synpunkter på rättsliga frågor förekomma.

Figur 5.2 Medlemsstaternas observationer 1997–2008

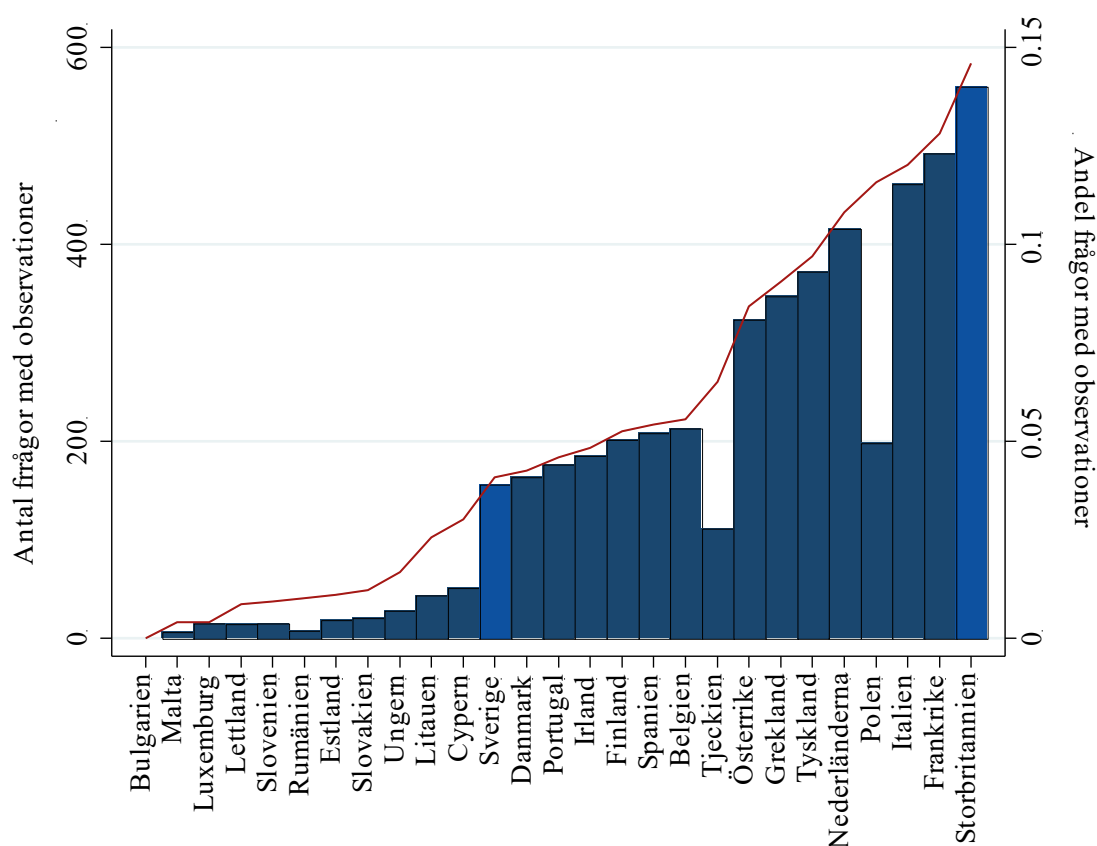


Källa: Cramér m.fl. (2016).

Statistiken visar att den brittiska regeringen är mest aktiv både när det gäller observationer av mål som kommer från de egna domstolarna och i fråga om mål som hänvisas till EU-domstolen från andra medlemsstaters domstolar (jämför figur 5.3 på nästa sida). Statistiken tyder på att Storbritannien betraktar EUD som ett slags politisk arena, där deltagande ger möjlighet att påverka unionsrättens utveckling.

Studien visar också ett mönster över hur medlemsstaterna respektive EU-institutionerna tolkar EU-rätten utifrån sina specifika perspektiv. I rapporten görs skillnad mellan å ena sidan preferensen för *”Mer Europa”* och å andra sidan för *”Bibehålla nationell suveränitet”*. De två preferenserna har uttolkats genom att observationerna i de studerade rättsfallen har analyserats och kvalificerats. Forskarna identifierar en, inte oväntad, skillnad mellan EU-institutionernas preferens för *Mer Europa* och medlemsstaternas preferens för att *Bibehålla nationell suveränitet*.

Figur 5.3 Medlemsstaternas observationer i externa förhandsavgöranden, 1997–2008

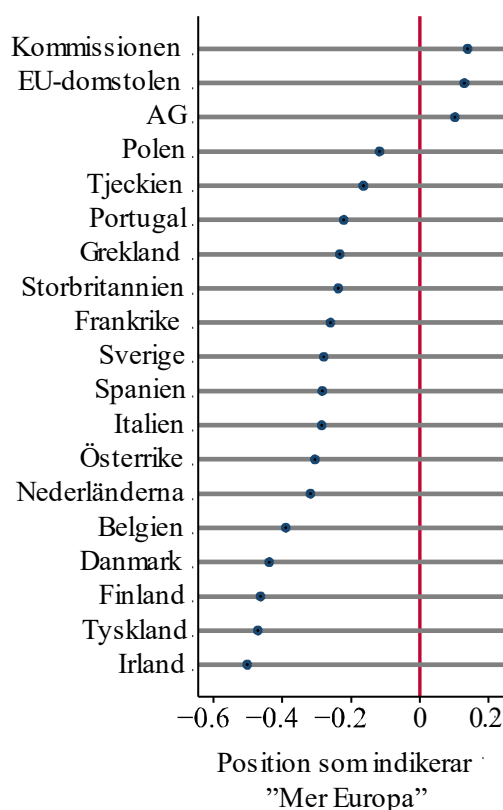


Källa: Cramér m.fl. (2016).

Enligt statistiken är Polen det land som är mest för *Mer EU* (ca -1 i medelvärde) medan Irland och Tyskland är mest för att *Bibehålla nationell suveränitet* (ca -5 i medelvärde). Storbritannien ligger nära Sverige (ca -3 i medelvärde). Övriga länder som ligger förhållandevis nära Storbritannien och Sverige är Frankrike, Spanien, Italien, Österrike och Nederländerna.

Författarna har inte kunnat konstatera vad som avgör varför en medlemsstat föredrar *Mer Europa* eller att *Bibehålla nationell suveränitet*. Det enda tydliga mönstret är att de nyare medlemsstaterna tenderar att föredra *Mer Europa* jämfört med de äldre medlemsstaterna. Vidare finns några intressanta skillnader mellan likasinnade medlemsstater. Irland är mest för att *Bibehålla nationell suveränitet* (-6 i medelvärde) och ligger också långt ifrån Storbritannien. I ett nordiskt perspektiv är Sverige mest för *Mer Europa* medan både Danmark och Finland i sina synpunkter har förespråkat mer *Bibehålla nationell suveränitet* (mellan -4 och -5 i medelvärde).

Figur 5.4 Medelvärde av medlemsstaternas syn på europeisk integration, 1997–2008



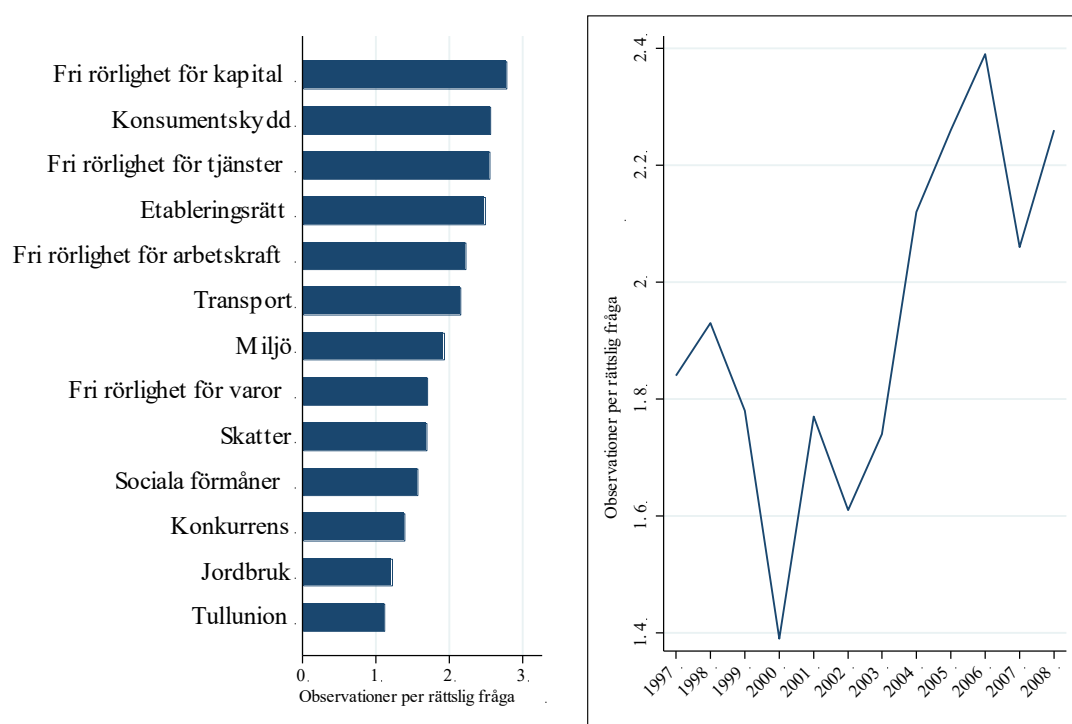
Källa: Cramér m.fl. (2016).

Rapporten har också studerat vilka politikområden som har föranlett flest observationer från medlemsstaterna (se figur 5.5 på nästa sida). EU-domstolen har mottagit flest synpunkter på området fri rörlighet av kapital, följt av konsumentskydd, fri rörlighet av tjänster, etableringsrätten, fri rörlighet av arbetstagare, transport, miljö, fri rörlighet för varor, skatter, sociala rättigheter, konkurrens, jordbruk och sist tullunionen.

5.2.3 Förhandsavgöranden

Enligt artikel 267 FEUF är EU-domstolen behörig att meddela förhandsavgöranden angående tolkningen av fördragen och giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutas av unionens institutioner, organ eller byråer. När en sådan fråga uppkommer vid en domstol i en medlemsstat får den domstolen begära att EU-domstolen meddelar ett förhandsavgörande. Om en sådan fråga uppkommer i den sista instansen i medlemslandet är den nationella domstolen skyldig att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Förfarandet syftar till att skapa en form av dialog mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen om tillämpningen av unionsrätten.

Figur 5.5 Antal observationer över tid och politikområde, 1997–2008

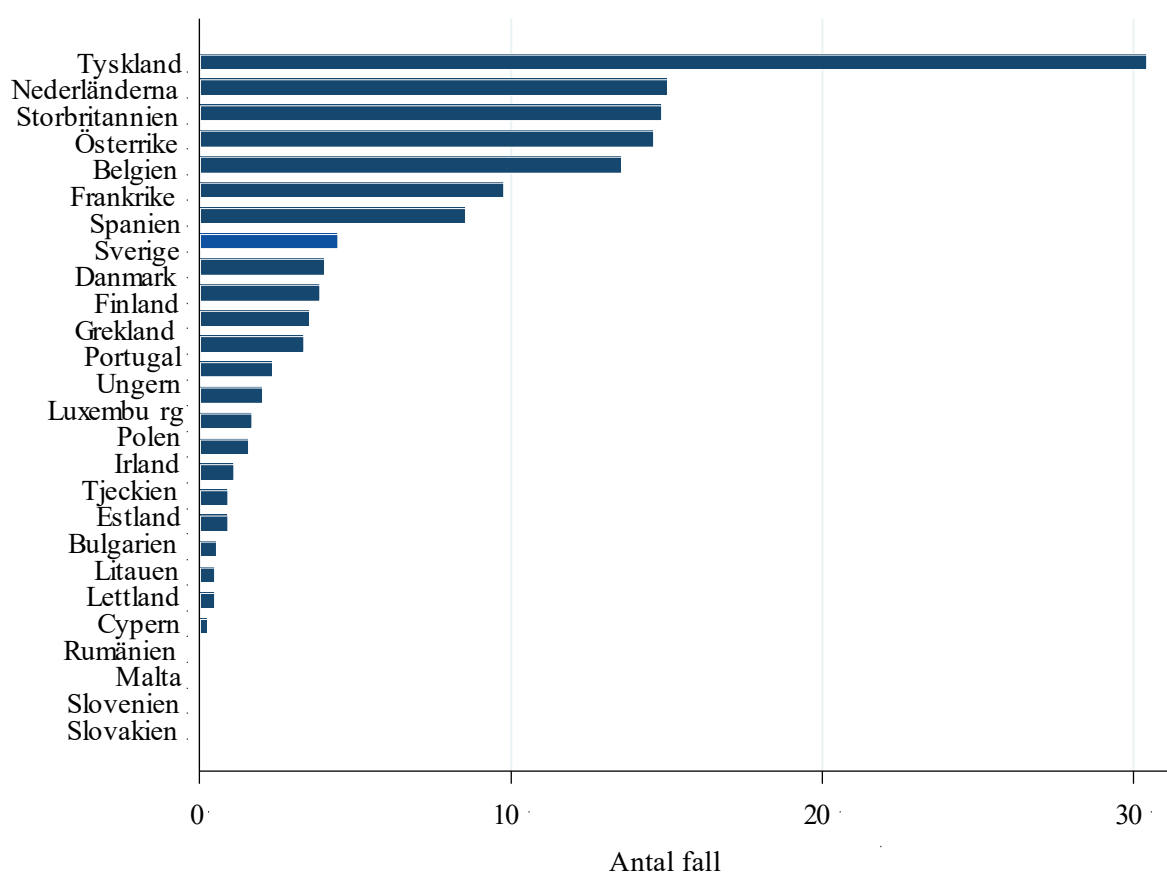


Källa: Cramér m.fl. (2016).

I figur 5.6 på nästa sida visas att de tyska domstolarna oftast begär förhandsbesked från EU-domstolen, följt av Nederländerna och därefter Storbritannien. Italien, och förvånande nog även Österrike, som också ligger högt upp i statistiken. Anledningen till att Österrike förvånar är att landets befolkningsmängd är relativt liten i förhållande till övriga medlemsstater. Till skillnad från statistiken över ogiltighetsmål och observationer kan medlemsstaternas befolkningsmängd förklara variationen i begärda förhandsbesked från de nationella domstolarna i medlemsländerna eftersom antalet mål i domstolarna i viss utsträckning återspeglar befolkningsmängdens storlek.

Bernitz (2016) konstaterar att de svenska nationella domstolarna under den senaste femårsperioden oftare har begärt förhandsbesked från EUD jämfört med den tidigare studerade perioden (jfr Bernitz, 2010), och menar att detta resultat inte ter sig helt tillfredsställande. Författaren anser att sett till folkmängden når Sverige knappast upp till genomsnittet för samtliga medlemsstater när det gäller att inhämta förhandsbesked.

Figur 5.6 Antal förhandsavgöranden per medlemsland, 1997–2008



Källa: Cramér m.fl. (2016).

5.3 Storbritanniens syn på viktiga svenska mål i EU-domstolen

Eftersom Sieps regeringsuppdrag syftar till att öka förståelsen för hur brexit kan komma att påverka just Sverige, redovisar detta avsnitt de fall där Storbritannien har haft en ståndpunkt i mål som Sverige har drivit i EU-domstolen.

De svenska ogiltighetsmålen, med undantag för de tre tidiga fiskerimålen som nämns ovan, handlar om öppenheten i EU:s besluts- och rättsprocess. De mål som Sverige har drivit i EU-domstolen har i första hand rört en prövning av giltigheten av beslut. Att driva mål om tillgången till EU-institutionernas handlingar är en tydlig prioritering från Sveriges sida. Den förordning som Sverige lägger till grund för sina rättsprocesser förhandlades fram med stor framgång under det svenska ordförandeskapet 2001.¹³

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionen handlingar.

De svenska målen handlar om enskildas möjligheter att få tillgång till handlingar som rör lagstiftningen¹⁴, om tillgång till handlingar som rör rättsliga processer¹⁵, och om tillgång till handlingar som upprättats av medlemsländerna¹⁶. Det kan konstateras att i samtliga mål som Sverige har drivit och som rör enskildas tillgång till handlingar från EU:s institutioner har Storbritannien intervenerat på den svenska motpartens sida.

5.4 Analys och diskussion

Att domstolar är viktiga arenor för politiskt inflytande är inte någon nyhet. Robert Dahl tillhör en av de tidiga forskarna som kunde visa på den amerikanska Högsta domstolens stora inflytande över USA:s lagstiftning (Dahl, 1957). I Sverige tycks dock insikten om domstolar som viktiga politiska aktörer haft svårare att få verkligt genomslag i samhällsdebatten (Leijon och Karlsson, 2013). Forskare har bland annat förklarat detta genom att poängtera att frånvaron av en författningsdomstol i Sverige gör att gränsdragningen mellan politik och juridik sällan ställs på sin spets. Som bekant har lagrådet endast ett svagt mandat att lagpröva, *ex ante*, lagstiftningens tillblivelse och detta motverkar att konflikt uppstår mellan rätt och politik. *Ex post* kan svenska domstolar bara göra konkret lagprövning.

Vår studie visar att Storbritannien hör till de medlemsländer som ofta bidrar med sin input till EU-domstolen vad gäller tolkningen av unionsrätten. Denna input sker bland annat genom de ogiltighetsmål landet driver, de synpunkter på rättsliga frågor som lyfts av den brittiska regeringen i samband med förhandsavgöranden och genom att de brittiska nationella domstolarna i relativt hög grad begär förhandsbesked från EUD. Som tidigare nämnts kan endast skillnaden i antal begäranden om förhandsavgöranden förklaras av ländernas varierande befolkningsmängder. Vad beträffar de övriga kanalerna till inflytande i EU-domstolen har medlemsländerna teoretiskt sett lika stora möjligheter att göra sina röster hörda för att påverka unionsrättens utveckling, då de har samma ställning i EUD.¹⁷ (Däremot kan ländernas storlek av naturliga skäl påverka de resurser de kan lägga på att utöva inflytande i olika rättsliga sammanhang.) I princip borde därför också samtliga medlemsländer ha ett lika stort intresse av att låta EUD pröva frågor som är viktiga för dem, om länderna har någonting att vinna på att få till stånd en rättslig prövning.

När skillnaderna i hur medlemsländerna använder EUD är stora tyder det på strukturella skillnader i syn och i hur de organiserar sig i förhållande EU-domstolen. I det följande diskuteras några tänkbara förklaringar som utgår från den vetenskapliga diskussionen om EUD.

¹⁴ C-39/05P, det så kallade Turco-målet.

¹⁵ C-506/09P, MyTravel-målet och C-514/07P, API-målet.

¹⁶ C-64/05P, IFAW-målet.

¹⁷ Det enda undantaget, när det gäller ländernas ställning i EUD, är att de sex största medlemsländerna, inklusive Storbritannien, har var sin permanent generaladvokat medan övriga generaladvokater utses på lika villkor mellan de mindre medlemsstaterna, enligt ett roterande system.

En tänkbar förklaring till varför Storbritannien i relativt hög utsträckning har vänt sig till EUD för att be om en rättslig prövning är att de marknadsliberala länderna tenderar att gynnas av EUD:s rättspraxis. Scharpf (1999; 2010) visar att EU-domstolens rättspraxis oftare resulterar i marknadsfrämjande, snarare än i marknadsbegränsande åtgärder. Med sin rättspraxis har EUD stärkt enskildas rättigheter genom att främja liberal politik, till priset av marknadsbegränsande åtgärder och medlemsstaternas möjligheter till omfördelningspolitik. Enligt Scharpf tog denna utveckling fart först när Storbritannien, Irland och Danmark 1973 anslöt sig till EU, eftersom ländernas inträde kom att påverka den politiska dynamiken. Vidare menar forskaren att det inte kan konstateras att det är domarnas preferens som styr rättspraxis i en integrationsvänlig riktning (det vill säga det är inte förekomsten av marknadsliberala domare som påverkar liberaliseringsutvecklingen av unionsrätten) utan snarare den omständigheten att "liberaliseringsmodellen" är inbyggd i systemet. Ett exempel på detta är att de frågor som hänskjuts till EUD oftast representerar sådana som innehåller en intressekonflikt som direkt påverkar den europeiska integrationen (Scharpf, 1999; 2010). Det kan handla om företaget som vill etablera sig i andra medlemsstater och som därför utmanar de nationella reglerna i EUD. Slutsatsen blir att frågebatteriet till EUD inte särskilt ofta kommer att återspegla intressen som stödjer nationell rätt. Men även om Storbritannien hör till de mer marknadsliberala medlemsländerna har EUD:s svar inte alltid varit tillfredsställande från brittisk horisont. Det verkar dock inte ha hindrat landet från att fortsätta att driva mål i EUD.

Det bör också påpekas att det inte är alla som håller med om att EUD så tydligt har ägnat sig åt marknadsfrämjande rättskipning. Perspektivet att EUD är ett exempel på att internationella rättsliga organ på vissa områden kan spela en viktig roll för att ingjuta ett socialt element i transnationella handelsregimer förekommer också. Enligt Caporaso och Tarrow (2009) är arbetstagarnas rättigheter, där EUD genom sin rättspraxis, har framtvingat ett skydd för EU-migranternas sociala intressen ett bra exempel på detta. Forskarna visar, om än med stöd i ett begränsat antal fall, hur EUD har tvingat medlemsstater att öppna inte bara sina arbetsmarknader utan även sina socialförsäkringssystem för EU-migranter och deras familjer. Som framkommit i brexit-debatten är Storbritannien starkt kritiskt till rättsutvecklingen på socialförsäkringsområdet.

I den rättsvetenskapliga diskussionen förklaras EUD:s integrationsvänliga och marknadsfrämjande bidrag på ett något annorlunda sätt än i den statsvetenskapliga, även om slutsatserna är likalydande. Från rättsvetenskapens håll påminner man om att unionsrätten, och i synnerhet fördragen, är ett förhandlingsresultat med den effekten att den innehåller många oprecisa bestämmelser och allmänna målsättningar som måste konkretiseras i den faktiska rättstillämpningen (Hettne, 2008). EUD har löst detta genom att tillämpa sin egen tolkningsmetod, som bland annat inbegriper den så kallade ändamålsorienterade eller teleologiska tolkningsmetoden. EUD har sålunda uttalat att man ska beakta inte bara bestämmelsens lydelse *utan också dess sammanhang och de syften som eftersträvas med den*.¹⁸ Som redan nämnts finns det ingenting motstridigt i

¹⁸ Se Marek, mål 292/82.

denna beskrivning jämfört med den bild som visar att EUD:s rättspraxis har gynnat marknadsliberala stater. Perspektiven sammanfaller snarare, då båda utgår från att den marknadsliberala modellen är ”inbyggd” i systemet.

Att Storbritannien har ett gott rykte i EU-domstolen styrks av samtal Sieps har haft med insatta personer både i och utanför EU-domstolen. Flera av dem stöder sin uppfattning på att landet driver principiellt viktiga mål som förvisso kan handla om landets nationella intressen, men som samtidigt ofta rör ramarna för EU:s befogenheter. De menar också att de brittiska aktörerna i EU-domstolen har en sällsynt god förmåga att föra rättslig argumentation. Detta kan böttna i deras *common law*-system och även om rättstraditionen inte syns märkbart i EU-domstolens avgöranden passar dess sätt att låta rättspraxis, snarare än lagen, ligga till grund för den rättsliga argumentationen väl in i EUD:s egen tolkningsmetod. Detta följer av att fördragsartiklarna saknar ett precist innehåll eftersom fördragen betraktas som ett dynamiskt instrument som är tänkt att utvecklas över tid. Enligt *common-law* traditionen bygger domstolsbeslut på tidigare erfarenhet och man bör låta de verkliga omständigheterna testa lagens legitimitet (Gordley, Von Mehre och Taylor, 2006).

Oavsett om man står på EU-domstolens sida beträffande dess tolkningsmetod och slutsatser i konkreta avgöranden eller ej, är det ostridigt att EUD enligt gällande fördrag har sista ordet när det gäller att tolka EU:s fördrag inklusive hur sekundärrättslagstiftningen förhåller sig till dem. Under den studerade perioden (1995–2016) har Storbritannien utmärkt sig när det gäller att be EUD pröva hur EU-lagstiftningen förhåller sig till primärrätten. Att Storbritannien lämnar EU kan komma att innebära att färre frågor om användandet av rättslig grund och lagstiftningens proportionalitet utreds av EUD. Ytterst sett kan detta vara negativt för EU:s legitimitet, det vill säga om beslutsfattarna tänjer på fördragets gränser på ett sätt som inte får stöd av EU:s medborgare.

Avslutningsvis ska någonting sägas om de rättskulturella skillnaderna som finns i medlemsstaterna och som kan förklara hur de använder EU-domstolen. Som påpekats tidigare tillhör Sverige de medlemsstater vars konstitutionella system innebär att den judiciella makten har, relativt sett, lite att säga till om. I andra medlemsländer möter de politiska besluten ständigt motstånd av en balanserande judiciell makt. Det tyska exemplet är det mest extrema eftersom den tyska författningsdomstolen har en särskilt stor lagprövningsrätt. Att Sverige har en förhållandevis lågmäld röst i EU-domstolen när det kommer till lagprövning, är därför kanske inte så konstigt. Ett skäl kan vara bristande politisk vilja att låta EUD lagpröva politiska beslut, ett annat skäl kan ha med bristande resurser att göra.

5.5 Slutsatser

Som nämnts ovan har Storbritannien varit en aktiv aktör i EUD vilket ofrånkomligen innebär att brexit kommer att minska medlemsstaternas totala aktivitet i EUD, givet att hållrummet inte fylls genom att någon annan medlemsstat kompenserar för britternas minskade aktivitet. I kapitlet indikeras att Storbritanniens utträde ur EU kommer att

märkas i de mål som EUD får att avgöra, även om det inte är troligt att det kommer att röra sig om någon markant skillnad. På så sätt kan även EU-domstolens rättspraxis komma att påverkas, om än i marginell grad. En konkret påverkan på rättspraxis tros bli att färre mål som rör ramarna för EU:s befogenheter, inklusive huruvida EU:s åtgärder är proportionerliga, kommer att hänskjutas till domstolen inom ramen för en ogiltighetstalan. Även om de brittiska ogiltighetsmålen inte är avsevärt fler till antalet jämfört med andra medlemsländers, är de typiska för landets kontinuerliga arbete med att hålla EU ”i schack” genom att utmana ramarna för EU:s befogenheter i domstolen. Storbritannien ser med andra ord ut att använda EUD som en institution som balanserar den politiska makten, i ett klassiskt maktdelningsperspektiv, där en central del av dess verksamhet är att kontrollera att EU inte går utöver de befogenheter som fördragen tilldelar unionen. Trots många medlemsländers ovana av att låta politiska beslut laglighetsprövas av den judiciella makten, bör samtliga medlemsländer använda de strukturer för ansvarsutkrävande som står till buds inom EU i de fall EU:s maktbefogenheter befaras missbrukas. Enligt EU-rätten har EU-domstolen rollen att pröva lagligheten i EU:s rättsakter.

För att realisera en sådan domstolsprövning är det avgörande att det finns strukturer i medlemsstaterna för att fänga upp diskussioner redan på förhandlingsstadiet i de fall det på allvar ifrågasatts huruvida de förhandlade åtgärderna legat inom EU:s befogenheter, är proportionerliga samt står i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen och EU:s stadga för grundläggande rättigheter. Efter en närmare granskning och bedömning av dessa fall får frågan lämnas över till den politiska nivån för avgörande om huruvida en rättslig prövning av EU-domstolen ska begäras.

I anslutning till resonemanget om EU-domstolens roll i EU:s konstitutionella system är det värt att påminna om vikten av att medlemsländerna gör oberoende rättsliga analyser av kommissionens lagförslag. Att denna fråga har koppling till brexit visas genom vittnesmålen om att de brittiska tjänstemännen har tillfört rättslig kompetens till i synnerhet förhandlingsbordet i ministerrådet. Det är väsentligt att den rättsliga analysen inte går förlorad i förhandlingsunderlaget, inte minst om man vill motverka att de politiska besluten blir föremål för laglighetsprövning i EU-domstolen. Helst bör regeringen, liksom de brittiska företrädarna, göra grundliga och oberoende rättsliga analyser av sin förhandlingsståndpunkt och låta dem ingå som underlag i förhandlarnas instruktioner. Att strategiskt förhålla sig till EUD:s (och Europadomstolens) tidigare rättspraxis redan på förhandlingsstadiet stärker den svenska ståndpunkten samt underlättar ett eventuellt efterspel i EU-domstolen, eftersom domstolen i sina bedömningar söker efter koherenta lösningar i förhållande till tidigare rättspraxis.

6. Europeiska rådet

6.1 Inflytande i Europeiska rådet

Europeiska rådet anger färdriktningen för EU genom sina riktlinjer för unionens arbete. Efter Storbritanniens utträde kommer Europeiska rådet att mötas i en konstellation av 27 stats- och regeringschefer istället för 28.

Artikel 15.1 FEUF slår fast att:

Europeiska rådet ska ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar. Det ska inte ha någon lagstiftande funktion.

Vidare slår artikel 15.2 fast att:

Europeiska rådet ska sammanträda två gånger per halvår efter kallelse av sin ordförande. Om dagordningen kräver det, kan Europeiska rådets medlemmar besluta att var och en biträds av en minister och, när det gäller kommissionens ordförande, av en ledamot av kommissionen. Om situationen kräver det, ska ordföranden sammankalla ett extra möte i Europeiska rådet.

Vilka stater är då framgångsrika i Europeiska rådet? Studier visar att regeringschefernas förhandlingsmakt i Europeiska rådet kan härledas från tre källor: medlemsstatens strukturella och sakfrågespecifika makt, den institutionella miljön samt regeringschefen själv. Medlemsstatens aggregerade makt definieras av dess territorium, befolkningens mängd, ekonomiska styrka, militära förmåga, politiska stabilitet och administrativa makt samt den sakfrågespecifika makten som definieras av dess resurser, engagemang och handlingsalternativ inom ett särskilt område. Maktfördelningen påverkas också av den institutionella miljön, enhällighet som beslutsprincip ger alla parter samma formella rätt att blockera förslag. Regeringscheferna kan dessutom genom sin person förstärka eller försvaga förhandlingsmakten hos den medlemsstat de representerar. Vittnesmål från deltagare i Europeiska rådet ger vid handen att det är den första dimensionen – den strukturella makten – som trots allt är mest avgörande. De stater som har störst fördelar är således Frankrike, Tyskland och Storbritannien. (Tallberg, 2007).

Storbritannien har på senare tid dragit sig mer och mer tillbaka från EU-samarbetet, vilket blev allt tydligare under premiärminister David Cameron. En beskrivning som ibland används för att beskriva Storbritannien i EU-sammanhang generellt är ”en besvärlig partner”, vilket också kan användas för dess roll i Europeiska rådet. Av intervjuerna bekräftas bilden av att Storbritannien under senare år även där har varit tämligen isolerat och stundtals uppfattats som besvärligt.

Europeiska rådet har under senare år mer än något annat hanterat kriser, först vad gäller den ekonomiska och finansiella krisen och på senare år också flyktingfrågan. Storbritannien har inte heller här spelat någon framträdande roll, mycket på grund av de undantag man har på dessa områden.

Även om britterna inte har spelat någon avgörande roll för de senaste årens krishantering är det svårt att bortse från Storbritanniens tyngd och storlek när det gäller det utrikes- och säkerhetspolitiska området. I intervjuerna framkommer också att britterna har spelat en viktig roll för EU:s utrikespolitik.

6.2 Maktbalansen i Europeiska rådet efter brexit

Europeiska rådet kommer efter brexit att samla 27 stats- och regeringschefer istället för 28, och en av unionens största medlemmar kommer att saknas. Vem kan förväntas försvagas respektive gynnas av detta? Det är inte helt enkelt att svara på eftersom utvecklingen är beroende av vilka stats- och regeringschefer som representerar sina medlemsländer i Europeiska rådet och vilka kriser som ska hanteras.

Som konstateras i våra intervjuer är Tysklands centrala roll för EU-samarbetet, i synnerhet i Europeiska rådet, idag obestridd även om bilden av Tyskland blir något mer nyanserad om man ser till det dagliga förhandlingsarbetet i rådet. Landets roll som krishanterare under senare år går inte att bortse ifrån – vilket har blivit särskilt påtagligt sedan den ekonomiska och finansiella krisen med början 2008 – och förbundskansler Angela Merkel är i dagsläget den dominerande kraften. Den tysk-franska axeln beskrivs av många som något försvagad under senare år men den finns alltså där.

Vid en första anblick ser det ut som att Tyskland – som ett av de stora kvarvarande länderna – stärker sin roll efter brexit. Man har emellertid haft nytta av Storbritannien i en rad frågor, inte minst i budgetfrågor (Zuleeg, 2014). Tyskland är även en ekonomisk maktfaktor, men kan inte mäta sig med Storbritannien som utrikes- och säkerhetspolitisk aktör. Såväl Tyskland som Frankrike har också använt Storbritannien som en sinsemellan balanserande kraft (Oliver, 2014). Den sammantagna bilden som framträder i intervjuerna är dock att det tyska inflytandet sannolikt kommer att bestå även efter brexit. ”Tysklands roll blir starkare och alla måste förhålla sig till Tyskland”.

På längre sikt kan brexit påverka maktbalansen och därmed också vilka frågor som EU kommer att driva. Maktcentrum i EU kan komma att flyttas såväl söderut som österut (Zuleeg, 2014) och uppdelningen av medlemsstaterna i olika block inom EU – exempelvis mellan nord och syd, öst och väst, frihandelsländer mot mer protektionistiskt orienterade länder – kan förstärkas (Oliver, 2014).

6.3 Slutsats för Sverige

För svensk del är det svårare att bedöma de direkta konsekvenserna av Storbritanniens frånvaro i Europeiska rådet. Dynamiken där är i hög grad beroende av de stats- och regeringschefer som representerar sina respektive medlemsländer samt vilka frågor som behandlas. Om frågor kommer upp där britterna har haft stark samsyn med Sverige, är den uppenbara konsekvensen att ett stort lands röst helt enkelt inte längre finns där som stöd. Frånvaron av britterna torde därför, inom överskådlig tid, bli mest märkbar för Sverige på det utrikespolitiska området.

7. Europeiska utrikestjänsten

7.1 Inledning

Storbritannien har haft central betydelse för utformandet och uppbyggnaden av Europeiska utrikestjänsten, EEAS. Det är därför högst befogat att ställa sig frågan vad konsekvensen för EEAS blir av att briterarna lämnar EU. EEAS är EU:s diplomatiska organisation på den globala arenan och utföraren av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) genom civil och militär krishantering.

7.2 Europeiska utrikestjänsten EEAS

Lissabonfördragets artikel 27:3 definierar EEAS roll så här:

När unionens höga representant uppfyller sitt mandat, ska han eller hon stödja sig på en europeisk avdelning för yttre åtgärder. Denna avdelning ska samarbeta med medlemsstaternas diplomattjänster och ska bestå av tjänstemän från berörda avdelningar inom rådets generalsekretariat och kommissionen samt utsänd personal från medlemsstaternas nationella diplomattjänster.

Utrikestjänsten består av tjänstemän från ministerrådet och Europeiska kommissionen samt utstationerade diplomater från medlemsstaterna. EEAS måste ha staternas stöd för att representera unionen, vilket medför att man måste balansera koordinering mellan medlemsstaterna och andra EU-organ. Beslut som berör externa relationer tas i regel genom enhällighet i ministerrådet.

Enligt Lissabonfördraget är det EEAS uppgift att samarbeta med medlemsstaternas utrikesförvaltningar men inte att ersätta dem. Mer precist heter det att "Onödig överlappning av arbetsuppgifter, befattningar och resurser i förhållande till andra strukturer bör undvikas" (Europeiska unionens råd, 2010). Detta ligger väl i linje med det brittiska intresset av att slå vakt om Storbritanniens internationella inflytande och se till att det inte undergrävs av att EU agerar som autonom global aktör. EU:s externa roll är i hög grad ett område under utveckling, med medlemsstaterna och EU-institutionerna som formerande aktörer (Shahin, 2016). Vad har då Storbritannien bidragit med och vad är det för röst som efter brexit försvinner?

7.3 Storbritanniens betydelse för EEAS och Gusp

Intervjuerna vittnar om att Storbritanniens betydelse för EEAS för det första grundar sig i den omvittnat höga kvaliteten på de brittiska diplomater som även innehar höga poster i organisationen, vilken därigenom har kommit att präglas av brittiskt kunnande och

tänkande. För det andra har Storbritanniens agerande genom de konkreta insatserna på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens område haft betydelse för EEAS arbete. Eftersom de externa relationerna i så hög grad baseras på enhällighet är den medvetenhet om vikten av goda förberedelser och den omvittnade skicklighet som utmärker brittiska tjänstemän något som värdesätts (European Policy Centre, 2016).

Storbritannien hade genom Catherine Ashton, EEAS första chef, inflytande på utvecklingen. Ashton ledde uppbyggnaden av EEAS och var även en viktig aktör under såväl Iran-förhandlingarna som i dialogen mellan Belgrad och Pristina. Britterna har varit en central kraft i utvecklingen av EU:s gemensamma utrikespolitik, såväl i institutionell som i substantiell mening. Storbritannien har, som framkommer i intervjuerna, samtidigt hållit emot såväl en alltför långtgående integration på området som en fördjupning av det försvarspolitiska samarbetet:

... britterna har känt att ingenting som trampar in på Natos roll får ske inom EU:s ram, men vid sidan av det har britterna varit tillskyndare till en starkare profil av EU där de själva också har tagit på sig en roll att driva på i frågor om allt från Afghanistan och Afrika till relationerna med Latinamerika.

7.3.1 Konkreta insatser

Storbritannien var en av de centrala arkitekterna och impulsgivarna vid inrättande av den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitik, i mycket som ett resultat av Balkankriget på 90-talet. Storbritannien har därtill varit en viktig deltagare och bidragsgivare vad gäller de gemensamma försvarsinsatserna, särskilt i de tidiga gemensamma insatserna på Västra Balkan och nyligen även när det gäller att bekämpa pirataktiviteter vid Afrikas horn. Storbritannien har också varit en viktig aktör vid upprättandet av sanktionerna mot Syrien och har agerat tydligt för enighet i EU:s sanktionspolitik mot Ryssland (Koenig, 2016). Precis som Sverige har Storbritannien även gett betydelsefulla bidrag till utvidgningspolitiken. Allt sedan premiärminister David Cameron tog över har Storbritannien dock distanserat sig från de gemensamma försvarsangelägenheterna och av de fem största medlemsstaterna bidrar man nu minst till militära insatser. Vad gäller civila uppdrag hamnar Storbritannien efter Tyskland, Holland, Polen, Sverige, Frankrike och Finland. Detta har inneburit ett större brittiskt fokus på bilaterala arrangemang och Nato. Storbritannien har även i ministerrådet hindrat ökat militärt samarbete och integration inom ramarna för det permanenta strukturerade samarbetet, *Pesco*¹⁹ (Shahin, 2016).

7.4 Storbritanniens relation och förhållningssätt till EEAS

Storbritanniens relation till EEAS skiljer sig inte i principiell eller konceptuell mening från den man har till andra politikområden som berör EU. Forskning som har jämfört EU:s medlemsstats relation till EEAS pekar på att Storbritannien betonar att EEAS måste stå i medlemsstaternas tjänst och den mellanstatliga logiken styra utrikestjänstens

¹⁹ *Permanent Structured Cooperation*.

arbete. Det innebär att man ska säkerställa en balans mellan bibehållet mellanstatligt inflytande över EEAS:s förehavanden och en tillräckligt distanserad position från vilken Storbritannien kan ägna sig åt sina egna globala angelägenheter. Vid inrättandet av EEAS lade Storbritannien stor vikt vid att inga institutionella bestämmelser eller framtida bestämmelser skulle tillåtas begränsa medlemsstaters egna initiativ på utrikesområdet. Samtidigt har Storbritannien utmärkt sig genom att många gånger aktivt motsätta sig en mer autonom gemensam utrikespolitik.

Den brittiska utgångspunkten är att EEAS intar en ledarroll i lägen där Storbritannien har ett minimalt inflytande som ensam aktör (klimatpolitik, handel, Irans kärnvapenprogram, den arabiska våren, Kosovo-konflikten och strategiska samarbeten med Brasilien och Kina). EEAS bör alltså enligt britten inte duplicera – och riskera att ersätta – Storbritanniens globala diplomatiska nätverk. EU bör heller inte utveckla nya förmågor på området för gemensam försvars- och säkerhetspolitik (GFSP) och därmed konkurrera med Nato, vilket enligt Storbritannien skulle dränera landets redan ansträngda och begränsade resurser. Storbritannien har också varit på sin vakt mot initiativ tänkta att utveckla eller stärka EEAS kärnområden, vare sig det har gällt ökade budgetanslag, EU-representation i internationella organisationer eller konsulära kompetenser (Balfour, Frontini och Raik, 2013). Storbritannien har satsat – och lyckats väl – med att besätta viktiga poster inom EEAS samtidigt som man 2011 blockerade inte mindre än 70 EU-anföranden innehållande formuleringen: ”på uppdrag av EU och medlemsstaterna...”. EU:s höga representant för utrikes- och säkerhetsfrågor – f.n. Federica Mogherini – måste alltid komma överens med övriga medlemsstater om skrivelser som avser extern representation, vilket Storbritannien också ständigt betonar (Shahin, 2016).

EU:s externa relationer tillåter Storbritannien att stärka sitt redan globala inflytande samtidigt som man kan påverka och forma sina kollegors positioner. EEAS ska i det avseendet förstås som en i första hand mellanstatlig arena för stärkandet av brittiska intressen (European Policy Centre, 2016). En central del i Storbritanniens utrikespolitik har varit att dels vårda sin speciella relation med USA och att dels när det gäller EU:s externa relationer ”anta ledarskap i europeisk internationell politik för de regeringar som saknar en effektiv röst i Washington eller en egen aktiv utrikespolitik och göra anspråk på medelpunkten mellan USA och EU” (Balfour, Carta och Raik, 2015).

7.5 EEAS utan Storbritannien – förändringar att ta fasta på

7.5.1 Konsekvenser för EEAS

Storbritanniens betydelse för EEAS i termer av materiella resurser och kompetens är avsevärd. Storbritannien har en stor personal placerad på strategiska poster i EEAS (se tabell 7.1) och landets försvarsmateriella potential kan bara matchas av Frankrike. Detsamma kan sägas om den globala räckvidden och personalstyrkan i det brittiska utrikesministeriet. Som det konstateras i en av intervjuerna blir Frankrike i och med brexit den enda EU-medlemmen med en plats i FN:s säkerhetsråd. Det återstår att se huruvida

det innebär att EU:s externa blick släpper sitt fokus på regional stabilitet på bekostnad av de mer globala frågorna.

Figur 7.1 Andel brittisk personal jämfört med hela EEAS personal

	Tjänstemän och TA			SNE	CA	Totalt
	AD	AST	AST/SC			
Britter i högkvarter	33	14	1	26	5	79
Britter i delegationer	33	6	0	2	4	45
Totalt, britter	66	20	1	28	9	124
EEAS personal i högkvarter	557	423	32	371	170	1553
EEAS personal i delegationer	390	187	0	66	224	867
Totalt EEAS personal	947	610	32	437	394	2420

Källa: EEAS. Not: SNE avser "Seconded National Experts"; CA avser "Contract Agents"; TA avser "Temporary Agents"; AD avser "Administrators"; AST avser "Assistants"; och AST-SC avser "Secretaries and Clerks".

I slutet av juni 2016 presenterade EEAS:s chef Federica Mogherini EU:s globala strategi (EEAS, 2016). Dokumentet har tagits till intäkt för att det råder enighet mellan EU:s 28 medlemsstater och Storbritannien spelade en viktig roll i arbetet med att ta fram strategin. Inriktningen har inte heller förändrats trots utfallet i den brittiska folkomröstningen. En viktig innebörd av brexit vad gäller EEAS och EU:s globala strategi gäller de nya mellanstatliga styrke- och intresserelationer som frigörs när en så pass viktig medlemsstat som Storbritannien lämnar EU. I och med att handlingsutrymmet i EU:s externa relationer är relativt begränsat, kommer brexit i första hand att påverka EEAS:s möjligheter att inta en mer framskjuten position och representera EU i sammanhang där Storbritannien tidigare har varit en bromsande och motsträvig aktör. Storbritanniens förmåga att påverka och ha en ledande roll när det gäller andra EU-länders utrikespolitiska hållningar kommer också att begränsas.

Nicole Koenig, forskare i statsvetenskap och internationella relationer, har satt det brittiska utträdet i perspektiv och pekar på Storbritanniens begränsade benägenhet de senaste åren att ställa sina utrikes- och säkerhetspolitiska resurser till gemensamt förfogande. Brexit innebär därmed i första hand ett avbräck vad gäller EU:s *potentiella* maktmedel. Vad gäller diplomatin talar dock fortfarande mycket för att Storbritannien och EU kommer att fortsätta samarbeta. Koenig (2016; s. 7) menar att "[t]here has thus been a gap between the UK's significant power resources and its willingness to use them in the framework of the EU."

7.5.2 Institutionell dynamik inom EEAS

Brexit lär inledningsvis skapa visst politiskt tomrum, vilket fylls på av nya maktkonstellationer som drar det politiska innehållet i nya riktningar. Få länder kan matcha Storbritanniens förmåga att ta en ledarroll och utöva inflytande bland mindre men

likasinnade stater. Den ovissa utvecklingen i USA kan i det här sammanhanget bli en minst lika viktig faktor för EEAS policyutveckling som brexit. Under 2017 äger dessutom parlaments- respektive presidentval rum i Tyskland och Frankrike och utfallet i det sistnämnda kan få viktiga konsekvenser för policyområden som i högsta grad berör EEAS; exempelvis förhållandet till Ryssland och Ukraina. Sverige är mycket tydligt i sin hållning i den gemensamma sanktionspolitiken mot Ryssland, och Storbritannien har i den frågan varit en viktig allierad.

På vilket sätt kommer Storbritannien att fortsatt vara delaktig i EU:s utrikes- och säkerhetspolitik? Brexit-processen har ännu inte initierats även om preliminära positioner har börjat skönjas. Det säkerhetspolitiska samarbetet har hittills lämnats utanför de politiska utspelen. Det finns emellertid en risk att de utrikes- och säkerhetspolitiska frågorna kan användas som hävstång i förhandlingarna.

Den externa politiken betingas i första hand av de medlemsstatliga dynamikerna, och EEAS har tidigare kritiserats för att vara alltför betingad av ”de tre stora”. Brexit accentuerar ytterligare den fransk-tyska axeln – särskilt med avseende på EEAS i och med Storbritanniens tidigare balanserande funktion. Under 2017 hålls allmänna val i Tyskland och Frankrike. Om resultaten av dessa val präglas av kontinuitet beträffande EU-samarbetet tydliggörs dels den hittills förda politiken och dels koncentrationen kring Tyskland och Frankrike som motorer. Även om Storbritanniens utträde i och för sig kan frigöra utrymme för handling kan denna nedbantade samling av stormakter inom utrikesfrågorna också generera en motsatt effekt, eftersom de medlemsstater som i princip motsätter sig sanktionerna mot Ryssland och dupliceringar av Nato-strukturerna inte önskar en sådan koncentration kring exempelvis Tyskland och Frankrike. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ser ut att konsolideras kring mindre kärngrupperingar, samtidigt som EEAS stärks som diplomatisk organisation.

7.5.3 Slutsatser för Sverige

Av intervjuerna framkommer att Sverige bör försöka mobilisera resurser för att fylla det eventuella tomrum som uppstår personellt med svenskar. Brexit innebär vidare att en av de tre stora medlemsstaterna dras ur EEAS. Av dessa tre är Storbritannien den med kanske mest global genomslagskraft. Storbritanniens frånvaro kan dessutom, tillsammans med den globala utvecklingen i stort, öka anspråken på stärkt autonomi för EEAS och därtill större såväl materiella som substantiella befogenheter. Brexit accentuerar därför behovet av ett aktivt ställningstagande och deltagande från svensk sida inför den fortsatta utvecklingen av EEAS.

8. Sverige och EMU

8.1 Inledning

Det brittiska utträdet ur EU väcker nytt liv i frågan om hur Sveriges EU-inflytande påverkas av att inte vara fullvärdig medlem av Ekonomiska och monetära unionen (EMU). Utan de särskilda undantag som Danmark och Storbritannien förhandlade fram i samband med Maastrichtfördraget, förutsätter EU:s fördrag att varje medlemsstat inför euron som valuta så snart de så kallade Maastrichtkriterierna²⁰ är uppfyllda. Kommissionen har i ett flertal konvergensrapporter sedan 1990-talet konstaterat att Sverige inte uppfyller Maastrichtkriterierna, till följd av att det fortfarande krävs vissa ändringar i Riksbankslagen samt för att Sverige står utanför den gemensamma växelkursmekanismen, ERMII. Det är emellertid av betydelse att båda dessa brister beror på aktiva *icke-beslut*. Flera av de intervjuade menar att Storbritanniens utträde därför leder till en *än mer* utsatt svensk position.²¹

Kapitlet börjar med en genomgång av konsekvenserna för EMU av de senaste årens krisåtgärder, med betoning på Storbritanniens roll. Nästa avsnitt beskriver framtidsagendan utifrån de fem ordförandenas rapport. Det är alldeles oavsett det realistiska i vissa av förslagen det närmaste vi kommer en framtidsvision. Framför allt intresserar vi oss för hur rapporten har tagits emot i Sverige och Storbritannien. Därefter följer en genomgång av litteraturen och vad de som Sieps har intervjuat har att säga om framtida konkreta risker av euron utanförskapet i ljuset av brexit. Kapitlet avslutas med slutsatser.

8.2 Den statsfinansiella krisens effekter och Storbritanniens roll

Såväl forskningen (se till exempel Naurin och Lindahl, 2009; och 2014) som samtliga intervjuades erfarenheter av det dagliga EU-arbetet indikerar att de tidiga farhågorna om ett avtagande svenskt EU-inflytande hittills har kommit på skam. Även om flera intervjupersoner vittnar om att man i Ekofin har fått uppleva att eurorelaterade frågor är uppgjorda på förhand i eurogruppen, tycks inga sådana effekter vara synliga i *andra* frågor. Under eurons första år gav den gemensamma valutan inte heller upphov till någon större oro: Lagstiftningsarbetet var, med undantag för urvattningen av stabilitets- och tillväxtpakten år 2005, förhållandevis stilla.

²⁰ Bland annat låg inflation, sunda offentliga finanser, stabil växelkurs (ERMII) och låga räntor.

²¹ Flera EU-rättsjurister har konstaterat att Sverige med dessa icke-beslut har gjort sig skyldig till ett uppenbart fördragsbrott; se exempelvis Beukers och van der Sluis (2015); Louis (2004); och Bernitz (2002). Efter de senaste årens krisåtgärder, av vilka flera går hand i hand med medlemskap i EMU, tycks skyldigheten att gå med i EMU vara mindre självklar; se Beukers och van der Sluis (2015).

När effekterna av den finansiella och ekonomiska krisen år 2010 provocerade fram en statsfinansiell kris i euroområdet, drogs emellertid tre övergripande lärdomar vars konsekvenser ännu inte är fullt överblickbara (se Calmfors, 2017):

1. En första insikt var att stabilitets- och tillväxtpakten behövde stramas upp och även kombineras med europeiska räddningsfonder. Den förra aspekten ledde till de så kallade sex- och tvåpacken samt finanspakten (se nedan), medan den senare aspekten främst handlar om Europeiska stabiliseringsmekanismen (ESM).
2. Även stabilitets- och tillväxtpaktens *omfång* hade varit för begränsat. Makroekonomiska obalanser visade sig kunna leda till statsfinansiella kriser trots regelefterlevnad, vilket hände i exempelvis Irland och Spanien på grund av den privata sektorns överbelåning. Följaktligen introducerades även makroekonomisk övervakning i pakten.
3. Den tredje läxan handlade om behovet att förebygga nya finanskriser och bryta den onda spiralen mellan statsfinansiella kriser och bankkriser. Resultatet är bankunionen, med gemensam tillsynsmekanism och en gemensam resolutionsmekanism för avveckling av fallerande banker.

Krishanteringen åren 2010–2015 ger en del värdefulla inblickar i Storbritanniens roll som EU-medlem. Flera av de intervjuade tar upp det bryggglån som gavs till Grekland i väntan på utbetalning av ESM-lån sommaren 2015.²² Från eurogruppens sida ville man att lånet skulle komma från den EU-gemensamma Europeiska finansiella stabilitetsmekanismen (EFSM), något som orsakade uppståndelse från brittiskt håll. Enligt en av intervjupersonerna var det främst två skäl som låg bakom reaktionerna: För det första upplevde man att frågan hade gjorts upp i förväg i eurogruppen och sedan smusslats in ”bakvägen” på Ekofins dagordning utan att övriga länder tydligt och i förväg hade informerats. För det andra hade man några år dessförinnan i Europeiska rådet (2010) kommit överens om att EFSM inte skulle användas för att undsätta enskilda euroländer när ESM väl var på plats.

I slutändan var det trots allt EFSM som finansierade bryggglånet. Det brittiska agerandet fick samtidigt effekter: EFSM-förordningen reviderades så att stöd till euroländer inte skulle få innebära att ”ekonomiskt (direkt eller indirekt) ansvar påförs de medlemsstater som inte deltar i den gemensamma valutan” (Rådet, 2015a; och 2015b). Händelsen illustrerar om inte annat förmågan att i Ekofin bevaka och fånga upp eurogruppsfrågor med effekter utanför euroområdet.

En annan händelse som tas upp i samma intervjuer rör kapitaltäckningskraven. Även här sammanföll brittiska och svenska intressen, då båda sökte tuffare kapitaltäckningskrav än dem man enades om i Ekofin. Det konstateras att Storbritannien var aktiva i frågan, men det kan å andra sidan inte uteslutas att Sverige hade kunnat säkra högre krav utan brittisk hjälp.

Molony (2016) nämner ytterligare två exempel på brittiska ingripanden som bör nämnas här, av skäl som blir tydliga nedan. För det första spelade Storbritannien en avgörande

²² Se till exempel BBC (2015). Se även Open Europe (2015).

roll för att etablera att ”dubbel enkel majoritet” – det vill säga en enkel majoritet av länder som deltar i bankunionen samt en enkel majoritet av länder som står utanför bankunionen – ska gälla vid omröstningar i vissa frågor i Europeiska bankmyndighetens (EBA) tillsynsstyrelse. Det andra exemplet rör ett fall i EU-domstolen, i vilket Storbritannien (med stöd från Sverige) framgångsrikt bestred att ECB (med stöd från Spanien och Frankrike) hade rätt att kräva att clearing²³ av transaktioner uttryckta i euro skulle skötas av clearingorganisationer lokaliserade i euroländer.

Det finns fall när Sverige som icke-euroland har hjälpts av andra euroländer i EMU-relaterade frågor utan att Storbritannien har funnits med i leken. Beukers och van der Sluis (2015) nämner frågan om representation för icke-euroländer när euroländernas stats- och regeringschefer möts i de så kallade eurotoppmötena: Det initiala utkastet ändrades i en för Sverige positiv riktning genom kombinerat tryck från euroländerna Finland och Tyskland och icke-euroländerna Danmark, Polen och Ungern.

Det är även upplysande att granska ett fall då Storbritannien spelade en avgjort *negativ* roll för i princip alla inblandade. I december 2011 valde dåvarande premiärministern David Cameron att i Europeiska rådet använda sitt veto mot att föra in det som blev finanspakten²⁴ i EU:s fördrag. Cameron ville i utbyte mot ett ja få garantier om att den egna finanssektorn skulle skyddas från hårdare finansmarknadsreglering. Följden av vetot var att finanspakten istället hamnade utanför fördragen och undertecknades av alla medlemsstater utom Storbritannien och Tjeckien. Händelsen visar att det politiska priset för ett veto i de här sammanhangen riskerar att bli mycket högt, under det att de praktiska vinsterna är nära noll.²⁵

En av de intervjuade tar upp en mer generell aspekt av det brittiska EU-medlemskapet: Londons roll som världens finansiella centrum gör att Storbritannien har en särskild tyngd i finansmarknadsfrågor. I fall där det råder samsyn mellan Sverige och Storbritannien är det förhållandevis okontroversiellt att konstatera att en viktig bundsförvant försvinner. Å andra sidan menar ett par av de intervjuade att Sverige och Storbritannien på senare år har divergerat, då briterernas vilja att introducera ny finansmarknadslagstiftning har avtagit.

8.3 Reaktioner på framtidsagendan i London och Stockholm

Den statsfinansiella krisen har gett upphov till flera nya förslag på hur EMU ska ”fullbordas”.²⁶ Här tar vi som utgångspunkt de ”Fem ordförandenas rapport” om ”Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union”, författad av ordförandena för kommissionen, Europeiska rådet, eurogruppen, ECB och Europaparlamentet (Juncker

²³ Med clearing avses alla aktiviteter inom ramen för en transaktion, från det att åtagande görs till dess att transaktionen har reglerats.

²⁴ Fördrag om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen.

²⁵ Se till exempel Hancox (2014) för en djupare genomgång. Se även Moloney (2016).

²⁶ Se till exempel Duff (2016b); Fabbrini, Hirsch Ballin och Somsen (2016); Pisani-Ferry m.fl. (2016); Wahl (2016) och Wyplocz (2016). En tidigare variant på de fem ordförandenas rapport var Van Rompuy (2012).

m.fl., 2015). Med tanke på ägarskapet och att rapporten har publicerats relativt nyligen, är det den nu tyngsta källan till information om framtidsagendan. Hur realistiska de mer långtgående förslagen är, kan diskuteras; först och främst är det av intresse att jämföra de reaktioner som rapporten provocerade fram i Stockholm och London, med utgångspunkt främst i House of Lords (2016),²⁷ Regeringen (2015); och Riksdagen (2015).

Figur 9.1 De fem ordförandenas rapport

<i>Steg och tidsplan</i>	<i>Innehållet i kondenserad form</i>
2015–2017: <i>Omedelbara åtgärder</i>	• <i>Ekonomisk union</i>: inrätta produktivitetsnämnder; förstärka förfarandet vid makroekonomiska obalanser; förstärka europeiska planeringsterminen – fokusera mer på sysselsättning och sociala resultat. • <i>Finansunion</i>: säkerställa tillfällig och permanent finansiering av avvecklingsfonden; nå överenskommelse om gemensamma insättningsgarantier; effektivisera bankrekapitalisering inom ESM; inleda arbetet med kapitalmarknadsunionen. • <i>Finanspolitisk union</i>: inrätta rådgivande europeisk finanspolitisk nämnd för oberoende bedömning av euroländernas budgetar visavi mål och rekommendationer. • <i>Politisk union</i>: förstärka demokratisk legitimitet, exempelvis genom omorganisering av europeiska planeringsterminen, med ökad parlamentarisk kontroll och koordinering; stärkt styrning av eurogruppen, med samlad extern representation för euroområdet. Fördraget om stabilitet, samordning och styrning, europluspakten och den gemensamma avvecklingsfonden förs in i EUF-fördraget.
2017–2025: <i>Bygga färdigt EMU</i>	• <i>Ekonomisk union</i>: formalisera konvergensprocessen. • <i>Finanspolitisk union</i>: inrätta en makroekonomisk stabiliseringsfunktion, vilken förutsätter konvergerande ekonomiska strukturer. • <i>Politisk union</i>: föra in ESM i EU-lagstiftningen; inrätta ett eurofinansdepartement.
Senast 2025: <i>Ett djupt verkligt EMU</i>	• Vitbok om innehållet i slutsteget att publiceras av kommissionen 2017.

Källa: Juncker m.fl. (2015).

Rapporten publicerades i juni 2015 och beskriver tre steg som på tio års sikt ska komplettera eller upprätta ekonomisk union, finansiell union; finanspolitisk union; samt politisk union (se Figur 9.1, ovan). Det första steget kräver inga fördragsändringar utan handlar om att färdigställa bankunionen och skärpa befintliga åtgärder avseende euroländernas budgetpolitik.²⁸ Steg två, som är vagt i många avseenden, benämns ”färdigställande av EMU”. Här ska bland annat en ”makroekonomisk

²⁷ Det är därmed inte den brittiska regeringens uttryckliga svar på rapporten men samtidigt det närmaste vi kommer en officiell och förhållandevis detaljerad reaktion.

²⁸ Arbetet med nationella produktivitetsnämnder är redan påbörjat. Nämnderna får ansvar för att diagnostisera och analysera produktivitets- och konkurrenskraftsutvecklingen. Övriga EU-länder ”uppmuntras” att inrätta liknande nämnder; se Rådet (2016b). Europeiska finanspolitiska nämnden är redan inrättad av kommissionen; se Europeiska kommissionen (2015). House of Lords (2016) har ifrågasatt dess oberoende.

stabiliseringsfunktion” inrättas för euroområdet, samtidigt som gemensamma och möjligen rättsligt bindande riktmärken kan införas för att förbättra konvergensen mellan euroländerna. Det tredje steget, ”ett djupt, verkligt EMU”, ska preciseras närmare i en vitbok från kommissionen under våren 2017.

Det påpekas i såväl House of Lords (2016) som Regeringen (2015) att ett fungerande EMU även gagnar den egna ekonomin. Av den anledningen välkomnas i båda länderna exempelvis förslagen som rör bank- och kapitalmarknadsunionerna. House of Lords (2016) uttalar sig även positivt om förslagen om ett gemensamt insättningsgarantisystem och en finansiell spärr (*backstop*) för den gemensamma resolutionsfonden.

Det betonas också från båda håll att framtida initiativ måste garantera inre marknadens integritet och hållas öppna för icke-euroländer. Det uttrycks även oro för den ännu mycket vagt beskrivna finanspolitiska unionen och inte minst skepsis avseende regelverkets förmåga att sörja för euroländernas framtida konvergens i den ekonomiska politiken. Enighet råder vidare om att ytterligare centralisering av beslutsfattandet riskerar att undergräva den demokratiska legitimiteten för EMU-projektet. Vad gäller de mer konkreta förslagen var man i båda huvudstäderna skeptiska eller negativt inställda till en ny gemensam kapitalmarknadstillsyn.

Mot bakgrund av att de fem ordförandenas rapport är vag i konturerna avseende de mer långsiktiga aspekterna av EMU, blir också reaktionerna av uppenbara skäl avvaktande och inte särskilt konkreta. Det finns emellertid en hög grad av samstämmighet i det sätt på vilket rapporten har tagits emot. Å ena sidan erkänns nödvändigheten av att låta euroländerna lösa sina problem på ett sätt som ekonomiskt gagnar hela Europa; å andra sidan måste centraliseringen av beslut och institutioner – oavsett om det handlar om riskdelning eller riskreducering – ske på ett sätt som är acceptabelt. Exempelvis kan det handla om att undvika att lägga ytterligare lager av regler på ett redan komplext system; eller att undvika incitament som leder till ett ökat risktagande bland de deltagande länderna.

8.4 Aktörer, risker och konsekvenser för Sveriges relation till euron

8.4.1 EMU-regelverkets effekter på icke-euroländer

Det har vid flera tillfällen luftats oro för att icke-euroländerna ska påverkas negativt av det framväxande EMU-regelverket, exempelvis i Europeiska rådet (2012), i den brittiska kompetensöversynen 2012–2014 (HM Government, 2014a och 2014b) och i februariöverenskommelsen från 2016 mellan Storbritannien och EU. Craig och Markakis (2016) menar att farhågorna kan delas in i tre kategorier. För det första handlar det om att icke-euroländer påverkas negativt av lagstiftning som rör euron och beslutas i eurogruppen. Vidare har man oroat sig för att eurogruppens positioner i allt högre grad konvergerar och leder till att fler och fler frågor är avgjorda innan de når Ekofin. Fenomenet kallas på engelska *caucusing*, vilket vi i brist på bättre översättning här benämner *positionskonvergens*. En tredje farhåga är att maktbalansen även

fortsättningsvis förskjuts mot eurogruppen på Ekofins bekostnad, med innebörden att den senare institutionen riskerar att bli alltmer irrelevant. Till detta vill vi lägga en fjärde aspekt som är viktig för svenskt vidkommande och som handlar om EMU:s långsiktiga utveckling.

Farhåga 1: diskriminering

En oro som har visat sig vara delvis befogad handlar om att beslut inom ramen för eurosamarbetet kan påverka icke-euroländer utan att de ges möjlighet att delta i beslutet. Ett exempel på när det har ansetts inträffa är det fall vi nämnde ovan, när ECB drev ett finansiellt instrument uttryckta i euro endast skulle genomgå clearing i clearingorganisationer med hemvist i euroländer. Det skulle på sätt och vis skapa en inre marknad i inre marknaden (Craig och Markakis, 2016).

Som nämndes ovan valde Tribunalen att underkänna ECB:s agerande i fallet med clearinginstrumenten, men på den grunden att ECB *saknade befogenhet*.²⁹ Detta är i själva verket pudelns kärna: Inre marknadsrelaterade beslut som inverkar negativt på icke-euroländer, i samband med åtgärder kopplade till eurosamarbetet, bör inte kunna inträffa om ECB och andra institutioner *agerar inom ramen för de befogenheter de tilldelas av fördragen*. Fallet visar också att medlemsstaterna aktivt bör se till att sådana fall inte uppstår och heller inte dra sig för att använda EUD för att motverka dem (se även kapitel 5).

Farhåga 2: positionskonvergens

Röstreglernas utformning efter 2014 innebär att euroländerna på egen hand kan åstadkomma en kvalificerad majoritet, med eller utan Storbritannien. Icke-euroländerna skulle med andra ord kunna bli överkörda i ministerrådet i alla frågor som beslutas med kvalificerad majoritet, så länge det råder enighet i eurogruppen. I den brittiska kompetensöversynen varnas uttryckligen för att euroländernas respektive positioner kan komma att konvergera till följd av gemensamma problem och gemensamma fora.³⁰ Att eurogruppen som del av framtidsagendan förväntas få en permanent ordförande samt strävar mot gemensam extern representation tycks onekligen leda i samma riktning.

Det här måste samtidigt ställas mot vad vi vet om ländernas faktiska positioner. Erfarenheterna hittills är att eurogruppen i de flesta frågor uppvisar en högre grad av intern divergens än den som råder mellan exempelvis Sverige och länder som Nederländerna och även Tyskland. Craig och Markakis (2016; s. 23) menar att euroländernas position ofta är "the result of hard fought battles, reflective of cross-cutting interests of euro states in relation to economic issues, there being even less reason as to

²⁹ Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (med stöd av Sverige) mot Europeiska centralbanken (med stöd av Spanien och Frankrike), T-496/11, EU:T:2015:133.

³⁰ Man menar att det kan leda till "the fragmentation of the Single Market with barriers erected between its euro area and non-euro area constituents" (HM Government, 2014b; s. 107). Även i kompetensöversynen avseende EMU ses positionskonvergens som en högst reell fara (HM Government, 2014a).

why they should share a common interest on issues of social policy, employment or immigration.”

Denna bild bekräftas också av nära nog samtliga intervjupersoner. Ett mycket konkret exempel på detta var enligt en av intervjupersonerna att det tidigt under krisen uppstod en nord-syd-dimension i eurogruppen, där ”nordgruppen” ville se riskreducering (exempelvis budgetdisciplin) innan man kunde tänka sig att diskutera de riskdelningsåtgärder (exempelvis gemensamma insättningsgarantier) som ”sydgruppen” vill driva. Flera tar också upp mer generellt splittringen i eurogruppen som ett faktum, samtidigt som det konstateras att även icke-euroländerna är en relativt disparat grupp.³¹

Farhåga 3: ytterligare maktförskjutning från Ekofin till eurogruppen

En nära relaterad fråga till positionskonvergens handlar om att maktförskjutningen från Ekofin till främst eurogruppen och ECB generellt sett fortsätter; och mer specifikt förstärks av brexit. Påståendet är i dess första sats empiriskt förhållandevis väletablerat: Eurogruppens och ECB:s makt *har* ökat, såväl *de facto* som *de jure* (Craig och Markakis, 2016). Det är också rimligt att tro att tendensen *förstärks* av brexit: De Sieps har intervjuat är nära nog eniga på denna punkt.³² Till detta kan läggas att styrkan i argumentets grundsats rimligen ökar om/när fler länder blir fullvärdiga EMU-medlemmar och kretsen icke-euroländer följaktligen krymper.

Även om det inte kan förnekas att brexit ytterligare marginaliserar utanförländerna, menar Adler-Nissen (2016) att det finns tre aspekter som i närtid talar för att såväl Sverige som andra utanförländer kan och bör behålla sin nuvarande strategi visavi euroländerna:

1. Flera av de nuvarande icke-euroländerna kommer att så förbli under överskådlig framtid. Dörren för dem som ofrivilligt står utanför måste även framöver stå öppen. Så länge detta gäller, begränsas euroländernas räckvidd i frågor som rör inre marknaden. I ljuset av den skeptiska attityden i Polen, Tjeckien och Ungern, ser detta ut att fortsätta under överskådlig tid.
2. Flera av euroländerna, som Tyskland, Nederländerna och Estland, är måna om att inte alienera utanförländerna. De vill skydda en öppen inre marknad där man även fortsättningsvis river ned handelshinder. I avsaknad av britternas ekonomiskt liberala röst kan man anta att det svenska och danska frihandelsengagemanget blir än mer värdefullt.
3. Det finns också i flera euroländer och på olika plan skepsis inför fortsatt eurointegration och de populistiska rörelser som på senare tid har fått fotfäste lär påverka skeendet åtminstone i närtid.

³¹ En intervjuperson beskriver gruppen på följande sätt: Danmark har undantag men deltar delvis ändå genom medlemskapet i ERMII; Bulgarien, Kroatien och Rumänien vill gå med; Polen, Tjeckien och Ungern kan inte bestämma sig; och Sverige måste gå med men vill inte.

³² En konkret aspekt som nämns i två intervjuer är att euroländerna vill diskutera finansiella risker och bankreglering inom ramen eurosystelet, varför den gemensamma tillsynsmekanismen snarare än Europeiska systemrisknämnden (ESRB) väljs som forum. De pan-europeiska institutionernas relevans kan således minska ytterligare när Storbritannien försvinner.

Farhåga 4: EMU:s långsiktiga utveckling

En aspekt som för svensk del blir svårare att förhålla sig till efter brexit är EMU:s långsiktiga utveckling. Den brittiska attityden visavi EMU har på ett sätt varit förhållandevis okomplicerat, i det att utanförskapet i praktiken betraktades som närmast irreversibelt. Det har däremot funnits en ambivalens i förhållande EU-medlemskapet, något som kraftigt förstärktes av, och nådde sin kulmen under, eurokrisen. Som vi har sett fanns en oro för krisåtgärdernas potentiella effekter för den framtida integrationsprocessen. Den svenska kontexten skiljer sig på så vis att ett fullvärdigt EMU-medlemskap i dag betraktas som en icke-fråga under överskådlig tid, medan attityden visavi det egna EU-medlemskapet gradvis har stabiliserats i opinionen (se exempelvis Berg och Bové, 2016). Det förhållandet lägger ytterligare ett lager på det dilemma som statsvetaren Magnus Jerneck (2013; s. 9) fångar på följande sätt:

I suveränitetskalkylens termer riskerar Sverige att hamna i en position med på sikt både försvagad offensiv och defensiv makt, ett läge man som aspirerande EU-medlem en gång ville undvika. Det svenska nationella demokratiska systemet kommer i princip att ha full beslutanderätt över ett begränsat antal sakfrågor, samtidigt som det, genom den täta ekonomiska integrationen i EU, blir påtagligt berört av de ekonomisk-politiska besluten i eurozonen.

Oavsett om den framtida processen främst handlar om att *hanka sig fram*, ta *större språng* eller någonting däremellan (se kapitel 9), råder det en förhållandevis stor svensk politisk enighet om att man gagnas av att eurons funktionssätt säkerställs. Utvecklingen kan därvid få genomgripande inverkan även på Sverige vilket innebär att en proaktiv ansats bör väljas i syfte att påverka i en för svenskt vidkommande attraktiv riktning.³³ Det kräver i sin tur att man etablerar en idé och en vision om hur det framtida EMU *bör* konstrueras, vilka instrument som krävs samt hur de bäst konstrueras. Det är i sig inte några lätta frågor utan kräver en analys och ett tankearbete som går utanför ramarna för denna utredning.

8.4.2 Möjliga skydd mot framtida risker

Det finns utöver de aspekter som lyfts ovan även andra former av tänkbara skydd mot marginaliseringsrisker efter brexit. Ett möjligt instrument är särskilda röstregler som utformas för att skydda utanförståndarnas intressen. Som nämndes ovan röstar man i vissa fall med ”dubbel enkel majoritet” i EBA:s tillsynsstyrelse. Utöver röstreglerna fastställer även EBA-förordningen att förvaltningsstyrelsens sammansättning bör vara balanserad och representera hela unionen, samt att den ska inkludera minst två länder som inte ingår i bankunionen (se Europaparlamentet och rådet, 2010).

Det finns också lagstiftning i bankunionen som visar hur relationen mellan euro- och icke-euroländer i framtiden kan struktureras inom givna politikområden. Tillsyns- och resolutionsmekanismerna är endast giltiga per automatik för euroländerna, medan icke-

³³ Exempelvis inom ramen för eurotoppmötena. Enligt artikel 12(3) i finanspakten ska kontrakterande länder som inte har euron som valuta bjudas in till diskussioner om ”förändringen av euroområdet övergripande arkitektur och de grundläggande regler som kommer att tillämpas på denna i framtiden”.

euroländer kan välja att delta genom att ingå ett *nära samarbete*. Detta görs mellan ECB och relevant nationell myndighet. ECB kan utfärda instruktioner till myndigheten, som måste utföra instruktionerna. Om medlemsstaten ifråga skulle vara oense med tillsynsstyrelsens instruktioner kan den be ECB att avsluta det nära samarbetet. Även ECB har möjlighet att avsluta samarbetet om ett deltagande icke-euroland anmäler att man inte är bunden av ECB:s instruktioner.

I februariöverenskommelsen fanns även ett förslag som skulle ge medlemsstater utanför bankunionen en möjlighet att, så att säga, slänga in lite grus i lagstiftningsmaskineriet. Om något av dessa länder motsatte sig att en fråga beslutades med kvalificerad majoritet, på basis av de principer som angavs i februariöverenskommelsen, kunde medlemsstaten begära att rådet höll överläggningar i frågan. Rådet skulle då "göra allt som [stod] i dess makt" för att nå en lösning. Frågan *kunde* även tas upp av Europeiska rådet men den relevanta texten i februariöverenskommelsen sa uttryckligen att förfarandet inte fick hindra EU:s ordinarie lagstiftningsförfarande.

Mervärdet av "bromsen" i februariöverenskommelsen var tveksamt, då den i bästa fall tycks ha kunnat tvinga fram en paus för reflektion (Craig och Markakis, 2016). Det är också rimligt att tro att man från euroländernas sida ser med stark skepsis på alla framtida förslag som innebär att icke-euroländer kan hindra eller ens bromsa förslag, vare sig de handlar om EMU:s framtida struktur eller den mer vardagsnära lagstiftningen. Snarare lär man föredra alternativ som ökar incitamenten för utanförländerna att involvera sig mer i den gemensamma valutan, så att de på sikt ges ökade möjligheter att själva bli fullvärdiga medlemmar.

Ett fjärde sätt att reducera risken för oförutsedda spridningseffekter är att öka transparensen i eurogruppen. Flera av de intervjuade tog upp att man sökte insyn i eurogruppens möten genom kontakter med dess sekretariat. En högre grad av transparens skulle göra det lättare för icke-euroländerna att få reda på vad som avhandlas och det skulle även motverka eurogruppens eventuella tendens att göra upp på förhand på ett sätt som kan vara till nackdel för icke-euroländerna. Nuvarande regelverk säkerställer till viss del att resterande medlemsstater hålls informerade och ytterligare arbete är på väg inom ramen för eurogruppens arbetsgrupp (Eurogruppen, 2016a).

När det gäller Sveriges agerande i förhållande till just EMU, är flera av de intervjuade inne på vikten av att bevaka så att framtida överenskommelser och samarbeten inte inverkar negativt på inre marknaden; att de hålls öppna för hela EU27; samt att de inte spiller över på ett sätt som påverkar Sveriges finans- och penningpolitik. Det finns med andra ord goda skäl att ge största möjliga stöd i arbetet med att öka transparensen i eurogruppen. Ett sätt att säkra inflytande är att överväga ett deltagande i nuvarande och framtida öppna samarbeten.

Ytterligare en fråga med relevans för den här diskussionen som tas upp i några intervjuer handlar om vilket icke-euroland som ska ta på sig ledartröjan när Storbritannien lämnar EU. Frågan rymmer många avvägningar. Exempelvis skulle ett konstruktivt ledarskap i gruppen kunna innebära att inflytandet över framtidsagendan ökar, samtidigt som man i

linje med själva grundförutsättningen för ett konstruktivt ledarskap kan förhindra mer destruktiva tendenser som är tänkbara med ett alternativt ledarskap. Om man i ledarrollen däremot främst agerar som blockerande kraft och intar en generellt negativ attityd till euroländernas fortsatta integration, kan inflytandet istället påverkas negativt. I alla händelser bör frågan utredas och ges den uppmärksamhet och omsorg den förtjänar innan brexit är ett faktum.

8.5 Slutsatser

Det finns i litteraturen såväl som i intervju svaren en stor enighet om att brexit försvagar Ekofin i förhållande till eurogruppen. Flera av EU-ambassadörerna vittnar därtill om att många av de eurorelaterade frågorna som passerade Ekofin redan hade gjorts upp på förhand i eurogruppen. Att Ekofin redan är en försvagad instans förbättras knappast av att ett land som Storbritannien, med sin storlek och betydande finanssektor, lämnar unionen.

Det är samtidigt svårt att konkretisera vilka effekterna blir. Vid sidan om eurogruppens framtida dominans har farhågorna främst handlat om diskriminering av icke-euroländer och positionskonvergens i eurogruppen. I litteraturen påpekas ofta att det finns flera svagheter i de resonemangen. Det finns skydd i EU-fördragen mot agerande som diskriminerar icke-euroländerna och euroländerna är långt ifrån så ense att en positionskonvergens (i närtid) kan sägas hota icke-euroländerna på något trovärdigt sätt. Till detta kommer att maktförskjutningen från Ekofin till eurogruppen redan anses vara ett etablerat faktum. Inte minst har gränsen då euroländerna på egen hand kan samla en kvalificerad majoritet redan passerats.

Enighet råder också bland intervju personerna om att det svenska inflytandet i EU *generellt* inte har påverkats negativt av att Sverige har stått utanför euron, något som även ges visst stöd i forskningen. Det måste samtidigt konstateras att Storbritanniens agerande under krisen gynnade Sverige i flera frågor. Det gäller inte minst den nationella flexibilitet som kunde åstadkommas vad gäller kapitaltäckningskraven och andra frågor relaterade till exempelvis skrivningarna inom ramen för bankunionen. Vidare indikerar reaktionerna på de fem ordförandenas rapport att Storbritannien i många avseenden när det gäller EMU:s utveckling även fortsättningsvis hade varit en viktig bundsförvant.

Storbritanniens frånvaro får även konkreta följder för de resurser som läggs på att övervaka eurogruppens arbete och att främst i ministerrådet och EU-domstolen motverka förslag som upplevs som negativa för exempelvis inre marknaden eller EU:s allmänna policyinriktning. Brexit kan något försvåra balansgången mellan alliansbyggandet och förmågan att vara en konstruktiv motpart i det fortsatta EMU-bygget å ena sidan; och att övervaka och bromsa eventuella initiativ från eurogruppens sida som kan ha negativa effekter för Sverige, å den andra.

En närliggande aspekt som tarvar fortsatt analys handlar om Sveriges förhållningssätt till EMU:s långsiktiga utveckling. Hur Sverige ska förhålla sig till konkreta aspekter av euroländernas fortsatta integration – inte bara i fråga om förslag som redan nu kan

förutses, utan i än högre grad utformningen av dem innan de ens har kommit till förslagsstadiet – bör utredas grundligt. Det rör sig för all del om frågor som hade varit högst relevanta även *utan* ett brittiskt utträde. Men det kan inte förnekas att Storbritannien här, som inget annat icke-euroland, hade potential att påverka utvecklingen i en för Sverige mer fördelaktig riktning.

9. Institutionell balans och framtidens integrationsmodell

9.1 Inledning

Tidigare kapitel har analyserat effekterna av brexit för EU:s institutioner. I det här kapitlet görs ett försök att resonera kring vilka effekter utträdet kan få för balansen mellan institutionerna och framtidens integrationsmodell. EU är ett politiskt system under ständig utveckling. Det brittiska utträdet konsekvenser måste därför analyseras utifrån den institutionella utveckling som pågår oavsett utträden. En intressant fråga är huruvida dessa tendenser kan förstärkas eller försvagas av brexit. Det finns även en mängd omvärldsfaktorer som kommer att ha stor betydelse för den framtida utvecklingen, likaså den politiska utvecklingen i de kvarvarande medlemsstaterna. I analysen nedan ligger fokus på konsekvenserna av brexit för den institutionella balansen och framtidens EU.

Det finns mycket som talar för att Storbritannien redan har minskat sitt engagemang för EU-samarbetet och övriga medlemsstater har delvis börjat agera utifrån att Storbritannien inte längre är en aktiv medlem. Effekterna av brexit har därmed till viss del redan blivit synliga. De långsiktiga konsekvenserna handlar snarare om hur unionen på sikt kan komma att utvecklas utan Storbritannien. Storbritannien och EU:s framtida förhållande kan givetvis också påverka unionens utveckling. Sieps har i den här rapporten inte berört vilket möjligt utfall förhandlingarna kommer att landa i eftersom det ligger utanför uppdraget. Utgångspunkten för analysen har dock varit att Storbritanniens utträde innebär att briter inte längre deltar i EU:s institutioner eller i någon större utsträckning bidrar till EU:s budget.

Direkt efter den brittiska folkomröstningen inleddes en diskussion om ett nära förestående sammanbrott för EU. Brexit skulle leda till en slags dominoeffekt, fler länder skulle lämna unionen och till slut skulle EU upphöra att existera. Hittills har dock ingen av de övriga 27 medlemsstaterna deklarerat att de vill utträda eller omförhandla villkoren för medlemskapet. Sieps utgår därför i den fortsatta analysen från antagandet att EU kommer att bestå av 27 medlemsstater och att, åtminstone till nästa större fördragsrevision, rådande regler och förutsättningar kommer att gälla.

9.2 Tendenser

Inom ramen för de analyser som har gjorts av konsekvenserna för de enskilda institutionerna finns ett bärande tema, nämligen det brittiska betonandet av nationell suveränitet och mellanstatlighet. Det brittiska motståndet, som förvisso har varierat över tid, framträder som ett förhållandevis tydligt avtryck på europeisk integration. Närvaron av den kritiska frågan, argumenten om integrationens räckvidd och konsekvenser för nationellt självbestämmande, har frekvent framförts av briter i de europeiska beslutsprocesserna. Brexit sker i ett sammanhang av stor förändring. Vissa av de

institutionella, konstitutionella och politiska förändringsprocesserna går inte att tydligt särskilja från de möjliga konsekvenser som specifikt härrör från det brittiska utträdet. På ett övergripande plan är det dock värt att betona att, med förbehåll att det finns både variation och undantag, en brittisk närvaro i de europeiska institutionerna har påverkat dynamiken och förekomsten av vissa argument och förhållningssätt. Många andra aktörer kan naturligtvis på olika sätt sträva efter att fylla det tomrum som öppnar sig, men en röststark och inflytelserik aktör påverkar troligtvis den framtida dynamiken. Som en av de intervjuade svarar på frågan om vilken effekt brexit får för den institutionella balansen i EU:

Inte som sådant, utan det är pågående trender som påverkar, inte på grund av brexit. Europeiska rådet har gradvis förstärkts de senaste åren, eftersom det blev instrumentet för krishantering. Många av frågorna var så känsliga nationellt att det var tvunget att hantera dessa på högsta nivå. Denna utveckling är tydlig sedan eurokrisen och har inte med brexit att göra.

Om man ser till de övergripande trenderna för EU som politiskt system finns det flera parallella tendenser, varav vissa pekar åt ett visst håll medan andra pekar åt ett annat håll. EU har gått från 15 medlemmar när Sverige gick med 1995 till dagens 28. Nya samarbetsområden har tillkommit, särskilt påtaglig har utvecklingen varit kring utrikespolitiken och rättsliga och inrikes frågor. Det finns också en tendens till en mellanstatlig betoning. EU kännetecknas av en utveckling i olika hastigheter och användandet av såväl undantag (*opt-outs*) som fördjupade samarbeten stärker denna tendens (Koenig, 2015). Det finns en tendens till att betona subsidiaritet, något som förstärks genom den nya rollen för de nationella parlamenten. En något starkare nationell motspänst följer ur politiska skiftningar såväl som en återhållande EU-opinion. Från EU:s ledning, särskilt kommissionen, har man sökt svara på detta genom hårdare prioritering liksom tydligare arbete kring bättre lagstiftning. En tydligare beredning av förslag eftersöks bland annat genom samrådsförfaranden. Det finns en tendens till parlamentarisering på EU-nivå genom Europaparlamentets tydligare koppling till kommissionen liksom dess i allmänhet utökade makt. Slutligen finns också en tendens till delegering i form av ett utvecklat kommitologiförfarande liksom skapandet av väsentligt många fler EU-myndigheter.

9.3 Balansen mellan institutionerna

Utifrån resonemanget ovan och med stöd i de tidigare kapitlen kan det finnas skäl att reflektera över huruvida ett brexit påverkar *balansen* mellan institutionerna. Ett sätt att närma sig frågan är att, starkt förenklat, se på vad som har varit brittisk hållning vid fördragsändringar. I en övergripande mening handlar det om en återhållsamhet när det gäller ytterligare överföring av befogenheter till europeisk nivå. Något hårdraget är egentligen det senaste genuint aktiva bidraget till en större förändring av EU i befogenhetsavseende som haft en tydlig brittisk prägel skapandet av den inre marknaden och ökad användning av kvalificerad majoritet som beslutsregel, förändringar som främst skedde i Enhetsakten och fullföljdes i Maastricht. Därefter har Storbritannien prioriterat en mer mellanstatlig tolkning av vad EU bör vara. I flera fördragsändringsprocesser och

framtidsdebatter sedan medlemskapet har Sverige intagit en liknande position som Storbritannien. Bägge länderna har tenderat att inte vilja se större förändringar eller integrativa steg (se till exempel Johansson och von Sydow, 2011). Det gäller dock inte kraven på särskilda undantag, *opt-outs* (Moravcsik, 1999). Detta förhållningssätt torde därmed tala för att motståndet mot en ytterligare förstärkt roll för de rent överstatliga institutionerna (EP, kommissionen och EU-domstolen) minskar. Det ska dock framhållas att över tid har britterna välkomnat en överstatlig granskning av både domstolen och kommissionen. I februariöverenskommelsen från 2016 mellan EU och Storbritannien gjordes ett ganska stort nummer av att Storbritannien i framtiden inte skulle behöva känna sig bundet av fördragets målsättning om att skapa den ”allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken” som fastslås i Lissabonfördragets första artikel. Till följd av resultatet i folkomröstningen gäller inte avtalet längre. Det råder också delade meningar om detta undantag verkligen skulle ha haft någon praktisk betydelse. Vad det dock signalerar är att Storbritannien i det fall man hade röstat för att stanna i EU högst troligen hade fått en allt mer avvaktande och möjligen isolerad roll i EU:s framtidsdebatter.

Vad gäller den institutionella balansen mellan de agendasättande institutionerna, Europeiska rådet och kommissionen, har den så kallade ”nya mellanstatligheten” (*new intergovernmentalism*) (Puetter, 2013; m.fl.) betonats i senare tids forskning. Den ”nya mellanstatligheten” betonar att Europeiska rådet sedan slutet av 1990-talet har fått en starkare roll som en följd av de politikområden som har tillkommit, utanför eller delvis utanför gemenskapsmetoden, sedan Maastrichtfördraget. Europeiska rådets roll har utvecklats till att bli ett forum inte bara för högnivåfrågor utan också för att hantera löpande frågor (Puetter, 2013). Med Lissabonfördraget fick Europeiska rådet också status som institution och försågs med en permanent ordförande. Det finns en inneboende motsägelse i den europeiska integrationen efter Maastrichtfördraget, i den meningen att EU:s policyområden växer till antalet men att medlemsstaterna samtidigt är måna om att inte föra över mer lagstiftningsmakt till EU-nivå.

Annan forskning tyder på att kommissionen fortsatt är en viktig aktör, inte minst vad gäller dagordningsmakten. Denna inriktning menar att kommissionen fortfarande står stark och även har ökat sitt inflytande på vissa områden, exempelvis det ekonomiska, som en följd av de åtgärder som vidtogs under den ekonomiska och finansiella krisen (Princen och Rhinard, 2006). När det gäller kommissionen kan motståndet mot den institutionen som *ledare* och *pådrivare* av integrationen minska. Storbritannien var exempelvis bland de mest högljudda motståndarna till att införa den procedur varmed kommissionens ordförande skulle utses med beaktande av resultatet i valet till Europaparlamentet, den så kallade *Spitzenkandidat*-processen. Detta motstånd kommer nu högst sannolikt att höras mindre.

Det finns krafter som driver på för en mer ledande roll för kommissionen och ett starkare Europaparlament, något som går i mer federalt inspirerade spår. I takt med Europaparlamentets ökade makt över lagstiftningen och Europeiska rådets framskjutna ställning har ministerrådet fått en delvis förändrad roll. Samtidigt som det inte går att bortse från att förutsättningarna för att nå gemensamma beslut vilar på möjligheterna att

bilda, åtminstone, kvalificerade majoriteter i ministerrådet. Förutsättningarna för att nå sådana beslut måste, med utgångspunkt i historiska erfarenheter av positionering i EU:s politiska rymd, antas bli bättre när en viktig aktör som stundtals har intagit ytterkantspositioner försvinner. Det i sin tur kan få konsekvenser för de kvarvarande medlemsstater som har befunnit sig i närheten av Storbritanniens ytterkantsposition. Det gäller till exempel Sverige, och det kan finnas anledning att inom enskilda politikområden se över den svenska positionen i syfte att undvika att framöver bli marginaliserad. Samtidigt visade den kontrafaktiska analysen av beslut i rådet (kapitel 4) att politiska utfall och kompromisser endast i begränsad utsträckning skulle ha förändrats om britten inte hade varit medlemmar. Analysen visade också att när man tog bort britten från dessa beslut märktes ingen stark effekt som angav om vi skulle ha haft mer eller mindre integration idag. Till detta bör dock tillfogas att, som visats tidigare, Storbritannien ofta framgångsrikt har påverkat den politiska dagordningen i beslutsprocessens tidigare skeden så att för dem oönskade frågor inte har nått fram till förhandlingsbordet.

Dessutom finns ett stort antal centrala politikområden på unionens dagordning som Storbritannien redan har ställt sig utanför, vilket gör att man får anta att motsättningarna inom dessa områden förblir likartade även efter brexit.

9.4 Undantag, "flexibel union" och kontroll av EU

Genom sin motvilja mot att delta i integrationens alla steg har Storbritannien drivit på möjligheten för medlemsstaterna att använda undantag (*opt-outs*). Inom många av de områden som de senaste decennierna har vuxit sig allt starkare (euron och den ekonomiska politiken, inrikesområdet med mera) deltar inte Storbritannien. Det, tillsammans med de utökade möjligheterna för vissa medlemsstater att gå före i fördjupade samarbeten, har bidragit till ett EU i flera hastigheter. Det förefaller inte troligt att denna trend avstannar (Grabbe och Lehne, 2016). Man skulle kunna anföra att det är Storbritannien som genom sin styrka och storlek har kunnat driva på för att etablera denna praxis (Moravcsik, 1999). I vissa diskussioner om EU efter brexit framhålls att det skulle vara svårare, särskilt för mindre medlemsstater, att söka undantag från nya initiativ eller bestämmelser. Detta i syfte att skapa mer sammanhållning och lojalitet (se Europaparlamentet, 2017). Det finns dock en parallell och motsatt diskurs om att EU bör utvecklas till mer av "flexibel union" där medlemsstaterna själva, efter egen vilja, kan bestämma inom vilka områden man vill samarbeta.

En annan tendens som har berörts ovan, men som bara delvis har avhandlats tidigare i rapporten, handlar om den starkare betoningen av att *kontrollera* EU. Storbritannien har varit pådrivande för en utökad roll för nationella parlament och subsidiaritetskontroll i EU. Förslag inom detta område ingick också i februariöverenskommelsen 2016 mellan Storbritannien och EU. Det förefaller inte troligt att diskussionen om en utökad roll för nationella parlament per automatik kommer att avstanna som en följd av brexit. Det är dock noterbart att inför kommande diskussioner om framtida institutionella arrangemang för EU bortfaller en stark förespråkare för de nationella parlamentens ökade ställning, en position som även Sverige intagit.

9.5 Ny dynamik inför kommande framtidsdiskussioner

Av argumentet ovan följer att inför större framtidsdiskussioner om hur EU bör utvecklas, exempelvis inom ramen för framtida fördragsändringar, kommer troligen en ny dynamik att inträda efter brexit. ”De tre stora” har historiskt sett haft stor betydelse när övergripande överenskommelser om unionens framtid har träffats (Moravcsik, 1999). Vi har återkommande poängterat att Storbritannien i många hänseenden har intagit en delvis annorlunda hållning till EU under de senare åren. Det skulle tala för att britterna också har distanserat sig från framtidsdiskussionerna. I intervjuerna framkommer lite blandade bedömningar när det gäller huruvida brexit leder till en återupprättad fransk-tysk axel eller om det snarare handlar om att Tyskland ensamt får en alltmer central roll i storpolitiska forum som Europeiska rådet. När det gäller formella förändringar av medlemsstaternas makt i EU så är det värt att betona att större medlemsstater får en ökad roll i ministerrådet. Även analysen av *nätverken* i rådet visar på en ökad roll för de stora medlemsstaterna.

I dagsläget är en framtida fördragsändring avlägsen men ser man på de senaste decennierna har nya fördrag förhandlats fram med jämna mellanrum, delvis för att ge ny inriktning men också för att kodifiera etablerad praxis. Hur en sådan framtidsdiskussion skulle arta sig är svårbedömt, men det finns anledning att konstatera att den brittiska rösten, med sin försiktighet och mellanstatliga hållning, kommer att vara frånvarande. Det i sig betyder inte att EU kommer ta ett federalt språng, även om det finns politiska krafter som givetvis ser brexit som en möjlighet till ytterligare steg. De återhållande politiska krafterna mot en sådan riktning återfinns i många medlemsstater. Tyskland, som av många pekas ut som en stark ledare i Europa, har enligt många betraktare övergett en tidigare vurm för de mer överstatliga inslagen i samarbetet och på senare tid intagit en mer mellanstatlig inställning (Janning och Möller, 2016). Angela Merkel sade i ett tal 2010 att framtiden för EU ligger i en ”ny unionsmetod” (*new union method*), medlemsstaters koordinerade agerande snarare än gemenskapsmetoden (*community method*), med överstatlighet (Merkel, 2010).

De senaste årens många kriser gör att stora och inflytelserika länder har fått en mer framskjuten roll genom att det Europeiska rådet blivit ett centralt forum för krishanteringen. Till stora delar ett ”händelsestyrt” ledarskap för EU som helhet. Det finns inte skäl att tro att brexit i grunden förändrar detta, åtminstone inte i närtid. Den politiska dagordningen kommer därmed i stor utsträckning att även framöver avgöras av omvärldsfaktorer som är synnerligen svårbedömda.

Det är sammanfattningsvis svårt att fastslå hur balansen *mellan* institutionerna påverkas av brexit. Man kan dock lyfta fram att när den brittiska *grundsynen* på EU försvinner kan inställningen till de olika institutionernas roller skifta. Kommissionen, Europaparlamentet och EU-domstolen har alla varit föremål för en del kritik från Storbritannien. Mellanstatligheten, undantagen och befogenhetskontrollen är några av de brittiska preferenser som har gjort avtryck på EU. För medlemsstater med liknande syn på EU krävs troligen skarp egen analytisk förmåga, argumentation och närvaro för att

kunna göra sin ståndpunkt gällande. Som betonades särskilt i kapitlet om EU-domstolen, har det brittiska inflytande i det hänseendet varit betydande och spelat en viktig roll.

En stor framtidsfråga med bäring på just balansen mellan olika institutioner – men också på balansen mellan olika grupperingar av medlemsstater – som kan påverkas av brexit berördes utförligt i föregående kapitel: relationen mellan eurozonen och övriga EU. Om krav reses på ytterligare institutionell utveckling inom ramen för sådant som i huvudsak rör den gemensamma valutan får det betydelse även för existerande institutioner. En fråga som återkommit under eurozonskrisen handlar exempelvis om hur man bättre kan säkerställa den parlamentariska kontrollen, både på EU-nivå och nationellt. Här har exempelvis förslag om att inrätta ett särskilt parlament för eurozonen, liksom någon form av europeiskt finansdepartement, framförts (Enderlein m.fl., 2015; Kreilinger och Larhant, 2016). Dessa idéer får självklart också konsekvenser för de övriga medlemmarna. Att det största medlemslandet utanför den gemensamma valutan lämnar unionen förändrar balansen mellan eurozonen och EU27. Detta är, i synnerhet för medlemsstater som inte har euron, en betydande framtidsfråga att förhålla sig till. Ett EU som ännu tydligare rör sig i olika hastigheter gör rimligen att ingångsvärdena i en framtidsdiskussion skiljer sig åt.

Rådets tidigare rättschef Jean-Claude Piris gav 2012 ut en bok i vilken han skisserade EU:s framtid i två hastigheter. Han gör en viktig distinktion som är värd att bära med sig om att ett EU i två hastigheter (two-speed Europe) inte är samma sak som ett EU i två klasser (two-class eller two-tier Europe). Hastigheterna refererar till en situation där alla strävar mot samma mål men skillnaden ligger i det tempo i vilket man rör sig mot målet. Ett EU i två distinkta klasser eller grupper refererar till en situation där dessa två grupper är permanenta och fastslagna (Piris, 2012:7). Frågan om hur de länder som för närvarande inte har infört euron som valuta ställer sig till sin framtida roll i EU/EMU kan få betydelse för hur denna diskussion gestaltar sig. Om icke-eurozonsländerna deklarerar sig som permanent utanför valutan kan det ge upphov till en tendens mot ett EU i två distinkta permanenta grupper. I ljuset av brexit höjs också röster för att det skulle vara *önskvärt* att även andra medlemsstater som inte önskar sig ytterligare fördjupning helt sonika lämnar unionen eller åtminstone finner andra former (L'Echo, 2017; The Guardian 2017). Det långsiktiga perspektivet kan behövas för att göra ställningstaganden även på kortare sikt.

9.6 Scenarier för framtidens EU

Nedan skisseras tre scenarier för framtidens EU. Dessa är utvecklingslinjer som återkommande kommer upp i diskussionen om framtidens EU och har inte uteslutande med brexit att göra. Man kan samtidigt se britternas utträde som ett tillfälle att reflektera över den mer långsiktiga *riktning* som EU kan ta. I dagsläget är det mycket som talar för att inga större fördragsändringsprojekt kommer att inledas inom den närmsta tiden. Men eftersom fördragen kommer att behöva ändras när Storbritannien väl har utträtt, erbjuder det brittiska utträdet en möjlighet att samtidigt göra andra ändringar (Fabbrini, 2016). Aptiten för grundläggande förändring av EU är avhängig såväl omvärldsfaktorer som den politiska utvecklingen i medlemsstaterna. Kraftiga kantringar med förändrade politiska

majoritetsförhållanden i de kvarvarande 27 medlemsstaterna kommer enligt den bedömningen troligen att få större betydelse för framtidens EU än vad brexit har. Det kan samtidigt ha ett värde att lyfta fram vilka tänkbara längre utvecklingslinjer som trots allt återkommer i debatten (se till exempel von Sydow, 2014).

Det stora språnget

För det första kan det brittiska utträdet ses av vissa som ett gyllene tillfälle att utan de motsträviga britterna kunna fördjupa EU, inte minst eurozonen. Ett syfte skulle bland annat vara att råda bot på den otydliga sammanblandningen av befogenheter som leder till svårigheter med ansvarsutkrävande på rätt nivå. Förslag om skapandet av en europeisk federation återkommer med jämna mellanrum. Inte sällan argumenterar man i linjer av ett EU i flera hastigheter med en tydlig kärna (Fischer, 2000). Ett sentida utvecklat förslag till en europisk federal författning framfördes 2013 av den s.k. *Spinelligruppen*. Deras förslag innehöll också en välutvecklad argumentation för en lösning för de medlemmar som inte vill vara fullvärdiga medlemmar i EU utan endast delta genom någon form av associering. I den federala visionen bör en tydlig befogenhetsfördelning göras så att väljarna blir klarare över vad som beslutas på vilken nivå och att det går att utkräva ansvar av folkvalda på den nivå där besluten faktiskt fattas (Habermas, 2011; Duff, 2016b). Motståndet mot federala tankegångar är naturligtvis starkt. Dessutom skulle det kräva omfattande fördragsändringar och det är allt annat än lätt att skapa denna klara befogenhetsfördelning mellan överstaten och medlemsstaterna. Problemen som hanteras på EU-nivå drivs ofta fram i samklang med tidens stora frågor.

Åternationalisering

För det andra drar vissa slutsatsen att EU nu bör bli avsevärt mindre omfattande och att en åternationalisering bör ske. Scenariot innehåller egentligen två rätt olika former av åternationalisering: ytterligare utträden av medlemsstater och tillbakarullning av befogenheter. Dessa två sätt är egentligen ganska olika till sin logik. Åternationalisering kan alltså ske i radikal form, det vill säga genom ytterligare utträden, eller genom att vissa befogenheter återtas av medlemsstaterna. Krav på utträden från andra medlemsstater beror givetvis på den politiska utvecklingen och huruvida EU-kritiska partier vinner gehör i medlemsstaterna. Röster för förändring av EU och/eller återtagande av befogenheter hörs på flera håll (Financial Times, 2016). Ett problem här består i att identifiera vilka frågor som bäst bör återföras till nationell nivå och hur detta bäst görs. Frågor tenderar att lösas på europeisk nivå eftersom problemen är gemensamma.

David Camerons första steg i sin nya Europapolitik handlade om att göra en omfattande så kallad "kompetensöversyn" över vilka områden som borde återföras till nationell politik. Slutsatsen var, något förenklat, att fördelningen mellan EU och Storbritannien var rimlig. Det finns anledning att tro att EU har vissa befogenheter av en anledning. Precis som i fallet med den brittiska kompetensöversynen och det stundande utträdet finns anledning att tro att ju närmare material man kommer desto mer inbäddat och institutionaliserat framstår samarbetet. Likaså kan påpekas att även om den brittiska

regeringen fick vissa av sina krav tillgodosedda i februariöverenskommelsen från 2016, är det inte säkert att en annan medlemsstat som skulle vilja 'förhandla sig ur' vissa delar av *acquis* i framtiden skulle ha någon större framgång.

Med den erfarenheten i färskt minne, talar också det mesta emot sannolikheten att de kvarvarande medlemsstaterna skulle engagera sig i en omfattande kompetensöversyn i syfte att åternationalisera befogenheter som i nuläget har tilldelats EU. Det gör också att den omedelbara effekten av brexit för EU är något mindre än vad som stundtals görs gällande. Eventuella förskjutningar i maktbalans och politiska preferenser måste bedömas ha i särklass störst vikt i förhållande till *ny* lagstiftning. Att modifiera existerande lagstiftning kan naturligtvis låta sig göras, men det är värt att poängtera att EU är ett djupt *institutionaliserat* samarbete med inneboende *trögheter*. De typiskt 'brittiska avtrycken' på europeisk integration som har diskuterats i rapporten försvinner alltså inte per automatik när britterna lämnar. Det krävs aktiva val av kvarvarande medlemsstater för att åstadkomma en sådan förändring. I beaktande av de förhandlingar som föregick februariöverenskommelsen 2016 mellan Storbritannien och EU – samt efterspelet till den brittiska folkomröstningen – är det paradoxalt nog britterna själva som har varit mest angelägna om att förändra innebörden i den inre marknadens regelverk, något som inte vunnit gehör hos övriga medlemsstater.

Hanka sig fram

Det tredje alternativet handlar om att fortsätta att hanka sig fram på inslagen väg, vilket framstår som det i närtid mest sannolika scenariot. I det scenariot fortsätter integrationsprocessen i enlighet med existerande modeller, men en viss ytterligare återhållsamhet beträffande integrationens *takt* kan vara en trolig utveckling.

Ett sätt att modifiera det tredje alternativet skulle vara att försöka tillämpa ännu mer flexibilitet för medlemsstaterna än vad som i dag är fallet. EU utvecklas redan i flera hastigheter, men man kan föreställa sig att det i framtiden skulle bli mer vägledande och exempelvis göra att grupper av länder på frivillig grund inleder så kallade fördjupade samarbeten inom vissa områden. Vissa menar att då skulle bilden av ett EU som tvingar fram kompromisser, åtföljda av strikt applicerad regelefterlevnad, kunna bli mindre framträdande. I stället skulle länderna ha mer spelrum att plocka de delar man vill och ansvarsutkrävandet ske nationellt. Det skulle också vara ett sätt att hantera de nationella olikheterna i en union med 27 medlemsstater.

Kritiker av en sådan framtid pekar på att EU:s framgång vilar på just det motsatta, att de gemensamma regelverken, paketlösningarna och kompromisserna är det som har gjort EU till det omfattande samarbete det är i dag och att erfarenheterna av frivillighet utan sanktioner inte har varit lyckade (Grabbe och Lehne, 2016).

Vi har i denna rapport inte haft att bedöma eller ge rekommendationer om hur Sverige bör förhålla sig till detta (eller vilka europapolitiska frågor Sverige bör driva), men som vi uppfattar den nuvarande regeringens preferenser i förhållande till brexit bygger de på att i första hand slå vakt om EU27 och att EU som helhet fungerar i framtiden. Exempelvis

sade statsminister Stefan Löfven vid EU-nämndens möte i september 2016 att "(f)ör regeringen är det viktigt att EU står enat. Nu är inte tid för fördragsändringar eller mer överstatlighet, utan vi behöver kort och gott ett EU som fungerar och som levererar i de frågor som människor förväntar sig" (Riksdagen, 2016). Samtidigt som det inte finns något formellt undantag för Sverige i förhållande till EMU, verkar frågan om svenskt EMU-inträde inte aktuell vare sig i dagsläget eller under överskådlig tid. Det leder till att en central framtidsfråga för Sverige i relation till utvecklingen av EU som helhet blir att säkerställa att förutsättningarna för att utan euron vara en fullvärdig och inflytelserik medlem av EU kan bestå (se också von Sydow, 2014; och Jerneck, 2014).

9.7 Slutdiskussion

Även om grundbedömningen alltså är att EU i närtid kommer "hanka sig fram", finns det anledning att skärpa den egna bedömningen av dessa tänkbara utvecklingslinjer och försöka att aktivt bilda sig självständiga uppfattningar om vad som vore en önskvärd utveckling samt vilka för Sveriges vidkommande positiva respektive negativa konsekvenser som finns vad gäller olika scenarier. Jerneck skriver att "utsikterna för att bedriva idépolitik i de återkommande framtidsdebatterna är sämst om man placerar sig själv i Europas utkanter, där risken för att dras in i centrifugala krafter dessutom är större än i centrum" (Jerneck, 2014:56). Flera av de intervjuade har, som uppmärksammats tidigare i rapporten, varnat för att Sverige i alltför hög grad har kommit att förknippas med Storbritannien. Liksom i det dagliga EU-arbetet blir det därför angeläget att bredda kontaktytorna och att skaffa sig en tydligare bild av vad som är eftersträvarsvärt på såväl kort som lång sikt. I förhållande till tendensen mot tydligare grupperingar och hastigheter i EU blir det angeläget för Sverige att ha en genomtänkt hållning. Som framhölls i föregående kapitel är detta särskilt angeläget i förhållande till fördjupningen av EMU.

I regeringens uppdrag ingick att analysera de arbetsmetoder och tillvägagångssätt som bör användas i syfte att säkerställa Sveriges inflytande i EU. I förhållande till de mer långsiktiga konsekvenserna av brexit och den framtida utvecklingen av EU blir slutsatsen att Sverige mer aktivt bör engagera sig i dessa frågor, såväl på hemmaplan som i samspel med andra. I syfte att vara en proaktiv part i dessa diskussioner bör ytterligare förmåga att analysera och bedöma förändringstendenser värderas. Det är också helt centralt att i ett tidigt skede vara en aktiv part i framtidsdiskussioner. När det gäller fördragsändringar till följd av det brittiska utträdet är det angeläget att redan i närtid bilda sig välgrundade uppfattningar om vad som skulle vara önskvärt respektive mindre önskvärt i en sådan process. I termer av vilka forum/samarbeten man bör understödja är det viktigt att söka nära samarbete med sådana medlemsländer som man uppfattar som närliggande Sverige. Det bör dock inte stå i vägen för att söka breda och/eller oortodoxa forum för utbyte och reflektion (se vidare kapitel 10). I diskussioner om EU:s framtid är det, särskilt för mindre medlemsstater, angeläget att vara tydlig med hur man ser på vilka politikområden som kräver mer integration respektive var man särskilt värdesätter fortsatt nationellt självbestämmande. Det är också angeläget att göra välgrundade bedömningar och preferenser kring framtidens institutionella utveckling. Liksom i övrigt EU-arbete är bedömningen att dessa stärks av ett gott förankrings- och beredningsarbete på hemmaplan.

Sverige bör också sträva efter att bredda och säkerställa sina relationer med flera medlemsstater samt vara mer aktivt när det gäller interaktionen med de överstatliga institutionerna. Vår analys pekar på en potentiellt allt mer framskjuten roll för de redan inflytelserika medlemsstaterna. Det är därför av synnerligen stor vikt att etablera fungerande samarbeten med flera av dessa. Det framstår som troligt att de stora medlemsstaterna, i synnerhet Tyskland, får en central roll i EU framöver. Samtidigt är det värt att betona att former för samarbete behöver variera mellan olika områden och vid olika tillfällen samt att EU framöver består av 27 medlemsstater, vilket gör att en mängd relationer bör upprätthållas. Det talas ibland om att EU går mot en starkare inre regionalisering med grupper av likasinnade medlemsstater som samarbetar tätare. Det finns exempelvis utrymme för att göra det inom ramen för så kallade fördjupade samarbeten. Om den svenska utgångspunkten är att EU27 bör hålla ihop bör detta tas i beaktande vid initiering av nya tätare samarbeten, särskilt när det får mer institutionaliserad form. Även vid tätare informella samarbeten bör *syftet* övervägas; ibland kan det vara en god väg framåt, ibland en sämre. Man kan också överväga vid vilken *tidpunkt* i den politiska tidscykeln olika initiativ är lämpligast. Att försöka påverka *dagordningen* tillsammans i vissa konstellationer erbjuder en möjlighet. Samtidigt måste naturligtvis majoritetsförhållandena i rådet beaktas när beslutstillfällen närmar sig. Europeisk integration pågår på flera nivåer samtidigt och i ett stort antal fora. Det är även av den anledningen svårt att föreskriva ett speciellt förhållningssätt som passar i alla situationer. Det är således viktigt att påminna om att valet av *form* för samarbete bör vara resultatet av en diskussion om *vad* man vill uppnå. Samtidigt är det angeläget att knyta samman mer långsiktiga frågor och prioriteringar med de mer kortsiktiga frågorna. Att finna fungerande system för att göra dessa prioriteringar och att få dem att bli operativa är angeläget.

10. Svenska förhandlingserfarenheter

I Sieps uppdrag angående brexit ligger även att analysera ”vilka arbetsmetoder och tillvägagångssätt som bör användas i syfte att säkerställa Sveriges inflytande i EU”. Vilka krav som framtiden kommer att ställa är svårt att sja om, men ett sätt att besvara frågan om metoder och tillvägagångssätt för att säkra Sveriges inflytande är att titta i backspegeln. Vad har fungerat under Sveriges nu drygt 20-åriga medlemskap? De framgångsrecept som går att vaska fram ur historien är trots allt det bästa vi har att tillgå som förberedelse för framtiden.

”Den viktigaste faktorn för att förklara förhandlingsmakt är ett lands storlek – befolkning och BNP”, enligt rådssekretariatets rättschef, Jean-Claude Piris (Tallberg, 2008; s. 689). Små och medelstora medlemsstater kan dock kompensera för sin brist på mer avgörande formell makt. Tallberg m.fl. uttrycker det väl i sin rapport ”Makten i Europa”: ”Sammanfattningsvis visar forskning att små och medelstora stater har inflytande i EU:s lagstiftningsprocess och att det finns sätt för dem att kompensera för sin brist på formell makt. Nyckeln är att vara aktiv i lagstiftningsprocessen, att koncentrera sig på några få frågor och därigenom förbereda väl samordnade och genomtänkta ståndpunkter, samt att aktivt bilda koalitioner. En nödvändig förutsättning för de små och medelstora staterna när det gäller att skaffa sig inflytande är därför förmågan hos den nationella administrationen att utveckla en ståndpunkt gentemot ett lagförslag i rätt tid, och att förbereda representanterna på både tjänstemanna- och ministernivå inför förhandlingarna i ministerrådet.”

Rapportens sammanfattning stämmer överens med den bild som Sieps har fått fram genom de intervjuer som har genomförts med svenska Coreper I- och Coreper II-ambassadörer som har verkat i Bryssel under Sveriges tid som EU-medlem. Det här kapitlet grundar sig där inte annat anges till stora delar på dessa intervjuer. Det resonemang som förs skulle vara relevant även i ett EU med Storbritannien kvar som medlem. Eftersom ett EU utan Storbritannien innebär nya utmaningar för Sverige, finns det dock anledning att trimma maskineriet för att skapa än bättre förutsättningar för det svenska inflytandet.

Tydliga ståndpunkter – en grundförutsättning

Den första, rätt självklara, men ibland styvmoderligt behandlade grundförutsättningen för inflytande är att veta vad man vill uppnå. Många pekar på att detta är det i särklass mest centrala – att definiera Sveriges position *i konkreta ordalag* och sedan vara aktiv så tidigt som möjligt. Det är också en förutsättning för att kunna samarbeta med andra medlemsstater – att veta vad man vill. Erfarenheten visar att det finns några uppenbara exempel på genomslag för svenska ståndpunkter som har baserats på tydliga ställningstaganden från svensk sida och som har följts av hög aktivitet. Under det svenska

ordförandeskapet 2001 drevs exempelvis utvidgningsfrågan mycket medvetet, den som sedan resulterade i den stora utvidgningen 2004. Sverige fick dessutom, egentligen mot alla odds, igenom EU:s så kallade öppenhetsförordning. Båda är svenska profilfrågor där positionen har varit tydlig och ett mycket proaktivt arbete lade grunden för genomslag. Även om Sverige hade dagordningsmakten genom ordförandeskapet till sin hjälp, hade det ändå betydelse att det var så tydligt vad man ville uppnå.

Svensk ståndpunkt i en europeisk kontext

Flera av de intervjuade vittnar om betydelsen av att tänka i en europeisk kontext när man formulerar vilka frågor man ämnar driva. Det räcker givetvis inte med att en fråga är viktig för Sverige, man måste också *se till andra medlemsstaters intressen* och formulera vad man vill uppnå i substans på ett sätt som gör det intressant även för andra. Här har det roterande ordförandeskapet varit en viktig skola för Sverige. God kännedom om andra medlemsstaters ståndpunkter och drivkrafter är en grundläggande förutsättning inte bara för ett lyckat ordförandeskap utan också för att vara en inflytelserik medlemsstat. Fördjupad kunskap om andra medlemsstater har följt med en tid efter de båda svenska ordförandeskapen men är en färskvara som måste fyllas på.

Förmågan att prioritera i såväl stort som smått

En närliggande fråga att förhålla sig till när det gäller andra medlemsstaters intressen, är förmågan att i förhandlingar kunna *prioritera vad som är viktigt* och beredskapen att kunna släppa något som är av betydelse för en annan medlemsstat i utbyte mot stöd för något av mer centralt intresse för Sverige. Här finns det ständigt utrymme för förbättringar menar många av dem vi har intervjuat. Eftersom man inte kan få allt i en förhandling är det centralt att så tidigt som möjligt identifiera vad som är särskilt viktigt, konsekvent driva det och ha mandat att släppa frågor som är av mindre vikt för Sverige men har betydelse för någon annan. För EU-representationens del handlar det ytterst om att från regeringen få instruktioner som enbart avser förhandlingen i Bryssel och inte något annat. Det finns exempel på instruktioner som snarare syftar till att tjäna som en kompromiss mellan olika politiska intressen på hemmaplan – inom Regeringen eller mellan Regering och Riksdag – än att förhålla sig till förhandlingen. Att det finns olika intresseavvägningar som måste göras på hemmaplan är inte nytt och självklart måste politiska motsättningar lösas av den politiska nivån. Vad flera av de intervjuade poängterar är dock att när så sker är det viktigt att inte tappa fokus på vad som kan vara en realistisk utgång av förhandlingen i Bryssel, eftersom motsatsen undergräver det svenska inflytandet.

Säkra den viktiga axeln mellan Regeringskansliet och Brysselrepresentationen

Den ständiga representationen i Bryssel är Regeringskansliets förlängda arm i EU-arbetet. Förutom att representationens tjänstemän deltar i förhandlingsarbetet har representationen en viktig uppgift i att nära följa utvecklingen i EU:s institutioner och rapportera hem. Flera pekar i intervjuerna på vikten av en förtroendefull och öppen diskussion mellan ”Bryssel” och ”Stockholm”. Det är i mötet mellan vad Sverige ytterst

vill uppnå och vad som är *realistiskt* att uppnå, utifrån representationens bedömningar, som den mest effektiva förhandlingsstrategin i varje enskild fråga kan utmejslas och det svenska inflytandet ytterst maximeras. Även här har de båda ordförandeskapen utgjort centrala läroperioder och det finns en samsyn kring vikten av att säkerställa ett fortsatt effektivt samarbete mellan Regeringskansliet och Brysselrepresentationen.

Vikten av faktabaserade eller vetenskapligt underbyggda ståndpunkter och att i tid analysera det nationella genomförandet

Britterna har, som framkommit i rapporten, varit duktiga på att påverka genom sina ofta faktabaserade och/eller vetenskapligt underbyggda ståndpunkter. Även Sverige har framgångsrikt drivit frågor med *vetenskapligt underbyggda ståndpunkter*. Många betonar också vikten av faktabaserad argumentation i det dagliga förhandlingsarbetet och understryker behovet av *nära samarbete med de svenska myndigheterna* i förarbetet på hemmaplan, eftersom det ofta är hos myndigheterna som sakkunskapen finns. Genom myndigheterna kan också frågeställningar kring genomförandet av EU-lagstiftningen tidigt identifieras. Konkreta exempel på vad lagstiftning kan få för konsekvenser i verkligheten, från såväl intresseorganisationer som från aktörer på lokal eller regional nivå, kan också vara till stor hjälp i det dagliga förhandlingsarbetet. De initiativ som har tagits efter utredningen ”EU på hemmaplan” (Regeringen, 2016b) kan därför innebära framsteg också i det här sammanhanget.

Ett exempel där vetenskapen spelade en avgörande roll, hämtat från det svenska medlemskapets första år, är det förslag som drevs av Sverige om att förbjuda antibiotika som tillväxtbefrämjare i djurfoder, något som ytterst syftar till att skydda människors hälsa. Det kan låta som en teknisk fråga men är ett exempel på när Sverige genom att *politiken, myndigheterna, forskningen och näringen gick samman* också lyckades med att få upp frågan på dagordningen. Så småningom gick mycket av det svenska initiativet hela vägen till beslut, ett exempel på en fråga som Sverige har drivit och fortsatt driver på vetenskaplig grund. Den gränsöverskridande logiken är dessutom given eftersom antibiotikaresistens är svår att hantera nationellt (Edqvist och Borge Pedersen, 2001).

Samarbete med andra medlemsstater

Efter den brittiska folkomröstningen låg det nära till hands att ställa frågan vem som nu skulle ersätta britterna som ”Sveriges närmaste allierade” i EU-samarbetet. I intervjuerna framträder dock en något mer nyanserad bild av samarbetet med andra medlemsstater och det sammanfattande svaret på frågan hur Sverige ska samarbeta med andra blir ”Det beror på”. Vilka medlemsstater som ligger nära till hands att samarbeta med är inte statiskt utan påverkas givetvis också av den politiska utvecklingen i såväl Sverige som i andra länder.

Flera av ambassadörerna pekar på det uppenbara att Tyskland i mångt och mycket numera betraktas som den avgörande motorn i EU-samarbetet. Tyskland är därmed en viktig spelare framöver, inte minst på den mer storpolitiska nivån. Man måste dock samtidigt komma ihåg att bilden av det dagliga lagstiftningsarbetet är en annan. Några pekar även

på vikten av att Sverige fördjupar det nordisk-baltiska samarbetet, i syfte att ingå i en större grupp och därigenom lättare undvika att bli negligerad när stormakterna i EU tar initiativ. De mellanstatliga initiativen, i synnerhet på stats- och regeringschefsnivå, har dessutom ökat de senaste åren.

Ser man till det dagliga förhandlingsarbetet är den mest rekommenderade strategin att samarbeta med så många medlemsstater som möjligt. Visst finns det sakområden med mer eller mindre fasta och likasinnade grupper, men den mest framgångsrika förhandlingsstrategin är alltså att arbeta med största möjliga antal länder och att också vara beredd att samarbeta med sådana man normalt sett inte samarbetar med. Här menar många att det kan finnas skäl att framöver vara mer *öppen för nya konstellationer*, inte minst efter brexit.

Tidig påverkan – svenska tjänstemän i EU:s institutioner

Även Sverige har nått framgångar genom att *placera tjänstemän i EU:s institutioner*, om än av naturliga skäl i mindre skala än vad britterna har. Sverige såg mot slutet av 1990-talet till att placera nationella miljöexperter i Europeiska kommissionen som då hade brist på sådana experter inom vissa sektorer. Ett antal nationella experter, de flesta från myndigheter, erhöll strategiska poster i kommissionen och deras arbete lade bland annat grunden till EU:s kemikalielagstiftning och hade betydelse för utvecklingen av EU:s miljölagstiftning i stort (Kronsell, 2002). Sieps menar att det finns anledning att idag påminna om detta exempel på en medveten svensk strategi som gav ett tydligt avtryck när det gäller politikutvecklingen och som till stor del lyckades genom att expertis placerades på rätt plats och i rätt tid. Ett annat område som kan lyftas fram är det utrikespolitiska, där flera svenska tjänstemän har haft och har viktiga poster i såväl kommissionen som utrikestjänsten.

Sverige är för närvarande förhållandevis väl representerat på chefsnivåer i kommissionen. Med påfyllnaden underifrån är det dock sämre. Även antalet svenska nationella experter har minskat i närmast dramatisk omfattning och Sverige har långt färre nu jämfört med tidigare. Statskontoret utredde redan 2001, på eget initiativ, den svenska närvaron genom nationella experter i kommissionen. Då fanns det 40–45 svenska nationella experter i kommissionen (Statskontoret, 2001), idag är antalet 12 (Europeiska kommissionen, 2017). Statskontoret fann vidare att de experter Sverige skickade i stor utsträckning mer var ett resultat av vilka departement och myndigheter som kunde skapa det finansiella utrymmet än av vilka politikområden Sverige prioriterade. Statskontoret lyfte också fram att departementen och myndigheterna saknade tydliga rutiner såväl för att förbereda en blivande nationell expert som att ta hand om kunskaper vid återvändande. En bild som förefaller vara giltig även idag.

Behov av svensk närvaro i EU:s huvudstäder

I en tid av snabba förändringar ökar behovet av kunskap om utvecklingen i och mellan EU:s medlemsländer. Till det kommer den ökade mellanstatliga tendensen i EU som

också gör huvudstäderna till än viktigare spelare på den europeiska arenan, inte minst på stats- och regeringschefsnivå. Med en permanent ordförande i Europeiska rådet har det även blivit vanligare med egeninitierade toppmöten mellan medlemsstaterna i konstellationer där inte alla nödvändigtvis ingår. Intervjuerna bekräftar också att det finns ett fortsatt behov av *svensk närvaro i EU:s huvudstäder*.

Bevara och utveckla det institutionella "EU-minnet"

Vikten av hög kompetens bland såväl tjänstemän som politiker lyfts fram i flera av intervjuerna. Någon uttrycker det som att kvaliteten på ett lands statsförvaltning också är en avgörande faktor för inflytande. Att ha en god kunskap om spelets regler, såväl rättsligt som politiskt, samt expertis i sakfrågor är en grundförutsättning för ett framgångsrikt påverkansarbete. Även här har de svenska ordförandeskapen 2001 och 2009 varit nyttiga kompetenshöjande perioder. Men eftersom ordförandeskapen inträffar mer sällan som en följd av att medlemsstatskretsen har utökats, måste kompetensen löpande säkras.

Hur man hanterar hemvändande personal med EU-erfarenhet från Bryssel är en fråga som mer än 15 år efter Statskontorets rapport fortfarande lyfts fram som något av ett sorgebarn. Det gäller inte bara nationella experter, som Statskontoret tar upp i sin rapport, utan även hemvändare från andra poster i EU-maskineriet och från den svenska Brysselrepresentationen. Det är en ständigt återkommande fråga hur man på ett bättre sätt säkerställer att EU-kompetensen tas tillvara och därmed också förhindrar att situationer uppstår där hemvändande tjänstemän upplever att de snarast halkar efter i karriären efter några år i Bryssel. Det kan i sin tur försämra förutsättningarna att *attrahera de bästa krafterna till Brysselförvaltningarna*, något som många framhåller som helt centralt att förhindra.

Utveckla den EU-rättsliga förhandlingskompetensen

Behovet av EU-rättslig kompetens är stort, inte minst efter den förlust av kompetens som väntas uppstå när de brittiska förhandlarna inte längre sitter vid bordet. Det handlar om kunskap om såväl EU-domstolens tolkningsmetod som rättspraxis. Rättsliga argument kan vara framgångsrika verktyg för vad man politiskt vill uppnå i en förhandling och här finns utrymme för förbättringar.

Organisatoriska frågor för övervägande

Intervjuerna ger en samlad bild av att det finns starkt stöd för det sätt på vilket EU-frågorna i dag är organiserade i Regeringskansliet. Flytten av EU-samordningen från Utrikesdepartementet till Statsrådsberedningen framhåller EU-ambassadörerna som något positivt. Det går dock att identifiera ett antal organisatoriska frågor där förbättringar skulle kunna övervägas.

EU-kompetensen i statsförvaltningen behöver upprätthållas och förstärkas, inte minst den EU-rättsliga kompetensen. Inspiration kan hämtas från förberedelserna av de svenska

ordförandeskapen 2001 och 2009, då en tydlig ambitionshöjning skedde vad gäller EU-frågorna och resurser sköts till. Det kan finnas skäl att göra en förnyad satsning inför ett EU efter brexit.

Frågan om att bättre ta tillvara hemvändande EU-kompetens diskuteras ständigt men finner inte riktigt sin lösning. Nyckeln skulle kunna vara att skapa större rotation mellan personalen vid Brysselrepresentationen, EU-samordningskanslierna i Regeringskansliet, de bilaterala ambassaderna i EU-länderna, EU-tunga myndigheter och EU:s institutioner.

Det snabbaste sättet att stärka den svenska närvaron i kommissionen inom för Sverige prioriterade områden är genom nationella experter. Eftersom det troligen kommer att försvinna briter från viktiga poster, finns det särskilda skäl för Sverige att överväga en förstärkt närvaro av svenska nationella experter inom för Sverige viktiga områden. Ett sätt att underlätta detta är att centralisera planering, finansiering och uppföljning i Regeringskansliet och att tillskjuta erforderliga resurser.

Referenser

- Adler-Nissen, R., 2016, The Vocal Euro-outsider: The UK in a Two-speed Europe, *The Political Quarterly*, Vol. 87, No. 2, april-juni.
- Bailer, S., 2006, The European Commission and its legislative activity – not as integrationist and autonomous as believed. CIS Working Paper, Center for Comparative and International Studies (ETH Zurich and University of Zurich) nr 24, 2006.
- Balfour, R., Carta, C. och Raik, K. (red.), 2015, *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* Ashgate.
- Balfour, R., Frontini, A. och Raik, K., 2013, The External Action Service and National Diplomacies, European Policy Centre, EPC Issue Paper No. 73, March 2013.
- Bauer, M. W. och Hussein, K., 2016, The Commission: Boxed in and Constrained, but Still an Engine of Integration, *West European Politics*, 39(5):1-21, juni 2016.
- Benedetto, G., 2005, Rapporteurs as Legislative Entrepreneurs: The Dynamics of the Codecision Procedure in Europe's Parliament, *Journal of Public Policy* 12:67-88
- Berg, L. och Bové, K., 2016, Svenskarnas attityder till EU har stabiliserats: Analys av SOM-institutets undersökning 2015, Sieps 2016:9epa.
- Bernitz, U., 2010, *Förhandsavgöranden av EU-domstolen. Svenska domstolars hållning och praxis*, Sieps rapport 2010:2.
- Bernitz, U., 2016, *Förhandsavgöranden av EU-domstolen. Utvecklingen av svenska domstolars hållning och praxis 2010–2015*, Sieps rapport 2016:9.
- Beuckers, T. och van der Sluis, M., 2015, The variable geometry of the euro-crisis: A look at the non-euro area Member States, European University Institute Working Papers LAW 2015/33.
- Bunse, S., Magnette, P. och Nicolaidis, K., 2005, *Is the Commission the Small Member States' Best Friend?* Sieps rapport 2005:9.
- Calmfors, L., 2017, *Eurokrisen, eurosamarbetets regelsystem och den framtida integrationen*, Sieps kommande.
- Calmfors, L., Flam, H., Gottfries, N., Lindahl, R., Haaland Matlary, J., Rabinowicz, E. och Vredin, A., 1996, *Calmforsrapporten*, SOU 1996:158, Stockholm 1 oktober 1996.
- Caporaso, J. A. och Tarrow, S., 2009, Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the Transnational Embedding of Markets, *International Organization*, 63(4):593-620.
- Chopin, T. och Lequesne, C., 2016, Differentiation as a Double-Edged Sword: Member States' Practices and Brexit, *International Affairs*, 92:3.
- Chrysogelos, A., 2016, How Brexit will affect the balance of power in the European Parliament, LSE EUROPP blog.
- Cramér, P., Larsson, O., Moberg, A. och Naurin, D., 2016, *See You in Luxembourg? EU Governments' Observations Under the Preliminary Reference Procedure*, Sieps rapport 2016:5.

- Dahl, R. A., 1957, Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker, *Journal of Public Law* 6, 279-76.
- Duff, A., 2016a, Brexit: What Next? Redogörelse inför utskottet för konstitutionella frågor i Europaparlamentet, (AFCO), 8 november 2016.
- Duff, A., 2016b, The Protocol of Frankfurt: A New Treaty for the Eurozone, European Policy Centre, Bryssel, 12 januari 2016.
- Duff, A., 2014, "Foreword", i Pukelsheim, F., (red.), *Proportional Representation*, Cham: Springer Verlag.
- Edqvist, L-E., Borge Pedersen, K., 2001, "Antimicrobials as growth promoters: resistance to common sense", Environmental issue report No 22/2001, Europeiska miljöbyrån.
- Enderlein H., Letta E., Asmussen J., Boone L., De Geus A., Lamy P., Maystadt P., Rodrigues M. J., Tumpel-Gugerell G. och Vitorino, A., 2016, *Repair and Prepare: Growth and the Euro after Brexit*, Gütersloh, Berlin, Paris: Bertelsmann Stiftung, Jacques Delors Institut – Berlin and Jacques Delors Institute
- Eriksson, J. och Hjeds Löfmark, M., 2013, *EU som krishanterare: Ekonomisk styrning och finansiell stabilitet*, Sieps rapport 2013:3.
- European Policy Centre, 2016, Britain and Europe: A new settlement?, Challenge Europe, Issue 23, April 2016.
- Fabbrini, F., Hirsch Ballin, E. och Somsen, H., (red.), 2016, *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?* Hart Publishing, Oxford.
- Faleg, G., 2016, The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy, CEPS, 26 July, 2016.
- Farrell, H. och Adreinne, H., 2003, Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe, *Governance*, 16 (4), 577–600.
- Gordley, J. och Taylor von Mehren, A., 2011, *An Introduction to the Comparative Study of Private Law: Readings, Cases, Materials*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Grabbe, H. och Lehne, S., 2016, *How to Build a More Flexible Union After Brexit?* Carnegie Europe
- Habermas, J., 2011, *Europas författning – en essä*, Stockholm, Ersatz.
- Hancox, E., 2014, *Constitutional Change through Crisis Law: United Kingdom*, rapport i projektet "Constitutional Change through Euro Crisis Law: A Multi-level Legal Analysis of Economic and Monetary Union", European University Institute, Florens.
- Hettne, J., 2008, *Rättsprinciper som styrmedel: allmänna rättsprinciper i EU:s domstol*, Norstedts Juridik AB, Stockholm.
- Hix, S., Hagemann, S. och Frantescu, D., 2016, Would Brexit Matter? The UK's Voting Record in the Council and European Parliament, Votewatch, LSE London.
- Huhe, N., Naurin, D. och Thomson, R., 2017, Decision-making and networks in the Council if the European Union after Brexit, Sieps kommande.
- Hurka, S., 2016, "Britain's exit from the EU will benefit the South and weaken Germany", LSE Brexit blog
- Jerneck, M., 2013, Sveriges inflytande i EU efter krisen, Sieps 2013:10epa.

- Jerneck, M., 2014, Sveriges inflytande i EU efter krisen, i von Sydow, Göran (red.), *EU efter krisen: perspektiv på demokrati och inflytande i ett förändrat EU*, Sieps 2014:10p.
- Johansson, K. M. och von Sydow, G., 2011, Swedish Social Democracy and European Integration: Enduring Divisions, i Dimitrakopoulos, D. G (red.), *Social Democracy and European Integration: The Politics of Preference Formation*, Routledge, London.
- Juncker, J-C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. och Schulz, M., 2015, "Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union", rapport av Jean-Claude Juncker i nära samarbete med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi och Martin Schulz, Bryssel, 22 juni 2015.
- Kalcik, R. och Wolff, G. B., 2017, Is Brexit and opportunity to reform the European Parliament? Bruegel Policy Contribution, issue 2, 2017, Bryssel.
- Kirsch, W., 2016, Brexit and the Distribution of Power in the Council of the EU, CEPS Commentary, 25 november 2016, Bryssel.
- Kóczy, L., 2016, How Brexit affects European Union power distribution, Institute of Economics discussion papers, Hungarian Academy of Sciences, maj 2016, Budapest.
- Koenig, N., 2016, EU External Action and Brexit: Relaunch and Reconnect, Jacques Delors Institut, Policy Paper 178, 22 november 2016.
- Koenig, N., 2015, A Differentiated View of Differentiated Integration, Notre Europe, Paris.
- Kreilinger, V. och Larhant, M., 2016, Does the Eurozone need a Parliament? Notre Europe, Berlin.
- Kronsell, A., 2002, Can Small States Influence EU Norms? Insights from Sweden's participation in the field of environment politics, *Scandinavian Studies*, 74(3), 287-304.
- Laffan, B., 2012, European Union and the Eurozone: How to Co-exist?, i Allen, F., Carletti, E. och Simonelli, S., *Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?* European University Institute, Florens, FIC Press 2012.
- Leigh, M., 2016, Impact of Brexit on the European Commission, underlag till Sieps, Bryssel, december 2016.
- Leijon, K. och Karlsson, C., 2013, Nationella domstolar som politiska aktörer – främjare av rättslig integration eller försvarare av nationella intressen? *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Lund, Falkbeckska Stiftelsen. 115(1), 5-34.
- Louis, J-V., 2004, The Economic and Monetary Union: Law and Institutions, *Common Market Law Review*, 41, 575-608.
- Mamadouh, V. och Ranio, T., 2003, The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation, *Journal of Common Market Studies*, 41, 333-351.
- Menon, A. och Salter, J-P., 2016, Britain's influence in the EU, *National Institute Economic Review*, 236, maj 2016.
- Merkel, Angela, "Speech at the opening ceremony of the 61st academic year of the College of Europe in Bruges", 2 november 2010.
<http://www.brussels.diplo.de/contentblob/2959854/Daten/>, hämtad 5 januari 2017.
- Moloney, N., 2016, Financial services, the EU, and Brexit: An Uncertain Future for the City? *German Law Journal*, 17, s. 75-82.

- Moravcsik, A., 1999, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Routledge, Ithaca.
- Naurin, D. och Lindahl, R., 2009, Out in the Cold? Flexible Integration and the Political Status of Euro-Outsiders, *Sieps* 2009:13epa.
- Naurin, D. och Lindahl, R., 2014, "Nätverkskapital och inflytande i EUs ministerråd – hur går det för Sverige efter Eurokrisen?", i von Sydow, Göran (ed) *EU efter krisen – perspektiv på demokrati och inflytande i ett förändrat EU*, Sieps 2014:1op, Stockholm.
- Nugent, N. och Rhinard, M., 2017, *The European Commission; less a leader and more a manager*, Sieps, kommande 2017.
- Oliver, T., 2014, What Would a Brexit Mean for the EU? *E-International Relations*, 10 augusti 2014. <http://www.e-ir.info/2014/08/10/what-would-a-brexite-mean-for-the-eu/>
- Open Europe, 2015, "Will the EU regret dragging the UK into Greek bailout?", 15 juli 2015, <http://openeurope.org.uk/today/blog/will-the-eu-regret-dragging-the-uk-into-greek-bailout/>.
- Panke, D., 2012, Lobbying Institutional Key Players: How States Seek to Influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament, *Journal of Common Market Studies*, 50 (1),129-150.
- Peterson, J., 2016, Juncker's political European Commission and an EU in crisis, *Journal of common market studies*, 55 (2), 349–367.
- Piris J-C., 2012, *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?* Cambridge University Press, 2012.
- Pisani-Ferry, J., Röttgen, N., Sapir, A., Tucker, P. och Wolff, G., 2016, "Europe after Brexit: A Proposal for a Continental Partnership", <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexite-a-proposal-for-a-continental-partnership/>, 25 augusti 2016.
- Princen, S., och Rhinard, M. 2006, Crashing and Creeping: Agenda-Setting Dynamics in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 13(7), 1119-1132.
- Puetter, U., 2013, The European Council – the new centre of EU politics, *Sieps* 2013:16epa.
- Scharpf, F. W., 1999, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, 1999.
- Scharpf, F. W., 2010, The Asymmetry of European Integration, or Why the EU cannot be a 'Social Market Economy', *Socio-Economic Review*, 8 (2), 211-250.
- Settembri, P. och Neuhold, C, 2009, Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage? *Journal of Common Market Studies*, 47, 127-151.
- Shahin, J., 2016, The UK in EU External Representation: a principled, yet pragmatic intergovernmentalist, Institute for European Studies – Vrije Universiteit Brussel, 2016/8, april 2016.
- Spinelli Group, (2013), *A Fundamental Law of the European Union*, Bielefeld, Verlag Bertelsmann Stiftung
- Statskontoret, 2001, *Svenska nationella experter i EU-tjänst*, Statskontoret 2001:17.
- Tallberg, J., 2007, *Bargaining Power in the European Council*, Sieps rapport 2007:1.

- Tallberg, J., 2008, Bargaining Power in the European Council, *Journal of Common Market Studies*, 46 (3), 685-708.
- Tallberg, J., Beach, D., Naurin, D. och Tiilikainen, T., 2011, *Makten i Europa*, Demokratirådets rapport 2011, SNS, Stockholm.
- Thomson, R., 2011, *Resolving Controversy in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Van Aken, W., 2012, *Voting in the Council of the European Union: Contested Decision-Making in the Council of Ministers 1995-2010*, Sieps rapport 2012:2.
- von Sydow, G., 2014, Splittring och fördjupning i krisens kölvatten, i von Sydow, G. (red.), *EU efter krisen: perspektiv på demokrati och inflytande i ett förändrat EU*, Sieps 2014:10p.
- Wahl, P., 2016, Between Eurotopia and Nationalism: A Third Way for the Future of the EU, *Globalizations*, 14 (1), 157-163.
- Widgrén, M., 2006, *Budget Allocation in an Expanding EU – A Power Politics View*, Sieps rapport 2006:11.
- Wolff, G., 2012, European Union and the Eurozone: How to Co-exist? i Allen, F., Carletti, E. och Simonelli, S., *Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?* European University Institute, Florens, FIC Press 2012.
- Wyplocz, C., 2016, The EU Must Adapt to Survive, i Baldwin, R. (red), *Brexit Beckons: Thinking Ahead by Leading Economists*, A VoxEU.org Book, Centre for Economic Policy Research, London augusti 2016.
- Zuleeg, F., 2014, The view from Brussels, i Möller, A. och Oliver, T. (red), *The United Kingdom and the European Union: What would a "Brexit" mean for the EU and other States around the World?* DGAPanalyse 16, september 2014, <https://dgap.org/en/think-tank/publications/dgapanalysis/united-kingdom-and-european-union>.

Officiella dokument

- ECB, 2014, Decision of the European Central Bank on the close cooperation with the national competent authorities of participating Member States whose currency is not the euro (ECB/2014/5), Frankfurt 31 januari 2014.
- EEAS, 2016, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.
- EUR-Lex, Permanent Structured Cooperation. http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/permanent_structured_cooperation.html
- Eurogruppen, 2016a, "Remarks by J. Dijsselbloem following the Eurogroup meeting of 11 February 2016", <http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2016/02/11-eurogroup-jd-remarks/>
- Europaparlamentet och rådet, 2010, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010, om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG, Bryssel 24 november 2010.
- Europaparlamentet, 2017, Report on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union, Committee on Constitutional

- Affairs (Rapporteur: Guy Verhofstadt),
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0390+0+DOC+PDF+V0//EN>
- Europeiska kommissionen, 2015, "Kommissionens beslut (EU) 2015/1937 om inrättande av en oberoende rådgivande europeisk finanspolitisk nämnd", Bryssel 21 oktober 2015.
- Europeiska kommissionen, 2016a, statistical bulletin, Officials, temporary staff, and contract staff by nationality and directorate-general, 1 februari 2016
http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_nat_x_dg_en.pdf.
- Europeiska kommissionen, 2016b, Curricula vitae of the Commission's Directors-General http://ec.europa.eu/civil_service/about/who/dg_en.htm).
- Europeiska kommissionen, 2016c, Managers,
http://ec.europa.eu/civil_service/job/managers/index_en.htm,
- Europeiska kommissionen, 2017, data över nationella experter
- Europeiska rådet, 2010, Slutsatser från stats- och regeringschefernas möte 16-17 december 2010, EUCO 30/10, CO EUR 21, Bryssel 17 december 2010.
- Europeiska rådet, 2016, Slutsatser från stats- och regeringschefernas möte 18-19 februari 2016, EUCO 1/16, CO EUR 1, Bryssel 19 februari 2016.
- Europeiska unionens råd, 2008, Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, 6655/08, 15 April 2008.
http://www.lissabonfordraget.se/docs/officiell_konsoliderad_version_europeiska_radet_080415.pdf
- Europeiska unionens råd, 2010, Rådets beslut av den 26 juli 2010 om hur den europeiska avdelningen för yttre åtgärder ska organiseras och arbeta, 2010/427/EU, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2010.201.01.0030.01.SWE&toc=OJ:L:2010:201:TOC
- Eurotoppmötet, 2011, "Euro Summit Statement", Bryssel, 26 oktober 2011.
- Eurotoppmötet, 2013, "Organisatoriska regler för eurotoppmötena", rådets generalsekretariat, Bryssel 14 mars 2013.
- HM Government, 2017, "The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union", februari 2017, London.
- HM Government, 2014a, "Review of the Balance of Competence between the United Kingdom and the European Union, Economic and Monetary Union", London.
- HM Government, 2014b, "Review of the Balance of Competence between the United Kingdom and the European Union, The Single Market: Financial Services and the Free Movement of Capital", London.
- Rådet, 2015a, "EFSM: Rådet godkänner överbrygningslån på 7 miljarder euro till Grekland", pressmeddelande 593/15, 17 juli 2015,
<http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2015/07/17-efsm-bridge-loan-greece/>
- Rådet, 2015b, "Rådets förordning (EU) 2015/1360, om ändring av förordning (EU) nr 407/2010 om inrättandet av en europeisk finansiell stabiliseringsmekanism", 4 augusti 2015.

- Rådet, 2016a, "Rådets rekommendation av den 20 september 2016 om inrättande av nationella produktivitsnämnder", Europeiska unionens officiella tidning C 349/01, 24 september 2016.
- Regeringen, 2015, "Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union", Faktapromemoria 2014/15:FPM44, Finansdepartementet, 7 augusti 2015.
- Regeringen, 2016a, "Meddelande om samråd om en europeisk pelare för sociala rättigheter", Fakta-PM 2015/16:FPM70, Stockholm 12 april 2016.
- Regeringen, 2016b, EU på hemmaplan, SOU 2016:10.
- Riksdagen, 1997, "Sverige och den ekonomiska och monetära unionen", 5 december 1997, http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/sverige-och-den-ekonomiska-och-monetara-unionen_GL01FiU9
- Riksdagen, 2015, "Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union", Finansutskottets utlåtande 2015/16:FiU13, 11 november 2015, http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/utlatande/fardigstallandet-av-eu-s-ekonomiska-och-monetara_H301FiU13
- Sveriges riksdag (2016), EU-nämndens stenografiska uppteckningar, 15 september 2016, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/eu-namndens-uppteckning/torsdagen-den-15-september-2016_H40A1
- Van Rompuy, H., 2012, Towards a Genuine Economic and Monetary Union, i nära samarbete med Barroso, J. M., Juncker, J.-C., och Draghi, M., Bryssel 5 december 2012.

Media

- BBC, 2015, "Greece debt crisis: No UK cash for bailout, Osborne says", <http://www.bbc.com/news/uk-33517457>
- Bernitz, U., 2002, "Sverige har inget EMU-val", SvD Debatt, 3 januari 2002, <http://www.svd.se/sverige-har-inget-emu-val>.
- Financial Times (2016), Orban and Kaczynski vow 'cultural counter-revolution' to reform EU, 7 September 2016.
- L'Echo (2017), Paul Magnette: L'Europe est en train de se désintégrer, 6 Februari 2017.
- The Guardian, (2017), Plans for two-speed Europe risk split with peripheral members https://www.theguardian.com/world/2017/feb/14/plans-for-two-speed-eu-risk-split-with-peripheral-members?CMP=Share_AndroidApp_Tweet

Rättsfall

- Dom av den 17 november 1983, Merck, C-292/82, EU:C:1983:335
- Dom av den 12 november 1996, UK mot rådet, C-84/94, EU:C:1996:431
- Dom av den 19 november 1998, UK mot rådet, C-150/94, EU:C:1998:547
- Dom av den 6 december 2005, UK mot parlamentet och rådet, C-66/04, EU:C:2005:743
- Dom av den 2 maj 2006, UK mot parlamentet och rådet, C-217/04, EU:C:2006:279
- Dom av den 18 december 2007, UK mot rådet, C-77/05, EU:C:2007:803
- Dom av den 18 december 2007, UK mot rådet, C-137/05, EU:C:2007:805
- Dom av den 18 december 2007, IFAW, C-64/05P, EU:C:2007:802

Dom av den 1 juli 2008, Turco, C-39/05P, EU:C:2008:375
Dom av den 21 september 2010, API, C-514/07P, EU:C:2010:541
Dom av den 26 oktober 2010, UK mot rådet, C-482/08, EU:C:2010:631
Dom av den 21 juli 2011, MyTravel, C-506/08P, EU:C:2011:496
Dom av den 26 september 2013, UK mot rådet, C-431/11, EU:C:2013:589
Dom av den 22 januari 2014, UK mot parlamentet och rådet, C-270/12, EU:C:2014:18
Beslut av den 9 september 2014, UK mot parlamentet och rådet, C-507/13, EU:C:2014:2481
Dom av den 27 februari 2014, UK mot rådet, C-656/11, EU:C:2014:97
Dom av den 18 december 2014, UK mot rådet, C-81/13, EU:C:2014:2449
Dom av den 12 november 2015, UK mot parlamentet och rådet, C-121/14, EU:C:2015:749

Sammanfattande slutsatser

Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) fick i november 2016 i uppdrag att analysera hur EU:s institutioner och balansen mellan kvarvarande medlemsstater påverkas av att Storbritannien utträder ur EU. I uppdraget ingick även att särskilt bedöma utträdet konsekvenser för Sverige och att analysera vilka arbetsmetoder och tillvägagångssätt som bör användas i syfte att säkerställa Sveriges inflytande i EU.

Det finns en rad faktorer – förutom brexit – som påverkar EU-samarbetet och som kommer att vara avgörande för unionens utveckling. Med hänsyn till den korta tid som stått till förfogande, har Sieps inte kunnat fördjupa sig i dessa omvärldsförändringar, utan i huvudsak avgränsat studien till konsekvenserna av brexit – för EU:s institutioner och för Sverige. Vi har inte berört hur själva förhandlingarna om det brittiska utträdet kommer förlöpa och inte heller vilket utfall de kommer att leda till. Ett nödvändigt antagande för analysen har varit att Storbritannien de facto kommer att lämna EU och därmed inte längre delta i unionens institutioner. Eftersom EU är ett politiskt system under ständig utveckling, har också frågan om huruvida brexit förstärker eller försvagar redan pågående tendenser i EU-samarbetet tagits med i delar av analysen.

För att fullgöra uppdraget har Sieps i stor utsträckning använt befintlig forskning och annat material. Som komplement har ett par externa forskare anlitats vars underlag har använts för framtagandet av rapporten, framför allt vad gäller analysen av balansen mellan medlemsstaterna i ministerrådet. Det arbetet kommer också att publiceras i sin helhet senare under våren. Sieps har intervjuat de tillgängliga Coreper I- och Coreper II-ambassadörer som har representerat Sverige i Bryssel sedan medlemskapet 1995. Intervjuer har slutligen även gjorts med ett antal seniora EU-tjänstemän.

Sieps huvudsakliga slutsats är att Storbritannien – såväl direkt som indirekt genom EU:s institutioner – har gjort avtryck på unionens utveckling som helhet och särskilt inom för Sverige viktiga politikområden. Britterna har också haft en viktig roll när det gäller att bevaka gränserna för EU:s befogenheter. Samtidigt visar analysen att det finns tecken på att britterna under senare år har dragit sig tillbaka från EU-arenan. Även om det är en unik och stor händelse att ett land lämnar EU, bör man påminna sig om att EU är ett djupt institutionaliserat samarbete med inneboende trögheter. På kort sikt är därför inte några omvälvande förändringar av EU med anledning av brexit sannolika. Däremot kan en framtidsdiskussion utan Storbritannien vid bordet komma att se annorlunda ut, inte minst vad avser balansen mellan EU27 och eurozonen. Det finns tydliga belegg för att Storbritannien har varit mycket viktigt för Sverige i EU-samarbetet och för svenskt vidkommande innebär därför brexit en särskilt stor utmaning. Det svenska EU-arbetet behöver således anpassas till de nya omständigheterna i syfte att säkerställa framtida inflytande i EU, såväl i det dagliga förhandlingsarbetet som i frågor av mer långsiktig betydelse.

Konsekvenser för institutionerna

Den självklara arenan för medlemsländernas agerande är ministerrådet och Europeiska rådet där stats- och regeringscheferna möts. I ministerrådets olika konstellationer hanteras främst löpande lagstiftningsförslag. Europeiska rådet är EU:s främsta krishanterare och ofta står där stora politiska frågor på dagordningen. Under senare år har Europeiska rådet också fått en mer framträdande roll. Hur har då Storbritannien satt avtryck i ministerrådet och Europeiska rådet? Rapporten visar att det brittiska inflytandet i båda institutionerna har varierat över tid. Tidvis har man varit konstruktiv och pragmatisk, tidvis har man varit en motsträvig förhandlingspart.

Forskning visar att inflytande i *Europeiska rådet* är avhängigt ett lands storlek och institutionella kapacitet. Men det är också betingat av regeringschefens personliga egenskaper och expertis. Storbritannien har under senare år inte uppfattats som särskilt konstruktiv i Europeiska rådet. Intervjuerna visar att det utrikespolitiska området därvidlag möjligen utgör ett för svenskt vidkommande viktigt undantag. Britterna har inte varit särskilt delaktiga i de senaste årens krishantering, vilket är en naturlig följd av de undantag (*opt-outs*) Storbritannien har inom bland annat asyl- och migrationsområdet. Effekterna av brexit är med andra ord beroende av vilka frågor som framöver ligger på Europeiska rådets bord. Frånvaron av britterna torde inom överskådlig tid bli mest märkbar på det utrikespolitiska området.

Även i *ministerrådet* har britternas engagemang varierat. Många av de intervjuade vittnar om britternas effektiva arbetssätt i ministerrådet under Storbritanniens mer konstruktiva perioder. Britterna har argumenterat väl, ofta med tydliga och faktaunderbyggda positioner till sin hjälp. De har med sitt språkliga försprång kunnat finna de rätta formuleringarna för att lösa olika frågor vid förhandlingsbordet. Vidare har andra medlemsstater dragit fördel av britternas rättsanalytiska förmåga. Värdet av att en medlemsstat vid förhandlingsbordet har för vana att bevaka användningen av EU:s befogenheter och den generella rättsliga utvecklingen ska inte underskattas.

Storbritannien har på olika sätt också påverkat *kommissionens* arbete, såväl vad gäller arbetssättet som inverkan på kommissionens prioriteringar. Vad blir då konsekvenserna för den institutionen när britterna lämnar? På kort sikt lär inte EU:s dagordning påverkas märkbart eftersom den är bunden i långa program och ligger därmed tämligen fast. På längre sikt kan kommissionens prioriteringar påverkas av att ett stort land inte längre gör sin röst hörd vad gäller till exempel frihandeln och inre marknadens betydelse. För svensk del handlar det förenklat uttryckt om att ett stort land som i mångt och mycket har drivit frågor som ofta har legat i linje med svenska prioriteringar inte längre finns kvar och kan påverka kommissionen.

Storbritannien har även varit en aktiv medlemsstat visavi *EU-domstolen* genom att i domstolen löpande utmana ramarna för EU:s befogenheter. En intressant fråga är hur unionsrättens utveckling skulle påverkas av att ingen medlemsstat längre till domstolen hänsköt lagstiftningsakter för prövning om de antagits med stöd av korrekt rättslig grund – något Storbritannien vid upprepade tillfällen har gjort. I ett sådant läge skulle domstolen

endast få mål hänvisade till sig från EU:s egna institutioner. Det finns anledning för Sverige att framöver överväga ett mer aktivt förhållningssätt när det gäller EU-domstolen. Det handlar i praktiken om att finna lämpliga former för att fånga upp situationer där en lagstiftningsakt har antagits på för lösa eller felaktiga grunder. I dessa fall bör ett aktivt politiskt ställningstagande göras om frågan bör skickas till EU-domstolen, den instans som har att pröva huruvida EU:s åtgärder är förenliga med EU:s fördrag.

Storbritannien har inte bara bevakat att EU hållit sig inom sina befogenheter utan även genom observationer som har lämnats i samband med förhandsavgöranden bidragit med rättsliga argument till EU-domstolen. Dessa har i sin tur färgat domstolens avgöranden och påverkat unionsrättens utveckling. EU-domstolens betydelse för rättsutvecklingen i stort är något som ibland förbises och i ljuset av brexit finns det anledning att överväga ett generellt sett mer aktivt förhållningssätt från svensk sida.

En uppenbar konsekvens av brexit är att antalet *brittiska tjänstemännen* successivt kommer att minska i EU:s samtliga institutioner. Det är en utveckling som redan pågår, antalet briter på viktiga poster har minskat på senare år. Det gäller såväl i kommissionen, som i ministerrådet, Europaparlamentet, EU-domstolen och utrikestjänsten (EEAS). Många av de intervjuade menar att det innebär en generell förlust för institutionerna att förlora skickliga brittiska tjänstemän. Den brittiska tjänstemannakulturen har genom åren också satt avtryck på *hur* institutionerna arbetar, och bidragit till engelskans starka ställning som arbetsspråk.

Utrikestjänsten (EEAS) är relativt ny och utgör EU:s diplomatiska verktyg på den globala arenan, vars uppgift är att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Storbritannien har varit en nyckelspelare i uppbyggnaden av utrikestjänsten och har genom sin militära kapacitet, sitt diplomatiska nätverk och kunnande även haft inflytande på politiken. När Storbritannien lämnar EU kan det innebära en förlust för de medlemsstater som vill hålla ett fortsatt mellanstatligt grepp om utrikespolitiken.

Vad gäller *Europaparlamentet* handlar de direkta effekterna av brexit om vad som händer när den brittiska delegationen med sina 73 mandat lyfts bort. De utgör nära tio procent av hela Europaparlamentet. Även i EP visar studier på den allmänna trenden med ett successivt minskat brittiskt inflytande: Brittiska europaparlamentariker har under senare år haft en mer undanskymd roll i EP jämfört med tidigare, färre briter har varit utskottsordförande och färre briter rapportörer för viktigare lagstiftningsförslag. Europaparlamentet är organiserat i partigrupper och balansen mellan grupperna kommer att påverkas av att de brittiska parlamentarikerna lämnar. I den största gruppen, EPP, ingår inte längre de brittiska konservativa varför effekten av brexit för den gruppen uteblir. I den näst största partigruppen, S&D, ingår 20 brittiska Labour-ledamöter. Att de lämnar kommer att försvaga S&D och avståndet mellan de två största grupperna kommer att öka till EPP:s fördel. Andra partigrupper med ett stort antal briter är nybildade ECR (20 Tories) och EFDD (20 Ukip). Vad som händer med Storbritanniens 73 mandat när landet lämnar EU är en viktig och ännu inte löst fråga. Det i sin tur kan också komma att påverka den framtida politiska balansen i Europaparlamentet, inklusive antalet svenska ledamöter.

Vad gäller den *politiska inriktningen* framträder i intervjuerna en ganska samstämmig bild av det brittiska bidraget. Det har framförallt handlat om utvecklandet av inre marknaden, konkurrenspolitiken, handelspolitiken, bättre lagstiftning, utvidgningen samt utrikes- och säkerhetspolitiken. Värdefullt från svensk synpunkt har också varit att britterna har utgjort en budgetrestriktiv kraft. Det bör dock påpekas att den omedelbara effekten av ett brittiskt utträde lär bli något mindre än vad som stundtals görs gällande. Eventuella förskjutningar i maktbalans och politiska preferenser gäller framför allt ny lagstiftning. Att modifiera existerande lagstiftning kan naturligtvis låta sig göras, men EU är ett djupt institutionaliserat samarbete med inneboende trögheter när det gäller att förändra såväl lagstiftning som rättspraxis. De typiska ”brittiska avtrycken” på det politiska innehållet som diskuteras i rapporten försvinner alltså inte per automatik när britterna lämnar. För att åstadkomma en sådan förändring krävs aktiva val av kvarvarande medlemsstater.

Den institutionella balansen

Vad kan då brexit få för konsekvenser för *balansen mellan EU:s institutioner*? Inom ramen för de analyser som har gjorts av konsekvenserna för de enskilda institutionerna finns ett bärande tema, nämligen det brittiska betonandet av nationell suveränitet och mellanstatlighet. Storbritannien har överlag stått för en mer mellanstatlig tolkning av vad EU bör vara.

Brexit sker också i ett sammanhang av en redan pågående institutionell utveckling där det finns ett par parallella trender. EU kännetecknas å ena sidan av att alltmer gå i olika hastigheter, genom inte minst den ökade användningen av fördjupade samarbeten och undantag. Därtill har subsidiariteten kommit att betonas alltmer, bland annat genom en förstärkning av de nationella parlamentens roll. Det finns å andra sidan förändringar som går i mer överstatlig riktning, genom Europaparlamentets ökade makt och genom att kommissionsordföranden nu är tillsatt utifrån resultatet i valet till Europaparlamentet.

Britternas ständiga motstånd mot mer överstatligt samarbete och den ständiga befogenhetskontrollen har som tidigare nämnts gjort avtryck även på den institutionella balansen. En given slutsats är att i och med brexit försvinner en återhållande kraft. Det kan på sikt få konsekvenser, samtidigt som aptiten på stora federala språng i dagsläget inte bedöms vara särskilt stor.

Balansen mellan medlemsstaterna

Sverige är den medlemsstat som oftast har röstat som Storbritannien, så har varit fallet i närmare nio av tio omröstningar sedan 2009. Statistiken visar också att britterna under senare år allt oftare befinner sig på den förlorande sidan. Det brittiska utträdet sammanfaller dessutom i tiden med de nya röstreglerna i rådet. Beräkningar baserade på de nya röstreglerna visar att det främst är de stora medlemsstaterna som får en ökad röstvikt, något de redan fick i Lissabonfördraget.

Röstbeteendet i rådet förklaras delvis av en stark norm att helt enkelt inte rösta emot majoriteten. Rådets medlemmar vill inte befinna sig på den förlorande sidan i en omröstning och förhandlingsarbetet går ut på att få majoriteten att gå så långt som möjligt åt det ena hållet. Det är då också naturligt att normalt rösta *för* den slutliga kompromissen. Om ett medlemsland inom något politikområde förhandlar aktivt men sedan ofta röstar nej, leder detta oundvikligen till en minskning av övriga medlemmars intresse att aktivt involvera detta medlemsland i kommande förhandlingar. Det är en sorts grundlogik i rådsförhandlingar med kvalificerad majoritet som beslutsregel. Sedan finns det givetvis tillfällen då medlemsstater har behov av att markera hemåt att man inte kan acceptera en kompromiss.

Studier har på olika sätt försökt fånga hur medlemsländerna når fram till beslut. I den studie av Huhe, Naurin och Thomson som Sieps kommer att publicera undersöks drygt 300 kontroversiella frågor som har beslutats av rådet fram till 2008 och den fråga som ställs är om utfallen hade blivit annorlunda om Storbritannien inte hade varit medlem. Studien baseras på intervjuer som i över tio års tid har genomförts med tjänstemän. Enligt den modell som används i analysen kommer man fram till att för utfallet hade effekten av ett EU utan Storbritannien varit blygsam. I termer av politisk inriktning skulle dessa små förändringar ha kunnat leda till lagstiftning med något större mått av reglering. I studien framkommer också att Sverige, följt av Nederländerna, Irland och Danmark har intagit positioner närmast den brittiska medan Medelhavsländer som Spanien, Grekland och Italien har befunnit sig på den motsatta sidan.

Ett annat sätt att fånga medlemsstaternas agerande i rådet är att studera hur medlemsstaterna samarbetar med varandra. I tidigare undersökningar har det framkommit att Sverige, i förhållande till sin storlek, har ett ovanligt högt s.k. nätverkskapital (man mäter hur tjänstemän i arbetsgrupper i rådet värderar samarbetet med motparter från andra länder). Ett högt *nätverkskapital* är en viktig resurs i förhandlingar eftersom det medför möjligheter att sprida och erhålla information samt bygga allianser. Om en medlemsstat har en stark *nätverkscentralitet* har den en strategisk belägenhet att snabbt och med lätthet knyta samman ett antal medlemsstater. Intervjuer med över 400 tjänstemän från samtliga medlemsstater har genomförts (2012 och 2015) och nätverksförhållandena i ett antal av rådets arbetsgrupper och kommittéer analyseras. I undersökningen jämförs medlemsstaternas nätverkscentralitet med Storbritannien som medlem med en situation där Storbritannien har lämnat EU. Med andra ord: Påverkas medlemsstaternas förmåga att snabbt knyta kontakter med andra när Storbritannien lämnar? Studien fångar såväl direkta som indirekta samarbetsmönster i rådet, men det är viktigt att ha i åtanke att analysen inte tar hänsyn till eventuella förändringar av strategiskt beteende från medlemsstaterna efter brexit. Studiens resultat är ändå intressant och visar vilka länder som påverkas mest. Sverige, Irland, Nederländerna och Danmark har starka direkta nätverksband till Storbritannien som man i nuläget inte kan kompensera för genom tillgängliga indirekta band med andra medlemsstater. Mer konkret kan man säga att antalet nätverkssteg mellan Sverige och andra medlemsstater ökar i och med brexit.

Ett annat viktigt resultat handlar om förmågan att överbrygga distanser mellan medlemsstater. När Storbritannien drar sig ur kommer vissa medlemsstater att stärkas i

det avseendet. Det gäller främst de stora staterna Tyskland, Frankrike och Polen som stärker sin centralitet i nätverksdynamiken. Studien pekar med andra ord på att brexit ökar avståndet mellan flera medlemsstater. Det kan försämra effektiviteten i rådet om inte medlemsstaterna hittar andra nätverksrelationer som kompenserar för det brittiska tomrummet.

Sammanfattningsvis för Sveriges vidkommande är det uppenbart att en nära allierad partner lämnar unionen. Det bekräftas av våra intervjuer samt av alla undersökningar som visar att Sverige tenderar att ha varit nära Storbritannien. Det gäller såväl i faktiska omröstningar som de positioner man har intagit under beslutsprocessernas gång. Där är Sverige det land som har varit mest lika britterna. När britterna lämnar tappar Sverige inte bara en nära partner utan också en viktig brygga till andra medlemsstater. En viktig uppgift för att säkerställa Sveriges framtida inflytande blir därför att intensifiera arbetet med och trygga att resurser finns för att etablera täta relationer med andra medlemsstater. Det är viktigt att betona – och det framgår av såväl nätverksanalysen som intervjuerna – att det kan vara riskfyllt att begränsa sig till att investera i vissa förstärkta bilaterala relationer. EU-samarbetet spänner över många sakområden och ett effektivt EU-arbete kommer även i fortsättningen att bygga på att lyhört och strategiskt upprätthålla många olika relationer. Det har i analysen framkommit att Sverige och ett antal geografiskt närliggande länder tenderar att förlora mest på att britterna lämnar EU. Man kan föreställa sig att ett stärkande av banden med dessa länder skulle vara en framgångsrik strategi. Ibland kan dock den motsatta strategin – att söka samarbete med länder längre bort – vara en väg framåt.

Sverige och EMU

Ännu en fråga om balansen mellan medlemsstaterna som aktualiseras av brexit är förhållandet mellan de euro- och icke-euroländer. Gruppen av icke-euroländer mister med brexit sin viktigaste medlem. Ekofin lär försvagas i förhållande till eurogruppen, även om det är svårt att konkretisera effekterna. Redan före brexit representerar euroländerna en kvalificerad majoritet i rådet och har därmed som grupp i teorin alltid möjlighet att köra över icke-euroländer. Men även om mycket idag görs upp på förhand i eurogruppen, är euroländerna i många frågor inte samstämmiga. En påtaglig och konkret effekt av att Storbritannien lämnar är att bevakningen av eurogruppens arbete kommer att minska, något som samtliga icke-euroländer kommer att drabbas av. Brexit kan försvåra möjligheten att övervaka och bromsa eventuella initiativ från eurogruppens sida som skulle kunna gå i diskriminerande riktning.

Kommer då ett försvagat Ekofin att inverka negativt på det svenska inflytandet inom andra politikområden i EU? Det finns tecken på att det svenska inflytandet inom andra politikområden hittills varit förhållandevis opåverkat av att Sverige står utanför EMU. Detta kan bestå även efter brexit, men det fortsatta utanförskapet innebär goda skäl att ta EMU-frågan på stort allvar och att etablera en långsiktig svensk strategi för hur bäst hantera EMU:s eventuella fördjupning. En ytterligare slutsats vad gäller konsekvenserna för Sverige är att britternas resurskrävande och nära bevakning – främst i Europeiska rådet, ministerrådet och EU-domstolen – av att EMU:s fördjupning inte inverkar negativt

på icke-euroländer helt enkelt kommer att försvinna. Frågan om hur den kan ersättas och vilken roll Sverige ska spela i gruppen utanförländer behöver analyseras vidare.

Förhandlingserfarenheter av Sveriges EU-medlemskap

Analysen har visat att Sverige står inför utmaningar med anledning av brexit. Sieps har valt att i de gjorda intervjuerna ta tillvara några av de erfarenheter och lärdomar som kan dras av Sveriges drygt tjugoföråriga medlemskap. Det handlar visserligen om allmänna rekommendationer som skulle gälla även utan brexit, men när maskineriet ytterligare behöver trimmas kan det finnas skäl att påminna sig om vad som erfarenhetsmässigt har visat sig fungera.

- Att tidigt definiera Sveriges position i konkreta ordalag och därefter vara aktiv är en grundförutsättning för inflytande. Att, enkelt uttryckt, veta vad man vill, är också en förutsättning för att kunna samarbeta med andra medlemsstater. Många vittnar om betydelsen av att ta hänsyn till en europeisk kontext – att tänka europeiskt – när man formulerar vad man vill driva och påverka i ett tidigt skede av processen, inte minst i förhållande till kommissionen.
- Det är viktigt att visa förståelse för andra medlemsstaters intressen för att få gehör och i förhandlingar kunna prioritera vad som är viktigt i utbyte mot stöd för något av mer centralt intresse för Sverige. Här finns ständigt utrymme för förbättringar. Analysen av konsekvenserna av brexit visar också på ett ökat behov av att utveckla samarbeten med andra medlemsstater och för att göra det behöver kunskapen om andra medlemsstater löpande fyllas på.
- Faktabaserad eller vetenskapligt underbyggd argumentation har visat sig fungera väl i förhandlingsarbetet. Ett fungerande samarbete mellan Regeringskansliet och myndigheterna i det löpande EU-arbetet är en förutsättning. Därtill kan en skärpt EU-rättslig argumentation vara ett framgångsrikt verktyg för vad man politiskt vill uppnå i en förhandling. Förstärkt EU-rättslig kompetens bör på allvar övervägas.

Ett par organisatoriska frågor för övervägande:

- Det finns exempel på att Sverige med framgång har gjort konkreta avtryck bland annat genom att placera experter i EU:s institutioner på rätt plats och i rätt tid. Det snabbaste sättet att stärka den svenska närvaron i kommissionen är genom nationella experter. I början av år 2000 fanns det mellan 40–45 svenska nationella experter i kommissionen, 2017 är antalet 12. Denna dramatiska nedgång ger skäl att överväga en förstärkt närvaro av svenska nationella experter inom prioriterade områden. Ett sätt att underlätta detta är att centralisera såväl planering, finansiering som uppföljning i Regeringskansliet.
- Erfarenheten visar också på vikten av en öppen och förtroendefull diskussion mellan Brysselrepresentationen och Regeringskansliet i Stockholm. Det är i mötet mellan vad

Sverige ytterst skulle vilja uppnå och vad som är realistiskt att uppnå, utifrån representationens bedömningar, som den mest effektiva förhandlingsstrategin i varje enskild fråga kan utmejslas och det svenska inflytandet maximeras. Frågan om att bättre ta tillvara hemvändande EU-kompetens från Bryssel diskuteras ständigt, men synes inte riktigt ha funnit sin lösning. En väg framåt skulle kunna vara att skapa en större rotation mellan tjänsterna i Brysselrepresentationen, EU-samordningskanslierna i Regeringskansliet, de bilaterala ambassaderna i EU-länderna, EU-tunga myndigheter och EU:s institutioner.

EU:s framtid

Avslutningsvis har också EU:s framtidsdiskussion intensifierats med anledning av utfallet i den brittiska folkomröstningen. I framtidsdebatten kan i huvudsak tre scenarier urskiljas. Det handlar för det första om ”Det stora språnget”. Det brittiska utträdet ses av vissa som ett gyllene tillfälle att utan de motsträviga britterna fördjupa EU-samarbetet – inte minst inom eurozonen – och förstärka de överstatliga institutionerna. Den andra möjliga utvecklingen är ”Åternationalisering”. Det skulle kunna ske i radikal form, det vill säga genom ytterligare utträden, eller genom att vissa befogenheter återtas av medlemsstaterna. Slutligen finns alternativet ”Hanka sig fram”, vilket innebär att helt enkelt gå vidare på den inslagna vägen. Här fortsätter visserligen integrationen, men en viss återhållsamhet beträffande dess takt kan vara en trolig utveckling.

Sieps utgår från att Sverige vill värna EU27:s sammanhållning och att frågan om ett svenskt EMU-medlemskap under överskådlig tid inte är aktuell. I förhållande till de mer långsiktiga konsekvenserna av brexit och den framtida utvecklingen av EU blir slutsatsen att Sverige mer aktivt bör engagera sig, både på hemmaplan och i samspel med andra. I syfte att vara en proaktiv part i såväl dessa diskussioner som i det löpande EU-arbetet bör ytterligare beredskap finnas för att analysera och bedöma förändringstendenser, inklusive frågan om EMU:s fördjupning.

Bilaga: Lista med intervjuer

1. Coreper I
2. Coreper II
3. Coreper II
4. Coreper I
5. Coreper I
6. Coreper II
7. Coreper II
8. Statsrådsberedningen
9. Coreper II
10. Coreper II
11. Coreper I
12. Förhandlare, rådet
13. Coreper II
14. Generaldirektör, kommissionen
15. Coreper II, Frankrike
16. Riksbanken
17. Finansinspektionen
18. Finansdepartementet

Sieps utgår från att Sverige vill värna EU27:s sammanhållning och att frågan om ett svenskt EMU-medlemskap under överskådlig tid inte är aktuell. I förhållande till de mer långsiktiga konsekvenserna av brexit och den framtida utvecklingen av EU blir slutsatsen att Sverige mer aktivt bör engagera sig, både på hemmaplan och i samspel med andra. I syfte att vara en proaktiv part i såväl dessa diskussioner som i det löpande EU-arbetet bör ytterligare beredskap finnas för att analysera och bedöma förändringstendenser, inklusive frågan om EMU:s fördjupning.