

I EUROPAS TJÄNST
SVERIGES ORDFÖRANDESKAP I EU 2009

I EUROPAS TJÄNST

SVERIGES ORDFÖRANDESKAP I EU 2009

Rikard Bengtsson
(red.)

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
info@sns.se
www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle –
är ett fristående nätverk av opinionsbildare och
beslutsfattare i privat och offentlig sektor.
SNS vill genom forskning, bokutgivning och möten
bidra till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor.



KOPIERINGSFÖRBUD

Detta verk är skyddat av upphovsrättslagen!
Kopiering, utöver lärares rätt att kopiera för undervisningsbruk
enligt Bonusavtal, är förbjuden.

I Europas tjänst – Sveriges ordförandeskap i EU 2009

Rikard Bengtsson (red.)

Första upplagan

Första tryckningen

© 2010 Författarna och SNS Förlag

Grafisk form: Patrik Sundström

Sättning: RPform

Tryck: 08 Tryck, Stockholm 2010

ISBN 978-91-86203-45-0

INNEHÅLL

7	Förord
9	Introduktion: Det svenska ordförandeskapet i EU 2009 <i>Rikard Bengtsson</i>
Del I: Den svenska dagordningen	
31	1. Klimatförhandlingarna: EU:s roll som global klimatledare <i>Karin Bäckstrand</i>
64	2. Den oväntade dagordningen: Att lotsa EU ur den ekonomiska och finansiella krisen <i>Jonas Eriksson och Henrik Sikström</i>
99	3. Migrationspolitiken: Ett administrerande och medlande ordförandeskap med liberalt anslag <i>Hans E. Andersson</i>
127	4. Närområdet: Regional prioritering som alleuropeiskt intresse <i>Rikard Bengtsson</i>
154	5. Utrikespolitiken: Sverige medlare snarare än ledare <i>Madelene Lindström</i>

Del II: Ordförandeskapet som politisk process

195	6. Ordförandeskapet i EU:s institutionella dynamik: Sverige som lagspelare <i>Matilda Broman</i>
224	7. Mellan konflikt och samförstånd: Ordförande- skapet i svensk inrikespolitik och ledning <i>Karl Magnus Johansson, Fredrik Langdal och Göran von Sydow</i>
266	8. Mellan Bryssel och Rosenbad: Ordförande- skapets organisering och ledning <i>Karl Magnus Johansson, Fredrik Langdal och Göran von Sydow</i>
298	9. Förväntningar och utfall: Mediebilder av ordförandeskapet <i>Malena Rosén Sundström</i>
315	Avslutning: Lärdomar från två svenska EU-ordförandeskap <i>Rikard Bengtsson och Jonas Tallberg</i>
334	Förkortningar
337	Författarna
339	Register

FÖRORD

Hösten 2009 var den kanske mest intensiva perioden i Europeiska unionens historia. Institutionella förändringar i form av Lissabonfördragets ikraftträdande, tillsättningen av nya poster för att stärka unionens utrikespolitiska profil, utnämningen av en ny kommission och därtill ett nyvalt Europaparlament var alla bidragande element till en komplex (men mycket spännande!) bild av det samtida EU. Denna institutionella förändringsprocess sammanföll med den allvarligaste globala ekonomiska krisen sedan 1930-talet och en avgörande utveckling för den globala politiska ordningen i form av FN:s klimattoppmöte i Köpenhamn.

I detta känsliga politiska läge tog Sverige över det roterande ordförandeskapet i EU. Under hösten 2009 föll det således på Sveriges lott att organisera cirka 2 000 möten på alla tänkbara politiska nivåer, i viss utsträckning sätta dagordningen inom en rad olika frågeområden, medla i förhandlingarna mellan medlemsstaterna för att nå beslut i viktiga frågor i ministerrådet, samt representera rådet i förhållande till EU:s andra institutioner och gentemot länder och organisationer utanför EU.

I den här boken analyserar ett antal forskare i statsvetenskap och nationalekonomi det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009. Utöver att lämna ingående analyser av den faktiska utvecklingen inom en rad områden – och i vilken utsträckning svenska intressen realiserats – problematiserar boken ordförandeinstitutionen i EU-systemet och bidrar därmed till en djupare förståelse av EU:s politiska system liksom hur den europeiska politiska nivån och statsnivån länkas samman i ett komplext politiskt arrangemang.

Bokens tillkomstprocess kännetecknas av gott om entusiasm och ont om tid! Bidragsgivarna har generöst delat med sig av sin expertis under knappa tidsramar; det har varit en förmån att få arbeta tillsammans med en grupp så initierade och hängivna forskare. Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) arrangerade och finansierade en viktig författarträff i december, vilket härmed tacksamt erkänns. Centrum för Europaforskning vid Lunds universitet (CFE) har lämnat

ett generöst och avgörande ekonomiskt stöd till utgivningen av boken, för vilket jag är mycket tacksam. Slutligen vill jag å alla författares vägnar rikta ett tack till Helena Hegardt och Gabriella Stjärnborg vid SNS Förlag som med värdefull uppmuntran, goda råd och professionell kompetens säkerställt bokens kvalitet.

Ålabodarna i april 2010

RIKARD BENGTTSSON

Introduktion: Det svenska ordförandeskapet i EU 2009

Mitt i efterkrigstidens värsta ekonomiska kris tog Sverige i juli 2009 över funktionen som ordförande för ministerrådet i Europeiska unionen (EU). Sverige efterträdde Frankrike, vars ordförandeskap hade kritiserats för att sätta franska intressen främst, samtidigt som man ledde EU:s hantering av den finansiella krisen och spelade en viktig roll i Georgienkrisen, och Tjeckien, vars ordförandeskap lamslagits av såväl gaskonflikten mellan Ryssland och Ukraina och kriget i Gaza samtidigt som det rått politiskt kaos i det egna landet. Sverige fick som ordförandeland under hösten 2009 bland annat leda förhandlingarna i rådet, jämkla mellan olika viljor bland medlemsländerna och representera EU i den globala politiken. Statsminister Fredrik Reinfeldt sade i direkt anslutning till ordförandeskapets början – bland annat i sin presentation i riksdagen den 23 juni och när kommissionen kom på besök i början på juli – att Sverige avsåg att bedriva ett effektivt och målinriktat ordförandeskap med fokus på hanteringen av den ekonomiska krisen liksom på miljöfrågorna och inte minst försöka uppnå ett bindande avtal om klimatförändringarna vid FN:s toppmöte i december.

Ett halvår senare kan summeras en mycket händelserik höst med en lång rad viktiga politiska beslut liksom en mängd möten på den globala arenan av reellt eller ibland mer symbolpolitiskt värde. Under den svenska ordförandeperioden fattades således beslut om starkare instrument för tillsynen av de finansiella marknaderna och om den framtida inriktningen för olika aspekter av det rättsliga området i form av det så kallade Stockholmsprogrammet. Nya viktiga poster i EU:s institutionel-

la struktur tillsattes efter att Lissabonfördraget trätt i kraft den 1 december. En sammanhållen EU-strategi för Östersjöområdet etablerades och viseringsfrihet för en rad Balkanländer beslutades och implementerades. EU höll under svensk ledning toppmöten med bland andra USA och Ryssland och agerade i viktiga internationella forum, inte minst G20-gruppen. Klimattoppmötet blev inte den framgång Sverige, eller för den delen, EU samfällt hade hoppats på. Det gav snarare en indikation om att EU fått allt svårare att agera effektiv ledare i den samtida globala politiken präglad av USA och Kina. Hösten präglades samtidigt av fortsatt ekonomisk oro och en oklarhet över världsekonomins funktionssätt och reglering, EU:s roll i den framväxande globala politisk-ekonomiska ordningen och eurons framtida öde (se Bengtsson 2010a).

Hur väl nådde Sverige de målsättningar som regeringen ställt upp inför ordförandeskapet? Vilken roll spelade det institutionella kaos som rådde under hösten, med tanke på det nytillträdde parlamentet, frånvaron av en fungerande kommission – låt vara att kommissionsordföranden Barrosos återval säkrades ganska tidigt under den svenska perioden – och turena kring Lissabonfördraget? Vilken betydelse hade ordförandeskapet i den svenska inrikespolitiken? Vilka tecken kan skönjas på bestående avtryck vad gäller svensk Europapolitik? Vad kännetecknade det svenska ordförandeskapet 2009 i termer av ledarskap, effektivitet och legitimitet i de andra EU-medlemmarnas ögon? Den här boken är ett försök att svara på dessa frågor. Tolv forskare analyserar dels händelseutvecklingen på en mängd sakpolitiska områden, dels hur det svenska ordförandeskapet fungerade i det europeiska respektive nationella politiska systemet. Boken beskriver också hur ordförandeskapet organiserades och hur medierna bedömt ordförandeskapet. Avslutningsvis jämför vi denna ordförandeperiod med den förra svenska ordförandeperioden 2001.

Ordförandeskapet i EU:s politiska process

Att döma av en del massmediala framställningar innebär ordförandeskapet en betydande möjlighet att bestämma EU:s rörelseriktning för en tid. Forskningen visar att denna bild är en stark förenkling av, möj-

ligen också en överdrift, vad gäller utrymmet för politiskt inflytande i EU (Elgström 2003, Tallberg 2006, Warntjen 2008). Ordförandeskapet representerar snarare en potentiell kanal för inflytande, men är samtidigt omgärdad av normer om opartiskhet och att ordförandelandet bör premiera alleuropeiska intressen. Dagordningen för respektive period sätts inte uteslutande av ordförandelandet själv. Den utgör en komplex blandning av ärenden som redan finns i den politiska processen – bortåt 80 procent av dagordningen enligt många bedömningar, oförutsedda alternativt externt sprungna händelser som ordförandelandet måste förhålla sig till samt ordförandeskapets egna prioriteringar. Samtidigt finns det en reell möjlighet för ordförandelandet att påverka dagordningen genom att premiera vissa frågor och hålla tillbaka andra. Nyare kvantitativ forskning på området visar att ordförandeskapets betydelse varierar över policyprocessens livstid; det är i de avslutande stegen av densamma som ordförandeskapet förefaller ha störst möjligheter till inflytande (Schalk m fl 2007; Warntjen 2008). Därmed inte sagt, i enlighet med vad Thomson (2008) påpekar, att ordförandeskapet nödvändigtvis kan påverka policyprocessens utseende; val av tidpunkt bestäms huvudsakligen av kommissionens förslagsställande och tidigare ordförandeskaps arbete. Sammantaget framträder således bilden av en viss potential för ordförandemakt, men den balanseras av institutionella och normbaserade förutsättningar.

Ordförandeskapet roterar halvårsvis mellan EU:s medlemsländer. Det är en säregen lösning på det politiska problemet att kombinera effektiv problemlösning med demokratisk representation. Ordförandefunktionen har många gånger kritiserats mot bakgrund av den splittning som den relativt korta mandatperioden ger upphov till. Samtidigt menar andra att det har ett demokratiskt egenvärde att alla länder får inneha funktionen, om än med långa mellanrum, och att det därtill är en energiinjektion i EU:s politiska system, åtminstone så länge länder prioriterar ämbetet och avser att åstadkomma konkreta resultat.

Ordförandeskapsinstitutionen i EU har vuxit fram över tid och finns endast i generella termer angivet i EU:s fördrag (Tallberg 2006). Romfördraget från 1957 (egentligen Fördraget om Europeiska ekonomiska gemenskapen) anger endast att ordförandeskapet i ministerrådet ska rotera halvårsvis mellan medlemsländerna, men det nämner inte vilka

funktioner ordförandeskapet ska ha. Man kan med fördel betrakta ordförandeskapets framväxt i funktionella termer, så till vida att dess betydelse och omfattning svarar mot rationella behov hos ministerrådet för att kunna bedriva mer effektiv politik. I takt med att EU-samarbetet breddats och fördjupats och att allt fler länder tillkommit som medlemmar har ordförandeskapets betydelse vuxit. Det finns flera anledningar till detta. Dels har behoven av planering och samordning liksom konfliktlösning i medlemsstatskretsen ökat, dels har den växande dagordningen understrukt behovet av att på något sätt prioritera på dagordningen för att nå beslut i olika frågor. Därtill kommer behovet av välfungerande kontakter mellan rådet och andra EU-institutioner, framför allt kommissionen och över tid även parlamentet. Framväxten av utrikespolitiska ambitioner har dessutom påkallat behovet av en företrädare för rådet i kontakter med länder utanför EU, en funktion som i stor utsträckning hittills har tillskrivits ordförandeskapet.

Ordförandeskapet hanterar i dag fyra principiella funktioner: administration, medling, dagordningssättande och representation. Den administrativa funktionen innebär i korthet att ordförandeskapet ansvarar för arbetet i ministerrådet och ser till att planeringen och genomförandet av en stor mängd möten fungerar effektivt så att rådet kan fatta beslut. Konkret innebär det att ansvara för logistiken kring mötena, att upprätta kallelser, dagordningar och att utarbeta underlag av olika slag. Till detta kommer det faktiska ordförandeskapet vid sittande bord på alla möten på samtliga nivåer i organisationen som genomförs under ordförandeperioden. Sverige ledde således över 2 000 möten under hösten 2009, allt ifrån Europeiska rådets möten och ministerrådsmöten av olika slag till tjänstemannamöten i en mängd rådsarbetsgrupper (se vidare analyser i kapitlet om ordförandeskapets organisering respektive samarbete med andra institutioner). Denna funktion är förmodligen den mest naturliga att associera ordförandeskapet med och samtidigt den som får minst uppmärksamhet externt. Men det bör understrykas att den administrativa funktionen är en stor kraftsamling, inte minst för små och medelstora medlemsländer.

När det gäller medlingsaspekten av ordförandeskapet bottnar den i behovet (ökande över tid) av någon som främjar att beslut i olika frågor kan nås genom att medlemsländernas olika viljor jämkas samman.

Det finns således en förväntan på ordförandeskapet att agera som en opartisk katalysator som driver rådets förhandlingar framåt och försöker hitta konstruktiva lösningar som alla kan sluta upp bakom (Elgström 2003b, Tallberg 2006, Crum 2007, Schalk m fl 2007). Det bör här understrykas att fokuseringen på opartiskhet och dess betydelse för effektivitet i bemärkelsen förhandlingsavslut riskerar att förbise eller undervärdera den distributionsaspekt som finns inbyggd i varje förhandlingsöverenskommelse. Ordförandelandet representerar således i de andra medlemsländernas ögon en viss typ av lösning på ett problem och är aldrig fullt objektiv eller neutral. Hur hårt ordförandelandet driver en viss lösning, och utifrån vilka bevekelsegrunder, varierar dock stort. Det leder oss till tredje funktionen, som handlar om EU:s politiska prioriteringar på den egna dagordningen. Visserligen kan det hävdas att prioriteringar måste göras för att inte arbetet ska lamslås, men samtidigt finns det naturligtvis problem i att utforma dagordningen på ett visst sätt, eftersom ordförandelandet kan anklagas för att driva egna intressen i för hög utsträckning, i strid med normen om opartisk medling. Denna balansgång – som ofta små medlemsländer anses klara bättre än stora – ger upphov till ett principiellt dilemma som ytterst handlar om ledarskap och legitimitet. Ordförandelandet måste förhålla sig neutralt men ska samtidigt driva vissa frågor, en inte helt enkel ekvation att få ihop.

Prioriteringarna bidrar till ordförandeskapets ryckighet, ett problem som uppstår därför att olika länder prioriterar olika politikområden och dessutom vill ha olika typer av lösningar inom respektive område. Ryckigheten har varit ett framträdande argument hos dem som vill avskaffa det roterande ordförandeskapet. För att mildra denna effekt finns sedan några år tillbaka en ordning där respektive ordförandeland i anslutning till sin period, utöver sitt ordinarie arbetsprogram med prioriterade områden, upprättar ett 18-månaders arbetsprogram. Detta arbetsprogram konstrueras tillsammans av tre på varandra följande ordförandeskap. För svenskt vidkommande innebar detta att Sverige var sist ut i en trio som också bestod av Frankrike och Tjeckien. Således inleddes den formella svenska ordförandeskapsplaneringen tidigt under våren 2008 i god tid inför den franska periodens början i juli samma år. Ett tidsmässigt längre program förväntas ge ökad kontinu-

itet men kringsskär potentiellt också respektive ordförandelands handlingsutrymme. Erfarenheterna är ännu alltför begränsade för att dra långtgående slutsatser, men ett tentativt intryck är att 18-månadersprogrammen är generellt hållna (och långa!) och därmed förhållandevis svaga som instrument för att inskräpa långsiktighet och ha disciplinerande verkan.

Den fjärde funktionen – representation – relateras inte till rådets inre arbete utan handlar om dess förhållande till andra aktörer, inom och utom EU. Ordförandeskapet ska enligt rådets arbetsföreskrifter agera kontaktpunkt gentemot andra institutioner i EU:s organisation. Detta innebär dels att ordförandeskapets arbetsrelation till kommissionen blir avgörande för vad ordförandeskapet kan åstadkomma, dels att kontakterna med parlamentet blivit allt viktigare i takt med att dess beslutskompetens ökat genom det som tidigare kallades medbeslutande-proceduren och som genom Lissabonfördraget benämns det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Den hittillsvarande ordningen har varit att ordförandeskapet företräder rådet även i utrikespolitiska frågor, exempelvis genom de uttalanden som görs i rådets namn i en mängd olika frågor av olika dignitet och vad avser värdskap för eller besök i andra länder för att bedriva politisk dialog. Denna del av representationsfunktionen ger upphov till en principiellt viktig fråga om arbetsfördelning i EU:s externa relationer, av flera anledningar. För det första bör betänkas att kommissionen inom vissa områden – såsom handel, bistånd och utveckling samt grannskapsrelationer – är aktiv och delvis utför samma slags handlingar som ordförandeskapet. För det andra måste noteras att för den så kallade gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) som formellt tillkom genom Maastrichtfördraget (i kraft sedan 1993) etablerades 1999 ämbetet som hög representant för Gusp, ett arbete som sedan starten innehafts av den förre Natogeneralsekreteraren och spanske utrikesministern Javier Solana. Den höge representanten har formellt agerat på uppdrag av ordförandeskapet å rådets vägnar, men en analys av händelseutvecklingen på det utrikespolitiska området under de senaste tio åren visar att Solana påtagit sig en aktiv (och av många uppskattad) roll snarare än att passivt invänta ordförandeskapets instruktion. Forskningen visar på intressanta skillnader i detta arbetsförhållande mellan olika ordförandeskap (Bengtsson

2003, 2010b). Som diskuteras mer utförligt nedan innebär Lissabonfördraget väsentliga förändringar i detta avseende, på så sätt att funktionen extern representation härnäst hanteras av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (Catherine Ashton) och av Europeiska rådets permanente ordförande (Herman Van Rompuy). Det innebär att det svenska ordförandeskapet 2009 var det sista som agerade som extern representant för rådet.

I ordförandeskapets arbete har rådets generalsekretariat en central roll. Generalsekretariatet, som alltså är en permanent byråkratisk struktur på EU-nivå (dock avsevärt mindre än kommissionen), består av en stab handläggare och experter och leds av en generalsekreterare, som hittills samtidigt har varit den höge representanten för Gusp. I takt med att det utrikespolitiska representantskapet har utvecklats och expanderat har i realiteten den biträdande generalsekreteraren lett arbetet med rådets inre funktion. Sekretariatet är viktigt för ordförandeskapet, dels för att det har värdefull information om samtliga medlemsländer, vilket underlättar för ordförandeskapet att hitta konsensusbaserade förhandlingslösningar, dels för det så kallade institutionella minnet, som är en kontinuitetsfaktor mot det roterande och därmed ryckiga ordförandeskapet. Generalsekretariatet är således en resurs för det medlemsland som leder rådets arbete, men har potentiellt också ett betydande inflytande över arbetet och förhandlingsutfallen genom att ordförandeländer, särskilt mindre och nya sådana, förlitar sig på sekretariatets expertis och erfarenhet (se exempelvis Kajnc 2009 för en analys vad gäller Sloveniens ordförandeskap våren 2008).

För att fullt ut förstå ordförandeskapets funktion och politiska relevans kan man med fördel ta utgångspunkt i perspektivet att EU är ett sammanlänkat politiskt system, i vilket nationella och europeiska processer ständigt griper in i varandra (se exempelvis Blomgren och Bergman 2005 för analys av Sverige utifrån detta perspektiv). Detta innebär att ordförandeskapet inte äger rum i ett politiskt vakuum. I stället befinner det sig i korstryck mellan den politiska dynamiken på europeisk nivå (dels inom EU, dels i förhållande till händelseutvecklingen i omvärlden) och de inrikespolitiska förutsättningar som är för handen i ordförandelandet (Quaglia & Moxon-Browne 2006, Pollak & Puntscher Riekmann 2007, Ferreira-Pereira 2008). Utgångspunkten är att

EU-ordförandeskapet kan ses som en politisk institution i EU-systemet som på ett tydligt sätt kopplar samman den politiska logiken på europeisk och nationell nivå. Det innebär att regeringsmakten i ordförandelandet hamnar i en central position, på så sätt att den utgör länken mellan de två ovan nämnda politiska processerna. Med denna centrala position och potentiella inflytande följer emellertid också ett beroende av andra politiska aktörer, dels vad avser andra medlemsländer för att kunna leverera politiska resultat, dels vad gäller oppositionspartier och intresseorganisationer inom landet för att kunna koncentrera sig på ordförandeskapet. För varje ordförandeskap finns också exogena faktorer att ta hänsyn till och därmed ett beroende av aktörer bortom EU:s politiska system. Sammantaget framträder här bilden av att ordförandeskapet innehar en central politisk position i EU, med visst inflytande och många förväntningar. Men samtidigt måste ordförandepositionens maktpåverkan problematiseras, den är många gånger mindre än vad man kan tro.

Forskningen om ordförandeskapet i EU visar att ordförandeskapets praktik över tid varierat i väsentliga avseenden. Vissa medlemsländer har haft ett stort inflytande och drivit egna intressen i stora frågor under sin ordförandetid. Danmarks fokusering på östutvidgningen hösten 2002 kan ses i detta ljus (Bengtsson, Elgström & Tallberg 2004) och Italiens hantering av de konstitutionella frågorna under hösten 2003 menar Crum (2007) är ett tydligt exempel på detta. Ett exempel från senare år är hur Portugal under sin ordförandetid hösten 2007 på ett markant sätt satte en »sydlig« prägel på EU:s utrikespolitik genom att främja relationerna med Afrika och Brasilien (Ferreira-Pereira 2008). Andra ordförandeskap har varit förhållandevis lamstagna och misslyckats i sina ambitioner (vilket nog får sägas om det tjeckiska ordförandeskapet som föregick det svenska 2009). Ytterligare andra har valt en uttalat europeisk linje i sin hantering av ordförandeskapet och avsiktligen har avstått från att driva egna intressen och ofta setts som konstruktiva. Det finländska ordförandeskapet 1999 brukar framhållas som ett bra exempel i detta sammanhang (Bengtsson, Elgström & Tallberg 2004), liksom det irländska våren 2004 (Crum 2007). Ytterligare andra karaktäriseras av effektiv administration men begränsad vision, så beskriver exempelvis Pollak & Puntsher Riekmann (2007)

Österrikes vårperiod 2006; slutsatsen är snarlik vad gäller den slovenska perioden första halvåret 2008 (Kajnc 2009).

En andra slutsats är att mindre medlemsländer ofta anses göra bra ifrån sig i ordföranderollen. En möjlig förklaring till detta är att mindre länder kraftsamlar mer än större just därför att ordförandeskapet är viktigare för små länder än för stora eftersom ordförandeskapet erbjuder en framskjuten position jämfört med ordinarie status. En annan förklaring kan vara att förväntningarna på mindre medlemsländer ofta är lägre; en tredje att stora medlemsländer ofta har utvecklade intressen i många av de sakfrågor som finns på dagordningen och att de därför har svårare att som ordförande representera samtliga medlemsländer i EU. Slutligen bör betydelsen av immateriella resurser (såsom sakinformation, processexpertis, förhandlingsskicklighet och rykte) beaktas, resurser som kan jämna ut spelfältet i viss utsträckning (Elgström 2003b, Quaglia & Moxon-Browne 2006).

Analytisk problematisering

Ur diskussionen ovan framträder tre analytiska teman som genomsyrar denna bok:

- *Tema 1: Primus inter pares?* De normer om opartiskhet och effektivt ledarskap som omger ordförandeskapet sätter ordföranden i en säregen position. Denna förväntas leda rådets arbete, men inte efter strikt nationella intressen utan med alleuropeiskt fokus. Samtidigt finns det en efterfrågan på politisk aktivitet (beslut, agerande mot tredje part etc.) och att ordförandelandet driver vissa frågor för att åstadkomma det ledarskap som rådet behöver. För alla ordförandeskap är detta en balansgång mellan överläggning och förankring å ena sidan och effektivt agerande å den andra. Till sist handlar denna aspekt således om i vilken utsträckning ledarskapet uppfattas som legitimt i de andra parternas ögon. Följaktligen är det av intresse att försöka kartlägga i vilken utsträckning ordförandeskapet har agerat proaktivt eller snarare (mer passivt) på uppdrag av de andra medlemsländerna, hur man hanterade de frågor som redan var på EU:s dagordning, i vilken utsträckning och på vilket sätt de priorite-

ringar som gjorts var av alleuropeiskt intresse och hur väl man har lyckats representera rådet gentemot andra institutioner och mot externa parter.

- *Tema 2: Ordförandeskapet som aktör.* Ordförandeskapet omgärdas i sitt EU-interna arbete liksom i internationella sammanhang av en uppsättning hinder och möjligheter för effektivt agerande. Detta innebär att oavsett den upphöjda »plats i solen« som ordförandeperioden innebär och de ambitioner ordförandeskapet har, så är det beroende av en mängd andra aktörer för att vara effektiv som ordförande och realisera de kompromissmöjligheter som finns och åstadkomma det man föresatt sig inom respektive område. Det är således intressant att försöka utröna vilka maktresurser ordförandelandet har besuttit och i vilken utsträckning andra länder underlättat respektive försvårat ordförandelandets arbete. Det är också intressant att undersöka i vilken utsträckning ordförandelandet har samverkat med andra EU-organ och institutioner (framför allt kommissionen, rådssekretariatet, parlamentet och när det gäller utrikespolitiken den höge representanten) och att se hur ordförandeskapet har hanterat akut uppkomna externa händelser och kriser.
- *Tema 3: Flernivådynamik.* För samtliga EU-länder kan hävdas att regeringsmakten utgör länken mellan europeisk och nationell nivå – som beskrivits ovan är EU-systemet om man så vill ett sammanlänkat politiskt system i vilket regeringsmakten är den naturliga kopplingen mellan olika politikk nivåer. Under ordförandeskapsperioden skärps denna profil ytterligare och den kraftsamling som ordförandeskapet innebär, särskilt i mindre och medelstora medlemsländer, innebär i allt väsentligt en koncentration kring regeringskansliet. Samtidigt gör ordförandeskapet regeringen sårbar för krav från och händelseutveckling på europeisk nivå respektive nationell nivå. Mot en sådan bakgrund inställer sig frågor om hur ordförandeskapet har organiserats och vilka eventuella negativa konsekvenser perioden inneburit (ekonomiskt, politiskt och i personella resurser) för andra frågor på den nationella ordningen, och hur oppositionspartier och intressegrupper inom landet uppfattar hur ordförandeskapet hanterar den nationella representationen kontra partipolitiska egenintressen. Det är också relevant att se i vilken utsträckning

val eller andra viktiga inrikespolitiska händelser påverkat ordförandeskapet. Vad gäller ordförandeskapets potential kan man också studera hur regeringen i ordföranderollen har hanterat och eventuellt också utnyttjat ordförandeskapet i mötet mellan motstridiga förväntningar och krav från nationell respektive europeisk nivå, samt vilka bestående effekter ordförandeskapet kan ha inrikespolitiskt och vad avser landets europapolitik.

Sammantaget anger dessa dimensioner att svaret på frågan huruvida ett ordförandeskap har varit framgångsrikt eller ej inte enbart beror på vilken sakfråga eller vilket politikområde som diskuteras utan också av vilken funktion man tar fasta på och hur man bedömer de dilemmasituationer, spänningar och motstridiga förväntningar som möter ordförandeskapet. Det är därför inte möjligt att ge ett enkelt och entydigt besked på frågan om det svenska ordförandeskapet 2009 var framgångsrikt eller ej, och vår avsikt med denna bok är inte heller att lämna ett sådant svar. Snarare visar analyserna i följande kapitel på en komplex politisk situation med inslag av såväl framgång som motgång, legitimt ledarskap liksom bristande förankring, välfungerande liksom problemfyllt institutionellt samarbete och att den inrikespolitiska kontexten är av betydelse för att förstå ordförandeskapet på europeisk nivå.

Det svenska ordförandeskapet 2009

»Vi antar utmaningen!« Så löd det svenska ordförandeskapets slogan, väl vald men också vågad, dels med tanke på den arbetsbörda som inte minst ett småstatsordförandeskap innebär, dels med tanke på den komplexa politiska situationen under 2009, med ekonomisk kris på global nivå och institutionell oreda på EU-nivå. Utan att föregripa analyserna i de följande kapitlen ges här en introduktion till det svenska ordförandeskapets organisatoriska och politiska förutsättningar och de prioriteringar Sverige drev.

Ordförandeskapets organisation: För ett så pass litet land som Sverige är ett EU-ordförandeskap en kraftsamling såväl vad gäller politisk energi som administrativa resurser i Regeringskansliet. Även ekono-

miskt innebär ordförandeskapet en extraordinär satsning; i budgeten avsattes totalt 971 miljoner kronor för det svenska halvåret. Den administrativa och organisatoriska aspekten av ordförandeskapet är föremål för ingående analys i kapitel 8. Här ska endast nämnas att mot bakgrund av att Sverige är en förhållandevis liten medlemsstat och att det svenska regeringskansliet är förhållandevis litet i internationell jämförelse så gjordes bedömningen att en rejäl förstärkning av personalstyrkan var nödvändig (exempelvis ökade personalstyrkan vid EU-representationen i Bryssel från ca 110 till ca 180 personer under ordförandeskapet). Ordförandeskapet drevs och samordnades från Statsrådsberedningen och inte från Utrikesdepartementet, en organisationsform som återfinns i merparten av EU:s medlemsländer. Två kanslier inrättades i Statsrådsberedningen, det ena ämnat för kommunikationsfrågorna under ordförandeperioden, det andra ett mötessekretariat avsett att hantera de 111 möten som Sverige ansvarade för på svensk mark. I ordförandeorganisationen innehade representationen i Bryssel en central roll, så till vida att den stora mängden möten – drygt 2 000 – ägde rum i Bryssel och Luxemburg.

De svenska prioriteringarna: Sverige försökte under sin period driva klimatfrågan framåt, framför allt inom ramen för den process som kulminerade i FN:s klimattoppmöte i Köpenhamn i december 2009. Vilka andra frågor var svenska prioriteringar? Här kan med fördel göras en åtskillnad mellan tvingande och frivilliga prioriteringar. Hanteringen av den ekonomiska krisen är ett exempel på en tvingande prioritering eftersom det hade varit omöjligt för Sverige att inte ta sig an denna fråga. Exempel på frivilliga prioriteringar var bland annat det nya politiska programmet på det asyl- och migrationspolitiska området, en regional satsning på Östersjöområdet och att utrikespolitiskt flytta fram EU:s positioner. Detta skulle ske bland annat genom att driva utvidgningen framåt, utveckla de känsliga relationerna till Ryssland och allmänt sett stärka EU som en global aktör för fred och utveckling (se vidare regeringens »Arbetsprogram för det svenska ordförandeskapet«, Regeringen 2009a).

Institutionella förutsättningar: Den svenska ordförandeperioden inramades av ovanligt otydliga institutionella förutsättningar inom EU. Tre olika utmaningar försvårade de svenska möjligheterna för ett effek-

tivt ordförandeskap. Den första utmaningen var väl känd på förhand och har sin utgångspunkt i valet till Europaparlamentet i juni 2009. Det sittande parlamentet avslutade sitt arbete i maj. Det nyvalda parlamentet konstituerade sig i juni, men sammanträdde traditionsenligt inte i augusti, vilket innebar att det i realiteten inte var förrän i september som ordförandeskapet hade någon »parlamentspartner« att samarbeta med (låt vara att statsminister Reinfeldt besökte parlamentet redan i juli för att presentera det svenska ordförandeskapets arbetsprogram). Även den andra utmaningen har formell grund och var känd i god tid inför ordförandeperioden. Den handlar om att den sittande kommissionens mandatperiod gick till ända under hösten och att en ny kommission skulle utses. Detta präglade hela den svenska perioden. Återvalet av kommissionsordförande Barroso i september gav viss stadga åt ordförandeskapet, men den därpå följande processen (nomineringen av kommissionärer, fördelningen av de olika kommissionsportföljerna och parlamentets godkännande) påverkade återstoden av den svenska perioden (men innebar samtidigt vissa öppningar för svenskt ledarskap). Därtill kommer att Sverige av förklarliga skäl inte fick den draghjälp av kommissionen som man önskat sig, framför allt på det lagstiftande området. Den tredje institutionella utmaningen var på sätt och vis mer allvarlig och åtminstone mindre förutsägbart. Det handlar om Lissabonfördragets vara eller icke-vara, en fråga med långtgående konsekvenser för EU och för det svenska ordförandeskapet. Bakgrunden var att ratificeringen av fördraget hade avslutats i de allra flesta medlemsländer när Sverige tog över ordförandeklubban, men att bland de få länder som återstod fanns dels Irland, som röstat ner fördraget i en folkomröstning och som under hösten skulle hålla en ny sådan (efter förtydliganden och övertalning från irländska och europeiska politiker), dels Tjeckien, vars president Václav Klaus hårdnackat drev sitt motstånd mot fördraget, trots att landets parlament ställt sig positivt till detsamma. Det svenska ordförandeskapet var mot denna bakgrund beroende av utgången på Irland och av Klaus agerande och därför tvunget att planera för tre institutionella scenarier – ett som handlade om status quo (i väntan på beslut), ett för att hantera det mycket svåra politiska läge som skulle uppstå om fördraget röstades ner igen, och ett som inbegrep ett ikraftträdande av

fördraget under den svenska perioden. Det tredje scenariot blev en realitet, vilket innebar att Sverige fick hantera processen med att tillsätta de poster som inrättas genom det nya fördraget (se vidare nedan).

Externa förutsättningar: Sverige tog över ordförandeklubban i en tid av omfattande internationell turbulens. Den globala ekonomiska krisen präglade den svenska perioden och Sverige tvingades ägna avsevärd politisk energi åt den på bekostnad av andra frågor, men fick samtidigt en framskjuten plats i G20-gruppen i vilken EU som organisation är medlem (liksom ett antal enskilda medlemsländer, dock inte Sverige). Ordförandeskapet gav här en möjlighet att påverka den framtida ekonomiska ordningen och statsminister Reinfeldt och finansminister Borg fick således en betydande plats i detta forum. Av vikt för EU och därmed Sverige under denna period var också omorienteringen av den amerikanska utrikespolitiken under president Obama, vilket innebar generellt ändrade förutsättningar – huvudsakligen i positiv riktning – för EU i den globala politiken. Osäkerheten inför vad FN:s klimattoppmöte i Köpenhamn skulle kunna tänkas innebära var dock påtaglig, även efter att det svenska ordförandeskapet under hösten lyckades ena EU-kretsen till en gemensam hållning och statsminister Reinfeldt fört diskussioner med den amerikanske presidenten.

I analyser av olika länders ordförandeskap framhålls ofta betydelsen av akuta och oväntade externa händelser som riskerar att lamslå ordförandeskapet eller åtminstone få det att lägga allt annat åt sidan, såsom Frankrike vad gäller Georgienkriget, eller gaskrisen och Gazakriget för det tjeckiska ordförandeskapet. Under den svenska perioden lös den typen av dramatiska händelser som kullkastar planeringen med sin frånvaro, vilket helt enkelt får betraktas som turligt och lyckosamt för Sverige. Sammantaget framträder här bilden av gynnsamma förhållanden för ordförandeskapet – utan att nedvärdera betydelsen av den ekonomiska krisen. Mindre förutsägbar var situationen som uppstod i Köpenhamn med att USA och ett antal framväxande ekonomiska stormakter enades om en uppgörelse medan EU var oförmöget att få gehör för sina ambitioner om ett bindande avtal, även om Reinfeldt själv redan inför Köpenhamn tonat ner möjligheterna för ett sådant globalt bindande avtal, (*Dagens Nyheter* 2009; för vidare analys se kapitlet om klimatpolitiken).

Inrikespolitiska förutsättningar: I linje med diskussionen ovan präglas ordförandeskapet av det inrikespolitiska sammanhang i vilket det äger rum. För regeringspartierna är det av intresse att inte inrikespolitiken stör ordförandeskapet, dels när det gäller konkurrens om det politiska utrymmet, dels därför att det anses vara en nationell angelägenhet att uppvisa en enad front mot omvärlden. För oppositionen är bilden mer komplex. Även denna kan naturligtvis premiera en enad nationell hållning, men samtidigt är det angeläget att inrikespolitiken fortlever och att inte regeringen ensam drar all nytta av ordförandeperioden. Med andra ord finns det en spänning mellan partipolitik och vad vi kan kalla för en slags borgfred.

Ordförandeskapet efter Lissabon

Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009. Fördraget innebär en rad nyheter och förändringar i hur EU styrs och fungerar. Det är dock inte lika långtgående som det konstitutionella fördrag som arbetades fram genom det så kallade Framtidskonventet och den därpå följande regeringskonferensen, men som sedan förpassades till historiens sophög av de franska och holländska folkomröstningarna 2005. Efter omförhandling och tillskapandet av Lissabonfördraget och en utdragen ratificeringsprocess föll de sista pusselbitarna på plats i och med det irländska folkets ja och den tjeckiske presidentens signatur i november 2009. Enligt en tidigare överenskommelse skulle Lissabonfördraget träda i kraft första dagen i månaden efter det att ratificeringen var avslutad, vilket innebar den 1 december 2009. Det svenska ordförandeskapet var följaktligen det sista under den »gamla« ordningen (även om det går att spåra en slags hybridform under det spanska ordförandeskapet våren 2010). Det är inte möjligt att här diskutera alla de förändringar som följer av fördraget; i stället fokuserar vi i denna bok på de mest framträdande delarna för ordförandeskapsinstitutionen. Enkelt uttryckt kan sägas att det roterande ordförandeskapet fortsätter, men under andra former. Den rådskonstellation som hittills gått under namnet Rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser delas upp i två råd – ett för allmänna frågor, ett för externa relationer. Ordföran-

delandet kommer även fortsättningsvis att leda rådets arbete och göra prioriteringar och förhandla fram kompromisser, dock med ett viktigt undantag. Detta gäller samtliga rådskonstellationer utom för det nya rådet för externa relationer. Inom det utrikespolitiska området skapar nämligen Lissabonfördraget en ny post – unionens höge representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, med en mandatperiod om fem år – som bland annat ska agera permanent ordförande i rådet för externa relationer. Konsekvensen av denna förändring är att ordförandelandet inte får samma formella möjligheter till ledarskap inom det utrikespolitiska området som i de andra rådsformationerna. Dessutom ersätter det nya ämbetet den tidigare höga representanten för Gusp; därtill kommer att den nya höga representanten tillika är vice ordförande i kommissionen. För EU innebär denna nyordning *ceteris paribus* att unionens möjligheter till en framträdande profil i internationella sammanhang ökar, i och med att unionen inte splittras av olika utrikespolitiska representanter för olika institutionella grenar (se dock nedan om Europeiska rådets ordförande). För det roterande ordförandeskapet innebär det dock en betydligt mer tillbakadragen roll inom det område – externa relationer – som varit det mest expansiva inom ordförandeskapsrollen sedan Maastrichtfördraget trädde i kraft 1993.

Förändringen på det utrikespolitiska området är den ena viktiga principiella förändringen av ordförandeskapet. Den andra är inrättandet av en permanent ordförande för Europeiska rådet. Europeiska rådet är ingen vanlig ministerrådskonstellation med beslutsdagordning. Det är det forum i vilket EU-ländernas stats- och regeringschefer möts och diskuterar de viktigaste politiska frågorna i det EU-interna arbetet och i den globala politiken. Det pekar också ut den fortsatta färdriktningen för EU-samarbetet inom en rad områden. Europeiska rådets betydelse har vuxit markant under senare år. Den hittillsvarande ordningen har inneburit att ordförandelandet även varit ordförande i Europeiska rådet och varje toppmöte med Europeiska rådet har resulterat i ett dokument betitlat »Ordförandeskapets slutsatser«. Följaktligen ledde statsminister Reinfeldt rådet fram till dess att Lissabonfördraget trädde i kraft. Nyordningen innebär att Europeiska rådet har en permanent ordförande som väljs på en mandatperiod om två och ett halvt år, med möjlighet till omval. I november 2009 valdes Herman

Van Rompuy till Europeiska rådets förste ordförande.

Dessa två nyordningar – inrättandet av den höga representanten tillika ordförande i rådet för externa relationer (och vice ordförande i kommissionen) respektive Europeiska rådets permanenta ordförande – innebär betydande förändringar för ordförandeskapet. Även om det är för tidigt att dra några definitiva slutsatser kan man förvänta sig att det roterande ordförandeskapet framöver sannolikt blir mindre betydelsefullt, åtminstone vad gäller dess symbolpolitiska värde och i funktionen extern representation. Det återstår dock en rad oklarheter kring hur de två ämbetena ska fungera i förhållande till medlemsländerna och till varandra. Exempelvis kommer ordförandelandet fortfarande att vara ordförande i allmänna rådet och det är oklart var gränsen kommer att dras mellan vilka ärenden som hamnar i allmänna rådet respektive rådet för externa relationer. Vad gäller förhållandet mellan de nya ämbetena finns en spänning då båda ämbetena har till uppgift att representera EU i världen. För Europeiska rådets ordförande ska detta enligt fördraget ske på för ämbetet »motsvarande nivå«, vilket torde innebära andra länders stats- och regeringschefer, medan den höga representanten närmast är att jämföras med en utrikesminister. Hur denna arbetsfördelning i realiteten ska gå till och se ut är dock oklart. Att det roterande ordförandeskapet kommer att spela en mindre framträdande roll i EU:s externa relationer framöver torde dock vara oomtvistat.

Bokens upplägg och struktur

I den här boken analyseras det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009. Som ovan påpekats är det inte möjligt att lämna ett enda sammanhållet, övergripande omdöme om den svenska perioden. I regeringens egna sammanställningar av vad som hände under hösten 2009 (Regeringen 2009b, 2009c) framträder bilden av ett aktivt och beslutsfähi g t ordförandeskap som i huvudsak utträttat det man föresatt sig. »Vi har fört EU tillbaka på rätt spår!« var statsminister Reinfeldts summering vid ordförandeskapets slut, i bemärkelsen att den ekonomiska krisen, den institutionella osäkerheten och klimatfrågan hanterats under

den svenska perioden (Regeringen 2009d). I följande kapitel problematiseras denna bild utifrån en mängd olika punkter.

Vi gör ingående analyser av den faktiska politikutvecklingen inom en rad områden och ser i vilken utsträckning svenska intressen realiserats. Vår avsikt är också att problematisera ordförandeinstitutionen i EU-systemet och därmed bidra till en djupare förståelse av EU:s politiska system liksom hur den europeiska politiska nivån och statsnivån länkas samman i ett komplext politiskt system.

Boken består av två delar. I den första analyseras ett antal av de politikområden som stått i fokus under den svenska perioden, såsom klimatfrågan, asyl- och migrationsområdet, det ekonomiska området, med fokus på krishanteringen, samt utrikespolitiska aspekter av olika slag. Här är det naturligt att diskutera de teman som utmejslats ovan och bidra till en tentativ slutsats om hur väl Sverige lyckats infria uppsatta mål och möta andras förväntningar. I bokens andra del riktas sökarljuset primärt mot ordförandeskapets politiska förutsättningar och implikationer, dels om den institutionella kontext (EU-systemet) som ordförandeskapet äger rum i, dels om svensk inrikespolitik och förvaltning. Ett kapitel tar specifikt upp frågan om ordförandeskapets organisering och dess administrativa genomförande. I denna del belyses också mediernas rapportering av ordförandeperioden.

Boken avslutas med en sammanfattande analys som fokuserar på jämförelsen med ordförandeskapet 2001. Förutsättningarna var naturligtvis olika för de två ordförandeskapen, dels med tanke på uppenbara skillnader i regeringsmakten och den alltmer EU-positiva folkopinionen, dels i bemärkelsen »institutionellt minne« (att det i det svenska regeringskansliet 2009 återfanns en mängd erfarenheter och kompetens från det första svenska EU-ordförandeskapet 2001). Mot denna bakgrund är det intressant att försöka analysera de likheter och skillnader som finns mellan de två svenska ordförandeskapen.

REFERENSER

- Bengtsson, Rikard (2003) »The Council Presidency and external representation«. I Ole Elgström (red.) *European Union Council Presidencies: A comparative perspective*. London: Routledge.
- Bengtsson, Rikard (2010a) »EU, krisen och den nya globala ordningen«. I Lars Oxelheim, Lars Pehrson & Thomas Persson (red.) *EU och den globala krisen. Europaperspektiv* 2010. Stockholm: Santérus Förlag.
- Bengtsson, Rikard (2010b) »Variations on a theme: The High representative and the Council Presidencies«. Uppsats presenterad vid konferensen »The High Representative for the Common Foreign and Security Policy 1999–2009: A Strong Catalyst for the European Union«s International Role?«, Würzburg, 21–22 januari 2010.
- Bengtsson, Rikard, Ole Elgström och Jonas Tallberg, (2004) »Silencer or Amplifier? The European Union Presidency and the Nordic Countries«. *Scandinavian Political Studies*, vol. 27, nr. 3.
- Blomgren, Magnus och Torbjörn Bergman (red.) (2005) *EU och Sverige – ett sammanlänkat statsskick*. Malmö: Liber.
- Crum, Ben (2007) »Can the EU Presidency make its mark on interstate bargains? The Italian and Irish Presidencies of the 2003–04 IGC«. I *Journal of European Public Policy* 14 (8), s. 1208–1226
- Dagens Nyheter (2009) »Reinfeldt och Obama pratade klimat«, 2009-11-23, <http://www.dn.se/nyheter/2.1924/reinfeldt-och-obama-pratade-klimat-1.986973>
- Elgström, Ole (red.) (2003a) *European Union Council Presidencies: A comparative perspective*. London: Routledge.
- Elgström, Ole (2003b) »»The honest broker«? The Council Presidency as a mediator«. I Ole Elgström (red.) *European Union Council Presidencies: A comparative perspective*. London: Routledge.
- Ferreira-Pereira, Laura (2008) »Portugal and the 2007 EU Presidency: A Case of Constructive Bridge-Building«. I *Journal of Common Market Studies* 46 (Annual Review), s. 61–70.
- Kajnc, Sabina (2009) »Channels of Cooperation: A Case Study of Slovenia's Presidency of the EU«. *EPIN Working Paper* 21. Bryssel: CEPS.
- Pollak, Johannes & Sonja Puntsher Riekmann (2007) »The Austrian Presidency: Pragmatic Management«. I *Journal of Common Market Studies* 45 (Annual Review), s. 7–16.
- Quaglia, Lucia & Edward Moxon-Browne (2006) »What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared«. I *Journal of Common Market Studies* 44 (2), s. 349–368.
- Regeringen (2009a) »Arbetsprogram för det svenska ordförandeskapet i EU«, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.6254!menu/standard/file/Arbetsprogram%20f%C3%B6r%20det%20svenska%20ordf%C3%B6randskapet%20i%20EU%201%20juli-31%20dec%202009.pdf
- Regeringen (2009b) »Resultaten av det svenska ordförandeskapet«, http://www.se2009.eu/sv/moten_nyheter/2009/12/16/resultaten_av_det_svenska_ordforandeskapet

- Regeringen (2009c) »EU:s utrikes- och säkerhetspolitik under Sveriges ordförandeskap: Prioriteringar och resultat«, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.28648!menu/standard/file/ofw%20sv%20vit.pdf
- Regeringen (2009d) »Vi har fört EU tillbaka på rätt spår« – intervju med Fredrik Reinfeldt på ordförandeskapets webbplats, http://www.se2009.eu/sv/moten_nyheter/2009/12/29/vi_har_fort_eu_tillbaka_pa_ratt_spar
- Schalk, Jelmer, René Torenvlied, Jeroen Weesie & Frans Stokman (2007) »The Power of the Presidency in EU Council Decision-making«. I *European Union Politics* 8 (2), s. 229–250.
- Tallberg, Jonas (2006) *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomson, Robert (2008) »The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power«. I *Journal of Common Market Studies* 46 (3), s. 593–617.
- Warntjen, Andreas (2008) »The Council presidency: Power Broker or Burden? An Empirical Analysis«. I *European Union Politics* 9 (3), s. 315–338.

DEL I:
Den svenska dagordningen

1. Klimatförhandlingarna: EU:s roll som global klimatledare

»Katastrof«, var den svenske miljöministern Andreas Carl-grens första omdöme om resultatet av FN:s klimattoppmöte i Köpenhamn i december 2009. Glappet var stort mellan det svenska ordförandeskapets högt ställda mål att skapa ett rättsligt bindande klimatavtal som ska ersätta Kyotoprotokollet och utfallet, den beryktade Köpenhamnsöverenskommelsen, som inte skrevs under i konsensus av de 192 FN-länderna, utan enbart »noterades« av 55 länder. EU-målsättningen att inta en medlande funktion mellan de nya maktallianserna och blocken i klimatförhandlingarna misslyckades. EU blev isolerat i Köpenhamn medan USA och Kina gjorde upp om överenskommelsen. Köpenhamnsöverenskommelsen stöddes inte av partsmötet, utan dess existens endast noterades. En återkommande analys är att EU fundamentalt underskattade de nya maktblocken i den globala klimatpolitiken, som BASIC-alliansen bestående av de större utvecklingsländerna såsom Brasilien, Sydafrika, Indien och Kina. Det svenska ordförandeskapets huvuduppgift var att medverka till att EU kunde bidra till att en global juridiskt bindande klimatöverenskommelse nåddes i Köpenhamn. Jämte finanskrisen var klimat-hotet en central prioritering för det svenska ordförandeskapet. I arbetsprogrammet för det svenska ordförandeskapet sägs att den »viktigas-te målsättningen är att leda EU för att tillsammans med övriga parter komma överens om ett internationellt klimatavtal i Köpenhamn« (Regeringen 2009a).

I efterdyningarna av Köpenhamnsmötet pekar flertalet analyser på att EU har förlorat trovärdighet i sin självpåtagna roll som global klimatledare och opartisk medlare av ett nytt multilateralt klimatavtal avsett att ersätta Kyotoprotokollet som löper ut 2012 (Egenhofer och Ge-

orgiev 2009, Müller 2010, Ward 2009). Emellertid kan det svenska ordförandeskapet i huvudsak inte lastas för utfallet i Köpenhamn. Sverige ärvde EU:s fastslagna interna och externa klimatpolitik och förvaltade detta väl. Sverige drev konsekvent EU:s förhandlingsposition om hävstångsprincipen, nämligen att EU höjer sitt »bud« till att reducera utsläppen med 30 procent om de andra i-länderna åtar sig motsvarande utsläppsminskningar. Den generella kritiken mot EU:s insats i klimatförhandlingarna faller dock tillbaka på medlemsstaterna. Förväntningarna kan ha varit högre på Sveriges ordförandeskap jämfört med t ex de sydeuropeiska medlemsländerna, eftersom bilden av Sverige som en pionjär och ett föregångsland på klimat- och miljöpolitikens område är stark inom EU (Skou Andersen och Liefferink 2007). I efterdyningarna av Köpenhamnsmötet har Sverige inte oväntat fått stark kritik av miljörörelsen och den rödgröna oppositionen för EU:s låga ambitioner för utsläppsminskningar, för brist på förberedelse i förhandlingarna, att Sverige som ordförandeland inte allierade sig med utvecklingsländerna, samt att statsministern skruvade ner förväntningarna om ett juridiskt bindande klimatavtal innan Köpenhamn. En mer generell kritik lastar EU för en ohållbar förhandlingsstrategi och att man spelade bort sina kort genom att så fundamentalt missbedöma den nya maktordningen i klimatpolitiken. Sverige har kritiserats av tunga miljöorganisationer, till exempel Naturskyddsföreningen, för att ha gjort bort sig i Köpenhamn genom att ensidigt hålla fast vid ett avtal (Baltscheffsky 2009).

Jag vill i detta kapitel förklara varför det svenska ordförandeskapet och i förlängningen EU misslyckades med sin huvuduppgift: att få till stånd ett globalt rättsligt bindande klimatavtal som ska ersätta Kyoto-protokollet som löper ut 2012.¹ Vilken roll spelade det svenska ordfö-

1 Materialet för kapitlet utgörs av offentlig dokumentation från EU:s institutioner samt Regeringskansliet inkluderande webcasts från bl.a. miljørådet presskonferenser på ordförandeskapets webbplats <http://www.se2009.eu/sv>. Detta har kompletterats med rapporter från civilsamhället och den rödgröna oppositionen. Författaren har medverkat som observatör på FN:s klimattoppmöten på Bali 2007, i Poznan 2008 och Köpenhamn 2009. Deltagande i förhandlingssessioner, presskonferenser samt informella samtal med personer i delegationen har förts. Detta har kompletterats med daglig rapportering från klimatförhandlingarna genom Earth Negotiation Bulletin (ENB) från International Institute for Sustainable Development

randeskapet för utfallet i Köpenhamn? Hur ska utfallet utvärderas och är det rättvist att tala om att EU misslyckades? Vilka är konsekvenserna för EU:s ambitioner av att vara en global klimatledare? EU:s insats som ledare bör rimligtvis utvärderas på basis av unionens egna målsättningar. Ambitionen att vara opartisk medlare och målet att få till stånd ett nytt rättsligt bindande klimatavtal modellerat på Kyotoprotokollet var två centrala målsättningar för EU. Köpenhamnsmötetets konsekvenser för EU:s ledarskap i den globala klimatpolitiken analyseras också. Med facit i hand lyckades inte EU få en roll som mäklare av ett nytt klimatavtal. Det svenska ordförandeskapet lyckades inte trots stora ansträngningar att göra ett avtryck på den globala klimatpolitiken genom dess vision om ett multilateralt rättsligt bindande Kyotoliknande avtal med utsläppsminskningar på medellång och lång sikt. EU marginaliserades i slutförhandlingarna och den multilaterala förhandlingsprocessen kortslöts och ersattes av en G2-process, en kohandel mellan primärt USA och Kina som slöt den omtalade Köpenhamnsöverenskommelsen. Köpenhamnsmötet kan tolkas som att EU:s vision om ett globalt multilateralt bindande klimatavtal gått i kras och ersatts av en fragmenterad klimatpolitisk ordning som styrs av koalitioner av villiga stater som vill ingå avtal utanför FN-processen.

Det svenska ordförandeskapet från Göteborg till Köpenhamn

Den globala klimatpolitiken och Kyotoförhandlingarna har varit präglade av heta diskussioner. Under båda de svenska ordförandeskapen har hot mot Kyotoprotokollet uppkommit och följaktligen har Kyotoprotokollets död proklamerats. Sverige står endast för 0,2 procent av världens utsläpp av växthusgaser. Sverige kan som ordförande bidra till att göra avtryck och motverka de globala klimatförändringarna genom

(IISD), <http://www.iisd.ca/climate/cop15/>. Sekundärmaterialet utgörs av forskningslitteratur kring klimatförhandlingarna, EU:s roll samt utformningen av ett post-2012-klimatavtal. Rapporter från tankesmedjor samt artiklar från svensk och internationell dagspress är ytterligare en källa.

att leda EU i en medlarroll och därmed bidra till att få till stånd en stark global klimatöverenskommelse med deltagande från nyckelaktörerna. Sverige skulle leda den dagliga EU-samordningen, föra EU:s talan och nå en överenskommelse som gynnar det alleuropeiska intresset. Ordförandeskapet i klimatförhandlingarna skedde i en kontext av en komplex flernivådemokrati där ett effektivt ledarskap i FN:s klimatförhandlingar balanseras mot en demokratisk förankringsprocess bland de 27 medlemsstaterna. En förutsättning för en framgångsrik extern medlarroll i de globala klimatförhandlingarna är den interna samordningen av EU:s klimat- och energipolitik. Under Sveriges första ordförandeskap 2001 lämnade USA Kyotoprotokollet (Kronsell 2001). Bush-administrationen (och den amerikanska senaten) betraktade Kyoto-protokollet som »fundamentalt felkonstruerat« eftersom det bara involverade 20 procent av världens stater, medan utvecklingsekonomier befriades från obligatoriska utsläppsminskningar, trots att Kina leder utsläppsligan, tätt följd av USA. Sverige använde ordförandeskapet till att intensifiera ansträngningarna att rädda Kyotoprotokollet. Efter Rysslands ratifikation, som erhöles i utbyte mot EU:s löfte att stödja Rysslands medlemsansökan till Världshandelsorganisationen (Buchner och Dall'Olio 2005), trädde Kyotoprotokollet slutligen i kraft under 2005, åtta år efter att avtalet undertecknades. EU:s insats att rädda Kyotoprotokollet, bidrog till att främja bilden av EU som global klimatledare och stärkte bilden av EU som en normativ makt i frågor kring hållbar utveckling och miljöpolitik (Lightfoot och Burchell 2005). EU har alltsedan haveriet i klimatförhandlingarna 2001 setts som den främsta försvararen av en multilateral klimatordning med ett universellt och heltäckande klimatavtal som innefattar obligatoriska utsläppsåtaganden för den rika världen. Åtta år senare med ett nytt svenskt ordförandeskap var den viktigaste uppgiften att få till stånd ett nytt bindande multilateralt klimatavtal som ska ersätta Kyotoprotokollet som löper ut 2012. Dessa förhandlingar nästintill havererade på grund av låsningar, kaos och tidsnöd. EU lyckades inte i sin externa representationsroll att träffa en överenskommelse och överbrygga konflikterna i den nya multipolära klimatordningen. Resultatet av FN:s 15:e partsmöte (COP15) i Köpenhamn blev inte ett rättsligt bindande avtal utan en politisk överenskommelse – Köpenhamnsöverenskom-

melsen (Copenhagen Accord) – som stöddes av 55 länder och enbart noterades i plenarförhandlingarna (United Nations 2009). Ur EU:s perspektiv var överenskommelsen, om än ett första steg, otillräcklig i förhållande till unionens högt ställda målsättningar, något som både det svenska ordförandeskapet och kommissionens ordförande Barroso konstaterat i sina utvärderingar av klimatmötet. Detta står i bjärt kontrast till USA:s värdering av överenskommelsen som en framgång eftersom den möjliggör ett decentraliserat system som bygger på frivilliga utfästelser från stater snarare än utdragna FN-förhandlingar.

Överenskommelsen hänvisar till EU:s tvågradersmål men det saknas kvantitativa åtaganden för utsläppsminskningar fram till 2020 och 2050. Vissa framsteg gjordes på områden som finansiering, anpassning samt i skogsfrågan vilket sammanfattas i avsnitten som följer. Köpenhamnsmötet kom emellertid ytterst att symbolisera hur EU:s ambition som global klimatledare fick sig en törn. I den nya globala maktordningen där grunderna i Köpenhamnsöverenskommelsen förhandlades mellan Kina och USA, stod EU vid sidan av.

EU:s klimatpolitik och vision om en global klimatöverenskommelse

Klimatfrågan stod i centrum för det svenska ordförandeskapet som helhet. De övriga tre miljöfrågorna som Sverige prioriterade var en ekoeffektiv ekonomi, biologisk mångfald och marin miljö med specifikt fokus på Östersjön. En global klimatöverenskommelse i Köpenhamn för att bekämpa klimathotet var emellertid den övergripande uppgiften för ordförandeskapet. EU står för ca 14 procent av de globala utsläppen av växthusgaser vilket gör ett nytt globalt klimatavtal nödvändigt för att effektivt kunna motverka klimatförändringarna. Kina och USA är två av världens största utsläpparstater och att få dessa länder med på en klimatöverenskommelse var centralt för hela ordförandeskapet. EU:s självbild var att unionen hade ett ansvar att verka som en positiv kraft i klimatförhandlingarna för att få med sig de andra industriländerna samt att stödja u-länderna med finansiering och teknologiöverföring så åtgärder kan vidtas för att begränsa klimatförändring-

arna (Regeringen 2009a). Två element var centrala för att EU skulle upprätthålla rollen som opartisk medlare: en sammanhängande och enhetlig klimatpolitik samt trovärdighet, vilken baseras på att unionen klarar sina åtaganden för utsläppsminskningar inom ramen för Kyoto-protokollet.

En enad och samordnad klimat- och energipolitik är en förutsättning för att EU ska kunna vara pådrivande för en klimatöverenskommelse, vilket också var Sveriges huvuduppgift som ordförandeland. Under 2007 intensifierades ansträngningarna i EU för att skapa en integrerad klimat- och energipolitik. Unionens övergripande klimatmål innebär att begränsa ökningen av världens medeltemperatur till högst två grader i förhållande till förindustriell period. Grunderna för en samlad klimat- och energipolitik inom unionen hade lagts fram i ett antal meddelanden och grönböcker om klimatförändringar, energisäkerhet och anpassning. Europeiska rådet ställde sig bakom målen och åtgärderna på toppmötet i mars 2007 (Bäckstrand 2008). EU åtog sig att minska utsläppen av växthusgaser med 30 procent till 2020 förutsatt att andra industriländer förbinder sig att göra jämförbara utsläppsminskningar inom ramen för en global klimatöverenskommelse. Oberoende av de rika ländernas ambitionsnivå med avseende på åtaganden inom ramen för ett framtida klimatavtal efter 2012, kommer EU att ha ett fast och oberoende åtagande om 20 procents minskning av växthusgaserna fram till 2020. Det långsiktiga målet är att EU ska minska utsläppen med 80 procent till 2050 i enlighet med rekommendationerna från FN:s klimatpanel. Efter FN:s klimattoppmöte på Bali i Indonesien under december 2007, lanserade kommissionen i januari 2008 ett förstärkt åtgärds paket på klimat- och energiområdet. Detta debatterades intensivt av medlemsstaterna under 2008 och accepterades av Europeiska rådet i december 2008. I april 2009 godkändes klimat- och energipaketet av ministerrådet. Den gemensamma klimat- och energilagstiftningen var av stor vikt för att EU skulle kunna agera enhetligt och trovärdigt inför FN:s klimatförhandlingar i Köpenhamn åtta månader senare. Sverige tog därmed över ordförandeklubban när EU:s klimat- och energipaket passerat och EU:s förhandlingsposition inför Köpenhamns mötet var fastslagen. EU var först i världen med att lagstifta om sitt mål med en 20–30 procentig utsläppsminskning, något

kommissionen och det svenska ordförandeskapet konsekvent lyft fram som intäkt för att EU går före och utövar ett aktivt ledarskap. Emellertid har många aktörer, inte minst inom civilsamhället, i stället använt ambitionsnivån i utsläppsminskningar som indikator på ledarskap. EU har fått stor kritik för att ha för lågt ställda mål i jämförelse med rekommendationer av FN:s klimatpanel, något vi återkommer till senare i kapitlet.

EU:s implementering och efterlevnad av Kyotoprotokollet är centralt för att upprätthålla trovärdighet i de internationella klimatförhandlingarna i Köpenhamn (Karlsson och Parker 2008). Kyotoprotokollet innebär att medlemsländerna ska minska utsläppen av växthusgaser med åtta procent till 2010 jämfört med 1990 års nivå. Medlemsländerna har enats om att genomföra åtagandet om utsläppsminskningar gemensamt enligt EU:s bördefördelning som anger varje medlemsstats bidrag (Olsen Lundh 2008). Sammantaget har EU-länderna haft svårt att klara sina kvantitativa åtaganden inom ramen för Kyotoprotokollets första åtagandeperiod. Endast Sverige, Tyskland, Frankrike och Storbritannien klarar sina mål inom unionens bördefördelning. Spaniens koldioxidutsläpp har däremot ökat med 40 procent mellan 1990 och 2003, det vill säga långt mer än den tillåtna ökningen om 15 procent enligt EU:s fördelning (Christoff 2006). Utsläppsutvecklingen inom EU efter 2007 tyder emellertid på att unionen kan vara på god väg att klara sina Kyotoåtaganden till år 2010 – förutsatt att de beslutade och planerade åtgärderna verkligen ger minskade utsläpp. Utsläppens utveckling, graden av investeringar i förnybar energi och koldioxidskatter inom medlemsländer är avgörande faktorer för om målet ska kunna nås.

Alltsedan USA hoppade av Kyotoprotokollet 2001, har EU intagit rollen som global klimatledare, både genom att försöka rädda Kyotoprotokollet samt att vara pådrivande i förhandlingarna kring utformandet av ett globalt klimatavtal. Ett post-2012-avtal ska i EU:s tappning bygga vidare på Kyotoprotokollets struktur med bindande kvantitativa utsläppsbegränsningar, flexibla mekanismer, förstärkning av den globala utsläppshandeln samt en rättvis ram som bygger på att länder ska delta efter ansvar och förmåga. Vilken är då unionens vision om en ny global klimatöverenskommelse? Följande element var centrala och upp-

repas i arbetsprogrammet för det svenska ordförandeskapet (Regeringen 2009b):

- Ett multilateralt rättsligt bindande avtal som omfattar alla världens länder.
- Avtalet säkerställer att utsläppsminskningar genomförs för att klara tvågradersmålet.
- Ansvar för utsläppsminskningarna ska fördelas rättvist mellan världens länder. De industrialiserade länderna måste ta ledningen och minska sina utsläpp med 25–40 procent till 2020 och 80–95 procent till 2050 i linje med rekommendationer från FN:s klimatpanel.
- Avtalet bör innehålla krav på att utvecklingsländerna tar fram nationella strategier för att minska utsläppen. Enligt FN:s klimatpanel bör utsläppen från växande ekonomier minska med 20 procent fram till 2020.
- U-länder ska få stöd och finansiering, inte minst de minst utvecklade u-länderna till att öka sina insatser att begränsa utsläppen och anpassa sig till klimatförändringarna.
- Tekniköverföring ska accelereras för att stödja u-länderna i deras arbete att motverka och anpassa sig till klimatförändringarna.

Sammanfattningsvis har EU investerat mycket politisk energi och trovärdighet i ett nytt multilateralt klimatavtal med universellt deltagande modellerat på Kyotoprotokollets struktur eller arkitektur (Aldy och Stavins 2007). Arkitektur syftar på de grundläggande principerna och policyinstrumenten för den globala klimatpolitiken. EU:s vision om en global klimatordning baserar sig på en universell och *top-down*-arkitektur med mål och tidtabeller för utsläppsminskningar för enskilda länder, där FN är noden. Detta kan kontrasteras med en decentraliserad *bottom-up*-arkitektur där koalitioner av villiga utsläppparter gör frivilliga utfästelser för att minska utsläpp i forum utanför FN, t.ex. G8, G20 och olika tekniksamarbeten som Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate. Medan EU:s vision är starkt förknippad med en central roll för FN att i en förhandlingsprocess ta fram mål och tidtabeller, är USA:s position i klimatpolitiken förknippad med en decentraliserad arkitektur med frivilliga utfästelser, något jag återkommer till i slutsatserna.

Låsningar och dödlägen i processen fram till Köpenhamn

Under det svenska ordförandeskapet behandlades klimatfrågan i många olika forum såsom ministerrådskonstellationer, Europeiska rådet samt ett antal informella ministermöten, parallellt med toppmötet som G8 och G20. EU deltog också i FN:s förhandlingar under klimatkonventionen.

Ett viktigt bidrag för Sverige som ordförande var att skapa en enhetlig position inför klimatmötet i Köpenhamn. Vid miljörådsmötet den 21 oktober 2009 antog miljöministrarna en gemensam hållning inför klimatmötet i december i Köpenhamn (Regeringen 2009c, 2009d). EU upprepade sitt bud: att villkora sitt åtagande att minska växthusgaserna med 30 procent med att andra i-länder gjorde liknande utfästelser. Sverige höll ett extra miljörådsmöte den 23 november för att förbereda miljöministrarna inför Köpenhamnsförhandlingarna. Utöver EU-mötena, hölls ett flertal klimatmöten inför Köpenhamnsmötet i andra forum, såsom G8-mötet i juli, det efterföljande Major Economies Forum (MEF) samt G20-mötet med världens största 20 ekonomier i Pittsburgh i USA i september (Regeringen 2009b). Vid G8-mötet i juli 2009 ställde sig de rika länderna bakom det övergripande tvågradersmålet och åtog sig att minska sina utsläpp med 80 procent till 2050. Däremot blev det inte någon överenskommelse med u-länderna om hur minskningen skulle göras. Direkt efter G8-mötet följde Major Economies Forum, en USA-initierad process som inkluderar 17 ekonomier som tillsammans står för 75 procent av de globala utsläppen av växthusgas. För första gången accepterade parterna att klimatförändringarna skulle begränsas till två grader Celsius även om inga konkreta åtaganden och tidtabeller gjordes. Förväntningarna var stora inför G20-toppmötet i Pittsburgh där USA:s president Barack Obama stod som värd. EU representerades av statsminister Fredrik Reinfeldt och finansminister Anders Borg. Dessutom var vissa av EU:s medlemsstater representerade i egen rätt. G20-mötet fokuserade på finanskrisen och klimatförändringarna, men inga utfästelser om utsläppsminskningar gjordes av USA eller de stora u-länderna. Däremot betonades vikten av klimatfinansiering och tekniköverföring till utvecklingsländerna för att åstadkomma övergång till koldioxidsnåla ekonomier.

G8- och G20-processen löpte parallellt med FN:s förberedande förhandlingsmöten under Klimatkonventionen fram till toppmötet i Köpenhamn. EU deltog i förhandlingsmöten inom ramen för FN:s klimatkonvention i Bonn i augusti, Bangkok i september och oktober, samt i Barcelona i november. På samtliga av dessa möten var det stora låsningar mellan u-länderna och i-länderna i frågor om finansiering och i-ländernas löften om utsläppsminskningar. Förhandlingarna gick trögt. Under förhandlingarna i Bangkok anklagades EU av utvecklingsländerna för att »döda« Kyotoprotokollet genom att föreslå ett heltäckande avtal i stället för två förhandlingsspår. EU:s chefsförhandlare Anders Turesson sade att EU förespråkade *one single legal instrument*, dvs. ett heltäckande avtal, med byggstenar från Kyotoavtalet. När han fick frågan om Kyotoprotokollet skulle mördas (sic!) svarade han att det i stället handlar om ytterligare en räddningsoperation av Kyoto (McDonald 2009). Som jag får anledning att återkomma till, började EU redan bli isolerat i Bangkok, där USA lade fram förslag om frivilliga utfästelser (*pledge and review*) för utsläppsminskningar och insyn och övervakning av klimatåtgärder, element som sedermera skulle utgöra en del av Köpenhamnsöverenskommelsen. De senaste två årens ställningskrig upprepades mellan de industrialiserade länderna som krävde åtgärder från u-länderna att begränsa utsläppen och u-länderna som i sin tur kräver finansiering för samma åtgärder. Inga utfästelser om finansiering gjordes i Bangkok, utan annonserades i samband med det sista FN-mötet i Barcelona när EU lanserade sitt klimatfinansieringspaket. Sverige har fått kritik för att finansieringen för klimatåtgärder utlovades så sent i processen, eftersom osäkerheten bland u-länderna ansågs blockera substansförhandlingarna (Svensson Smith m.fl. 2009).

På Barcelonamötet i november skruvades förväntningarna ned om ett juridiskt bindande avtal av flera världsledare. Redan i oktober befarade emellertid toppförhandlare att tiden var för knapp för att åstadkomma ett juridiskt bindande avtal innan årets slut i Köpenhamn. Den brittiske klimat- och miljöministern Ed Miliband var den första som offentligt gick ut och sade att det var osannolikt att Köpenhamns-mötet skulle resultera i ett bindande rättsligt avtal (Vidal 2009). Enligt Miliband var en politisk överenskommelse vars rättsliga detaljer lös-

tes under 2010 ett mer troligt scenario. Även president Obama uteslöt möjligheten att komma fram till ett rättsligt bindande avtal. EU där-
emot upprätthöll målsättningen om ett heltäckande avtal med alla
substantiella delar på plats. Buden från länder började ramla in. Nor-
ge, Japan och Ryssland åtog sig relativt ambitiösa utsläppsbegräns-
ningar, mellan 20 och 40 procent till 2020.

EU höll fast vid sin linje och ambition om ett globalt heltäckande
avtal i Köpenhamn, vilket manifesterades på en presskonferens med
miljökommissionär Stavros Dimas och miljørådets ordförande An-
dreas Carlgren efter det extrainsatta miljørådsmötet den 23 november
(Regeringen 2009d). Carlgren argumenterade att Köpenhamns-
mötet inte bara var *en* milstolpe utan själva milstolpen. Strategin att använda
villkorade utsläppsminskningar om 30 procent som en hävstång för att
trycka på andra länder att öka sina bud upprepades. Enligt Carlgren
tydde mycket på att hävstången fungerade eftersom Norge, Ryssland
och Sydkorea har kommit med bud. Emellertid poängterades att en
överenskommelse är helt beroende av att Kina och USA kommer med
ambitiösa löften om utsläppsminskningar. EU:s roll som opartisk med-
lare lyftes fram, nämligen att fortsätta bearbeta andra parter att kom-
ma med mer ambitiösa bud. Med facit i hand är Dimas hållning opti-
mistisk:

Vi har två ordförandeskap här. Det svenska ordförandeskapet som kommer
att få till stånd ett stort avtal och det efterföljande spanska som skall ta hand
om de rättsliga aspekterna. Överenskommelsen i Köpenhamn skall inne-
hålla en tidtabell även om de fullödiga rättsliga aspekterna av ett avtal inte
finns på plats (Regeringen 2009d).

Köpenhamnsmötet: kaos, konspiration och kohandel

Köpenhamnsmötet pågick mellan den 7 och 19 december och var tid-
vis mycket dramatiskt med stundande haveri i förhandlingarna flera
gångar. Tid förlorades också när flera afrikanska länder lämnade för-
handlingssessionerna i protest första veckan. Processen var kaotisk och

substansförhandlingarna blockerades med hänvisning till procedurfrågor. De sista dagarna förlorades mycket tid eftersom det rädde osäkerhet om vilken text man skulle förhandla om: partsmötets texter eller textförslag framtagna av Vänner till ordföranden, där Sverige ingick men inte i egenskap av EU:s ordförande (ENB 2009). Mötet var det mest läckande konferensmötet i miljödiplomatiens historia och har beskrivits som »förhandling genom läckor« (Vidal och Watts 2009). Det finns redan en »Köpenhamnsmytologi« som bygger på en flora av rykten vad som egentligen hände (Müller 2010). Den danska värden genom Lars Løkke Rasmussen hade innan mötet förberett ett textförslag som »Plan B« eftersom man befارade att månader av låsningar i förhandlingsspåren inte skulle lösas. Redan den andra dagen av förhandlingar läckte det danska textförslaget ut och publicerades i *The Guardian* den 8 december. Konsekvenserna av förslaget innebar enligt många dödsstöten för Kyotoprotokollet – det enda juridiskt bindande instrument som tvingade den rika världen att ta ledning i obligatoriska utsläppsminskningar. Läckorna spädde på konspirationsrykten bland u-länderna om i-ländernas »kupp« mot Kyotoprotokollet och väckte misstankar och protester, där frågor restes om transparens och demokratiskt mandat för den danska texten. Det danska textförslaget »dog« på torsdagen den 17 december, dagen innan förhandlingarna skulle avslutas. På den danska drottningens bankett på torsdag kväll uppstod Plan C: Lars Løkke Rasmussen sammankallade en grupp av ca 20 stater representerande olika ländergrupperingar och regioner i ett sista försök att få fram en text så inte mötet skulle sluta i fullständigt haveri och nederlag. Denna grupp kallades Vänner till ordföranden och bestod av stats- och regeringschefer. Nu var nattmanglingarna om Köpenhamnsöverenskommelsen i full gång. Förhandlingarna genom läckor fortsatte. Under de 24 timmar som läckte åtta olika textförslag till överenskommelsen ut omedelbart. När Obama anlände på klimatmötets sista dag, hade han flera bilaterala möten med Kina och BASIC-gruppen, som var centrala för att få ihop byggstenarna till Köpenhamnsöverenskommelsen som förhandlades bland Vänner till ordföranden. Den stora frågan var huruvida Kina skulle kunna gå med på skrivningar om mätning, rapportering och verifiering av nationella klimatåtgärder, något som man under lång tid motsatt sig och häv-

dat vara en inblandning i landets inre angelägenheter och en kränkning av suveräniteten. Obama, å sin sida, kunde inte komma hem till den amerikanska senaten utan några garantier om insyn i Kinas och utvecklingsländernas åtgärder för att motverka klimatförändringarna. Kinas kompromiss som till slut innebar en mjukare skrivning om uppföljning av klimatåtgärder skedde till priset av att Kina blockerade utsläppsmål på medellång och lång sikt för i-länderna i överenskommelsen.

Den sista nattens förhandlingar blev dramatiska. Den danske statsministern, tillika partsmötets ordförande, Løkke Rasmussen har fått kritik för att han var mycket nära att sänka Köpenhamnsöverenskommelsen genom att inte ge parterna mer än en timme att ajournera och diskutera texten (Vidal och Watts 2009). Den brittiske miljöministern Ed Miliband har däremot fått beröm för sin akutinsats, där han kasta sig iväg från sitt hotellrum till Bella Center på natten mellan fredag och lördag efter att ha talat med sin tjänsteman som berättade att haveriet var nära. Överenskommelsen hotades när Sudan jämförde avtalet med en självmordspakt som byggde på samma värden som ledde till förintelsen av 6 miljoner judar och Venezuela anklagade ordföranden Løkke Rasmussen för att göra en statskupp mot FN (Vidal och Watts 2009). Miliband övertog ordförandeskapet från Rasmussen och gav parterna mer tid att konsultera för att därigenom säkra en notering av Köpenhamnsöverenskommelsen på mindre än en minut i plenarförhandlingarna.

Köpenhamnsöverenskommelsen – en ny världsordning?

Köpenhamnsöverenskommelsen är ett unikt dokument som avviker från tidigare förhandlingsprocedurer där tjänstemän tagit fram underlag. Förhandlingsprocessens sista skede avvek därmed från FN:s tidigare klimattoppmöten. Ledare från nästan 30 länder som kollektivt stod för 80 procent av de globala utsläppen ställde samman ett dokument under enorm tidspress för att inte komma tomhänta hem. Detta var resultatet av en kaotisk förhandlingsprocess med stora låsningar

under första veckan. Köpenhamnsöverenskommelsen skisserades under de sista 24 timmarna av konferensen av knappt 30 regeringschefer som sammankallats av den danska statsministern Løkke Rasmussen som Vänner till ordföranden. Tidspressen satte avtryck. Dokumentet var ett hastverk och dåligt skrivet. Benito Müller (2010) argumenterar att »världen har inte råd med en process där ledare sitter och skissar på överenskommelser på övertid de sista 24 timmarna av en konferens«. Normalt sett brukar ett par textavsnitt vara omstridda när ministrar och regeringschefer anländer för högnivåsegmentet andra veckan. Nu var 192 textavsnitt olösta. Tidspressen gjorde att kretsen utanför Vänner till ordföranden inte konsulterades, vilket slutligen ledde till att överenskommelsen varken accepterades eller avvisades utan noterades i den sista plenarsessionen. Bolivia, Venezuela, Nicaragua, Sudan och Saudiarabien lade in sina veton till överenskommelsen.

Överenskommelsen träffades alltså inte i enhällighet utan noterades av 55 länder och kan därför inte betraktas som ett rättsligt bindande dokument. EU:s mål att få till stånd en överenskommelse mellan alla 192 stater misslyckades. Inga kvantitativa utsläppsminskningar och tidtabeller förekommer i överenskommelsen som är enbart 2,5 sidor och består av 12 paragrafer. Köpenhamnsöverenskommelsens grundläggande element är följande (United Nations 2009; Müller 2009):

- Ett erkännande av tvågradersmålet, dvs. att utsläppsökningarna ska begränsas så att inte temperaturen stiger mer än 2 grader Celsius jämfört med förindustriell period.
- Ett åtagande av industriländerna att implementera sina utsläppsminskningar för 2020, genom att rapportera in utfästelser till FN:s klimatsekretariat senast den 31 januari 2010.
- Utvecklingsländerna ska rapportera in sina handlingsplaner för att minska utsläppen till FN senast den 31 januari 2010. Åtgärderna för att begränsa klimatförändringarna ska mätas, övervakas och verifieras genom nationella rapporter.
- Ett gemensamt åtagande bland i-länder att bidra med en finansiering om 30 miljarder dollar mellan 2010 och 2012 som snabbstartmedel för utsläppsminskningar och anpassningsåtgärder inte minst för

- de mest sårbara u-länderna. Utöver detta åtog sig i-länderna att genom gemensamma ansträngningar mobilisera 100 miljarder dollar per år fram till 2020 för anpassning och tekniköverföring.
- Att ta fram ett åtgärdspaket för att minska avskogningen i u-länderna.

Köpenhamnsöverenskommelsen har en oklar rättslig status som ett icke-konsensusdokument. Vidare är det oklart om överenskommelsen ersätter de två parallella förhandlingsspåren under Kyotoprotokollet respektive Klimatkonventionen. I Kyotospåret förhandlas bindande utsläppsminskningar för de i-länder som ratificerat Kyotoprotokollet. I förhandlingar inom konventionsspåret, som inte innefattar obligatoriska åtaganden att minska utsläpp, deltar utvecklingsländerna samt USA som har valt att lämna Kyotoprotokollet. Från EU:s perspektiv är det rimligt att ställa frågan vad Köpenhamnsöverenskommelsen *inte* åstadkom? Först och främst innehåller den inga bindande utsläppsminskningar för industriländerna för 2020 eller 2050. Detta är ett steg bakåt jämfört med FN:s klimatomöte på Bali 2007 där i-länderna kollektivt åtog sig 25 procents minskning till 2020 och 80 procent till 2050. Även på G8-mötet i juli i början på det svenska ordförandeskapet enades de rika länderna om att minska utsläppen med 80 procent till 2050. I stället utgör frivilligt inrapporterade utfästelser för utsläppsminskningar av länderna grunden i överenskommelsen. Överenskommelsen missar den deadline som Balitoppmötet angav, nämligen Köpenhamns-mötet som en slutstation för ett bindande nytt avtal som ska ersätta Kyotoprotokollet. Vidare pekar inte Köpenhamnsöverenskommelsen på en ny deadline för ett framtida klimatavtal. När det gäller klimatfinansieringspaketet är det värt att notera att Japan och EU bidrar med 11 respektive 10,6 miljarder dollar i klimatbistånd jämfört med USA:s erbjudande om 3,6 miljarder. Det finns dock ingen garanti eller information om varifrån klimatfinansieringen ska komma. Stater lever långt ifrån alltid upp till sina utfästelser och löften om finansiering även i juridiskt bindande globala miljöavtal. Köpenhamnsöverenskommelsens rättsligt svaga status bäddar därmed för risken att i-länderna inte håller sina finansiella utfästelser.

På en presskonferens i samband med Sveriges sista miljørådsmöte

den 22 december uttryckte statsminister Reinfeldt och kommissionens ordförande Barroso besvikelse över utfallet i Köpenhamn (Regeringen 2009d). Barroso menade att EU ledde i ambitionerna, men inte i slutförhandlingarna som gick ut på att reducera ambitioner bland nyckelländer för att få till stånd ett avtal. Det blev i stället en överenskommelse baserad på den »minsta gemensamma nämnarens logik«. Varken EU:s förväntningar eller ambition infriades. Däremot kvarstår unionens mål att sträva efter ett bindande avtal som begränsar klimatförändringar till 2 grader genom att använda Köpenhamnsöverenskommelsen som ett första steg för att fortsätta utöva ledarskapet. EU höll fast vid sin ambition om 20 procents minskning oberoende av vad andra gör och 30 procents reduktion som ett »erbjudande« om andra starter gör liknande utfästelser. Miljökommissionär Stavros Dimas menade att Köpenhamnsöverenskommelsen inte motsvarade EU:s förväntningar men att den innebar ett viktigt första steg. Den avgående miljökommissionären vidmakthöll att EU har den mest ambitiösa klimatpolitiken i världen och konsekvent har tillämpat den klimatpolitik som unionen beslutat om. EU kan dessutom utöva ett ledarskap genom att utveckla EU:s utsläppsmarknad. Den detaljerade analysen av resultatet i Köpenhamn överlämnades till det spanska ordförandeskapet det första halvåret 2010. Miljöminister Andreas Carlgren argumenterade för att EU har agerat som en förebild genom att ha kämpat för ett globalt regelstyrt system med gemensamma verktyg i kampen mot klimatförändringarna, vilket är av stor vikt speciellt för små och medelstora länder (Regeringen 2009d).

Faktorer bortom ordförandeskapet som bidrog till klimatomötets utfall

Som tidigare sagts kan varken EU eller det svenska ordförandeskapet som helhet lastas för det svaga resultatet i förhandlingarna i Köpenhamn. Fyra bidragande faktorer som försvårade förhandlingarna kan lyftas fram: bristande politisk vilja, en förändrad maktbalans, FN:s tungrodda förhandlingssystem samt Danmarks roll som ordförande och värd för mötet.

Bristande politisk vilja: Den främsta förklaringen till Köpenhamns-

mötets misslyckande var att det varken fanns en politisk vilja eller manöverutrymme bland de stora utsläpparstaterna. I efterspelet har skulden lagts på de olika aktörernas bristande politiska vilja och ledarskap: Kina, USA samt en grupp av stater som Venezuela, Kuba, Sudan och Bolivia som obstruerade förhandlingarna med en högt uppskrivad vänsterretorik. USA var ovillig att ta på sig bindande åtaganden och var baktunden av den amerikanska senaten som i en partiöverskridande resolution enats om att inte ratificera ett globalt klimatavtal som äventyrar den amerikanska ekonomin eller som saknar gradvisa åtaganden för utvecklingsländerna (Schreuers 2004, Vogler och Bretherton 2006). G77-gruppen var djupt splittrad. Kina hade en dubbel roll som utvecklingsland och världsmakt på samma gång. Kina blockerade industrialiserade länders försök att få långsiktiga mål om utsläppsminskningar till 2050 inskrivna i Köpenhamnsöverenskommelsen i rädsla av att själv utgöra en framtida kandidat till ett i-land. Symboliskt för Kinas ökade makt var att man vid ett tillfälle skickade en lägre tjänsteman för att förhandla med president Obama i stället för premiärminister Wen Jiabao. Skyttegravskriget återupprepades. Kina och G77 krävde radikala utsläppsminskningar från den rika delen av världen samt massivt klimatbistånd till u-länderna om dessa i framtiden skulle ta på sig bindande utsläppsminskningar. USA krävde i sin tur att u-länderna skulle vidta åtgärder för att motverka klimatförändringarna samt att acceptera ett system för rapportering, övervakning och verifiering av utsläppsminskningar, något som Kina såg som en flagrant inblandning i dess suveränitet.

Förändrad maktbalans: Köpenhamnsmötet signalerar en ny maktordning med en förändrad maktbalans mot en ny multipolaritet. Koandel mellan nya maktgrupperingar och koalitioner av villiga stater gjorde att FN-processen kringskars. G77 var djupt splittrat och nya allianser såsom BASIC förhandlade med USA och gjorde upp om de stora dragen i Köpenhamnsöverenskommelsen. Länder som Brasilien, Sydafrika, Indien och Kina står närmast på tur för i-landsstatus i ett framtida Kyotoavtal. Afrikagruppen med några av de fattigaste länderna kämpade för att få igenom finansiering och klimatbistånd. AOSIS-alliansen bestående av lågt liggande örken som hotas av höjda havsvatennivåer, drev hårt frågan om att begränsa klimatförändringarna till

1,5 grader, men misslyckades. En grupp av socialistiska latinamerikanska länder såsom Bolivia, Kuba och Venezuela, blockerade systematiskt förhandlingarna genom att hänvisa till en uppsjö av procedurfrågor.

FN-systemet: komplexitet och överbelastning: En del av skulden på haveriet har lagts på FN-systemet självt. Förhandlingarna är svåröverblickbara och komplexa genom att de omfattade frågor som handel, ekonomisk utveckling, tekniköverföring och bistånd. Dessutom sker förhandlingarna som tidigare nämnts i två spår (konventionsspåret och Kyotospåret) för att kunna behålla USA och u-länderna ombord då dessa inte är redo att binda sig vid Kyotoavtalet. Vissa förhandlingsgrupper kunde inte avsluta sitt arbete eftersom de var beroende av förhandlingarna i andra grupper. Dagordningen var överbelastad. Det finns en kritik mot dessa systemfel i FN:s förhandlingsprocess. En viktig orsak till tidspaniken i Köpenhamn var den procedurmangling som användes av ett fåtal stater för att försena substansförhandlingarna. I efterspelet av Köpenhamnsmötet ska kommissionen ta fram ett reformförslag för att strömlinjeforma FN:s förhandlingsprocedurer för att förhindra »obstruerande taktik« (Müller 2010:18). Efter klimattoppmötet kan dessutom nu tre spår skönjas: Köpenhamnsöverenskomsten, Kyotoprocessen och konventionsprocessen. Att genomföra förhandlingar i dessa tre forum riskerar att skapa en slags systemöverbelastning.

Danmarks roll som konferensvärd: Medan EU har fått utstå kritik för en felaktig förhandlingsstrategi, har Danmark kritiserats för brister i organisation och logistik samt vissa brister i ordföranderollen för Köpenhamnsmötet inte minst under de sista kritiska timmarna av förhandlingarna. Dessa faktorer bidrog till att skapa ytterligare kaos och osäkerhet i förhandlingarna. Det var stora logistikproblem kring mötet eftersom Bella Center enbart rymde 15 000 personer och därmed var underdimensionerat för de drygt 40 000 registrerade parterna och observatörerna (ENB 2009). Här bar emellertid klimatsekreteriatet i Bonn ett stort ansvar som inte begränsade antalet tillåtna registrerade observatörer. Detta ledde till timmar av köande för registrering andra veckan under högnivåsegmentet. Förhandlingsprocessen påverkades av att förhandlare var försenade till sina sessioner efter att ha fastnat i

långa köer utanför Bella Center. Möteskaoset skapade stor frustration bland civilsamhället och andra icke-statliga aktörer som fick mycket begränsat tillträde andra veckan. Den sista dagen släpptes enbart 90 av 10 000-tals registrerade observatörer in i Bella Center. Många icke-statliga deltagare kom aldrig ens in till förhandlingarna under den andra veckan.

Varför misslyckades EU och ordförandeskapet i sina målsättningar?

Ordförandeskapet gjorde avtryck genom att prioritera ett nytt klimatavtal som den övergripande frågan för miljørådet samt den viktigaste frågan för hela ordförandeskapet jämte finans- och industrikrisen. Vidare lyckades ordförandeskapet i sin administrativa funktion, nämligen att effektivt planera och leda ett antal möten som möjliggjorde centrala beslut inför klimatförhandlingarna i Köpenhamn. Däremot lyckades EU varken i sin roll som neutral medlare eller i sin vision att främja en multilateral klimatordning baserad på Kyotoprotokollets arkitektur. Dessa brister var framför allt kopplade till två av funktionerna i ordförandeskapet som är skisserade i introduktionen, nämligen representation och medling. Det svenska ordförandeskapet lyckades inte ena medlemsländerna att höja EU:s unilaterala ambitioner att minska utsläppen på lång sikt, något som har påverkat trovärdigheten och därmed ordförandeskapets representativa funktion i klimatförhandlingarna där EU gradvis blev en passiv bisittare snarare än en neutral katalysator och mäklare av ett nytt avtal.

Den svenska insatsen som EU-ordförande 2001 efter att USA aviserat att man inte skulle ratificera Kyotoprotokollet ansågs vara starkt bidragande till att avtalet sedermera kunde färdigställas. EU framträdde som Kyotoprotokollets räddare. Åtta år senare kritiserades det svenska ordförandeskapet för sin misslyckade insats att få till stånd ett globalt rättsligt bindande klimatavtal som ska ersätta Kyotoprotokollet innan 2012 års utgång. 2009 anklagades EU till och med för att vilja »döda« Kyotoprotokollet på grund av sin förhandlingsposition att kräva ett universellt avtal som ska ersätta de två förhandlingsspåren kring Kyotoprotokollet och klimatkonventionen. U-länderna har varit befriade från

bindande utsläppsminskningar i det senare. Emellertid var både situationen och uppgiften annorlunda 2009. EU bestod nu av 27 medlemmar i stället för 15. Dessutom var det en större utmaning att förhandla fram ett nytt avtal jämfört med att lappa ihop ett existerande avtal.

Kritiken mot EU har varit stor efter Köpenhamnsmötet och unionen har fått anledning att reflektera över sin strategi och ambitionen och möjligheterna att upprätthålla eller återupprätta rollen som global klimatledare. Kritiken riktar sig både mot EU:s förhandlingsposition och mot Sveriges insats som ordförandeland. Detta avsnitt sammanfattar några centrala faktorer som bidrog till att EU inte lyckades nå sina målsättningar i Köpenhamn. Forskarvärldens och tankesmedjornas problembild sammanfaller delvis med den massiva kritiken från den internationella miljörörelsen. Grundproblemet var att EU gravt missbedömde kraften i de nya strategiska allianserna som BASIC som valde att göra upp med USA.

Hävtångsstrategin fungerade inte: Förhandlingsstrategin med hävtångsprincipen där EU erbjöd 30 procents utsläppsminskning om i-länder följde efter, fungerade inte. Inget land nappade och höjde sitt bud under Köpenhamnsförhandlingarna. Kommissionens ordförande Barroso noterade efter Köpenhamnsmötet att »ingen var intresserad av vårt bud« (Regeringen 2009d). I-ländernas utfästelser innan, under och efter Köpenhamnsmötet låg generellt under FN:s klimatpanels rekommendation om 25–40 procents minskning till 2020. USA:s löften om utsläppsminskningar baserades på lagstiftningsförslag i senaten som översatt till Kyotoåtagandet motsvarar 5 procents utsläppsminskningar till 2020. Flera ledare uttryckte sin frustration, inte minst den tyska förbundskanslern Angela Merkel som hävdade att det var »löjligt« att Kina tvingade i-länderna att *avstå* från åtaganden fram till 2050 i Köpenhamnsöverenskommelsen (Vidal och Watts 2009).

Ett heltäckande avtal i stället för två spår: I förhandlingarna förspårade EU ett heltäckande rättsligt bindande avtal som var tänkt att ersätta de två tidigare nämnda förhandlingsspåren: konventionsspåret (där utvecklingsländerna och USA ingår) och Kyotospåret (där 41 i-länder åtagit sig bindande kvantitativa utsläppsminskningar om 5,2 procent fram till 2012). Logiken skulle få bestrida: ett avtal kan inte bli klimatmässigt effektivt om det inte inkluderar de stora utsläpparlän-

derna som USA och Kina. Men denna teoretiska logik kolliderade med de politiska realiteterna där USA och u-länderna inte var redo att underteckna ett avtal som innebar obligatoriska utsläppsminskningar. EU:s position om ett enda avtal var en av grundorsakerna till att unionen blev isolerad i Köpenhamn genom att misstänksamheten från u-länderna spädades på (Spencer m.fl. 2010; Müller 2010). Problemet med denna förhandlingsstrategi var att u-länderna inte var beredda att ta på sig bindande utsläppsminskningar om inte i-länderna först åtog sig drastiska utsläppsminskningar om minst 40 procent på medellång sikt. Obama, som dessutom hade huvudfokus på finanskrisen och sjukförsäkringsreformen, riskerade att inte få igenom ett Kyotoliknande avtal i senaten. EU:s tanke att få alla med på att ingå ett heltäckande juridiskt bindande avtal blev därmed ohållbar och kontraproduktiv.

Genom denna position drev EU starkt frågan att u-länderna skulle omfattas av mer bindande och stringenta utsläppskrav jämfört med konventionsspårets frivillighet. Samtidigt tolkades EU:s strategi som att man var beredd att överge världens enda rättsligt bindande avtal som satte press på den rika världen att begränsa sina utsläpp (Spencer m.fl. 2010). Detta sågs närmast som ett förräderi från EU mot utvecklingsländerna eftersom Kyotoprotokollet innebär att i-länderna har ett tydligt ansvar att gå först med bindande utsläppsminskningar. EU:s strategi framstod för u-länderna som hyckleri och rättfärdigade stater som Venezuela, Saudiarabien, Zimbabwe, Kuba och Sudan i försöken att blockera förhandlingarna. Positionen hindrade EU från att nå ut till progressiva och samarbetsvilliga stater som Sydafrika, Brasilien och Mexico som öppnat upp dörren till att konventionsspåret skulle producera mer stringenta och konkreta utsläppsminskningar.

När EU:s chefsförhandlare Anders Turesson hävdade att ett heltäckande avtal var ett sätt att rädda Kyotoprotokollet än en gång menade u-länderna att detta tvärtom var en strategi för att döda Kyotoprotokollet (Vidal 2009). Med facit i hand visade sig EU:s förhandlingsstrategi kontraproduktiv givet målsättningen att få till stånd ett *hårdrättsligt* klimatavtal modellerat på Kyotoprotokollet med mål och tidtabeller för utsläppsminskningar. Resultatet blev i stället en *mjukrättslig* överenskommelse som bygger på att staterna på frivillig basis rapporterar

in inhemska utsläppsmål till klimatsekretariatet. EU:s strategi om ett universellt Kyotoliknande *single legal outcome*, som var tänkt att undertecknas av alla parter, bidrog paradoxalt nog till Köpenhamnsavtalets oklara rättsliga status. Utfallet blev en icke-bindande politisk överenskommelse som stöddes av drygt en fjärdedel av 192 stater.

EU:s ambitionsnivå: En återkommande fråga är om EU kan göra anspråk på ledarskap med ambitionsnivån att minska utsläppen med 20 procent till 2020 och villkorad minskning med 30 procent om de andra länderna gör jämförbara reduktioner. EU har traditionellt utövat ledarskap genom att vara föregångare genom att ta på sig mer ambitiösa mål än vad som krävs av internationella avtal. Kritikerna menar att EU:s svaga klimatmål underminerade dess trovärdighet i förhandlingarna. Mycket har hänt sedan unionen anammade 20/30-målet 2007. Dels har klimatlagstiftning genomdrivits och dels har världen genomgått en finansiell kris. Beräkningar från olika forskningsinstitut visar att EU:s utsläppsmål om 20 procents reduktion kommer att bli mycket lättare att genomföra än ursprungligen beräknat (Spencer m.fl. 2010:4). Konsekvenserna är att EU har släpat efter i sina ambitioner att minska utsläppen i jämförelse med andra industrialiserade länder såsom Norge, Japan och Australien. På grund av den ekonomiska krisen är kostnaden att nå 30-procentmålet mindre i dag. Vidare visar beräkningar att EU kan nå målen genom att använda sig av utsläppskrediter genom klimatinvesteringar i u-länder och därigenom minska behovet av inhemska utsläppsminskningar.

Konsekvensen är att EU:s trovärdighet och anspråk på ledarskap kom att ifrågasättas i klimatförhandlingarna. Både u-länderna och miljörörelsen menade att EU unilateralt borde höja ambitionsnivån till 30 procent samt undvika att använda kryphål som t.ex. skogssänkor och utsläppskrediter för att minska behovet av åtgärder på hemmaplan. Även om det är tveksamt om EU:s höjda ambitionsnivå skulle kunna ha påverkat andra länder att göra liknande utfästelser, hade en sådan strategi kunnat sätta press på i-länder, men även bygga förtroende bland progressiva u-länder som signalerat ambitionen att minska utsläpp på frivillig basis. Det skulle även kunna finnas inrikespolitiska vinster: en högre ambitionsnivå skulle kunna stimulera övergången till en koldioxidsnål och konkurrenskraftig ekonomi i EU, i linje med

målet om ekoeffektiv ekonomi som det svenska ordförandeskapet även lyft fram.

Miljörörelsens och de rödgrönas kritik av det svenska ordförandeskapet

Miljörörelsen har framfört kritik mot Sveriges ordförandeskap: ett svagt dagordningssättande av EU i klimatfrågan, bristande intern samordning av EU:s klimatpolitik samt en eroderad trovärdighet. För det första lyckades inte Sverige som ordförande i rollen som opartisk medlare att överbrygga konflikterna mellan u-länderna och den rika världen. För det andra kritiserar Sverige för att inte ansträngt sig för att höja EU:s bud till 30 procent, något som flera medlemsländer insisterade på. Medan Sverige hade höga ambitioner och gjorde rätt prioritering genom att ha en global klimatöverenskommelse till huvuduppgift för ordförandeskapet, hade man en felaktig förhandlingsstrategi som banade väg för fiaskot i Köpenhamn. Europeiska miljöbyrån, Världsnaturfonden (WWF) och Greenpeace ger det svenska ordförandeskapet underkänt på klimatpolitikens område (EEB 2009, Greenpeace 2009). Greenpeace har i sin utvärdering beklagat att EU intog baksätet i klimatförhandlingarna och misslyckades med ambitionen att mäkla fram en ny global klimatpakt (Greenpeace 2009; Baltsheffsky 2009). EU lyckades varken engagera Kina eller USA i förhandlingarna, än mindre bygga allianser med progressiva u-länder som Brasilien, Sydafrika och Indonesien. WWF menar att Sverige för ensidigt försökte blidka USA och Svenska Naturskyddsföreningen hävdar att den svenska delegationen saknade ett sydperspektiv och missbedömde kraften bakom BASIC-alliansen. EU:s marginella inflytande berodde på att Sverige inte lyckades att få medlemsstaterna att höja ambitionen till 30 procent. EU:s mål om 20 procent motsvarar enbart hälften av de utsläppsminskningar som FN:s klimatpanel bedömer som nödvändiga för att klara att begränsa klimatförändringarna till 2 grader. Den svenska regeringen har dragit slutsatserna att mer ambitiösa mål i linje med FN:s klimatpanels rekommendationer är nödvändiga. Sveriges mål att minska utsläppen med 40 procent till 2020 har lyfts fram. Emellertid

vill regeringen, till skillnad från den rödgröna oppositionen, använda Kyotoprotokollets flexibla mekanismer för att tillgodoräkna sig utsläppsminskningar i utvecklingsländerna för att därmed minska behov av åtgärder på hemmaplan. Trots att flera av EU:s medlemsstater innan Köpenhamnsmötet drev frågan att EU borde ha högre ambitioner för utsläppsminskningar, lyckades inte det svenska ordförandeskapet medverka till att EU höjde sitt bud, vilket hade varit centralt för att bygga upp ett förtroende bland samarbetsvilliga utvecklingsstater (Spencer m.fl. 2010). Sverige har även fått kritik från den europeiska miljö-rörelsen för att för sent i förhandlingsprocessen på FN:s möte i Bangkok driva positionen om ett heltäckande avtal som var tänkt att ersätta de två olika förhandlingsspåren (Spencer m.fl. 2010). Ordförandeskapet hade en viss framgång i att leverera EU:s finansieringspaket för klimatåtgärder i fattiga länder även om utfästelserna kom sent i processen, enbart några veckor innan Köpenhamnsmötet.

Inrikespolitiskt har de rödgröna varit kritiska till Sveriges ordförandeinsats i klimatförhandlingarna. Kritiken mot Sveriges bristande insatser som ordförande sammanfattas i en rapport (Svensson Smith m.fl. 2009) som kom ut dagarna innan klimatmötet öppnades. Huvudlinjen i kritiken är att den borgerliga regeringen har gjort ett radikalt brott mot vad de rödgröna betraktar som den svenska linjen eller traditionen i internationella miljöförhandlingar sedan tre decennier. Framgångsfaktorer för Sveriges inflytande har till exempel varit att driva ett pro-aktivt och initiativrikt politiskt ledarskap, att vara föregångsland och att upprätthålla ett långsidigt solidaritetsarbete med utvecklingsländerna, att förankra miljöfrågorna på hemmaplan samt att ge ett tydligt politiskt mandat till förhandlingarna. När USA i mars 2001, under det svenska ordförandeskapet, lämnade Kyotoprotokollet, gjorde den socialdemokratiska regeringen genom dåvarande miljöministern Kjell Larsson tillsammans med miljökommissionär Margot Wallström stora ansträngningar för att protokollet skulle ratificeras genom skytteltrafik till G77-länder, Australien, Ryssland, Japan och Kanada parallellt med en kontinuerlig dialog med USA. Insatser under dåvarande ordförandeskap ledde i slutändan till att Kyotoprotokollet trädde i kraft. Kontrasten är stor i jämförelse med 2009, då EU stod isolerat medan Köpenhamnsöverenskommelsen mejslades fram mellan USA

och Kina. De rödgröna är kritiska mot regeringens ordförandeinsats på tre plan. För det första har det varit ett osynligt och otydligt politiskt ledarskap. Samordning har skett på bekostnad av ledarskap. Statsminister Reinfeldt skruvade ned förväntningarna genom att utesluta ett bindande avtal i Köpenhamn, såväl veckorna innan Köpenhamns-mötet som ett år tidigare (Svensson Smith m.fl. 2009:12). Detta gick stick i stäv med miljöminister Carlgrens linje att allt annat än ett avtal som täcker in alla substansfrågor var oacceptabelt i Köpenhamn, även om många rättsliga detaljer fick hanteras i förhandlingarna under 2010. Den rödgröna oppositionen menar att de motstridiga budskapen från Centerpartiet och Moderaterna ledde till ett osynligt ledarskap och otydligt mandat till förhandlarna. För det andra lyckades inte Sverige som EU:s ordförande att överbygga den djupa förtroendeklyfta som existerade mellan utvecklingsländerna och de industrialiserade länderna. Att EU höll fast vid den lägre ambitionsnivån om 20 procent minskning till 2020 ökade misstroendet bland u-länderna. Sverige kritiserar även för att ha förhalat EU:s finansieringspaket som kom först i oktober och enligt FN:s avgående klimatchef, Yvo de Boer, bidrog till att försena förhandlingarna ytterligare (Svensson Smith m.fl. 2009:16). Vidare har regeringen skruvat ner ambitionerna ytterligare genom att föreslå att en tredjedel av Sveriges utsläppsreduktion om 40 procent till 2020 ska nås genom att utnyttja de flexibla mekanismerna, dvs. genom investeringar och klimatåtgärder i utvecklingsländerna, något de rödgröna motsätter sig. För det tredje kritiserar regeringen för brist på samordning och förankring av förhandlingspositionerna på hemmaplan och i riksdagen. Till skillnad från andra internationella miljöförhandlingar ingick enbart en riksdagsledamot från oppositionen, Maria Wetterstrand (MP), i den svenska delegationen.

Slutsatser: ordförandeskapet, den nya globala klimatordningen och EU:s roll som klimatledare

Hur hanterade Sverige ordförandeskapets fyra olika funktioner som skisserades i introduktionskapitlet? Vad innebär Köpenhamnsöverenskommelsen för den globala klimatpolitiken? Kan EU, efter att ha miss-

lyckats med sin målsättning att få till stånd ett rättsligt bindande Kyoto-liknande avtal, återfå sitt ledarskap på den klimatpolitiken? Dessa frågor behandlas i nämnd ordning i detta avslutande avsnitt.

Hur väl lyckades det svenska ordförandeskapet om man ser till de fyra principiella funktioner – administration, medling, dagordningssättande och representation – som omgärdar ordförandeskapet? Två av funktionerna – administration och dagordningssättande – tycks ha löpt på väl i det svenska ordförandeskapet. När det gällde administration, planerade och genomförde Sverige ett stort antal informella och formella möten i Europeiska rådet och miljørådet samt på tjänstemannanivå som sammantaget ledde till att EU effektivt kunde enas kring en gemensam förhandlingsposition i klimatfrågan. När det gäller dagordningssättande har Sverige också fått beröm för att man prioriterade klimatfrågan och ett nytt klimatavtal, som genomsyrade hela ordförandeskapet. Klimatfrågan blev den övergripande frågan även för arbetet i miljørådet. När det gällde medlingsfunktionen, det vill säga att väga samman och balansera medlemsstaternas olika intressen, har ordförandeskapet fått en del kritik, inte minst från miljörelsen. Sverige lyckades inte få medlemsstaterna att höja EU:s ambitioner för utsläppsminskningar fram till 2020 från 20 till 30 procent inför klimatmötet i Köpenhamn, något som flera hävdar kunde ökat EU:s trovärdighet i klimatförhandlingarna och därmed ökat möjligheten för EU att bli en opartisk medlare mellan u-länderna och USA. Detta leder oss till representation som berör relationerna med EU:s andra institutioner samt EU:s agerande i utrikespolitiska frågor. Hur väl lyckades EU i att samordna sig med andra aktörer inom och utanför EU:s institutioner? Kommissionen och ordförandeskapet var samspelade och drev konsekvent linjen om hävstångsprincipen, nämligen att EU genom att höja sitt bud till 30 procents utsläppsminskning skulle kunna pressa andra länder att öka sina åtaganden. Detta misslyckades då inget land utanför EU tog på sig mer ambitiösa åtaganden: tvärtom tvingade länder som Kina EU att sänka sina ambitioner i Köpenhamnsavtalet. När det gällde relationen till aktörer utanför EU-institutionerna har ordförandeskapet fått kritik för att man inte lyckades i ambitionen att vara en neutral medlare eller opartisk katalysator mellan USA och utvecklingsländerna under FN:s förberedande klimatförhandlingar samt på

själva partsmötet i Köpenhamn. Som beskrivits i kapitlet, blev EU isolerat medan riktlinjerna i Köpenhamnsöverenskommelsen drogs upp av USA tillsammans med Kina och BASIC-alliansen.

Köpenhamnsmötet symboliserar en ny världsordning där klimatförhandlingarna i ökad utsträckning kommer att utformas i samarbete mellan USA och framväxande utvecklingsekonomier. Europa har betraktats som en förlorare i den nya multipolära ordningen. EU har investerat enormt mycket energi och trovärdighet i en regelstyrd multilateral klimatordning präglad av universalitet, jämlikhet och social rättvisa, i mångt och mycket samma värden som präglar EU själv. Sedan USA lämnade Kyotoprotokollet har det funnits en arbetsfördelning mellan USA och EU i klimatpolitiken där USA är initiativtagare till en rad internationella och bilaterala teknikavtal, partnerskap och forum medan EU kan betraktas som en multilateral ledare som värnat FN:s förhandlingsprocess. Under Bush-administrationen fick USA kritik från Europa för att initiera processer, avtal och partnerskap utanför FN-systemet, som t.ex. Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate² och Major Economies Meeting on Energy Security and Climate Change. Dessa icke-bindande avtal ansågs konkurrera och underminera Kyoto-protokollet. Emellertid har Obama-administrationen fortsatt i samma tradition och initierade det tidigare nämnda Major Economies Forum (MEF) on Energy and Climate i april 2009, vilket är en omstöpning av Bushadministrationens forum med en sammanslutning av 17 stora ekonomier. Köpenhamnsmötet speglar och befäster en process där koalitioner av villiga stater gör upp om centrala frågor i forum utanför de officiella FN-förhandlingarna, som ersatts av en förhandlingsprocess mellan en begränsad krets av »Vänner till ordföranden« samt bilaterala möten mellan USA och Kina. Kritikerna, som i mångt och mycket representeras av de mindre och fattigare u-länderna, menar att Köpenhamnsmötet markerar slutet på en demokratisk, transparent multilateral förhandlingsmodell, som i stället kidnappats av oligarkier av stater (ENB 2009; Müller 2010). Köpenhamnsmötets brister med avseende på transparens och jämlikt deltagande kan tolkas som ett nederlag för de multilaterala normer som EU så konsekvent försvarat.

2 <http://www.state.gov/g/oes/climate/mem/>, 2010-03-09.

Miljöminister Carlgren i egenskap av miljørådets ordförande beskrev Köpenhamnsöverenskommelsen initialt som en katastrof medan president Obama hänvisade till den som en framgång. Dessa diametralt motsatta värderingar av överenskommelsen reflekterar en transatlantisk skiljelinje i visionen om den globala klimatordningen. Köpenhamnsöverenskommelsen iscensätter ett decentraliserat system av frivilliga utfästelser i linje med USA:s ansträngningar att skapa pakter med de stora utsläppsländerna utanför FN-processen. Även om svenska ordförandeskapet bedömer Köpenhamnsöverenskommelsen som ett första steg, är den utan tvekan ett misslyckande jämfört med EU:s högt ställda mål om en multilateral klimatöverenskommelse som innefattar samtliga FN:s 192 stater och täcker alla substansfrågor (Regeringen 2009a, 2009b, 2009d).

EU:s nästintill utopiska vision om ett globalt klimatavtal som stärker det multilateral systemet kolliderade med de nya maktpolitiska realiteterna och dominerande intressekonstellationerna i den nya klimadiplomatin. Från ett pragmatiskt-realistiskt (läs amerikanskt) perspektiv är Köpenhamnsöverenskommelsen en framgång därför att den reflekterar det politiska möjliga givet dominerande intressen och nya maktallianser i klimatpolitiken. I detta perspektiv är EU:s förhandlingsposition och vision om ett enda heltäckande juridiskt bindande avtal (i motsats till två förhandlingsspår) helt enkelt inte förenligt med nuvarande globala ordning med BASIC och USA som de nya maktpolerna. Den brittiske sociologen Anthony Giddens tolkar inte Köpenhamnsmötet som ett misslyckande:

Köpenhamnsavtalet har potential eftersom det erkänner centrala geopolitiska realiteter och arbetar utifrån dem snarare mot dem – Om det lyckas utformas månaderna framöver kan avtalet vara en bas men utöver detta krävs en mångfald av bilaterala och regionala avtal och – ja – en koalition av villiga stater (Giddens 2010).

Ur ett klimatperspektiv och utifrån det rådande vetenskapliga kunskapsläget om åtgärdsbehov för att begränsa klimatförändringarna är både Köpenhamnsöverenskommelsen och Kyotoprotokollet helt otillräckliga. Överenskommelsen öppnar enbart upp för en process där

parterna frivilligt skickar in sina utfästelser för utsläppsminskningar till slutet av januari 2010. Flera forskningsinstitut på båda sidor av Atlanten har utvärderat de frivilliga åtaganden som 55 i- och u-länder har skickat in. Slutsatserna pekar i samma riktning: de aviserade utsläppsminskningarna ligger inte i närheten av vad som krävs för att begränsa temperaturökningen till två grader. Köpenhamnsöverenskommelsens kollektiva utfästelser ligger rejält under rekommendationer från FN:s klimatpanel att minska utsläppen med 25–40 procent till 2020 för i-länderna. Ledande forskargrupper vid Ecofys, World Resource Institute och Massachusetts Institute of Technology har beräknat att sannolikheten är hög att det i stället blir en genomsnittlig global temperaturökning på 3 eller 4 grader (Vidal 2010). Hotet mot tvågradersmålet kan öka pressen på den rika världen att höja sina bud inför klimattoppmötet i Mexico i december 2010.

Köpenhamnsmötet har gett EU anledning att kritiskt reflektera över sin roll och strategi i de internationella klimatförhandlingarna. Kan EU återfå eller återta sin roll som global ledare i klimatpolitiken? Det spanska ordförandeskapet inleddes i januari 2010 med etablerandet av en vägkarta »med målet att upprätthålla EU:s globala ledarskap« (Regeringen 2009d). Det bör först konstateras att det finns många olika arenor för att påverka klimatpolitiken och utöva ledarskap där FN:s klimatförhandlingar bara är en. Viktiga parallella arenor för EU att bygga allianser och utöva ledarskap är G8, G20, internationella klimattekniksamarbeten och mellan regeringar i industriländer och utvecklingsländer (Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate, Carbon Sequestration Leadership Forum etc.) samt internationella sammanslutningar av kommuner och städer.

Emellertid har EU primärt associerat ledarskapet med FN-processen, nämligen att före utgången av 2011 sluta ett nytt bindande klimatavtal. Det florerar nu analyser av hur EU ska tänka om sin strategi för att återskapa ett ledarskap i processen fram till det 16:e partsmötet i Cancun i Mexico i december 2010. För det första bör EU överge sitt mål i förhandlingarna om ett enda rättsligt bindande protokoll och i stället återgå till tvåspårsprocessen med förhandlingar om Kyotoprotokollet och Klimatkonventionen (Larsson 2010; Müller 2010; Spencer m.fl. 2010). Tanken om ett avtal som binder de stora utsläppparländer-

na (u-länder såväl som i-länder) vid utsläppsminskningar är rationell ur klimatsynpunkt, men politisk ohållbar under nuvarande geopolitiska läge. Att initiera en förhandlingsprocess om ett så ambitiöst och heltäckande avtal med den korta tidshorisont som återstår till Kyotoprotokollet löper ut kan utgöra ett högriskscenario där man åter står utan avtal på det 17:e partsmötet i Sydafrika 2011. Varken BASIC-länderna eller USA är redo att underteckna, än mindre ratificera ett sådant avtal under 2010 och 2011. Det pragmatiska alternativet för EU är att driva vidare förhandlingarna om Kyotoprotokollet, som är det hårdrättsliga alternativet med ett etablerat system av bindande utsläppsminskningar, flexibla mekanismer och utsläppshandel. Parallellt bör EU vara aktiv i förhandlingar i konventionsspåret, där u-länderna och USA deltar, och som innebär en mjukrättslig process av *bottom up*-karaktär där parterna gör utfästelser för utsläppsminskningar som sedan följs upp och verifieras. Värt att notera är att miljörörelsen, som till exempel Svenska Naturskyddsföreningen, intar en pragmatisk hållning jämfört med EU om ett avtal:

Förhandlingarna drivs nu i två spår, Kyoto-spåret och konventionsspåret. Vi bör hålla fast vid detta. USA vill inte ha ett legalt bindande avtal. Men EU måste nu ta ansvar och stå upp för ett bindande avtal. USA kan få ett hängavtal i konventionsspåret. Tiden är kanske inte mogen än att gifta samman de två spåren i ett enda avtal. Det kan då vara bättre att få till stånd ett kortsiktigt avtal i Köpenhamn och fortsätta att förhandla med sikte på ett slutgiltigt och kraftfullt avtal kring 2015, när FN:s klimatpanels nästa rapport ligger på bordet och vi har mer fakta om hur allvarligt läget är. (Svenska Naturskyddsföreningen 2009)

Egenhofer och Georgiev (2009:6) menar att EU bör fundera över om unionen ska behålla sin nära relation till USA i klimatförhandlingarna eller om man i stället ska utveckla en egen position, baserad på EU:s hjärtefrågor, till exempel finansiering till u-länderna samt vikten av klimaträttvisa i form av ett historiskt ansvar för i-länderna att ta ledningen för utsläppsminskningarna. EU var den största bidragsgivaren till klimatfinansiering inom ramen för Köpenhamnsöverenskommelsen. EU förlorade på att orientera sig mot USA i Köpenhamn och skulle

vinna på att bygga upp strategiska allianser med u-länderna i frågor om finansiering, klimatbistånd och hållbar utveckling.

REFERENSER

- Aldy, Joseph E. och Robert N. Stavins (2007). *Architectures for Agreement. Addressing Global Climate Change in the Post-Kyoto World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baltsheffsky, Susanna (2009). »Självkritik riktas mot Sverige«, *Svenska Dagbladet*, 16 december.
- Buchner, Barbara och Silvia Dall'Olio (2005). »Russia and the Kyoto Protocol: The Long Road to Ratification«. *Transition Studies Review* 12(2), s. 349–382.
- Bäckstrand, Karin (2008). »EU:s klimat- och energisäkerhet. Harmoni eller målkonflikt?« i Per Cramér, Sverker Gustavsson och Lars Oxelheim (red.) *EU och den globala klimatfrågan*. Europaperspektiv 2008. Stockholm: Santeréus förlag.
- Christoff, Peter (2006). »Post-Kyoto? Post-Bush? Towards an effective climate coalition of willing«, *International Affairs*, 82 (5), s. 831–860.
- EEB (2009). *EEB's assessment of the environmental results of the Swedish Presidency of the EU. Good ambitions, disappointing outcome*. 23 december, Bryssel: European Environmental Bureau (EEB).
- Egenhofer, Christian och Anton Georgiev (2009). »The Copenhagen Accord. A first stab at deciphering the implications for the EU«, *CEPS Commentary* 25 december 2009, Brussels: Centre for European Policy Studies.
- ENB (2009). *Summary of the Copenhagen Climate Change Conference: 7-19 December, Earth Negotiation Bulletin* (ENB), published by the International Institute for Sustainable Development (IISD), hemsida <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb12459e.pdf>, 2010-10-22.
- Europeiska kommissionen (2008). *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on the effort of the Member States to reduce their greenhouse gas emission to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitment up to 2020*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Europeiska rådet (2009). »EU:s ståndpunkter inför klimatkonferensen i Köpenhamn (7–18 december 2009) – Rådets slutsatser«. 14790/09. Bryssel 21.10.2009.
- Giddens, Anthony 2010. Big Players, a Positive Accord. Policy Network, januari 2010, webblänk <http://www.policy-network.net/uploadedFiles/Articles/Big%20players,%20a%20positive%20Accord.pdf>.
- Greenpeace (2009). *Evaluation: The Swedish Presidency gets a red card for environmental failure*, 22 december. Bryssel: Greenpeace.
- Karlsson, Christer och Charles Parker (2008). »Unionens kamp för klimatet – en obekväm sanning« i Per Cramér, Sverker Gustavsson och Lars Oxelheim (red.) *EU och den globala klimatfrågan*. Europaperspektiv 2008. Stockholm: Santéus förlag.
- Kronsell, Annica (2001). »Miljöpolitiken – föregångslandets dilemma«, i Jonas Tallberg (red.) *När Sverige kom till Europa. Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.

- Larsson, Allan (2010). *From Copenhagen till Cancun – a two track approach: a binding legal agreement and a climate investment framework*. Stockholm: Global utmaning.
- Lightfoot, Simon och John Burchell (2005). »The European Union and the World Summit for Sustainable Development: Normative Power or Europe in Action«. *Journal of Common Market Studies* 43 (1), s. 75–95.
- McDonald, Frank (2009). »EU wants a new climate deal to be modelled on Kyoto«, *Irish Times*, 6 oktober.
- Müller, Benito (2010). *Copenhagen 2009. Failure or final wake-up call for our leaders?* Oxford Institute for Energy Studies, February 2010.
- Olsen Lundh, Christina (2008). »Det gemensamma åtagandet, svenska klimatambitioner och EU-ETS« i Per Cramér, Sverker Gustavsson och Lars Oxelheim (red.) *EU och den globala klimatfrågan*. Europaperspektiv 2008. Stockholm: Santéreus förlag.
- Regeringen (2009a). *Arbetsprogram för det svenska ordförandeskapet i EU 1 juli–31 december*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen (2009b). *Ett pådrivande EU för en global klimatöverenskommelse*. Informationsblad från Sveriges ordförandeskap i EU. Stockholm: Miljödepartementet.
- Regeringen (2009c). *Sveriges ordförandeskap i EU: summering av arbetet i miljørådet*, Informationsblad från Sveriges ordförandeskap i EU. 23 december. Stockholm: Miljödepartementet.
- Regeringen (2009d). Sveriges ordförandeskap i Europeiska unionen, webbsida för miljön, http://www.se2009.eu/sv/ordforandeskapet/om_eu/miljo, 2010-03-05.
- Schreuers, Miranda (2004). »The Climate Change Divide. The European Union, the United States, and the Future of the Kyoto Protocol« i Norman Vig och Michael G. Faure (red.) *Green Giants? Environmental Politics of the United States and European Union*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Skou Andersen, Mikael och Duncan Liefferink (red.) (1997). *European Environmental Policy. The Pioneers*. Manchester: Manchester University Press.
- Spencer, Thomas, Kristian Tangen och Anna Korppo (2010) »The EU and the global climate regime. Getting back in the game«. *Briefing paper* 55, 25 februari. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Svenska Naturskyddsföreningen (2009). »Klimatdramat kan börja«, <http://www.naturskyddsforeningen.se/natur-och-miljo/klimat/kopenhamnsavtalet/>, 2010-02-09.
- Svensson Smith, Karin, Morgan Johansson och Peter Pedersen (2009). *Från gårdagens hjälte till dagens fossil, En granskning av regeringens agerande inför klimatförhandlingarna i Köpenhamn*. 2009-12-03. Stockholm.
- United Nations (2009). *The Copenhagen Accord*. Decision -/CP. 15. Advanced edited version.
- Vidal, John (2010). »Carbon targets pledged at Copenhagen ›fail to keep temperature rise to 2C‹«, *The Guardian*, 12 februari.
- Vidal, John (2009). »No global climate change treaty is likely for up to a year, negotiators admit«, *The Guardian*, 5 november.
- Vidal, John och Jonathan Watts (2009). »Copenhagen: The last-ditch drama that saved the deal from collapse«. *The Guardian*, 20 december.

1. *Klimatförhandlingarna: EU:s roll som global klimatledare*

Vogler, John och Charlotte Bretherton (2006). »The European Union as a Protagonist to the United States on Climate Change«, *International Studies Perspectives* 7, s. 1–22.

Ward, Andrew (2009). »EU in the cold as climate deal redefines relations«, *Financial Times*, 29 december.

2. Den oväntade dagordningen: Att lotsa EU ur den ekonomiska och finansiella krisen

Den finansiella och ekonomiska kris som kulminerade under hösten 2008 fick beslutsfattare i såväl EU som globalt att inse att det fanns ett behov av ett politiskt svar. Även om de mest akuta åtgärderna redan hade initierats när Sverige gick in i ordförandeskapsrollen, blev krishantering en av de viktigaste frågorna på ordförandeskapets bord under hösten 2009. Arbetet handlade framför allt om förebyggande initiativ, som tillsyn och reglering av finansmarknaderna, och mer långsiktiga frågor, som exitstrategier och efterföljaren till Lissabonstrategin, Europa 2020.

Krisförloppet kan beskrivas som att den finansiella krisen övergick i en ekonomisk kris, för att sedan resultera i en social – och i vissa fall även politisk – kris. När vi analyserar de åtgärder som därmed aktualiserades för ordförandeskapstrion Frankrike, Tjeckien och Sverige, avser vi här tre kategorier:

1. Till att börja med har vi den omedelbara och akuta krishanteringen, det vill säga åtgärder för att garantera bankernas funktion och därmed återupprätta förtroendet för det finansiella systemet, samt att stimulera efterfrågan i ekonomin.
2. Den andra kategorin handlar om att förebygga en ny kris, främst genom att åtgärda de systembrister som blev uppenbara på finansmarknaderna under 2007–2008. Problemet kan på ett sammanfattande sätt beskrivas som att det har funnits en brist på genomlysning och tillsyn av den gränsöverskridande finansiella verksamheten.
3. Den tredje kategorin, slutligen, inbegriper hanteringen av de lång-

siktiga effekterna på medlemsstaternas ekonomier. Det handlar exempelvis om att återgå till långsiktigt hållbara offentliga finanser (exitstrategi), att dämpa fallet i sysselsättningen och att öka produktiviteten och arbetsutbudet i medlemsstaternas ekonomier.

När det gäller de akuta åtgärderna kan vi således konstatera att det svenska ordförandeskapet satte sig vid ett delvis dukat bord. Flera steg togs redan under det franska ordförandeskapet hösten 2008, bland annat den ekonomiska återhämtningsplanen och garantin för större banker och finansinstitut. Återhämtningsplanen påverkade dagordningen på olika sätt under 2009, men varken det tjeckiska eller svenska ordförandeskapet behövde sammankalla till toppmöten för att initiera nya steg i den akuta krishanteringen.

Även när det gäller den andra kategorin, att förebygga nya kriser, togs viktiga steg under franskt ordförandeskap. Framför allt tillsattes en så kallad högnivåexpertgrupp för att analysera utformningen av en förstärkt europeisk finansmarknadstillsyn. Högnivåexpertgruppen publicerade sina rekommendationer under det tjeckiska ordförandeskapet men förhandlingsprocessen sköt fart på allvar först under det svenska ordförandeskapet. Tillsynspaketet blev därmed en fråga som berörde hela trion och upptog en stor del av ordförandeskapens tid utan att ha funnits med i det ursprungliga trioprogrammet.

En annan finansmarknadsfråga som gavs stor vikt under svenskt ordförandeskap var det så kallade direktivet om förvaltare av alternativa fonder (hädanefter AIFM-direktivet), det vill säga regleringen av framför allt hedge- och riskkapitalfonder. Till skillnad från tillsynspaketet var det dock en fråga som aktualiserades först under slutskedet av det tjeckiska ordförandeskapet.

Finansmarknadsreglering och tillsyn var frågor som även kom i fokus i globala fora, i synnerhet i G20, men även i exempelvis G8. De här processerna löpte parallellt med EU:s interna dagordning och innebar att det fanns ett politiskt tryck på tjänstemän och beslutsfattare i EU att leverera resultat på den europeiska nivån. G20 kom att bli det mest konkreta exemplet på yttre faktorer som ett ordförandeskap måste ta hänsyn till.

På det svenska ordförandeskapets bord i de mer långsiktiga frågor-

na låg i huvudsak den ovan nämnda exitstrategin samt uppföljaren till Lissabonstrategin, »Europa 2020«. Även om flera av Europas ekonomier började visa tecken på återhämtning under senare delen av 2009, var krisen långt ifrån över. Det visas inte minst av flera EU-länders problem med att hantera stora budgetunderskott, växande statsskulder och stigande arbetslöshet. Även i de här frågorna fanns tydliga kopplingar till G20, i synnerhet i frågan om att återgå till hållbara offentliga finanser.

Det finns åtminstone två skäl till att fokusera på just dessa frågor. För det första hade de placerats högt på ordförandeskapets dagordning, tog upp en stor del av ordförandeskapets tid och resurser och ansågs vara viktiga åtgärder ur ett krishanteringsperspektiv. För det andra innebär valet av prioriteringar att vi tillåts granska och jämföra processer där ordförandeskapet nådde så långt som man hade för avsikt att göra (till synspaketet och exitstrategin) med processer där utfallet inte var lika positivt (AIFM-direktivet och Europa 2020).³

Analysen i det här kapitlet baseras till stor del på intervjuer med över 30 beslutsfattare och tjänstemän i Sverige, Danmark, Finland, Frankrike, Storbritannien, Tyskland, Europeiska kommissionen och Europaparlamentet (se intervjuistan i slutet av kapitlet). För att underlätta läsningen har vi valt att väva in intervjuerna i texten och refererar endast till specifika intervjuer vid direkta citat.

En aspekt som bör beaktas med det valda tillvägagångssättet är att det finns en uppenbar ovilja att föra fram alltför negativ kritik mot andra medlemsstater. Samtidigt har samtliga intervjupersoner uttalat sig anonymt, vilket har givit dem friheten att framföra kritik utan att det kan härledas till en specifik person. De aspekter som tas upp i kapitlet har i möjligaste mån bekräftats via intervjuer med personer i motsvarande ställning i de nordiska länderna respektive de tre största EU-länderna samt i Europeiska kommissionen och Europaparlamentet. Vidare har dessa uttalanden vägts mot både officiella dokument och medias rapportering.

³ Vi bör också nämna att flera processer pågick parallellt med de ovan nämnda. Vi fångar upp dessa frågor i tabell 2.1, som baseras på de ambitioner som stakades ut i ordförandeskapets arbetsprogram.

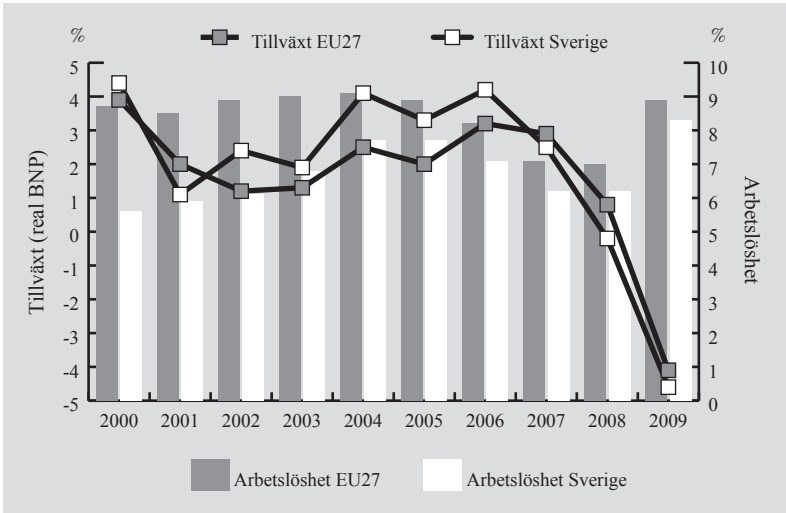
Krisens förlopp och EU:s åtgärder före det svenska ordförandeskapet

Den finansiella krisen startade i ett segment av den amerikanska bolånemarknaden, den så kallade *subprimemarknaden* för hushåll med låg eller okänd kreditvärdighet. Den spred sig dock under loppet av några månader till att bli en global finansiell, och därefter ekonomisk, kris. En av huvudorsakerna till både krisen och dess snabba, globala förlopp var att förtroendet på världens finansmarknader urholkades, i synnerhet efter det att bristen på transparens i finansiella innovationer hade gjort det omöjligt att göra korrekta riskbedömningar. Det är mot denna bakgrund som finansmarknadstillsynen seglade upp till att bli en av de viktigare frågorna under det svenska ordförandeskapet.

Flera europeiska banker och finansiella institut, många av dem exponerade mot just subprimemarknaden, var nära kollaps under 2008. Men trots att det rådde allvarliga förtroende- och likviditetsproblem på finansmarknaderna, var det först när den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers ansökte om konkurs hösten 2008 som den finansiella krisen på allvar spreds till den reala ekonomin. Som framgår av figur 2.1 började ekonomin att mattas av redan under 2007, men kreditåstramningen som följde på investmentbankens kollaps förstärkte utvecklingen genom att drabba såväl företagens investeringar som hushållens efterfrågan (Buti m.fl. 2009).

Den enorma turbulens som uppstod i september 2008 fick EU:s ledare att inse att det fanns ett stort behov av motåtgärder. Den 12 oktober enades euroländernas stats- och regeringschefer, tillsammans med Storbritanniens premiärminister Gordon Brown, om att utställa en garanti som omfattade alla systemviktiga banker och finansiella institut i EU. Europeiska kommissionen tillsatte strax därefter den ovan nämnda högnivåexpertgruppen under den före detta direktören för Internationella valutafonden (IMF), Jacques de Larosi re, som fick uppdraget att rekommendera åtgärder för reglering och tillsyn av finansmarknaderna.

Vid Europeiska rådets informella möte i november 2008, enades stats- och regeringscheferna i EU27 om en gemensam position inför det första i en serie G20-möten med start i Washington samma m -



FIGUR 2.1 Tillväxt och arbetslöshet i EU27 och Sverige 2000–2009. Värden för 2009 är prognoser.

Källor: Eurostat (2009a; och 2009c)

nad. Exempelvis ville de verka för att inom G20:s ramar utarbeta gemensamma principer för finansmarknadsreglering och tillsyn, samt att låta de 100 dagarna efter Washingtonmötet användas till att ta fram olika åtgärder. De kom samtidigt överens om att höja taket för EU-lån och gav kommissionen i uppdrag att inför Europeiska rådets möte i december 2008 föreslå koordinerade åtgärder mot den snabbt försämrade ekonomiska situationen (Franska ordförandeskapet 2008a; 2008b och 2008c).

Kommissionens förslag till en »Ekonomisk återhämtningsplan för Europa« presenterades i slutet av november 2008 och godkändes av Europeiska rådet i december samma år. Förslaget innehöll två delar. Den första delen innebar att efterfrågan i ekonomin skulle stimuleras genom en offentlig utgiftsökning om totalt 200 miljarder euro. Den andra delen av planen innehöll förslag till investeringar i humankapital, energieffektivitet, ren teknologi och infrastruktur. Stimulanspaketet kompletterades så småningom även med stöd till industrier och arbetsmarknader som drabbades särskilt hårt av krisen (som till exempel fordonsindustrin och byggsektorn) (Buti m.fl. 2009). Stora belopp har

också spenderats i medlemsstaterna för att stabilisera finanssektorn och säkra kreditgivningen (Ekofin 2008).

Av de händelser som inträffade under första halvåret 2009 var det företrädesvis två frågor som skulle komma att få särskild betydelse för det svenska ordförandeskapet. För det första släppte de Larosière-gruppen sin rapport i februari (se nedan). För det andra fick G20-mötet i London i april 2009 till följd att det tillfördes ett politiskt tryck i processen kring EU:s finansmarknadsreglering och tillsyn; inte minst i frågan om hedgefonder, som nu för första gången fördes upp på den globala dagordningen (G20 2009).

För svenskt vidkommande innebar även det efterföljande G20-mötet i Pittsburgh i september en utmaning. Mycket av både den permanenta representationen och Ekonomiska och finansiella kommitténs (EFK) tid och resurser togs i anspråk för att ena medlemsstaterna kring en gemensam position. Inledningsvis fanns en skepsis i Frankrike, Tyskland och Storbritannien, som är representerade i sin egen rätt i G20, mot att utarbeta en EU-position. Frankrike och Tyskland släppte dock så småningom sina invändningar och skickade ett gemensamt brev till Sveriges statsminister med uppmaningen att forma en gemensam position. De franska och tyska ledarna betonade särskilt vikten av att EU-länderna enades om de förslag som syftade till förbättrad global tillsyn av finansmarknaderna (*France* 24, 2009-08-31).

Ordförandeskapet sammankallade därför till ett extrainsatt möte i Europeiska rådet den 17 september, utöver det redan planerade Ekofinmötet den 2 september. Två aspekter är särskild noterbara. För det första etablerades, efter den svenska finansministerns initiativ, en praxis för framtida G20-möten: att den gemensamma positionen i Ekofin brevlades skickas till den finansminister vars land innehar det roterande ordförandeskapet i G20. För det andra var det ordförandeskapet som representerade EU på basis av den framförhandlade EU-positionen i Pittsburgh (vid G20-mötet i London representerades EU av kommissionens ordförande). Ordförandeskapet arbetade också nära med kommissionen för att säkerställa att förslaget till europeisk finansmarknadstillsyn (se nedan) presenterades så tidigt som möjligt.

Tillsynsfrågan och hedgefond-direktivet: att bryta ny mark under politiskt tryck

Insikten om behovet av förstärkt tillsyn av EU:s finansmarknader var inte ny. Den så kallade Lamfalussyprocessen, som initierades i början av 2000-talet, syftade till att etablera en flexiblere och bättre anpassad process för regelgivning och uppföljning av reglernas effekter på EU:s gemensamma finansmarknad. Det var emellertid först med den nuvarande finansiella krisen som det blev möjligt att samla tillräcklig politisk kraft för att driva igenom en mer välfungerande tillsynsstruktur.

Även när det gäller AIFM-direktivet rör det sig om en process som har pågått i ett antal år (sedan 2006) men som tog fart i och med krisen. Som nämndes ovan fick regleringen av hedgefonder global uppmärksamhet vid G20-mötet i London i april 2009 och var även en del i de Larosièrè-gruppens arbete.

Finansmarknadstillsynen och förebyggande av nya kriser

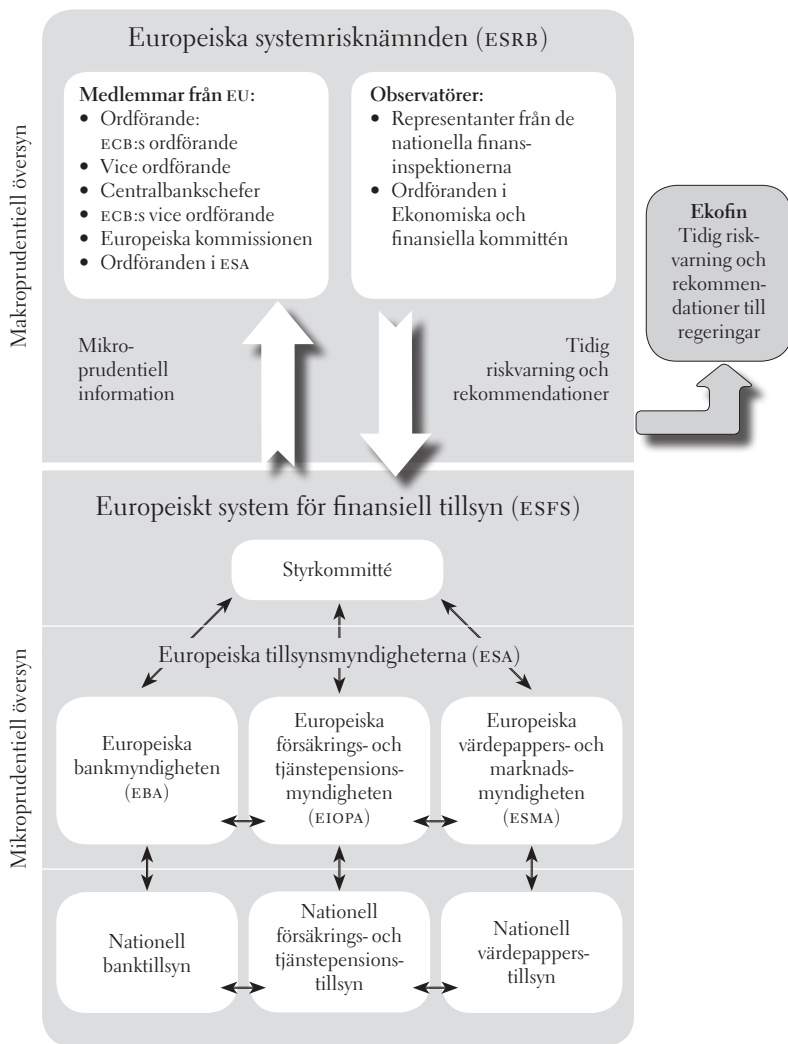
Rekommendationerna från de Larosièrè-gruppen om förstärkt makro- och mikroövervakning av de europeiska finansmarknaderna togs väl emot av både kommissionen och Europeiska rådet i mars (Europeiska rådet 2009a). Det positiva mottagandet signalerade att det fanns en möjlighet för det svenska ordförandeskapet att kunna slutföra förhandlingarna om tillsynsfrågan.

Det blev däremot uppenbart under informella Ekofin i Prag, alldeles efter G20-mötet i april 2009, att det fanns åsiktsskillnader i ministerrådet. Framför allt hade Storbritannien reservationer mot vissa aspekter i rekommendationerna. Den franska finansministern gjorde å sin sida klart redan från början att Storbritanniens medverkan i processen var avgörande med tanke på London Citys stora marknadsdominans (EUobserver 2009-04-06).

Kommissionen presenterade sitt förslag i maj 2009 (Europeiska kommissionen 2009a). Figur 2.2 visar ett schema över hur systemet är tänkt att fungera.

Som figuren visar ska Europeiska systemrisknämnden (ESRB) an-

2. Den oväntade dagordningen: Att lotsa EU ur den ekonomiska ...



FIGUR 2.2 Makro och mikrotillsyn i EU.

Källa: Europeiska kommissionen (2009a).

svara för makroövervakningen av de europeiska finansmarknaderna och de tre Europeiska tillsynsmyndigheterna (ESA) för reglering och tillsyn av banker, försäkringsbolag och värdepappersföretag.

Vid Ekofin i juni blev det uppenbart att det fanns meningsskiljaktigheter kring ett antal aspekter i kommissionens förslag. Invändningarna gällde dels de roller Europeiska centralbanken (ECB) och kommissionen skulle spela i ESRB:s generalstyrelse, dels ESA:s mandat visavi de nationella tillsynsmyndigheterna. Storbritannien, med stöd av Rumänien, Slovakien och Slovenien, invände att ESA:s maktbefogenheter skulle kunna inkräkta på medlemsstaternas suveränitet i vissa skattefrågor. Framför allt vände de sig mot att de skulle kunna tvingas att undsätta sina banker, för deras eventuella problem i andra medlemsstater. Finansministrarna kunde endast enas om principerna och passade därför frågan vidare till Europeiska rådet (Ekofin 2009a).

När EU:s stats- och regeringschefer i juni träffades i Bryssel hade det politiska debaclet i Tjeckien resulterat i att Sverige i praktiken hade tvingats att ta över ordförandeklubban i EU. Storbritannien fick nu gehör för sina invändningar, då förbehållet att de Europeiska tillsynsmyndigheternas beslut inte ska påverka medlemsstaternas finansiella åtaganden lades till (Europeiska rådet 2009b). Frågan om generalstyrelsens placering i ECB var fortfarande en olöst fråga men eftersom det rörde sig om ett beslut som måste tas med enhällighet hade Storbritannien vetorätt i frågan. Europeiska rådet antog också kommissionens förslag att myndigheterna skulle inrättas redan under 2010, vilket innebar att slutsatserna från Europeiska rådet i juni ansågs utgöra ett starkt mandat för höstens arbete.

Det svenska ordförandeskapets strategi för att nå fram till en gemensam position i Ekofin (en så kallad allmän riktlinje⁴) hade flera dimensioner. För det första delades höstens förhandlingar upp i två delar. Förhandlingarna om makrotillsynen förlades till oktober och förhandlingarna om mikrotillsynen till december. Tvåstegsstrategin tycks ursprungligen ha varit en praktiskt motiverad handläggningsfråga. Frå-

4 En allmän riktlinje är en informell överenskommelse i ministerrådet och är utgångspunkten för förhandlingar med Europaparlamentet.

gornas komplexitet innebar att det hade varit svårt att förhandla hela paketet på en gång. Det stod emellertid klart att det också fanns tydliga strategiska fördelar med att först klara av makrofrågan – och därmed bli av med enhällighetsbeslutet – för att sedan förhandla mikropaketet, som skulle beslutas med kvalificerad majoritet.

En annan strategisk aspekt i förhandlingarna var att ordförandeskapet i möjligaste mån ville hålla frågan borta från ministernivån i Ekofin, för att på så sätt få arbetsro på rådsarbetsgruppsnivå. En tredje strategi, slutligen, var att försöka lösa upp den allians som hade bildats vid de två mötena i juni och att isolera Storbritannien. Den här strategin gav upphov till en rad bilaterala förhandlingsinitiativ från svensk sida under hösten.

Även om tvåstegsstrategins betydelse har betonats från svenskt håll, framhölls det hela tiden från den brittiska sidan att tillsynspaketet hade så tydliga kopplingar mellan makro- och mikrodelarna att det måste betraktas som *en* dossier. Exempelvis kommer ledamöterna i ESA att vara medlemmar i ESRB:s generalstyrelse och ESRB:s rekommendationer ska granskas av ESA (se figuren ovan).

De skilda tolkningarna ställdes på sin spets under mötet i Ekofin i oktober, då ordförandeskapet sade sig ha förhandlat fram vad som i praktiken var en allmän riktlinje avseende ESRB. De hade fått mandat från ministerrådet att inleda förhandlingar med Europaparlamentet men från brittiskt håll menade man att begreppet *general approach* (det vill säga allmän riktlinje) hade förhandlats bort till förmån för den svagare formuleringen *this approach* (se Ekofin 2009d). För att undanröja tveksamheter bad den svenske finansministern chefsjuristen i rådssekretariatet att intyga att det *de facto* var en allmän riktlinje som hade förhandlats fram, vilket han också gjorde.

Att en allmän riktlinje hade förhandlats fram i oktober verkade inte ha vållat särskilt stora bekymmer i Storbritannien. Inställningen från brittisk sida var från första början att tillsynsfrågan skulle betraktas som ett enda paket. Storbritanniens position var av denna anledning att de måste kunna acceptera *hela* tillsynspaketet i december, annars fanns det inga garantier för att de skulle rösta ja till förslaget. Från tyskt håll har det bekräftats att briterarna hade möjlighet att blockera en uppgörelse om de inte var nöjda med förhandlingen om mikrodelen. Det noteras att ordförandeskapet visserligen fick ett mandat att påbörja för-

handlingar med Europaparlamentet, men att det var svårt att förhandla med ett parlament som ännu inte hade kommit på plats.

Oavsett vilken tolkning som är korrekt, är den huvudsakliga poängen en snarare att »det här är [...] en bransch där man inte lever efter principen »de problem man har idag ska man lösa idag och inte imorgon«, utan du ska skjuta så mycket du bara kan till imorgon« (*intervju* 2010-02-05a). Det som sannolikt var avgörande med tvåstegsstrategin var därför den praktiska aspekten: placeringen av ESRB:s generalstyrelse, som i slutändan endast var en teknisk detalj, var löst – om så bara i väntan på förhandlingarna i Ekofin i december.

Den här beskrivningen får stöd av två aspekter. För det första deklarerades från den brittiska sidan att de hade invändningar mot det förslag till ESA som låg på bordet efter Ekofin i oktober – av samma suveränitetsskäl som framkom vid Ekofinmötet i juni – och att kommissionens förslag stod i strid med uppgörelsen i Europeiska rådet i juni (*European Voice* 2009-10-20). Storbritannien hade därtill fortfarande stöd från Rumänien, Slovakien, Slovenien samt Spanien och Tyskland, vilket innebar att det saknades 20 röster för att uppnå kvalificerad majoritet. Inför det kommande mötet i Ekofin i december låg dessa reservationer kvar i vågskålen och Storbritannien ansåg sig därför ha ett övertag i förhandlingarna (*European Voice* 2009-10-22).⁵

Under perioden mellan de två Ekofinmötena i oktober respektive december fokuserade ordförandeskapet framför allt på att försöka isolera Storbritannien. Enligt svenska tjänstemäns version av händelseförloppet stod de inför en situation där Storbritannien, tillsammans med Rumänien, Slovakien och Slovenien, hade positionerat sig på den ena sidan, Frankrike på den andra och Tyskland någonstans mellan dessa positioner. Resterande medlemsstater ställde sig bakom ordförandeskapets förslag. Ordförandeskapet lyckades först bryta loss de tre centraleuropeiska medlemsstaterna och när bilaterala överläggningar ledde till att även Tyskland accepterade ordförandeskapets förslag, gav också Frankrike vika. Det bör samtidigt nämnas att det paral-

5 Europeiska rådet den 29–30 oktober »uppmantar rådet att efter ytterligare politiska överläggningar senast i december 2009 nå en överenskommelse om ett *komplett* paket för inrättande av en ny tillsynsstruktur i EU« (*Europeiska rådet* 2009b, s. 10; *vår kursivering*).

lellt med denna process även pågick bilaterala förhandlingar mellan Frankrike och Tyskland.

Inför mötet i Ekofin i december var den brittiska positionen att man inte kunde garantera ett positivt förhandlingsutfall. När förhandlingarna gick in i ett kritiskt skede reducerades 22 av finansministrarna till att i princip bli statister, medan finansministrarna från Frankrike, Spanien,⁶ Storbritannien, Sverige och Tyskland gick in i ett eget rum och mejslade ut en kompromiss. Tillvägagångssättet illustrerar både normen om att nå konsensus tidigt i lagstiftningsprocessen och Tallbergs (2007) slutsats om de tre största medlemsstaternas dominans i EU-förhandlingar.

Från svenskt håll upplevde man att det krävdes stora ansträngningar för att få med Storbritannien på en uppgörelse. Eftergiften som löste knuten var att medlemsstaterna och inte kommissionen fick det yttersta ansvaret för att bedöma när myndigheterna kan åberopa krisåtgärder i de fall då ett bindande beslut tas (Ekofin 2009f).

Kompromissen blev omedelbart kritiserad av Europaparlamentets fyra största partigrupper, som ansåg att den nationella nivån hade fått alldeles för stor makt (*European Voice* 2009-12-10). Parlamentet har också signalerat att det inte kommer att tillåta en snabb process på bekostnad av en detaljerad granskning av förslaget (*European Voice* 2010-02-18). Det är således en viktig reservation när vi bedömer frågan om förhandlingarna kring ett nytt tillsynspaket: frågan inte är avgjord förrän Europaparlamentet är färdigt med sin behandling.

Regleringen av hedge- och riskkapitalfonder

Kommissionens förslag till AIFM-direktiv presenterades i april 2009 (Europeiska kommissionen 2009b). Direktivet innebär att fondförvaltare av alternativa investeringsfonder – det vill säga företrädesvis hedge-, riskkapital- och råvarufonder – ska stå under finansiell tillsyn om tillgångsvärdet överstiger 100 miljoner euro (500 miljoner euro i vissa

6 Den spanska finansministern medverkade framför allt i egenskap av att vara inkommande ordförande i Ekofin, men det har från flera håll påpekats att hon spelade en mycket konstruktiv roll vid mötet.

särskilda fall). Det här gäller oavsett om det rör sig om fonder i EU eller i tredjeland. Syftet med direktivet är att förstärka tillsynen avseende fondernas makro- och mikrorisker samt att öka investerarskyddet.

Förspelet till kommissionens direktivförslag är mångfacetterat. För det första försökte kommissionens ordförande José Manuel Barroso under våren säkra stöd i Europaparlamentet för en andra mandatperiod. Samtidigt hade tongivande personer i Europaparlamentet, i synnerhet den socialdemokratiska gruppens (PES) ordförande, Poul Nyrup Rasmussen, arbetat för en långtgående reglering. Veckan före kommissionens presentation av förslaget till AIFM-direktiv, skickade Rasmussen, tillsammans med ordförandena i socialistiska gruppen och utskottet för ekonomi och valutafrågor, ett av flera brev till Barroso, där förslagsutkastet kallades ett »stort politiskt misstag« (*EurActiv* 2009-04-22).

För det andra hade Sverige och Storbritannien egna intressen att bevaka eftersom branschen för hedge- och riskkapitalfonder är stor i båda länderna. Sveriges finansmarknadsminister Mats Odell gick redan på ordförandeskapets första dag ut och sade att det fanns en överdriven rädsla för att hedgefonderna utgjorde en potentiell systemrisk. Han noterade dock samtidigt att de borde regleras, men att det nya planerade regelverket inte får »döda industrin« (*Financial Times* 2009-07-01).

För det tredje utsattes tjänstemän och beslutsfattare på flera nivåer i systemet för intensiv lobbying redan under våren 2009. Att döma av en rad artiklar i *Financial Times*, betraktade dessutom brittiska intresseorganisationer det svenska ordförandeskapet som en möjlighet att urvattna kommissionens förslag (se *Financial Times* 2009-07-01; 2009-07-14 och 2009-09-29). I intervjuerna bekräftas också att det fanns nära kontakter mellan ledande intresseorganisationer och ordförandeskapet när kommissionens förslag omarbetades.

Det var i den här kontexten som kommissionen tog fram det förslag som det svenska ordförandeskapet skulle bearbeta och leda förhandlingar om. Det är i sammanhanget intressant att notera att det var svenska tjänstemän som omarbetade förslaget och lät kommissionens tjänstemän ha synpunkter på texten. Förhållandet mellan ett litet ordförandeskapsland och kommissionen är annars ofta det omvända. Det

illustrerar att ordförandeskapet aktivt drev frågan och inte lät sig styras av kommissionen. Enligt svenska tjänstemän var kompromissförslaget dock varken styrt av svenskt egenintresse eller överdrivet hänsynstagande till branschens önskemål, utan en naturlig följd av att i stort sett ingen medlemsstat stödde det ursprungliga förslaget.⁷ Även från kommissionens sida har man bekräftat att vissa delar av det ursprungliga förslaget var problematiska.

Efter bearbetningar under september och oktober lade ordförandeskapet i november fram ett första sammanhängande förslag. Mot bakgrund av de meningsskiljaktigheter som då fanns, lade ordförandeskapet snabbt fram ytterligare ett förslag. Enligt svenska tjänstemän befann sig ordförandeskapet nu i en sits där man i och för sig tyckte sig se en förhandlingslösning inom räckhåll, men där man inte kunde få garantier från vare sig franskt eller brittiskt håll om att nå en uppgörelse. Utan dessa garantier valde ordförandeskapet att överge försöken att pressa fram en kompromiss.

Svenska tjänstemän har uttryckt besvikelse över den mediala rapporteringen om förhandlingsprocessen, där i synnerhet brittiska journalister utifrån läckta dokument målade upp en bild av att det rådde »krig« mellan London och Paris (*intervju* 2010-02-01). I november var dock förhållandet mellan de två huvudstäderna frostigt. I början av månaden drog utnämningsprocessen igång kring den nya kommissionen och posterna som Europeiska rådets ordförande respektive den nya höga representanten. Kommissionens inre marknadsportfölj gick till fransmannen Michel Barnier och brittiskan Catherine Ashton fick posten som den nya höga representanten. När utnämningarna var klara rörde den franske presidenten upp känslorna i Storbritannien, genom att uttrycka sin tillfredsställelse över att få se en fransk inre marknadskommissionär med ansvar för finansiella tjänster, inklusive »la City« – det vill säga Londons finanscentrum (*Le Monde* 2009-11-27; och 2009-12-03).

Ytterligare två aspekter försvårade förhandlingarna. För det första

7 Med undantag för den danska positionen, som låg nära kommissionens ursprungliga förslag. Orsaken var framför allt att Poul Nyrup Rasmussen via de danska socialdemokraterna hade påverkat det danska parlamentet.

kallades den franske attachén hem från Bryssel i början av november och det var därefter oklart om det var den franska presidentens kansli eller det franska finansdepartementet som ansvarade för förhandlingarna. För det andra medförde valet i Tyskland i slutet av september att en klar tysk position saknades under en kritisk period i förhandlingsarbetet.

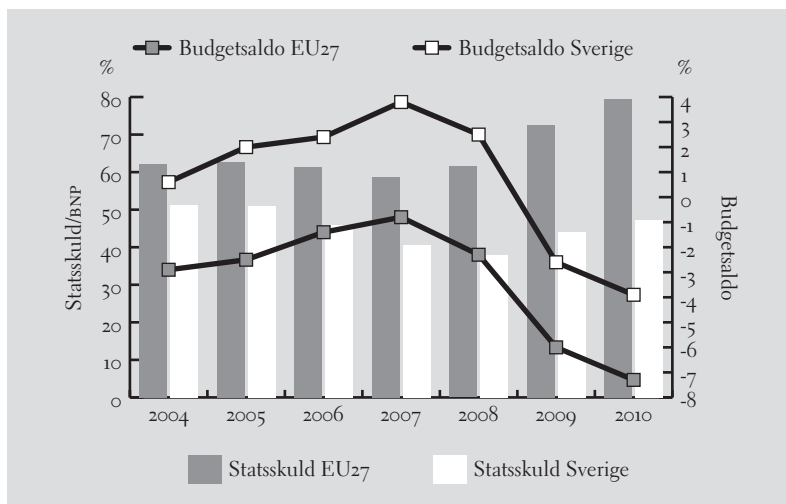
Flera av de tjänstemän från andra medlemsstater som var involverade i förhandlingen om AIFM-dossieren menar att svenska intressen påverkade möjligheten att agera som opartisk medlare i förhandlingarna – med vilket framför allt avses att kontexten som sådan var komprometterande (se ovan), snarare än att själva texten i kompromissförslaget genomsyrades av svenska intressen. Det skulle enligt detta resonemang vara lättare att nå en uppgörelse under det spanska ordförändskapet, eftersom Spanien inte har någon egentlig marknad för hedge- och riskkapitalfonder.

Resonemangets stöd av uppdaganden i februari 2010, då det visade sig att flera hedgefonder gjorde stora vinster genom att spekulera i att europeiska banker skulle sälja sina innehav av grekiska statsobligationer. Enkelt uttryckt innebär det att fonderna gjorde vinster på den stora grekiska statsskulden. Det fick i sin tur flera europeiska politiker att ånyo betona vikten av en mer långtgående hedgefondreglering (*Financial Times* 2010-02-28).

Långsiktigt hållbara offentliga finanser och långsiktig sysselsättnings- och tillväxtstrategi

När det stod klart att den finansiella krisen skulle få återverkningar på den reala ekonomin, var det också givet att sysselsättningen skulle påverkas. Läget var extra bekymmersamt under 2008–2009 eftersom arbetslösheten i flera fall ökade kraftigt i ett läge där medlemsstaterna introducerade stimulanspaket för att öka efterfrågan i ekonomin. Det ledde tillsammans med minskade skatteintäkter och ökade offentliga utgifter till stora budgetunderskott och snabbt ökande statsskulder.

Mot bakgrund av erfarenheterna av 1990-talskrisen, där arbetslös-



FIGUR 2.3 Statsskuld och budgetsaldo i EU27 och Sverige 2004–2010. Värden för 2009–2010 är prognoser.

Källa: Eurostat (2009b)

heten låg kvar på en permanent högre nivå efter den djupa nedgången i ekonomin (så kallad *hysteresis*), är det inte förvånande att sysselsättningsfrågan hamnade högt på EU:s dagordning. Vad gäller frågan om långsiktigt hållbara offentliga finanser, visar inte minst händelseutvecklingen i Grekland att eurosystemet är sårbart för alltför stora avvikelser från stabilitets- och tillväxtpakten.

Även om det under hela 2009 pågick ett arbete med mer kortsiktiga åtgärder, framför allt inom ramen för den ekonomiska återhämtningsplanen och Lissabonstrategin, ligger fokus här på det som skulle kunna kallas den medel- och långsiktiga krishanteringen. Det fanns en tydligt uttryckt önskan hos den svenska regeringen om att både kunna etablera principer för när och hur de finanspolitiska stimulanserna skulle dras tillbaka, samt att sätta avtryck i arbetet med Lissabonstrategins uppföljare, Europa 2020 (se till exempel Regeringen 2009a och 2009b).

Finanspolitisk exitstrategi

Exitstrategi i dessa sammanhang handlar dels om hur stödet till det finansiella systemet ska dras tillbaka – en process som kräver samordning för att undvika snedvridande så kallade arbitrageeffekter – dels om principerna för hur medlemsstaterna ska komma tillbaka till de ramar som anges av stabilitets- och tillväxtpakten. Det är den senare aspekten vi fokuserar på här.

Sunda offentliga finanser är, som en av intervjupersonerna uttrycker det, något som svenskar är övertygade om är »en fundamental ingrediens i en väl fungerande samhällsekonomi« och tanken från svenskt håll var till viss del att »frälsa« kollegorna i Ekofin genom att föra fram såväl akademiska perspektiv som svenska erfarenheter av skuldsanering (*intervju* 2010-02-05a). Att frågan betraktades som viktig både före och under ordförandeskapet illustreras inte minst av den svenska finansministerns offentliga argumenterande för behovet av en trovärdig exitstrategi i EU (se till exempel *Financial Times* 2009-06-02).

En viktig del i arbetet med exitstrategierna (och även Europa 2020; se nedan) hade förlagts till informella Ekofin i Göteborg i oktober. Ordförandeskapet förde här in ett mer analytiskt perspektiv genom att bjuda in tre forskare som talade om både exitstrategier och den kraftigt stigande arbetslösheten.⁸ Oavsett om forskarna nu påverkade finansministrarna eller ej, enades finansministrarna under mötet i Göteborg om principerna för hur stimulanserna skulle dras tillbaka.

Principerna har kommit att kallas »Göteborgsprinciperna« och innebär att budgetunderskotten ska minskas med mer än »0,5 % av BNP per år i kombination med strukturreformer för att understödja den långsiktiga finanspolitiska hållbarheten. Den finanspolitiska konsolideringen bör inledas senast 2011, tidigare i vissa medlemsstater där de ekonomiska omständigheterna medger detta, förutsatt att kommis-

⁸ De inbjudna talarna var Stephen Nickell vid University of Oxford (arbetslöshet); Jean Pisani-Ferry vid BRUEGEL (exitstrategier) samt Francesco Giavazzi vid Boconi University (exitstrategier).

sionens prognoser fortsätter att peka på att återhämtningen förstärks och fortsätter av egen kraft» (Europeiska rådet 2009c, s. 4). Vidare ska strategin samordnas mellan länderna inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

En återkommande slutsats i intervjuerna avseende ordförandeskapets specifika roll i uppgörelsen var att ordförandeskapet bevarade kontinuiteten i frågan, med vilket menas att man både höll exitstrategin vid liv och möjligtvis också att man lyckades skapa ett politiskt tryck. Den senare aspekten relaterar specifikt till Anders Borg i både den offentliga argumentationen och i hans roll som ordförande i Ekofin. Vi återkommer till den frågan i analysen nedan.

Samtidigt kan vi notera att manegen var delvis krattad innan Sverige tog över som ordförandeland. Redan när kommissionens ordförande presenterade den ekonomiska återhämtningsplanen hösten 2008 betonades vikten av att respektera stabilitets- och tillväxtpakten (*EurActiv* 2008-11-27; se även Europeiska rådet 2008, punkt 12) och det angelägna i att snabbt återgå till budgetdisciplin betonas i en lång rad dokument från både Ekofin, Europeiska rådet och kommissionen samt även i G20:s kommuniké från mötet i London den 2 april 2009 (G20 2009).

Dessutom tycks eurogruppens position ha påverkat i positiv riktning. Kommissionären för ekonomiska och monetära frågor sade exempelvis under presskonferensen efter mötet att slutsatserna är desamma som de slutsatser man hade nått fram till under eurogruppens möte timmarna före arbetslunchen (se Ekofin 2009h).

Eurogruppen utgör i sammanhanget en intressant faktor eftersom den bedömdes ha potential att påverka ordförandeskapets möjligheter att agera. Det relaterade framför allt till diskussioner före det svenska ordförandeskapet om att eurogruppen skulle få en starkare roll i ekonomiska och finansiella frågor. Ordförandeskapet hade uppenbarligen en stark bundsförvant i eurogruppsmedlemmen Finland och hade där säkrat en god informationskanal i gruppen (se nedan). Det är därför anmärkningsvärt att eurogruppen påverkar dagordningen i en fråga där den snarast förstärker det svenska ordförandeskapets position. Vi ska dock påpeka att ett land inte helt kan kompensera för ett formellt utanförskap genom nära kontakter med ett annat land och det

är svårt att avgöra i vilken utsträckning frågorna på EU:s dagordning påverkades i övrigt.

Utgången av förhandlingarna var emellertid inte givna när diskussionerna startade. Det finns en hög grad av samstämmighet mellan finansministerns återrapporering till EU-nämnden (Sveriges Riksdag 2009) och hur processen beskrivs i våra intervjuer. Framför allt handlade många av problemen om att förhandla om en kvarts procent fram och tillbaka. Här pekas Storbritannien ut som svåra att övertyga, vilket framför allt förklaras av det stora brittiska budgetunderskottet. Även Frankrike var till en början tveksam till att sätta 2013 som slutdatum för konsolideringen av medlemsstaternas finanser. Villkoret för att acceptera 2013 var att konjunkturcykeln skulle tillåta det. När rådssekretariatet påpekade att detta redan fanns implicit i pakten, bad ordförandeskapet om att skrivningen skulle få stå kvar.

Att exitstrategin är beroende av kommissionens prognoser är emellertid en aspekt att ha i åtanke: det är långt ifrån uppenbart att alla medlemsstater, eller ens majoriteten av dem, klarar att uppfylla de åtaganden som principerna föreskriver. Greklands svåra problem och Storbritanniens och Frankrikes stora budgetunderskott på mellan 8–13 procent av BNP pekar mot att det kommer att bli mycket svårt att uppfylla åtagandena. Under återrapporeringen till EU-nämnden den 27 november 2009 kommenterade finansministern britternas situation och påpekade att »det ligger en inte obetydlig grad av politisk sprängkraft i det här beslutet« (Sveriges Riksdag 2009).

Europa 2020 – tredje gången gillt?

EU:s ansats för att främja tillväxt och sysselsättning, den så kallade Lissabonstrategin, lanserades i mars 2000 (Lissabon I) och skulle på ett decennium göra EU till »världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi«. En halvtidsöversyn av strategin konstaterade att den behövde omarbetas och den återlanserades i mars 2005, med bland annat större fokus på tillväxt och jobb. I mars 2008 fick kommissionen uppdraget av Europeiska rådet att börja reflektera över innehållet i en Lissabonstrategi post-2010. Ett år senare

uppmånade Europeiska rådet kommissionen att publicera sitt förslag under hösten 2009 – det vill säga under det svenska ordförandeskapet (Europeiska rådet 2009a).

Månaden innan Sverige tog över ordförandeklubban i EU, publicerades ett inofficiellt diskussionsdokument som stakade ut den svenska positionen om en post-Lissabonstrategi (Regeringen 2009c). Prioriteringarna var att a) främja inre marknadens funktionssätt; b) säkra finanspolitisk stabilitet och långsiktigt hållbara offentliga finanser; c) öka arbetsutbudet och stärka den sociala sammanhållningen; d) främja investeringar i humankapital och forskning; e) skapa ett bättre och ekoeffektivt företagsklimat; samt f) utveckla ett hållbart energiutbud och motverka klimatförändringarna.

Enligt arbetsprogrammet hade ordförandeskapet för avsikt att »bidra till att lägga grunden för nästa långsiktiga tillväxt- och sysselsättningsstrategi, dvs. Lissabonstrategins uppföljare. Arbetet sker med målet att under svenska ordförandeskapet enas om övergripande utmaningar och inriktning« (Regeringen 2009a, s. 5). Även om arbetsprogrammet gjorde klart att Europa 2020 var det spanska ordförandeskapets fråga, uttalas alltså en önskan att under svenskt ordförandeskap sätta avtryck i utformningen av den nya strategin. Fokus låg på prioriteringarna i strategin, snarare än strategins metoder.

Arbetet bedrevs framför allt i Ekofin, Rådet för konkurrenskraft och Rådet för sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor (hädanefter EPSCO), men även i de tre rådskonstellationerna för energi, miljö och utbildning. Det hölls bland annat flera konferenser i Sverige under hösten, som högnivåkonferensen »3T – Timely, Targeted, Temporary«, där exempelvis utanförskapet på arbetsmarknaderna diskuterades (Regeringen 2009d). Under hösten producerades från de ovan nämnda rådskonstellationerna slutsatser som i huvudsak låg nära de svenska prioriteringarna (se Ekofin 2009f; Konkurrenskraftsrådet 2009 samt EPSCO 2009).

Skilnaderna i formuleringar i de respektive rådskonstellationernas slutsatser å ena sidan, och i slutsatserna från Europeiska rådet i december å den andra, är förhållandevis stora. Där exempelvis Ekofin slutsatserna uttryckligen betonar aspekter som långsiktigt hållbara offentliga finanser och reformer som främjar långsiktig sysselsättning, talar

Europeiska rådets slutsatser snarare om att tiden fram till vårtoppmötet ska användas till att besluta om vad Europa 2020 ska innehålla, även om det ska ske »[m]ed utgångspunkt i redan utfört arbete« (se Europeiska rådet 2009c, s. 7).

Förklaringen till att den slutliga texten inte blev skarpare skiljer sig delvis beroende på vem man talar med. En avgörande och negativ faktor för ordförandeskapets förmåga att agera var naturligtvis avsaknaden av ett förslag från kommissionen. I stället för att producera ett förslag lanserade kommissionen i november 2009 en konsultation (Europeiska kommissionen 2009c) som pågick till januari 2010. Det innebar att ordförandeskapet blev något vingklippt och att diskussionen på sätt och vis fördes i ett vakuum.

Avsaknaden av ett förslag från kommissionen kan emellertid inte helt och hållet förklara händelseförloppet. En faktor som nämns av flera intervjupersoner är Spaniens agerande. Tolkningarna om varför sluttextern inte blev skarpare varierar beroende på var i systemet intervjupersonerna befinner sig. Å ena sidan verkar processen ha varit förhållandevis smärtfri i de nämnda rådskonstellationerna. Formuleringarna i slutsatserna är relativt detaljerade och arbetet med att formulera texterna verkar ha skett utan större friktioner. Å andra sidan är flera av de personer som deltog eller på olika sätt var involverade i allmänna rådets möte i december av åsikten att det fanns ett motstånd från spansk sida att acceptera formuleringar som angav en tydlig riktning för den fortsatta processen. Orsaken skulle vara att det inkommande spanska ordförandeskapet betraktade sig som ägare av frågan.

En alternativ förklaring som har framkommit i intervjuerna – och som även är konsistent med händelseutvecklingen efter det att Sverige lämnade över ordförandeklubban till Spanien – är att den i december nyutnämnde ordföranden i Europeiska rådet, Herman Van Rompuy, ville sätta sin prägel på processen. Ordföranden har också placerat Europa 2020, tillsammans med klimatförhandlingarna efter Köpenhamn, högst på sin agenda (Van Rompuy 2010a och 2010b).

Från svensk sida uttrycks ett visst missnöje med utfallet. En intervjuperson menar att det hade lagts ned mycket kraft och energi på arbetet med Europa 2020 och att det då är högst naturligt att man vill att det ska leva kvar i systemet. Detta missnöje kontrasterar ganska kraftigt till

hur det presenteras på ordförandeskapets hemsida. Arbetet med Europa 2020 listas där som en av sex framgångar i krisens skugga och texten säger att »[o]rdförandeskapet har gjort ett avstamp för tillväxtarbetet kommande decennium« (Regeringen 2009f). Här utgår man visserligen från de skarpa formuleringar som fanns i slutsatserna från Ekofinmötet i december men givet resultatet i Europeiska rådet finns det skäl att ifrågasätta Ekofintextens reella värde.

En positiv aspekt av det förslag kommissionen presenterade den 3 mars 2010 (Europeiska kommissionen 2010) är att de prioriteringar som togs upp i det ovan nämnda diskussionspappret finns med i förslaget. Vi kan samtidigt notera att EU knappast får en märkbart strömlinjeformad tioårsstrategi om förslaget blir verklighet.

Ett framgångsrikt ordförandeskap?

Utöver analysen av hur det svenska ordförandeskapet hanterade krisfrågorna, fångar vi även upp de frågor som vi nämnde inledningsvis var placerade på dagordningen. Tabell 2.1 på sidorna 86–87 baseras på de fem ambitioner som nämns i Ekofinrådets arbetsprogram och som ansågs vara viktiga mot bakgrund av den finansiella och ekonomiska krisen. I den vänstra kolumnen anges de fem ambitionerna och i den högra beskrivs utfallet.

Att analysera ordförandeskapets krishanteringsarbete är inte helt okomplicerat. Systemet är utformat på ett sätt som ska förenkla beslutsprocessen och det är därtill många andra aktörer som utövar inflytande över dagordningen; internt såväl som externt.

Det har redan konstaterats i inledningskapitlet att de strukturella förutsättningarna var säregna. Den nya kommissionen kom på plats först när Spanien hade tagit över ordförandeklubban och en stor del av året var kommissionens ordförande dessutom upptagen med att säkra en andra mandatperiod. Europaparlamentsvalet sommaren 2009 innebar vidare att parlamentet inte fanns på plats förrän i oktober.

De här aspekterna har påverkat ordförandeskapets krishantering på olika sätt beroende på vilken fråga vi tittar på. I arbetet med finansmarknadstillsynen visade sig kommissionen kapabel att leverera sina

TABELL 2.1 Prioriterade frågor i arbetsprogrammet för Ekofin och deras utfall.

<i>Ambition</i>	<i>Utfall</i>
Förbättra tillsynen och regleringen av de finansiella marknaderna	<i>Upprättandet av ett europeiskt ramverk för tillsyn</i> Uppgörelse i Ekofin om allmän riktlinje för ESRB och ESFS. <i>Reglering av hedge- och riskkapitalfonder (AIFM-direktivet)</i> Ingen uppgörelse nåddes under svenskt ordförandeskap. <i>Översyn av prospektdirektivet</i> Uppgörelse i Ekofin. Prospektdirektivet syftar till att garantera investerarskydd och underlätta kapitalanskaffning samt handel av värdepapper mellan EU:s medlemsländer. Enligt revideringen införs en så kallad »passmekanism« som innebär att om en behörig myndighet i en medlemsstat har godkänt ett prospect, är detta giltigt i hela EU. <i>Skattefrågor (skatteindrivning, sparandedirektivet, etc.)</i> Ingen uppgörelse. Luxemburg och Österrike blockerade (enhällighetsbeslut) i en rad skattefrågor och antitibedrägeriavtalet med Liechtenstein. Den svenska finansministern sade vid återrapporteringen till EU-nämnden att en uppgörelse i fråga om sparandedirektivet även hade låst upp övriga blockerade skattefrågor, men menade samtidigt att Sverige »som ordförandeland försökt agera utifrån den grundläggande principen att små länder har rätt att hävda sin rätt« (Sveriges Riksdag 2009, s. 9). <i>Revidering av kapitalkravsdirektivet samt diskussion om procyklicitet</i> Uppgörelse i Ekofin. Kapitalkravsdirektivet reglerar bland annat den mängd kapital banker måste hålla. I revideringen av direktivet finns även regler för bankernas ersättningsystem. Exempelvis måste en viss del av ersättningen skjutas upp och betalas endast ut om hänsyn till framtida risker och bankens likviditet har beaktats. Det finns också bindande krav på att en viss del av ersättningen måste vara i aktier. Det fanns politiskt tryck att göra något åt just ersättningssystemen under svenskt ordförandeskap (se bland annat de sju finansministrarnas debattartikel i <i>Dagens Nyheter</i> 2009-09-04).

Återställa god ordning i de offentliga finanserna	<i>Finansiella och finanspolitiska exitstrategier</i> Uppgörelse i Ekofin om <i>finanspolitisk exitstrategi</i>, som senare antogs i Europeiska rådet.
Hantera utmaningarna på arbetsmarknaden	<i>Information och erfarenhetsutbyte</i> Kompetensen som rör arbetsmarknads- och sysselsättningsfrågor är i regel nationell, men blev en central fråga vid informella Ekofin i Göteborg. Medlemsländernas finansministrar utbytte information och erfarenheter inom området.
Lägga grunden för en ny Lissabonstrategi efter 2010	<i>Europa 2020</i> Arbetet i frågan under hösten fördes i företrädesvis sex rådskonstellationer och resulterade i förhållandevis offensiva slutsatser om prioriteringarna. Före ordförandeskapet signalerades en vilja att etablera ramar för strategin efter 2010. Kommissionen hann aldrig lägga fram sitt förslag. Skrivningarna i Europeiska rådets slutsatser från den 10–11 december var mindre skarpa än i de respektive ministerrådens.
Föra de internationella klimatförhandlingarna framåt	<i>Uppgörelse om klimatfinansiering</i> Se vidare kapitlet om FN:s klimatmöte i Köpenhamn.

förslag på mycket kort tid och Europaparlamentets frånvaro under de tidiga faserna av arbetet med tillsynspaketet tycks snarast ha påverkat utfallet positivt. De tekniskt komplicerade och politiskt känsliga frågorna var svåra nog att förhandla om med 27 medlemsländer, och att då även tvingas ta hänsyn till Europaparlamentet, som har uttryckt en vilja att höja ambitionsnivån i förslagen, hade sannolikt försvårat processen ytterligare.

I fråga om Europa 2020 påverkade däremot det faktum att kommissionen var på väg ut i negativ riktning. Det förslag som Europeiska rådet uppmanade kommissionen att presentera hösten 2009 kom först i början av mars 2010, två månader efter det att Sverige hade överlämnat ordförandeklubban till Spanien. Ordförandeskapet arbetade på bred front för att påverka inriktningen i det fortsatta arbetet men processen tog snarast ett steg tillbaka i Europeiska rådet i december.

Av de yttre faktorer som påverkade ordförandeskapet kan vi konstatera att krisen i sig genererade en stark politisk reformvilja. Det har naturligtvis gagnat förhandlingsprocessen att både EU och övriga ekonomiska stormakters ledare tryckte på för att finansmarknaderna skulle regleras. Att det på ett år genomfördes uppskattningsvis lika många reformer i EU på det ekonomiska och finansiella området som EU dittills hade lyckats driva igenom sedan den Ekonomiska och Monetära Unionen (EMU) startade för tio år sedan (*Financial Times* 2009-09-24) beror till stor del på de processer som påbörjades i såväl EU som på global nivå, företrädesvis i G20.

Den *administrativa* aspekten är som nämndes i inledningskapitlet den ordförandeskapsfunktion som ofta får minst uppmärksamhet externt. I flera intervjuer betonas dock att ordförandeskapets gedigna fotarbete hjälpte till att säkra en snabb beslutsprocess i nyckelfrågorna. Det här blev särskilt påtagligt när det gällde koordineringen av en gemensam EU-position inför G20-mötet i Pittsburgh men det var även tydligt i de extrainkallade arbetsgruppsmöten som krävdes för att nå en kompromiss i mikrodossiern i tillsynspaketet.

De svenska tjänstemännen i rådsarbetsgrupperna får över lag ett mycket gott betyg i andra medlemsstater. Det som framför allt tas upp är att de var välinformerade och kunde sina respektive dossierer samt att de var bemyndigade att agera utan att först behöva förankra varje

steg i Stockholm. Den senare aspekten anses vara nog så viktig för att driva ett framgångsrikt ordförandeskap. Det är också ett exempel på det som i intervjuerna har kallats det instruktionslösa och Brysselbase-rade ordförandeskapet.

Givet det stora antalet beslut som behövde fattas under en relativt kort tidsperiod fanns ett stort behov av att göra politiska prioriteringar och rangordna frågorna. För ett ordförandeskap i en tid av ekonomisk och finansiell kris är funktionen som medlare och dagordningssättare särskilt påtaglig. För svenskt vidkommande var dessa två funktioner kanske de största utmaningarna under hösten.

Betydelsen av Sveriges roll som *dagordningssättare* när det gäller uppdelningen av förhandlingen om mikro- och makrodossiererna råder det skilda meningar om. Oavsett vem som har rätt i tolkningen av överenskommelsen från Ekofinmötet i oktober, så lyckades ordförandelandet genom uppdelningen undvika att en politiskt svår fråga (placeringen av ESRB:s kansli) hamnade på dagordningen i december. Det skapade förutsättningar för att i förhandlingarna enbart fokusera på mikrodelen i tillsynspaketet.

Det låg även i linje med en annan strategi under ordförandeskapet, att dagordningen vid varje enskilt Ekofinmöte skulle innehålla så få diskussionspunkter som möjligt. Samtidigt ville inte de svenska förhandlarna att exempelvis tillsynsfrågan skulle upp på ministernivå i Ekofin för tidigt. Syftet var att rådsarbetsgruppen skulle få ro att förhandla utan att positionerna politiserades av finansministrarna.

Nästan alla intervjuade betecknar den allmänna riktlinjen i frågan om finansmarknadstillsynen som en stor framgång. Här menar de svenska intervjupersonerna att det gick över förväntan, medan representanter från andra medlemsländer lägger vikt vid att det fanns tillräckligt med politiskt tryck för att driva processen i mål. I den senare kategorin har det också påpekats att framgången till stor del berodde på förhandlingsviljan hos de brittiska, franska och tyska finansministrarna.

Högt på dagordningen fanns även Europa 2020 och den finanspolitiska exitstrategin. I den förra frågan är det inte alldeles enkelt att bedöma ordförandeskapets prestationer. Å ena sidan producerades förhållandevis skarpa slutsatser i tre av de tyngre rådskonstellationerna. Å

andra sidan var skrivningarna inte alls lika skarpa i Europeiska rådet i december.

När det gäller den finanspolitiska exitstrategin enades finansministrarna redan i oktober om principerna för hur man skulle återgå till budgetunderskott på mindre än tre procent. När det gäller ordförandeskapets roll i det här sammanhanget framträder två aspekter som kan ha påverkat utfallet positivt. Budgetdisciplin är en svensk hjärtefråga och det var därför viktigt att bevara kontinuitet och politiskt tryck i processen.

Den andra aspekten relaterar till ordförandeskapet i dess medlarroll – i fallet med exitstrategierna specifikt till finansministerns roll i Ekofin. Dels lyfter representanter från de nordiska grannländerna i intervjuer fram hans bakgrund som nationalekonom, vilket innebär att han kan frågorna och inte behöver läsa innantill från de underlag tjänstemännen vanligtvis skriver till sina ministrar. Dels framhålls att han har utvecklat goda relationer till de tre största medlemsländernas finansministrar.

Relationen till just Frankrike tycks ha spelat en särskilt viktig roll, både på grund av att Sverige har närmat sig franska positioner på flera områden, som till exempel i fråga om tillsynspaketet, men även att det har funnits en god personlig relation mellan de svenska och franska finansministrarna. Även relationen till den tyska finansministern sägs ha varit god. Här ska dock tilläggas att franska, tyska och brittiska intervjupersoner tenderar att betona betydelsen hos ministrarna i de tre största länderna i avgörande frågor. Det här illustrerar en annan aspekt av höstens förhandlingsarbete: att det trots allt är ministrarna från dessa tre länder som faller avgörandet i de viktiga frågorna.

En annan relation som har tillmätts stor betydelse är den mellan Sverige och Finland. Det fick bland annat betydelse i en fråga som hade potential att påverka ordförandeskapet negativt: det faktum att Sverige inte ingår i eurogruppen. Finland skulle i sammanhanget kunna beskrivas som en »säkerhetsventil«, då man från svenskt håll hade en allierad i eurogruppen och därmed en trovärdig informationskanal i gruppens möten. Ordförandeskapet föregicks av diskussioner om att eurogruppens möten skulle få ett mycket större inflytande och där Ekofinmötena skulle bli mer av ett diskussionsforum. Det fanns

därför en viss oro för denna aspekt inför ordförandeskapet men den samlade bedömningen i intervjuerna är att ordförandeskapet inte har påverkats negativt av att stå utanför eurogruppen. I de frågor vi granskar i det här kapitlet kom eurogruppens inflytande snarare att inverka positivt när man väl gjorde sin röst hörd; det vill säga i frågan om exitstrategin.

Annars blev *medlarrollen* särskilt framträdande i arbetet med AIFM-direktivet och tillsynspaketet. Å ena sidan verkar ordförandeskapet ha varit nästan *för* drivande i sin ambition att sammanfoga medlemslänternas olika positioner runt regeringen av hedge- och riskkapitalfonder. Å andra sidan spelades rollen som medlare väl av ordförandeskapet i tillsynsfrågan och det tycks ha varit avgörande för att man skulle få ett positivt förhandlingsutfall i december 2009. Medlemsstaternas olika viljor jämkades samman och det är rimligt att hävda att tvåstegsstrategin fungerade som den konstruktiva lösning ett framgångsrikt ordförandeskap måste vara kapabel att ta fram.

Att agera som opartisk medlare var ytterst viktigt och ordförandeskapet lyckades väl med det i de flesta fall. Vid förhandlingarna om AIFM-direktivet ställdes dock frågan på sin spets. Det fanns bland annat mycket starka marknadsintressen och en intensiv lobbykampanj riktad till svenska tjänstemän startade redan under våren 2009. Även i Storbritannien och Sverige, liksom i Europaparlamentet, fanns starka intressen. Å ena sidan nämner flera intervjupersoner att det kan bli lättare för det spanska ordförandeskapet att driva fram en kompromisslösning eftersom Spanien inte har någon egen stor marknad för hedgefonder. Å andra sidan tycks det ha funnits bred enighet i rådet om att kommissionens ursprungliga förslag varken var särskilt bra eller väl förankrat.

Ordförandeskapets försök att driva förhandlingarna till ett avslut innan frågan hade hunnit mogna, var med dessa förutsättningar sannolikt dömt att misslyckas, alldeles oavsett det arbete som gjordes på rådsarbetsgruppsnivå. Huruvida det spanska ordförandeskapet kommer att lyckas bättre i frågan återstår att se: sedan årsskiftet har det kommit fram uppgifter som gör gällande att vissa hedgefonder bär skuld till den spekulationsvåg som har förvärrat situationen i Grekland. Händelseutvecklingen gynnar knappast regleringsmotståndarna och kan ha öppnat för en uppgörelse under våren.

Representationsfunktionen, det vill säga ordförandeskapets förhållande till andra aktörer inom och utanför EU:s ramverk, vad beträffar intern representation kom att i Europaparlamentets frånvaro nästan helt fokusera på kontakterna med kommissionen. Här var det ett givande och tagande, i synnerhet i finansmarknadsfrågorna, där formuleringarna i förslagen hanterades av ordförandeskapet med bistånd från kommissionen, snarare än tvärtom.

När det gäller den externa representationen relaterar det, som nämndes ovan, företrädesvis till G20-mötet i Pittsburgh. Ordförandeskapet kom att bedriva ett betydande fotarbete i både Coreper och EFK för att ta fram en gemensam position som EU:s medlemsstater kunde enas kring. Här stödde Frankrike och Tyskland ordförandelandet i dess arbete med att mejsla ut en gemensam standpunkt. Två aspekter är noterbara i ordförandeskapets representationsroll: för det första etablerades en praxis att EU:s position skickas till den finansminister vars land innehar det roterande ordförandeskapet i G20; samt att det var ordförandeskapet som representerade EU på basis av den framförhandlade EU-positionen. Vid G20-mötet i april fylldes denna roll i stället av kommissionen.

Avslutningsvis kan vi konstatera att det svenska ordförandeskapet gynnades av det gedigna fotarbetet – både i den administrativa funktion ett ordförandeskap har att fylla, men kanske framför allt i de bilaterala kontakterna i försöken att mejsla ut en kompromiss i tillsynspaketet – och förmågan att agera utan att behöva få instruktioner från Stockholm. Relationerna till de tre största länderna var på högsta nivå goda och ordförandeskapet arbetade aktivt och var drivande för att uppnå delmål under hela hösten. Samtidigt kan ett ordförandeskap aldrig driva fram en förhandlingslösning utan att det finns en betydande förhandlingsvilja, i synnerhet hos de tre största EU-länderna.

Sammanfattning

Den finansiella och ekonomiska kris som kulminerade med den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers fall i september 2008 ledde till att beslutsfattare i EU såväl som globalt insåg att det fanns ett

behov av ett politiskt svar. När Sverige gick in i ordförandeskapsrollen hade de mest akuta krisåtgärderna redan initierats. Det som hamnade på dagordningen var företrädesvis förebyggande initiativ, som tillsyn och reglering av finansmarknaderna; och mer långsiktiga frågor, som exitstrategier och uppföljaren till Lissabonstrategin, Europa 2020.

I de finansiella frågorna var det företrädesvis två aspekter som kom i fokus under det svenska ordförandeskapet. Det handlade för det första om tillsynspaketet, med skapandet av Europeiska systemrisknämnden för makroövervakning av de europeiska finansmarknaderna och tre Europeiska tillsynsmyndigheter med ansvar för reglering och tillsyn av banker, försäkringsbolag och värdepappersföretag. Det handlade för det andra om direktivet om förvaltare av alternativa fonder, det så kallade AIFM-direktivet, som omfattar reglering av framför allt hedge- och riskkapitalfonder.

Det första förslaget hade förhållandevis brett stöd av både EU:s institutioner och medlemsstater och ansågs vara den viktigaste åtgärden för att förebygga nya kriser på finansmarknaderna. Här var det svenska ordförandeskapet otvivelaktigt framgångsrikt. Den tvåstegsstrategi som arbetades fram gjorde det möjligt att få bort frågan om ECB:s roll i makromyndighetens generalstyrelse från dagordningen och man kunde fokusera på de tre mikromyndigheterna och deras mandat. I praktiken innebar detta att ordförandeskapet kunde fokusera på sin strategi att isolera Storbritanniens förhandlingsposition. Samtidigt ska betydelsen av de strategiska aspekterna vägas mot förhandlingsviljan hos de tre stora länderna, eftersom frågan avgjordes i ett möte mellan de brittiska, franska, tyska, spanska och svenska finansministrarna.

Förslaget om ett AIFM-direktiv föregicks däremot av en omfattande lobbykampanj och en tvist mellan Europeiska kommissionens ordförande och vissa grupperingar i Europaparlamentet. Det innebar att det förslag till direktiv som svenska tjänstemän skulle arbeta med inte var förankrat och ogillades av i stort sett alla i rådet. När förhandlingarna började närma sig Ekofin i december bröt dessutom ett ordkrig ut mellan London och Paris. Den sammanvägda bedömningen av de beslutsfattare och tjänstemän i såväl kommissionen som i de tre största medlemsstaterna leder till slutsatsen att det inte hade varit möjligt att nå fram till en förhandlingslösning i denna fråga.

Den långsiktiga krishanteringen, det vill säga den finanspolitiska exitstrategin och efterföljaren till Lissabonstrategin, Europa 2020, var också prioriterade frågor av ordförandeskapet. I den förra frågan enades finansministrarna i Ekofin i oktober om gemensamma principer för att återgå till långsiktigt hållbara offentliga finanser. Arbetet med Europa 2020 flöt också på förhållandevis väl under hösten men Europeiska rådets slutsatser innehöll inte de tydliga formuleringar som ordförandeskapet hade hoppats på. Liksom i frågan om AIFM-direktivet var utgångsläget svårt, eftersom kommissionen inte publicerade sitt förslag under hösten.

Över lag har det svenska ordförandeskapet fått positiva omdömen för att arbetet sköttes professionellt, effektivt och ändamålsenligt, samt att tjänstemännen på alla nivåer var välinformerade om sina dossierer och därtill bemyndigade att agera utan att först behöva förankra frågorna i Stockholm. Relationerna var på högsta nivå goda till de tre största medlemsstaterna. Samtidigt måste det betonas att ett aldrig så väl fungerande ordförandeskap kan få se fråga efter fråga gå i baklås. Faktorer som yttre tryck och förhandlingsviljan hos de största medlemsstaterna är helt avgörande för förhandlingsprocessen.

INTERVJULISTA

1. 2010-01-11, Brysselbaserad svensk journalist
2. 2010-01-14, Tjänsteman, rådsarbetsgrupp (Sverige)
3. 2010-01-14, Tjänsteman, Europeiska kommissionen
4. 2010-01-14, Tjänsteman, Coreper
5. 2010-01-15, Tjänsteman, rådsarbetsgrupp (Sverige)
6. 2010-01-15, Svensk journalist
7. 2010-01-15, Tjänsteman, rådsarbetsgrupp (Sverige)
8. 2010-01-20, Tjänsteman, rådsarbetsgrupp (Danmark)
9. 2010-01-20, Tjänsteman, rådsarbetsgrupp (Danmark)
10. 2010-01-22, Statssekreterare (Sverige)
11. 2010-01-22, Ledamot av Europaparlamentet
12. 2010-01-22, Tjänsteman, rådsarbetsgrupp (Sverige)
13. 2010-01-25, Tjänsteman, rådsarbetsgrupp (Storbritannien)
14. 2010-01-25, Företrädare för LO

15. 2010-01-26, Tjänsteman, rådsarbetsgrupp (Tyskland)
16. 2010-01-26, Expert, Europeiska kommissionen
17. 2010-01-29, Tjänsteman, rådsarbetsgrupp (Frankrike)
18. 2010-01-29, Tjänsteman, rådsarbetsgrupp (Frankrike)
19. 2010-01-29, Statssekreterare (Sverige)
20. 2010-02-01, Tjänsteman, rådsarbetsgrupp (Sverige)
21. 2010-02-02, Tjänsteman, rådsarbetsgrupp (Sverige)
22. 2010-02-03, Expert, de Larosière-gruppen
23. 2010-02-03, Tjänsteman, rådsarbetsgrupp (Tyskland)
24. 2010-02-04, Minister (Finland)
25. 2010-02-04, Ambassadsekreterare (Frankrike)
26. 2010-02-05, Statssekreterare (Sverige)
27. 2010-02-05, Tjänsteman, finansdepartementet (Sverige)
28. 2010-02-05, Statssekreterare (Finland; politiskt tillsatt)
29. 2010-02-08, Statssekreterare (Finland; politiskt tillsatt)
30. 2010-02-08, Ordförande, ledande intresseorganisation för AIFM
31. 2010-02-08, Tjänsteman, rådsarbetsgrupp (Storbritannien)
32. 2010-02-11, Tjänsteman, statsrådsberedningen
33. 2010-02-22, Kabinettschef, Europeiska kommissionen
34. 2010-03-05, Tjänsteman, statsrådsberedningen

REFERENSER

- Buti, M., P. van den Noord och I. Székely (red.) (2009), »Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses«, *European Economy* 7/2009, DG Ekonomi och finans, Bryssel.
- Dagens Nyheter, 2009-09-04, »Bankernas beteende ett slag i ansiktet på de arbetslösa«.
- Eichengreen, B., och K. O'Rourke (2009), »A Tale of Two Depressions«, voxEU, hämtad 9 februari 2009 (uppdaterad i september 2009).
- Ekofin (2008), »Ekofinrådets bidrag till Europeiska rådet den 18–19 juni: Rapport om den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa«, 10771/09, Bryssel den 9 juni 2009.
- Ekofin, (2009a), 2948th Council meeting, Economic and Financial Affairs, 10737/09, Luxemburg, 9 juni 2009.
- Ekofin (2009b), 2954th Council meeting, Economic and Financial Affairs, 11735/09, Bryssel, 7 juli 2009.
- Ekofin (2009c), »Framsteg i många olika frågor vid Ekofinrådets informella möte i Göteborg«, informellt möte i Ekofin, Göteborg, 1–2 oktober 2009.

- Ekofin (2009d), 2967th Council meeting, Economic and Financial Affairs, Luxemburg, 20 oktober 2009.
- Ekofin (2009e), 2972nd Council meeting, Economic and Financial Affairs, 15572/09, Bryssel, 10 november 2009.
- Ekofin (2009f), 2981st Council meeting, Economic and Financial Affairs, 16838/09, Bryssel, 2 december 2009.
- Ekofin (2009g), 2975th meeting of the Council, Economic and Financial Affairs, Budget, 16014/09, Bryssel, 18 november 2009.
- Ekofin (2009h), »Informellt möte med finansministrar«, 1 oktober 2009.
- EPSCO (2009), 2980:e mötet i Rådet Sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor, 16611/1/09, Bryssel, 30 november–1 december 2009.
- EUobserver, 2009-04-06, »EU divided on financial oversight rules«.
- EurActiv, 2008-11-27, »Commission tables 200 billion euro ›recovery plan‹«.
- EurActiv 2009-04-22, »Socialists warn Barroso over hedge fund regulation«
- EurActiv, 2009-11-25, »Growth and jobs: Reshaping the EU's ›Lisbon Strategy‹«
- European Voice, 2009-10-20, »EU takes step toward financial watchdog«
- European Voice, 2009-10-22, »Swedes set up talks to resolve objections to financial reform«
- European Voice, 2009-12-10, »MEPs threaten to delay the EU's financial reforms«
- European Voice, 2010-02-18, »Council at odds with MEPs over reforms«
- Europeiska kommissionen (2008), »Höstens ekonomiska prognos för 2008-2010: BNP-tillväxten avstannar i EU och euro-området«, hämtad 11 februari 2009.
- Europeiska kommissionen (2009a), »European financial supervision«, Meddelande från Europeiska kommissionen, KOM(2009) 252 slutlig, Bryssel, 27 maj 2009
- Europeiska kommissionen (2009b), »Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om förvaltning av alternativa investeringsfonder samt om ändring av direktiv 2004/39/EG och 2009/.../EG, KOM(2009) 207 slutlig, Bryssel 30 april 2009.
- Europeiska kommissionen (2009c), »Europe 2020 – public consultation. First overview of responses«, kommissionens arbetsdokument, Bryssel, 2 februari 2010, SEC(2010)116 final.
- Europeiska kommissionen (2010), »Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth«, COM(2010) 2020, meddelande från kommissionen, Bryssel, 3 mars 2010.
- Europeiska rådet (2008), Presidency conclusions, Bryssel, 11–12 december 2008, 17271/1/08.
- Europeiska rådet (2009a), Presidency conclusions, Bryssel, 19–20 mars 2009, 7880/1/09.
- Europeiska rådet (2009b), Presidency conclusions, Bryssel, 18–19 juni 2009, 11225/2/09.
- Europeiska rådet (2009c), Presidency conclusions, Bryssel, 10–11 december 2009, EUCO 6/09.
- Eurostat (2009a), »Sharp increase in unemployment in the EU«, Statistics in focus: Population and social conditions, 53/2009.
- Eurostat (2009b), »Provision of deficit and debt data for 2008 – second notification«, Euroindicators 149/2009.

2. Den oväntade dagordningen: Att lotsa EU ur den ekonomiska ...

- Eurostat (2009c), »Real GDP growth rate – [tsiebozo] Growth rate of GDP volume – percentage change on previous year«, uppdaterad 4 mars 2010.
- Financial Times, 2009-06-02, »The main tasks for Sweden's EU presidency«
- Financial Times, 2009-07-01, »Sweden rides to defence of hedge funds«
- Financial Times, 2009-07-14, »Dodging the draft«
- Financial Times, 2009-09-24, »FT interview transcript: Erkki Liikanen«.
- Financial Times, 2009-09-29, »City alarmed by planned directive«
- Financial Times 2010-02-28, »Hedge funds prosper from Greek debt«
- France 24, 2009-08-31 »Merkel, Sarkozy seek common EU position ahead of G20«
- Franska ordförandeskapet (2008a), »Summit of the euro area countries: declaration on a concerted European action plan of the euro area countries«, hämtad 21 januari 2010.
- Franska ordförandeskapet (2008b), »Summit on the international financial crisis«, hämtad 21 januari 2010.
- Franska ordförandeskapet (2008c), »Statement of the 27 European Heads of State and Government on the Stability of the Financial System«, hämtad 21 januari 2010.
- G20 (2009), »The Global Plan for Recovery and Reform«, 2 april 2009, hämtad 23 januari 2010.
- Konkurrenskraftsrådet (2009), »Conclusions: towards a competitive, innovative and ecoefficient Europe – a contribution by the Competitiveness Council to the post-2010 Lisbon agenda« 2982nd Competitiveness (Internal market, Industry and Research) Council meeting, Bryssel, 4 december 2009.
- de Larosière, J., L. Balcerowicz, O. Issing, R. Masera, C. McCarthy, L. Nyberg, J. Pérez och O. Ruding (2009), »The High-Level Group on Financial Supervision in the EU«, 25 februari 2009, Bryssel.
- Le Monde, 2009-11-27, »Nicolas Sarkozy ira à Londres pour rassurer les Anglais«
- Le Monde, 2009-12-03, »Nicolas Sarkozy enflame La City«
- Masciandaro, D., M. Nieto och M. Quintyn (2009), »Will They Sing the Same Tune? Measuring Convergence in the New European System of Financial Supervisors«, CEPR Policy Insight No. 37, augusti 2009.
- Regeringen (2009a), »Arbetsprogram för det svenska ordförandeskapet i EU 1 juli - 31 december 2009«.
- Regeringen (2009b), »Arbetsprogram för rådet för ekonomiska och finansiella frågor (Ekofin) under det svenska ordförandeskapet i EU«.
- Regeringen (2009c), »Eco-efficient Growth in the Age of Globalisation«, inofficiellt diskussionspapper, 28 maj 2009.
- Regeringen (2009d), »3T – Timely, Targeted, Temporary«, artikel publicerad 27 oktober.
- Regeringen (2009e), »Sex framgångar i den ekonomiska krisens skugga«, 18 december 2009, hämtad 9 februari 2010.
- Sveriges Riksdag (2009), Stenografiska uppteckningar vid EU-nämndens sammanträden, 2009/10:14, 27 november 2009.
- Tallberg, J. (2007), Bargaining Power in the European Union, Sieps rapport 2007:1.
- Van Rompuy, Herman (2010a), »Speech by Herman Van Rompuy, President of the European Council, at the European Parliament, PCE 32/10, Bryssel den 24 februari 2010.

Van Rompuy, Herman (2010b), »Address by Herman Van Rompuy, President of the European Council, to the EPP Group and the PES Group meetings, European Parliament«, Bryssel, 3 mars 2010.

3. Migrationspolitiken: Ett administrerande och medlande ordförandeskap med liberalt anslag

Sverige har under hela EU-medlemskapet varit positivt till ett närmare samarbete inom migrationspolitiken. Det framkommer genom att även i mer allmänna sammanhang – inte minst inför ordförandeskapet det andra halvåret 2009 – har politikområdet nämnts som ett av de mest självklara att samarbeta om. Enkelt uttryckt består det svenska intresset av en gemensam, liberal flyktingpolitik i såväl ett humanitärt intresse av att ge skyddsbehövande en fristad, som ett mer snävt ekonomiskt intresse av att få flera medlemsstater att dela ansvaret för de skyddsbehövande. Trots svenskt intresse av en mer gemensam, liberal politik lanserades inte några större initiativ och det bidrar till att ordförandeskapet i huvudsak kan beskrivas som administrerande och medlande. Det fanns emellertid även inslag av de två övriga funktioner – dagordningssättande och representation – som beskrivs i inledningskapitlet (se även Bunse 2009, Thomson 2008).

Anledningen till att det svenska ordförandeskapet främst fyllt de administrerande och medlande funktionerna återfinns dels i uppfattningen att ett ordförandeskap inte driver egna intressen, dels i ett politiskt klimat med begränsat utrymme för mer liberala tankegångar i migrationspolitiken. Trots en nedtonad dagordningssättande funktion är det även uppenbart att det svenska ordförandeskapet haft ett liberalt anslag. Det framkommer inte minst hur migrationsfrågorna introduceras i Stockholmsprogrammet, det vill säga det nya femåriga handlingsprogram som omfattar alla rättsliga och inrikes frågor och som har varit en av det svenska ordförandeskapets absolut viktigaste prioriteringar.

Kapitlet inleds med en kortare översikt av Sveriges tidigare inställning till EU:s migrationspolitik och den stora inrikespolitiska samstämmigheten i dessa frågor. En sådan enighet ökar givetvis en regerings möjligheter att agera, men spelar trots allt mindre roll när den externa omgivningen sätter desto snävare gränser. I detta sammanhang väcks flera av de mer generella frågor som diskuteras i introduktionskapitlet. Vilken var till exempel betydelsen av den samverkan som skedde mellan Frankrike, Tjeckien och Sverige, det så kallade triosamarbetet? Det är inte heller möjligt att undvika att diskutera hur det franska initiativet till en migrationspakt och det tyska initiativet till en framtidsgrupp påverkade det svenska ordförandeskapet. För att kunna relatera till de fyra nämnda funktionerna är det också av vikt att inte bara granska om nya initiativ har tagits, utan även hur befintliga frågor behandlats. Har de till exempel påverkats i riktning mot nationella intressen eller har ordförandeskapet undvikit att behandla dem?

En stor del av diskussionen ägnas åt det så kallade Stockholmsprogrammet. I slutet av 1990-talet hade jag nog vågat mig på att diskutera alla de frågor som behandlas i de femåriga handlingsplanerna, det vill säga inte bara migrationsfrågorna, utan även samarbete om polis, terrorismbekämpning, räddningstjänst och civil- och straffrätt. Det senaste decenniets omfattande aktivitet med lansering av mängder med nya och nygamla förslag gör det emellertid nödvändigt med en avgränsning till migrationsfrågorna.

Sverige och EU:s migrationspolitik

Sedan Sverige blev medlem i EU 1995 har det funnits ett stort intresse av att skapa ett tätare EU-samarbete om migrationsfrågorna och då främst flyktingpolitiken. Den senare betoningen är inte överraskande. Med undantag av EU:s utvidgning och den intressanta förändringen till en efterfrågestyrd arbetskraftsinvandring har den svenska inrikespolitiska diskussionen varit närmast fixerad vid flyktingfrågorna. Det är därför inte orimligt att anta att i den mån Sverige engagerat sig i andra migrationsfrågor på EU-nivå – arbetskraft, gäststudenter, adoptivbarn med flera – så är detta snarast en följd av det svenska intresset av ett tä-

tare flyktingpolitiskt samarbete. Entusiasmen har bottnat i två önskemål, dels att kompensera för den fria rörlighet som innebär att människor – inte minst potentiella asylsökande – kan röra sig obehindrat från Grekland i söder till Norge i norr, dels att undvika att det vid massflykt-situationer bara blir ett fåtal stater som tar ansvar. Önskan att fördela människor i behov av internationellt skydd på fler stater blev en tydlig prioritet efter 1990-talets inledande år då Sverige tog emot många människor från det sönderfallande Jugoslavien, men har sedan snarast förstärkts då Sverige under några år gav skydd till många av de irakier som nådde Europa. Angående Irak ska noteras att som vid alla massflyktsituationer fick den överväldigande andelen skydd i närområdet, det vill säga att de aldrig sökte sig till Europa.

Medan de svenska målen – att kompensera för den fria rörligheten och skapa ett tätare samarbete – har varit desamma, har medlen förändrats. Sverige har gått från att förespråka mellanstatliga beslutsformer till att förorda överstatlighet. Fram till millennieskiftet motarbetades förslag om att EU skulle börja fatta beslut med kvalificerad majoritet och att de gemensamma institutionerna skulle ges en mer framträdande roll. Den svenska inställningen förändrades när det under förhandlingar om konkreta lagförslag blev tydligt att det fanns stater som i realiteten inte var intresserade av att utveckla samarbetet och med sin vetorätt förhindrade steg i den riktning Sverige önskade. Snart kom en stor majoritet i riksdagen att inte bara acceptera, utan även förespråka överstatlighet inom migrationsfrågorna. Större vånda skapade då frågan i vilken utsträckning EU skulle fastställa minimiregler eller harmonisera asylpolitiken fullt ut. Medan Moderaterna mer oförblommerat stödde ett borttagande av de minimiregler som tillåter en enskild stat att ha mer liberala regler i fråga om vem som definieras som flykting, beträffande rättssäkerhet vid asylprövningen etcetera tvekade Socialdemokraterna desto mer. Utöver Miljöpartiet och Vänsterpartiet kan noteras att även det traditionellt EU-vänliga Folkpartiet motsatte sig ett borttagande av minimireglerna (Andersson 2008).

Som diskuteras i andra kapitel är den inrikespolitiska situationen central för ett ordförandeskap. När det kommer till migrationspolitiken står Sverige i jämförelse med många andra EU-stater inte bara för en liberal linje, det finns dessutom en stor parlamentarisk samstäm-

mighet om en sådan inriktning. Vänsterpartiet, som vill lämna EU, vill dock inte ha en överstatlig, harmoniserad flyktingpolitik och kritiserar den förda politiken för att vara alltför restriktiv. Miljöpartiet har svängt i inställningen till själva EU-medlemskapet, men vidhåller sin tidigare kritik som i mycket liknar Vänsterpartiets. Den svenska parlamentariska situationen avviker emellertid från andra stater då inte bara dessa, utan alla oppositionspartiets kritik mot regeringen – oavsett dennas sammansättning! – kan summeras som att Sveriges liberala linje inte är tillräckligt liberal.

Med undantag av Vänsterpartiet och Miljöpartiet råder alltså en bred konsensus om att Sverige bör verka för en harmoniserad, liberal flyktingpolitik på EU-nivå. Denna bild rubbas inte av att Socialdemokraterna till exempel anmält avvikande mening ifråga om det franska initiativet till en migrationspakt, den geografiska placeringen av EU:s stödkontor i asylfrågor och Stockholmsprogrammet. Samstämmigheten omfattar emellertid inte EU-medborgares migration mellan medlemsstaterna, utan blir mer ansträngd ifråga om till exempel kollektivavtal. Den grundläggande konsensusen – med undantag för Vänsterpartiet och Miljöpartiet – om värdet av en harmoniserad flyktingpolitik är annars så stor att misstanken lätt infinner sig att en avvikande mening är en markering ett oppositionsparti kan göra då den vet att regeringen ändå har majoritetsstöd. Med nuvarande regering är det Socialdemokraterna som kan kosta på sig att markera, medan det tidigare var till exempel Folkpartiet som kunde anmäla avvikande mening eftersom den socialdemokratiska regeringen hade en närmast självklar uppbackning av Moderaterna. För att summera så har regeringen såväl före som under ordförandeskapet haft en synnerligen stabil inrikespolitisk sits där den haft ett betydande stöd för en liberal flyktingpolitik.

Prioriteringarna – svenska eller?

En fråga som väcker såväl ett mer allmänt som akademiskt intresse är i vilken utsträckning en medlemsstat lyckats använda ett ordförandeskap till att främja frågor som ligger i linje med det egna, nationel-

la intresset (Thomson 2008, Warntjen 2008, Tallberg 2006, Elgström 2003). Det kan tyckas vara ganska enkelt att svara på detta: Fastställ vad landet uppfattar vara det nationella intresset och undersök i vilken utsträckning statens agerande får genomslag i EU:s gemensamma politik (se även Bunse 2009, s. 14, Thomson 2008, s. 594). Även om »genomslag» inte är något som är alldeles enkelt att mäta kan det föras resonemang om till exempel skrivningar som har påverkats, frågor som lyfts upp och frågor som hållits tillbaka. En idé om att en stat är en rationell aktör som vill påverka politiken i en viss riktning förutsätter emellertid att den har väldefinierade målsättningar.

Om man vill ha mer klarhet än att Sverige har ett övergripande intresse av en mer liberal, gemensam migrationspolitik är det överraskande nog faktiskt inte alldeles enkelt att ta reda på de svenska målsättningarna. I *Arbetsprogram för det svenska ordförandeskapet i EU* står det i något fall om de »svenska prioriteringarna» och »prioritering» är sedan ett nyckelord arbetsprogrammet igenom. I allmän mening innebär »prioritering» naturligtvis att något ges företräde framför något annat. När huvuddragen i Arbetsprogrammet linjerades upp så dominerade finanskrisen och klimatfrågan, men därutöver angavs rättsliga och inrikes frågor, Östersjöregionen, relationer till EU:s grannar, fortsatt utvidgningsprocess och EU:s roll som global aktör som centrala områden (Regeringen 2009. Se även Reinfeldt 2009, anf. 84 och Malmström 2008a). Angående det specifikt svenska är prioriteringen av Östersjöregionen givetvis ett legitimt sätt att lyfta fram ett nationellt intresse; EU har ju också gemensamma intressen i regionen.

Det är då svårare att hitta mer specifika svenska målsättningar inom själva migrationsområdet. Arbetsprogrammets avsnitt om migration inleds med konstaterandet att »EU har beslutat att införa ett gemensamt asylsystem som är öppet och rättssäkert». Ett annat ordförandeskap kunde i och för sig ha skrivit att »EU har beslutat att ta itu med den illegala migrationen» och därmed hade anslaget varit fundamentalt annorlunda. I sig är det svenska konstaterandet emellertid långtifrån en tydlig målsättning och det gäller i stora delar även den övriga texten. Det mest konkreta som kan urskiljas är att ordförandeskapet »vill bidra till ett smidigt införande av VIS – informationssystemet för viseringar, i december 2009». Det som i övrigt kan vaskas fram är att

det fanns en »ambition« att »medverka till« att reglerna på asylområdet tillämpas på avsett sätt i medlemsstaterna. Det sägs också att ett EU-gemensamt program för organiserad överföring av skyddsbehövande – så kallad vidarebosättning – är ett viktigt stöd till flyktingmottagande i regioner utanför EU. Om man känner till att ett stort antal medlemsstater inte har vidarebosättningsprogram så kan här anas en klarare prioritering, men den är subtil. Något tydligare är uppfattningen att »EU bör arbeta för att bli mer attraktivt för arbetskraftsinvandring« – även om det återigen inte på något sätt var klart hur ordförandeskapet tänker agera i detta sammanhang (Regeringen 2009. Se även Billström 2009d).

Om man har intentionen att analysera i vilken utsträckning som Sverige lyckats använda ordförandeskapet till att uppnå mer nationella målsättningar är arbetsprogrammet således inte till mycket hjälp. Det går inte att urskilja om det som diskuteras handlar om prioriteringar i betydelsen svenska hjärtefrågor, eller berör frågor som är på gång i EU-systemet. I arbetsprogrammet och i andra sammanhang lyfts emellertid antagandet av en ny handlingsplan för rättsliga och inrikes frågor fram som en central svensk prioritering (Regeringen 2009, Billström 2009b, Billström 2009c, Billström 2009d). En önskan om ett nytt handlingsprogram var emellertid knappast något särpräglat svenskt, det har länge varit på gång i EU-systemet. I slutsatserna från Europeiska rådets möte i oktober 2008 fastslås till exempel att det nya arbetsprogrammet om rättsliga och inrikes frågor kommer att »färdigställas under det svenska ordförandeskapet« (Europeiska rådet 2008. Se även Reinfeldt 2008, anf. 20). Det måste dock hållas i minnet att i EU har tidtabeller sällan följts till punkt och pricka; kriser kan inträffa, medlemsstater sätta sig på tvären och så vidare. I den meningen är det viktigt att ett ordförandeskapsland förbereder sig väl och arbetar för att hålla tidtabeller – helt enkelt prioriterar frågan. Det hade också skickat mycket märkliga signaler till övriga EU om Sverige inte angivit något så centralt som Stockholmsprogrammet som prioriterat.

För att summera så är det alltså centralt att förstå att för dem som arbetar med ordförandeskapet behöver en »svensk prioritering« inte alls vara en fråga om något som Sverige har ett nationellt intresse av. Det kan i stället vara en EU-angelägenhet som ska hanteras under ett svenskt

ordförandeskap. Inom migrationsområdet var också de svenska målsättningararna i mycket en fråga om ärenden som var på gång i EU-systemet. Det handlade främst om att anta Stockholmsprogrammet, men även om de lagstiftningsförslag som kommissionen förväntades lägga. Angående Stockholmsprogrammet och det gemensamma asylsystemet är det svårt att hitta några konkreta prioriteringar inom detta. Avsikten var snarare att dra innehållet åt ett så rättssäkert och harmoniserat håll som möjligt. En fråga med ett tydligare svenskt anslag är den om vidarebosättning, det vill säga att till EU-länderna aktivt föra över flyktingar som till exempel befinner sig i konfliktområden (Björklund 2009, Billström 2008a). Men även angående vidarebosättning har ordförandeskapets strategi främst varit att vänta in förslag från kommissionen.

Litet överraskande är att det finns frågor som är prioriterade även om de inte nämns i arbetsprogrammet. Det gäller bland annat etablerandet av det stödkontor för asyl vilket har som uppgift att förbättra det praktiska samarbetet inom asylområdet. Frågan om ett stödkontor aktualiserades med relativt kort varsel och hanterades främst av det tjeckiska ordförandeskapet, men arbetet slutfördes under det svenska. Utan att det nämns i arbetsprogrammet har svenskarna också försökt lyfta upp så kallad cirkulär migration på dagordningen. Det finns inte någon vedertagen definition, men kort kan cirkulär migration sägas handla om att underlätta för migranter att röra sig fram och tillbaka mellan ursprungs- och destinationsländer och att detta kan vara positivt för alla inblandade. Redan två år innan ordförandeskapet beslutade Sverige att hålla en konferens om arbetskraftsinvandring samt cirkulär migration och dess utvecklingspotential, men denna konferens nämns alltså inte i arbetsprogrammet.

De bakgrundssamtal som har genomförts vid arbetet med detta kapitel har bekräftat att arbetsprogrammet inte varit ett särskilt viktigt styrdokument; något det inte kunnat vara då det inte är särskilt detaljerat. Samtalen har också visat att det inte heller har funnits någon annan, mer specifik agenda än den som kommer till uttryck i Arbetsprogrammet. I den utsträckning intervjupersonerna överhuvudtaget urskilt någon specifik svensk målsättning så har förslagen varit mer allmänna om att lyfta arbetskraftsinvandringens potentiella positiva inslag eller behovet av att stärka migrationsfrågornas externa dimension.

Två reflektioner ska göras i sammanhanget. För det första framkommer av de fem genomförda samtalen en generell uppfattning att ett ordförandeskap vare sig bör och eller kan driva egna, nationella frågor – i alla fall om det handlar om en medlemsstat av Sveriges storlek. För det andra var fyra av de fem intervjupersonerna trots detta spontant beredda att säga att det av Stockholmsprogrammet framkommer att Sverige var ordförandeland (vid en direkt fråga höll den femte med). Det framkommer inte så mycket genom konkreta förslag som genom val av ord, i vilken ordning och hur saker presenteras. Det »nationella egenintresset« – en mer gemensam, liberalt hållen migrationspolitik – kan således sägas vara så självklart för de inblandade att de inte direkt artikulerar det.

Migrationspolitiken i kontext

När man tar del av den analys som i oktober 2008 gjordes vid *European Policy Centre* i Bryssel blir det uppenbart att det är nödvändigt att sätta in ett politikområde i sin kontext. Mot bakgrund av den migrationspakt som Frankrike drivit fram – och som diskuteras nedan – hävdades att det svenska ordförandeskapet stod inför både en utmaning och en möjlighet: »Pakten är ett hybriddokument, visserligen avsett att driva nästa fleråriga program i en viss riktning, men utan att diktera villkoren. Dess vaghet kan därigenom exploateras av dem som vill ändra dess huvudsakliga inriktning« (Collett 2008. Författarens översättning). Att det fanns en utmaning råder ingen större tvekan om, men för att dra slutsatsen att det skulle varit möjligt för Sverige att ändra handlingsprogrammets huvudsakliga inriktning måste man helt ignorera den politiska kontexten.

Även om regeringen hade uppfattat att ett ordförandeskap är ett gyllene tillfälle att driva nationella intressen är det uppenbart att hösten 2009 hade de svenska möjligheterna varit kraftigt begränsade. Det räcker med att påminna om en fransk president vars valkampanj 2007 innehöll inslag om tuffare tag inom migrationspolitiken samt Italien som har kallat ut militär på gatorna och som har antagit en lagstiftning som gör det möjligt att sätta invandrare utan uppehållstillstånd i fäng-

else. I en sådan migrationspolitisk kontext är det givetvis mycket svårt att driva »svenska« frågor som att utveckla en mer gemensam politik för vidarebosättning eller ta initiativ som syftar till att underlätta rörlighet mellan utvecklingsländer och EU.

Man behöver inte heller resa särskilt långt söderut för att få en uppfattning om ett migrationspolitiskt klimat som är väsentligt annorlunda än det svenska. I det danska Europautskottet menade en majoritet bestående av Venstre, Det Konservative Folkeparti och Dansk Folkeparti att EU-kommissionens utkast till Stockholmsprogrammet borde arbetas om. Beträffande avsnitten om migration och integration var kritiken att utkastet inte fokuserade tillräckligt på att dels bekämpa illegal migration, dels se till att migrationen överensstämmer med medlemsstaternas önskingar och behov. I stället borde tre frågor prioriteras: 1) en effektiv utvisningspolitik, 2) ett multilateralt och intelligent bekämpande av illegal invandring, 3) insamlande av information och statistik rörande missbruk och undvikande av reglerna om fri rörlighet (Folketinget 2009). Till skillnad från Folketingets majoritet välkomnade minoriteten – Socialdemokraterna, Det Radikale Venstre och Socialistisk Folkeparti – förslaget om utökad vidarebosättning. De var emellertid odelat positiva till förslag om att förhindra illegal migration och det kan noteras att i deras reservation nämns asylfrågor överhuvudtaget inte (Folketinget 2009).

Det svenska ordförandeskapet hade emellertid inte bara att agera i ett sammanhang av generellt mer restriktiva tongångar, utan även med mer specifika propåer. Inom migrationsområdet behövde det svenska ordförandeskapet visserligen inte lägga kraft på att hantera någon specifik kris, men handlingsutrymmet begränsades av svallvågorna efter en. I januari 2009 tryckte Cypern, Grekland, Italien och Malta – den så kallade Quadrogruppen – på genom sin begäran om att EU skulle »bekämpa illegal migration i Medelhavsområdet« (Rådet 2009a). Förutom att åberopa tidigare solidaritetsförklaringar fanns förslag som att förstärka byrån för gränskontrollsamarbete (Frontex), gemensamma utflygningar av personer utan tillstånd och dessutom att inom EU flytta personer från länder med många skyddsbehövande till länder med färre. Migrationsminister Billström uppfattade begäran som ett sätt att påverka Stockholmsprogrammet (Billström 2009a, anf.

183). Under våren 2009 återkom Quadrogruppen och i juni 2009 antog Europeiska rådet ett antal slutsatser om att bekämpa »olaglig invandring«. Även om det bland slutsatserna också fanns en önskan om att snabba på inrättandet av stödkontoret för asyl, så framkom en mer restriktiv linje genom understrykandet av behovet av förstärkta gränskontrollinsatser och ökad användning av gemensamma returflygningar (Europeiska rådet 2009a) och det svenska ordförandeskapet fick sedan följa upp dessa vid möten under hösten (Europeiska rådet 2009b). Den franske presidenten Sarkozy och den italienske premiärministern Berlusconi uppmanade också i oktober 2009 kommissionens ordförande Barroso och statsminister Reinfeldt att öka trycket i kampen mot irreguljär invandring (Bloomberg 2009). Angående ett första utkast till Stockholmsprogrammet hävdade organisationen European Civil Liberties Network (ECLN) att programmet bland annat stod för en militariserad gränskontroll. Samma utkast mötte emellertid kritik från en del Europaparlamentsledamöter från södra Europa för att inte gå tillräckligt långt beträffande säkerhet och migration (*EurActiv* 2009). För att uttrycka det mildt var den migrationspolitiska kontexten föga gynnsam för ett ordförandeskap som skulle vilja försöka sig på ett mer liberalt anslag i migrationspolitiken.

Frankrike–Tjeckien–Sverige: tre samordnade ordförandeskap?

Som diskuterats i inledningskapitlet finns det sedan några år en ordning med att medlemsstaterna i grupper om tre och tre ska samordna sina ordförandeskap och därmed skapa kontinuitet. Medan det inte råder någon tvekan om den generella migrationspolitiska kontextens betydelse så är denna ordning relativt ny och det är därför värt att undersöka dess inverkan på det svenska ordförandeskapet.

Den 30 juni 2008 presenterade Frankrike, Tjeckien och Sverige sitt 18-månadersprogram (Rådet 2008a). Mer allmänt var målsättningen att utveckla en övergripande europeisk migrationspolitik som kompletterar medlemsstaternas och i det sammanhanget nämns den migrationspakt som fransmännen redan hade börjat bereda marken för. I

vad som börjar bli en återkommande balans anges också såväl åtgärder mot olaglig migration som ansträngningar att utnyttja migrations positiva utvecklingspotential. Trots att det gemensamma arbetsprogrammet är långtifrån detaljerat lade Frankrike, Tjeckien och Sverige ned en del arbete på det och arbetet involverade också kontakter med kommissionen. Programmet är därför i delar en administrativ fråga om att skapa förutsägbarhet angående vilka förslag som är på gång. Dess generella betydelse framkommer emellertid av det faktum att efter programmets tillkomst så tillstår även högre tjänstemän att de aldrig har tittat i det. Som nämnts lades det visserligen ned mycket arbete på programmet, men betydelsen minimerades när Frankrike sedan koncentrerade sig på migrationspakten.

Beträffande det generella samarbetet mellan triostaterna var detta mer begränsat med Frankrike, men däremot tätare med det tjeckiska ordförandeskap som föregick det svenska. På tjänstemannanivå fanns också ett mycket bra samarbete som bland annat bestod i att tjeckerna tidigt släppte in Sverige i möten med Europaparlamentet och gjorde fina överlämningar av olika ärenden till svenskarna. Förutom att det i sig kan vara naturligt att samarbeta med det närmast kommande ordförandeskapet kan de tjeckiska tjänstemännen även ha upplevt att de behövde stöd då det var en besvärlig inrikespolitisk situation i Tjeckien. På politisk nivå blev det svensk-tjeckiska utbytet minimalt och det berodde i mycket på den politiska situationen i Tjeckien.

Betydelsen av arbetsprogrammen och ordförandeskapstrion är således blandad. Medan inledningskapitlets tentativa intryck om arbetsprogrammets svaghet som instrument för att inskräpa långsiktighet verkar vara korrekt, kan konstateras att överlämningen från det föregående ordförandeskapet verkar ha fungerat väl.

Det dagliga lagstiftningsarbetet

Alla medlemsstater förbereder sig genom att ett halvår innan sitt ordförandeskap gå igenom den kommande agendan med kommissionen. Vid ett sådant tillfälle har staten möjlighet att signalera vad den ser som är centralt och därför be kommissionen att lägga vissa förslag

inom dessa områden. Sverige angav frågan om vidarebosättning, men även att Sverige generellt var intresserat av att arbeta med frågor inom det gemensamma asylsystemet. Kommissionen har emellertid antingen inte alls levererat de utlovade lagstiftningsförslagen, eller har gjort det sent. Det har därmed helt enkelt funnits färre frågor för det svenska ordförandeskapet att hantera.

Asylfrågor

I slutet av 2008 presenterade kommissionen förslag som innebar att tre existerande rättsliga instrument ska skrivas om. Det handlade om den förordning som avgör i vilket land en asylansökan ska behandlas (»Dublinförordningen«), direktivet om asylsökandes rätt till bland annat grundläggande materiell välfärd och vård (»Mottagningsdirektivet«), samt förordningen om bestämmelser för databasen med fingeravtryck från asylsökande (»Eurodacförordningen«).

I maj 2009 sade parlamentet i en första omröstning ja till det så kallade asylpaketet som då utökats med förslaget om att inrätta ett stödkontor för asyl. Förslaget om ett stödkontor som ska ge medlemsstaterna råd i asylfrågor började behandlas under det tjeckiska ordförandeskapet och de anses ha gjort ett gott arbete som gjorde det relativt enkelt för Sverige att slutföra det hela. På Regeringskansliet fanns det ett tag en oro för att Europaparlamentet inte skulle »släppa ut» stödkontoret ur det samlade asylpaketet och i stället behålla det för de fortsatta förhandlingarna. I november 2009 stod det dock klart att ett stödkontor ska etableras på Malta under 2010.

De tre rättsliga instrumenten ställde då till desto större besvär. En föraning får man av att en utskottsordförande i Europaparlamentet beskrev kommissionens förslag som väldigt ambitiösa och att de innebär stora och till och med djärva förändringar (Aguilar 2009). Det är också en bild som indirekt bekräftas av de svenskar som arbetat med frågorna. De menar att den ursprungliga avsikten var att hinna längre, men att det har varit väldigt svårt eftersom kommissionens förslag låg så långt ifrån medlemsstaternas. Några medlemsstater har inte bara reagerat starkt på dessa tre – som de anser alltför liberala – förslag, utan

även på den förhandsinformation de har fått om två andra rättsliga instrument. Sent under det svenska ordförandeskapet lade kommissionen fram ett förslag till att ändringar i det direktiv som bland annat innehåller regler om asylsökandes rätt till offentligt biträde och tolk («Asylprocedurdirektivet») och direktivet om tillnärmning av innebörden av flyktingstatus och skyddsbehov («Skyddsgrundsdirektivet»). När medlemsstaterna fick se utkast till dessa rättsregler ansåg några stater att kommissionen även i dessa fall lade alltför liberala förslag och reagerade genom att inte vilja arbeta med de redan lagda förslagen. I stället krävde de att alla förslagen skulle vara föremål för en samlad debatt på politisk nivå. På begäran av Tyskland förde rådet också i september en allmän debatt om de redan lagda förslagen samt de förslag som kommissionen planerade lägga fram (Rådet 2009b). Oviljan att diskutera de lagda förslagen kom naturligtvis att utgöra en stor hämsko för det svenska ordförandeskapet. När kommissionen väl lade förslagen om ett nytt skyddsgrunds- respektive asylprocedurdirektiv så kom förslagen så sent att det inte var möjligt för Sverige att arbeta aktivt med dem.

En fråga som Sverige drivit länge är att EU bör hantera vidarebosättning gemensamt. I september 2009 lade kommissionen ett förslag om ett gemensamt vidarebosättningsprogram för EU (Kommissionen 2009b). Förslaget är inte särskilt långtgående då det är frivilligt för medlemsstaterna att delta, men det ska då hållas i minne att det i dag är en minoritet av medlemsstaterna som överhuvudtaget har program för vidarebosättning. Under det svenska ordförandeskapet kom medlemsstaterna i princip överens om en text och förhandlingar påbörjades också med Europaparlamentet.

Vidarebosättning är alltså en fråga som Sverige sedan länge försökt få upp som en gemensam EU-fråga. Det tydligaste exemplet är sannolikt att migrationsminister Billström våren 2009 bjöd in andra medlemsstater att i maj följa med honom vid Migrationsverkets besök i ett flyktingläger i Jordanien. Det är sannolikt en god indikator på de andra medlemsstaternas intresse att även om de var representerade på hög nivå så var det bara Cypern och Tjeckien som kom. Under ordförandeskapet försökte Sverige även lyfta vidarebosättningsfrågan genom att bjuda in representanter för FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) till

olika möten. Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (SCIFA) har ett övergripande ansvar i samarbetet för en gemensam europeisk asyl- och migrationspolitik och vid dess möte i Solna den 7–8 september 2009 gjorde UNHCR bland annat en presentation om vidarebosättning. FN:s flyktingkommissarie António Guterres bjöds även in att göra liknande presentationer vid ett möte med migrationsministrarna den 21 september 2009 (UNHCR 2009).

I Regeringskansliets summering av ordförandeskapet nämns även att på svenskt initiativ så gav rådet kommissionen i uppdrag att upprätta en handlingsplan för problematiken med ensamkommande barn. Det kan dock konstateras att redan innan det svenska ordförandeskapet fanns idén på plats i EU-maskineriet. I juni 2009 föreslog kommissionen att det kommande Stockholmsprogrammet borde innehålla en sådan handlingsplan (Kommissionen 2009a, 5.1.4). Antalet ensamkommande barn har ökat kraftigt under de senaste åren och det har därför blivit allt viktigare att skynda på processen.

Arbetskraftsfrågor

De borgerliga partierna och Miljöpartiet låg bakom de förändringar som innebär att Sverige sedan december 2008 har en arbetskraftsinvandring som är efterfrågebaserad. Systemet innebär att om arbetsgivare inte lyckas finna arbetstagare inom EU-området, Norge, Island, Liechtenstein och Schweiz så har de rätt att anställa personer från andra länder. I linje med detta, och utifrån en uppfattning om att många medlemsstater har stora demografiska utmaningar framför sig, så har det svenska ordförandeskapet önskat lyfta fram frågan om arbetskraftsinvandring. Även här har ordförandeskapet närmast helt varit i händerna på kommissionen. Det fanns förväntningar om att kommissionen skulle lägga förslag till ett direktiv om säsongsarbete samt ett direktiv om personer som tillfälligt överförs av sina företag. Av skäl som sannolikt var rent taktiska lade kommissionen emellertid aldrig förslagen. Med det fördrag som gällde när det svenska ordförandeskapet inleddes så krävdes enhällighet mellan medlemsstaterna när det gällde beslut om arbetskraftsinvandring. För att öka chanserna att få ige-

nom förslagen väntade kommissionen därför in Lissabonfördraget och dess övergång till beslut med kvalificerad majoritet. Så även inom detta område är det tydligt hur ordförandeskapet påverkades av kommissionens agerande.

Ordförandeskapet kunde emellertid utan kommissionen i oktober 2009 arrangera en konferens i Malmö. Anslaget var »typiskt« svenskt då den handlade om arbetskraftsmigration och dess utvecklingspotential. Konferensen resulterade även i rådsslutsatser som betonade vikten av att möta demografiska utmaningar, öka EU:s konkurrenskraft och främja utvecklingsmålen i ursprungsländerna (Rådet 2009d). Även om frågorna inte är nya inom EU kan det sägas att det svenska ordförandeskapets avsikt var att fördjupa en process som redan börjat.

Inför Stockholmsprogrammet

Det är inte bara inom migrationsområdet som det har varit en huvudprioritet att få ett nytt handlingsprogram för de rättsliga och inrikes frågorna på plats, utan det har överhuvudtaget varit ett av de viktigaste målen för det svenska ordförandeskapet. Handlingsprogrammets betydelse understryks emellertid av att andra aktörer tidigt varit ute och försökt påverka. Det kommer framför allt till uttryck i den så kallade Framtidsgruppen och genom migrationspakten.

Framtidsgruppen

I januari 2007 föreslog den tyske inrikesministern Wolfgang Schäuble och EU-kommissionären Franco Frattini att det skulle skapas en informell grupp för att komma med idéer till kommissionen och medlemsstaterna inför arbetet med att ersätta det då gällande femåriga handlingsprogrammet (Haagprogrammet). Det som kom att kallas Framtidsgruppen bestod av kommissionären för rättsliga och inrikes frågor, samt justitie- och inrikesministrar från Tyskland och de fem efterföljande ordförandeskapen: Portugal, Slovenien, Frankrike, Tjeckien och Sverige. Den efterföljande ordförandeskapstrion – Spanien, Bel-

gien och Ungern – samt Europaparlamentet och Rådets generalsekretariat var observatörer. Gruppen lämnade regelbundna rapporter till Rådet för rättsliga och inrikes frågor och dess slutrapport lämnades i juni 2008 (Framtidsgruppen 2008).

I Frankrikes, Tjeckiens och Sveriges gemensamma arbetsprogram angavs intentionen att »koncentrera insatserna« till att utforma ett nytt femårigt handlingsprogram. Det nämndes inte något konkret om innehållet, men i stället förutsågs att programmet särskilt skulle komma att bygga vidare på det arbete som utförts inom Framtidsgruppen (Rådet 2008a, s. 66). Att döma av såväl olika rapporter som skrivits om Stockholmsprogrammet (Carrera och Guild 2008, Bertozzi 2008, Collett 2008) – där Framtidsgruppen överhuvudtaget inte nämns – som genomförda bakgrundssamtal lämnade Framtidsgruppen emellertid inte något mer bestående avtryck. En förklaring är sannolikt att parallellt med gruppens slutarbete hade Frankrike – som också deltog i Framtidsgruppen – börjat förankra sitt initiativ om migrationspakten och inom EU pågick därför två delvis parallella processer. Det är därför möjligt att utan migrationspakten så kunde referenserna i Stockholmsprogrammet snarare ha gått till Framtidsgruppen.

Från svensk sida lades en del kraft på Framtidsgruppen och Sverige gjorde bland annat ett inspel om vidarebosättning. Departementsrådet Carin Bratt menar att arbetet i Framtidsgruppen kanske inte blev så framåtblickande som man hade hoppats och att den därför sannolikt endast påverkade Stockholmsprogrammet i begränsad utsträckning. Migrationsministerns politiskt sakkunniga Kristina Lindahl lyfter dock fram vikten av att medlemsstaterna började diskutera frågorna. Det var i det sammanhanget centralt att gruppen genom återrapporteringar förankrade sitt arbete hos de medlemsstater som inte var med. Framtidsgruppens arbete bidrog också till att medlemsstaterna inte hamnade helt i händerna på kommissionen, utan hade något eget att falla tillbaka på. Även om det säkert är viktigt att starta upp processerna är det i alla fall svårt att se att Framtidsgruppen kom med några nya konkreta inspel.

Migrationspakten – riktlinjerna läggs fast innan ordförandeskapet

Redan som inrikesminister hade Nicolas Sarkozy vid ett möte med de sex största medlemsstaterna i september 2006 föreslagit en europeisk pakt för invandring och asyl (»migrationspakten«) och han följde upp migrationsfrågorna under presidentvalskampanjen våren 2007. Det var därför inte förvånande att migration blev ett av de fyra områden som Frankrike prioriterade högst inför sitt ordförandeskap (Lequesne och Rozenberg 2008). Våren 2008 började idén konkretiseras då den franske migrationsministern Brice Hortefeux besökte ett antal europeiska huvudstäder för att dra upp riktlinjerna. I juli 2008 presenterades ett utkast med fem grundläggande åtaganden: 1) att organisera laglig invandring, 2) att bekämpa olaglig invandring, 3) att öka gränskontrollernas effektivitet, 4) att bygga ett Europa för asylsökande, 5) att bygga ett globalt partnerskap med ursprungs- och transitländerna (Rådet 2008b, s. 4).

De grundläggande åtagandena fanns också kvar i den migrationspakt som Europeiska rådet antog i oktober 2008 (Europeiska rådet 2008, Rådet 2008c). Den större politiska striden om innehållet i migrationspakten ägde emellertid rum redan innan Frankrike fattade ordförandeskapsklubban. Av massmedierna att döma var det främst Spanien som motsatte sig de ursprungliga förslagen om att medlemsstaterna skulle förbjudas genomföra amnestier och att det skulle skapas ett obligatoriskt integrationskontrakt med krav på att invandrare skulle tvingas lära sig såväl mottagarlandets språk som kultur (BBC 2008, *The Guardian* 2008). Enligt en forskningsrapport om det franska ordförandeskapet agerade emellertid även andra medlemsländer – Tyskland, Finland och Sverige nämns – för att generellt få mer liberala skrivningar i migrationspakten (Lequesne och Rozenberg 2008, s. 31).

De fem grundläggande idéerna i migrationspakten kan knappast i sig betraktas som nya, utan återfanns redan i Europeiska rådets slutsatser i Tammerfors 1999 och det därpå följande Haagprogrammet (Europeiska rådet 2004, bilaga 1). I likhet med dessa slutsatser är migrationspakten vare sig ett juridiskt bindande dokument och inte heller särskilt detaljerad. Avsikten har snarare varit att politiskt lägga fast EU:s

framtida prioriteringar inom migrationsområdet. Även om det finns en del substantiella fastlägganden, till exempel ett inrättande av ett europeiskt stödkontor för asylfrågor, så är utgångspunkten att »omvandlingen till konkreta åtgärder kommer att genomföras särskilt i det program som 2010 ersätter Haagprogrammet« (Rådet 2008c, s. 4).

Migrationspakten väckte en del uppmärksamhet och beskrevs i många fall som ett dokument inriktat på mer repressiva åtgärder (se t.ex. Streijffert 2008b, anf. 81). Det är emellertid möjligt att det var det första franska utkastet som gav eko i debatten. Förslaget omarbetades i flera avseenden och bland annat försvann inslag om obligatoriska integrationskontrakt. I EU-nämnden menade den socialdemokratiska oppositionen att »sammanfattningsvis« så blev det positiva skrivningar, men anmälde avvikande mening i fråga om gränskontrollbyrån Frontex och familjeåterförening (Streijffert 2008a, anf. 100).

Den officiella svenska hållningen var ett välkomnande av att Frankrike prioriterade migrationsfrågan och regeringen såg initiativet till migrationspakten som »en politisk viljeyttring och en katalysator för de diskussioner« som påbörjats inför Stockholmsprogrammet (Rådspromemoria 2008, se även Billström 2008b). I diskussioner i EU-nämnden och i riksdagen kan dock anas en mindre förtjusning över det ursprungliga franska utkastet. Statsminister Reinfeldt menade att eftersom Sverige fick in många av sina perspektiv så blev migrationspakten i slutändan bättre än det funnits anledning att förvänta sig (Reinfeldt 2008, anf. 82). Det kan noteras att förutom förhandlingar på politisk nivå så genomfördes det även ett antal bilaterala överläggningar på högre tjänstemannanivå. Sammanfattningsvis sade sig migrationsministern dock vara »mycket nöjd med resultatet« eftersom den antagna versionen bland annat lade större vikt vid ekonomisk migrations positiva effekter. Dessutom var »asylavsnittet mycket bra ur svensk synvinkel« eftersom »de skyddsbehövande och det gemensamma europeiska asylsystemet står i centrum« (Billström 2008c, anf. 102).

Stockholmsprogrammet

Före och under det svenska ordförandeskapet har mycket av den mass-mediala uppmärksamheten riktats mot Stockholmsprogrammet. Anledningen är givetvis att även om programmet inte är rättsligt bindande så har de tidigare politiska viljeyttringarna från Tammerfors (1999) och Haag (2004) visat sig vara viktiga då de dragit upp riktlinjerna och gett politisk tyngd åt det dagliga arbetet. När stats- och regeringscheferna väl antagit ett femårigt program så ska kommissionen arbeta fram en mer detaljerad handlingsplan. Såväl handlingsplan som de efterföljande konkreta lagförslagen ska antas av både rådet och Europaparlamentet. Arbetsgången kan exemplifieras med att i Tammerfors bestämde stats- och regeringscheferna att ett gemensamt europeiskt asylsystem skulle skapas. I en första fas skulle asylsystemet innehålla regler som fastställer vilken stat som ska pröva en asylansökan (»Dublinförordningen«), gemensamma normer för asylförfarande (»Asylprocedurdirektivet«), minimivillkor för mottagande av asylsökande (»Mottagningsdirektivet«) och tillnärmning av innebörden av flyktingstatus (»Skyddsgrundsdirektivet«). Med någon försening har staterna klarat av denna första fas och i Haagprogrammet bestämdes slutdatumet 2010 för den andra fas som urskildes redan i Tammerfors. Avsikten är att den andra fasen ska resultera i ett gemensamt asylförfarande och att de som beviljas asyl får en enhetlig status som gäller i hela EU. Det tidigare diskuterade lagstiftningsarbetet är just delar i denna andra fas. Som framgick har samarbetet gått trögt och i Stockholmsprogrammet bekräftas ett redan tidigare fattat beslut om att den andra fasen inte längre ska vara uppnådd 2010 utan 2012.

Arbetsprocessen bakom Stockholmsprogrammet kan kort beskrivas på följande sätt: 15–17 juli 2009 hölls i Stockholm en inledande, informell sammankomst med ministrarna ansvariga för rättsliga och inrikes frågor. Därefter hölls bilaterala möten på statssekreterarnivå med i stort sett samtliga 27 medlemsstater. Dessa bilaterala träffar utgick från det förslag som kommissionen hade lagt i juni 2009 (Kommissionen 2009a) och medlemsstaterna gavs möjlighet att under ungefär en halv dag presentera sina önskemål och synpunkter. Denna typ av möten utgör generellt inte förhandlingar, utan kan snarare beskrivas som för-

förhandlingar. Som ordförandeland kan Sverige i detta läge påpeka för en medlemsstat att utifrån de möten som Sverige redan genomfört, så kan det vara uppenbart att ett specifikt önskemål kommer att möta starkt motstånd. Mot bakgrund av kommissionens utkast och medlemsstaternas synpunkter arbetade det svenska ordförandeskapet sedan fram ett första utkast till Stockholmsprogram och sedan förhandlade medlemsstaterna om detta.

Beskrivningen visar att det var en grannliga process att få Stockholmsprogrammet på plats. Trots detta hade det dock snarast varit anmärkningsvärt om medlemsstaterna inte hade enats om ett nytt handlingsprogram under det svenska ordförandeskapet. Som diskuterat hade EU-maskineriet under några år trots allt varit inriktat på att det skulle bli ett Stockholmsprogram (och inte ett Pragprogram eller ett Madridprogram).

Tidigare diskuterades migrationspaktens dagordningssättande funktion och denna understryks av den centrala plats som migrationspakten har i Stockholmsprogrammet. Det är inte bara i introduktionen som migrationspakten återopas, dessutom upprepas dess fem politiska åtaganden senare i dokumentet. Stockholmsprogrammet hanterar visserligen andra rättsliga och inrikes frågor, men är till längd och struktur i grunden vitt skilt från migrationspakten. Utöver inledning har Stockholmsprogrammet sex kapitel: 1. »Främja medborgarskap och grundläggande rättigheter« (bland annat fri rörlighet, barnets rättigheter, rasism, integritetsfrågor), 2. »Lagens och rättvisans Europa« (civil- och straffrätt), 3. »Ett Europa som erbjuder skydd« (bland annat terrorism- och brottsbekämpning, katastrofhantering), 4. »Tillträde till Europa i en globaliserad värld« (gränskontroll och visumpolitik), 5. »Ett Europa präglad av ansvar, solidaritet och partnerskap i migrations- och asylfrågor« och 6. »Europas roll i en globaliserad värld – den externa dimensionen« (De fem tidigare områdenas yttre dimension ska alla integreras i EU:s yttre förbindelser).

I förhållande till kommissionens utkast är det sista kapitlet ett tillägg från det svenska ordförandeskapet. Det ligger givetvis väl i linje med den svenska inställningen, men tillkom som en gemensam önskan från övriga medlemsstater. Samma sak gäller ett avsnitt om migration och utveckling. Den frågan berördes bara med några rader i kom-

missionens förslag, medan svenska ordförandeskapet har lagt till ett nytt stycke om migration och utveckling (Rådet 2009f, 6.1.2.). Även om det fanns andra medlemsstater som ville lyfta frågan, så menar rådet Leila El Fahimi att skrivningarna därmed får en ganska svensk prägel eftersom det är många medlemsstater som inte alls kopplar ihop migrations- och utvecklingsfrågor.

På frågan om det märks att Sverige varit ordförande när Stockholmsprogrammet arbetats fram lyfter rådet Lars Johan Lönnback fram själva processen. Han menar att Sverige arbetade med att skapa en transparent procedur där olika ämnen dels processades i många instanser, dels att Sverige även vid slutförhandlingarna hade riktigt långa sittningar med alla medlemsstater. Det var inte i något sammanhang som man tog till de »klassiska tricken« och körde över någon medlemsstat eller försökte isolera någon. Det är möjligt att det var bland annat detta som den brittiska migrationsministern refererade till när han i det brittiska överhuset frågades ut om Stockholmsprogrammet: »Jag tycker att det svenska ordförandeskapet gör ett utomordentligt arbete med detta« (Woolas 2009).

Det finns inte någon enskild, konkret fråga som de intervjuade personerna samfällt lyfter fram som ett försök att dra Stockholmsprogrammet i riktning mot svenska intressen. Det är naturligtvis en avspeglning av inställningen att ordförandeskapet ska vara neutralt och att det inte var politiskt möjligt att driva migrationsfrågor åt ett mer liberalt håll. Några ansträngningar gjordes dock. I det första utkastet från ordförandeskapet fanns ett mål om att »tilldela tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i EU:s medlemsstater rättigheter jämförbara med unionsmedborgarnas« (Rådet 2009c, 5.1.4). Ordförandeskapet fick emellertid dra tillbaka det i sitt andra utkast (Rådet 2009e, 6.1.4). Det samma gällde det förslag som funnits med sedan Haagprogrammet om att medlemsstaterna ska erkänna varandras beslut om att ge uppehållstillstånd av skyddsskäl. I kommissionens förslag fanns en än starkare formulering än den som det svenska ordförandeskapet presenterade, men trots det togs förslaget bort helt (jfr Kommissionen 2009a, 5.2.1, Rådet 2009c, 5.2.1. samt Rådet 2009f, 6.2.1). Bakgrunden är vissa medlemsstaters rädsla för så kallade sekundärflyttningar inom unionen, det vill säga att en person får uppehållstillstånd i en stat och därefter

ter omedelbart flyttar vidare. Lars Johan Lönnback menar att i jämförelse med Haagprogrammet är det inte särskilt mycket nytt inom asylområdet, men att det snarare var risk för att det skulle gå bakåt.

Trots att det svenska ordförandeskapet inte lyckats få in mer konkreta liberala förslag i Stockholmsprogrammet råder det inte någon tvekan om att det är ett svenskt ordförandeskap som har hållit i pennan. Det märks i anslaget till hur frågorna tas upp och de som har arbetat med frågorna är nöjda med att detta formulerats som att migration är någonting positivt. Detta exemplifieras bäst med några längre citat. Det avsnitt som handlar om gränskontroller och visumfrågor inleds med:

Unionen måste fortsätta att underlätta lagligt tillträde till medlemsstaternas territorier och samtidigt parallellt fortsätta att vidta åtgärder för att motverka olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet samt upprätthålla en hög säkerhetsnivå. Förstärkningen av gränskontrollerna ska inte hindra tillgång till skyddssystem av sådana personer som har rätt till dessa och i synnerhet personer och grupper som befinner sig i sårbara situationer. Behovet av internationellt skydd och mottagandet av underåriga utan medföljande vuxen är frågor som kommer att prioriteras i detta sammanhang... (Rådet 2009f. Avsnitt 5.1).

Avsnittet till frågorna om migration inleds med:

Europeiska rådet inser att den ökade rörligheten för personer medför både möjligheter och utmaningar, och framhåller att migration om den hanteras väl kan vara till fördel för alla berörda parter. Europeiska rådet inser likaledes att, mot bakgrund av de betydande demografiska utmaningar unionen kommer att stå inför i framtiden med en ökad efterfrågan på arbetskraft, kommer en flexibel invandringspolitik att utgöra ett viktigt bidrag till unionens ekonomiska utveckling och resultat på längre sikt. Europeiska rådet anser att de långsiktiga konsekvenserna av migrationen, t.ex. på arbetsmarknaderna och migranternas sociala situation, måste beaktas och att kopplingen mellan migration och integration förblir väsentlig, bland annat med tanke på unionens grundläggande värderingar. Vidare erinrar Europeiska rådet om att införandet senast 2012 av ett gemensamt europeiskt asylsystem (Ceas) är och förblir ett centralt politiskt mål för EU (Rådet 2009f, avsnitt 6).

Mot bakgrund av den migrationspolitiska kontext som Stockholmsprogrammet arbetades fram i så är det välgrundat att hävda att det syns att det är ett mer liberalt inriktat ordförandeskap som har hållit i pen-
nan. Betydligt mer spekulativ är frågan om de substantiella förslagen hade skilt sig åt om en annan medlemsstat varit ordförandeskapsland. Det är ju omöjligt att veta om mer liberalt inriktade stater hade lyckats stoppa förslag som skulle dragit i en mer kontrollerande riktning.

Slutsatser

Det finns en relativt omfattande diskussion om i vilken utsträckning ett ordförandeskap har ett större politiskt inflytande. Ett sätt att mäta sådant inflytande är att se i vilken utsträckning ordförandeskapets agerande leder till resultat som överensstämmer med dess målsättningar (Thomson 2008, s. 594). Även om det generellt sett är svårt att genomföra en sådan undersökning är det faktiskt relativt enkelt när det handlar om det svenska ordförandeskapets hantering av migrationsfrågorna. Ett rationellt agerande för att få igenom mer nationella intressen förutsätter väldefinierade målsättningar och sådana har inte funnits. Visserligen har det svenska ordförandeskapet lyft fram vidarebosättningsfrågan samt relationerna mellan migration och utveckling, men i övrigt är det svårt att hitta några konkreta målsättningar som färgas av ett mer nationellt egenintresse.

De uteblivna svenska målsättningarna kan förklaras utifrån två uppfattningar. Det handlar dels om uppfattningen att ett ordförandeskap ska vara neutralt, dels om uppfattningen att det inte var möjligt att driva migrationsfrågorna åt ett »svenskt« håll. Forskaren Simone Bunse argumenterar för att ett ordförandeskaps inflytande kan förstärkas om den inrikes- och utrikespolitiska kontexten är positiv, om det är få medlemsstater som har intensiva preferenser och om ordförandeskapet har goda relationer med kommissionen och Europaparlamentet (Bunse 2009, s. 69f.). Även om mycket således talade för möjligheterna till inflytande, till exempel den inrikespolitiska kontexten och goda relationer med Europaparlamentet, så talade andra faktorer starkt mot att ens försöka driva vissa frågor. Den ekonomiska utvecklingen (finans-

krisen) och den politiska utvecklingen (reaktioner mot invandring i många medlemsstater) har resulterat i att flera stater har intensiva preferenser. Förutsättningarna för att driva en mer liberal migrationspolitik var därmed begränsade.

Även om Sverige inte har startat några nya processer, kan man möjligen ha skyndat på en del redan existerande. Det handlar om förbättrad dialog med tredjeländer och arbetskraftsmigrationens potential och vidarebosättning. De mer lågmälda svenska initiativ som har tagits har inte resulterat i någon ny bindande lagstiftning, men det handlar om ambitioner att försöka påverka agendan på sikt och uppmärksamma idéer som är helt obekanta i en del andra medlemsstater, till exempel vidarebosättning.

Av de fyra funktioner som brukar urskiljas för ett ordförandeskap – dagordningssättande, medlande, administrerande och representerande – är det tydligt att Sverige i mycket begränsad utsträckning haft en dagordningssättande funktion. För alla ordförandeskap är det emellertid närmast oundvikligt att åtminstone i någon mån fylla de tre övriga funktionerna. Den externa representationen av EU mot omvärlden har varit begränsad, men kom bland annat till uttryck i att migrationsminister Tobias Billström och kommissionens vice ordförande Jacques Barrot förhandlade med Turkiet om att intensifiera samarbetet i migrationsfrågor. Den interna representationen – den mot övriga EU-institutioner – var då i jämförelse med den externa representationen mer omfattande. Det är här tydligt hur beroende ett ordförandeskap är av kommissionen. Trots att Sverige signalerat sin entusiasm inför frågan om vidarebosättning lade kommissionen förslaget relativt sent och det hann inte förhandlas klart under hösten 2009. Inom asylpolitiken kom också flera tunga förslag (Asylprocedurdirektivet samt Skyddsgrundsdirektivet) så sent att Sverige inte hann agera utifrån dessa. Beträffande arbetskraftsmigration förväntades kommissionen lägga fram två direktiv, men den valde sannolikt av taktiska skäl att vänta in Lissabonfördragets övergång till beslut med kvalificerad majoritet. Sammantaget kan sägas att relativt sett var det i begränsad utsträckning som det svenska ordförandeskapet fyllde den representerande funktionen.

Mycket av arbetet har varit inriktat på det nya femåriga handlingsprogrammet för rättsliga och inrikes frågor och föga oväntat blev det

också ett Stockholmsprogram. Det svenska ordförandeskapet har här naturligen intagit en administrativ samt medlande funktion. För att göra en fullödlig bedömning av hur väl Sverige fyllt dessa funktioner behövs egentligen information från aktörer utanför Regeringskansliet. En fingervisning återfinns sannolikt i det tidigare refererade uttalandet av den brittiske ministern Phil Woolas om hans uppfattning att det svenska ordförandeskapet gjorde ett utomordentligt arbete med Stockholmsprogrammet. En annan fingervisning finns givetvis i det faktum att den nya handlingsplanen heter Stockholmsprogrammet och inte något annat.

Även om den dagordningssättande funktionen har varit mycket begränsad, kan det ändå konstateras att det inte var betydelselöst att det var just Sverige och inte något annat land som ledde EU under andra halvåret 2009. Med hänsyn till den migrationspolitiska kontext som Stockholmsprogrammet arbetades fram i så har programmet också mer balanserat inslag. Det gör det rimligt att karaktärisera ordförandeskapet inom migrationsområdet som ett administrerande och medlande ordförandeskap med liberalt anslag.

REFERENSER

- Bakgrundssamtal har förts med: Carin Bratt, departementsråd, Justitiedepartementet, ordförande arbetsgruppen för asyl (2009-12-17). Leila El Fahimi, rättsråd, Justitiedepartementet (2010-01-29). Ola Henrikson, planeringschef, Justitiedepartementet, ordförande arbetsgruppen Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (SCIFA) (2009-12-18). Kristina Lindahl, politiskt sakkunnig, Justitiedepartementet, Migration (2009-10-21, 2009-12-17). Lars Johan Lönnback, rättsråd, Justitiedepartementet (2010-01-29).
- Aguilar, Juan Fernande López (2009), Ordförande i LIBE-utskottet. Intervju Eur-asylum november 2009. www.eur-asylum.org
- Andersson, Hans E. (2008), *Överstatlig flyktingpolitik. Om staters samarbete inom suveränitetskänsliga områden*. Umeå: Boréa Bokförlag.
- BBC (2008), *EU backs French immigration pact*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7493902.stm>, 2008-07-07.
- Bertozzi, Stefano (2008), *European Pact on Migration and Asylum: A stepping stone towards common European migration policies*. Centro de Estudios Internacionales de Barcelona.
- Billström, Tobias (2008a), »Även andra länder måste ta flyktingansvar«, *Dagens Nyheter*, 2008-07-24.
- Billström, Tobias (2008b), Svar på skriftlig fråga 2007/08:1452, *EU och svensk flyktingpolitik*, 2008-07-30.

- Billström, Tobias (2008c), EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2008/09:1. Fredagen den 19 september 2008.
- Billström, Tobias (2009a), EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2008/09:21. Fredagen den 20 februari 2009.
- Billström, Tobias (2009b), Månadens intervju i Eurasyllum. Juni 2009 <http://www.eurasyllum.org> 200906
- Billström, Tobias (2009c), »Fem frågor till«, 2009-07-13, http://www.se2009.eu/sv/moten_nyheter/2009/7/13/fem_fragor_till
- Billström, Tobias (2009d), Presentation inför utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, Europaparlamentet, 2009-09-03.
- Björklund, Marianne (2009), »EU på väg enas om större flyktmottagande«, *Dagens Nyheter*, 2009-09-21.
- Bloomberg (2009), *France, Italy Urge Tougher EU Fight Against Illegal Immigration*, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601085&sid=ah8STuiYLDVQ> 2009-10-23
- Bunse, Simone (2009), *Small states and EU Governance. Leadership Through the Council Presidency*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Carrera, Sergio och Elspeth Guild (2008), *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?* CEPS Policy Brief No. 170. Centre for European Policy Studies.
- Collett, Elizabeth (2008), *The EU immigration pact - from Hague to Stockholm, via Paris*, Policy Brief October 2008. European Policy Centre.
- Elgström, Ole, (red.) (2003), *European Union Council Presidencies – A Comparative Perspective*, London: Routledge.
- EurActiv (2009), *Parliament split on 'progressive' Swedish immigration programme*, <http://www.euractiv.com/en/mobility/parliament-split-progressive-swedish-immigration-programme/article-186266>, 2009-10-12.
- Europeiska rådet (2004), *Europeiska rådet i Bryssel den 4–5 november 2004. Ordförandeskapets slutsatser*. Dok. 14292/1/04 Bilaga 1.
- Europeiska rådet (2008), *Europeiska Rådet i Bryssel den 15–16 oktober 2008. Ordförandeskapets slutsatser*. Bryssel 2008-10-16, Dok. 14368/08.
- Europeiska rådet (2009a), *Europeiska rådet i Bryssel den 18–19 juni 2009. Ordförandeskapets slutsatser*. Bryssel 2009-07-10, Dok. 11225/2/09.
- Europeiska rådet (2009b), *Europeiska rådet i Bryssel den 29–30 oktober 2009. Ordförandeskapets slutsatser*. Bryssel 2009-12-01, Dok. 15265/1/09.
- Folketinget (2009), *Opinion of the European Affairs Committee on the European Commission's communication on the Stockholm Programme*, Folketinget, 2009-10-02.
- Framtidsgruppen (2008), *Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world*. Tillgänglig via <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-jha-report.pdf>
- The Guardian (2008), *France unveils pact on EU-wide immigration*, <http://www.guardian.co.uk/world/2008/jul/08/eu.france>, 2009-07-08
- Kommissionen (2009a), *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet. Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst*. KOM(2009) 262, Bryssel 2009-06-10.

3. Migrationspolitiken: Ett administrerande och medlande ordförandeskap

- Kommissionen (2009b), *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om inrättande av ett gemensamt vidarebosättningsprogram för EU*. KOM(2009) 447, Bryssel 2009-09-02.
- Lequesne, Christian och Olivier Rozenberg (2008), *The French Presidency of 2008: The Unexpected Agenda*, Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). 2008:30p.
- Malmström, Cecilia (2008a), *Så lyfter vi Europa*. Tal vid workshop om Europas framtid, Eskilstuna kommun, 2008-01-17, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/10173/a/96447>
- Malmström, Cecilia (2008b), »Trojkan tar över«, *Östgöta Correspondenten*, 2008-06-07.
- Regeringen (2009), *Arbetsprogram för det svenska ordförandeskapet i EU. 1 juli–31 december 2009*. 23 juni 2009. www.se2009.eu.
- Reinfeldt, Fredrik (2008), Riksdagens protokoll 2008/09:17. Onsdagen den 22 oktober 2008.
- Reinfeldt, Fredrik (2009), Riksdagens protokoll 2008/09:137. Tisdagen den 23 juni 2009.
- Reuters (2008), *Spain, Greece want migrant pact, no fortress Europe*, <http://uk.reuters.com/article/idUKL1021283420080710> 2008-07-10.
- Rådet (2008a), *Utkast till 18-månadersprogram för rådet*. Bryssel 2008-06-30, Dok. 11249/08.
- Rådet (2008b), *Den europeiska pakten för invandring och asyl*. Bryssel 2008-07-09, Dok. 11609/08.
- Rådet (2008c), *Den europeiska pakten för invandring och asyl*. Bryssel 2008-09-24, Dok. 13440/08.
- Rådet (2009a), *Combating illegal immigration in the Mediterranean*. Bryssel 2009-01-23, Dok. 5690/09.
- Rådet (2009b), *Pressmeddelande 2962:a mötet i rådet. Rättsliga och inrikesfrågor*. Bryssel 2009-09-21, Dok. 13467/09 (Presse 271).
- Rådet (2009c), *The Stockholm Programme. Presidency Draft*. Bryssel 2009-10-12, Dok. 14449/09.
- Rådet (2009d), *Utkast till rådets slutsatser om arbetskraftsmigration och dess utvecklingspotential i en tid av rörlighet*. Bryssel 2009-11-19, Dok 15823/09. Antogs vid möte 30 november–1 december 2009. Dok. 16883/1/09.
- Rådet (2009e), *The Stockholm Programme, Presidency Draft 2*. Bryssel 2009-11-23, Dok. 16484/09.
- Rådet (2009f), *The Stockholm Programme*. Bryssel 2009-12-02, Dok. 17024/09.
- Rådspromemoria (2008), *Dagordningspunkt 3 europeisk pakt för invandring och asyl*, Justitiedepartementet, 2008-07-10.
- Strejffert, Magdalena (S) (2008a), EU-nämndens stenografiska uppteckningar 2007/08:42. Onsdagen den 16 juli 2008.
- Strejffert, Magdalena (S) (2008b), Riksdagens protokoll 2008/09:17. Onsdagen den 22 oktober 2008.
- Tallberg, Jonas (2006), *Leadership and negotiation in the European Union*, Cambridge University Press.

- Thomson, Robert (2008), »The council presidency in the European Union: Responsibility with power«, *Journal of Common Market Studies*, 46, s. 593–617.
- UNHCR (2009), <http://unhcr-eu.se/unhcrs-participation-to-informal-scifa-meeting-7-8-september-2009/>
- Wartjen, Andreas (2008), »The council presidency. Power broker or burden? An empirical analysis«, *European Union Politics*, 9, s. 315–338.
- Woolas, Phil (2009), *The Stockholm Programme: home affairs*. House of Lords, European Union Committee, 25th Report of Session 2008–09. HL Paper 175. Publicerad 2009-11-09.

4. Närområdet: Regional prioritering som alleuropeiskt intresse

Vid en återblick på senare års ordförandeskap framträder bilden att de flesta ordförandeländer har haft någon form av regional prioritering. Således drev det franska ordförandeskapet hösten 2008 frågan om en Medelhavsunion, medan tjeckernas fokus låg på det så kallade Östliga partnerskapet om fördjupade relationer till grannländerna i östra och sydöstra Europa (Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland). Det portugisiska ordförandeskapet 2007 fokuserade på Afrika och Latinamerika, medan det österrikiska 2006 såg som sin huvuduppgift att bekräfta och vitalisera EU:s åtagande gentemot länderna på Balkan när det gällde EU-utvidgning och framtida medlemskap.

Som dessa exempel antyder kan regionala prioriteringar vara av två principiellt olika slag – antingen en regional fokusering som i vissa avseenden berör en del av EU:s länder mer än övriga medlemsstater, såsom Medelhavsunionen och Östliga partnerskapet, eller en politisk process som förändrar EU som organisation och dess regionala roll i Europa. Det mest framträdande exemplet på det senare är EU:s utvidgning, men hit hör också exempelvis samverkan med andra europeiska och/eller transatlantiska organisationer.

Regionala prioriteringar är principiellt intressanta utifrån åtminstone två utgångspunkter. För det första inbegriper de väldigt tydligt ett ställningstagande från ordförandeskapets sida. Därmed befinner sig ordförandeskapet i en känslig situation, i vilken det lätt anklagas för att driva egenintressen, samtidigt som det bakbinds av normen att agera i hela EU:s intressen. Nyckeln till framgång ligger i att kunna formulera regionala prioriteringar som alleuropeiskt intressanta, att de på något sätt är betydelsefulla för hela EU. För det andra innefattar regionala

prioriteringar ofta en gränsöverskridande dimension. De rör sig i gråzonen mellan intern EU-politik och externa relationer. På så sätt är regionala frågor ovanligt komplexa, eftersom de kan omfattas av olika beslutsprocedurer, institutionskompetenser och förväntningar, beroende på hur en fråga definieras.

I det här kapitlet analyserar jag det svenska ordförandeskapets regionala prioriteringar hösten 2009. I ordförandeskapsprogrammet lyfts framför allt fyra regionala prioriteringar fram. Dessa är principiellt olika till sin karaktär, men binds samman av det faktum att de alla innehåller ett gränsöverskridande element. Som jag ska visa är de dessutom direkt eller indirekt relaterade till varandra. Den första prioriteringen handlar om den Östersjöstrategi som Sverige sedan flera år arbetat på att ta fram och som regeringen marknadsförde hårt inför ordförandeskapet. Strategin antogs sedermera i oktober 2009 under svensk ledning. En andra regional prioritering rör förhållandet till Ryssland. Även denna fråga har varit ett centralt svenskt intresse under lång tid, och var liksom utvidgningen en uttalad prioritering under det förra svenska ordförandeskapet. En tredje fråga handlar om Östliga partnerskapet, det vill säga fördjupade relationer till några av EU:s grannländer i östra Europa. Den fjärde frågan rör EU:s fortsatta utvidgningsprocess, en principiellt viktig fråga för Sverige under lång tid. Frågan är en regional prioritering inte därför att den är mer relevant för vissa delar av EU än andra – tvärtom! – utan därför att den inbegriper regional säkerhet och utveckling och i stor utsträckning bestämmer de framtida politiska förutsättningarna på regional europeisk nivå.

I det följande kommer vart och ett av dessa områden att analyseras dels utifrån händelseutvecklingen under det svenska ordförandeskapet, dels problematiseras utifrån några av introduktionskapitlets dimensioner. Kapitlet baseras på officiell dokumentation från det svenska regeringskansliet respektive EU:s institutioner, tidningsmaterial och ett antal intervjuer genomförda med tjänstemän i Regeringskansliet, på svenska representationen respektive Europeiska kommissionen i Bryssel.

Kontext: Regional prioritering som utmaning

Regionala politiska processer aktualiserar frågor av central betydelse för den europeiska integrationsprocessen. Regionaliseringen av EU kan betraktas utifrån två motstridiga perspektiv: regionalisering som risk respektive förtjänst. Om man tar sin utgångspunkt i att (den europeiska) integrationsprocessens framgång betingas av att samtliga inblandade parter strävar mot samma mål under samma formella ramverk (inte sällan utifrån en idé om förtjänsterna med ökad harmonisering) så ter sig arrangemang som exempelvis premierar regionala processer, och därmed endast delar av medlemsstatskretsen, utmanande. Det överordnande problemet med regionala prioriteringar handlar om att de riskerar att utmana sammanhållningen inom unionen. Regionala satsningar inbjuder till ett slags kompensatoriskt beteende – nationell egoism, enkelt uttryckt – i bemärkelsen att medlemsländer försöker kompensera sig för att andra medlemsstater/delar av EU premierats i form av regional fokusering. Problemet utläses lättast i förhållande till de regionala projekt/program som lanserats, men gäller principiellt sett också gentemot enskilda länder. Regional fokusering på senare år i form av Nordliga dimensionen, Medelhavsunionen, Östliga partnerskapet och Östersjöstrategin kan betraktas i detta ljus. Som en fortsättning på samma process har den ungerska regeringen varit drivande för en Donaustrategi, som planeras att antas under det ungerska ordförandeskapet våren 2011. Bortom Donau riktas blickarna mot Nordsjön och Kanalöarna och mot Sydeuropa. Om en sådan utveckling drivs av funktionell problemlösning är allt gott och väl, men om det finns inslag av kompensationslogik står EU kort och gott inför en splittrad framtid.

Om man däremot som utgångspunkt erkänner att förutsättningarna skiftar mellan olika delar av EU-området, liksom mellan olika politikområden, ter det sig naturligt, kanske till och med önskvärt, med en mer differentierad ansats i förhållande till integrationsprocessen. Bland förtjänsterna med regionaliseringen av EU kan framhållas tre typer av sammanlänkade argument. För det första möjliggör regionala satsningar att hänsyn tas till lokala förhållanden, det vill säga regionala initiativ kan ses som ett slags kontextkänslig problemlösning i vilket

enskilda medlemsländers eller grupper potential, problem eller beroende erkänns. En andra bevekelsegrund är att den naturliga variation i politisk vilja som existerar bland medlemsländerna (och som för all del långt ifrån alltid följer geografiska linjer) inte lamslår utvecklingen av ny politik utan vänds till politisk aktivitet bland en del av medlemmarna. Denna logik handlar om att initiativ från ett fåtal tolereras av ett flertal, låt vara att de senare aldrig självmant hade lanserat eller drivit på en sådan utveckling. Samma slags resonemang kan föras till ett försvar av initiativ för fördjupad integration i ett sektoriellt perspektiv. För det tredje är regionala arrangemang ett sätt att hantera EU:s komplexitet och det stora antalet samarbetsparter. Sammantaget innebär detta att regionala prioriteringar kan ses som ett erkännande av liksom ett realiserande av flernivådynamiken i EU.

Hittillsvarande tecken tyder på att sådant egoistiskt beteende som beskrivs ovan inte är ett framträdande fenomen och inte paralyserar EU-systemet. Det finns åtminstone tre potentiella förklaringar till detta. Den första har att göra med själva utformningen av regionala initiativ, inte minst avseende kostnaderna för regionala satsningar. Initiativ som inte förutsätter någon örönmärkt ny finansiering betraktas av naturliga skäl som mindre kontroversiella bland de länder som inte primärt berörs. Även frågan om skapandet av nya institutionella arrangemang kan diskuteras i detta sammanhang – ju mindre av institutionell nyordning initiativ förutsätter, desto lättare har de att accepteras av samtliga medlemsländer. En andra förklaring handlar om kommunikation, framför allt betydelsen av att föra fram den regionala fokuseringen i ett alleuropeiskt perspektiv, det vill säga att skapa legitimitet för det egna intresset. Den tredje förklaringen handlar om EU-systemets karaktär, i bemärkelsen att EU:s samarbetskultur faktiskt innebär att medlemsländer under vissa förutsättningar kan föra fram nationella intressen samtidigt som andra medlemsländer vet att den möjligheten finns kvar för dem i ett annat sammanhang. EU-samarbetet karaktäriseras av en avancerad form av reciprocitet, som innebär att medlemsländerna erkänner varandras legitima behov och intressen.

Östersjöstrategin

En av den svenska regeringens främsta prioriteringar för ordförandeskapet var som bekant den så kallade Östersjöstrategin. Strategin antogs vid Europeiska rådets möte i oktober 2009, vilket får betraktas som en klar svensk framgång. Idén om en strategi för en begränsad del av EU går några år tillbaka i tiden och lanserades ursprungligen av en arbetsgrupp i Europaparlamentet under ledning av den brittiske parlamentsledamoten Christopher Beazley och i vilken dåvarande parlamentarikern Cecilia Malmström ingick. I november 2006 antog parlamentet en resolution som uttryckligen manade kommissionen att ta fram ett förslag till Östersjöstrategi som Europeiska rådet senare skulle kunna anta. Utgångspunkten för denna gruppns arbete var behovet av en koordinerad insats för att hantera de risker som finns i Östersjöområdet, framför allt på miljöområdet och när det gäller sjösäkerhet, och att överbrygga sociala och ekonomiska skillnader i regionen för att realisera dess utvecklingspotential (Europaparlamentet 2006).

Östersjön som svenskt intresse

Europaparlamentets idé om en regional satsning på Östersjön plockades sedermera upp av den svenska regeringen. Svenskarnas engagemang i Östersjöfrågan kan förklaras utifrån flera olika perspektiv. Ur ett funktionalistiskt perspektiv tas utgångspunkt i det djupa ömsesidiga beroende som finns mellan Östersjöstaterna. Statsminister Fredrik Reinfeldt och den tyska förbundskanslern Angela Merkel skrev en debattartikel i februari 2009 som publicerades i *Svenska Dagbladet* och en rad tyska tidningar, i vilken de bland annat framhåller denna problemlösande aspekt: »Vi har sedan länge insett att många av de uppgifter som Östersjöländerna står inför bara kan lösas om vi samarbetar« (Merkel & Reinfeldt 2009). Ett andra, historiskt och identitetsmässigt perspektiv pekar på Östersjöns centrala betydelse för såväl handel som samhälleliga kontakter och tar fasta på kalla krigets destruktiva logik liksom de förbättrade förutsättningar som nu finns i och med EU:s utvidgning 2004, genom vilken Östersjön mer eller mindre är ett EU-innanhav (med åtta av nio strandstater som EU-medlemmar). Ett tred-

je perspektiv fokuserar på betydelsen av ett fortsatt nära förhållande till Ryssland. Även om Ryssland inte omfattas av strategin som sådan så är många av de sakfrågor som strategin fokuserar på till sin natur sådana att Ryssland inbegrips. Därmed är en fokusering på Östersjön också ur ett EU-internt perspektiv av betydelse för en av de mest centrala utrikespolitiska relationerna (mer om detta nedan). Härtill kan tilläggas att Östersjöfokuseringen är naturlig ur ett svenskt politiskt perspektiv. Det har varit ett centralt svenskt intresse sedan kalla krigets slut, först under Carl Bildts regeringstid, då bland annat Östersjöstaternas råd bildades, och sedermera under Göran Perssons regeringstid, under vilken den svenska fokuseringen på EU:s östutvidgning (den primära prioriteringen under ordförandeskapet 2001) i mångt och mycket handlade om de baltiska länderna och Polen. Samtidigt utgjorde Östersjöfokuseringen en motvikt till en alltför långtgående EU-fokuserad överstatlighet och var därtill en naturlig utveckling av engagemanget för det nordiska samarbetet.

Sommaren 2007 utgör en viktig tidpunkt i utvecklingen av Östersjöstrategin. I juni 2007 träffades Östersjöstaternas utrikesministrar i Malmö för att diskutera det framtida regionala samarbetet. Inför mötet förklarade utrikesminister Carl Bildt den svenska hållningen i en debattartikel i *Sydsvenska Dagbladet*. Det var framför allt två tankegångar som genomsyrade Bildts resonemang vid denna tidpunkt. Den ena var att samarbetet med Ryssland var av central betydelse för regionens framtid, den andra att det politiska läget efter EU-utvidgningen gjorde det såväl naturligt som avgörande att ge samarbetet en EU-inriktad prägel. »En sak är klar«, skrev Bildt, »nämligen att framtidens Östersjösamarbete måste få en tydligare EU-dimension« (Bildt 2007). Senare samma år talade statsminister Reinfeldt om behovet av en europeisk strategi vid Baltic Development Forums toppmöte i Tallinn (refererat i Reinfeldt 2009). Vid Europeiska rådets möte i december 2007 beslöt rådet, bland annat efter svenska initiativ och påtryckningar att uppdraga åt kommissionen att senast i juni 2009 lägga fram ett förslag till strategi för Europeiska rådet att ta ställning till under det svenska ordförandeskapet. Därmed kan sägas att Östersjöfrågan var klar som prioritering redan inför förhandlingarna och därefter fullbordandet av 18-månadersprogrammet med Frankrike och Tjeckien. Under dessa kontak-

ter menar man från svensk sida att de andra länderna accepterade den svenska Östersjöprioriteringen utan omsvep. I Frankrikes fall talades dessutom om att en regional satsning i södra Europa skulle kunna bli aktuell i framtiden (intervju Sveriges EU-representation 2010-03-11).

Så långt prioriteringsarbetet. När det gällde att ta fram själva strategin så leddes det svenska arbetet av EU-minister Cecilia Malmström. Strategin är ett gott exempel på samarbete med kommissionen; i processen var inte mindre än 21 generaldirektorat inblandade. Arbetsgången fram till beslut vittnar dessutom om intressanta försök till medborgerlig förankring. Under perioden augusti 2008 till februari 2009 genomfördes en offentlig konsultationsprocess, baserad på fyra rundabordskonferenser (i Kaunas, Gdansk, Köpenhamn och Helsingfors), en ungdomskonferens i Hamburg och dessutom ett nätbaserat forum under november och december 2008. Processen inleddes och avslutades med intressentkonferenser (i Stockholm respektive Rostock). Kommissionen presenterade sitt förslag till strategi i juni 2009 (tillsammans med en handlingsplan för det konkreta arbetet). Under det svenska ordförandeskapet bildades en så kallad »Friends of the Presidency«-grupp, som är ett *ad hoc*-inriktat sätt att hantera bland annat tvärssektoriella frågor som inte har någon given rådstillhörighet (intervju Sveriges EU-representation 2010-03-11). Utkastet till strategi diskuterades vid ett rådsmöte i Stockholm i september och antogs av Europeiska rådet i oktober 2009.

Innehåll och logik

Vilket är Östersjöstrategins huvudsakliga innehåll? Kort uttryckt kan sägas att strategin går ut på att koordinera redan existerande samarbete i regionen. Inom en rad olika organisatoriska sammanhang – Östersjöstaternas råd, Helcom, Nordiska rådet, Union of Baltic Cities, bara för att nämna ett fåtal – pågår ett omfattande samarbete, och strategin syftar till att länka samman dessa processer och knyta dem till sådana som pågår på EU-nivå och att effektivisera samarbetet genom att tydligare lyfta fram ansvars- och implementeringsfrågor. Det är fyra frågekomplex – så kallade pelare – som står i fokus i strategin: hållbar miljö, ekonomisk välfärd och utveckling, en tillgänglig och attraktiv regi-

on samt en säker och trygg region. Mer konkret är det inom ramen för dessa fyra pelare femton prioriterade områden som fokuseras. För varje prioriterat område är minst ett Östersjöländ ansvarigt. Varje område innehåller ett antal frågor (*actions*). Därtill kommer ett antal frågor, bland annat rörande sjöfart, som är av horisontell karaktär och alltså inbegriper flera eller samtliga pelare. Sammanlagt pekar strategin ut 76 prioriterade frågor. Kommissionen ska ansvara för koordinering, implementering, övervakning och rapportering och får därmed en potentiellt mycket inflytelserik roll.

Strategin bygger alltså på existerande samarbetsprocesser och samarbetsforum. Strategin skapar inga nya institutioner och innefattar inga egentliga egna budgetmedel och inte heller något nytt regelverk. Denna idé om *three no:s* var den svenska arbetslinjen för att få andra länder att acceptera strategin (intervju Sveriges EU-representation 2010-03-11). Samtidigt innebär detta upplägg att strategin i sig är svag som politiskt instrument och dess framgång avgörs i allt väsentligt av hur andra Östersjöaktörer agerar. Detta beroende, tillsammans med konstruktionen som innebär att Ryssland inte är medlem av strategin samtidigt som de flesta av strategins områden och frågor är sådana där Ryssland är den avgörande aktören, skapar väsentliga utmaningar mot strategins framgång (se vidare Bengtsson 2009a).

Regional strategi som prioritering

Det är naturligtvis ännu för tidigt att säga något säkert om strategins framgång, effektivitet och problem. Några reflektioner kring strategin som prioritering kan dock göras. En reflektion rör hur ordförandelandet lyckas skapa legitimitet för ett eget nationellt intresse. Det är framför allt två aspekter som framträder. Den ena handlar om vikten av att under processen ständigt påpeka det europeiska mervärdet. Enligt uppgift har detta från svenskt håll bland annat skett i form av att man konsekvent framhållit hur en förbättrad Östersjömiljö gagnar hela EU och man har pekat på kopplingen mellan regionens ekonomiska utveckling och den inre marknadens funktionssätt och karaktär (intervju Sveriges EU-representation 2010-03-11). Dåvarande EU-minister Cecilia Malmström har explicit refererat till strategins be-

tydelse som ett nytt alleuropeiskt instrument – benämnt makroregional strategi – i ett alltmer komplext EU: »EU:s Östersjöstrategi är ett nytt, innovativt sätt att hantera ett alltmer diversifierat EU. Ett EU i vilket mångfalden länder och strukturer gör EU-arbetet alltmer svårfångat för kommissionen, medlemsstaterna och medborgarna. Det är därför inte alls konstigt att nya former för fördjupat samarbete utvecklas för att möta de komplexa utmaningar som genomsyrar grannområdet och där EU:s lösningar inte kan vara tillräckligt precisa för att passa samtliga EU:s 27 medlemsstater exakt, trots att utmaningarna berättigar gränsöverskridande samarbete« (Malmström 2009a, författarens översättning). Här kan tilläggas att i ovan refererade debattartikel av regeringscheferna Reinfeldt och Merkel pekas just på strategins betydelse i ett bredare europeiskt perspektiv. De skriver bland annat: »Genom strategin verkar vi också för att Östersjön blir ett pilotområde inom EU för förbättrad havsmiljö och gemensam havsövervakning« (Merkel & Reinfeldt 2009). Vilken betydelse denna europeiska betoning har haft jämfört med konstruktionen baserad på »de tre nej:en« är dock en öppen fråga.

En andra reflektion handlar om framtiden för den prioriterade frågan, det vill säga att från ordförandeskapets sida säkerställa prioriteringen, även efter det att ordförandeskapet roterat vidare. I fallet med Östersjöstrategin bör betonas att den svenska arbetslinjen legat nära kommissionens. I realiteten har den utvecklats tillsammans med kommissionen – en svensk företrädare uttrycker det som att Sverige och kommissionen har arbetat »i tandem« (intervju Sveriges EU-representation 2010-03-11). Mot denna bakgrund kan ett fortsatt engagemang från kommissionshåll förväntas. Samtidigt är konkurrensen med andra frågor på den europeiska dagordningen stor och det är uppenbart att ordförandeländer utanför regionen inte kan förväntas driva frågan på samma aktiva sätt som ett engagerat Östersjöländ. Därmed finns en risk för att när väl strategin etablerats, förflyttas den politiska uppmärksamheten till andra frågor och geografiska sammanhang. Flera aspekter talar dock mot en sådan utveckling. För det första finns en tidsplan för kommissionens uppföljningsarbete, för det andra gör idén om att utveckla makroregionala strategier på andra håll i EU och dess gränsområden att även Östersjöstrategin fortsätter vara aktuell.

Ryssland

Östersjöstrategin aktualiserar en andra regional fråga av centralt intresse för Sverige och EU, nämligen förhållandet till Ryssland. Relationerna mellan EU och Ryssland har under lång tid präglats av hög komplexitet, med ett institutionaliserat bilateralt samarbete baserat på ett antal gemensamma intressen i parallell existens med normativ konkurrens och asymmetrisk interdependens mot bakgrund av EU-områdets – och särskilt vissa enskilda medlemsstaters – beroende av rysk energi, framför allt naturgas. Till bilden inför det svenska ordförandeskapet hör också den eskalerande krisen i Kaukasus som kulminerade i kriget mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008 i vilket EU mycket kraftfullt tog Georgiens parti (Bengtsson 2009b, kap. 5–6).

För Sveriges del utgör Ryssland och tidigare Sovjetunionen en central säkerhetspolitisk frågeställning. Det är därför föga förvånande att relationerna till Ryssland i ordförandeskapsprogrammet beskrivs som »strategiskt viktiga» (Regeringen 2009a:14). Samtidigt ska noteras att Ryssland fokuseras i mindre utsträckning än vad som var fallet vid det första svenska ordförandeskapet – då var Ryssland i sig en utpekad prioritering, nu nämns Ryssland som del av diskussionen om relationerna till närområdet och utifrån perspektivet »EU som global aktör». Ryssland nämns inte i listan över frågor i fokus i den svenska regeringens resultatredovisning för det utrikes- och säkerhetspolitiska området (Regeringen 2009b). Med andra ord kan urskiljas en perspektivförskjutning för svenskt vidkommande. Mot denna bakgrund analyseras i det följande dels utvecklingen av relationerna med Ryssland under det svenska ordförandeskapet, dels hur EU under svensk ledning tänker sig att Ryssland förhåller sig till Östersjöstrategin.

Toppmöte med förhinder

Under hösten 2009 handlade arbetsförhållandet mellan EU och Ryssland i allt väsentligt om toppmötet mellan parterna i Stockholm i mitten av november. Mötet följer en väl etablerad ordning med halvårsvisa toppmöten, varannan gång under ryskt värdskap, varannan gång under EU-värdskap, normalt i ordförandelandet. Höstens toppmöte

omgärdades dock av stor osäkerhet om huruvida den ryske presidenten verkligen skulle infinna sig. Bakgrunden står huvudsakligen att finna i negativa relationer mellan Ryssland och Sverige under de senaste två åren. Den främsta anledningen till att ordförandelandet Sverige skapat irritation och ilska i Moskva är den svenska regeringens – i synnerhet Carl Bildts – ensidiga utpekande av Ryssland som ansvarigt för den militära konflikten mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008 (se exempelvis Bildt 2009 om »geo- och maktpolitikens återkomst i östra Europa«). Även om många europeiska ledare gjorde samma analys till Georgiens försvar hösten 2008 har Carl Bildt längre och mer ihärdigt än de flesta hållit fast vid sin kritik, vilket inte setts med blida ögon i Moskva. En andra anledning var att Sverige inte stoppat den tjetjenska webbplatsen Kavkazcenter som opererar från Sverige och har en uttalat aggressiv hållning mot Moskva (*Svenska Dagbladet* 2009a). Ett tredje irritationsmoment var den utdragna svenska processen med att godkänna gasledningen Nord Stream i Östersjön. Men när den svenska regeringens klartecken mycket lägligt gavs i början på november svängde tongångarna i Ryssland. Från ryskt håll försökte man flytta toppmötet till Bryssel i form av ett möte med alla 27 EU-ledare i stället för med enbart den svenska statsministern i egenskap av EU:s ordförande, men så blev alltså till sist inte fallet (*Dagens Nyheter* 2009a). Det finns här anledning att understryka den känsliga situation som ordförandeskapet befann sig i, präglad av å ena sidan en förväntan från EU-kretsen om att som ordförandeland ta ansvar för den gemensamma samarbetsprocessen med Ryssland, och svenska nationella intressen och förvaltningsprocesser, å den andra. Denna generella problematik understryks av att i förhållande till Ryssland har de olika EU-medlemmarna väldigt olika erfarenheter och nationella intressen. EU:s gemensamma hållning kan bäst betecknas som ambivalent.

En av toppmötets viktiga frågor var de fortsatta förhandlingsprocesserna om ett nytt samarbetsavtal mellan parterna. Det ursprungliga partnerskaps- och samarbetsavtalet trädde i kraft 1997 med en löptid om tio år, men arbetet med ett nytt och utvecklat avtal har stött på substantiella hinder liksom försenats av kriget i Georgien (EU suspenderade förhandlingarna under hösten 2008). En av de viktigaste frågorna i förhållande till ett nytt avtal rör EU-områdets beroende av rysk energi,

framför allt naturgas, ett beroende som ökar ytterligare med anledning av Nord Streamprojektet. I anslutning till toppmötet undertecknades ett avtal om ett system om »tidig varning« vad gäller riskerna för leveransavbrott (Regeringen 2009b; *Dagens Nyheter* 2009a). Toppmötet betraktas från svenskt håll som en framgång genom att Ryssland höjde sitt utsläppsminskningsmål inför klimattoppmötet i Köpenhamn och ställde sig positiv till att etablera ett moderniseringspartnerskap fokuserat på närmare ekonomisk integration. Därtill ingicks fem nya avtal om gränsöverskridande samarbete. Av principiell vikt är att Ryssland för första gången bidrar finansiellt till samarbetet (med 160 miljoner euro). Dessutom kom parterna överens om närmare samarbete på krishanteringsområdet (Regeringen 2009b:12).

Ryssland och Östersjöstrategin

Som nämndes i förra avsnittet omfattas inte Ryssland av Östersjöstrategin. I strategin hänvisas kort och gott till att de aspekter av strategin som relaterar till Ryssland ska hanteras inom ramen för den så kallade Nordliga dimensionen. Detta samarbetsprogram mellan EU och Ryssland utvecklades under tidigt 2000-tal och omfattar i dag fyra sektorer – miljö (inklusive kärnenergi), hälsa, transport och logistik samt kultur, låt vara att det endast är de två förstnämnda som kan sägas vara fullt operativa. Detta upplägg för Östersjöstrategin står i bjärt kontrast till Europaparlamentets ursprungliga idé, vars logik utgick just från det ömsesidiga beroendet gentemot Ryssland och därför placerade de gemensamma Östersjöfrågorna som en del av det bredare Rysslands-samarbetet (vilket framgår redan av parlamentsresolutionens titel – »Resolution on a Baltic Sea Strategy for the Northern Dimension«, se Europaparlamentet 2006). Den linje som kommissionen och Sverige slutligen drev var att göra strategin EU-intern. Det finns otvetydigt viss logik i upplägget att försöka ta ett samlat grepp om utvecklingen i en viss del av EU, men det innebär samtidigt att man drar en tydlig gräns mellan intern och extern politik i ett sammanhang där problemen liksom potentialen är gränsöverskridande. Från kommissionshåll framhålls att Ryssland hittills visat visst intresse för strategin och att inga intressemotsättningar existerar. Därtill har man just mot bakgrund av in-

sikten om frågekomplexets karaktär haft ett första möte i Moskva för att utbyta information och perspektiv (intervju kommissionen 2010-03-30). Samtidigt framstår det som bekymmersamt såväl vad gäller problemformulering som ansvarstagande att Ryssland inte ingår i strategins institutionella konstruktion. I förlängningen står EU inför ett dilemma när det gäller Rysslands förhållande till Östersjöstrategin. Om Nordliga dimensionen utvecklas väl blir strategin mindre betydelsefull och i vissa avseenden överflödigt. Om Nordliga dimensionen inte utvecklas på ett positivt sätt på grund av bristande ryskt intresse eller politiska motsättningar riskerar även Östersjöstrategin att försvagas. Denna problematik gäller naturligtvis primärt frågor av gränsöverskridande karaktär, såsom miljö och säkerhet till havs, och i mindre utsträckning den del av strategin som handlar om ekonomisk utveckling och potential (och som relaterar till EU:s inre marknad).

Östliga partnerskapet

Parallellt med fokuseringen på Ryssland har arbetet med det så kallade Östliga partnerskapet varit en prioriterad fråga för det svenska ordförandeskapet. Partnerskapet avser att fördjupa relationerna till EU:s grannländer i östra Europa, närmare bestämt Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland. Partnerskapets ursprung står att finna i ett svenskt-polskt initiativ från maj 2008 om att för de förstnämnda fem länderna vidareutveckla existerande samarbete, exempelvis avseende viseringsregler, samhälleliga kontakter och fördjupade frihandelsavtal, och när det handlar om Vitryssland, att försöka få till stånd konkreta samarbetsprocesser och stödja demokratikutvecklingen i landet via det civila samhället. Europeiska rådet beslutade i juni 2008 att ge kommissionen i uppdrag att ta fram ett förslag till ett Östligt partnerskap; kriget i Georgien bidrog senare till att det extraordinära Europeiska rådet i september 2008 bad kommissionen att ytterligare påskynda arbetet (Bengtsson 2009b). Förslaget presenterades i december 2008 och beslutades formellt i maj 2009. Kommissionens förslag baseras på en grundläggande idé om vikten av att partnerskapsländerna utvecklas i nära förhållande till EU, dels för de-

ras egen skull, dels därför att det ligger i EU:s egenintresse. Följande passage från kommissionens förslag är belysande: »Det Östliga partnerskapet avser att lämna ett bestående politiskt budskap om EU-solidaritet jämte ytterligare påtagligt stöd för ländernas reformer i demokratisk och marknadsorienterad riktning och för konsolideringen av deras statssuveränitet och territoriella integritet. Detta gynnar stabiliteten, säkerheten och välfärden för EU, partnerländerna och till och med hela kontinenten« (Kommissionen 2008 (författarens översättning), se också Ferrero-Waldner 2009). Samma slags ömsesidighetslogik återfinns också i det svenska perspektivet på partnerskapet – som Fredrik Reinfeldt uttryckte det i samband med undertecknandet i maj 2009: »Om vi inte exporterar stabilitet kommer vi istället att importera instabilitet« (*Sydsvenska Dagbladet* 2009a).

Bakgrunden till partnerskapet är principiellt intressant i diskussionen om regionaliseringen av EU:s externa relationer. Som en direkt konsekvens av EU:s östutvidgning 2004 skapade EU den så kallade Europeiska grannskapspolitiken (*European Neighbourhood Policy*, ENP) som är EU:s program för relationerna med de grannländer som inte är föremål för utvidgningsprocessen. De inledande diskussionerna, ursprungligen under etiketten »Wider Europe«, går tillbaka till 2002 och fokuserade på Ryssland, Moldavien, Vitryssland och Ukraina. I det fortsatta arbetet utvidgades kretsen grannländer och vid tiden för Europeiska rådets beslut 2004 att formellt skapa ENP så hade en lång rad länder i Mellanöstern och Nordafrika tillkommit. Längre fram inkluderades även Armenien, Azerbajdzjan och Georgien, medan Ryssland valde att ställa sig utanför programmet (man är dock del av det finansiella stödarrangemang som medföljer ENP). I dag är sammanlagt sexton länder formellt del av ENP, låt vara i väldigt olika omfattning och med dramatiskt olika profil (Bengtsson 2009b: kap 3; 2009c). Parallellt med denna övergripande regionala ansats har Medelhavssamarbetet vitaliserats, dels inom ramen för den så kallade Barcelonaprocessen, dels i form av den på franskt initiativ etablerade Unionen för Medelhavet (Bengtsson 2009b: kap 5). Östliga partnerskapet kan i detta ljus ses som inte bara ett sätt att ytterligare konkretisera och stärka grannskapspolitiken utan också som ett balanserande initiativ i en alltmer komplex flernivåregionalism centrerad kring EU.

Östliga partnerskapet trädde formellt i kraft våren 2009 och det föll därför på det svenska ordförandeskapet att fylla det med konkret innehåll. Även inom detta område kan man således spåra hur politiska initiativ vid en tidpunkt bereder vägen för fokuserat arbete under en senare ordförandeperiod.

Från vision till konkretion?

Hur arbetade det svenska ordförandeskapet för att påbörja förverkligandet av partnerskapets vision om att knyta länderna i östra Europa närmare EU-området? Bland det viktigaste för det svenska ordförandeskapet var arbetet med att etablera strukturer, procedurer och regler för det fortsatta arbetet, ett slags institutionellt grundarbete. Inledande möten hölls inom ramen för det multilaterala mellanstatliga arrangemanget, framför allt i form av ett första utrikesministtermöte i den så kallade 33-kresten (EU och de östliga partnerskapsländerna) en vecka in i december för att ange den framtida färdriktningen. Även i partnerskapets så kallade *Civil Society Forum* hölls ett inledande möte under den svenska perioden (Regeringen 2009b: 11-12). Om än fristående från det svenska ordförandeskapet kan här också nämnas att Europeiska investeringsbanken (EIB) under hösten etablerade en så kallad Eastern Partners Facility om 1,5 miljarder euro för ökad utlåning till de östliga partnerländerna (Regeringen 2009b: 7, se också EIB 2010).

I praktiken märktes en viss bilateral fokusering på Ukraina, dels i form av ett större projekt om ökad energieffektivitet, dels att förhandlingar om ett associationsavtal med vidhängande frihandelsavtal har varit framgångsrika och förväntas avslutas 2010 (Regeringen 2009b: 5, 11). Därtill kom att ett toppmöte mellan EU och Ukraina hölls i Kiev i början på december 2009. Vid mötet diskuterades den fortsatta samarbetsprocessen och ett avtal mellan Ukraina och Europol undertecknades. Ukrainas centrala position i det regionala sammanhanget sammanfaller – föga förvånande – med variationen inom grannskapspolitiken i hur avancerade samarbetsförhållanden olika länder har med EU; även där är Ukraina i en ledande position (Bengtsson 2009b: kap 4, 8). Vad avser Armenien, Azerbajdzjan, Georgien och Moldavien togs under den svenska perioden vissa inledande steg för att ta fram

förhandlingsmandat alternativt inleda förhandlingar om associationsavtal och frihandelsavtal. För Vitryssland fattades beslut om fortsatta viseringsrestriktioner liksom suspendering av desamma. Vissa förberedelser har också gjorts för ett avtalsreglerat förhållande med Vitryssland för den dag när de politiska omständigheterna i landet är mer gynnsamma (Regeringen 2009b:11). Även här märks tydligt den svenska liberala ansatsen gentemot grannländerna i öst.

Kommunicerande kär! Östliga partnerskapet och Ryssland

Ryssland har vid upprepade tillfällen under partnerskapets tillkomstprocess anfört oro för att arrangemanget ska inverka negativt på förhållandet mellan EU och Ryssland, både ur ett ekonomiskt och ett säkerhetspolitiskt perspektiv. President Medvedev sa exempelvis i samband med toppmötet mellan EU och Ryssland i Sibirien i maj 2009: »Vi vill inte att det Östliga partnerskapet förvandlas till ett partnerskap mot Ryssland« (citerad i *Sydsvenska Dagbladet* 2009b, se också *Sydsvenska Dagbladet* 2009a). Från EU-håll görs ingen sådan explicit sammankoppling, utan fokus ligger naturligt på partnerskapsländerna individuellt eller som grupp. Således argumenterar utrikesminister Carl Bildt på följande sätt: »Det politiska syftet bakom det östliga partnerskapet är självklart att bidra till utveckling och ökad stabilitet i områden i vårt nära grannskap som annars skulle riskera att släpa efter och förlora sin stadga. Medlet är att ge dessa länder ett tydligt västligt politiskt och ekonomiskt samarbetsperspektiv« (Bildt 2009).

Den springande punkten såväl i EU:s framtagande av Östliga partnerskapet som i Rysslands reaktioner mot detsamma rör energiförsörjningen. En lång rad energirelaterade orsaker ligger bakom skapandet av partnerskapet: vissa EU-länders sårbarhet på grund av i vissa fall fullständigt beroende av ryska energileveranser, Armeniens och Moldaviens motsvarande beroende av rysk energiförsörjning, Georgiens och Ukrainas behov av starkare position som transitländer, behovet av system för tidig varning och krisberedskap, liksom den övergripande frågan om diversifieringen av EU:s energiförsörjningskällor (Ferrero-Waldner 2009). Från ryskt håll poängteras konsekvent att fokuseringen på Ryssland är missriktad och att det primära problemet egentligen rör

transitländernas ekonomiska förmåga att betala för leveranserna (*Sydsvenska Dagbladet* 2009b; *Dagens Nyheter* 2009b). Slutsatsen av ovanstående observationer är att liksom i fallet med Östersjöstrategin har politiska regionala initiativ externa implikationer, såväl i ett regionalt perspektiv som på generell europeisk nivå. Vad gäller partnerskapets inledande fas finns – liksom i andra aspekter av EU-Rysslandsrelationen – en spänning mellan å ena sidan funktionellt driven samarbetsrationalitet och å andra sidan betydelsen av perceptioner och osäkerhet kring andras intentioner.

Utvidgningen

Ovanstående tre regionala prioriteringar är som synes intimt länkade till varandra, dels på grund av deras gränsöverskridande karaktär, dels på grund av Rysslands strategiska relevans. I det här avsnittet analyseras den fjärde svenska regionala prioriteringen, det vill säga främjandet av EU:s fortsatta utvidgning. EU:s utvidgning har under lång tid varit ett framträdande svenskt intresse över hela det svenska partipolitiska spektrumet – som EU-minister Cecilia Malmström noterade vid en konferens om relationerna mellan EU och Turkiet: »Svensk Europapolitik har alltid kännetecknats av en positiv inställning till EU:s utvidgning och Turkiets medlemskap« (Malmström 2009b, författarens översättning). Det finns fog för att påstå att utvidgningen var den mest centrala prioriteringen under det första svenska ordförandeskapet 2001 och att Sverige spelade en betydande roll i ett viktigt skede för den historiska utvidgning som följde 2004 och 2007 (Bengtsson 2004). I programmet för 2009 års ordförandeskap slås fast att den »fortsatta utvidgningsprocessen är av strategisk betydelse för att säkerställa fred och framsteg i ett öppet och enat Europa. Det är angeläget att EU står fast vid gjorda åtaganden och de etablerade principerna på utvidgningsområdet« (Regeringen 2009a: 12, se också Bildt 2009). Hur väl lyckades Sverige i sina ambitioner hösten 2009 att som ordförande säkerställa att processen hålls intakt och även utvecklas vidare? Jag kommer att analysera denna frågeställning utifrån de tre geografiska spår som utvidgningen för närvarande innefattar, nämligen Turkiet, västra Balkan

respektive Island. För vart och ett av spåren introducerar jag bakgrunden till den nuvarande situationen samt redovisar och problematiserar det svenska arbetet.⁹ Avslutningsvis reflekterar jag över ordförandeskapets förutsättningar inom utvidgningsområdet och hur utvidgningen står i relation till andra regionala processer, såsom Östliga partnerskapet och grannskapspolitiken.

Framtidens EU: Turkiet

Turkiet har under lång tid försökt närma sig EU och dess föregångare. De ursprungliga kontakterna togs redan under 1950-talet och 1963 ingick Turkiet ett så kallat associeringsavtal med dåvarande EEG. En tullunion mellan parterna etablerades 1995. Redan 1987 ansökte Turkiet om fullvärdigt medlemskap, men har vid upprepade tillfällen avisats på grund av landets brister i demokrati och med hänvisning till att ett medlemskap skulle bli en alltför stor utmaning för den turkiska ekonomin. 1997 beslutade Europeiska rådet att bjuda in Turkiet till ett fördjupat samarbete i stället för medlemskap. Men i samband med att en andra grupp av länder från Öst- och Centraleuropa erkändes som kandidatländer i december 1999 erhöll Turkiet samma status som dem. Något beslut om förhandlingsstart fattades dock inte. Det dröjde till december 2002 innan Europeiska rådet beslutade att Turkiet skulle kunna få inleda förhandlingar, villkorat av ett nytt beslut i rådet i december 2004 att Turkiet, på grundval av en rapport från kommissionen, bedömdes vara redo. Förhandlingarna inleddes i oktober 2005, men suspenderades delvis i december 2006. Konflikten, som alltfjämt är aktuell, rör Turkiets ovilja att erkänna Cypern, samtidigt som avslutningsförhandlingarna förutsätter att kandidatlandet i fråga erkänner samtliga EU:s medlemsländer.

Förutsättningarna inför det svenska ordförandeskapet var därmed förhållandevis besvärliga. Tanken på ett turkiskt medlemskap har under hela processen varit mycket kontroversiell i stora delar av EU, så-

9 Vad gäller bakgrundsinformation angående kandidatländer och medlemskapsförhandlingarna har, där inte annat anges, informationen hämtats från kommissionens hemsida för utvidgningen, http://ec.europa.eu/enlargement/index_sv.htm

väl geografiskt som ideologiskt/partipolitiskt. Många bedömare framhöll att risken för ett sammanbrott under den svenska perioden var överhängande. Sverige höll en förhållandevis låg publik profil när det handlade om att verka för Turkiet. Detta för att, enligt statsministerns egen utsago, undvika öppen konflikt med framför allt Frankrike, som motsätter sig ett turkiskt medlemskap (*Dagens Nyheter* 2009c). Ordförandeskapet försökte åstadkomma vissa framsteg i förhandlingsprocessen (bland annat öppnades miljökapitlet för förhandling), men det övergripande intrycket är att förhandlingströgheten består och att den i stor utsträckning hänger samman med att det är omöjligt att öppna förhandlingskapitel som på något sätt inbegriper Turkiets vägran att erkänna Cypern. Eftersom en stor mängd ekonomiska och andra närliggande frågor berörs av detta är förhandlingarna låsta. Ordförandeskapets viktigaste insats ligger snarast i att man i generella termer markerade att EU måste respektera de utfästelser som gjorts tidigare i processen – »För EU handlar det om att hålla det man lovat«, underströk exempelvis EU-minister Cecilia Malmström (Malmström 2009b, författarens översättning). Regeringen beskriver det i sin resultatredovisning som att »beslut om ytterligare villkor och frusna kapitel har kunnat undvikas« (Regeringen 2009b samt intervjuer tjänstemän Regeringskansliet 2009-12-15 och 2010-01-12). Ordförandeskapets betydelse för Turkiets medlemskapsprocess kan bäst sammanfattas som ett perspektivarbete, i så måtto att det svenska ordförandeskapet framför allt försökte säkerställa att Turkiets medlemskapsperspektiv bibehålls i ett allmänt utvidgningstrött och Turkietskeptiskt sammanhang.

Europas enande: Västra Balkan

Det andra spåret i utvidgningsprocessen inbegriper de länder i det forna Jugoslavien som ännu inte är medlemmar samt Albanien, det vill säga det område som på EU-språk ofta kallas västra Balkan. Här är den politiska logiken annorlunda jämfört med Turkietsituationen, på så sätt att EU genom Europeiska rådet – bland annat i ett numera historiskt uttalande vid toppmötet i Thessaloniki i juni 2003 – har förklarat att länderna på västra Balkan naturligen hör till Europa och är välkomna som medlemmar den dag de själva vill och uppfyller de grund-

läggande så kallade Köpenhamnskriterierna, det vill säga fungerande rättstat baserad på demokratiska principer, fungerande marknadsekonomi samt kapacitet att implementera EU:s regelverk. Motsvarande budskap har vid ett flertal tillfällen upprepats från kommissions- respektive ordförandehåll. Medan Slovenien i princip undkom krigets fassor under 1990-talet och blev EU-medlem 2004, har övriga delar av det forna Jugoslavien varit involverade i militära konflikter och mödosamma statsbyggnadsprocesser. Till bilden hör också den känsliga utvecklingen av Kosovos självständighet.

Kroatien är det land som har kommit längst i sin europeiseringsprocess. Man ansökte om medlemskap i februari 2003 och Europeiska rådet gjorde i juni 2004 bedömningen att landet uppfyllde det politiska kriteriet och Kroatien tillerkändes därför kandidatstatus. Förhandlingsstarten fördröjdes dock till oktober 2005, eftersom EU fram till denna tidpunkt bedömde att Kroatien inte samarbetade fullt ut med krigsförbrytartribunalen i Haag. Även om ytterligare reformer och förhandlingar är nödvändiga så är Kroatien på god väg att kunna avsluta anslutningsförhandlingarna under 2010. Makedonien är sedan december 2005 erkänt som kandidatland (ansökan lämnades i mars 2004) och kommissionen gör bedömningen att Makedonien uppfyller det politiska kriteriet och rekommenderar därför förhandlingsstart. På grund av namntvisten med Grekland har medlemskapsförhandlingarna dock ännu inte kunnat inledas. Övriga länder på västra Balkan befinner sig i olika typer av förskeden för ansökan respektive förhandlingar.

Under det svenska ordförandeskapet ägde ett antal viktiga processer och händelser rum. Slovenien och Kroatien undertecknade ett skiljedomssavtal om en gränstvist, vilket banade väg för att de kroatiska förhandlingarna kunde ta ny fart. Sveriges roll var underordnad när det gällde avtalets tillkomst, men man drev sedan på för att provisoriskt stänga ett antal förhandlingskapitel. Man började dessutom utreda de finansiella implikationerna av landets EU-inträde samt formulerade ett anslutningsfördrag (Regeringen 2009b). Vad gäller Makedonien kan däremot noteras ett bakslag för Sverige, som hade önskat se tydligare steg mot en förhandlingsstart i form av ett rådsbeslut under hösten om att inleda förhandlingar under våren 2010. Så blev inte fallet, utan frå-

gan om ett beslut ska tas upp igen under 2010. Här illustreras hur ett ordförandeland inte har möjlighet att köra över enskilda medlemsländer – i det här fallet Grekland – med starka preferenser. Bland de länder som ännu inte erhållit kandidatlandsstatus stod Serbien i fokus under hösten, vilket var en uttrycklig svensk ambition. Mot bakgrund av den politiska situationen i landet och dess ovilja, alternativt oförmåga, att samarbeta med krigsförbrytartribunalen i Haag så har olika typer av avtalsförhållanden med EU dröjt. Under den svenska ordförandeperioden har viktiga steg i relationerna mellan Serbien och EU tagits. Dels beslutade EU att slopa visumtvånget för landet, liksom för Makedonien och Montenegro¹⁰, dels har ett av två tidigare blockerade samarbetsavtal nu trätt i kraft. Viktigast, åtminstone på ett symbolpolitiskt plan, var dock att Serbien under den svenska periodens sista dagar lämnade in sin ansökan om EU-medlemskap till statsminister Reinfeldt (Regeringen 2009b: 8–10). Sammanfattningsvis kan noteras att Sveriges roll i fallet västra Balkan framför allt var av underlättande slag och att man inte på alls samma sätt som i fallet Turkiet intagit en aktivistisk ytterlighetsposition. Bakgrunden till detta är dels att utvidgningen till västra Balkanländerna generellt är mindre kontroversiell i EU-kretsen, dels att processen befinner sig i ett annat skede än för Turkiet. Denna slutsats understryker samtidigt ordförandeskapets beroende gentemot andra EU-länder liksom kandidatländer, sin formellt centrala position till trots.

EU som stabilitetsankare: Island

Den tredje delen av utvidgningsprocessen handlar om Island, som i efterspelet till den mycket djupa ekonomiska och finansiella krisen i landet lämnade in sin medlemskapsansökan till EU i juli 2009. Situationen för Island är ur ett anslutningsperspektiv betydligt mindre komplicerad än för länderna i de övriga två spåren – den sedvanliga gransk-

¹⁰ Som en illustration av politikområdets gränsöverskridande karaktär kan nämnas att beslutet ledde till en mycket kraftig ökning av antalet asylsökande till Sverige från Serbien och Makedonien (från Serbien 346 i februari och 1 078 i mars 2010 jämfört med cirka 50 per månad under andra halvåret 2009; från Makedonien 21 i februari och 109 i mars 2010 jämfört med 5–10 per månad andra halvåret 2009, se vidare Migrationsverket 2010).

ningen av alla kandidatländer som kommissionen genomför resulterade i februari 2010 i en rekommendation att öppna förhandlingar med Island. Island är sedan lång tid tillbaka väl integrerat i EU:s samarbetsstrukturer genom det så kallade EES-avtalet som 1994 knöt samman EU och EFTA, den europeiska frihandelssammanslutningen. Med andra ord finns det för Island klara paralleller till det svenska och finska läget i början på 1990-talet. Konsoliderade institutioner, EU-integration och nordiskt samarbete är alla faktorer som talar för en snabb och okomplicerad förhandlingsprocess. Huruvida islänningarna kommer att välja att ansluta sig till EU är en annan sak, då en klar majoritet i nuläget är negativa till medlemskap (Europaportalen 2010).

Sverige var berett på, till och med välkomnade, en isländsk ansökan redan innan ordförandeskapet startade (*EUobserver* 2009). För svenskt vidkommande innebar Islands val av tidpunkt för sin ansökan att arbetet kom att handla om att snabbt få i gång den kommissionsledda granskningsprocess som föregår varje beslut om förhandlingsstart. Enligt uppgift pressade Carl Bildt på hårt för att en snabb behandling av Island – »skandalöst hårt« i vissa länders ögon – men att få fram ett kommissionsunderlag för beslut under den svenska perioden var enligt kommissionen »inte realistiskt« (intervju tjänsteman kommissionen 2010-03-11).

Reflektioner

Ovanstående analys ger upphov till en rad principiella reflektioner vad gäller ordförandeskapsinstitutionen på utvidgningsområdet. Den första handlar om relationen till, i realiteten beroendet av, kommissionen. Kommissionen har en central roll i utvidgningsprocessen och i hög utsträckning handlar därför ordförandeskapsinflytande om att arbeta gemensamt med kommissionen. Två intressanta observationer kan här framhållas. Den ena handlar om att Sverige och kommissionens generaldirektorat för utvidgningen sedan tidigare har ett välfungerande samarbete och principiellt sett drar åt samma håll. Den svenska ordförandeperioden 2009 bekräftade denna samsyn i ett annars utvidgningstrött EU. I sammanhanget påpekas från kommissionshåll vikten av personrelationer och inte minst att Sveriges stän-

dige representant Christian Danielsson har ett förflutet inom utvidgningsområdet på kommissionen (intervju tjänsteman kommissionen 2010-03-11). Den andra observationen rör den institutionella ordningen och frånvaron av en operativ kommission under en avsevärd del av den svenska perioden, vilket som framgår av andra kapitel orsakat en del bekymmer för Sverige. På utvidgningsområdet förefaller det dock ha fungerat annorlunda, så till vida att kommissionen på grund av läget självvalt valde att tidigarelägga sin årliga rapport om utvidgningen och kandidatländernas status (från normalt början av november till den 14 oktober), vilket alltså skapade ytterligare utrymme för Sverige att arbeta med frågorna. Tillsammans med vetskapen att man höll samma principiella linje som kommissionen lamslog det formella kommissionsläget alltså inte Sverige (intervju tjänsteman kommissionen 2010-03-11).

En andra reflektion rör ordförandeskapets EU-interna kontextberoende. På utvidgningsområdet finns en skepsis i en rad medlemsländer gentemot fortsatt utvidgning i allmänhet och ett turkiskt medlemskap i synnerhet, vilket håller tillbaka en offensiv ordförande. Därtill kommer starka nationella intressen, såsom i fallet med Greklands syn på Makedonien och Cyperns på Turkiet. För Sverige innebär detta att det är väl så viktigt att framhålla vilken händelseutveckling man undvek, som att peka på påtagliga förhandlingsframsteg. Samtidigt förblir det en öppen fråga hur stort inflytande själva ordförandeskapet har på händelseutvecklingen.

Den tredje reflektionen handlar om normen om ordförandelandet som opartisk medlare. På utvidgningsområdet är det befogat att tala om att Sverige intagit en ytterlighetsposition, vilket är en utmaning mot att agera opartiskt. Det gör det vanskligt att prioritera en sådan fråga, eftersom man kan räkna med att hamna på kollisionskurs med andra medlemsländer. Sveriges agerande kan i delar kritiseras för att inte ha respekterat denna norm, bland annat vad gäller Islands ansökan och Carl Bildts agerande vid rådsmötet i december (intervju tjänsteman kommissionen 2010-03-11). Här ställs med andra ord balansgången mellan ledarskap och legitimitet på sin spets.

En fjärde reflektion går bortom det svenska ordförandeskapet och pekar mot att utvidgningsprocessen hänger samman med olika andra

processer av gränsöverskridande karaktär som pågår i EU:s gränsområden. Inte minst gäller detta Östliga partnerskapet och grannskapspolitiken ENP, som båda bygger på politisk konditionalitet av rationalistiskt slag: EU erbjuder olika typer av attraktiva »varor« (samarbetsarrangemang, viseringslättnader, ekonomiska avtal och ytterst medlemskap) i utbyte mot politiska och ekonomiska reformer av viss (EU-)karaktär. Den politiska logiken är alltså densamma från EU-håll, men som instrument betraktat är den svagare i förhållande till de arrangemang (såsom Östliga partnerskapet och ENP) som inte uttryckligen handlar om EU-medlemskap (men inte heller utesluter det).

Detta leder till en femte och avslutande reflektion, som har att göra med betydelsen av ett historiskt perspektiv. Efter Sovjetunionens upplösning ansökte ett antal länder om medlemskap i EU. Från EU-håll var man inledningsvis inte intresserad av en utvidgning i denna riktning och erbjöd därför länderna olika typer av alternativa avtalslösningar. Dessa möjligheter ökade snarare än minskade de öst- och central-europeiska ländernas intresse för medlemskap. EU-ländernas beslut 1993 att precisera kriterierna för medlemskap (Köpenhamnskriterierna) kom att måla in EU i ett hörn, från vilket man var tvungen att i två omgångar ge sammanlagt tolv länder kandidatlandsstatus (Bengtsson 2001, 2004). Som refereras ovan kan motsvarande perspektiv skönjas vad gäller Turkiet. Mot denna bakgrund förefaller det vanskligt (alternativt lovande, beroende på betraktaren) att i realiteten använda medlemskapslogiken också i andra samarbetsstrukturer. Med andra ord är den historiska lärdomen från östutvidgningen att länder som fått smaka på integrationens förtjänster vill ha mer. Det innebär i så fall att vi i sinom tid kan förvänta oss medlemskapsansökningar från exempelvis Ukraina och Georgien, vilket samtidigt skulle ändra förutsättningarna för Östliga partnerskapet och grannskapspolitiken.

Avslutning

Genomgången i detta kapitel visar att de regionala prioriteringarna har varit en framträdande del av Sveriges ordförandeskap. På vissa områden, framför allt när det gäller Östersjöstrategin och utvidgning-

en, har Sverige nått sina uppställda mål. Bedömningsfrågan huruvida man borde, alternativt kunde, ha åstadkommit mer ligger utanför denna analys. Mer intressant är att återkoppla till introduktionskapitlet och se hur Sverige har hanterat ordförandeskapsinstitutionens förutsättningar. Det är framför allt tre aspekter som förtjänar att diskuteras.

För det första märks vad gäller Östersjöstrategin, men också Östliga partnerskapet, att konkreta beslut under en ordförandeperiod förutsätter att frågan redan finns på dagordningen. Dels är tiden för knapp för att introducera egna initiativ, dels skulle dessa framträda som alltför ensidigt egoistiska prioriteringar. I politiska processer som redan är i gång finns det dessutom ofta formella hållpunkter att referera till, såsom kommissionens förslag till Östersjöstrategi i juni 2009 – det hade närmast framstått som oansvarigt att inte driva idén vidare under hösten. Med andra ord pekar denna observation i riktning mot att planera ordförandeskapet i god tid och planera frågor på dagordningen långt innan det egna ordförandeskapet tar vid.

För det andra understryker regionala prioriteringar betydelsen av legitimt ledarskap. Det svenska ordförandeskapet har på olika sätt försökt knyta an till principiella aspekter för att placera de regionala prioriteringarna i ett större sammanhang. Således kan först noteras att i argumentation för de regionala prioriteringarna liksom i redovisningen av desamma pekar regeringen på betydelsen av processer i EU:s närområde för EU:s tyngd som global aktör: »Europeiska unionens trovärdighet som global aktör bestäms ytterst av unionens förmåga att bidra till stabiliteten i grannskapet och att lösa upp de kvarvarande konflikterna i närområdet» (Regeringen 2009b:4; se även 2009a: 14). Därtill har man som vi sett argumenterat för Östersjöstrategins alleuropeiska betydelse, både i bemärkelsen att Östersjöns välmående är av vikt för hela EU och att instrumentet »makroregional strategi» är något som kan användas i andra EU-sammanhang. På marginalen har det svenska ordförandeskapet också ägnat sig åt frågan om en Union för Medelhavet (Regeringen 2009b:13), vilket markerar ett intresse och ansvarstagande för regionala prioriteringar i andra delar av EU. I utvidgningssammanhanget, slutligen, har man som vi sett knutit an till den övergripande frågan om respekten för kontraktsrelaterade förhållanden till andra länder för att indirekt driva Turkietfrågan framåt.

För det tredje illustrerar detta politikområde ordförandeskapets begränsningar inom ramen för ett komplext flernivåsystem, som inte bara inbegriper medlemsländer med olika intressen och EU:s egna institutioner utan också tredje lands agerande – här Ryssland och Turkiet – och beroendet av andra existerande organisationer, en central fråga inte minst när det handlar om Östersjöstrategin. Denna observation tar udden av viss kritik om att ordförandeskapet borde ha åstadkommit mer, men understryker samtidigt att ordförandeskapets inverkan i vissa sammanhang är liten eller till och med marginell.

REFERENSER

- Bengtsson, Rikard (2001) »Utvidgningen – höga förväntningar infriade«. I Jonas Tallberg (red.) *När Europa kom till Sverige: Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bengtsson, Rikard (2004) *Historisk brytpunkt i Europa – EU:s utvidgning*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bengtsson, Rikard (2009a) *An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges* (2009d:9epa). Stockholm: Sieps.
- Bengtsson, Rikard (2009b) *The EU and the European Security Order: Interfacing Security Actors*. London: Routledge.
- Bengtsson, Rikard (2009c) »I den stabila fredens gränsland: EU:s utvidgning och den europeiska grannskapspolitiken. I Magnus Jerneck (red.), *Fred i realpolitikens skugga*. Lund: Studentlitteratur.
- Bildt, Carl (2007) »Förändra Östersjösamarbetet«, *Sydsvenska Dagbladet/Aktuella frågor*, 2007-06-11, <http://www.sydsvenskan.se>
- Bildt, Carl (2009) »Samarbete med Öst måste öka«, *Svenska Dagbladet/Brännpunkt*, 2009-02-18, <http://www.svd.se>
- Dagens Nyheter (2009a) »Energi i centrum under ryskt besök«, 2009-11-17, <http://www.dn.se>
- Dagens Nyheter (2009b) »Ryssland: Allt längre bort från EU«, 2009-05-23, <http://www.dn.se>
- Dagens Nyheter (2009c) »Europa på väg att få ny roll i världen«, 2009-12-22, <http://www.dn.se>
- EUobserver (2009) »Sweden preparing for ›difficult‹ EU presidency«, 2009-03-17, <http://euobserver.com/9/27783?print=1>
- Europaparlamentet (2006) »Resolution on a Baltic Sea Strategy for the Northern Dimension«, 2006-11-16, A6-0367/2006, <http://www.europarl.europa.eu>
- Europaportalen (2010) »Islänningar kritiska till EU-medlemskap«, 2010-03-09, <http://www.europaportalen.se/2010/03/islanningar-kritiska-till-eu-medlemskap>
- Europeiska investeringsbanken (2010): »EIB financing in the EU's Eastern Neighbours« (faktablad).

4. Närområdet: Regional prioritering som alleuropeiskt intresse

- Ferrero-Waldner, Benita (2009) »Östligt partnerskap ökar säkerheten«, 2009-03-23, <http://www.sydsvenskan.se>
- Kommissionen (2008) »Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Eastern Partnership«, COM(2008) 823 final, 2008-12-03.
- Malmström, Cecilia (2009a) »Speech by Minister Cecilia Malmström on the EU Baltic Sea Strategy«, 2009-06-23, http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/6/23/speech_by_minister_cecilia_malmstrom_on_the_eu_baltic_sea_strategy#
- Malmström, Cecilia (2009b) »Anförande på engelska vid EU-Turkey Joint Consultative Committee 27:e möte«, 2009-12-01, <http://www.regeringen.se/sb/d/7415/a/136442>
- Merkel, Angela & Fredrik Reinfeldt (2009) »Ökat Östersjösamarbete i EU«, Svenska Dagbladet/Brännpunkt, 2009-02-04, <http://www.svd.se>
- Migrationsverket (2010) »Inkomna ansökningar om asyl innevarande år« <http://www.migrationsverket.se/download/18.358c12fe127a8ff14c280001916/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+innevarande+%C3%A5r.pdf>
- Regeringen (2009a) »Arbetsprogram för det svenska ordförandeskapet i EU«, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.6254!menu/standard/file/Arbetsprogram%20f%C3%B6r%20det%20svenska%20ordf%C3%B6randskapet%20i%20EU%201%20juli-31%20dec%202009.pdf
- Regeringen (2009b) »EU:s utrikes- och säkerhetspolitik under Sveriges ordförandeskap: Prioriteringar och resultat«, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.28648!menu/standard/file/ofw%20sv%20vit.pdf
- Reinfeldt, Fredrik (2009) »Tal vid Baltic Development Forum«, 2009-10-05, <http://www.regeringen.se/sb/d/7391/a/133026>
- Svenska Dagbladet (2009a) »Toppmöte i Stockholm satt långt inne«, 2009-11-16, <http://www.svd.se>
- Svenska Dagbladet (2009b) »Makedonien får fortsätta vänta«, 2009-12-08, <http://www.svd.se>
- Sydsvenska Dagbladet (2009a) »Frostigt trots vårvärmen«, 2009-05-10, <http://www.sydsvenskan.se>
- Sydsvenska Dagbladet (2009b) »Energiska samtal i Chabarovsk«, 2009-05-22, <http://www.sydsvenskan.se>

5. Utrikespolitiken: Sverige medlare snarare än ledare¹¹

Mot slutet av det svenska ordförandeskapet i EU konstaterade utrikesminister Carl Bildt på sin blogg att Europeiska unionen alltid måste vara vaken (Bildt 22 december 2009). Detta är en bild som stämmer väl in på EU:s roll som global aktör år 2009. När den sista dagen på det svenska ordförandeskapet var till ända summerades att EU under det svenska ordförandeskapets ledning gjort 148 uttalanden inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Uttalandena har rört alltifrån Iran och Afghanistan till fredsprocessen i Mellanöstern och presidentkuppen i Honduras. Ett genomgående tema har varit respekten för EU:s grundvärden demokrati och mänskliga rättigheter. För att koordinera EU har det, under det svenska ordförandeskapets ledning, hållits uppemot 3 300 möten på olika nivåer och 1 068 meddelanden har sänts ut på EU:s interna kommunikationssystem, Coreu¹² (Bildt 31 december 2009).

Det svenska ordförandeskapets övergripande vision för EU under ordförandeskapet 2009 var »ett starkt och handlingskraftigt Europa där det gemensamma ansvaret för dagens och morgondagens utmaningar står i centrum, inklusive beredskap att hantera kriser«. Under den lösa rubriken »EU som global aktör« presenterades därefter prioriteringarna på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. En central

¹¹ Merparten av materialet som ligger till grund för slutsatserna i kapitlet består av europeiska tankesmedjeanalyser, massmedial rapportering, officiella EU-dokument samt personliga intervjuer med ett dussintal centrala tjänstemän på Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet samt Statsrådsberedningen. Författaren vill tacka samtliga dessa som dock valt att vara anonyma.

¹² COREU är ett telegramsysteem för utbyte av information mellan EU:s medlemsstater som kommer från franskans *Correspondence europeenne*.

prioritering var att stärka EU:s politiska aktörsroll i världen genom ökat samarbete med andra aktörer och genom att vidareutveckla EU:s kris-
hanteringsförmåga (se2009a). Hur lyckades då Sverige främja EU:s roll
som global aktör under sina sex månader som ordförande? Detta kapi-
tel syftar till att analysera utvecklingen av den gemensamma utrikes-
och säkerhetspolitiken, Gusp (Common Foreign and Security Poli-
cy, CFSP) under det svenska ordförandeskapet. Till ett ordförandeskaps
roll hör att administrera, att medla, att sätta dagordningen och att re-
presentera EU (se inledningskapitlet). En genomgång av hur Sverige
lyckades med dessa fyra uppgifter på det utrikes- och säkerhetspolitiska
området utmynnar ytterst i en analys av hur det svenska ordförandeska-
pet påverkade bilden av EU som global aktör.

Europeiska unionens säkerhetspolitiska roll 2009

Vid tiden för det svenska ordförandeskapet firade den gemensam-
ma utrikes- och säkerhetspolitiken 15 år (Gusp introducerades år 1993
i och med Maastrichtfördraget). Sedan dess har EU:s medlemsstater
träffats – på olika nivåer och flera gånger i månaden – för att diskute-
ra frågor av utrikes- och säkerhetspolitisk karaktär. Den huvudsakliga
anledningen till att EU började samarbeta på området var att man vil-
le »visa flaggan« och bygga på EU:s anseende och inflytande i världen.
EU:s medlemsstater hade också insett att vissa typer av insatser krävde
sådana resurser att ett land ensamt inte kunde genomföra dessa. Det
handlade också om en insikt om att EU, som en sammanslutning av
flera länder, kunde balansera resurserna hos ett stort land med legiti-
miteten hos en multilateral aktör.

Till en början var det osäkert om EU-samarbetet skulle inkludera en
försvarsdimension. Krigen på Balkan och EU:s oförmåga att hantera det-
ta gjorde det emellertid uppenbart att EU måste ha en operativ förmå-
ga och frågan kom upp på nytt. Allteftersom verkligheten har visat att
EU:s utrikespolitik behövt stärkas har samarbetet därefter utvecklats vi-
dare och politikområdet har fördjupats genom samtliga fördrag.

I dag ingår i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik också
den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, GSFP (Common

Security and Defence Policy, CSDP)¹³. Det är här EU:s civila och militära kapacitet att hantera kriser och förebygga konflikter finns. Sveriges ordförandeskap i EU hösten år 2009 sammanfaller med att GSFP firar sitt 10-årsjubileum (grundandet av det som då hette ESFP brukar tillskrivas den brittisk-franska överenskommelsen vid St Malo år 1998 och Europeiska rådets beslut att vid toppmötet i Köln i juni 1999 inrätta den gemensamma europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna). Under dessa 10 år har EU genomfört sammanlagt 22 insatser på tre av världens kontinenter (Europeiska unionens råd 2010). Hittills har det genomförts fler civila än militära insatser under EU-flagg och det är också på det civila området det mest avancerade samarbetet finns. De civila insatserna har dock i regel varit mycket mindre till storleken. Spektrumet av insatser i EU:s regi har dock hela tiden breddats. En av de senast lanserade insatserna är antipiratsatsen *Operation Atalanta* utanför Somalias kust. Det är EU:s första maritima insats och ett uppdrag ingen hade kunnat förutse vid politikområdets tillkomst.

Vid ett tal om utvecklingen av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna sade Carl Bildt att efterfrågan på EU och EU:s närvaro ständigt ökar: »Vart än vi åker säger de »vi vill ha mer Europa« (Bildt 28 juli 2009). Det finns dock ett glapp mellan utbud och efterfrågan. Till utmaningarna som har identifierats på den militära sidan hör problemen med styrkegenerering, avsaknaden av en permanent planerings- och ledningsfunktion samt behovet av ett fördjupat försvarsindustrisamarbete i Europa. Bland utmaningarna på den civila sidan finns bland annat att EU-organisationen har en blygsam civil operativ kompetens. Inte minst eftersom medlemsstaterna ibland har svårt att avvara nationella experter, vilka kan behövas på hemmaplan, men också för att det är svårt att locka personal till riskfyllda insatser. Bristar i logistik och materiel samt långsamma upphandlingsprocedurer är andra problem som har identifierats.¹⁴

Inom Gusp är enhällighet huvudregeln. Ingen lagstiftning finns på

13 I och med Lissabonfördraget bytte den Europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna (ESFP) namn till den *gemensamma* säkerhets- och försvarspolitikerna (GSFP).

14 Samtliga av dessa utmaningar adresseras i Rådets ministeruttalande med anledning av ESFP:s tioårsdag under rubriken »ESFP – tio år av utmaningar och möjligheter« (Europeiska unionens råd 11 november 2009).

området. För att artikulera den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska rådet, utifrån de allmänna riktlinjerna som fastställs av Europeiska rådet, fatta beslut om åtgärder, ståndpunkter och närmare genomförande av beslut (Lissabonfördraget art. 25–26, 29). Även gemensamma uttalanden är vanligt förekommande på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Dessa är inte heller juridiskt bindande utan endast ett uttryck för en politisk linje. Gemensamma uttalanden avges efter Lissabonfördragets ikraftträdande av den höga representanten på Europeiska unionens vägnar och är ofta kopplade till aktuella utrikespolitiska frågor.

Att enhällighet är huvudregeln på Gusp-området innebär att ingenting händer om inte alla EU:s medlemsstater är överens. Medan EU:s medlemsstater i stort sett är eniga om Balkan och respekt för unionens grundläggande värderingar har oenighet kunnat skönjas bland annat kopplat till unionens relationer till Ryssland. Irakkriget har också påtagligt påverkat samstämmigheten inom unionen. En kritik som har lyfts fram är att det finns för lite »G« i Gusp och att EU inte kommer att ha en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik innan dess att EU har en stol i FN:s säkerhetsråd. I Lissabonfördraget, som drar upp en ny ledningsstruktur på området och utgör den senaste milstolpen för unionens utrikespolitiska samarbete, finns dock en rad nyheter som kan komma att förstärka unionens utrikespolitiska samarbete.

EU som utrikespolitisk aktör efter Lissabonfördraget

I och med Lissabonfördraget får EU en ny institutionell arkitektur på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Tidigare var EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska arbete uppdelat på tre olika aktörer: framför allt rådet i form av det roterande ordförandeskapet samt den höge representanten, men även kommissionen då denna hade hand om andra utrikespolitiska instrument som handel och bistånd. Denna uppdelning skapade emellertid inte den tydlighet och effektivitet i det externa agerandet som behövdes varför man i och med Lissabonfördraget beslutade att slå ihop dessa funktioner och bilda en helt ny aktör i form

av EU:s höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik (HR/VP).

Efter Europeiska rådet, som drar upp de övergripande riktlinjerna för EU:s arbete, blir i och med Lissabonfördraget, det högsta organet inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik *Rådet för utrikesfrågor* (Foreign Affairs Council, FAC) som samlar utrikesministrarna från alla EU:s medlemsländer. FAC som ersätter den utrikespolitiska delen av GAERC (General Affairs and External Relations Council) där utrikespolitiken hittills beslutats, kommer att ledas av den höga representanten. Den andra delen av GAERC-mötenas agenda bryts i sin tur ut till *Rådet för allmänna frågor* (General Affairs Council, GAC) – där medlemsländernas EU-ministrar ska träffas. Det finns än så länge inte någon formell konstellation för EU:s försvarsministrar, men de träffas informellt åtminstone en gång under varje ordförandeskap. Därutöver deltar de i det rådsmöte som behandlar politisk-militära frågor. Det har dock talats om att man nu avser att se över och förstärka försvarsministrarnas roll vid rådsmötena.

Inrättandet av en hög representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik (HR/VP) innebär att posten som kommissionär för utrikesfrågor och den tidigare posten som hög representant upphör att existera. Då den höge representanten kommer att leda unionens arbete på utrikesområdet och ha en portfölj med ett innehåll liknande en nationell utrikesministers har posten i medier och i folkmun börjat refereras till som »EU:s utrikesminister«. Utöver att vara ordförande i ministerrådet då EU:s utrikesministrar möts är den höga representanten också vice ordförande i EU-kommissionen. Det blir således upp till den höga representanten att föreslå konfliktförebyggande eller fredsbevarande insatser som medlemsstaterna sedan beslutar om. Den höge representanten ska vidare förhandla fram internationella avtal på utrikesområdet samt framföra unionens ståndpunkter i FN:s säkerhetsråd efter en begäran till de EU-länder som är representerade där (Lissabonfördraget art. 18, 27, 34).

Till sin hjälp får den höge representanten en nybildad utrikestjänst (European External Action Service, EEAS). Utrikestjänsten kan närmast beskrivas som ett utrikesdepartement för EU. Utrikestjänsten ska ha en självständig roll i EU-systemet. Ett uttryck för detta är att den till-

delas en egen administrativ budget och personalhantering. I april 2010 lade HR/VP Ashton fram ett förslag om hur utrikestjänsten ska organiseras rent praktiskt. Tjänstemännen i utrikestjänsten ska bestå av personal från EU-kommissionen, rådets generalsekretariat och medlemsländerna. Det har också varit tal om att inrätta en europeisk diplomat akademi som man ska kunna rekrytera personal till utrikestjänsten från i framtiden. Gränsdragningen mellan vad som ska ingå i utrikes-tjänsten har gett upphov till stora spänningar mellan institutionerna. Inriktningen i skrivande stund är att utrikestjänsten ska vara uppbyggd i tematiska och geografiska enheter. Flera av arbetsgrupperna på det utrikespolitiska området inklusive flera av krishanteringsstrukturerna ska därtill ingå i tjänsten. Kommissionens delegationer, som genom Lissabonfördraget blir EU-delegationer, ska också ingå i utrikestjänsten. De uppemot 130 stycken EU-delegationerna kommer inte att få några konsuler uppgifter utan ska framför allt samordna och representera unionen, stå för utrikespolitisk rapportering till den höga representanten samt genomföra aktiviteter kopplade till genomförandet av handels-, bistånds- och utvidgningspolitiken (Lissabonfördraget art. 27.3, 221 samt *Europaposten* 2009a).

Inrättandet av en hög representant kommer att reducera ordförandeskapets roll på det utrikespolitiska området. Detta innebär att det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 formellt var ett av det sista roterande ordförandeskapen i rådskonstellationen som behandlar utrikesfrågorna.¹⁵ Utöver inflytande för medlemsstaterna har en fördel med det roterande ordförandeskapet varit att det har bidragit med entusiasm och initiativ. Det finns något positivt med en glad nybörjare som tar vid varje halvår – alla medlemsländer vill uppnå något och vetenskapen om att man bara har sex månader på sig gör att man skyndar för att hinna göra så mycket som möjligt. Samtidigt som det roterande ordförandeskapet gav EU-samarbetet denna energi fanns institutionerna på plats som borgade för kontinuitet och agerade som institutionellt minne. Att ordförandeskapets roll fasas ut till förmån för HR/VP som le-

15 Totalt finns 10 rådskonstellationer men det är endast utrikesministerrådet som i och med Lissabonfördraget kommer att ledas av den höga representanten – övriga nio rådskonstellationer kommer även fortsatt att ledas av det roterande ordförandeskapet.

dare och samordnare av utrikespolitiken kommer sannolikt att medföra att medlemsstaterna måste söka nya vägar för att nå inflytande. Inte minst kommer det att krävas närmare relationer med HR/VP och deras stab. Det har framhållits att särskilt små länder kan få det besvärligare att nå inflytande då de inte längre har ordförandeskapet att tillgå.

En annan post som tillkommer genom Lissabonfördraget är posten som Europeiska rådets permanenta¹⁶ ordförande. I fördragstexten stadgas bland annat att denne ska leda arbetet i Europeiska rådet där stats- och regeringscheferna träffas och lägger fast långsiktiga riktlinjer för EU. Den permanenta ordföranden ska också rapportera till Europaparlamentet efter varje EU-toppmöte och representera unionen i internationella sammanhang (Lissabonfördraget art.15.5–6). Det faller på den förste som innehar posten att avgöra om den får en mer eller mindre tung politisk roll och hitta formerna för hur samarbetet med övriga aktörer ska se ut i praktiken. Valet av Herman Van Rompuy antyder dock att en majoritet av de europeiska ledarna vill se en kandidat med en låg profil som främst ska medla mellan länderna. Det har också framhållits att förutsättningarna för den nye ordföranden i Europeiska rådet att driva egna politiska frågor kommer att vara begränsade. En anledning är att dennes mandat bara sträcker sig till 2,5 år med möjlighet till ett omval. Detta innebär att den permanenta ordföranden kommer att vilja hålla sig väl med stats- och regeringscheferna. En annan faktor är att den permanenta ordföranden har begränsade egna resurser till sitt förfogande. Det som den permanenta ordföranden kan driva måste därför vara väl förankrat hos medlemsstaterna och vara något av en allmän angelägenhet för hela unionen (*Dagens Nyheter* 15 november 2009).

16 Det är dock ingen permanent post i egentlig mening då mandatet för den permanenta ordföranden är 2,5 år med möjlighet till 2,5 års förlängning. »Permanent ordförande« är därför en term som snarare ska jämföras med det tidigare roterande ordförandeskapet i Europeiska rådet, som skiftade var sjätte månad.

En röst i utrikesfrågor?

Att få ett tydligt och samordnat ledarskap för Europa och tala med en röst i utrikesfrågor har länge varit EU:s ambition. Hur samspelet mellan den höga representanten, EU-kommissionens ordförande samt EU:s permanenta ordförande ska se ut – exempelvis i fråga om vem som ska företräda EU i olika sammanhang – är emellertid inte klart och kan komma att ge upphov till spänningar. Ett bevis på att det fortfarande råder total förvirring om vem som ska föra unionens talan kunde skönjas vid hanteringen av jordbävningen på Haiti som inträffade kort efter att det svenska ordförandeskapet hade lämnat över ansvaret att leda EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. I början av den kris som följde på jordbävningenskatastrofen höll den höga representanten Catherine Ashton – som många förväntade sig skulle ta ledningen – en mycket låg profil. Den permanenta ordföranden Herman Van Rompuy åkte däremot till London där han under ett tal gav liv åt Michel Barniers gamla tankar om en civil krishanteringsstyrka för EU (BBC 19 januari 2010). Kopplat till krisen i Haiti har det i medierna lyfts fram att »Alla och ingen talar i EU:s namn« (*Dagens Nyheter* 21 januari 2010). Visserligen har bara några månader gått sedan fördraget trädde ikraft och tjänsterna är relativt nytillsatta, och därmed också naturligen i en formativ fas, men för att öka EU:s tyngd som global aktör är det av högsta betydelse att så snart som möjligt tydliggöra rollerna.

Viktigt att notera är dock att det bara är själva genomförandet av de externa åtgärderna som förändras i och med Lissabonfördraget. Det sker alltså ingen maktförskjutning från medlemsstaterna till Bryssel utan politikområdet kommer fortfarande att vara konsensusdrivet. Detta innebär att den stora utmaningen för EU på det utrikes- och säkerhetspolitiska området kommer att kvarstå: medlemsstaterna måste vara överens innan något händer. Möjligen kan dock det politiska trycket för att uppnå konsensus öka.

Sverige med klubban och pennan

På det utrikes- och säkerhetspolitiska området startade planeringen inför ordförandeskapet redan under våren 2007. Vid denna tidpunkt gick så kallade beställningar ut till de olika enheterna på departementen där de fick i uppdrag att beskriva statusen på sina frågor och var frågorna processmässigt kunde tänkas ligga vid tiden för det svenska ordförandeskapet. Detta medförde att organisationen fick blicka längre framåt än man annars var van vid (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2009-11-30).

En anledning till att arbetet startade så pass tidigt var att Sverige som sista land ingick i en trio tillsammans med Frankrike och Tjeckien. Sedan ett tag tillbaka har det varit kutym att tre på varandra följande ordförandeskap tar fram ett gemensamt inriktningsdokument. En kritik som framkommit mot trion Frankrike–Tjeckien–Sverige är emellertid att det inte kan sägas ha existerat någon ordförandeskapstrio och att de tre ordförandeskapen i själva verket var separata ordförandeskap. Trots koordinering och omfattande kontakter vid framtagandet av det så kallade 18-månadersprogrammet fick trion Frankrike–Tjeckien–Sverige exempelvis skicka in sina ståndpunkter till Rådssekretariatet som fick hitta den gemensamma nämnaren. Å andra sidan är 18-månadersprogrammet inte tänkt att vara operativt och har således ett begränsat värde som styrinstrument. Störst värde har det innan trion drar igång genom att det sätter ramen för det kommande arbetet. Att Rådssekretariatet fick agera medlare eller *honest broker* uppges dock inte ha varit något problem för svensk del. Sveriges inskickade underlag var väl förberett och fick stort genomslag (intervju, tjänsteman Regeringskansliet, 2010-01-12).

Om man ser till det praktiska arbetet med att prioritera vilka frågor som ska drivas under ett ordförandeskap är det tjänstemannalinjen som har till uppgift att komma med förslag. Därefter är det upp till den politiska ledningen att förpacka detta samt göra det nödvändiga förarbetet i form av att stämma av med övriga medlemsländer, Rådssekretariatet samt efterföljande ordförandeskap (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2009-11-30).

Statsminister Fredrik Reinfeldt var ytterst ansvarig för arbetet med

det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009. Vid sin högra sida hade Reinfeldt utrikesminister Carl Bildt som ansvarade för utrikesfrågorna. Försvarsminister Sten Tolgfors drev försvarsfrågorna. Som EU-minister ansvarade Cecilia Malmström för samordningen av de svenska ordförandeskapsförberedelserna. På tjänstemannanivå samordnades ordförandeskapsarbetet av Statsrådsberedningen. Det är också Statsrådsberedningen som ansvarat för de toppmöten med tredje land som hållits under det svenska ordförandeskapet. Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet var i sin tur de två departement som hanterade frågor kopplade till den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som bland annat pågående insatser hör. Båda departementen berördes vidare av förhandlingarna och implementeringen kopplad till Lissabonfördraget även om UD hade huvudansvaret för dessa. Till UD:s dossier tillkom dessutom utvidgningen.

Kanske mer än något annat politikområde har utvecklingen inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken medfört att ordförandeskapen i allt högre grad måste hantera en ärvd agenda. Därutöver kan landets storlek påverka utrymmet ett ordförandeskap får för att sätta dagordningen. Samspelet mellan Rådssekretariatet och kommissionen är inte heller smärtfritt – den ordförande som lyckas medla mellan dessa har goda förutsättningar att lyckas. Vad ordförandeskapet kan uppnå beror emellertid också på den »arbetsfördelning« som görs mellan ordförandeskapet och den höge representanten och kommissionären för externa relationer – två poster som vid tiden för det svenska ordförandeskapet innehades av Javier Solana respektive Benita Ferrero-Waldner. Det svenska ordförandeskapets arbetsrelation till kommissionen och Rådssekretariatet uppges ha varit mycket god. Inte minst lär samarbetet mellan Bildt, Solana och Ferrero-Waldner ha fungerat mycket väl och de uppges ha stått i ständig kontakt med varandra. Carl Bildts personliga relation med Solana och Ferrero-Waldner samt Bildts respekt för deras ämbeten tycks inte minst ha bidragit till detta. Att Carl Bildt hade ett välfungerande tandemliknande samspel med EU-ambassadören och ambassadören i Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik var givetvis också av yttersta vikt (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2009-11-30; 2010-01-12).

Att Carl Bildt är en av Europas mest välkända och internationellt

välrenommerade utrikesministrar uppges också ha skänkt stabilitet till Utrikesdepartementet hemma och ansvariga tjänstemän under honom då Bildt upplevs som konsekvent och »inte byter fot« i olika frågor. Organisationen har en grundtrygghet och väntar sig att få ledarskap av Bildt som utrikesminister. Samma sak gällde 2001 då Anna Lindh var utrikesminister (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2010-01-12). Att Carl Bildt lade ner mycket tid och engagemang på att representera EU utåt och sköta storpolitiken har dock också kritiserats. Det har bland annat framkommit åsikter om att det lämnat lite utrymme att leda Utrikesdepartementet här hemma (*Sydsvenskan* 7 augusti 2009).

Det hände väldigt lite under den andra halvan av det tjeckiska ordförandeskapet. När det väl hände något så var det för att britterna skrev deras förslag och sa åt dem vad de skulle göra. Detta medförde att Sverige i praktiken fick ta över ordförandeskapet innan den tjeckiska tiden löpt ut. Att Tjeckien dukade under innan deras ordförandeskapsperiod var över menar många satte en väldigt låg lägsta nivå för Sverige som fick en gynnsam position i och med att det svenska ordförandeskapet var otroligt efterlängtat (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2010-01-12).

Ett Brysselbaserat ordförandeskap

Inför ordförandeskapet 2009 var politikernas signal till tjänstemännen att det skulle vara ett Brysselbaserat ordförandeskap. Med det menas att huvuddelen av verksamheten skulle ledas av Sveriges EU-representation på plats i Bryssel. På representationen finns utsända tjänstemän från alla departement för att bevaka sina respektive frågor. Utöver att EU-representationen förhandlar för Sverige på instruktion från regeringen och upprätthåller kontakterna med kommissionen, Europaparlamentet och andra medlemsstater ska de också hemåt informera om aktuella frågor samt komma med lägesbedömningar inför förhandlingar.

För att klara detta förstärkte man personalstyrkan på representationen. I praktiken innebar det Brysselbaserade ordförandeskapet att inga instruktioner skickades från Regeringskansliet till arbetsgrupperna i

Bryssel. En risk med ett Brysselbaserat ordförandeskap är att det dagliga arbetet till stor del överläts till representationen på plats är att departementen i huvudstäderna blir avhängda. Delegeringen till representationen innebar dock inte att Stockholm avsåg sig ansvaret. Utöver de underlag som i förväg hade tagits fram kring ett antal centrala frågor fördes regelbundna avstämningar via videolänk. Trots detta framkom emellertid att det i Stockholm fanns en uppfattning om att EU-representationen ibland »sprungit iväg» och inte informerat om alla steg som tagits. I UD:s fall kompengesades detta glapp med en utrikesminister som ständigt var på tårna och uppkopplad på sin nivå – »Carl Bildt var med överallt» (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2009-12-15a; 2010-01-12). Att utvecklingen går mot ett mer Brysselbaserat ordförandeskap är något som kunnat bevittnas tidigare och är således inget svenskt fenomen.

Ett nytt format för utrikesministermötena

En uppmärksam reform som drevs igenom under det svenska ordförandeskapet handlade om formatet för utrikesministermötena. I praktiken handlade det om att man stuvade om mötesdagarna så att mötet i allmänna rådet hölls på måndag vartefter utrikesministrarna påbörjade utrikesministermötet med en middag på måndag kväll följt av tisdag som mötesdag. Detta för att skapa mer sammanhängande tid och vitaliserade möten (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2010-01-12). Även om många delade den bakomliggande analysen om att det behövdes en tydligare rågång mellan allmänna rådet och utrikesrådet var utfallet av reformen inte odelat positiv. Ett problem var att den svenska lösningen innebar en extra övernattning varpå det blev svårt att få ministrarna att närvara. Detta fick det spanska ordförandeskapet att gå tillbaka till den gamla ordningen (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2009-11-30; 2010-01-12).

Prioriteringar och utfall

Även om ordförandeskapet fastställer prioriteringar är alla införstådda med att dessa också ska synkroniseras och passa i den verklighet som råder vid tiden för själva ordförandeskapet. Det brukar sägas att varje ordförandeskap får dras med en större kris. För fransmännen som innehade ordförandeskapet hösten 2008 hette krisen Georgien, för Tjeckien som följde våren 2009 tog sig krisen uttryck genom Gazakriget men också gaskrisen mellan Ukraina och Ryssland. I Tjeckiens fall toppades detta även med inrikespolitiska bekymmer. Det svenska ordförandeskapet sattes inte på prov i den bemärkelsen att en stor internationell katastrof behövde hanteras. För Sveriges del var krisen i stället institutionell till sin karaktär. Det handlade bland annat om att se till att José Manuel Barroso fick förnyat förtroende att fortsätta som ordförande för Europeiska kommissionen men också om att hantera den tjeckiske presidentens initiala vägran att signera Lissabonfördraget samt att hantera utnämningarna till de två nya posterna som EU:s höga representant samt permanenta ordförande för Europeiska rådet. Medan kommissionens ordförande José Manuel Barroso lyckades få förnyat förtroende tidigt under det svenska ordförandeskapet, utgjorde ratificeringen av Lissabonfördraget en stor utmaning för det svenska ordförandeskapet.

Ratificeringen av Lissabonfördraget

När Sverige för andra gången greppade klubban och skulle leda unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik var framtiden för Lissabonfördraget osäker på grund av det irländska folkets »nej» och den tjeckiske presidenten Václav Klaus vägran att signera fördraget. Genomförandearbetet av fördraget kom att få högsta prioritet av det svenska ordförandeskapet inte minst då man var införstådd med att det skulle komma att etablera spelplanen för de kommande årens EU-arbete.

I en första folkomröstning om Lissabonfördraget den 12 juni 2008 röstade irländarna nej. Undersökningar har visat att det till stor del berodde på missförstånd och okunskap om vad fördraget egentligen

innefattade. Den egna försvarspolitiken, skattepolitiken samt rätten till liv, utbildning och familj värnade många irländare. Vid EU-toppmötet i juni 2009 fick således Irland garantier om att fördraget inte ska påverka dessa områden. I en andra folkomröstning den 2 oktober 2009 röstade irländarna slutligen ja till Lissabonfördraget. Turerna kring den irländska ratificeringsprocessen påverkade framför allt det svenska ordförandeskapets arbetssätt. Under tiden fram till den andra irländska folkomröstningen fick en stor del av förberedelsearbetet, som var nödvändigt för att försäkra att Lissabonfördraget skulle kunna börja gälla den 1 december 2009, skötas informellt. Inget fick störa den irländska folkomröstningen. En direkt konsekvens av den irländska folkomröstningen var att det svenska ordförandeskapet inte lyckades få till det transatlantiska möte som man önskade (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2010-01-12).

Det irländska avvisandet av Lissabonfördraget i juni 2008 innebar också att Sverige i planeringsstadiet fick förbereda sig för både ett traditionellt ordförandeskap och ett ordförandeskap i helt ny tappning. En konsekvens av denna osäkerhet var också att det uppstod en dragkamp om resurser inför ordförandeskapet. Med hänvisning till att ordförandeskapet sannolikt inte skulle bli lika omfattande som tidigare föreslogs att den föreslagna budgeten för ordförandeskapet skulle skäras ner (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2010-01-12).

Efter det positiva utfallet i den andra irländska folkomröstningen uppstod ett nytt problem. Den tjeckiske presidenten Václav Klaus meddelade att han vägrade skriva på fördraget. Hanteringen av Václav Klaus innebar en stor prövning för det svenska ordförandeskapet. Inte bara för att Klaus förde fram sina krav väldigt sent i processen utan också för att hans agerande skapade frustration i andra medlemsländer med påståtningar om att den svenska responsen, i sin kapacitet av ordförandeland, borde vara att gå väldigt hårt åt honom. Så här i efterhand menar många att om exempelvis president Sarkozy hade suttit ordförande och fått hantera Václav Klaus så hade EU än i dag inte haft Klaus underskrift på fördraget. Även Klaus själv uppges under en bussresa i samband med firandet av Berlinmurens fall ha pekat på statsminister Reinholdt samtidigt som han sade *»If it was not for this guy I would not have signed«* (Utrikespolitiska institutet 27 januari 2010). Den institu-

tionella frågan, en punkt som stod sist på svenska ordförandeskapets lista över initiala prioriteringar, var den punkt under det svenska ordförandeskapet som fick högst betyg av såväl analytiker och medier som andra europeiska ledare (*Fokus* 11 december 2009 och kapitel 9 i denna bok).

Om det inte hade varit för tureorna kring Lissabonfördraget skulle antagligen den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken fått större uppmärksamhet. Den fråga som kanske har förlorat mest på den utdragna irländska ratificeringen har kanske varit EU–Nato-relationen, men det finns också exempel på flera andra viktiga resultat som hamnat i skymundan, däribland EU:s deklaration om Mellanösternkonflikten samt EU:s Afghanistan- och Pakistanstrategi. Klart är dock att ett misslyckande med att ro Lissabonfördraget i hamn sannolikt hade påverkat unionens möjligheter att vara en global aktör mycket negativt. Slutligen bör det uppmärksammas att även om oklarheterna kring Lissabonfördraget kan sägas ha satt begränsningar för vad som var möjligt att driva också på det utrikes- och säkerhetspolitiska området är det emellertid inte givet att osäkra institutionella förutsättningar bara är av ondo. Frånvaron av klara institutionella förutsättningar kan också utnyttjas genom att ordförandeskapet ges en möjlighet att anta ett ledarskap som går utöver den makt det normalt skulle ha kunnat utöva. En ordförandeskapsroll under institutionell osäkerhet kan exempelvis medföra att man i egenskap av ordförande får en central roll under en viktig formativ fas (Utrikespolitiska institutet 27 januari 2010).

Besättandet av höga poster i EU:s nya säkerhetspolitiska struktur

När processen med ratificeringen av Lissabonfördraget var klar kom nästa självklara uppgift: att besätta de nya posterna som följde med fördraget. Detta hade dock ordförandeskapet beredskap för då man förberett utnämningsfrågan i det tysta. Det handlade framför allt om att bilateralt kontakta övriga medlemsstater för att få igång deras förvaltningar så att dessa skulle vara klara med sina ståndpunkter och strategier när väl förhandlingarna kunde inledas. Men det handlade också om att konsultera de berörda institutionerna (intervju, tjänsteman Re-

geringskansliet 2010-01-12). Att offentligt börja diskutera den här typen av frågor var man rädd skulle beskrivas som bristande respekt för de irländska väljarna (EU-nämndens stenografiska uppteckningar 16 september 2009).

Då det framkom krav på att posterna måste balansera geografiskt ursprung, politisk färg, små och stora länder samt kön, resulterade uppgiften i omfattande konsultationer med EU-medlemsstaternas huvudstäder. Och Sverige frågade alla. Konsekvensen blev att ju fler som fick tycka till, desto fler namn dök också upp. Att flera olika namn cirkulerade menar många medförde en känsla av att det svenska ordförandeskapet inte riktigt hade koll på processen (*Fokus* 11 december 2009; Utrikespolitiska institutet 27 januari 2010). Från franskt håll framfördes kritik om att det svenska ordförandeskapet varit lite för demokratiskt. Det är dock inte ovanligt att de stora EU-länderna tenderar att ibland vilja skynda på liknande processer till förmån för ökat eget inflytande – om det ska gå snabbt hinner man oftast bara ringa de stora.

Vid en arbetsmiddag den 19 november 2009 var utnämningsförhandlingarna klara. Till posten som Europeiska rådets permanenta ordföranden utsågs den belgiske före detta premiärministern Herman Van Rompuy – en manlig kristdemokrat från ett litet land – och till posten som hög representant i utrikesfrågor och säkerhetspolitik, utsågs den brittiska före detta handelskommissionären Catherine Ashton – en kvinnlig socialdemokrat från ett stort land. Som en symbolisk gåva för att det svenska ordförandeskapet lyckades ena EU:s medlemsländer fick Fredrik Reinfeldt en Rubiks kub av EU-kommissionens ordförande Barroso (*Dagens Nyheter* 20 november 2009; *Europaposten* 2009d).

Det var en framgång för Fredrik Reinfeldt att han lyckades ena EU:s alla 27 medlemsstater och besätta dessa poster. Ett misslyckande med detta hade varit en gigantisk motgång för ett ordförandeskap. Samtidigt hävdar vissa kritiker att utnämningarna var ett bakslag för EU. I medierna har Van Rompuy och Ashton porträtterats som svaga kort. Inte minst det faktum att Van Rompuy och Ashton nu är unionens ansikte utåt men att få européer känner igen och kan identifiera sig med dessa är något som har stött på kritik. Många bedömare har lyft fram att EU som utrikespolitisk aktör, i förhållande till andra stormakter såsom

USA, Kina och Ryssland, förlorar på att EU inte får den »tydliga röst i världen« som unionen hade behövt och som en mer känd och profilerad ledning hade kunnat ge. Detta är också något som utrikesminister Carl Bildt efterlyst på sin blogg och den brittiske dito, David Miliband, har gett uttryck för liknande åsikter med uttalanden om att posterna bör tilldelas några som förmår stoppa trafiken i Peking eller Moskva (*Fokus* 27 november 2009; BBC 25 oktober 2009).

Kritik har framförts att Sverige, som fick privilegiet att hantera utnämningarna, kunde ha ansträngt sig mer för att få starkare personer på de två posterna (*Fokus* 11 december 2009). Samtidigt måste regeringen förhålla sig till att EU är en konsensusorganisation på det utrikes- och säkerhetspolitiska området och därmed inte starkare än den minsta gemensamma nämnaren. Därmed föll en färgstark person som Tony Blair bort. Man kan dela uppfattningen om att Ashton och Van Rompuy är osäkra kort. Utnämningsprocessen var dock kanske den fråga som det svenska ordförandeskapet hade minst handlingsutrymme kring. Sverige var tvunget att agera som det förväntas av en ordförande – nämligen att medla. Det är möjligt att ett land som Frankrike eller Storbritannien under kuppliknande former hade kunnat driva igenom en tillsättning av en mer färgstark person. Frågan är dock till vilket pris. En risk med sådana personer hade dessutom varit att de redan hade haft bestämda politiska åsikter i olika frågor och därmed skulle haft svårt att representera någon form av genomsnittlig EU-hållning. Varken Van Rompuy eller Ashton har tidigare intagit politiska ståndpunkter som gjort dem impopulära – att jämföra med exempelvis Tony Blairs ställningstagande i Irakkriget. En person med för mycket karisma och stjärnglans som är sig själv nog och inte har respekt för de olika ämbetena, särskilt i uppbyggnadsfasen, hade också kunnat bli förödande. Det svenska ordförandeskapet fick underhandsinformation om att Ashton och Van Rompuy i EU-kretsen ansågs vara genuint intresserade av att bygga upp de nya strukturerna. Detta vägde tungt i utnämningen (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2010-01-12). Därtill säger Fredrik Reinfeldt: »Det handlade inte om att välja Europas motsvarighet till Obama. Det handlar om en balans mellan nationell suveränitet och europeisk integration, och att hitta en person som representerade detta, inte en solitär stjärna« (*Dagens Nyheter* 22

december 2009). En doldis som arbetar i det tysta och kan representera hela EU var det bästa där och då, resonerade man.

Också den mycket slutna valprocessen som omgärdat utnämningarna har kritiserats för att likna valet av en ny påve där kardinalerna väljer en av sina egna och signalerar att beslutet är fattat med vit rök (*Dagens Nyheter* 20 november 2009; *Europaposten* 2009d). Att medborgarna inte får veta vad jobbet går ut på, vilka som söker, hur urvalsprocessen går till och vilka som får rösta har dock motiverats med att det är omöjligt för sittande stats- och regeringschefer – skaran från vilka kandidater till dylika poster ofta hämtas – att ställa sig upp och säga att de söker ett annat jobb. Blir man inte utsedd är det högst osäkert om man har sitt jobb kvar. Krav om en öppen process skulle kanske ha lett till att EU stått utan kandidater. Att EU skulle ha en »folkvald president« har dessutom föreslagits tidigare av bland annat den franske presidenten Valéry Giscard d'Estaing i början av 1980-talet. Förslaget fick emellertid inget stöd då, och har inte heller stöd bland merparten av medlemsländerna idag. Inte minst eftersom en folkvald president skulle innebära att EU skulle ta ett tydligt steg i riktning mot en federation (*Dagens Nyheter* 20 november 2009).

Säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringar

Ett ordförandeskap brukar i allmänhet reflektera de frågor som en stat generellt prioriterar i EU-samarbetet. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken inom EU beskrivs i en rad nyckeldokument som ett av Sveriges främsta utrikespolitiska verktyg. Sverige har hittills också deltagit i samtliga EU-insatser.

De säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringarnas mål, eller den politiska kappan, var att applicera innebörden i den svenska propositionen om försvarets inriktning även på EU-nivån med användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet som ledord. Inriktningen var vidare att man inte skulle lägga fram några nya förslag utan snarare bygga på befintliga strukturer. Därutöver var det prioriterat att klara pågående insatser och vara förberedd på det oförberdda. På Regeringskansliet för-

beredde man sig på det senare genom att öva på ett antal olika kriser som kunde tänkas inträffa. Bland scenarierna fanns exempelvis en gas-kris mellan Ukraina och Ryssland, okontrollerade migrationsflöden, konsekvenser av att Pakistan faller sönder, en kris i Mellanöstern etc. (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2009-11-30; 2009-12-15a).

För att undvika att gapet mellan politisk vilja och genomförande riskerade att växa bestämde man sig också relativt tidigt för att satsa på genomförandet av de redan pågående insatserna. Tiden ansågs heller inte mogen för några konceptuella diskussioner på grund av ovissheten kring Lissabonfördraget. Utöver att hantera pågående insatser har det på det säkerhets- och försvarspolitiska området generellt varit två frågor som dominerat agendan under det svenska ordförandeskapet: att unionen bör ha en mer självständig krishanteringsförmåga samt förmågeutveckling. På försvarsområdet har fyra frågor prioriterats: att stärka flexibiliteten och användbarheten hos EU:s stridsgrupper, att skapa en mer effektiv sjöövervakning både inom EU och vid insatser, att främja samarbete i utvecklingen av civila och militära resurser samt att öka transparensen och harmoniseringen på den europeiska försvarsindustrimarknaden (Försvarsdepartementet faktablad 2009:05).

Ökad flexibilitet för EU:s stridsgrupper

Vid det informella försvarsministermötet i Göteborg i september 2009 diskuterades samtliga svenska ordförandeskapsprioriteringar på försvarsområdet. Störst uppmärksamhet fick frågan om EU:s stridsgrupper (EUBG). EUBG inrättades den 1 januari 2007 som en reaktion på frustrationen över att man inte agerade vid folkmordet i Rwanda. Sedan dess står varje halvår två av EU:s snabbinsatsstyrkor, *battle groups*, i beredskap för att kunna sättas in inom tio dagar för allt ifrån väpnade konflikter till humanitära insatser. EU:s stridsgrupper har emellertid hittills aldrig använts. Erfarenheten är också att EU inte alltid har fått ut sin förmåga i tid. Även om EU kan hålla målet om 10 dagars militär beredskap finns inte den politiska beredskapen som krävs för att fatta beslut så snabbt. Det svenska ordförandeskapet stödde också sin argumentation på att EU inte bör bygga upp förmågor som inte används

då det på sikt riskerar att få EU:s medborgare att förlora förtroendet. Den svenskledda snabbinsatsstyrkan, Nordic Battle Group (NBG), som stod i beredskap ett halvår under år 2008 kostade exempelvis 1 miljard kronor, men skickades aldrig iväg. Samtidigt pågick en diskussion om huruvida EU skulle engagera sig i Tchad. Dessa erfarenheter ledde till en insikt om att EU måste diskutera om och när EU ska använda sina stridsgrupper.

Mot denna bakgrund initierade det svenska ordförandeskapet en diskussion om hur man bättre skulle kunna tillvarata stridsgruppernas potential som verktyg för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Ett förslag som lyfts fram tidigare har varit att inte alla länder behöver vara eniga om att skicka en styrka. Men den principen ville inte det svenska ordförandeskapet förändra hösten 2009. Däremot ansågs att exempelvis en av snabbinsatsstyrkorna, eller en del av den, skulle kunna skickas iväg på ett mer långsiktigt uppdrag mot slutet av halvårsperioden, om den andra insatsstyrkan står beredd att rycka ut snabbt om det skulle behövas. Trots betydande oenigheter bland medlemsländerna i frågan lyckades man vid utrikesministtermötet i november 2009 komma överens om en mer flexibel användning av stridsgrupperna. Utöver att stridsgrupperna i exceptionella fall ska kunna användas till annat än snabbinsats kom medlemsstaterna överens om att utöka samarbetet mellan varandra när man sätter ihop stridsgrupperna. Det spanska ordförandeskapet har tagit denna fråga vidare (Europeiska unionens råd 17 november 2009).

Gemensam sjöövervakning i Östersjön kan bli modell för övriga EU

Sverige drev också vidare frågan om effektiv sjöövervakning som initierades under det franska ordförandeskapet. Baserat på de svensk-finska erfarenheterna från Estonias förlisning och det samarbete som sedan etablerats mellan Sverige och Finland föreslog försvarsminister Sten Tolgfors att EU skulle inrätta ett sjöövervakningssystem för hela Östersjön. Tanken var att detta samarbete skulle kunna användas som en modell för övervakning av Medelhavet och Engelska kanalen. Initiativet bygger på att Försvarsmakten, Kustbevakningen, Tullen, Sjö-

fartsverket, miljömyndigheter och polis utbyter information mellan varandra nationellt och även med andra EU-länder. Målet är säkrare och effektivare sjöfart, bättre havsmiljö samt att EU:s medlemsländer ska få en bättre förmåga att upptäcka och ingripa mot olika hot. Initiativet handlar om att sammanfoga redan befintliga förmågor och systemet beräknas därför endast kosta drygt 200 000 kronor per år (Svenska Dagbladet 28 september 2009). Om Norge och Island, som i dag står utanför EU, ansluter sig så skulle hela Norden vara sjöövervakat.

Inför diskussionerna vid det informella försvarsministtermötet visade det svenska ordförandeskapet en multimediepresentation om det pågående samarbetet i Östersjöområdet¹⁷ där åskådarna fick ta del av hur det fungerar rent praktiskt. Detta för att finna en ny modell för mötesformatet och få till stånd möten närmare verksamheten (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2009-11-30). Initiativet fick ett starkt stöd redan vid det informella försvarsministtermötet i Göteborg varpå slutsatser kunde antas vid utrikesministtermötet den 17 november 2009. Kommissionen har nu finansierat ett projekt om integrering av sjöövervakning i de nordeuropeiska havsområdena. Projektgruppen ska under två års tid undersöka de rättsliga och administrativa förutsättningarna för mer integrerad sjöövervakning. I dagsläget uppges det främst vara en juridisk snarare än en teknisk fråga att få tillgång till varandras information (Försvarsdepartementets nyhetsbrev 2009c; Folk- och försvar 12 januari 2010; Tolgfors 9 november 2009).

Sverige ville utveckla civilmilitär samverkan

Att främja samarbete i utvecklingen av civila och militära resurser är en traditionell svensk prioritering. Sverige lyckades få EU att anta ett dokument om hur unionen ska kunna uppmuntra och åstadkomma synergier mellan EU:s civila och militära förmågor. Några områden som omnämnts som möjliga att samarbeta kring är kommunikationer,

17 Av Östersjöns nio kuststater är det åtta länder som utbyter information med varandra och av dessa åtta är det de tre nordiska länderna Sverige, Finland, Danmark som i dag har det mest avancerade samarbetet med varandra då man utbyter informationen elektroniskt och har direkt tillgång till varandras databaser.

strategisk och taktisk transport, logistik, sjukvård för personalen i fält, skydd och samlokalisering av högkvarter etc. Uppdraget att ta detta vidare gavs därefter till den Europeiska försvarsbyrån, EDA (Tolgfors 9 november 2009).

Konkurrenskraftig försvarsindustri

Slutligen ville Sverige öka transparensen och harmoniseringen på den europeiska försvarsindustrimarknaden. På den försvarspolitiska sidan var det ordförandeskapets kanske svåraste fråga att uppnå konsensus kring. Det var också en fråga där man initialt trodde att man tog sig vattnet över huvudet. Försvarsministern mötte dock »gladare kollegor än han hade räknat med« varpå man vid utrikesministermötet i november 2009 kunde anta en politisk deklaration om vikten av likvärdiga konkurrensvillkor och en öppen europeisk försvarsindustrimarknad. Detta var en för Sverige överraskande framgång med tanke på de protektionistiska vindar som man hade känt av runt om i Europa (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2009-11-30; Folk och Försvar 12 januari 2010; Tolgfors 9 november 2009).

Civila prioriteringar inom GSFP

Små, men viktiga, steg togs också på den civila sidan av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Här handlade det om att en gång för alla ta itu med saker som »skvalpat i systemet«. För att stärka EU:s snabbinsatsförmåga även på den civila sidan drev man exempelvis igenom att EU:s civila krishanteringsteam (Civilian Response Teams, CRT) skulle utökas till 200 personer. Beslut togs även om att skapa snabbare beslutsprocedurer och etablera fältlager med för insatserna kritisk utrustning såsom säkerhetsutrustning, IT-utrustning etc. Tanken om att införa ett lager av denna typ väcktes redan under det tyska ordförandeskapet år 2007 men ansågs då vara för dyrt att upprätta. Med Georgieninsatsen blev det dock uppenbart att nuvarande lösningar inte fungerade och att ett lager behövdes. Under tiden möjligheterna för ett permanent lager utreds, har ett tillfälligt lager byggts upp i Bosnien (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2009-12-15c).

Ett annat resultat som det svenska ordförandeskapet lyckades uppnå var kopplat till tredjeländers bidrag till EU-insatser. Då formatet för de så kallade *Committee of Contributors* ansågs vara otillfredsställande drev man frågan att en tydlig kravspecifikation måste etableras för eventuella bidragarländer, speciellt vad gäller respekt för demokratiska principer och mänskliga rättigheter samt att EU:s integritet och autonomi vad gäller beslutsfattande och ledningsstruktur inte får undermineras. Medlemsstaternas nationella strategier för att tillhandahålla personal satsade man också på. Det svenska ordförandeskapet såg också till att en sammanställning gjordes på allt förmågeutvecklingsarbete som görs på den civila sidan för att skapa en bättre överblick över vad som pågår. Det beslutades vidare att man skulle utföra *lessons learned*-rapporter även på den civila sidan. Även träning inför insatser berördes då man bestämde sig för att arbeta för en starkare koppling mellan träning och sektionering samt att starta nationella förberedelsekurser även för andra medlemsstater. Kommissionen ska därtill fortsätta finansiera *European Group on Training*. Man försökte också öka samarbetet mellan den civila och den militära sidan genom att engagera justitieministerna mer i GSFP-slutsatserna (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2009-12-15c).

Pågående operationer

Att hantera EU:s pågående krishanteringsoperationer var en annan direkt målsättning. EU har till dags dato 12 pågående operationer runt om i världen varför även aktuella insatser var ett återkommande inslag på dagordningen. EU:s Operation Althea i Bosnien och Hercegovina samt Operation Atalanta utanför Somalias kust är två exempel, men även insatsen i Afghanistan under Natos ledning har diskuterats flitigt inte minst då flera EU-länder deltar i denna.

Operationellt stod den pågående insatsen mot pirater utanför Somalias kust högst på den utrikespolitiska dagordningen under det svenska ordförandeskapet. För att motverka sjöröveri och skydda FN:s världslivsmedelsorganisations (WFP) hjälpsändningar lanserade EU i december 2008 *Operation Atalanta*. Årligen passerar uppemot 25 000 lastfartyg genom Adenviken. Sedan 2008 har emellertid kapningar av dessa blivit ett växande problem. Atalantainsatsen har varit myck-

TABELL 5.1 Sammanställning över EU:s pågående insatser.

<i>Insats</i>	<i>År insatsen inleddes</i>
EU:s polission i Bosnien och Hercegovina (EUPM)	2003
EU:s militära insats i Bosnien och Hercegovina (EUFOR-Althea)	2004
EU:s rådgivningsgrupp för säkerhetssektorreform i Demokratiska Republiken Kongo (EUSEC DR CONGO)	2005
EU:s insats till stöd för AU:s insats i Sudan/Darfur (AMIS II)	2005/2006
EU:s rättsstatsinsats i Irak (EUJUST LEX)	2005
EU:s rådgivande polisinsats i de palestinska områdena (EUPOL COPPS)	2005
EU:s gränsövervakningsinsats i Gaza (EU BAM Rafah)	2005
EU:s gränsövervakningsinsats i Moldavien/Ukraina (EU BAM Moldova)	2005
EU:s polisinsats i Afghanistan (EUPOL Afghanistan)	2007
EU:s säkerhetssektorsreform i Demokratiska Republiken Kongo (EUPOL RD KONGO)	2007
EU:s säkerhetssektorsreform Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau)	2008
EU:s antipiratsinsats utanför Somalias kust (Operation Atalanta)	2008
EU:s träningsmission i Uganda (EUTM)	2010

Källa: Europeiska unionens råd (2010) »EU-operationer«.

et framgångsrik då mer än 40 eskorteringar av WFP-fartyg har genomförts och över 280 000 ton mat har nått Somalia (Tolgfors 17 november 2009). Eftersom det första mandatet för insatsen endast sträckte sig till den 13 december 2009 föll det på det svenska ordförandeskapet att leda diskussionen om huruvida insatsen skulle förlängas eller inte. Efter ett beslut om en förlängning av insatsen ytterligare ett år inföll också själva planeringen för förlängningen under det svenska ordförandeskapet. Under det informella försvarsministermötet i Göteborg erbjöd sig Sverige att under april–augusti 2010 agera operativ befälhavare för styrkan i Adenviken med stabsfartyget HMS Carlskrona (*Svenska Dagbladet* 29 september 2009).¹⁸ Under det svenska ordförandeskapet initerades även en diskussion om ett möjligt övergripande EU-engagemang i Somalia för att bland annat bygga upp övergångsregeringens förmåga att hantera säkerhetssituationen i landet.

¹⁸ Det svenska förbandsbidraget utgörs av Internationella korvettstyrkan (IKS) som består av korvetterna Stockholm, Malmö samt stödfartyget Trossö och totalt uppgår styrkan till 152 personer.

Även EU:s militära insats i Bosnien och Hercegovina – *Operation Althea* – har varit uppe för diskussion under det svenska ordförandeskapet. EU:s militära insats i Bosnien inleddes i december 2004 och består i dag av drygt 2 000 personer. Denna har till uppgift att bidra till att upprätthålla säkerheten till stöd för fredsarbetet i landet. I landet finns även en rådgivande polisinsats som inleddes den 1 januari 2003. Vad gäller Operation Althea har diskussionen framför allt rört en möjlig övergång till en icke-exekutiv insats inriktad på säkerhetssektorsreformer till stöd den bosniska försvarsmakten. I förgrunden stod den politiska situationen i Bosnien-Hercegovina samt oklarheter om när den höge representantens kontor ska avvecklas, vilket skapade osäkerhet kring när beslut om en förändrad militär närvaro kunde tas.

Även den FN-beslutade insatsen i Afghanistan – *International Security Assistance Force* (ISAF) – har diskuterats i många olika konstellationer även inom EU, inte minst på grund av att en majoritet av EU:s medlemsländer deltar i denna. Totalt uppgår det samlade EU-bidraget till Afghanistan till ca 35 000 man och 10 miljarder kronor per år (Regeringskansliet 2010). Medan den militära operationen sker under Natoflagg, och flera av EU:s medlemsstater bidrar till denna på nationell basis, bedrivs det civila stödet i EU-regi. Det för Sverige övergripande intresset när det gällde Afghanistan var att få till stånd ett samlat och koordinerat stöd från världssamfundet. Det lyftes framför allt fram hur man ytterligare kan stärka samarbetet mellan EU, Nato och FN i landet. När EU:s försvarsministrar träffades i Göteborg bjöds därför också FN:s särskilde sändebud för Afghanistan och Pakistan, Kai Eide, in samt Natos generalsekreterare Anders Fogh Rasmussen. Detta rönt stor uppskattning, inte minst från EU:s dåvarande höge representant Solana (EU-nämndens stenografiska uppteckningar 6 oktober 2009). Vid utrikesministermötet den 27 oktober 2009 antog EU också en ny handlingsplan för sitt engagemang i Afghanistan och Pakistan. Utöver en ambitionshöjning och ökad koordinering av EU:s samlade bidrag betonas behovet av ett regionalt angreppssätt då regionen i stort står inför liknande utmaningar (Europeiska unionens råd 27 oktober 2009; Tolgfors 9 november 2009).

Om man ser till de svenska ordförandeskapsprioriteringarna kan man konstatera att prioriteringarna avspeglar Sveriges praktiska syn på

GSFP (Sundberg och Nilsson 2009). Att det svenska ordförandeskapet öppnade för en diskussion om EU:s snabbinsatsstyrkor som ledde till att man kunde nå samsyn på förhand var dock sannolikt en viktig förändring som kan komma att stärka den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens trovärdighet väsentligt. Det slutgiltiga resultatet och framgången på området kommer dock att visa sig först vid nästa insats. Både EUBG och frågan om sjöövervakning har dock Spanien fortsatt att arbeta med under sitt ordförandeskap, vilket bådär gott ur ett svenskt perspektiv (Försvarsdepartementets nyhetsbrev 2009b; Tolgfors 9 november 2009).

Frånvaro av stora externa kriser men världen rullar på ...

Även om varje ordförandeskap fastställer prioriteringar är alla införstådda med att dessa också ska synkroniseras och passa in i verkligheten och vara med sin tid. Sverige har haft tur i den bemärkelsen att det under det svenska ordförandeskapet inte inträffade någon större internationell kris, men omvärldsutvecklingen har likväl hållit det svenska ordförandeskapet sysselsatt. Hit hörde en presidentkupp i Honduras, oroligheter i samband med presidentvalet i Iran som också toppades med utökade problem kopplat till landets urananrikningsprogram. Därtill har fredsprocessen i Mellanöstern samt utvecklingen i Afghanistan upptagit en stor del av unionens intresse.

Presidentkuppen i Honduras

Presidentkuppen i Honduras i början av det svenska ordförandeskapet ledde till en rad olika fördömanden av kuppen från EU som också underströk vikten av att återinföra det konstitutionella styret och en demokratisk process. EU kallade också hem sina ambassadörer, frös sitt bistånd till landet samt avblåste de pågående förhandlingarna om ett associeringsavtal. Eftersom Sverige inte har någon ambassad i Honduras och Spanien stod på tur att ta över ordförandeskapet i EU fick den spanske ambassadören Ignacio Rupérez Rubio representera EU i

Honduras (se2009b). Trots att EU vidtog flera viktiga åtgärder har viss kritik framkommit mot att EU:s respons under det svenska ordförandeskapets ledning varit för ljum. En farhåga som framförts är att det faktum att EU inte agerade mer kraftfullt för demokrati och mänskliga rättigheter riskerar en utveckling där militärkupper som politisk lösning sprider sig till andra kringliggande länder. Över lag var det dock ingen fråga som det svenska ordförandeskapet inte kunde hantera och till Sveriges försvar kan man poängtera att Sverige formellt tog över ordförandeskapsklubban den 1 juli 2009 vilket innebar att det var Tjeckiens sak att driva fördömandena under de första dagarna.

Mellanöstern: Bilateral kris mellan Sverige och Israel

Den fråga som kanske fick störst avtryck var de slutsatser som Sverige drev igenom om Mellanöstern. Det får nog ändå anses att Sverige stack ut hakan med sin Mellanösternhantering – inte minst då det är en fråga som Carl Bildt under sin övriga tid som utrikesminister har varit mer lågmäld kring. Som ordförande drev Bildt igenom tunga slutsatser som kritiserades av Israel. Den faktiska politiken var dock inte så revolutionerande som den israeliska kritiken gjorde gällande. I EU:s slutsatser uttrycker EU bland annat sitt stöd för att 1967 års gränser ska gälla i förhandlingarna, att de israeliska bosättningarna är olagliga och sitt stöd för en tvåstatslösning där en palestinsk och en israelisk stat lever i fred med varandra och där Jerusalem är delad huvudstad (Europeiska unionens råd 8 december 2009). Särskilt intressant i Mellanösternhanteringen är det faktum att det under det svenska ordförandeskapet blossade upp en bilateral kris mellan Sverige och Israel. Upprinnelsen var israelisk kritik mot Sverige och Carl Bildt som vägrat att fördöma en artikel i *Aftonbladet* om misstänkt organplundring. Bilateralt utsattes Sverige för ett hårt tryck från Israel men som ordförande för EU valde Sverige ändå att fortsätta driva frågan. Att EU under det svenska ordförandeskapets ledning kraftsamlade och antog slutsatser vid ett samlat tillfälle medförde sannolikt att dessa fick större genomslag än de kanske annars hade fått (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2009-11-30; 2010-01-12).

Dubbelt Iran

Under det svenska ordförandeskapets ledning gjorde EU sammanlagt 16 uttalanden om Iran (Bildt 31 december 2009). Dessa handlade dels om oroligheterna i samband med presidentvalet, dels om hur EU ska förhålla sig till Iran vad gäller landets kärntekniska program. Som ett svar på de anklagelser om valfusk och de omfattande protester som följde i samband med presidentvalet genomförde den iranska regimen vad som närmast kunde liknas vid massrättegångar. Även lokalanställd brittisk och fransk ambassadpersonal berördes. Från EU uteblev gratulationerna i samband med presidentinstallationen som en diplomatisk markering mot den iranska regimen hantering av protesterna. Som ordförande för EU kallade Sverige också upp den iranska ambassadören till Utrikesdepartementet. Där fick denne motta ett skarpt budskap från EU där det bland annat stod att om Iran utmanar enskilda EU-länder så utmanar de hela unionen (Sveriges Radio 11 augusti 2009; Europeiska rådet 11 december 2009). Vid det sista mötet mellan EU:s stats- och regeringschefer antogs också en deklaration där man uttrycker sin oro för landets kärnenergiprogram och bristande samarbete med det internationella atomenergiorganet (IAEA). I dokumentet förklarade sig EU också berett att vidta ytterligare åtgärder mot landet samtidigt som man meddelade att »erbjudandet om förhandlingar står kvar» (Europeiska rådet 11 december 2009). Det som skiljde det svenska ordförandeskapet vad gäller EU:s tidigare relationer till Iran var att det nu också kom att handla om den allmänpolitiska utvecklingen i landet.

Tredjelandsmöten

Utöver de av Sverige prioriterade sakfrågorna ska man som ordförande också hantera de sedvanliga tredjelandsmötena. Tredjelandstoppmötena är korta – ofta bara ett par timmar långa (och då ingår även hälsningsförfaranden, presskonferenser, undertecknandeceremonier etc.). Innehållet i deklarationerna som antagits är inte heller alltid de mest långtgående. Men de har ett symbolvärde och symbolvärdet som utrikespolitiken vilar på kan många gånger vara väl så stort. De får inte gå fel.

Genomförandet av toppmötena är en administrativt och byråkratiskt tung uppgift för departementen och inte minst Statsrådsberedningen som ansvarar för mötena. Vid de sammanlagt sju toppmötena som hölls under det svenska ordförandeskapet har EU träffat Sydafrika, Brasilien, Indien, Ryssland, Kina, Ukraina och USA. Vid samtliga toppmöten stod klimatfrågan inför FN-toppmötet i Köpenhamn och den ekonomiska krisen i centrum för diskussionerna, även om en rad övriga utrikespolitiska frågor uppmärksammades vid respektive möte. Med *Sydafrika* diskuterades exempelvis situationen i Zimbabwe (Europeiska rådet 11 september 2009) och med *Indien* diskuterades utvecklingen i Afghanistan och Pakistan (Europeiska unionens råd 6 november 2009). Vid mötet mellan EU och *Kina* diskuterades frågor där EU gärna ser att Kina tar ansvar och engagerar sig i – Nordkorea och kärnvapenproblematiken, Burma/Myanmar, Sri Lanka, Afghanistan, Pakistan och Iran. Då toppmötet med Kina sammanföll med Lissabonfördragets ikraftträdande dagen efter diskuterades även hur relationen mellan EU och Kina kommer att se ut som en följd av de institutionella förändringar Lissabonfördraget medför (Europeiska unionens råd 30 november 2009).

Toppmötet med *Ukraina* var i sin tur det första toppmötet under det nya Lissabonfördraget. Utöver den ekonomiska krisen och klimatförändringarna diskuterades också Ukrainas behov av omfattande politiska och ekonomiska reformer samt energisäkerhet. Ett annat område som var uppe för diskussion mellan EU och Ukraina var Östliga partnerskapet samt att båda parter åtog sig att arbeta för ett närmande mellan EU och Vitryssland genom att stötta den demokratiska utvecklingen i landet. Även relationen till Ryssland och dialogen om säkerhet i Europa som förs inom ramen för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) (den så kallade Korfuprocessen) berördes. EU och Ukraina enades också om att fortsätta förhandlingarna i 5+2-formatet rörande Transnistrien-konflikten i Moldavien. Slutligen beslutade man att öka Ukrainas deltagande i EU-insatser. Ukraina överväger bland annat att delta i antipiratsatsen Operation Atalanta utanför Somalias kust (Europeiska unionens råd 4 december 2009).

Över lag var det inga konstigheter kopplade till toppmötena. Sverige hanterade dessa väl – varken uppenbart bättre eller sämre än någon

annan. Särskilt två möten förtjänar dock att lyftas fram och beskrivas mer ingående: mötet med Ryssland, eftersom den diplomatiska dragkampen om toppmöteslokaliseringen är ett bra exempel på EU:s styrka när medlemsländerna står enade, och mötet med USA då USA är EU:s främsta strategiska partner och samarbetet fördjupades på många områden.

Toppmötet med Ryssland – en diplomatisk dragkamp

Toppmötet mellan EU och Ryssland var kanske det toppmöte som fick störst uppmärksamhet då det ända in i det sista var oklart om det ens skulle bli av (se också kapitel 4). Bakgrunden stod att finna i den starka kritiken mot Rysslands invasion av Georgien hösten 2008 samt den utdragna processen kring det svenska godkännandet av gasledningen Nord Stream (som dock kom dryga två veckor innan toppmötet). Detta medförde att Ryssland inledningsvis försökte avstyra toppmötet med EU helt och senare utövade påtryckningar för att toppmötet skulle äga rum i Bryssel i stället för i ordförandelandets huvudstad som en markering mot Sverige. Från EU:s sida förklarade man dock att om något toppmöte skulle hållas var den enda platsen som stod till buds Stockholm. Det tredje ryska budet blev då att ett toppmöte kunde hållas i Stockholm men däremot avsåg man inte hålla några bilaterala möten med Sverige. Utfallet blev dock till sist ett toppmöte på svensk mark och även bilaterala överläggningar mellan Sverige och Ryssland. Sverige, som höll en lågmäld position under hela processen, fick stort stöd av andra medlemsstater, däribland Tyskland och Storbritannien. Därtill kom godkännandet av gasledningen Nord Stream lägligt. Efter toppmötet konstaterades det i medierna att stämningarna mellan EU och Ryssland nu var bättre än på länge. Utöver klimatfrågan och den finansiella krisen diskuterades energisäkerhet. Så sent som veckan innan toppmötet skulle äga rum hade premiärminister Putin hotat med att strypa gasleveranserna till Ukraina om landet inte förmådde betala sin gasskuld. Då en stor del av EU-ländernas tillgång till gas går genom Ukraina var målet för EU att få politiska garantier om att leveransen till EU-länderna inte skulle påverkas till följd av denna tvist. Också Rysslands intresse för att gå med i Världshandelsorganisationen

WTO, mänskliga rättigheter i norra Kaukasus och den ryska militära närvaron i Georgien var uppe för diskussion (intervju, tjänsteman Regeringskansliet 2010-01-12; *Europaposten* 2009b samt 2009c).

Toppmötet med USA – det transatlantiska samarbetet fördjupas

Toppmötet mellan EU och USA var det första formella toppmötet mellan EU och USA under Obama-administrationen. Vid mötet diskuterades utöver klimatfrågan och den globala ekonomiska krisen, framför allt Afghanistan och Iran. Även nedrustning och ickespridning diskuterades. Parterna uttalade bland annat sitt stöd för att ickespridningsavtalet NPT (Non-Proliferation Treaty) ska stärkas och att provstoppsavtalet CTBT (Partial Test Ban Treaty) ska införas. Vid toppmötet beslutades också att ett nytt samarbete på energiområdet ska upprättas mellan parterna och att ett energiråd ska inrättas. I fokus för ett framtida energiråd står att utveckla samarbetet kopplat till energisäkerhet och marknadsfrågor, förbättra forskning kring miljö- och energiteknik samt öka spridningen av miljövänlig teknologi. På hälsoområdet diskuterades den snabba utvecklingen av antibiotikaresistens och möjligheter att genom samarbete på forskningssidan kunna hantera problemet tillsammans. Toppmötet antog även en gemensam programförklaring om rättsliga och inrikes frågor kopplat till kampen mot terrorism och organiserad brottslighet (den s.k. Washingtondeklarationen). Man kom även överens om ett fördjupat samarbete på biståndssidan (Europeiska unionens råd 3 november 2009).

EU i den globala politiken – toppmöten i internationella organisationer

Utöver att sitta ordförande vid toppmöten mellan EU och andra länder har Sverige också lett EU då EU har träffat andra internationella organisationer, däribland Afrikanska unionen (AU). Sverige fick också representera EU vid FN:s ordinarie årsmöte i FN:s generalförsamling i New York. Ordförandeskapet i EU medförde också att Sverige fick vara en del i andra internationella sammanhang där man vanligtvis inte ingår,

som G8- och G20-mötena¹⁹. I september fick exempelvis statsminister Fredrik Reinfeldt också leda samordningsmötet mellan EU-länderna inför G20-mötet i Pittsburgh, USA.

Om man ser till vidden av de frågor som tagits upp vid EU:s toppmöten med tredje länder kan man konstatera att mängder av områden som traditionellt förknippats med inrikespolitik, som till exempel miljöfrågor och brottsbekämpning, på senare tid har fått utrikespolitiska förtecken. Den institutionella utvecklingen har dessutom gått mer och mer mot en »toppmötesdiplomati« där den här typen av frågor beslutas av stats- och regeringschefer vid G20- eller G8-gruppens sammankomster som blivit några av de centrala forumen på senare tid.

Europeiska röster om det svenska ordförandeskapet

När man bedömer andra europeiska röster om det svenska ordförandeskapet bör man vara medveten om synen på Sverige som ett medlemsland som i första hand ser till de gemensamma intressena. Sverige får sällan kritik för att driva nationella intressen för hårt (CER 2009). Bilden av Sverige som en god medspelare skruvade givetvis upp förväntningarna. Redan innan det svenska ordförandeskapet inleddes konstaterades också att Sverige kommer att bedömas utifrån framgången på sakområden som man inte direkt kan påverka såsom ratificerandet av Lissabonfördraget, hur den europeiska ekonomin återhämtar sig och huruvida klimatmötet i Köpenhamn blir en framgång eller inte (CER 2009).

De europeiska omdömena om det svenska ledarskapet inom utrikesområdet visar på att Sverige som ordförandeland skött sig bra. Framför allt har statsminister Fredrik Reinfeldt fått beröm för hur han pragmatiskt hanterade den tjeckiske presidenten Václav Klaus vägran att skriva på Lissabonfördraget. Till den lilla portion kritik som hörts har det nämnts att man gärna hade sett tuffare EU-uttalanden om

¹⁹ »Group of eight« (G8) består av de åtta största industriekonomierna. »Group of twenty« (G20) är en grupp som består av nitton större ekonomier samt Europeiska unionen.

Honduras. En annan kritik som dryftats var att det inte har hänt något med det svensk-polska initiativet om ett Östligt partnerskap under det svenska ordförandeskapet. Då ingen kommission fanns för att ge initiativet innehåll menar man att arbetet kunde ha behövt en skjuts framåt av det svenska ordförandeskapet. Från franskt håll har det framförts kritik om att det svenska ordförandeskapet varit för trögt i utnämningsfrågan då man på lite »svenskt manér« ville att alla skulle få vara med och tycka i frågan. Bildt har i sin tur fått kritik för sina uttalanden om Ryssland samt ett framtida turkiskt EU-medlemskap. Som förespråkare för öppenhet och tillgänglighet inom EU har det slutligen framförts pikar om att dokumentet som beskriver EU:s nya utrikestjänst inte direkt fanns tillgängligt på Internet. Sammanfattningsvis är dock den dominerande slutsatsen att Sverige på det utrikes- och säkerhetspolitiska området har klarat sig bra i ordförandeskapsrollen (se t.ex. CER 2009; Sieps 10 november 2009; *Dagens Nyheter* 11 november 2009; *Fokus* 11 december 2009).

Avslutande kommentar: Sverige medlare snarare än ledare

Efter ordförandeskapet år 2001 konstaterades att Sverige som ordförande klarade av att representera EU i omvärlden och utveckla EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik med klart godkänt i betyg – åtta år senare får Sverige återigen ett högt betyg.

När Sverige avslutade sitt ordförandeskap var en historisk epok till ända i och med att det svenska ordförandeskapet var det sista roterande ordförandeskapet i EU på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Utrikesminister Carl Bildt summerade på sin blogg att ordförandeskapet i EU har varit en investering för Sverige och att EU under det svenska ordförandeskapets ledning blivit en starkare aktör i världen (Bildt 31 december 2009).

Att den institutionella ovissheten samt ekonomin och klimatet identifierades som de viktigaste utmaningarna kom dock att tydligt prägla arbetet på det utrikespolitiska området. Ordförandeskapets handlingsutrymme begränsades markant. De svenska ambitionerna

blev därför inte särskilt högt ställda men de var realistiska sett till de globala utmaningarna som fordrade företräde. Sverige valde att slå in på framkomliga vägar. I vissa ögon fejt, i andra ytterst taktiskt.

Även om ordförandeskapsperioden saknat riktigt tunga beslut på det utrikes- och säkerhetspolitiska området bör det svenska ordförandeskapet sammantaget betraktas som framgångsrikt. Inte minst då Sverige lyckades hålla samman EU i svåra globala processer. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har kritiserats för att den inte bär så många spår av just det gemensamma. Sverige bidrog i detta hänseende till att stärka EU som global aktör genom att medla internt och samla EU:s 27 medlemsstater. Det medlingsinriktade och samlande ordförandeskapet som Sverige bedrev var sannolikt särskilt uppskattat och välbehövt i denna tid. Hur Sverige framgångsrikt samlat unionen i många stora utrikes- och säkerhetspolitiska frågor befäster bilden av Sverige som medlare snarare än ledare.

Efterord: den gemensamma politikens framtid

Vid de intervjuer som gjorts inom ramen för utvärderingen av det svenska ordförandeskapet har även ett antal förhoppningar och farhågor som till syvende och sist handlar om den gemensamma politikens framtid lyfts fram. Det är inget som har direkt bäring på en utvärdering av det svenska ordförandeskapet men är ändå av stort allmänintresse.

Trots att stora framsteg gjorts och att EU har lanserat ett flertal civila och militära krishanteringsinsatser är en utbredd uppfattning att utvecklingen nu i någon mån bromsats. Det talas om att säkerhets- och försvarspolitikerna har nått sitt maximum. Tjänstemän med flera års erfarenhet på området vittnar om att det i dag är en långsammare materia än tidigare. Den modesta utvecklingen vi bevitnat på GSFP-området den senaste tiden kan vara en indikation på att GSFP har nått vägs ände – att man helt enkelt inte kommer så mycket längre eller att det är svårt att tänka nytt och visionärt kring säkerhet och försvar. Inga stora projekt har dragits igång på senare tid och flera av de medlemsstater som dogmatiskt drev frågan om ett europeiskt försvar har försvunnit.

Då möjligheterna till konceptutveckling är begränsade – i den mån att det är svårt att hitta nydanande deklARATIONER – talas det om att fokus har skiftat till att implementera det man har och fokusera på de aktuella insatserna. En del vittnar vidare om att det i dag är svårt att entusiasmera utrikesministrarna i frågor som rör GSFP. Vissa utrikesministrar är inte heller uppmärksamma på vad EU gör – de kan exempelvis kritisera EU för att inte göra något på ett område i samma sekund som ett beslut fattas. Denna utveckling kan vara ett uttryck för att det finns ett behov av reflektion och konsolidering inom GSFP.

Ett annat exempel är bilden av att det i dag är otydligare än på länge vad de 27 EU-länderna egentligen vill. Frankrike, Tyskland och Storbritannien är inom EU-samarbetet de tre största och tongivande länderna (ofta refererade till som »the big three«). Det brukar sägas att om man har koll på dessa får man också en fingervisning om vart samarbetet i stort kommer att ta vägen då övriga länder tenderar att sluta upp kring dessa tre åsiktslinjer. En tjänsteman med flera års erfarenhet av förhandlingar på stats- och regeringschefsnivå menar att de tre stora medlemsstaterna och deras respektive ledare inte går i takt i dag. Ett tecken på det är att osäkerheten kring EU:s tre »högdjur« i dag mer än tidigare är stor fram till just före mötet. I det avseendet uppges den tidigare ledartrion i form av Tony Blair, Gerard Schröder och Jacques Chirac ha varit mer samspelta.

Att EU-samarbetet håller på att regionaliseras är en annan sak som uppmärksammas. Frankrike driver exempelvis på Medelhavssamarbetet medan Sverige och Polen lanserar Östliga partnerskapet. Kopplat till nya initiativ som sammankopplad sjöövervakning talas det vidare om regionala noder där Östersjöstaterna samlas kring ett system och Medelhavsländerna runt ett annat. En liknande tendens kan skönjas kopplat till initiativ som förslaget om permanent strukturerat samarbete på försvarsområdet. En risk är att det skapar olika grupperingar av medlemsstater och att grundbulten – det gemensamma – därmed riskerar att försvinna.

Samtidigt framträder ett hopp om att Lissabonfördraget ska ge unionen möjlighet att återta initiativet internationellt. En stor tilltro finns till de nya ämbetena och att de ska borge för att EU också i framtiden förblir *en* gemenskap och *en* union. Om den nyinrättade utrikestjans-

ten blir framgångsrik är nästa steg att matcha detta med förstärkta kris-
hanteringsförmågor.

REFERENSER

- BBC (19 januari 2010) »EU president Van Rompuy wants new aid team«.
BBC (25 oktober 2009) »Miliband has 'no EU job ambition«
Bildt, Carl (28 juli 2009) »ESDP@10 – What lessons for the future?«.
Bildt, Carl (22 december 2009) »Nej inte än...«, Wordpress.
Bildt, Carl (31 december 2009) »Starkare Europa – starkare Sverige«, Wordpress.
CER (2009) »The Swedish EU Presidency« (Centre for European Reform).
Dagens Nyheter (11 november 2009) »Svenskt ordförandeskap får gott betyg av exper-
ter« (Ingrid Hedström).
Dagens Nyheter (15 november 2009) »EU-presidenten får svårt att driva sina egna frå-
gor« (Jonas Tallberg).
Dagens Nyheter (20 november 2009) »Herman vem?« (DN opinion).
Dagens Nyheter (20 november 2009) »Chatt om EU:s nya ledare« (Jonas Tallberg).
Dagens Nyheter (22 december 2009) »Europa på väg få ny roll i världen« (Henrik
Brors, Ingrid Hedström).
Dagens Nyheter (21 januari 2010) »Haiti: Pinsamt tyst från EU« (Annika Ström Me-
lin).
EU-nämndens stenografiska uppteckningar (16 september 2009) »Information och
samråd inför Europeiska rådets möte den 17 september 2009«.
EU-nämndens stenografiska uppteckningar (6 oktober 2009). »Återrapport (försvar)
28–29 sept«.
Europaposten (2009a) »EU får en gemensam diplomatkår« nr 9.
Europaposten (2009b) »Känsligt toppmöte mellan EU och Ryssland« nr 9.
Europaposten (2009c) »Nord Stream börjar byggas« nr 9.
Europaposten (2009d) »Sverige knäcker nätter före jul« nr 9.
Europeiska rådet (11 september 2009) »Second South Africa-European Union Sum-
mit Joint Communiqué Kleinmond, South Africa«.
Europeiska rådet (6 oktober 2009) »Third European Union-Brazil Summit Joint Sta-
tement«.
Europeiska rådet (11 december 2009) »Slutsatser från Europeiska rådet 10-11 decem-
ber 2009«.
Europeiska unionens råd (5 september 2009)
Europeiska unionens råd (27 oktober 2009) »Strengthening EU Action in Afghanis-
tan and Pakistan«
Europeiska unionens råd (3 november 2009) »EU-U.S. Summit Declaration«.
Europeiska unionens råd (6 november 2009) »India-EU Joint Statement«.
Europeiska unionens råd (11 november 2009) »ESFP – Tio år av utmaningar och möj-
ligheter«.
Europeiska unionens råd (30 november 2009) »Joint Statement of the 12th EU-China
Summit Nanjing, China«.
Europeiska unionens råd (4 december 2009) »EU-Ukraine Summit Kiev«.

- Europeiska unionens råd (8 december 2009) »Council conclusions on the Middle East Peace Process«.
- Europeiska unionens råd (2010) »EU-operationer«.
- Fokus (27 november 2009) »Mesighetens triumf«.
- Fokus (11 december 2009) »Reinfeldt rosas för ordförandeskapet« (Emma Härdmark, Anna Ritter).
- Folk och försvar (12 januari 2010) Frukostseminarium med Sten Tolgfors.
- Försvarsdepartementet »EU-NATO« (promemoria).
- Försvarsdepartementet, faktablad 2009:05, »Viktiga försvarspolitiska frågor under ordförandeskapet«.
- Försvarsdepartementets nyhetsbrev (2009a) »Försvarsdepartementets frågor i EU« v.30 juli/augusti 2009.
- Försvarsdepartementets nyhetsbrev (2009b) »Försvarsdepartementets frågor i EU« v.36 augusti/september 2009.
- Försvarsdepartementets nyhetsbrev (2009c) »Försvarsdepartementets frågor i EU« v.40 september/oktober 2009.
- Försvarsdepartementets nyhetsbrev (2009d) »Försvarsdepartementets frågor i EU« v.45 oktober/november 2009.
- Försvarsdepartementets nyhetsbrev (2009e) »Försvarsdepartementets frågor i EU« v.49 november/december 2009.
- Intervju, tjänsteman Regeringskansliet: 2009-11-25; 2009-11-30; 2009-12-02; 2009-12-15(a); 2009-12-15(b); 2009-12-15(c); 2010-01-12.
- Lissabonfördraget, konsoliderad version, Sieps.
- Regeringen (31 augusti 2009) »«I am very proud» - State Secretary visits the Swedish forces in Somalia«.
- Regeringen (7 december 2009) »Carl Bildt tilldelas utmärkelse för insatser att stärka EU som global aktör«.
- Regeringskansliet (2010) »EU:s utrikes- och säkerhetspolitik under Sveriges ordförandeskap«.
- Reinfeldt, Fredrik (1 juli 2009) »Jag själv, regeringen, Sverige och EU är redo att anta utmaningen!«.
- se2009(a) »Arbetsprogram för det svenska ordförandeskapet i EU« (www.se2009.eu).
- se2009(b) »Komplicerad situation i Honduras« (www.se2009.eu).
- se2009(c) »Vi har fört EU tillbaka på rätt spår« (www.se2009.eu).
- Sieps (10 november 2009) »The Swedish Presidency: European Perspectives« (seminarium).
- Skoog, Olof (2010) »Redogörelse av Ambassadör Olof Skoog för Europaparlamentet om ESFP under svenska ordförandeskapet«.
- Sundberg, Anna och Claes Nilsson (2009) »Swedish Presidency Ambitions and ESDP«. *El País*.
- Svenska Dagbladet (28 september 2009) »Marint samarbete sjösätts« (Mikael Holmström).
- Svenska Dagbladet (28 september 2009) »Insats i Afghanistan förstärks« (Mikael Holmström).
- Svenska Dagbladet (29 september 2009) »Sverige leder piratjakt när attackerna ökar« (Mikael Holmström).

5. Utrikespolitiken: Sverige medlare snarare än ledare

Sveriges Radio (11 augusti 2009) »Irans ambassadör pressas om rättegång« (Sarah Sidibé).

Sveriges Radio (28 september 2009) »Tolgfors vill att EU-styrkor utnyttjas mer« (Mats Eriksson).

Sydsvenskan (7 augusti 2009) »Ambassadörer i fokus spär på kritiken mot Bildt« (Olle Lönnaeus).

Tolgfors, Sten (9 november 2009) »Anförande av försvarsminister Sten Tolgfors vid den interparlamentariska konferensen om ESFP«.

Tolgfors, Sten (17 november 2009) »EU:s försvarsministrar antog slutsatser vid råds-mötet i Bryssel«. Pressmeddelande Försvarsdepartementet.

Utrikespolitiska institutet (27 januari 2010) »Slutbetyg för det svenska ordförandeska-pet« (seminarium).

DEL II:
Ordförandeskapet som politisk
process

6. Ordförandeskapet i EU:s institutionella dynamik: Sverige som lagspelare

Det gäller att kunna förhandlingsspelet, vara en god jonglör och ha många institutionella kontakter för att framgångsrikt kunna driva prioriterade frågor under de sex månader som ordförandeskapet varar. Sverige tog över stafettpinnen i en tid av omfattande institutionella förändringar och stort tryck på ordförandeposten. Det är främst den svenska insatsen som representant för ministerrådet och i förhållande till Europaparlamentet och kommissionen som kommer att behandlas i det här kapitlet. Centrala frågeställningar är hur Sveriges ordförandeskap i EU:s politiska system fungerade och hur representationsfunktionen hanterades. Dessutom diskuteras det institutionella kaos som rådde under hösten 2009, med ett nyligen tillträtt parlament, frånvaron av en fullt ut fungerande kommission samt Lissabonfördragets öde.

Rolf Gustavsson skrev i *Svenska Dagbladet* i februari 2009 om europeiskt ledarskap och frågade retoriskt om Reinfeldt skulle bli »en åskådare när de stora elefanterna dansar, trumpetar och trampar ner gräset? [...] Vågar Fredrik Reinfeldt visa europeiskt ledarskap eller nöjer han sig med att titta på spektaklet?» (*Svenska Dagbladet* 2009a). Den stora massmediala diskussionen handlade om tillsättningen av EU:s två nya toppjobb. I slutändan var det Barroso som föreslog Catherine Ashton och de svenska ordförandeskapsrepresentanterna var ansvariga för att få länderna att enas. Enligt flera bedömare uppstod kaos när namnen diskuterades och de stora länderna tilläts dominera. Exempelvis menade Antonio Missiroli, tankesmedjan European Policy Centre (EPC) i Bryssel: »Alla kan ha en dålig dag, men det svenska ord-

förändskapet hade en dålig vecka» (*Dagens Nyheter* 2009a). Få har missat Bildts bloggkommentar om en historiskt missad chans att säkerställa tydligt europeiskt ledarskap. *Financial Times* skrev krasst att det inte var Europas bästa dag. Det var ingen självklarhet att ledarna skulle komma överens. Medlingsinsatser förväntades av ordförändskapet och svenskarna levererade en överenskommelse. De europeiska ledarna kommer att fortsätta bråka om makten i Europa innan den nya institutionella strukturen är på plats. Tillsättningen av dessa tjänster och utformningen av en delvis ny administration efter att Lissabonfördraget har trätt i kraft förändrar den institutionella dynamiken.

Den allmänna uppfattningen är att Sverige, liksom under förra ordförändskapet, varit en utmärkt administratör med god förmåga att driva arbetet framåt under ordförändskapet 2009. Olika uppfattningar råder kring Sveriges förmåga att tillhandahålla ledarskap och ena medlemsländerna, vilket illustreras i den här bokens olika kapitel. Att döma av enskilda nedslag är kommissionens och EU-parlamentets representanter överlag positiva till de svenska insatserna och anser att Sverige har varit en god lagspelare (intervjuer tjänstemän kommissionen 2009-11-26 respektive 2010-03-11 samt två Europaparlamentariker 2010-03-25).

Budgeten för ordförändskapet var 971 miljoner kronor, vilket kan jämföras med 835 miljoner kronor för ordförändskapet 2001. En stor del har gått till att förstärka representationen i Bryssel. Utrikesdepartementet fick ett extra påslag om 160 miljoner kronor för att täcka administrativa kostnader. Ytterligare medel har använts för att ordna dryga hundratalet möten runt om i Sverige. En generell omprioritering på samtliga departement, för att se till att ordförändskapet legat högst på agendan, har sedan legat till grund för det svenska arbetet i förhållande till övriga institutioner.

I det här kapitlet kommer jag att diskutera de institutionella utmaningarna och belysa de informella och formella samarbetsformer som ledande forskare anser är viktiga. Den röda tråden i kapitlet är Sveriges sätt att hantera den interinstitutionella dynamiken i en tid av omfattande förändringsarbete inom EU.

Institutionell (o)ordning

Sverige övertog ordförandeklubban i en tid av institutionell förändring. Ett nytt parlament, en ny kommission och ett nytt fördrag under 2009. Att vara ordförande i Europeiska rådet samt leda det institutionella samarbetet är en stor utmaning. Garrett och Tsebelis skrev redan 1996 att EU:s beslutsprocess endast kan förstås genom en djupgående analys av interaktionen mellan ministerrådet, kommissionen och parlamentet (1996, s. 270). Beroende på sakfrågeområde skiftar beslutsprocessen och därmed även den roll som ett ordförandeland har i förhållande till EU:s institutioner. När det gäller institutionella och konstitutionella frågor är det särskilt viktigt att samarbeta med berörda institutioner och medlemsländer samt driva frågan framåt med stor lyhördhet för de olika uppfattningar som råder. I detta ligger också förklaringen till att de beslut som tas sällan uppfattas som progressiva och tydliga, det är helt enkelt väldigt många intressen som ska jämkas samman.

Formellt sett har unionen fem primära institutioner (ministerrådet, kommissionen, Europaparlamentet, EU-domstolen och revisionsrätten). Europeiska rådet, där medlemsländernas stats- och regeringschefer samt kommissionens ordförande deltar, är ett viktigt politiskt forum där gemensamma riktlinjer för samarbetet dras upp. En stor del av beslutsfattandet sker gemensamt mellan rådet och parlamentet. Kommissionens roll är att lägga fram lagförslag. I realiteten har dock kommissionen en betydligt större roll som pådrivande i den komplexa institutionella processen (Moravcsik 1993, 1998). Warntjen lyfter fram ordförandeskapsmakt i slutet av beslutsprocessen och menar att det är där som ett medlemsland som håller i klubban kan påverka mest (2008). För Sveriges del innebär detta en reell möjlighet att påverka klimatfrågan liksom Lissabonprocessen. Unionens komplexa institutionella struktur – beslutsfattande på flera nivåer samt överlappande ansvar mellan de centrala institutionerna och ordförandelandet – underlättade inte arbetet. Dessutom utgör ordförandeprogrammet en del av tre ordförandeländers gemensamma program, vilket i realiteten kan vara en begränsande faktor för nationellt enskilt manöverutrymme, dagordningsmakt i all ära.

Primus inter pares – eller trojka i en föränderlig värld?

Frankrike, Tjeckien och Sverige, den så kallade trojkan, har således varit ordförandeländer med ett gemensamt program (Europeiska unionens råd 2008). I de strategiska ramarna för ländernas gemensamma 18 månader vid rodret nämns Lissabonfördraget samt tillväxtfrågor som centrala. Lissabonstrategin, som går ut på att stärka unionens konkurrenskraft och skapa tillväxt i Europa, kommer upp redan i inledningen. Skapande av arbetstillfällen och hållbar utveckling är viktiga inslag i denna strategi, vars löptid går ut 2010 och nu håller på att omarbetas i form av den så kallade EU 2020-strategin (Kommissionen 2010).

I realiteten kom detta strategiska arbete på skam genom att båda områdena blev mer tumultartade än vad någon kunde förespå. Finskris utbröt under det franska ordförandeskapet, ingen visste om Irlands befolkning skulle rösta ja till det omarbetade Lissabonfördraget och Tjeckiens president ville inte skriva under. *Primus inter pares* förutsätter per definition att det finns ett manöverutrymme samt någon form av hierarkiska maktbefogenheter. Makten som ordförande ligger dock främst i att kunna sätta agendan samt ha kunskap om olika aktörers (medlemsländer och institutioners) position/inställning i olika frågor. Sedan kan en strategi utarbetas. Det förutsätter dock att spelreglerna är klara, att inget oförutsett inträffar samt att de övriga institutionerna – här främst Europaparlamentet och kommissionen – är på plats.

Ledarskapet hos trojkan har varit varierande. Nicolas Sarkozy var väldigt offensiv, även efter det förra franska ordförandeskapet. Många minns säkert att medierna beskrev det förra ordförandeskapet som arrogant samt att inget annat var att vänta (jfr Broman och Rosén 2001). Enligt Rolf Gustavsson försökte Sarkozy i princip kidnappa både Tjeckiens och Sveriges ordförandeskap (*Svenska Dagbladet* 2009a). En upprepning av historien eftersom Frankrike även förra gången uppfattades som ett väldigt dominant ordförandeland. Eftersom förväntningarna är höga på att vara en objektiv och opartisk medlare i ordföranderollen, bröt det franska ledarskapet mot omvärldens förväntningar på en låg profil i nationella frågor.

Tjeckien brottades med inrikespolitiska bekymmer och förmådde

inte leva upp till de administrativa förväntningarna. Tjeckiens ordförandeskap havererade under våren när inrikesproblem satte stopp för arbetet. I flera länder, exempelvis i Zambia och Moçambique, där Tjeckien saknade representation, hade Sverige tagit över ordförandesklubban redan i januari 2009. Det blev en generalrepetition i att leda möten på arbetsgruppsnivå världen över inför den minst sagt utmanande hösten där finanskrisen, klimatförhandlingarna och Lissabonfördraget dominerade agendan.

Generellt blir omdömena för nationellt präglade och icke konsensusinriktade ordförandeskap mindre positiva. Samtidigt anser flera bedömare att Europa behöver starka ledare i världspolitiken. För att det interna maskineriet ska fungera väl verkar dock de medlande politikererna vara populärast. Det visste Reinfeldt och hans rådgivare, som valde en lågmäld och resultatinkriktad linje. Betyget blev »klart godkänt» och »effektivt men trist» (*Dagens Nyheter* 2009a). Det kan ifrågasättas om det överhuvudtaget går att vara en rolig medlare när Europas ledare bråkar om makten och kaos – institutionell oordning – råder.

Det nya fördraget

Lissabonfördragets sjösättande eller inte, var förstas den stora frågan utifrån ett institutionellt perspektiv. Fördraget innebär stora förändringar i det institutionella ramverk som ligger till grund för ordförandefunktionen. Därmed kunde inte Sverige dra full nytta av tidigare erfarenheter kring var, när och hur ett medlemsland kan påverka beslutsprocessen under ett ordförandeskap (se Broman 2008). En svensk tjänsteman med god insyn i arbetet uppgav inför förberedelserna av ordförandeskapet: »Vi vet inte riktigt vad vi förbereder oss för eftersom Lissabonfördraget kommer att träda i kraft» (personlig intervju, Stockholm, mars 2008). Med facit i hand, så trädde aldrig fördraget i kraft före det svenska ordförandeskapet och Sverige fick företräda EU även i utrikespolitiska sammanhang. Det innebar att den institutionella arkitekturen fortsatte att vara i gungning. Dessutom skulle ett nytt EU-parlament och en ny kommission tillträda.

För ordförandelandet Sverige innebar fördragsarbetet täta kontakter med kommissionen, Europaparlamentet, samtliga medlemslän-

der och inte minst rådssekretariatet, som varit och alltid är något av en spindel nätet. I programmet inför övertagandet av klubban stod följande:

Det är ordförandeskapets föresats att verka för att fördraget sjösätts i god anda [...]. Under hösten kommer ordförandeskapet att nära samarbeta med alla institutioner och medlemsstater. Ordförandeskapet kommer också att på bästa möjliga sätt stå till Europaparlamentets förfogande för dialog och samtal om rådets arbete (Regeringen 2009a, s. 9).

Sverige valde att samordna arbetet med den permanenta representationen snarare än att driva ordförandeskapet från Stockholm, vilket i högre utsträckning var fallet under föregående ordförandeskap. Detta har uppskattats av många tjänstemän och politiker inom EU-maskineriet, särskilt eftersom Lissabonfördraget faktiskt har godkänts. Den franske politiske rådgivaren Giles Briatta menar att det vore ett misstag »att inte ge den permanenta representationen den centrala roll den måste ha« (2009). Inför det svenska ordförandeskapet tog Christian Danielsson över som EU-ambassadör på den permanenta representationen i Bryssel. Med lång bakgrund inom bland annat kommissionen och gedigen erfarenhet av svenskt EU-arbete representerar han den kategori av personer som kan föra fram svenska intressen effektivt. Möjligen inte effektivt såtillvida att det går snabbt, det är sällan fallet i EU. Däremot effektivt eftersom endast personer med mycket god insyn i det dagliga arbetet vet var och när i förhandlingsmaskineriet som det finns möjlighet att påverka.

Sverige har med trion statsminister Fredrik Reinfeldt, EU-minister Cecilia Malmström och utrikesminister Carl Bildt i spetsen på nästan finskt manér verkat för ett utpräglat europeiskt ordförandeskap. Med finskt manér avses att tydligt verka som en europé snarare än att lyfta fram nationella intresseområden, vilket kan sägas prägla det första finska ordförandeskapet 1999. Det innebär även en tydligare medlarroll, snarare än att visa på ledarskap i offensiv bemärkelse. Tillvägagångssättet anses typiskt för mindre medlemsländer som vid upprepade tillfällen visat prov på god förmåga att ena medlemsländerna och ställa de nationella intressena åt sidan (Bunse 2006).

Ministerrådet: Maktens boning i Europa

Forskning visar att ministerrådet intar en central plats i beslutsfattandet (Thomson och Hosli 2006: 391f, Lindahl och Naurin 2005). Jacques Delors, före detta kommissionsordförande, kallade på sin tid ministerrådet för maktens boning i Europa (»the powerhouse of Europe«, *Economist* 1997). Som ordförandeland har Sverige under ett halvår ansvarat för att leda ministerrådets och Europeiska rådets arbete. En ordförande förväntas vara en god administratör (Nuallain 1985, Kirchner 1992) samt visa prov på ledarskap när så krävs. Ett gott förtroendekapital kan snabbt raseras om den nationella agendan uppfattas dominera dagordningen, vilket knappast har varit fallet under den svenska klubban eftersom profilen varit mycket Europainriktad. Precis som inför det första svenska ordförandeskapet har förväntningarna på Sverige som god administratör varit höga. För Sveriges del har det inneburit omkring 2 000 möten. Flertalet av dessa har ägt rum i Bryssel eller i Luxemburg. Att leda alla dessa möten skapar utrymme för att driva visa frågor lite extra. Denna *dagordningsmakt* innebär möjlighet att inkludera eller exkludera frågor från dagordningen samt prioritera upp eller ner ett specifikt område (Tallberg 2006, 2007).

Mårten Grunditz, chef för det svenska mötessekretariatet, fick frågan om huruvida ordförandeskapet bekräftade bilden av svenskarna som tråkiga och förutsägbara: »Det är väl inte meningen att delegaterna ska slå klackarna i taket på mötena? Mötena är en del i en politisk process. De ska föra EU:s dagordning framåt och lyfta in nya aspekter på den« (Regeringen 2009b).

Ett förhandlingsmaskineri

I ministerrådet, som är det högsta beslutsfattande organet, möts medlemsländernas ministrar i olika konstellationer beroende på sakområde. Det mest omskrivna rådet är förstås rådssamarbetet där den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) hanteras. Här är ännu graden av mellanstatlighet hög och medlemsländerna har vetorätt. Inom flera andra viktiga områden fattas beslut med så kallad kvalificerad majoritet. Ungefär 250 rådsarbetsgrupper stödjer arbetet och dess-

utom möts ländernas EU-ambassadörer i Coreper I och II för att förbereda diskussionerna i rådet (Regeringskansliet 2010a, Lindahl och Naurin 2005, Larsson 2003). I Coreper II företräds Sverige av ambassadör Christian Danielsson och i Coreper I av tillförordnade ambassadören Jan Olsson.

I rådsarbetsgrupperna beräknas att 70–90 procent av alla beslut fattas och det är även här som ordförandelandet förankrar mandat att interagera med övriga institutioner. Tjänstemän och experter från medlemsländerna, liksom kommissionen, deltar i arbetsgrupperna. Sedan diskuteras förslaget på högre tjänstemannanivå i de två Coreperenheterna (Regeringskansliet 2010b).²⁰ Ambassadörerna möts flera gånger varje vecka, känner varandra väl och bygger upp ett förtroendekapital under en längre tid. Genom att samarbeta med likasinnade och vara förberedd här, kan meningsskiljaktigheter lösas innan det blir dags för ministrarna att träffas.

Sverige satsade merparten av sina resurser på förhandlingsmaskineriet EU-representationen. Lite förenklat kan representationen beskrivas som ett regeringskansli i miniatyr (Regeringskansliet 2010a) och samtliga svenska departement är representerade. Representationen kan i sin tur samarbeta med svenska experter som sitter i kommissionens olika arbetsgrupper eller, med hjälp av parlamentssamordnarna, nätverka gentemot EU-parlamentet. En tydlig trend i EU-samarbetet på tjänstemannanivå är att svenska representanter besitter ett gott förtroendekapital som är användbart i ordförandeskapssammanhang. Däremot saknade flera av de svenska ministrarna som ledde Sveriges arbete erfarenhet av att leda praktiskt EU-arbete eftersom det varit regeringsskifte sedan förra gången landet hade ordförandeklubban.

Rådssekretariatet stödjer arbetet. Detta generalsekretariat är en permanent byråkratisk struktur med handläggare och experter som leds av en generalsekreterare, som hittills samtidigt har varit den höge representanten för Gusp (se introduktionskapitlet i denna volym).

20 Coreper II: allmänna frågor och yttre förbindelser, ekonomiska och finansiella frågor, rättsliga och inrikes frågor, övergripande ansvar för toppmötesförberedelser. Coreper I: sysselsättning och socialpolitik, konkurrensfrågor, transport med mera, jordbruk och fiske, miljö, samt utbildnings- och kulturfrågor.

Forskning visar att organets samlade kunskap och kontinuitet i beslutsprocessen utgör ett viktigt inslag i det mellanstatliga samarbetet. Forskaren Derek Beach beskriver träffande dess roll som en osynlig hand mellan och under de rådsmöten som hålls mellan två och fyra gånger per år (2004). Efter föregående ordförandeskap ansåg många svenskar som deltagit i arbetet att de lärt sig vikten av att samarbeta med just rådssekretariatet (Tallberg 2001). Dess styrka ligger förstås i att enheten kontinuerligt följer beslutsprocessen samt att medarbetarna har kunskap om såväl medlemsländernas som de olika institutionernas inställning i olika frågor.

Som ordförande representerade Sverige rådet i dialogen med kommissionen och Europaparlamentet. Eftersom rådet och parlamentet gemensamt fattar beslut i allt fler frågor, har ett semiformellt forum för diskussion mellan de tre institutionerna kallat trialogen etablerats. Eftersom de båda andra institutionerna varit upptagna med diverse interna angelägenheter och få beslut har legat i slutet av processen har forumet varit mindre viktigt än vad som vanligen är fallet. För Sveriges del hade det varit en fördel att ha tydliga motparter på plats för att kunna förhandla i trialogen. I stället fördes en stor del av dialogen i massmediernas strålkastarljus, exempelvis när den höge representanten och rådets nya ordförande skulle väljas. Det är inget önskescenario.

Lissabonfördraget – framgång eller fiasko?

Statsminister Reinfeldt förhandlade fram en ordförande i Europeiska rådet och enade medlemsländerna kring den höge representanten för utrikespolitiken. Det var möjligt först efter att medlemsländerna ställt sig bakom Lissabonfördraget. Ett av de sista hindren för ett under-tecknande var att Tjeckiens president Václav Klaus in i det sista tvekade att skriva under. Först när Sverige och Europeiska rådet den 29–30 oktober gav ett förtydligande angående tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna, skrev presidenten under fördraget. Trycket på Klaus var stort från övriga medlemsländer, med undantag för Storbritannien. Samtidigt kunde det ha blivit ett nytt nej från Irland i folkomröstningen, vilket får ses som en oförutsägbare »händelse» eller åtminstone en process som var svår att påverka för Sverige.

Vid ett extrainsatt informellt toppmöte den 19 november utsågs Herman Van Rompuy till permanent ordförande för rådet på två och ett halvt år, med möjlighet till ytterligare en period. Medlemsländerna har således säkrat möjligheten att avsätta en person som inte lever upp till förväntningarna från 27 medlemsländer. I praktiken innebär det att ordförandens makt minskar. Catherine Ashton utsågs till hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (HR) för en period på fem år. Till sin hjälp har hon den nybildade så kallade europeiska utrikestjänsten (EEAS) med 130 kontor runtom i världen.

Det var verkligen i elfte timmen som Tjeckiens president Václav Klaus skrev under Lissabonfördraget den 4 november 2009. Visserligen låg själva beslutet utom räckhåll för det svenska ordförandeskapet. Många medarbetare arbetade dock för att tillhandahålla expertis och information angående fördraget och dess konsekvenser för Tjeckiens grundlag. Här spelade även rådets rättstjänst en avgörande roll. Sverige har sedan flera år tillbaka ett gott samarbete med rådets rättstjänst. Under det förra svenska ordförandeskapet när en ny öppenhetslagstiftning behandlades, insåg fler svenska tjänstemän vikten av denna enhet som är en viktig länk mellan medlemsländernas juridiska representanter och unionen. För ett ordförandeland behövs legal tyngd för att kunna agera och rättstjänsten står ofta för denna roll (jfr Broman 2008, s. 99f). Hanteringen av relationen till Tjeckien och arbetet med att få medlemsländerna att ställa sig bakom får ses som en framgång för de svenska företrädarna.

Svenska företrädare i rådsarbetet

Svenska ministrar har tillsammans med sina medarbetare ansvarat för arbetet i respektive rådskonstellation. Det innebär som sagt att sitta ordförande i arbetsgrupp(erna), i samarbete med rådssekretariatet ta fram dokumentation, driva arbetet via Coreper I och II samt ansvara för ministerrådsmötena.

För svenska ministrar har de sex månaderna inneburit en tid i ramp-ljuset. Ordförandeskapet innebär helt klart en möjlighet för ordförandelandet att befinna sig mitt i beslutsfattandet. Det innebär höga krav på administrativ skicklighet. Ledarskap och medling är i realiteten två

sidor av samma mynt eftersom beslutsprocessen hela tiden måste föras framåt. Den ledare som misslyckas med detta får hård kritik. Förväntningarna på resultat är höga. Sverige valde medvetet, precis som inför förra ordförandeskapet, att skruva ner förväntningarna. Inte minst förväntningarna kring att svenska frågor skulle hamna högt på agendan. Dagordningsmakten finns i realiteten inbyggd i det roterande ordförandeskapet, men den behöver samordnas med de andra länderna i ordförandeskapstrojkan.

Maud Olofsson var som näringsminister, energiminister och minister för turism således under hösten ordförande i rådet för transport, telekommunikation och energi och i rådet för konkurrenskraft i EU. Överenskommelser uppnåddes kring energieffektiviseringsåtgärder och ett energiråd mellan USA och EU upprättades. Diskussioner om en ekoeffektiv ekonomi fördes upp på den europeiska agendan. Utöver detta har regelförenklaringsarbetet trappats upp och frågan om kvinnors företagande fått ett lyft i och med att kommissionen tagit initiativ till ett ambassadörsnätverk för kvinnors företagande (Regeringen 2009c).

Finansminister Anders Borg har fått beröm för sitt arbete i Ekofin-rådet. Berömmet kommer från kommissionen och Europaparlamentet. Själv lyfter Borg fram kommissionen och särskilt kommissionär Joaquin Almunia som viktig och bra samarbetspartner (Borg 2009). Vad hände egentligen i Ekofin under hösten? Ja, bland annat ska tre nya EU-myndigheter för reglering av bankväsendet inrättas som en följd av höstens arbete. Däremot misslyckades det svenska ordförandeskapet med att ena medlemsländerna kring hedgefonder och det så kallade sparandedirektivet som syftar till att reglera privat sparande i andra länder. De länder som av Borg utpekats som Sveriges samarbetspartners är Frankrike och Tyskland samt Storbritannien, vilket är intressant med tanke på diskussionen om de stora medlemsländernas tyngd i rådsarbetet. Dessa tre länder, och ibland även Polen, träffas ofta inför större möten och diskuterar olika prioriteringar. Därmed kan ibland en enad linje uppvisas på större möten. Kritikerna anser att detta utgör en informell men viktig kanal vid sidan om det ordinarie rådsarbetet. Små medlemsländer har i rollen som ordförande möjlighet att delta i dessa forum.

Östersjöstrategin var viktig för Sverige

Europeiska rådet antog en Östersjöstrategi i slutet av oktober. Sverige vill arbeta vidare på en regional satsning i Östersjöområdet. Arbetet med denna strategi har därför pågått under en längre period och även de övriga två länderna i trojkan arbetade med detta. Såväl kommissionen som parlamentet har också varit samarbetspartners för de svenska företrädarna. Frågan kan ses som ett framgångsexempel på hur ett medlemsland kan arbeta fram nationellt viktiga frågor, dels i samverkan med de andra två länderna i ordförandetrojkan, dels i samarbete med andra medlemsländer (se vidare analys i kapitlet om närområdet).

Det är säkert inte en slump att Orian Bondestam från finska jord- och skogsbruksministeriet på det svenska ordförandeskapets webbplats får utrymme att berätta om nytt foder för odlad fisk och förbättringar av havsmiljön (www.se2009.eu). Snarare visar det på hur viktigt det är för ett ordförandeland att låta andra länder föra fram nationella intressen och i det här fallet har Finland varit en viktig samarbetspartner. Genom att låta andra medlemsländer, som stödjer nationella intressen, synas kan även ett ordförandeland lyfta fram egna frågor. Nationella frågor är lite tabubelagda under de sex månader ordförandeskapet varar, eftersom ordförandelandet förväntas föregå med gott exempel och inte vara alltför påstridigt i de interna förhandlingarna.

Finlands ordförandeskap 1999 nämns ofta som Europainriktat och icke nationellt präglat. I realiteten lyckades dock Finland lansera sina säkerhetspolitiska intressen och behovet av en god relation med grannlandet Ryssland som europeiska intressen, i form av den så kallade Nordliga dimensionen. Spanien förde på motsvarande sätt under våren 2010 fram Medelhavssamarbetet och relationerna till Afrika.

Frågor som hamnat lite i skymundan

Alla frågor uppmärksammas inte i medierna och hundratalet möten med mer kända europeiska ledare som deltagare som hållits under hösten får inte heller alltid uppmärksamhet. Socialminister Göran Hägglund och folkhälsominister Maria Larsson har diskuterat frå-

gor som rör patientsäkerhet på informella möten med hälsoministrar och arbetsmarknads- och socialförsäkringsministrar diskuterade utanförskap på arbetsmarknaden. Dessa möten har inte resulterat i några konkreta samarbeten med parlamentet eller med kommissionen. Det anges ofta att ordförandeskapets möjlighet att påverka är störst i slutet av beslutsprocessen och frågor som e-hälsa, antibiotikaresistens och patienttrörlighet är givetvis viktiga, men utan en påbörjad beslutsprocess är det svårt att åstadkomma konkreta resultat.

Den informella överenskommelsen mellan råd och parlament om att inte fatta beslut i lagstiftningsfrågor inför och i samband med val till parlamentet gjorde det svårt för Sverige att göra mycket mer än just »samtala« med andra länder. Det informella ministermötet i Jönköping den 6–9 juli resulterade däremot i att Sven Otto Littorin och EU-kommissionären Vladimir Spidla samlade medlemsländernas goda exempel på åtgärder för att återskapa arbeten i skriften »Recovering from the crisis – 27 ways of tackling the employment challenge« (www.eu2009.se). I november träffades rådet och antog »slutsatser om att skapa mer inkluderande arbetsmarknader och om hur arbetsmarknaden ska kunna återhämta sig efter den ekonomiska och finansiella krisen« (*ibid.*). Dessa rådsslutsatser ligger till grund för EU:s framtida tillväxt- och sysselsättningsstrategi (EU2020) som ska ersätta Lissabonstrategin.

EU:s politik bygger i hög utsträckning på konsensus mellan medlemsländerna. Även om det finns möjlighet att rösta i rådet, används sällan denna möjlighet. I stället är det förhandlingar på flera nivåer som ligger till grund för den förda politiken (Torres 2003, s. 318, Elgström och Jönsson 2005). Konsensuskulturen är väl etablerad bland ambassadörerna som möts i Coreper. Få är egentligen insatta i det omfattande arbete som löpande pågår i Bryssel utom just alla de tjänstemän som är verksamma i EU. Att Sverige skulle klara de administrativa och medlande rollerna galant sågs av politiska bedömare som en självklarhet. Sverige förväntades också kunna hantera representation inom EU i förhållande till kommission och parlament väl, vilket också var fallet.

Samarbete med Europaparlamentet

Sedan Maastrichtfördraget har Europaparlamentet blivit alltmer inflytelserikt och Amsterdamfördraget innebär att allt fler beslut fattas gemensamt av rådet och parlamentet (Pollack 2005, s. 32, Wallace 2005, s. 66). Hix menar att parlamentets makt har ökat (2002). Andra väljer att betona kommissionens arbete eller rådet. Den mest rimliga beskrivningen är att beslut fattas genom samverkan mellan samtliga enheter och att unionen har såväl mellanstatlig som övernationell karaktär. Det är däremot ett faktum att Europaparlamentets inflytande och medbestämmanderätt har ökat med varje nytt fördrag. I Lissabonfördraget förstärks dessutom de nationella parlamentens roll.

I juni 2009 var det val till Europaparlamentet, vilket har inneburit att parlamentet har haft fullt upp med interna angelägenheter. Vanligtvis utgör samarbetet med parlamentet en stor del av arbetet eftersom rådet och parlamentet gemensamt lagstiftar exempelvis kring frågor som rör den inre marknaden. Sverige kunde inte vända sig till parlamentet som samarbetspartner eftersom det var valår. På plussidan för Sveriges samarbete med parlamentet fanns ändå två saker. Det ena var att dåvarande EU-minister Cecilia Malmström, med ett framgångsrikt förflutet som Europaparlamentariker, hade mycket goda kontakter. Det andra var att det numera fanns flera heltidsanställda samt flera svenska departement som följde arbetet i Europaparlamentet och säkerställde svenska intressen. Givetvis var dessa kanaler en tillgång under ordförandeskapet. Under hösten var det snarare kommissionen som ibland fick bakläxa för sitt agerande i förhållande till parlamentet.

Det nya parlamentet med 736 ledamöter möttes för första gången den 13–16 juli i Strasbourg. På agendan stod att välja ordförande för parlamentet, diskutera rådets förslag på ordförande för kommissionen – det vill säga omval av José Manuel Barroso, samt välja ordförande till arbetsgrupperna. Särskilt den sistnämnda kategorin är av stor vikt för vem som handhar centrala frågor i parlamentet. För ett ordförandeland är det viktigt att samarbeta med rapportörer och ordförande i arbetsgrupperna. Traditionellt röstar de flesta parlamentsledamöter i linje med sina partigrupper (EPP, S&D, ALDE samt en rad mindre grupperingar). För ett ordförandeland blir det något av ett mardröms-

scenario att ha ett nytt parlament som inte är på plats. Det är dessutom kutym (enligt ett informellt avtal med rådet och Europaparlamentet) att inte komma med några större lagstiftningsförslag och beslut inför ett parlamentsval. Sedan tar det ytterligare tid innan parlamentet formas. För Sverige var således de institutionella förutsättningarna långt ifrån optimala i förhållande till parlamentet.

Guy Verhofstadt, Belgiens före premiärminister, har kritiserat Barrosos hantering av finanskrisen och ville inte gärna stödja hans kandidatur. Som representant för medlemsländerna, men även utifrån en stark svensk önskan om att åtminstone ha kontinuitet i ledarskapet av kommissionen under en period av extra institutionella spänningar, drog säkerligen statsminister Reinfeldt och de svenska företrädarna en lättnadens suck när Europaparlamentet valde att stödja rådets nominering. För ordförandeskapets del innebar det en lång väntan på beslutet av stödja omvalet av Barroso som kommissionens president. Europaparlamentet fick sedan en viktig roll när utfrågningarna med den nya kommissionen påbörjades. Även detta innebar processer som låg utom räckhåll för det svenska ordförandeskapet. Dessutom var ordförandelandet fullt upptaget med finanskrisen, klimatförhandlingarna och Lissabonfördraget i största allmänhet. Den institutionella ordningen var i det närmaste total för lagspelaren Sverige.

Sverige besökte vid flera tillfällen parlamentet

Under ordförandeskapet följde Sverige via den permanenta representationen eller genom direkta ministerbesök parlamentets arbete. Som exempel kan nämnas att statssekreterare Hans Lindblad i december var på plats i Strasbourg för att diskutera budgeten. EU-minister Cecilia Malmström har varit en flitig besökare och i december debatterade hon öppenhetsförordningen, Afghanistan, Vitryssland och Kongo. Särskilt den första frågan om öppenhet tillhör ministerns käpphästar och hon lyckades leverera flera, ur svenskt perspektiv, bra poängar samt lyfta fram tillgången på information på det svenska ordförandeskapets webbplats som en fördel (intervju, Europaparlamentariker, december 2009).

Statsministern har också skött sina kort väl i förhållande till parla-

mentet. I juli presenterade han ordförandeskapets prioriteringar, under hösten gjordes flera framträdanden och i december hölls ett avslutande möte där. Många minns ännu med fasa hur Berlusconi under sitt inledande anförande lyckades förolämpa parlamentet, delvis genom att kalla en tysk parlamentariker för nazist (Quaglia och Moxon-Browne 2006). Den här typen av kontroversiella uttalanden fanns definitivt inte hos de väl förberedda svenska lagspelarna och inga uppenbara personliga profileringar framkom.

I parlamentet hördes positiva röster när Fredrik Reinfeldt var där och summerade ordförandeskapet i december 2009. I Sveriges Radio P1, diskuterade Europaparlamentarikerna Marita Ulvskog (S) och Christoffer Fjellner (M) Sveriges insats. Ulvskog menade att det bara hade beslutats om sådant som redan var på gång. Hon framförde även att »det hade varit svårt att inte välja nya ledare« och efterlyste mer konkreta åtgärder för att skapa arbetstillfällen samt en tuffare hållning i klimatfrågan. Fjellner kontrade med att Sverige hade lyckats hålla samman EU, vara resultatnriktade och effektiva om än något lågmälda. Han framhöll att Reinfeldt hade blivit framröstad som årets europeiska statsman av europeiska medier (Sveriges Radio 2009).

Deras diskussion speglar två viktiga aspekter av ett ordförandeskap. För det första finns en rad förväntningar på att nationella frågor ska drivas, vilket i praktiken är omöjligt i en union med 27 medlemsländer. Diskussionen illustrerar att »borgfreden« inte riktigt höll under landets andra ordförandeskap, utan de svenska ministrarna fick ofta kommentarer från nationella politiska motståndare (se vidare kapitlet om inrikespolitiken). För det andra så innebär numera ett lyckat ordförandeskap just att ro i land de frågor som redan finns i den politiska processen. Reinfeldt har fått ett mycket gott europeiskt betyg (*Dagens Nyheter* 2009a, 2009b). Frågan är om det inte är bättre omdömen än de som fälldes kring Göran Persson ordförandeskap och hans samverkan med övriga institutioner.

Parlamentet demonstrerar sin institutionella makt

Den 9 februari 2010, efter att Spanien tagit över ordförandeskapet, röstade Europaparlamentet om den nya kommissionen. I *The Econo-*

mist kallades utfrågningen innan omröstningen för »B-lagets hämnd« på kommissionen och de nationella parlamentarikerna som har en mycket mer framträdande roll på de nationella arenorna (*Economist* 2010). Parlamentet har ändå fått mer att säga till om och i fler frågor än tidigare, nu när Lissabonfördraget trätt i kraft. Erik Magnusson skriver i *Sydsvenska Dagbladet* att »parlamentet tvingat Barroso att ändra i sin kommission för att det ska bli ett ja i dagens omröstning« (*Sydsvenska Dagbladet* 2010). Bulgariens kandidat Rumjana Zjeleva hoppade av sin kandidatur efter att ha blivit hårt pressad av parlamentarikerna. Även om parlamentets arbete låg i träda när Sverige påbörjade sitt ordförandeskap, visade institutionen sin makt när godkännandet av Barroso drog ut på tiden. Manglingen av de nya kommissionärerna drog också ut på tiden. Parlamentet har efter det svenska ordförandeskapet och i och med att Lissabonfördraget trätt i kraft visat på sin tyngd genom att flytta fram positionerna bland annat på det handelspolitiska området. En viktig iakttagelse är att ett strategiskt ordförandeland bör värna om sina kontakter med parlamentet, oavsett institutionell ordning eller inte, eftersom dessa informella kontakter kan visa sig värdefulla när nationellt viktiga frågor framöver står på agendan.

Att vara vän med kommissionen

För samtliga medlemsländer är samarbetet med kommissionen av stor vikt (jfr Broman 2008). I framtiden kommer samarbetet delvis att förändras, men kanske ska graden av förändring inte överskattas. Forskaren Helen Wallace menar att det europeiska systemet är i konstant förändring. Praxis påverkas av medlemsländernas erfarenheter och perioder av »experiment«. Kännetecknande för de nya samverkansformerna, anser Wallace, är komplex ansvarsfördelning mellan EU och medlemsstaterna (2005, s. 26). En del anser att det roterande ordförandeskapet är alltför kostsamt och därmed bör begränsas ytterligare. Andra framhäver att de sex månaderna ger medlemsländerna en chans att komma nära beslutsprocessen och att den nationella administrativa kapaciteten ökar genom erfarenheterna inför och under ordförandeskapet. Givet är dock att medlemslandet med klubban får vara med

och hålla i rodret på EU-skutan, låt vara i begränsad omfattning efter det att Lissabonfördraget trädde i kraft.

Den föregående kommissionens mandat sträckte sig fram till och med oktober 2009. I september fick José Manuel Barroso förtroendet att fortsätta som ordförande. Först i november presenterade Barroso de nya kommissionärsposterna och i december påbörjade kommissionen sitt arbete med att implementera Lissabonfördraget. Europeiska rådets nyvalde ordförande Herman Van Rompuy begav sig till Spanien för att möta premiärminister Zapatero. Spanien å sin sida uppgav att »konsolidering« av fördraget skulle bli den viktigaste prioriteringen när de tog över ordförandeskapet. De nya kommissionärerna påbörjade sitt arbete först efter att parlamentet i februari 2010 godkänt samtliga ledamöter. Därmed kunde inte Sverige alltid luta sig mot kommissionen för stöd i det löpande arbetet och vid upprepade tillfällen under hösten var en del företrädare från kommissionens sida upptagna med att avsluta de gamla kommissionärernas arbete och förbereda för nya företrädare.

Under ett ordförandeskap ordnar även kommissionen möten i ordförandelandet. Exempelvis anordnades i september ett »högnivå-gruppmöte« för jämställdhetsfrågor. Sedan 2001 möts ett informellt nätverk bestående av en representant för varje medlemsstat, 3–4 personer från kommissionen och en representant från rådssekretariatet två gånger per år. Arbetet syftar till strategisk planering av EU:s jämställdhetsarbete, vilket innefattar en uppföljning av rådsarbetet och genomförandet av FN:s handlingsplan från Peking (Förenta Nationerna 1995). Samma grupp följer upp åtgärder som beslutats genom en »färdplan« som kommissionen sammanställt. Jämställdhetsintegrationen av EU:s institutioner följs upp och arbetet genererade även en rapport till Europeiska rådet. Integrations- och jämställdhetsdepartementet och ministern Nyamko Sabuni var ansvariga för arbetet.

Samarbetet på jämställdhetsområdet illustrerar väl hur kommissionen och ordförandelandet gemensamt verkar för arbetet inom ett givet verksamhetsområde. Ungefär 50 personer besökte mötet och det gav inte upphov till några stora rubriker i Europa eftersom finanskrisen och Lissabonprocessen jämte utrikespolitiska aktiviteter dominerade den massmediala agendan. Däremot kunde Sverige som ordförande

bidra till att jämställdhetsarbetet – *nota bene* i samarbete med kommissionen – fortgick som planerat. Sverige fick konkurrens om rampljuset under ordförandeskapet eftersom kommissionens företrädare, särskilt ordförande Barroso, sökte stöd för ytterligare mandatperiod. Ibland försvann ordförandeskapsföreträdarna till förmån för kommissionen men frågan är om det inte plockades en och annan EU-poäng på detta tillvägagångssätt. Låt vara att den nationella kritiken stundtals blev svidande.

Konkurrens om rampljuset

Eftersom EU-kommissionen med Barroso i spetsen var mån om att framställa sig som framgångsrik valde den att lyfta fram mandatperioden 2004–2009 som en utmaning i och med en utvidgad union med 27 medlemsländer. Kommissionen ville förstås framstå som huvudaktör snarare än rådet. Exempelvis argumenterade Barroso i maj 2009: »Jag är särskilt stolt över hur vi har hanterat den ekonomiska och finansiella krisen, över våra ambitiösa planer för att motverka klimatförändringarna och över att vi har utformat en energipolitik för EU« (Kommissionen 2009a). Kommissionen har med sin lagstiftningsinitiativrätt en mycket viktig roll i det interinstitutionella spelet. Viktigt är ändå att se helheten och att det faktiskt är rådet och Europaparlamentet som gemensamt stiftar lagarna. Under den aktuella mandatperioden har enighet mellan råd och parlament uppnåtts i mer än 470 förslag enligt medbeslutandeförfarandet. Givetvis vill även dessa två enheter framstå som huvudaktörerna i lagstiftningsprocessen. Sanningen är förstås att samverkan mellan samtliga enheter krävs för resultat och ingen kan ensam få beröm för eventuella framgångar.

Från den 1 november 2009 var kommissionen formellt sett ansvarig för att sköta löpande ärenden fram till dess att en ny kommission kunde utses. I mitten på månaden kunde den omvalde ordföranden presentera de nya kommissionärerna och deras ansvarsområden. Den 19 november höll medlemsländerna toppmöte i Bryssel för att komma överens om Europeiska rådets permanenta ordförande på 2,5 år samt utse EU:s höga representant i utrikespolitiska frågor. Rådet och kommissionen överlämnade sedan gemensamt förslaget till Europaparlamentet.

För Sveriges del var nomineringen av Cecilia Malmström ett val som speglar landets Europaengagemang. Genom att nominera en person med en stark roll i Europapolitiken, signalerade Sverige och regeringen Reinfeldt sitt engagemang. Statsminister Reinfeldt sa i ett uttalande i samband med nomineringen, »jag har talat med kommissionsordförande Barroso och framfört till honom att Sverige vill ha en tung portfölj, gärna med lagstiftande arbete och gärna med svensk profil« (Kommissionen 2009b).

Dagens Nyheter meddelade att Migrationsverkets generaldirektör Dan Eliasson jublade över Cecilia Malmströms uppdrag. Han hävdade att »[m]ed sin bakgrund, och kommande från Sverige, tror jag att hon har en fantastisk möjlighet att utveckla europeisk flyktingpolitik i en generös och human riktning« (*Dagens Nyheter* 2009c). Barroso berömmar Reinfeldt för ett »superbt jobb« och de båda ledarna förefaller ha kommit väl överens (*Dagens Nyheter* 2009a).

Ordförandeskapet och kommissionen i klimatförhandlingarna

Samarbetet har varit särskilt viktigt inom klimatområdet eftersom kommissionen där har en framträdande roll, både som tillhandahållare av beslutsunderlag/forskning samt som representant för medlemsländerna i internationella förhandlingar. Representanter från kommissionen deltar också i det löpande rådsgruppsarbetet. Sverige har tillsammans med rådssekretariatet och kommissionens företrädare förberett de offentliga sammanhang där de båda institutionella ledarna gemensamt har representerat unionen.

I förhållande till kommissionen har Reinfeldt i offentliga sammanhang framträtt som en tydlig »medspelare« till kommissionens ordförande José Manuel Barroso, särskilt när Lissabonfördraget och klimatfrågan har stått på agendan. Efter Europeiska rådets möte i oktober kom medlemsländerna överens om 5–7 miljarder euro för global finansiering av klimatförändringsproblematiken 2010–2012. Dessa medel ska hanteras av kommissionen. Överläggningar med samtliga 27 medlemsländer har också förekommit och ledarna har kommit överens om ytterligare gemensamma 2,4 miljarder euro per år.

För att kunna interagera med kommissionen i klimatområdet behövde Sverige och de andra medlemsländerna vara överens. Kommissionen lade fram ett paket för klimatåtgärder och förnyelsebar energi i januari 2008. Syftet med paketet var förstås att konkretisera och verkställa EU:s ambitiösa åtaganden på dessa områden. Trojkan skrev i sitt arbetsprogram att »ordförandeskapen är fast beslutna att i nära samarbete med Europaparlamentet och kommissionen se till att en överenskommelse nås om detta paket före slutet av 2008 så att det kan antas senast i början av 2009« (Europeiska unionens råd 2008:13). Som viktiga motparter utanför EU nämns USA, Kina, Indien, Ryssland och Brasilien. Utvecklingsländernas behov uppmärksammas. Fredrik Reinfeldt har tillsammans med José Manuel Barroso besökt dessa länder och tydligt visat upp en enad fasad. Sverige har dessutom delat sin roll med de andra två länderna i trojkan, viket komplicerar positionen ytterligare. Kommissionen har haft en annan kontinuitet, trots att mandatet gick ut under hösten. Sverige har å sin sida arbetat hårt genom att besöka medlemsländernas huvudstäder och säkerställa ett tydligt mandat att tala för unionen. Den här matchen visade sig tyvärr svår att vinna eftersom flera länder utanför Europa, det vill säga tungviktarna USA och Kina, intog positioner som gjorde att inte heller EU-länderna kunde eller ville leva upp till sin miljöprofil.

Mjuka värden, finanskris och institutionell oreda

»Mjukare« värden, som hållbar utveckling och klimatpåverkan, kommer lätt på skam under en period av finansiell kris och de medlemsländer som drabbats hårdast blir mindre villiga att skriva under gemensamma satsningar. Ett exempel på detta är jordbrukspolitiken, där Sverige länge verkat för minskade subventioner. Men det fanns inte något utrymme till sådana reformer på grund av att Frankrike och andra medlemsländer förblev ovilliga att förändra systemet när arbetslösheten för lantbrukare ökade.

En av svårigheterna med unionens institutionella komplexitet är att mandaten blir oklara i skarpa lägen som klimatförhandlingarna. Samtliga ledare deltar bilateralt, Sverige företräder rådet i förhållande till kommissionen. Samtidigt företräder kommissionen medlems-

länderna. Det innebär att det tar tid att förhandla fram en intern strategi. EU har potentiell tyngd, men rollfördelningen mellan olika institutioner skapar bekymmer, vilket EU ofta får kritik för i utrikespolitiska sammanhang. Ordförandeskapet har haft en koordinerande roll, vilket innefattar såväl administration som medling. Inför förhandlingarna krävdes även en dos av ledarskap och »milt tvång«. Samtidigt var det ändå kommissionen som hade en nyckelroll i förhandlingarna på dansk mark. Svenska tjänstemän deltog i förhandlingsgrupperna på tjänstemannanivå i Köpenhamn. Reinfeldt fick sedan åka till Strasbourg för att rapportera till Europaparlamentet.

Världens ledare skyller på varandra efter problemen med att nå ett bindande avtal i Köpenhamn. En förklaring som lyfts fram av den före svenske chefsförhandlaren Bo Kjellén är att det har varit för många ordförandebyten i arbetsgrupperna och genomgående alldeles för många som har varit inblandade i processen (*Svenska Dagbladet* 2009b). Höstens EU-aktiviteter på klimatområdet indikerar att han har en poäng (se vidare kapitel 1 om klimatförhandlingarna).

Inför, under och precis efter Sveriges ordförandeskap har det sagts att landet kommer att betygsättas efter hur bra det gick i klimatförhandlingarna. Det är mycket riktigt en viktig del av omdömena som följer på en ordförandeskapsperiod, men mellan EU-representanter handlar det också om att förvalta de sex månaderna, förbättra de informella nätverken och försöka leva upp till den administrativa och medlande rollen. De stora rubrikerna kommer efter framgångar vid olika toppmöten eller avslutade beslutsprocesser. Substantiella resultat, i bemärkelsen tillräckliga enligt bedömare, uteblev i Köpenhamn i slutet av 2009. Ändå är det interna EU-betyget, med undantag för veckan när den permanente rådsordföranden Van Rompuy och den nya »utrikesministern« Ashton valdes, positivt för de svenska företrädarna.

Institutionella möjligheter och informella kontakter

De regler och procedurer – *institutionella möjligheter* – som hittills har format var och när ett ordförandeland kan påverka unionens ar-

bete påverkas av det nya fördraget. Det är för tidigt att uttala sig exakt om hur och var detta kommer att ske. Däremot finns det anledning att identifiera var dessa »institutionella möjligheter« tidigare har funnits. Många forskare menar att tidigt i beslutsprocessen är samarbete med kommissionen av största vikt (jfr Nugent 2001, Bunse *et al.* 2005, Thorhallson 2000). Nationella experter vid kommissionen är en viktig källa till information och kunskap. För ett ordförandeland kan dessa personer delge information och fungera som en länk mellan den europeiska och den nationella arenan (jfr Wallace 2005, s. 29). I teorin ska institutionen verka oberoende av medlemsstaterna men i praktiken är den beroende av medlemsländernas kunskaper och erfarenheter.

Kontakter med och kunskap om lagstiftningsarbetet i parlamentets kommittéer är också av stor vikt för ett ordförandeland. Eftersom både parlamentet och kommissionen har befunnit sig i en period av interna omstruktureringar och omval, har Sveriges roll i *trialogen* delvis varit annorlunda jämfört med om parlamentet inte varit nyvalt och kommissionen varit förmöget att bearbeta sina ståndpunkter inför den här typen av semiformella institutionella möten. Två scenarion har uppstått. I vissa fall har Sverige kunnat driva på och vara en stabil part. I andra fall har dock bristen på motparter inneburit att inte heller Sverige har kunnat driva centrala frågor vidare.

Informella kontakter kan definieras som nätverkande med andra institutioner eller icke-statliga aktörer för att bana väg för ett beslut, för att samla in kunskap om andras positioner samt för att föra ut ett budskap. Som illustration kan nämnas att Johan Ndisi på EU-representationen har varit ordförande i rådsarbetsgruppen för Afrika (Coafr). Tillsammans med medarbetaren Sandra Thorsson förberedde han under våren 2009 arbetet i rådet genom att nätverka. Båda lyfter fram kollegor från övriga institutioner som en viktig länk för att få det löpande arbetet att fungera (Klara 2009). Formella kontakter, det vill säga inom det institutionaliserade samarbetet, innebär att företrädarna för olika länder och för olika institutionella enheter känner varandra väl. Dessa ordförandeskapskanaler inom rådsstrukturen kan vid senare tillfällen *informellt* användas för att skaffa information och etablera samarbete med likasinnade.

Det finns definitivt viss potential för ordförandemakt, men den

balanseras av institutionella och normbaserade förutsättningar. Det löpande EU-samarbetet utmanas nu när gränsdragningarna mellan rådet och kommissionen blivit oklara i det utrikespolitiska samarbetet. Parlamentet försöker också att implementera sin roll i den nya administrativa och juridiska ordningen. Juridiskt är det inom medbeslutandeförfarandet ännu råd och parlament som fattar beslut och i regel kommissionen som lägger fram lagförslag. Eftersom mycket av det faktiska arbetet sker i de olika institutionernas arbetsgrupper kvarstår ännu frågan om huruvida det har skett några reella maktförskjutningar mellan olika delar av beslutsmaskineriet i och med de administrativa förändringarna. Förhandlingar och taktiska drag för att öka olika institutionella enheters makt pågår vid utgivningstiden för denna volym och EU står därmed inför nya utmaningar.

Den viktigaste frågan är förstas vad Lissabonfördraget egentligen innebär för förändringar. Ordförandeskapet fortsätter, men under andra former. Det är däremot oklart vad den nya maktordningen reellt kommer att innebära. EU:s nya höga representant ska för det första leda rådet för utrikespolitiska frågor i stället för det roterande ordförandeskapet. Samordning gentemot andra länder och i förhållande till internationella organisationer ligger också på den nya representanten. För det andra ska den höge representanten leda den nya europeiska utriketjänst som nu är under uppbyggnad. För det tredje blir samma person vice ordförande i kommissionen. Det innebär i praktiken att rådsarbetet och kommissionens arbetsområden nu förändras. Det tydligaste uttrycket för detta är mängden kommentarer och diskussioner bland Europas ledare kring hur detta ska fungera i praktiken.

Viktigt att komma ihåg är att ingen direkt överföring av makt från medlemsländerna till Bryssel finns i det nya fördraget. Genomförandet kommer däremot att se annorlunda ut. Den dagordningsmakt och möjlighet till deltagande på den utrikespolitiska arenan som ett ordförandeskap hittills inneburit (inte minst för små medlemsländer som Sverige), finns dock inte kvar. Parlamentet har ingått ett samarbetsavtal med kommissionen om att få ta del av samma dokumentation som ministerrådet. EU-parlamentet kommer numera att ha större insyn i handelsfrågorna, något som kommissionen tidigare skötte på uppdrag av medlemsländerna (Wohlert 2010).

Ansvarsfördelningen mellan kommission, råd och parlament är ännu inte fastlagd. Samtliga flyttar nu fram sina positioner. När Sverige skulle lämna över klubban till Spanien deklarerade kommissionen att den skulle ta över en rad funktioner i vissa tredje länder. En något desillusionerad portugisisk kommissionstjänsteman uttryckte sig så här: »vi ska nu förbereda oss för ett ordförandeskap som vi inte visste att vi skulle ha. Dessutom har det redan börjat« (intervju, januari 2009). I Bryssel utgick alla ifrån att Spanien skulle fortsätta som ordförande under våren. Mårten Wierup, svensk medarbetare vid den permanenta representationen i Bryssel önskade sina spanska kollegor lycka till med texten »en vit handduk har kastats in på sjunde våningen på Sveriges representation i Bryssel – det spanska antici-teamet önskas lycka till!«. Meddelandet borde ha gått till EU-delegationerna runtom i världen som nu ska sköta en hel del av de uppgifter som tidigare låg hos ordförandelandet. I vissa länder har Spanien fått fortsätta att leda arbetet, på andra håll är det kommissionens tjänstemän som administrerar och därmed får en del av dagordningsmakten.

Avslutande kommentarer kring svenskt samarbete inom EU

Sverige aviserade tidigt sitt stöd för Barroso vilket var ett bra drag ur perspektivet att i god tid förbereda för en period av nya kommissionärer. Att det nya fördraget trädde i kraft får ses som lyckat. Här lyckades Sverige väl i samarbetet med kommissionen och med parlamentet. När det gäller att få fram ett starkt mandat från medlemsländerna som sedan skulle ligga till grund för Sveriges position att tillsammans med kommissionen företräda EU i klimatförhandlingarna, kom man halvvägs. Mandatet var villkorat med hur andra länder (USA och Kina) skulle agera. Medlemsländerna var inte överens om hur mycket pengar som skulle skjutas till.

Utåt sett skötte sig Sverige som en god lagspelare och samarbetet med kommissionen har fungerat mycket väl. Parlamentsledamöterna har med få undantag varit positiva. Reinfeldt och regeringen fick kritik för de interna förhandlingarna när unionens nya topptjänstemän till-

sattes. Tonen från framstående europeiska politiker har varit hård. Diskussionen lär fortsätta tills de nya ledarna har visat vad de går för.

Sverige kommer att gå till historien som det sista ordförandelandet som höll i klubban i utrikespolitiska frågor. Omdömena efter Sveriges »lagspel« i förhållande till övriga institutioner är goda. Egentligen var det institutionella utgångsläget i princip omöjligt att överblicka. Trots detta fortsatte arbetet under Sveriges period och Fredrik Reinfeldt, liksom svenska medarbetare på olika nivåer i beslutsprocessen, gjorde en gedigen administrativ och medlande insats. Möjligheten att visa på ledarskap i de frågor som befann sig i slutskedet av beslutsprocessen var delvis begränsade. Det är en hypotetisk fråga huruvida just Catherine Ashton och Herman Van Rompuy skulle ha blivit valda eller inte om något annat land hade varit ordförande. Hur mycket makt hade ordförandelandet Sverige egentligen? En sak är åtminstone säker och det är att Sverige gjorde en insats när medlemsländerna, EU-parlamentet och kommissionen enades kring dessa poster. Möjligen kunde man dock styrt processen mer.

Piotr Kaczynski, Centre for European Policy Studies (CEPS) menar att »det har varit fördelaktigt för EU att Sverige varit ordförande under dessa sex månader med dess skickliga ledare och diplomater, men det har varit mindre fördelaktigt för Sverige som inte kunnat driva egna frågor lika hårt« (*Dagens Nyheter* 2009a). Detta sammanfattar väl det svenska samarbetet med Europaparlamentet och kommissionen.

Sverige med sitt sista roterande ordförandeskap kommer att bli ihågkommet för mycket god organisatorisk förmåga. Ordförandelandet fick agera i flera roller: lagspelare i förhållande till kommission och parlament, lagledare för medlemsländerna och domare mellan såväl statliga som icke-statliga aktörer när Lissabonfördraget diskuterades och olika poster skulle fördelas utifrån en bra balans mellan nord och syd, mellan små och stora, mellan nya och gamla medlemsländer. Spanien har nu tagit över klubban och betydligt mer gnissel är att vänta mellan kommissionen och det spanska ordförandeskapet än vad som har varit fallet under Sveriges sex månader.

REFERENSER

- Beach, Derek (2004). »The Unseen Hand in Treaty Negotiations: The Role and Impact of the Council Secretariat«, *Journal of Common Market Studies*, Volym 11, nummer 3, s. 408–439.
- Borg, Anders (2009). »Sveriges väg går genom EU«, *Svenska Dagbladet*, 22 december, www.svd.se.
- Briatta, Gilles (2009). »Det räcker inte med att göra sitt bästa« i Sieps Nyhetsbrev nr 6, 2009.
- Broman, Matilda (2008) *Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities: Analyzing Swedish Strategic Action in EU Negotiations*. Doctoral dissertation. Lund: Department of Political Science.
- Broman, Matilda och Malena Rosén (2001). »Ordförandeskapet och pressen – en mediabild blir till« i Tällberg, J. (red.) *När Europa kom till Sverige. Ordförandeskapet i eu 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bunse, Simone (2006) *The Value of the Rotating Council Presidency: Small State Entrepreneurship in the European Union*. Oxford: Department of Politics and International Relations.
- Bunse, Simone, Paul Magnette och Kalypso Nicolaïdis (2005) *Is the Commission the Small Member States' Best Friend?* Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Dagens Nyheter (2009a) »Sveriges betyg: Effektivt men trist«, 2009-12-12, <http://www.dn.se>
- Dagens Nyheter (2009b) »Nästan bara beröm för EU-ordföranden Sverige«, 2009-12-16, <http://www.dn.se>
- Dagens Nyheter (2009c) »Migrationsverket jublar över Malmström«, 2009-11-27, <http://www.dn.se>
- Economist (1997), 1997-03-10.
- Economist (2010) 2010-01-16.
- Elgström, Ole och Christer Jönsson (2005) (red.) *European Union Negotiations. Processes, Networks and Institutions*. London: Routledge.
- Europeiska unionens råd (2008). Gemensamt 18-månaders program för Frankrike, Tjeckien och Sverige, Bryssel den 30 juni 2008 (1.7), 11249/08.
- Förenta Nationerna (1995) »Beijing Declaration for Platform and Action«, adopted on the 6th plenary meeting on 15 of September, nedladdad 9 februari 2009, <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>.
- Garrett, Geoffrey och George Tsebelis (1996) »Agenda Setting Power, Power Indices, and Decision Making in the European union«, *International Review of Law and economics*, Vol.16, s. 345–361.
- Hix, Simon (2002) »Constitutional Agenda-Setting through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam«, *British Journal of Political Studies*, Vol. 32, s. 259–280.
- Kirchner, Emil J (1992) *Decision-Making in the European Community: The Council Presidency and European Integration*. Manchester: Manchester University Press.
- Klara (2009), Regeringskansliets interntidning, intervju med Johan Ndisi och Sandra Thorsson.

- Kommissionen (2009a). »Konkreta fördelar för invånarna i EU: resultat av kommissionens verksamhet 2004–2009«, pressmeddelande IP/09/845, 2009-05-28.
- Kommissionen (2009b). »Cecilia Malmström ny svensk kommissionär«, 2009-11-17, <http://ec.europa.eu/cgi-bin/etal.pl>.
- Kommissionen (2010). »Europe 2020: a new economic strategy«, <http://ec.europa.eu/eu2020/>.
- Larsson, Torbjörn (2003) *Precooking in the European Union: The World of Expert Groups*. A Report to the Expert Group on Public Finance, Ds 2003:16. Stockholm: Regeringskansliet.
- Lindahl, Rutger och Daniel Naurin (2005) »Gemenskap, utanförskap och inflytande i eu:s Ministerråd«, resultatrapport. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Moravcsik, Andrew (1993) »Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach«, *Journal Of Common Market Studies*, Vol 31, s. 473–524.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Nuallain, Colm O (1985) *The Presidency of the European Council of Ministers*. London: Croom Helm.
- Nugent, Neil (2001) *The European Commission*. Basingstoke: Palgrave.
- Pollack, Mark A (2005) »Theorizing EU policy-making« i Helen Wallace, William Wallace och Mark Pollack (red.) *Policy-Making in the European Union* (femte upplagan). Oxford: Oxford University Press.
- Quaglia, Lucia och Edward Moxon-Browne (2006) 'What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, nr. 2, s. 349–368.
- Regeringen (2009a) »Arbetsprogram för det svenska ordförandeskapet i EU«, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.6254!menu/standard/file/Arbetsprogram%20f%C3%B6r%20det%20svenska%20ordf%C3%B6randskapet%20i%20eu%201%20juli-31%20dec%202009.pdf.
- Regeringen (2009b) »Djävulen lurar i detaljerna« – intervju med Mårten Grunditz, http://www.se2009.eu/sv/moten_nyheter/2009/12/30/djavulen_lurar_i_detaljerna.
- Regeringen (2009c). »Action hela tiden«, www.se2009.eu/sv/moten_nyheter/2009/12/30/action_hela_tiden.
- Regeringskansliet (2010a). »Om EU-representationen«, www.sweden.gov.se/sb/d/2504.
- Regeringskansliet (2010b). »Om Coreper«, www.sweden.gov.se/sb/d/6727.
- Reinfeldt, Fredrik (2009). »Ny tid tar sin början«, artikel publicerad på ordförandeskapets hemsida, http://www.se2009.eu/sv/moten_nyheter/2009/12/1/ny_tid_tar_sin_borjan#, 1 december 2009.
- Svenska Dagbladet (2009a) »Vågar Reinfeldt visa europeiskt ledarskap?«, 2009-02-28, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/vagar-reinfeldt-visa-europeiskt-ledarskap_2532919.svd.
- Svenska Dagbladet (2009b). »De pekas ut som de skyldiga«, 2009-12-19, <http://www.svd.se>.
- Sveriges Radio (2009) »EU-ordförandeskapet«, P1, december 2009.

- Sydsvenska Dagbladet (2010) »Vem ska Obama ringa i Europa?«, 2010-02-09, <http://www.sydsvenskan.se>.
- Tallberg, Jonas (2001) *När Europa kom till Sverige. Ordförändskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Tallberg, Jonas (2006) *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tallberg, Jonas (2007) *Bargaining Power in the European Council*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Thomson, Robert och Madeleine Hosli (2006) »Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making«, *Journal of Common Market Studies*, 44 (2), s. 391–417.
- Thorhallson, Baldur (2000) *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Torres, Francisco (2003) »How Efficient is Joint Decision-Making in the EU? Environmental Policies and the Co-Decision Procedure«, *Intereconomics*, Vol. 36, nr. 6, s. 312–322.
- Wallace, Helen (2005). »An Institutional Anatomy and Five Policy Modes«, Helen Wallace, William Wallace och Mark A. Pollack (red), *Policy-Making in the European Union*, femte upplagan. Oxford: Oxford University Press.
- Wartjen, Andreas (2008). »The Council Presidency: Power Broker or Burden?«, *European Union Politics*, vol.9, nr.3, s. 315–338, http://clanpa.eu/IMG/pdf/Brochure_UE_2009_FINAL_EN.pdf, 1 december 2009.
- Wohlert, Christian (2010) Europaportalen, Strasbourg, 2010-02-10.

7. Mellan konflikt och samförstånd: Ordförandeskapet i svensk inrikespolitik

När Sverige var ordförande i EU 2001 rådde i huvudsak borgfred mellan regeringen och oppositionen. Frågan var om detta skulle upprepa sig och om samförstånd skulle råda i svensk inrikespolitik även under 2009 års svenska EU-ordförandeskap.

Under en ordförandeperiod förväntas ordförandelandets regering vara en opartisk medlare och återhållsam med att bedriva nationell politik i EU samtidigt som samma regering så ostörd som möjligt vill kunna ägna ordförandeskapet all den tid och kraft det tar i anspråk. Sådillvida har regeringen ett intresse av att göra ordförandeskapet till en nationell angelägenhet. Därmed hamnar oppositionen i ett dilemma. Dels förväntas den visa nationellt ansvar och i princip ställa sig bakom och vara lojal mot regeringen. Dels finns ett visst tryck på varje politiskt parti, både inifrån och utifrån, att hävda sin politik och sina politiska prioriteringar. Dessa förutsättningar utgör bakgrunden till detta kapitel.

Syftet med kapitlet är att beskriva och förklara ordförandeskapet såsom det tog sig uttryck på den nationella politiska arenan. Detta gör vi genom att försöka besvara tre huvudsakliga frågeställningar. För det första, vilka var konfliktlinjerna mellan blocken, rörande frågor med påtaglig EU-dimension, inför och under ordförandeskapet? För det andra, slöts det en borgfred och i så fall vad innebar den och höll den? För det tredje, i vilken utsträckning förverkligades ordförandeskapets inrikespolitiska potential? Vi ska även försöka svara på varför den inrikespolitiska situationen kom att utvecklas som den gjorde. Vår inrikespolitiska ansats riktar framför allt uppmärksamheten mot riksdagspartierna och den partipolitiska dynamiken i förhållandet mellan re-

gering och opposition. Vi menar att denna ansats tillför en nödvändig dimension för att mer allmänt kunna förstå och förklara hur ett medlemsland och då särskilt dess regering agerar i EU.

Vi har tagit del av skilda källor, däribland officiella dokument från Regeringskansliet och riksdagen, material från enskilda partier, massmediernas rapportering och kommentarer samt ett antal bakgrundsintervjuer med centralt placerade tjänstemän och politiker jämte samtal med andra personer med insyn i de aktuella problemställningarna.

Efter ett resonemang om konflikt och samförstånd diskuterar vi i tur och ordning ordförandeskapets inrikespolitiska potential, de annorlunda förutsättningarna denna gång jämfört med 2001, prioriteringarna i ordförandeskapsprogrammet ur ett inrikespolitiskt perspektiv, den partipolitiska dynamiken i förhållandet mellan regering och opposition både inför och under ordförandeskapet, samt opinionsutvecklingen. Avslutningsvis drar vi de centrala slutsatserna.

Konflikt eller samförstånd

Politikens väsen handlar om konflikt, där värderingar och intressen står på spel. Likväl finns det ofta en strävan efter samförstånd i politiken. Det gäller som regel i utrikespolitiken men förekommer även i inrikespolitiken. I vilken utsträckning det råder konflikt eller samförstånd beror på historiska och institutionella eller konstitutionella förutsättningar samt den historiskt och socialt formade politiska kulturen. Varje land har sin politiska kultur. I vissa länder är politiken mer konfliktinriktad, i andra mer samförståndsinriktad (Lijphart 1999). Sverige beskrivs traditionellt som en samarbetsdemokrati där normen är att försöka få till stånd breda samförståndslösningar i det politiska beslutsfattandet (Möller 2007).

Som regel brukar politiska partier lägga ned stridsyxorna i tider av nationell kris och då det föreligger någon form av yttre hot. Sådana situationer reser krav på partipolitisk samling i det nationella intressets namn, så kallad borgfred. Politisk borgfred avser »en överenskommelse mellan politiska partier att i en för riket kritisk situation avstå från alla partistrider« (Nationalencyklopedin). Mer allmänt kan borgfred

definieras som att oppositionen och regeringen inte söker strid om politiken. Vid borgfred förväntas oppositionen vara lojal mot regeringen. I själva verket kan det vara i oppositionens eget intresse att för en tid gräva ned stridsyxorna och inte i onödan träta med regeringen om politiken. Att träta skulle kunna uppfattas som att man inte tar ansvar för landets bästa och bemötas negativt av väljarna. Samtidigt kan medborgarna se med viss misstänksamhet på samförståndet på politisk elitnivå, vilket för demokratin innebär en försvagning i den mån den offentliga debatten och insynen och möjligheterna till ansvarsutkrävande blir lidande.

Den tilltagande internationaliseringen har påverkat förutsättningarna för politiken. I växande utsträckning sker politiskt beslutsfattande i samarbete och förhandlingar med andra stater. För att få starkast möjliga förhandlingsmandat har regeringen ett intresse av brett nationellt stöd för den linje som drivs internationellt. Detta gäller i hög grad inom ramen för EU, där förhandlingar ständigt pågår. Den svenska regeringen måste förankra sina positioner i EU-frågor i riksdagen och då särskilt i EU-nämnden (se vidare nedan), även om denna modell är i förändring på så vis att fackutskotten ska spela en allt större roll i denna process. Enligt före statsministern Göran Persson (2007, s. 236) lade konstruktionen med EU-nämnden en grund för en nationell samlingsregering i EU-frågorna mellan den socialdemokratiska regeringen och den borgerliga oppositionen:

Jag tror att få har förstått hur viktig EU-nämnden var för den regeringsmodell som jag valde. I själva verket var det riksdagens EU-nämnd som gjorde det möjligt för socialdemokraterna att regera i minoritet. Samarbetet med andra partier i riksdagen var ett bräckligt kontrakt. Att vi klarade EU-frågorna berodde på att det fanns en ordning för hur de skulle förankras i riksdagen. EU-nämnden beredde min regering ytterst få bekymmer under de många år som den utgjorde förutsättningen för en konsekvent Europapolitik. Man skulle kunna uttrycka det som att Sverige hade en samlingsregering kring Europafrågorna under denna tid, eftersom det var i EU-nämnden som politiken lades fast.

Ansvar som EU-ordförande skärper kraven på nationell samling eller borgfred. När Sverige höll i ordförandeskapet 2001 var den inrikespolitiska konfliktnivån mycket låg, i linje med den överenskommelse om »borgfred« som regeringen och oppositionen slutit och som i huvudsak kom att efterlevas (Hegeland och Johansson 2001).

Även om mönstret från Sverige och andra EU-länder är att regering och opposition söker lägga konflikterna åt sidan förekommer det att den politiska konfliktnivån är hög också i samband med ett EU-ordförandeskap. Ett exempel i närtid är Sloveniens ordförandeskap i EU första halvåret 2008. Inför ordförandeskapet slöt flertalet partier en sorts icke-angreppspakt, som dock inte höll när det nalkades presidentval hösten 2007 och parlamentsval strax efter ordförandeperioden (Fink-Hafner och Lajh 2008, s. 37–40). Ett ännu tydligare exempel är Tjeckiens ordförandeskap första halvåret 2009. Tjeckien är känt för konfrontationspolitik och »nolltolerans« vad gäller förhållandet mellan partier i opposition och regering. De starka motsättningarna mellan partierna kom till uttryck i förberedelserna av ordförandeskapsprogrammet. Under själva ordförandeperioden resulterade ett misstroendevotum i parlamentet från den socialdemokratiska oppositionens sida i en regeringskris och regeringens fall. Socialdemokraterna i opposition satte på så vis kortsiktiga partipolitiska intressen före landets trovärdighet och anseende (Král m.fl. 2009, s. 29). I vilket fall kom den tjeckiska regeringskrisen att tjäna som ett varnande exempel och något den svenske statsministern lyfte fram när han manade till nationell samling inför Sveriges ordförandeskap.

Det finns en viss logik i att ordförandelandets regering eftersträvar brett nationellt samförstånd bakom ordförandeskapet och dess program. Utan lugn och ro »inrikes« blir det svårare att fungera »utrikes« och, som i detta fall, vara effektiv ordförande i EU. Det är ett sätt att så långt som möjligt förebygga inrikespolitisk strid och i stället koncentrera krafterna på själva ordförandeskapet. Samtidigt finns det parti- och valstrategiska skäl till varför regeringen vill sluta borgfred med oppositionen.

Ordförandeskapets inrikespolitiska potential

Som nämnts i bokens inledningskapitel hamnar regeringsmakten i ordförandelandet i en central position. Ett EU-ordförandeskap kan användas strategiskt i inrikespolitiken. I den mån ordförandelandets regering kan uppnå framgångar och få beröm för hur ordförandeskapet genomförts finns inrikespolitiska poäng att hämta. Det uppstår möjligheter för regeringen att befästa eller stärka sin ställning bland väljarna, liksom att förankra EU-medlemskapet hos opinionen. För positiva effekter i väljaropinionen är prioriteringen av frågor viktig, något vi återkommer till.

Den svenska regeringen förde med framgång ut budskapet att det svenska ordförandeskapet stod inför osedvanligt svåra utmaningar. Exempelvis skrev *Dagens Nyheter* (21/3 2009) att »Ett halvår i helvetet väntar Reinfeldt«. Bilden av ett svårt ordförandeskap passade regeringen väl. Eventuella framgångar skulle därmed kunna få desto större genomslag i medierna och i opinionen. Samtidigt innebar nedtonade förväntningar ett sätt att försöka mildra den eventuella bilden av ordförandeskapet som mindre »lyckat« än 2001 års ordförandeskap.

När statsministern presenterade ordförandeskapsprogrammet i riksdagen den 23 juni 2009 ville han förmedla samma budskap, liksom att regeringen var redo att anta utmaningen: »Förberedelserna inför detta vårt svenska ordförandeskap har pågått i drygt två år och det mesta som går att planera är på plats. Men det kommer inte att bli en lätt uppgift. Omständigheterna för vårt ordförandeskap är speciella. Utmaningarna är många och långtifrån enkla.« Hit hörde att hantera finanskrisen och möta den stigande arbetslöshet som drabbar Europa, samt samma världen för att möta klimatförändringarna. Statsministern sade att dessa två prioriteringar kommer att dominera ordförandeskapet.

Ett viktigt inslag i den inrikespolitiska strategin för ordförandeskapet var att använda det för att visa ansvarstagande och regeringsduglighet. Så kan man förklara valet av paroll för det svenska ordförandeskapet: »Vi antar utmaningen«. Följdenligt summerades det svenska ordförandeskapets resultat på olika områden i efterhand under rubriken »Vi har antagit utmaningen«. Detta ska sättas in i sitt politiska sammanhang, i en tid av ekonomisk kris och en regering ställd inför

betydande prövningar. Det passade också bilden av »nya moderater« som vågar anta utmaningar. På detta vis försökte Moderaterna framstå som »statsbärande« och därför skapa en bild av Fredrik Reinfeldt som statsmannamässig, som svävandes ovan svensk inrikespolitik. Det visade sig med all önskvärd tydlighet på Moderaternas dag i Almedalen i Visby den 4 juli 2009. Reinfeldt ägnade huvuddelen av sitt anförande åt EU och det nyttillträdde ordförandeskapet (SVT24 4/7 2009). Han framhöll vikten av ledarskap och den svåra uppgiften att »hålla ihop EU«, särskilt inför klimatmötet i Köpenhamn i december 2009 och med hänsyn till finanskrisen. Efter ordförandeskapet väntar svensk »inrikespolitik« valåret 2010, sade Reinfeldt.

Reinfeldt såg uppenbart fram emot att ikläda sig ledartröjan i EU och ta tillfället i akt att få internationell strålgång. Redan 2007 talade han förväntansfullt om att ordförandeskapet 2009 kommer vara hans »stund i världspolitiken« (citerat efter Kratz 2008, s. 437). Några dagar före ordförandeskapet sade han: »Det finns några månader här då jag i princip kommer vara helt uppslukad av världspolitiken, de globala klimatprocesserna och toppmöten. Det kommer förmodligen vara unikt i mitt politiska liv att få uppleva detta. Det är unikt att någon svensk kan påstå sig att ha varit med om detta« (citerat efter SvD 28/6 2009).

Moderaternas strategier såg utan tvekan ordförandeskapet som en möjlighet att stärka stödet för partiet och regeringen, med statsminister Reinfeldt i spetsen, bland svenska väljare. I december 2008 sade Moderaternas partisekreterare Per Schlingmann att, jämte valet till Europaparlamentet i juni 2009, det svenska ordförandeskapet under andra halvåret 2009 blir avgörande för den borgerliga alliansens möjligheter att komma ifatt och förbi de rödgröna till valet 2010: »Det är vår huvudprioritering. Vi måste visa ett starkt ledarskap, att vi vill vara med i EU:s innersta krets för att stärka det internationella samarbetet och vi måste nå framgång vid klimattoppmötet i Köpenhamn om ett år. Hur vi hanterar det avgör om vi får väljarnas uppskattning eller inte« (citerat efter SvD 15/12 2008). Arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin, Moderaternas förre partisekreterare, hade enligt vad som framkommer i *Dagens Nyheter* (5/1 2009) »en plan när den borgerliga alliansen tog makten. Två år av snabba förändringar skulle följas av en

tid när reformerna finputsades och sedan skulle det vara dags för Sveriges EU-ordförandeskap och nästa valrörelse.»

Över huvud taget föreföll alliansregeringen övertygad om att den skulle vinna på att den under detta halvår skulle leda EU. Dessa förhoppningar kan förklaras med de positiva opinionseffekter 2001 års ordförandeskap hade för den dåvarande regeringen, som inrikespolitiskt förmedlade en bild av ordförandeskapet som »lyckat«, vilket det också var enligt mångas mening. Det internationella engagemanget gav genomslag på hemmaplan. Den aura av statsmannaskap som följde av ordförandeskapet bidrog till att statsministerns personliga popularitet ökade. Statsministern fick i huvudsak positiva omnämnanden i medierna. Ordförandeskapet stärkte statsministern. Hans allmänt sett starka ledarskap ledde till en diskussion – i både medier och forskningen – om en »presidentialisering« av det svenska styrelseskicket (Ay-lott 2005; Ruin 2002, 2007). I vilket fall bidrog ordförandeskapet till en centralisering av makt till statsministern och hans kansli, en utveckling som sedan fortsatt (Johansson 2008; Johansson och Tallberg 2010). (Se vidare i kapitel 8.)

Ett EU-ordförandeskap kan bidra till att stärka regeringen men är också förenat med vissa risker. Varje ordförandeperiod innebär en oförutsägbarhet kring händelseutvecklingen i stort och EU självt. Plötsligt kan ordförandelandets regering tvingas ta i nya frågor och hantera eventuella kriser. Om slutomdömet är att ordförandeskapet misslyckats blir det naturligtvis svårare att plocka inrikespolitiska poäng. I den borgerliga alliansregeringen fanns redan på ett tidigt stadium en påtaglig oro för att oppositionen och då framför allt Socialdemokraterna skulle säga att den nuvarande regeringen inte lyckades nå lika bra resultat som den dåvarande socialdemokratiska regeringen gjorde under ordförandeskapet 2001. Denna oro var förenad med bedömningen att det av olika skäl skulle bli svårare denna gång att uppvisa konkreta framgångar och därmed att använda ordförandeskapet lika inrikespolitiskt strategiskt som 2001–2002. Detta hade att göra med ändrade förutsättningar över tiden.

Annorlunda förutsättningar

Förutsättningarna för 2009 års ordförandeskap var annorlunda mot dem som rådde 2001. Detta skulle kunna bidra till en annorlunda oppositionsroll och dynamik i förhållandet mellan regeringen och oppositionen.

Politisk tid

Den första ändrade förutsättningen gäller den politiska kalendern/tidtabellen med ett val just före ordförandeskapet och ytterligare ett val året efter. Mer allmänt när det gäller »politisk tid« finns olika tidshorisonter vilket ger upphov till osäkerhet (Sjöblom 1987). Tidpunkten för val påverkar naturligtvis de politiska partiernas göranden och låtanden. Samtidigt höjs den politiska konfliktnivån i takt med att ett val närmar sig.

Valet till Europaparlamentet hölls bara några veckor innan det svenska EU-ordförandeskapet tog sin början. Även om val till Europaparlamentet behandlas som ett »andrarangsval« där ingen regeringsmakt står på spel var det en sorts generalrepetition inför riksdagsvalet 2010. Därmed kunde centrala politiska aktörer förväntas känna mindre förtrolighet och mindre gemensamt ansvar för att söka samförståndslösningar där man annars hade enats om att tjäna ett slags överordnat »nationellt intresse«. Att partier som nyligen stått emot varandra i en valrörelse plötsligt skulle bilda någon sorts enad front skulle kunna uppfattas negativt bland partisympatisörer och väljare i största allmänhet. Vidare kunde man inför valet och under mandatperioden skönja en högre konfliktnivå rörande EU-politikens innehåll, särskilt på arbetsmarknadspolitikens område (se vidare nedan).

Tiden mellan ordförandeskapet och nästa riksdagsval (2010) var kortare än 2001. Våren 2001 var det mer av en mellanvalsperiod, när den partipolitiska temperaturen ändå brukar vara förhållandevis låg. Då 2009 års ordförandeskap avslutats vid årsskiftet återstod bara drygt nio månader till riksdagsvalet. På sätt och vis kom ordförandeskapet, med den relativt korta tiden fram till valet, lägligt för regeringen och statsministern. I den mån man gick stärkt ur ordförandeskapet skulle man

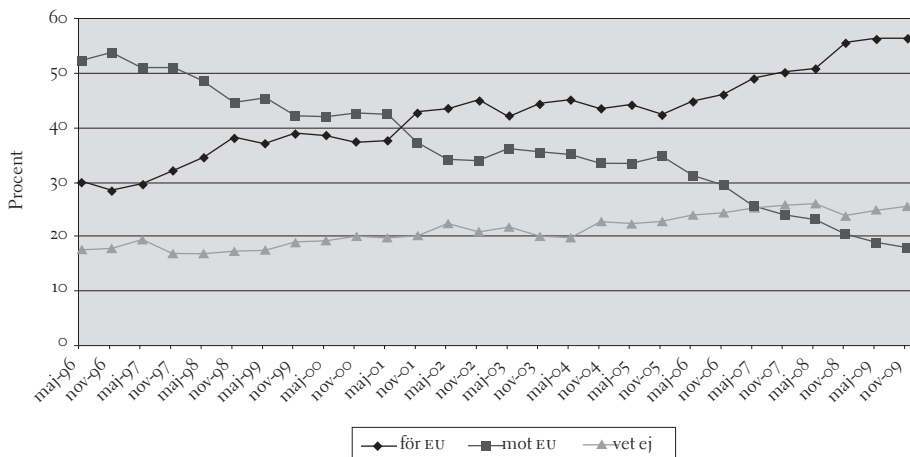
kunna surfa på denna våg fram till valdagen. Samtidigt innebar det relativt nära förestående riksdagsvalet, liksom valet till Europaparlamentet, att det blev svårare för regeringen att få oppositionen att helt koppla bort den inrikespolitiska verkligheten. I stället för att ligga lågt och vara lojal mot regeringen skulle oppositionspartierna kunna försöka plocka poäng på eventuella tillkortakommanden eller misslyckanden från regeringens och statsministerns sida. Det fanns en viss osäkerhet kring hur Socialdemokraterna skulle komma att agera. Även om Socialdemokraterna bekände sig till borgfred så skulle de, liksom alla övriga partier, kunna falla för frestelsen att bedriva partipolitik i och med att valet närmar sig. Sålunda innebar den politiska kalendern/tidtabellen en försvårande omständighet för ordförandeskapet.

EU-opinionen

Om den politiska kalendern var en försvårande omständighet utgjorde utvecklingen i den svenska EU-opinionen en underlättande omständighet. 2001 hade de som i huvudsak är för svenskt medlemskap i EU inte varit i övervikt sedan folkomröstningen 1994. Motståndet till EU hade förvisso varit på väg ner en period innan 2001 men det var först efter ordförandeskapet som de som är i huvudsak för svenskt EU-medlemskap passerade motståndarna. I figur 7.1 visas hur utvecklingen sett ut i SCB:s halvårsvisa mätningar av opinionen. Från maj 2001 till november 2001 ökade anhängarna med drygt 5 procent och motståndarna minskade med något mer. Anhängarna till EU har sedan ökat stadigt sedan 2006 medan motståndet rasat under samma period. Andelen utan bestämd åsikt stiger sakta.

En målsättning för regeringens ordförandeskap var att påverka svenskarnas inställning i positiv riktning. Det som talade emot att regeringen Reinfeldt kunde lyckas med bedriften att driva opinionen i samma utsträckning som dåvarande regeringen Persson var att andelen motståndare nu endast var 18 procent, vilket medförde att det inte fanns så många skeptiker kvar att vinna över. Från maj 2009 till november samma år fortsatte rörelsen mot ökat stöd för EU men i begränsad fart.

7. Mellan konflikt och samförstånd: Ordförandeskapet i svensk inrikespolitik



FIGUR 7.1 EU-opinionen 1996–2009.

Kommentar: Mätningarna sker i maj och november varje år och frågan som ställs är: Är du i huvudsak för eller emot det svenska medlemskapet i EU eller har du ingen bestämd åsikt? Källa: Statistiska centralbyrån (SCB).

Osäkerhet på europeisk nivå

Bedömningen var att ordförandeskapet i EU skulle bli svårare den här gången med anledning av tidpunkten för detsamma – på hösten och med ett nyvalt Europaparlament och en utgående kommission – och av att en trio av länder skulle samarbeta kring ett 18-månadersprogram. Dessutom fanns en genuin osäkerhet och oförutsägbarhet vad gäller EU självt. Då Lissabonfördraget ännu inte godkänts i samtliga medlemsstater var den institutionella situationen oklar, vilket samtidigt gjorde det möjligt att utnyttja den uppkomna osäkerheten till att i ordförandeskapsrollen vara pådrivande på vissa områden.

Det svenska ordförandeskapet ställdes onekligen inför betydande yttre utmaningar. Hit hörde att leda EU i klimatförhandlingarna i Köpenhamn i december 2009, den institutionella osäkerheten och den ekonomiska krisen. De utmaningar som EU och Sveriges ordförandeskap stod inför under den här perioden skulle kunna medföra att oppositionen blir mer angelägen om att visa sig konstruktiv och därför mer återhållsam i sin kritik och försiktig med att bedriva ren partipolitik än vad som annars vore fallet. I vilket fall innebar de annorlunda förut-

sättningarna och den osäkerhet som förelåg att man från regeringshåll sammantaget befarade att det skulle bli svårare denna gång att nå konkreta framgångar under ordförandeskapet och därmed att dra inrikespolitisk fördel av detta.

Prioriteringarna ur ett inrikespolitiskt perspektiv

Varje EU-ordförandeskap har till uppgift att utarbeta ett program med prioriterade frågor. Detta är en politisk uppgift och process som i sig rymmer både möjligheter och risker. När prioriteringarna är offentliggjorda kan oppositionen anklaga regeringen för att visa ointresse för en viss fråga. Dessutom skapas förväntningar på konkreta resultat. De politiska prioriteringarna är avgörande för hur ett ordförandeskap kommer att utvärderas.

Att 2001 års svenska EU-ordförandeskap bedömts som lyckat har – jämte genomförandet i sig – i hög grad att göra med de resultat som uppnåddes på prioriterade områden och då särskilt utvidgningen av EU. Därutöver prioriterade regeringen sysselsättning och miljö. Detta var frågor där man kunde känna sig tämligen säker på att inte få kritik på hemmaplan vare sig i den allmänna opinionen eller av oppositionen. Med vissa undantag var det på det hela taget bred politisk uppslutning kring prioriteringarna (Hegeland och Johansson 2001). Ett antal frågor fördes fram från riksdagspartiernas sida men dessa frågor tonades ned av regeringen i syfte att få till stånd tydligare prioriteringar och därmed ett slagkraftigare ordförandeskapsprogram. När det gäller 2009 års ordförandeskap kunde man förvänta sig att den borgerliga alliansregeringen på motsvarande vis skulle välja att prioritera frågor där man varken utmanar den nationella positionen, oppositionen, regeringens sammanhållning, regeringspartiernas sammanhållning, eller den allmänna opinionen.

Hösten 2007 diskuterades prioriteringarna inför ordförandetrions program både i regeringen och i medier, där det framkom att klimatfrågan var högst prioriterad (*DN* och *SvD* 24/10 2007; *Riksdag & Departement* 29/10 2007). Det började stå klart vilka frågor den svenska regeringen ville driva. Det rörde sig om fem prioriterade områden:

1) klimat och miljö, särskilt att få till stånd en ny global klimatöverenskommelse; 2) tillväxt och jobb; 3) rättsliga frågor/brottsbekämpning; 4) Östersjön/Östersjöstrategin; 5) utvidgningen och utrikespolitik, stärkandet av EU som global aktör. Från regeringshåll var man noga med att understryka att detta var *européiska* prioriteringar, snarare än nationellt svenska. Inte desto mindre var det breda områden och inte särskilt konkret. Regeringen riskerade därför kritik från oppositionen, särskilt Socialdemokraterna som kunde påminna om att de i regeringsställning hade tre tydliga prioriteringar för Sveriges ordförandeskap i EU 2001: utvidgning, sysselsättning och miljö.

EU-ministern redovisade arbetet med det gemensamma 18-månadersprogrammet i riksdagen den 24 januari 2008. Då presenterade hon de ovan nämnda fem prioriterade områdena: »De här fem områdena kommer vi att föra fram i våra diskussioner med Frankrike och Tjeckien. Sedan vidtar arbetet med vårt eget 6-månadersprogram där vi naturligtvis kommer att vässa, specificera och hitta andra prioriteringar.« Efter kritik från Socialdemokraternas Susanne Eberstein, vice ordförande i EU-nämnden, sade Malmström att det var ett »lyckat ordförandeskap« 2001 men att det nu är »ett annat EU« och underströk att de fem områdena är »inte det svenska ordförandeskapsprogrammet«. Hon framhöll att man ärver ungefär 80 procent av en ordförandedagordning, och angav Östersjöstrategin som exempel på en svensk prioritering.

Det var ett stort tryck på regeringen att redovisa prioriteringarna för ordförandeskapet. Enligt uppgift var det ett medvetet val att »inte för tidigt« bestämma sig. Dels fanns det skäl att avvakta ifall det dök upp någon ny angelägen fråga. Dels ville man inte utsätta sig för kritik när det gäller valet av prioriteringar. Dessutom ville man inte störa det sittande tjeckiska ordförandeskapet. Det är också möjligt att regeringen ännu inte var överens internt liksom att man inte ville blanda in prioriteringarna inför valet till Europaparlamentet.

När statsministern besökte Bryssel i februari 2009 redovisade han inte utåt de svenska prioriteringarna, mer än svaret att det viktigaste att uppnå under det svenska ordförandeskapet är att komma överens om ett internationellt klimatavtal. Han träffade då bland andra kommissionärerna för de områden som det svenska ordförandeskapet skulle

komma att prioritera. Det förefaller som om åtminstone statsministern hade bestämt sig. I statsministerns frågestund i riksdagen den 12 mars 2009 sade Fredrik Reinfeldt: »Vi kommer att påverkas väldigt mycket av den finansiella oron och den ekonomiska nedgången. Vi kommer också att fortsätta våra ambitioner att få ett klimatavtal på plats. Det tror jag blir de två huvudfrågorna.«

Det dröjde ända till juni 2009 innan statsministern presenterade ordförandeskapsprogrammet, med endast drygt en vecka kvar till ordförandeskapet skulle ta sin början. Vid sin presentation av arbetsprogram för det svenska ordförandeskapet och prioriteringarna i riksdagen den 23 juni redovisade statsministern sex prioriterade områden, däribland den ekonomiska krisen, klimatet och Östersjön. I ordförandeskapsprogrammet kom ekonomi att placeras först bland prioriteringarna, före klimat, vilket torde kunna förklaras med den globala finanskrisen. En av våra intervjupersoner uppger att ekonomin blev en större fråga än tänkt och att den ekonomiska krisen gjorde det angeläget att visa sig »seriösa och ansvarstagande«. Samtidigt var det, enligt samma källa, »ingen bra prioritering att ha« utan man skulle »helst ha något där vi kan visa att vi levererat«. Därför fick inte utvidgningen högre prioritet eftersom man – åtminstone på Statsrådsberedningen – gjorde bedömningen att det var svårare att åstadkomma resultat på detta område under den här ordförandeperioden.

Till skillnad från sakfrågor, till exempel miljö och sysselsättning, är institutionella frågor mer ointressanta för väljarna i allmänhet och därför mindre attraktiva att driva för politikerna. Så kan vi notera att vare sig detta eller det förra svenska EU-ordförandeskapet prioriterade institutionella frågor speciellt högt i den offentliga diskussionen inför ordförandeskapet. Likväl kom institutionella frågor att uppta stor del av det svenska ordförandeskapets, och statsministerns, tid (se kapitel 6).

Vi kan konstatera att ordförandeskapsprogrammet innehåller fler prioriteringar än de två eller högst tre prioriteringar man enligt en av våra källor fått rådet att ha, från bland andra dåvarande EU-kommisionären Margot Wallström. Eftersom större delen av dagordningen ärvs från föregående ordförandeskap i EU är utrymmet begränsat för att prioritera egna frågor. Dessutom var man tvungen att ta hänsyn till

ordförandetrions gemensamma 18-månadersprogram. Av inrikespolitiska skäl är frestelsen emellertid stark för varje EU-ordförandeskap att ha åtminstone en egen prioriterad fråga. För Sveriges ordförandeskap i EU 2009 blev Östersjöstrategin den tydligt svenska prioriteringen. Från svensk sida agerade man redan 2007 i Bryssel för att få strategin sjösatt i samband med den svenska ordförandeperioden och därmed kunna uppvisa resultat (se kapitel 4).

Regering och opposition – den partipolitiska dynamiken inför ordförandeskapet

När statsministern presenterade ordförandeskapsprogrammet i riksdagen den 23 juni 2009 framhöll han vikten av att samla nationen bakom ordförandeskapet: »Att leda EU är inte bara en uppgift för regeringen utan för hela Sverige.« Det erinrar starkt om hur före statsministern Göran Persson resonerade inför 2001 års ordförandeskap. Han manade oppositionen att visa ansvar och sluta upp bakom regeringen. Han agerade strategiskt genom sitt budskap att det nu gällde att ta gemensamt ansvar för landet. I det läget är det svårt för oppositionen att opponera. I sin memoarbok skriver Göran Persson (2007, s. 285f):

Oppositionen slöt upp bakom ansträngningarna att göra det svenska ordförandeskapet så bra som det bara var möjligt. Den inställningen bidrog till att Sverige kunde göra en total satsning och i god tid förankra vårt program. Samtliga svenska partiledare var involverade i processen och likaså varje partis ledande företrädare i Europafrågorna. [...] Under halvåret när Sverige hade ansvar för ordförandeskapet utmanades jag inte inrikespolitiskt en enda gång. Jag kunde alltså göra en helhjärtad satsning, och under detta halvår ägnade jag mig nästan uteslutande åt mitt ordförandeskap.

Reinfeldt sade att han gärna refererar till Göran Perssons memoarer »där han ger en komplimang till borgerligheten att vi höll borgfreden« (citerat efter SvD 28/6 2009). Inför partiledaröverläggningarna i maj 2009 läste statsminister Reinfeldt liksom EU-minister Malmström högt ur Göran Perssons memoarer för att få oppositionen att på samma sätt

som den dåvarande sluta upp bakom regeringen (SvD 25/4 2009; DN 6/5 2009).

Det var länge oklart hur oppositionen skulle ställa sig till uppmaningen om borgfred. Medan samsynen varit stor i EU-politiken mellan de borgerliga partierna och Socialdemokraterna kom motsättningarna att öka till följd av EG-domstolens så kallade Laval-dom. Detta gäller hur den svenska arbetsrätten och modellen på arbetsmarknaden med kollektivavtal står sig i förhållande till EU:s inre marknad, inklusive arbetskraftens fria rörlighet – en fråga med hög inrikespolitisk konflikt-potential. Under 2008 och 2009 reste Vänsterpartiet och Socialdemokraterna, under tryck från LO, frågan. Vänsterpartiet anförde detta som en anledning till att rösta nej till Lissabonfördraget när riksdagen gick till beslut i november 2008. Några socialdemokratiska riksdagsledamöter argumenterade på liknande sätt men valde till slut att lägga ned sina röster i stället för att rösta nej. Inför valet till Europaparlamentet i juni 2009 uppmanade Socialdemokraterna och LO regeringen att värna den svenska arbetsmarknadsmodellen. Oppositionen återkom ofta till detta, bland annat i olika riksdagsdebatter, och kritiserade återkommande regeringen för att inte driva denna fråga och löntagarfrågor i allmänhet i EU och inför ordförandeskapet. Dessutom fick regeringen kritik för att inte ha prioriterat jämställdhet. Mer allmänt kritiserade oppositionen regeringen för att inte prioritera tydligare mellan olika frågor.

Samtidigt som regeringen arbetade med ordförandetrions program och samma dag som riksdagspartiernas ledare träffades på Rosenbad för att diskutera EU-ordförandeskapet, den 14 maj 2008, lanserade Socialdemokraterna ett förslag till ordförandeskapsprogram där man prioriterar tre »S« – *Sustainability*, *Security* och *Solidarity*, på svenska ett »hållbart, tryggt och solidariskt Europa« (Socialdemokraterna 2008). Därmed knöt man an till den modell man valde 2001, med tre »E«: *Enlargement*, *Employment* och *Environment*. Samtidigt framhöll man vikten av tydliga prioriteringar för att nå framgång och kritiserade »den moderatledda regeringens program som verkar sakna fokus och prioriteringar«. Man gör gällande att ordförandeskapet 2001 var ett halvår som »förändrade Europa och som lyfte EU i Sverige och världen«. Dessutom påminner man om att »arbeta förankrande och i bred dia-

log här hemma för att få kraft. Vi socialdemokrater gick betydligt längre 2001 än vad reglerna krävde i att informera och samråda med den dåvarande oppositionen.« I rapporten framställer sig Socialdemokraterna som en konstruktiv part i processen: »Ett ordförandeskap är på många sätt en nationell angelägenhet för det enskilda medlemslandet som har ansvaret. Vi socialdemokrater vill vara konstruktiva och stödjande under denna sexmånadersperiod.«

Socialdemokraterna riktade sålunda kritik mot regeringen för att vara otydlig i sina prioriteringar. Detta talade för en högre politisk konfliktnivå än under förra ordförandeskapet. I synnerhet den politiska sprängkraften i frågorna kring Lavaldomen var sådan att om de inte kunde lösas i någon form av samförstånd riskerade de att leva kvar som en konflikt under de närmaste åren. Socialdemokraternas ledare Mona Sahlin försökte få gehör för dessa frågor vilket tolkades som att Socialdemokraterna i stället för att gräva ned stridsyxan tog strid med regeringen. Statsministern (liksom EU-ministern) tillbakavisade dessa krav med motiveringen att detta inte hör hemma i ordförandeskapsprogrammet.

Statsministern kallade till partiledaröverläggningar på Rosenbad den 14 maj 2008. Han framhöll att det är »viktigt« att vi nu visar »nationellt ansvarstagande« (SVT2/Rapport och TV4 Nyheterna 14/5 2008). Reinfeldt sade att han manat till »nationell samling« medan Sahlin framhöll att hon framfört krav men sade samtidigt att hon är väl medveten om att när ordförandeskapet närmar sig vill vi ha en »sammanhållen inställning« och att det är något alla partier vill (SR/P1/Ekot 14/5 2008). Partiledarmötet var en framgång enligt statsministern och bekräftade behovet av nationell samling: »Det fanns också en bred uppslutning kring den ungefärliga inriktningen och vilka huvudfrågor vi ser framför oss« (citerat efter DN 15/5 2008, TT).

I början av 2009, med ett knappt halvår kvar till Sverige tar över ordförandeklubban i EU, var det ännu osäkert om oppositionen skulle bekänna sig till borgfred. Tidningen *Riksdag & Departement* (nr 3 2009) rapporterade att en »splittring mellan regeringen och oppositionen har uppstått inför EU-ordförandeskapet. Båda sidor anklagar varandra för att inte samarbeta.« Enligt samma källa framhåller EU-minister Cecilia Malmström att regeringen fört samtal på många olika ni-

vår med oppositionen kring ordförandeskapet. Hon uppger att hon träffat gruppledarna i riksdagen vid tre tillfällen och att statsministern hade en liknande träff med partiledarna i december 2008. EU-ministern menar att det fattas en viktig pusselbit, nämligen en garanti om så kallad borgfred från den politiska oppositionen. Enligt henne hade regeringen ännu inte »fått något löfte om borgfred. Det är ändå kutymin att man försöker sluta upp kring ett ordförandeskap«. EU-minister Malmström: »Vi har hittills inte fått någon reaktion från Socialdemokraterna, annat än att de tycker att våra prioriteringar är vettiga.« Hon resonerar vidare: »Att det är riksdagsval i september 2010 kan komplicera borgfreden, eftersom det svenska ordförandeskapet är så pass nära valet...« Hon säger att de prioriterade frågorna som klimatfrågan, den ekonomiska krisen och Östersjön »är ju inte partipolitiskt kontroversiella i Sverige. Men det går säkert att hitta inrikespolitiska aspekter på dem också«. Socialdemokraternas Susanne Eberstein svarar: »Den viktigaste frågan för oss är hur vi hanterar vår svenska modell, våra löner och avtal efter Lavaldomen. Det har regeringen gång på gång avvisat och vägrar diskutera.«

I slutet av april gav *Svenska Dagbladet* (25/4 2009) följande lägesbild: »S avvisar borgfred under EU-ledarskap: De rödgröna tänker inte hålla låg profil i EU-frågor under ett helt halvår.« I en skriftlig kommentar som Mona Sahlin lämnat till tidningen framgår att Socialdemokraterna inte är beredda att villkorslöst ställa upp på en borgfred. Hon förklarar att det ligger i statsministerns »egna händer att samla Sverige, så som vi socialdemokrater gjorde 2001«. För att uppnå en sådan samling måste regeringen driva arbetslöshetsfrågan »hårt« i EU. Detsamma gäller frågan om de svenska kollektivavtalen i kölvattnet av Lavaldomen. Regeringen måste också signalera att Sverige tänker gå före övriga EU i klimatpolitiken. Samtidigt skriver hon: »Självklart kommer vi att bidra till att det svenska ordförandeskapet under hösten 2009 blir framgångsrikt. Vi söker inte strid för stridens skull.« Också Vänsterpartiets Lars Ohly och Miljöpartiets Peter Eriksson markerade tydligt att de inte var beredda att hålla en låg profil i EU-frågor under ett helt halvår. Peter Eriksson framhöll att en borgfred inte gynnar demokratin, och påminde om den förestående EU-valrörelsen och nästa års valrörelse som inleds kort efter det svenska ordförandeskaphalv-

året: »Det måste vara meningen med demokratin att man driver sina olika linjer så att människor har möjlighet att ta ställning« (citerat efter SvD 25/4 2009).

Statsminister Fredrik Reinfeldt kritiserade de avvisande beskeden från oppositionen och kallade oppositionens inställning för »olycklig« och sade att det är »helt på tvärs med hur vi gjorde 2001« (citerat efter SvD 26/4 2009). Han hävdade att »borgfred är nödvändig för att det svenska ordförandeskapet i EU ska bli framgångsrikt, och den ska även omfatta inrikespolitiken«. Han manade oppositionen att försöka lägga inrikespolitiken åt sidan, för att sedan diskutera detta under 2010. Enligt statsministern hade alla ordförandeskap i EU han kunnat följa inrättat »en sorts borgfred« (vilket som vi sett inte riktigt stämmer).

För att försöka nå en överenskommelse med oppositionen bjöd statsministern in till partiledaröverläggningar, vilka hölls på Rosenbad den 5 maj 2009. Inför detta möte med oppositionen väddade statsministern återigen om borgfred under EU-ordförandeskapet och då med hänvisning till Tjeckien, där det alltså inträffade en regeringskris och ett regeringsskifte under pågående EU-ordförandeskap, och till borgfreden under förra svenska ordförandeskapet 2001. Till SVT:s Rapport sade Reinfeldt: »Utifrån ser man det som att Sverige bär ordförandeskapet. Det är ett gemensamt ansvarstagande« (citerat efter SVT Text 5/5 2009). I princip kom oppositionen överens med regeringen om borgfred under det svenska ordförandeskapshalvåret, till statsministerns påtagliga belåtenhet. Han uppfattade att man nu enats om borgfred »om man med det menar att vi har ett gemensamt ansvar för att Sverige sköter detta väl och att vi inte ska söka onödigt käbbel. Men samtidigt accepterar vi att Moderaterna har partistämman och Socialdemokraterna kongress i höst, och att regeringen ska lägga fram en budgetproposition« (citerat efter DN 6/5 2009). Mona Sahlin ville dock inte kalla det borgfred och framhöll att den politiska debatten inte upphör, så även om regering och opposition enades om att tona ned de inrikespolitiska motsättningarna var de oeniga om det skulle kallas borgfred eller inte (DN 6/5 2009). De olika reaktionerna antyder att statsministern hade mer att vinna på borgfred än oppositionsledaren.

Det var något halvhjärtat som den rödgröna oppositionen, i varje

fall i princip, slöt upp bakom regeringens och statsministerns maning till nationell samling eller borgfred under ordförandeskapet. Det skedde inte reservationslöst. Det var inte heller fråga om en total borgfred.

Regering och opposition – den partipolitiska dynamiken under ordförandeskapet

Från ordförandeskapets invigning på Skansen den 1 juli till dess avslutning på nyårsafton 2009 kom partiledaröverenskommelsen om borgfreden att sättas på upprepade prov. Nedan redogör vi först för hur den politiska konfliktnivån kom att te sig i EU-nämnden såsom centralt organ för förankring av beslut. Vidare belyser vi de, i vår mening, djupaste konflikterna som rörde ordförandeskapet. Avslutningsvis för vi fram några tentativa förklaringar till de konfliktmönster vi identifierar.

EU-nämnden

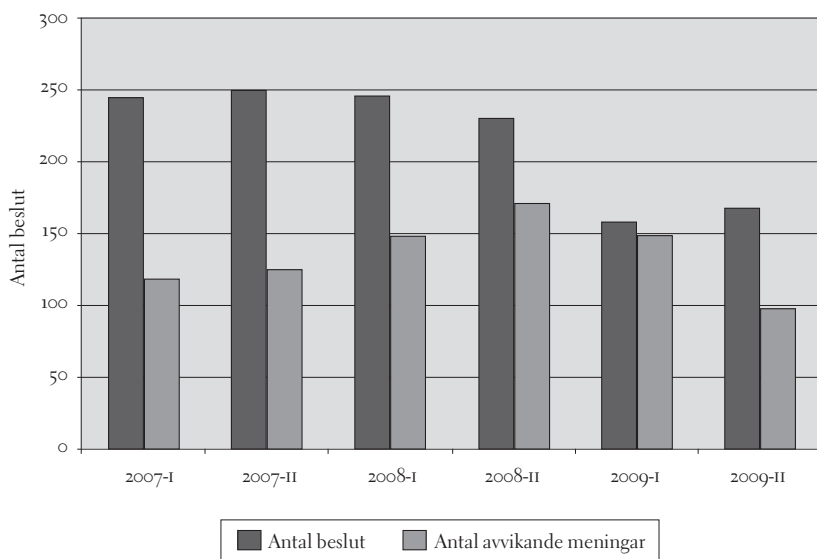
EU-nämnden utgör den centrala arenan inom riksdagen för förankring av regeringens EU-politik även om fackutskottens makt har stärkts i jämförelse med 2001. I detta avsnitt ställer vi två frågor. För det första, vilken typ av konflikt manifesteras i EU-nämnden: i vilka frågor väljer oppositionen att gå emot regeringen under ordförandeskapet? För det andra undersöker vi om den något otydliga borgfred som partierna kom överens om speglas genom en lägre konfliktgrad i nämnden under det andra halvåret 2009.

Under ordförandeskapet hölls drygt 20 sammanträden i EU-nämnden och avvikande meningar finns noterade i protokollen på drygt 50 punkter. Av dessa utgjordes 20 av avvikande meningar från hela oppositionen, det vill säga att Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet alla opponerade sig mot regeringens föreslagna handlingslinje om än inte genom gemensamma reservationer.

Flest avvikande meningar, räknat som antal beslut där minst ett parti noterade en avvikande mening, noterades för rådet för jordbruk följt av rådet för allmänna frågor och externa relationer och rådet för ekonomiska och finansiella frågor (Ekofin) varav ett flertal rörde löpande

politik såsom interventionsperioder för smör, fiskeripolitik eller fredsprocessen i Mellanöstern. Dock gällde vissa av de avvikande meningarna ordförandeskapets huvudprioriteringar, till exempel Stockholmsprogrammet och förberedelserna inför klimatmötet i Köpenhamn, vilket kan tolkas som att borgfreden inte var fullständig och att politisk konflikt rådde kring regeringens genomförande av ordförandeskapet. När det gäller de frågor där samtliga oppositionspartier hade avvikande meningar, rörde de främst beslut i rådet för jordbruk och rådet för transport, telekommunikation och energi med fem respektive fyra beslutspunkter.

Hur har konfliktnivån utvecklats i EU-nämnden under hösten jämfört med tidigare perioder då Sverige inte var ordförande? För att undersöka detta använder vi oss av sammanställningar från riksdagens utredningstjänst för åren 2007 till 2009. Vi har data rörande antalet avvikande meningar och antal beslut. För att ge exempel: om samtliga tre oppositionspartier avger en avvikande mening rörande ett beslut räk-

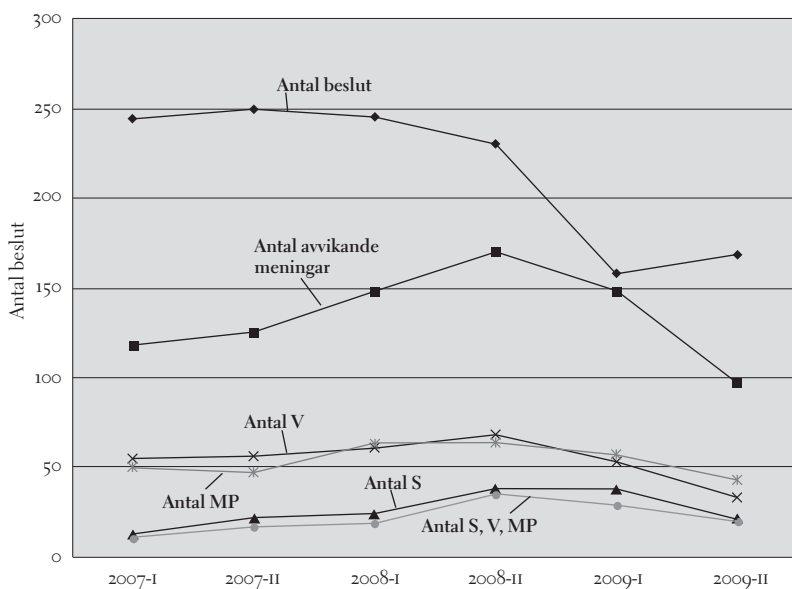


FIGUR 7.2 Antal beslut och avvikande meningar i EU-nämnden 2007–2009.

nas detta i materialet som tre avvikande meningar och maximal konfliktgrad mellan regering och opposition skulle därmed generera tre gånger så många avvikande meningar som antalet beslut.

Figur 7.2 visar tydligt att antalet avvikande meningar under ordförandeskapshalvåret är lägre än under de tre närmast föregående sexmånadersperioderna både i absoluta tal men framför allt som andel av antalet beslut. Detta tyder på att oppositionen har varit mer återhållsam med att anmäla avvikande meningar under hösten 2009 jämfört med tidigare halvårsperioder. Vidare är det intressant att notera att sedan våren 2007 har antalet avvikande meningar stadigt ökat som andel av antalet beslut fram till våren 2009 då utvecklingen kulminerade.

Figur 7.3 är en nedbrytning av föregående diagram och illustrerar i vilken utsträckning oppositionspartierna har använt sig av avvikande meningar och i vilken utsträckning man har avvikande meningar på samma frågor. Liksom i fallet med avvikande meningar har graden av sammanhållning i oppositionen ökat under tidsperioden och kul-



FIGUR 7.3. Antal beslut och avvikande meningar per parti 2007–2009.

minerade under våren 2009 med samtidiga avvikande meningar i närmare 20 procent av besluten, en siffra som föll tillbaka till drygt 10 procent under ordförandeskapshalvåret. Det är också intressant, om än föga förvånande, att Socialdemokraterna i huvudsak är det parti som avgör om det blir en koalition emot regeringen eller inte. Till exempel avkunnade Socialdemokraterna 21 avvikande meningar under ordförandeskapet varav de fick sällskap i 20 fall av både Miljöpartiet och Vänsterpartiet.

Konfliktlinjer under ordförandeskapet

Till skillnad från politiseringen av de arbetsrättsliga frågorna, som var centrala inför ordförandeskapet, kom den inrikespolitiska EU-debatten under ordförandeskapet att kretsa främst kring klimatförhandlingarna och Stockholmsprogrammet även om en viss debatt genererades kring vad man skulle kunna kalla det sociala Europa. Utöver konflikten kring dessa politikområden markerade oppositionen mot regeringens linje i ett antal fall. Det rörde till exempel arbetet med efterföljaren till Lissabonstrategin, EU:s snabbinsatsstyrkor och stadgan för ett europeiskt privat aktiebolag, men till skillnad från klimat och Stockholmsprogrammet politiserades dessa frågor inte i någon högre utsträckning utanför riksdagens väggar.

Innan vi går in på de faktiska konflikterna finns det en poäng med att redogöra för några övergripande intryck från främst EU-nämndens stenografiska uppteckningar. Många frågor kännetecknas av en låg grad av politisk konflikt och av de frågor som blev föremål för politisk konflikt politiserades de inte främst i EU-nämnden eller av EU-nämndsledamöter. Om man till exempel studerar EU-nämndens möten inför Ekofin under ordförandeskapet hade man att ta ställning till 28 beslutspunkter varvid de tre oppositionspartierna sammantaget lämnade åtta avvikande meningar varav tre berörde en specifik sakfråga. Detta får sägas vara en tämligen låg konfliktnivå på ett politikområde som inrikespolitiskt kännetecknas av en betydligt högre konfliktgrad. En låg konfliktgrad är generellt sett kännetecknande för EU-frågorna jämfört med inrikespolitiken och man mötte under ord-

förandeskapet en samlad opposition i drygt tio procent av frågorna. Dock hävdar vi att valet av politiska konflikter under ordförandeskapet gör att det blir svårt att tala om en omfattande borgfred vare sig på EU-politikens område eller på den mer renodlat inrikespolitiska arenan.

Klimat

Förhandlingsupplägget inför Köpenhamnsmötet var kanske den fråga som kom att dominera den offentliga debatten om hur regeringen skötte sin roll som ordförande. Redan på ordförandeskapets första dag höll Mona Sahlin ett tal i Almedalen där hon slöt upp bakom regeringen och önskade den lycka till men hon kritiserade samtidigt statsministern för att sänka förväntningarna i klimatarbetet (Socialdemokraterna 2009a). På den senare punkten hade oppositionspartierna veckan innan gemensamt deklarerat i *Svenska Dagbladet* (23/6 2009), där de skrev att »regeringen Reinfeldt har sänkt Sveriges ambitioner i klimatarbetet vilket försvårar möjligheterna att under det svenska ordförandeskapet få EU att ta täten och leda det globala klimatarbetet«.

Att förhandlingsupplägget inför Köpenhamnsmötet skulle komma att bli föremål för politisk konflikt var kanske något oväntat, inte främst för Miljöpartiets och Vänsterpartiets avvikande meningar, utan för att även Socialdemokraterna kritiserade regeringens hållning i klimatfinansieringsfrågan (EU-nämnden 16/10 2009 och 20/11 2009). I synnerhet Miljöpartiets språkrör Peter Eriksson kritiserade regeringens insats genom att hävda att »Reinfeldt inte [har] visat det ledarskap i klimatfrågan som krävs av EU:s ordförande. [...] Inför klimattoppmötet i Köpenhamn i december har den svenska positionen varit svag och kantad av felbedömningar och motsägelsefulla ställningstaganden« (Politikerbloggen, 30/9 2009). Även de två övriga oppositionspartierna stämde in i kritiken av regeringens hantering. Socialdemokraterna talade om Reinfeldts ovilja och oförmåga att höja EU:s bud (Riksdagens protokoll 2009/10:50 Anf. 20) och Vänsterpartiet uppmanade miljöministern att sluta fega och ta ledningen (SvD 24/7 2009). Även från regeringspartierna var tonen något uppskruvad under året som till exem-

pel när företrädare för Moderaterna hävdade att Socialdemokraterna saknade logik i klimatfrågan (*Europaportalen* 13/2 2009).

De policyrelevanta skiljelinjerna mellan regeringen och oppositionen i klimatfrågan rörde huvudsakligen två områden även om många detaljfrågor dök upp i debatten. För det första kritiserade samtliga oppositionspartier regeringens inställning i klimatfinansieringsfrågan där man ansåg att EU skulle ta på sig en större del av kostnaderna och att det förslag som förelåg under hösten inte var tillräckligt bra och till och med »under all kritik« (EU-nämnden, 2009/10:4, Anf. 93). Regeringen kritiserades för att den inte hade förmått driva på de andra medlemsländerna och att den svenska regeringen därmed hotade klimatavtalet i Köpenhamn.

För det andra gällde kritiken ambitionerna i klimatarbetet, främst manifesterad genom vilken nivå på utsläppsminskningar Sverige och EU borde ta på sig. Den rödgröna oppositionen kom under våren 2009 överens om att den svenska målsättningen skulle vara en 40-procentig minskning av utsläppen till 2020 jämfört med regeringens mål på 30 procent, något som lyftes fram under ordförandeskapet som ett sätt att få andra länder att höja sina ambitioner på området. Även EU:s målsättning rörande utsläppsminskningar utsattes för kritik under ordförandeskapet från Vänsterpartiet och Miljöpartiet som ansåg att ambitionsnivån behövde vara betydligt högre. Det är också värt att notera att de rödgröna gemensamt förde fram sex förslag på klimatområdet i november där man bland annat föreslog en internationell avgift på flyg och sjöfart och global utsläppshandel.

Sammantaget hävdade oppositionen att regeringen utövade ett otillräckligt ledarskap i klimatfrågan. Målsättningarna var för låga, man förmådde inte få med sig andra medlemsstater på en mer ambitiös klimatpolitik och man agerade inte som en brygga mellan nord och syd. I klimatomötets absoluta slutskede riktade Miljöpartiets språkrör Maria Wetterstrand (2009) mer inlindad kritik mot regeringen: »EU är ett exempel på hur samarbete kan lyfta ambitionerna, men det behövs ett samarbete som kan komma ännu längre. Det blir en viktig uppgift för en ny regering att agera för nytänkande även på den internationella arenan.« Inte oväntat värjde sig regeringen kraftfullt mot kritiken att ambitionerna var för låga och att man inte utövade ledar-

skap. Regeringen argumenterade att deras ambition var att ta fram en så långtgående gemensam EU-position som möjligt (EU-nämnden 2009/10:4, Anf. 56).

Stockholmsprogrammet

Det andra politikområdet som kom att generera en ansenlig mängd politisk konflikt rörde samarbetet på det rättsliga och inrikes området, i synnerhet gällande innehållet i det så kallade Stockholmsprogrammet (se kapitel 3). Till skillnad från förhandlingsupplägget inför Köpenhamnstoppmötet, som förankrades i ansvarigt fackutskott i februari 2009, fick Stockholmsprogrammet initialt inte en dylik granskning av justitieutskottet som, enligt uppgift, inte ruckade på sitt sommarlov när kommissionen presenterade sitt meddelande under sommaren till det informella rådsmötet för rättsliga och inrikes frågor som hölls i juli. EU-nämnden kunde enligt den nya ordningen för hantering av EU-frågor i riksdagen inte kalla till överläggningar inför ett informellt rådsmöte. Detta innebar att det inte skedde några överläggningar med ansvarigt statsråd på ett tidigt stadium av processen.

Granskningen av meddelandet inleddes först i slutet på augusti. Regeringens position förankrades sedermera i riksdagen dels genom justitieutskottets betänkande som antogs den 16 september, dels genom samråd i EU-nämnden den 18 september och den 27 november. Migrationsdelarna i Stockholmsprogrammet behandlades även separat av socialförsäkringsutskottet.

Även när det gäller Stockholmsprogrammet riktades kritik mot regeringen i fråga om både politikens innehåll och sättet på vilket ordförändskapet agerade. Till exempel skrev Thomas Bodström i en debattartikel att »Beatrice Asks insatser måste ses som ett stort misslyckande« (*Europaportalen* 11/12 2009; se även *DN Debatt* 24/7 2009); någon borgfred kring Stockholmsprogrammet var inte aktuell för Socialdemokraterna (SvD 16/8 2009).

Rörande politikens innehåll inriktades kritiken mot Stockholmsprogrammet främst mot avvägningen mellan integritet och kontroll, mot rättssäkerhetsaspekter och mot möjligheterna att söka asyl. Integritetsfrågorna var centrala i Socialdemokraternas, Vänsterpar-

tiets och Miljöpartiets reservationer till justitieutskottets betänkande (2008/09:JuU31) om kommissionens meddelande. Kritiken på detta område gällde i synnerhet förslagen som rörde utökat informationsutbyte och gemensamma databaser inom EU och upprepades vid EU-nämndens sammanträden när Stockholmsprogrammet började ta form. Det är ingen vågad gissning att partierna tagit intryck av såväl FRA-debatten som Piratpartiets framgångar i Europaparlamentsvalet och gärna ville profilera sig i dessa frågor.

Rättssäkerheten i Stockholmsprogrammet var en annan central fråga som genererade viss inrikespolitisk konflikt under ordförandeskapet. I synnerhet den socialdemokratiska ordföranden i justitieutskottet, Thomas Bodström, kritiserade regeringen i hårda ordalag för att Stockholmsprogrammet inte skulle leva upp till Europakonventionen för mänskliga rättigheter när det gäller brottsmisstänkta rätt till advokat vid polisförhör (*Europaportalen* 11/12 2009), en kritik som även upprepades av socialdemokraternas utrikespolitiska talesperson Urban Ahlin (*Newsmill* 20/12 2009).

Slutligen stötte de föreslagna skrivningarna om asyl på motstånd från samtliga tre oppositionspartier. Socialdemokraterna anförde i denna del en avvikande mening eftersom man ansåg att tyngdpunkten i programmet låg alltför mycket på repressiva åtgärder mot illegal invandring, en inställning som delades av Miljöpartiet (Protokoll Socialförsäkringsutskottet 2009/10:11). Vänsterpartiet anförde en mer omfattande kritik i sin avvikande mening som siktade in sig på att rätten att söka och få asyl skulle komma att urholkas, men även på de föreslagna gemensamma reglerna för arbetskraftsinvandring.

När det gäller regeringens förhållningssätt till kritiken är det föga överraskande att man inte håller med utan tvärtom hävdar att programmet genomsyras av en bra balans mellan den enskildes rättigheter och kontroll liksom att det »gemensamma asylsystemet ska baseras på en fullständig överensstämmelse med Genèvekonventionen« (EU-nämnden uppteckningar, 2009/10:14, Anf. 286).

Inrikespolitiken

Inledningsvis beskrevs överenskommelsen om borgfreden under ordförandeskapet som att man skulle tona ned de inrikespolitiska motsättningarna och därför kan även en kort belysning av rent inrikespolitiska konflikter vara relevanta för bedömningen av den sammantagna konfliktnivån under ordförandeskapet. Dock kan vi av utrymmesskäl inte ge frågan någon fullödig belysning utan redovisar enbart ytterst kortfattat några av höstens inrikespolitiska konflikter vilka ger en ögonblicksbild av den inrikespolitiska temperaturen.

Den ekonomiska politiken var central i den inrikespolitiska debatten inte minst på grund av den globala ekonomiska krisen och regeringens budget som presenterades under hösten. I regeringens presentation av sin budget är det svårt att finna spår av en nedtonad strategi med dels ett antal debattartiklar, dels att budgeten i sin helhet presenterades vid en pressträff dagen innan den presenterades i riksdagen. De ekonomisk-politiska skiljelinjerna mellan blocken ventilerades under hösten i synnerhet i samband med budgeten och under Socialdemokraternas partikongress i slutet av oktober. Debatten rörde bland annat arbetslöshetsbekämpningen och synen på skatterna.

Hanteringen av Saabaffären ledde stundtals till en hätsk debatt om regeringens strategi för att »rädda Saab«. Dessutom bröt en mycket infektad inrikespolitisk strid ut under hösten som gällde socialförsäkringssystemens utformning och då i synnerhet deltidssjukskrivnas förhållande till arbetsmarknaden. I denna fråga rådde öppen inrikespolitisk strid och oppositionen fick regeringen att inta försvarsställning. Detta var kanske den fråga där statsministerns relativa frånvaro från den inrikespolitiska scenen kom att betyda mest. Sammantaget kan vi konstatera att det inte rådde någon total inrikespolitisk borgfred under det svenska ordförandeskapet utan att tonläget i den politiska debatten stundtals var uppskruvat och motsättningarna var såväl manifesta som hårda men vi kan givetvis inte veta om debatten hade varit mer intensiv utan ett ordförandeskap.

Oppositionen och regeringen summerar ordförandeskapet

Mot slutet av ordförandeskapet var såväl regering som opposition angelägen om att föra ut sin bild av detsamma. När statsministern återrapporterade till Europaparlamentet och fick mycket beröm från olika håll kom kritik främst från svenska rödgröna parlamentariker. Även om de stämde in i hyllningskören när det gäller det organisatoriska genomförandet av ordförandeskapet och att ha fått Lissabonfördraget i hamn, vilket stärker Europaparlamentets makt, uttryckte de missnöje med att Reinfeldt inte tillräckligt ambitiöst drivit EU:s klimatlinje inför Köpenhamnsmötet, liksom med att Sverige inte drivit löntagarfrågor i större omfattning (*DN* och *SyD* 17/12 2009; *Riksdag & Departement* nr 28 2009).

Här hemma skrev Socialdemokraternas utrikespolitiske talesperson Urban Ahlin i skarpa ordalag att regeringen var medskyldig till olika tillkortakommanden:

Det svenska EU-ordförandeskapet går mot sitt slut. Att Sveriges regering skulle klara det bättre än Tjeckien, vars regering kollapsade under sitt ordförandeskap, var få som betvivlade. Allt annat vore en sensation. ... Men när utvärderingen snart ska göras är det centralt att leta efter konkreta resultat inom de av Fredrik Reinfeldt själv prioriterade områdena finansskrisen, klimatet och arbetslösheten. Få om ens några svenska initiativ går att finna inom dessa områden och de påtagliga resultaten har uteblivit. (*News-mill* 20/12 2009)

När statsminister Reinfeldt informerade om resultatet av det svenska ordförandeskapet i riksdagen den 16 februari 2010 framförde företrädare för oppositionen kritik på ett antal punkter. Miljöpartiets Ulf Holm upprepade kritiken om bristande resultat i klimatfrågan. Socialdemokraternas Börje Vestlund ifrågasatte huruvida ordförandeskapet verkligen flyttat fram positionerna vad gäller Stockholmsprogrammet och Östersjöstrategin, och Susanne Eberstein, också Socialdemokraterna, ifrågasatte likaledes resultaten och kritiserade återigen regeringen för att vägra ta upp arbetsmarknadsfrågor, som fackliga organisationers rätt till stridsåtgärder vid konflikt. Samtidigt delade hon ut beröm:

»Det förefaller dock som om den svenska regeringen varit duktig på att administrera ordförandeskapet. Många viktiga frågor har lyfts in på dagordningen.« Statsministern själv framhöll, föga förvånande, att det var ett »väl genomfört ordförandeskap« som antagit svåra utmaningar och som »levererat goda resultat inom samtliga prioriterade områden. Vi lovade att som ordförandeland anta utmaningen. Vi har gjort just detta, och vi har levererat. Det är ett styrkebesked för Sverige. Vi har nu bevisat att Sverige kan tillhöra kärnan av EU-samarbetet.«

Borgfred igen?

Den exakta innebörden av den överenskommelse som partierna ingick inför ordförandeskapet får sägas ha varit föremål för olika tolkningar även om Socialdemokraternas ledare Mona Sahlin mot slutet av ordförandeperioden bekräftade »borgfreden« (Socialdemokraterna 2009b). Våra resultat pekar i riktningen att *om* det förelåg en borgfred var det en borgfred med en hel del undantag och i viktiga frågor saknade regeringen samfällt stöd för sitt agerande som ordförande.

Vilket eller vilka partier som bidrog till att bryta borgfreden är inte lätt att svara på eftersom såväl regering som opposition aktivt valde att föra ut sin förda politik i polemik med motståndarsidan under ordförandeskapet och det var aldrig tal om »att avstå från alla partistrider«. Fyra empiriska iakttagelser är viktiga och utgör basen för vår analys nedan.

- I det stora flertalet EU-frågor rådde inte någon nämnvärd konflikt mellan regeringspartierna och den rödgröna oppositionen.
- Oppositionen stöttade inte regeringens positioner i frågor som var centrala för ordförandeskapets prioriteringar.
- Intensiteten i kritiken mot regeringens positioner och genomförande ökade under hösten.
- Kritiken mot regeringens inrikespolitik under ordförandeskapet kan inte karaktäriseras som återhållsam.

Under det andra halvåret 2009 kan man med visst fog hävda att riksdagsvalet 2010 gradvis kom att bli alltmer närvarande i den politiska

debatten vilket ställde såväl regering som opposition inför ett viktigt strategiskt val. Skulle man positionera det egna blockets politik i kontrast till motståndarna eller skulle man avvakta till dess att ordförandeskapet var överständet? Som vi redogjort för ovan fortgick den inrikespolitiska debatten om än möjligtvis med något minskad styrka och den politiska konflikten rörande EU-frågorna ökade under hösten. Att det förekom verkliga politiska konflikter under hösten 2009 till skillnad från under våren 2001 står klart och vi för fram tre komplementära förklaringar till denna skillnad. För det första var graden av politisk konkurrens högre 2009 än 2001, för det andra var regeringen under ordförandeskapet 2009 en majoritetsregering och slutligen, paradoxalt, har det ideologiska spannet rörande EU-frågor krympt och EU-politiken i sig normaliserats.

Graden av politisk konkurrens

Svensk politik har i olika historiska perioder rört sig mellan att bäst karaktäriseras som ett politiskt system som kännetecknas av konflikt medan andra perioder kännetecknats av samförstånd (Möller 2007). I partisystemet har graden av ideologisk polarisering varierat över tid. Likaså har konkurrensen om regeringsmakten gått från att ibland vara skarp till lägen där blocköverskridande samarbeten reducerat antalet gångbara regeringsalternativ. Sedan bildandet av den borgerliga alliansen under mandatperioden 2002–2006 har konkurrensen om regeringsmakten ökat markant. När sedan oppositionen bildat en allians för att söka väljarnas förtroende för en koalitionsregering så är det både anmärkningsvärt i den meningen att Socialdemokraterna alltid föredragit att regera i minoritet samt att det ytterligare inskräpper graden av konkurrens om regeringsmakten. Å andra sidan har graden av ideologisk polarisering en tendens att minska i vår samtid. Det svenska partisystemet har, trots sina många partier, blivit alltmer likt ett tvåblocks-system där sammanhållna alternativ utkämpar en strid om regeringsmakten.

Av denna karaktäristik – låg ideologisk konkurrens men hög konkurrens om regeringsmakten – följer ett par observationer som kan vara relevanta för att förklara graden av politisk konflikt under ordförande-

skapet. För det första kan värdet av sammanhållning – på båda sidor blockgränsen – förväntas vara högt eftersom båda blocken vill visa sin förmåga att hålla sams internt. För det andra finns en stor inrikespolitisk potential för regeringen i meningen att den har en *möjlighet* att excellera i regeringsduglighet, inte minst på den internationella arenan. På samma sätt finns det incitament för oppositionen att förhålla sig kritisk till regeringen på samma grunder, nämligen att påvisa brister i kompetens. Om det stämmer att den ideologiska polariseringen är lägre kan detta förväntas medföra att partierna söker andra typer av konflikter. Denna utveckling under 2000-talet menar vi kan vara en delförklaring till den ökade konfliktgraden under 2009 jämfört med 2001.

Majoritetsregering

Det är viktigt att framhålla att regeringen, trots de EU-relaterade tratorna som redogjorts för ovan, ändå haft handlingsfrihet eftersom man fått de mandat man velat ha samt därmed den arbetsro man sökte genom borgfred (intervju, statssekreterare, 22/1 2010). Denna utsaga pekar på den viktigaste strukturella inrikespolitiska skillnaden mellan Sveriges två ordförandeskap, nämligen att regeringen vare sig aktivt eller passivt *behövde* förankra sina positioner hos oppositionspartierna förutsatt att man kunde lita på stöd från den egna riksdagsmajoriteten. Samordningen mellan regeringen och dess parlamentariska bas blev därmed viktig för att hålla en samlad front till stöd för regeringens positioner och förhandlingsupplägg. Således blev den kanske viktigaste förankringen den som skedde inom regeringspartierna. Till exempel höll regeringspartiernas ledamöter i EU-nämnden regelbundet förmöten där representanter för Statsrådsberedningens samordningskansli medverkade.

Från oppositionens sida innebar detta också en annorlunda politisk logik än den som rådde 2001. Vid det tidigare ordförandeskapet samarbetade Socialdemokraterna i huvudsak med Vänsterpartiet och Miljöpartiet förutom på vissa områden som var undantagna från samarbetet, däribland EU-frågorna. Detta medförde att Göran Perssons regering var beroende av »hoppande majoriteter« i EU-frågorna i allmän-

het men av en lojal opposition i fråga om ordförandeskapet. Denna incitamentsstruktur förelåg inte lika tydligt för 2009 års opposition eftersom regeringen oavsett oppositionens ställningstagande kunde agera med en parlamentarisk majoritet i ryggen. Givetvis är hela bakgrundsdiskussionen till varför regeringen eftersträvade en borgfred relevant även när regeringen har en egen majoritet eftersom det skulle kunna bidra till att man kunde agera med större tyngd och fokus men brott mot borgfreden blir samtidigt av mindre akut karaktär.

EU-dimensionen i svensk politik

Sedan den svenska omorienteringen i förhållande till EU under början av 1990-talet har frågan om europeisk integration varit omtvistad i det svenska samhället och i partisystemet. Konflikten kring EU har både tagit sig uttryck i djup splittring inom vissa av partierna samt i form av en polarisering mellan partier som är motståndare till EU och de som är anhängare. Under de senaste åren kan man notera en viss förändring i dessa hänseenden. Vår tolkning av dessa förändringar är att polariseringen kring EU-medlemskapet verkar minska successivt samt att splittringen internt i vissa partier verkar vara på nedgång.

Det tydligaste tecknet på en förändrad EU-dimension är Miljöpartiets reviderade inställning som inletts under mandatperioden 2006–2010. Partiet har gått från att kräva svenskt utträde till att, med viss kritisk udd, närma sig en EU-positiv position, en rörelse som delas av partiets väljare. Samtidigt har de största partierna, Moderaterna och Socialdemokraterna, anammat ett mer kritiskt förhållningssätt till EU. Från Socialdemokraternas sida har Laval-fallet varit den fråga där man både har kunnat enas från de olika sidorna i partiet samt gett anledning att profilera sig som något mer kritiskt till EU (Johansson och von Sydow 2010). Moderaterna har gradvis justerat sin Europapolitik. Uppgiften att leda EU innebär att Moderaterna kom att bedriva en mer EU-positiv kampanj i valet till Europaparlamentet än vad som annars skulle ha varit fallet. Även om partisekreterarens utspel under 2008 om att partiet vill satsa på en mer nationalistisk linje i förhållande till EU fick utstå mycket kritik har partiet nu profilerat sig i termer av vad Sverige kan få ut av EU snarare än som tidigare av ett idébaserat stöd till EU. Sammantaget leder detta till att gra-

den av polarisering av EU-dimensionen blivit mindre i det svenska partisystemet. Bilden av en minskad polarisering kring själva medlemskapet bör dock kompletteras av att det har inträtt konflikt kring vissa sakfrågor med EU-koppling i högre utsträckning än tidigare. Det tydligaste exemplet på denna typ av frågor är konflikten kring Lavaldomen, men även utstationeringsdirektivet och tjänstedirektivet.

Dessa rörelser i partisystemet ska självfallet ses i ljuset av den förskjutning av den svenska EU-opinionen i positiv riktning som skett sedan 2001. För det första torde den ökade graden av samsyn kring den grundläggande frågan om Sveriges medlemskap i EU verka i underlättande riktning för regeringen. Regeringen har inte tvingats in i diskussioner med oppositionen eller i medierna där dessa fundamentala frågor behöver besvaras. För det andra kan den ökande acceptansen av medlemskapet i sig leda till att användningen av oppositionsstrategier inom ramen för samarbetet ökar. Detta, tillsammans med de parlamentariska förutsättningarna, borde leda till större förutsättningar för politisk konflikt inom olika policyområden. Uttryckt annorlunda, opposition mot den förda politiken är inte systemhotande utan tvärtom en normal del av det demokratiska statsskicket. Man torde kunna börja resonera kring systemlojalitet, vilket paradoxalt nog kan underlätta politisk konflikt kring EU-relaterade sakfrågor.

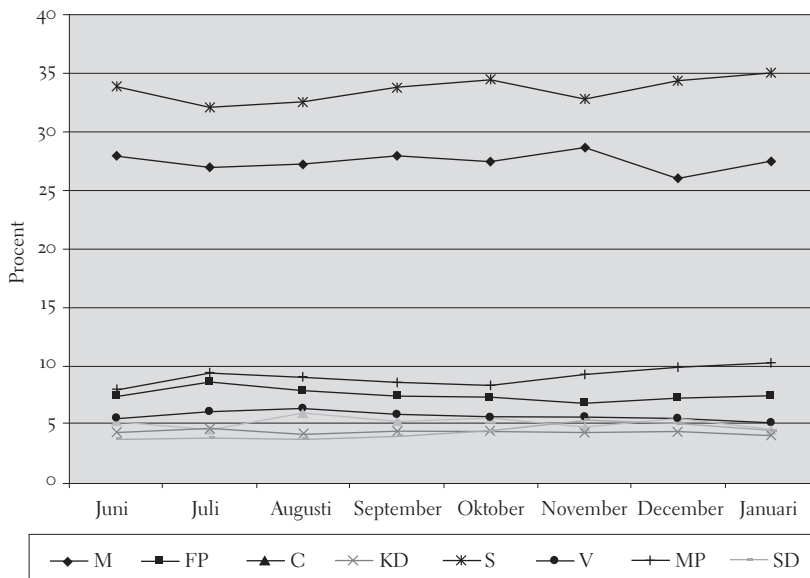
Dessa tre ansatser kombinerat med politisk tid, vilket beskrevs inledningsvis, bidrar till att förklara den högre konfliktnivån under ordförandeskapet 2009 jämfört med det tidigare svenska ordförandeskapet.

Opinionsutvecklingen under ordförandeskapet

Den inrikespolitiska potentialen av att hålla ordförandeskapet borde ge avtryck i opinionsutvecklingen för de enskilda partierna i regeringen samt för regeringssidan som koalition. Under ordförandeskapet 2001 vände den dåvarande socialdemokratiska regeringen en trend och fick ökat stöd med ett par procent. Lyckades då regeringen Reinfeldt med samma bedrift?

I detta avsnitt använder vi oss av medelvärden från samtliga opinionsundersökningar som gjorts under perioden juni 2009 till januari

2010. Anledningen till att använda medelvärden är att öka trovärdigheten i mätningarna. Man ska även med denna metod vara medveten om att dra slutsatser baserat på opinionsmätningar kan vara vanskligt. Tillförlitligheten är inte alltid den största och opinionen är stundom överraskande lättrollig. Dessutom är det naturligtvis på det viset att väljarna förhåller sig till partierna på i huvudsak inrikespolitiska grunder. Även om EU-frågor har kommit att bli alltmer en del av en inrikespolitisk kontext kvarstår att väljarna i större utsträckning baserar sina opinionsuttryck på andra grunder än de som har med ordförandeskapet att göra. Inte desto mindre erbjuder ordföranderollen regeringen ett företräde i offentligheten som kan utnyttjas för partistrategiska syften på väljararenan.



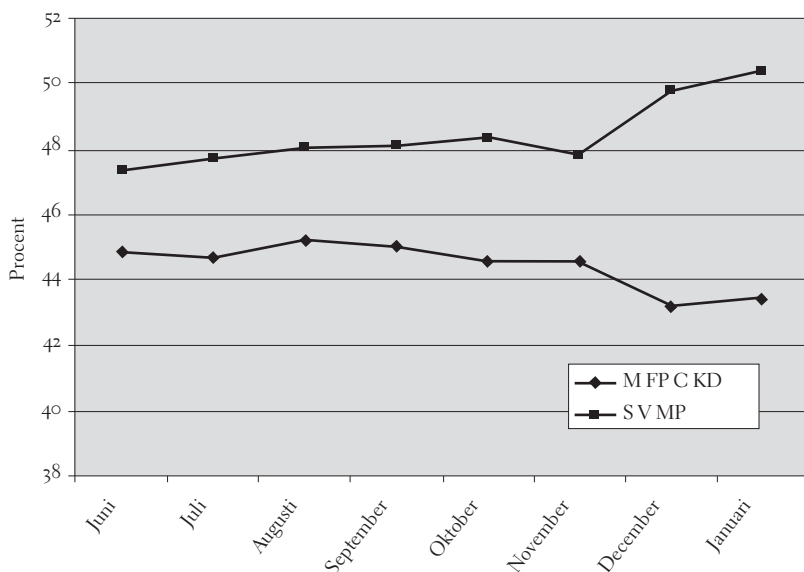
FIGUR 7.4 Partiernas opinionsutveckling juni 2009–januari 2010.

Kommentar: Opinionsmätningarna från samtliga opinionsinstitut i Sverige (Demoskop, Novus, Skop, Synovate, Sifo, United Minds, Sentio, SCB) sammanställs av Novus. I denna tabell har medelvärden från tillgängliga mätningar beräknats och sammanställts. Eftersom opinionsmätningarna ger olika utfall har medelvärden beräknats för att få så rättvisande bild som möjligt. Dessa är inte viktade mot antalet intervjuade såsom är brukligt i en så kallad *poll of polls*. Förutom SCB som har ett större urval ligger antalet respondenter i dessa mätningar mellan tusen och två tusen per undersökning.

Figur 7.4 visar partiernas opinionsutveckling mellan juni 2009 och januari 2010. När det gäller partierna i regeringen har alla partier utom Folkpartiet gjort små förluster i opinionen under ordförandeskapet. I mätningarna som gjorts i januari har Moderaterna hämtat upp en del av de förluster som kunde noteras i december medan Centern har tappat mellan samma mättillfällen. Folkpartiets resultat är desamma i juni 2009 och januari 2010 med viss fluktuation däremellan. Går man tillbaks och jämför med valet 2006 är alliansens förlorare Centern och Kristdemokraterna. Dessa två partier förlorade även stöd under ordförandehalvåret och balanserade farligt nära fyraprocentspärren.

Oppositionen har haft en mer gynnsam utveckling, i synnerhet Miljöpartiet som från juni 2009 till januari 2010 ökade sitt stöd med över 2 procent. Partiet har nära nog fördubblat sitt stöd jämfört med 2006. Vänsterpartiet har i huvudsak legat stabilt i sitt opinionsläge men har gjort förluster i slutet av perioden. För Socialdemokraterna är tecknen positiva i och med att de ökat sitt stöd under perioden till att nu befinna sig i paritet med valresultatet 2006.

Eftersom svensk politik under senare halvan av 2000-talet i ökande grad blivit blockorienterad är för tillfället det kanske mest centrala måttet hur de två blocken har utvecklats i opinionen (se figur 7.5 nedan). Alliansen har framför allt tappat gentemot oppositionen under slutet av ordförandeskapet. Samtidigt har den rödgröna oppositionen – främst tack vare Miljöpartiets frambrytningar – sett sitt stöd öka med 3 procent från juni till januari. Den mest påtagliga förändringen i opinionen mellan blocken står att finna mellan november och december då alliansen tappade 1,4 procent medan oppositionen ökade med knappt 2 procent. Kopplat till ordförandeskapet så var december en mycket intensiv månad med toppmöte och klimatförhandlingarna i Köpenhamn. Dock måste man nog konstatera att förskjutningen i opinionen snarare har att göra med den inrikespolitiska debatten om sjukförsäkringar, jobben och biltillverkaren Saabs framtid. Under denna period fick också statsminister Reinfeldt utstå mycket kritik för att han överlät på sina fackministrar att ta hand om en svår inrikespolitisk debatt och det nu var dags för honom att »komma hem«. Därmed kan man hävda att ordförandeskapet i EU haft en indirekt påverkan på opinionsutvecklingen.



FIGUR 7.5 Blocken i opinionen juni 2009–januari 2010.

Kommentar: Blockens opinionsutveckling har beräknats med samma metod som partiernas i figur 7.4.

Med dessa opinionssiffror kändes Moderaternas strategier inte längre vid de inrikespolitiska förhoppningar som tidigare ställts till ordförandeskapet. *Svenska Dagbladet* (5/11 2009; även *SvD* 12/11 2009) rapporterar att den »moderata partiledningen säger sig aldrig ha räknat med att ordförandeskapet skulle leda till något uppsving i opinionen. Hittills har det inte heller inneburit något sådant. [...] Fredrik Reinfeldt har däremot fortsatt mycket höga förtroendesiffror bland väljarna.«

Opinionsläget bekymrade naturligtvis Moderatledaren, som sade att han »inte på samma sätt varit närvarande i den inrikespolitiska diskussionen« (citerat efter SR/P1/Ekot 14/12 2009). Det skulle han bli efter årsskiftet, som han framhöll i sitt tal i Almedalen i början av juli.

Nu svarade Reinfeldt att han på grund av ordförandeskapet i EU det senaste halvåret har haft dåligt med tid att bedriva inrikespolitik (SvD 15/12 2009). I sitt jultal (21/12 2009) sade han att det nu var dags att återvända till svensk politik: »Nu är det dags att komma hem och börja arbetet om vi vill bli omvalda. Utgångsläget är inte bra. Vi ligger under i opinionssiffror« (Moderaterna 2009).

Oppositionsledare Sahlin däremot vädrade morgonluft. I mitten av december bjöd hon in Fredrik Reinfeldt och Moderaterna till en rad debatter runt om i landet om regeringsalternativen inför nästa val (Socialdemokraterna 2009b).

Partiledarförtroende

Vid sidan av opinionsförskjutningar mellan partierna är medborgarnas förtroende för partiledarna av relevans när det gäller att identifiera vinnare och förlorare under ordförandeskapet. Vi har tidigare betonat hur ordförandeskapet kan ha en positiv inverkan på i synnerhet statsministerns roll samt den svårighet som perioden erbjuder oppositionen att samtidigt framstå som kritiska men också vara lojala och ansvarstagande för nationens bästa.

Tabell 7.1 visar hur förtroendesiffrorna för partiledarna har förändrats från april till december 2009 (Sifo). Intressant nog erhåller samtliga partiledare högre förtroende i den senare mätningen. Vidare är Miljöpartiets språkrör de stora vinnarna med en kraftig uppgång av andelen väljare som har stort eller mycket stort förtroende för dessa. Förtroendet för statsministern var mycket högt redan innan ordförandeskapet och ökade endast i begränsad utsträckning under ordförandeskapet. Dock ska tilläggas att Reinfeldt står för en toppnotering i mätserien från Sifo, aldrig tidigare har en partiledare haft så stort förtroende.

Även företaget Synovate gör mätningar över förtroende. Under 2009 genomfördes två mätningar, i mars och november. En skillnad i dessa mätningar är att Miljöpartiets språkrör bedöms individuellt. Maria Wetterstrand har sett förtroendet öka med 9 procent till november till 38 procent medan Peter Eriksson legat kvar på 22 procent. I Synovates mätning i november har förtroendet för Reinfeldt, Sahlin och

7. Mellan konflikt och samförstånd: Ordförandeskapet i svensk inrikespolitik

TABELL 7.1 Partiledarförtroende.

	<i>apr -09</i>	<i>dec -09</i>	<i>Förändring</i>
Fredrik Reinfeldt	60%	63%	3
Jan Björklund	29%	36%	7
Maud Olofsson	34%	37%	3
Göran Hägglund	28%	32%	4
Mona Sahlin	29%	36%	7
Peter Eriksson/Maria Wetterstrand	36%	52%	16
Lars Ohly	20%	23%	3

Kommentar: Från TNS-Sifo. Siffrorna anger den del som säger sig ha mycket stort eller stort förtroende för partiledarna. Nyhetsartikel kring publiceringen: <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article6343598.ab>

Hägglund ökat marginellt medan Olofsson, Ohly och Björklund får något lägre förtroendesiffror jämfört med den tidigare mätningen (Synovate 2009b).

Utifrån dessa siffror kan man dra slutsatsen att ordförandeskapet inte på något betydande vis har medfört att den borgerliga alliansens partiledare har fått högre förtroende. Den stora vinnaren är i stället Miljöpartiets Maria Wetterstrand.

Synovate genomförde under september 2009 en undersökning om Mona Sahlin och Fredrik Reinfeldt där respondenterna får värdera vem som bäst sköter vissa uppgifter som ligger under en statsminister. Resultaten visar att Reinfeldt har ett klart övertag inom samtliga områden: förmågan att företräda Sverige utomlands (+48%), leda regeringens arbete (+40%), skapa en majoritet för sin politik i riksdagen (+24%), ingjuta hopp om en bättre framtid för oss som bor i Sverige (+7%), leda Sverige i händelse av en allvarlig kris (+33%) samt, vilket kanske är mest relevant i detta sammanhang, företräda Sverige i Europa (+44%). Särskilt intressant i vårt sammanhang är att förtroendet för Reinfeldt har ökat med omkring 10–15% sedan mätningen 2008 medan Sahlins förtroende på samtliga punkter minskat med omkring 10 procent under samma period (Synovate 2009a).

Slutsatser

Precis som förra gången Sverige höll i EU-ordförandeskapet fanns det förväntningar och förhoppningar om att samförstånd skulle råda. Ordförandeskapet sågs som en uppgift för hela nationen, en uppgift att samlas kring och gemensamt ta ansvar för. I linje med denna samförståndstradition nådde oppositionen och regeringssidan en uppgörelse om en sorts borgfred men det skedde halvhjärtat och inte utan invändningar från oppositionens sida. Vi drar slutsatsen att den av regeringen eftersträlvade borgfreden i långa stycken höll men inte fullt ut. De politiska partierna avstod inte från alla partistrider, vilket i och för sig är ett mycket högt krav för att borgfred ska anses råda. Mycket i inrikespolitiken var sig likt och det svenska partisystemet kännetecknas för närvarande av en hög grad av konkurrens. Dock bör tilläggas att det är omöjligt att avgöra i exakt vilken utsträckning ordförandeskapet påverkade konfliktnivån i svensk politik eftersom vi inte kan veta hur partierna hade agerat utan ordförandeskapet. Genom att riksdagsvalet var relativt nära förestående kan man dock tänka sig att konfliktnivån hade varit högre.

När det gäller frågor kopplade till ordförandeskapet var konfliktnivån jämförelsevis högre än 2001. Bilden som framträder är tudelad: å ena sidan att det generellt finns en relativt hög grad av samsyn kring den förda EU-politiken, å andra sidan att vissa centrala politiska frågor med EU-koppling har blivit politiserade. Vi har främst klimatpolitiken, arbetsmarknadspolitiken samt rättsliga och inrikes frågor i åtanke. Exempelvis erbjöd klimatfrågan oppositionspartierna ett tillfälle att ifrågasätta regeringens trovärdighet och agerande. Det är dock värt att poängtera att regeringen i kraft av sin majoritet i riksdagen hela tiden kunde agera på basis av ett starkt parlamentariskt mandat. Dessutom är det värt att upprepa att i stor utsträckning stödde oppositionen regeringens hantering av ordförandeskapet.

Vi anför ett antal tänkbara förklaringar till att konfliktgraden var högre under 2009 än under 2001. Utöver den högre graden av politisk konkurrens, det parlamentariska läget och närheten i tid till riksdagsvalet menar vi också att EU-dimensionens förändring i svensk politik har medfört att sakfrågor med koppling till EU i sin politiska logik allt-

mer påminner om traditionell inrikespolitik. I den meningen kan man hävda att det svenska politiska systemet har blivit alltmer europeiserat och att EU-frågorna har normaliserats och därmed blir föremål för en ökad grad av politisk konflikt.

Liksom förra gången Sverige var ordförande i EU fick regeringen gott betyg för genomförandet av ordförandeskapet, både här hemma och internationellt. Men till skillnad från förra gången var det denna gång svårare att utläsa för regeringen gynnsamma förändringar i väljaropinionen.

Ordförandeskapets inrikespolitiska potential har inte realiserats fullt ut. Ett grovt mått på detta är regeringssidans fallande opinionssiffror och vi anför nedan fyra möjliga förklaringar till detta. För det första, regeringen hade som uttalad ambition att ordförandeskapet skulle vara ett »europeiskt« ordförandeskap snarare än ett »svenskt«. I prioriteringarna fästs stor vikt vid europeisk sammanhållning snarare än att föra fram särskilda nationella hjärtefrågor. Ett exempel på det senare är Östersjöstrategin men den fick förhållandevis ringa uppmärksamhet. För det andra, kraftsamlingen kring ordförandeskapet, i synnerhet från statsministerns sida, gav upphov till ett tomrum på den inrikespolitiska arenan som oppositionen kunde dra nytta av. För det tredje valde regeringen att i stor utsträckning låta ordförandeskapet vara »Brysselbaserat« (se vidare i kapitel 8), vilket troligen innebar att det inte synliggjordes i samma utsträckning som 2001. Då fanns också ett inslag av »nyhetens behag« eftersom det var det första svenska EU-ordförandeskapet. Slutligen ska inte betydelsen av rent inrikespolitiska frågor som till exempel sjukförsäkringarna underskattas. I detta sammanhang har kritik framförts mot statsministerns frånvaro från den inrikespolitiska arenan vilket kan ha påverkat opinionsutvecklingen. Å andra sidan kan vi konstatera att statsministern åtnjöt höga förtroendesiffror, inte minst vad gäller att företräda landet utomlands och i EU vilket är nog så viktigt för att visa regeringsduglighet. I den mån valet 2010 avgörs av frågan om *statsministerns* regeringsduglighet kan regeringen onekligen dra fördel av ordförandeskapet.

REFERENSER

- Ahlin, Urban (2009), »Sprickan mellan Carlgren och Reinfeldt en orsak till misslyckandet«, *Newsmill*, 2009-12-20.
- Aylott, Nicholas (2005), »President Persson – How Did Sweden Get Him?«, i Thomas Poguntke och Paul Webb (red.) *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Bodström, Thomas (2009), *Europaportalen*, 2009-11-12, »Platt fall för Stockholmsprogrammet«.
- Bodström, Thomas (2009), *Dagens Nyheter*, 2009-07-24, »Beatrice Ask hycklar om Stockholmsprogrammet«.
- Eriksson, Peter (2009), *Politikerbloggen*, 2009-09-30, »Regeringen på villovägar mot klimatmötet i Köpenhamn«.
- Fink-Hafner, Danica och Damjan Lajh (2008), *The 2008 Slovenian EU Presidency: A New Synergy for Europe?* Sieps 2008:20p.
- Hegeland, Hans och Karl Magnus Johansson (2001), »Ordförandeskapet och riksdagen – borgfreden som höll«, i Jonas Tallberg (red.) *När Europa kom till Sverige: Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Johansson, Karl Magnus (2008), »Chief Executive Organization and Advisory Arrangements for Foreign Affairs: The Case of Sweden«, *Cooperation and Conflict* 43 (3), s. 267–287.
- Johansson, Karl Magnus och Jonas Tallberg (2010), »Explaining Chief Executive Empowerment: European Union Summitry and Domestic Institutional Change«, *West European Politics* 33 (2), s. 208–236.
- Johansson, Karl Magnus och Göran von Sydow (2010), »Swedish Social Democracy and European Integration: Enduring Divisions«, i Dionyssis G. Dimitrakopoulos (red.) *Social Democracy and European Integration: The Politics of Preference Formation*. London: Routledge.
- Král, David, Vladimír Bartovic och Vera Rihacková (2009), *The 2009 Czech EU Presidency: Contested Leadership at a Time of Crisis*. Sieps 2009:20p.
- Kratz, Anita (2008), *Reinfeldt: Ensamvargen*. Stockholm: Norstedts.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Möller, Tommy (2007), *Svensk politisk historia: Strid och samverkan under tvåhundra år*. Lund: Studentlitteratur.
- Persson, Göran (2007), *Min väg, mina val*. Stockholm: Bonniers.
- Ruin, Olof (2002), *Sveriges statsminister och EU: Ett halvår i centrum*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Ruin, Olof (2007), *Statsministern: Från Tage Erlander till Göran Persson*. Stockholm: Gidlunds.
- Sahlin, Mona, Maria Wetterstrand, Peter Eriksson och Lars Ohly, SvD, Brännpunkt, 2009-06-23, »Jobben och klimatet måste prioriteras«.
- Sjöblom, Gunnar (1987), »Anteckningar om politisk tid«, i Lars-Göran Stenelo (red.) *Statsvetenskapens mångfald: Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund: Lund University Press.
- Wetterstrand, Maria (2009), »Klimatmötet i Köpenhamn ett monumentalt nederlag«, *DN Debatt*, 2009-12-19.

7. Mellan konflikt och samförstånd: Ordförandeskapet i svensk inrikespolitik

DOKUMENT

EU-nämndens stenografiska uppteckningar.

Moderaterna (2009), Fredrik Reinfeldts jultal, 2009-12-21 (http://content.moderat.se/Jultal_2010.mp3).

Regeringen, se2009.eu.

Riksdagstrycket, finns på www.riksdagen.se.

Socialdemokraterna (2008), »Socialdemokraternas prioriteringar inför EU-ordförandeskapet 2009: Ett hållbart, tryggt och solidariskt Europa«, 2008-05-14.

Socialdemokraterna (2009a), Mona Sahlin, anförande Almedalen 2009 (<http://www.socialdemokraterna.se>, nedladdat 2009-07-09).

Socialdemokraterna (2009b), »Mona Sahlin: Låt debatten börja!«, 2009-12-15 (www.socialdemokraterna.se).

Synovate (2009a), Fredrik Reinfeldt i jämförelse med Mona Sahlin, (<http://synovate.se/upload/117128r.pdf>).

Synovate (2009b), Svenska folkets förtroende för partiledarna, (<http://synovate.se/upload/117126r.pdf>).

8. Mellan Bryssel och Rosenbad: Ordförandeskapets organisering och ledning

ETT EU-ordförandeskap innebär en stor utmaning för statsförvaltningen i allmänhet och Regeringskansliet i synnerhet. Ordförandeskapet 2001 har till och med beskrivits som »den största administrativa utmaningen för Sverige i modern tid. Aldrig tidigare hade Sveriges förmåga till administration och samordning utsatts för sådan prövning och granskning, som under de sex månader Sverige innehade ordförandeklubban» (Beckman 2001, s. 51). Ordförandeskapet 2009 innebar en liknande utmaning, om inte större, med tanke på att EU:s medlemsstater ökat i antal från 15 till 27. Å andra sidan hade man en tidigare erfarenhet av att organisera ett ordförandeskap att luta sig emot liksom nästan 15 år av EU-medlemskap. En annan betydelsefull skillnad mellan det svenska EU-ordförandeskapet 2001 och 2009 gäller regeringens sammansättning. Medan Socialdemokraterna satt ensamma vid regeringsmakten 2001 var det en koalitionsregering bestående av fyra partier som skulle leda EU andra halvåret 2009. För den borgerliga regeringen, den första sedan 1994, var det angeläget att visa regeringsduglighet. Inte minst därför var det av stor betydelse att hantera den utmaning EU-ordförandeskapet innebar inte bara politiskt utan även organisatoriskt och administrativt.

Sveriges första EU-ordförandeskap var i mångt och mycket en läroprocess. I det fortsatta arbetet kunde erfarenheterna användas för att förbättra hanteringen av EU-frågorna i största allmänhet och dra lärdomar inför 2009 års EU-ordförandeskap. Många av tjänstemännen var med också 2001, och har efter hand fått ytterligare erfarenhet av

EU. Därmed kan den administrativa sidan av ordförandeskapet sättas in i perspektivet av Regeringskansliet som en »lärande organisation« (Beckman 2001; även Beckman och Johansson 2002).

Detta kapitel tangerar en rad statsvetenskapliga grundfrågor kring politik och förvaltning, inte minst styrning och förhållandet mellan politiker och tjänstemän (se till exempel Jacobsson och Sundström 2006; Pierre och Sundström 2009; Premfors och Sundström 2007; Premfors m.fl. 2009). Vi delar synsättet att »om nu politik är organisation, så är givetvis organisation också politik. Ett av förvaltningsforskningens viktigaste resultat är att gränserna mellan vad som är politiska och vad som är administrativa överväganden oftast inte går att hålla isär« (Rothstein 2001, s. 12f). Som Rothstein (2001, s. 7) framhåller »påverkar valet av organisationsform oftast vad som kommer ut ur genomförandet som process. Till detta kommer att förvaltningen ofta har ett inflytande på beredningen av de beslut som politikerna fattar om vad som bör (och inte bör) genomföras.« Den politiska organiseringen inverkar på hanteringen av olika politiska frågor och på de beslut som fattas (se även Allison 1971).

I detta kapitel ska vi belysa organisationen för ordförandeskapet med ett särskilt fokus på Regeringskansliet, inklusive Sveriges EU-representation i Bryssel. Vi försöker även skildra dynamiken i samspelet mellan olika aktörer och strukturer i Regeringskansliet under ordförandeskapet. Kapitlet bygger framför allt på primärkällor i form av interna dokument från Regeringskansliet och på en serie intervjuer. Samtliga intervjupersoner har utlovats anonymitet.

Kapitlet inleds med en beskrivning av förberedelserna inför ordförandeskapet följt av en kort beskrivning av dess budget. Sedan försöker vi ringa in den administrativa utmaningen för Regeringskansliet och hur man valde att möta den påfrestning som ett ordförandeskap medför. I därpå följande avsnitt beskrivs organisationen och de olika enheternas roller, uppbyggnad och samspel för att därefter fokusera på det organisatoriska navet i Statsrådsberedningen kring vilket ordförandeskapsorganisationen kom att kretsa. Avslutningsvis lyfter vi fram tre observationer av generell natur: Regeringskansliet som en lärande organisation, förhållandet mellan politiker och tjänstemän, samt balansen mellan centralisering och decentralisering.

Förberedelser

Den första interna kommunikationen inom Regeringskansliet rörande ordförandeskapet skickades i februari 2006. Den gällde erfarenheter från ordförandeskapet 2001 – som började förberedas redan 1998 – och de huvudsakliga åtgärder som vidtogs. En särskild promemoria togs fram för att ge en översikt över vilka huvudsakliga förberedelser som vidtogs och vilka lärdomar som drogs av arbetet med ordförandeskapet, med fokus på förberedelsearbetet (Statsrådsberedningen 2006a). Promemorian, som utarbetades vid kansliet för samordning av EU-frågor i Statsrådsberedningen, syftade till att underlätta arbetet med planeringen av Sveriges ordförandeskap i EU andra halvåret 2009. En lärdom beträffande Sveriges EU-ordförandeskap 2001 var att förberedelserna »var mycket omfattande och inleddes på flertalet delområden i mycket god tid« (Statsrådsberedningen 2006a).

I februari 2006 upprättades även en promemoria, likaledes vid EU-kansliet i Statsrådsberedningen, som riktades till departementen och gällde det initiala förberedelsearbetet under 2006 inför Sveriges EU-ordförandeskap 2009 (Statsrådsberedningen 2006b). I promemorian, som var föredragen i Statsrådsberedningens politiska ledning, föreslogs att viss organisatorisk planering samt vissa diskussioner i resurs-, kompetens- och mötesfrågor skulle inledas redan våren 2006 medan sakfrågorna och förberedelserna för 2009 års svenska EU-ordförandeskap i bredare mening fick anstå till efter valet i september 2006.

Inom Statsrådsberedningen initierades redan våren 2006 ett samordnande projekt för den organisatoriska planeringen. Förberedelserna kom dock igång på allvar 2007. Samtliga departement var – i varierande utsträckning – involverade i arbetet. Vart och ett av de tolv departementen – vilka har särskilda EU-samordnare och EU-ansvariga tjänstemän – svarade för planeringsarbetet inom sitt respektive område. En intern styrgrupp för ordförandeskapet inrättades med sju statssekreterare och två cheftjänstemän. Sammantaget visar detta att förberedelserna inför ordförandeskapet påbörjades i god tid.

Utbildningsinsatser och kompetensförsörjning

Inför den omfattande ansträngning som ordförandeskapet innebär arbetade man med att höja EU-kompetensen inom statsförvaltningen. Inför ordförandeskapet 2001 var utbildningsinsatserna mycket omfattande då sammantaget drygt 7 000 deltagare från statsförvaltningen medverkade i generella EU-utbildningar och cirka 5 000 i utbildningar som specifikt rörde ordförandeskapet (Beckman 2001, s. 62). Den gången sköttes utbildningarna från Förvaltningsavdelningen genom Forum Europa. Inför ordförandeskapet 2009 var denna ordning ändrad då Verket för förvaltningsutveckling, Verva, som senare övergick i Kompetensrådet för utveckling i staten, Krus, hade övertagit ansvaret för de generella EU-utbildningarna (främst riktat mot myndigheter) och RK kompetens inom Förvaltningsavdelningen ansvarade för specifika utbildningar kring ordförandeskapsrollen (främst riktat mot anställda i Regeringskansliet). Arbetet med kompetenshöjning inleddes två år innan ordförandeskapet.

Inom Regeringskansliet påbörjade man kurser och utbildningar cirka ett och ett halvt år före ordförandeskapet. Bland de kurser som anordnades märks ordförandeskapets roll i EU:s institutionella ramverk, att leda arbetsgrupper, samt medbeslutande och förlikning. Dessutom ordnade man en seminarieserie med fokus på bland annat Lissabonfördraget, Europaparlamentet, erfarenheter från andra ordförandeskap och mediehantering. Vidare ordnades nätverksresor för enhetschefer och statssekreterare i syfte att etablera bättre kontakter med sina europeiska motparter. De politiska staberna fick också särskild utbildning som var förlagd till tiden nära inpå ordförandeskapet. En del tjänstemän erbjöds korttidsprogram vid svenska EU-representationen i Bryssel för att få bättre kunskap om arbetet i rådet. Representationen fick särskilda insatser som fokuserade på förhandlingsspel. Enligt uppgift var platserna i början svåra att fylla medan det närmare inpå ordförandeskapet förelåg ett större intresse. Totalt antal deltagare vid kurserna var 1 815 personer. Av dessa var 1 110 kvinnor och 705 män. Den stora merparten kom från Regeringskansliet men även 26 personer från myndigheter som skulle sitta ordförande fick utbildning. Även ambasaderna/representationerna i Bryssel, Genève, New York och Wien

gavs möjlighet att delta då dessa täcker arbetet i internationella organisationer. Vi ser alltså att utbildningsinsatserna är betydligt mindre omfattande inför ordförandeskapet 2009 än 2001. I promemorian från Statsrådsberedningen (2006a) kring lärdomarna från 2001 skriver man:

Sammantaget kan konstateras att den allmänna EU-kompetensen genom förberedelserna för ordförandeskapet höjdes, inte minst bland den nya personalen. Flera tillfrågade menar dock att de nya kunskaperna sjönk undan efter ordförandeskapet. Till detta kan läggas att den RK-personal som deltog i arbetet inför och under 2001 till del kommer att vara utbytt 2009, varför en analys av utbildningsbehoven lär behövas. Det finns dock idag en betydligt större vana i RK av det dagliga EU-arbetet än det gjorde 2001.

Det måste tolkas som att den bedömningen även slagit igenom i genomförandet av kompetenshöjande insatser. I mångt och mycket är det samma typ av utbildningar och satsningar som man genomfört under åren inför det senaste svenska ordförandeskapet som kring det första. En skillnad är dock att de generella kurserna kring EU-kunskap inte varit lika omfattande inom Regeringskansliet. Verva – och senare Krus – har haft hand om utbildningar med generell EU-kunskap (samt mer specialiserade kurser) för främst personal inom myndigheterna. Inga ytterligare medel utöver det normala anslaget har tilldelats för att genomföra utbildningar inför ordförandeskapet. Dock gjordes en inventering av behoven under 2007 och därefter lades utbildningar och kurser upp för att särskilt anpassas till de behov som förelåg. 2008 ordnades EU-utbildningar i Vervas regi och sammanlagt följdes dessa av 912 personer varav en dryg tredjedel kom från Regeringskansliet (Verva 2009). Under våren 2009 var deltagarantalet på Krus kurser 379 varav omkring hälften kom från Regeringskansliet (Krus 2010).

Sammantaget ger detta en bild av att det inför ordförandeskapet 2001 bedömdes föreligga ett väsentligt mycket större behov av kompetenshöjning än inför 2009. Det gäller både beträffande mer generell kunskapsnivå liksom specialiserade kunskaper med fokus på rollen som ordförande. Åtta år senare och erfarenheten av det föregående

ordförandeskapet verkar ha gett effekt när det gäller tjänstemännens upplevda kunskaper om EU som beslutsmaskineri.

Budget

Inför ordförandeskapet räknade man med att kostnaden skulle bli 971 miljoner kronor fördelat på tre år vilket kan jämföras med det franska ordförandeskapet som kostade 171 miljoner euro, motsvarande drygt 1,7 miljarder kronor (*EUobserver* 28/10 2009). Vidare kan siffran jämföras med kostnaderna för ordförandeskapet 2001 som var 835 miljoner (Beckman 2001, s. 62). Budgetförstärkningen kan också sättas i relation till Regeringskansliets samlade budget som för 2010 beräknas till 6,7 miljarder. Kostnaderna fördelades så att 851 miljoner budgeterades för 2009 och 70 respektive 50 miljoner för åren före och efter ordförandeskapet och man lyckades hålla den samlade budgetramen. Preliminära prognoser visar att Regeringskansliet höll sig inom den anvisade budgetramen.

Ungefär hälften av pengarna gick till SES-09, som ansvarade för det praktiska genomförandet av ordförandeskapet i Sverige (se nedan), och den andra halvan fördelades mellan kommunikation, medie- och kultursatsningar, kompetensutveckling, lokaler och personalförstärkningar inom Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna där den senare posten var den största på drygt 270 miljoner kronor.

Arbetsbelastning och fördelning mellan departementen

Att leda ordförandeskapet innebär å ena sidan en stor organisatorisk utmaning där stora delar av Regeringskansliet nästintill uteslutande ägnar all sin energi åt att lösa just den uppgiften. Å andra sidan finns det vissa delar som i mycket mindre utsträckning berörs av en ökad arbetsbelastning. En hörnsten i arbetet med ordförandeskapet var att departementen i största möjliga utsträckning ansvarade för frågor inom sitt område. Därtill kom att Statsrådsberedningen hade en cen-

tral samordnande roll, samt att de tillfälliga organ med ansvar för ordförandeskapets genomförande var organisatoriskt knutna till Statsrådsberedningen.

Hur har då fördelningen av ansvar i regeringen sett ut under ordförandeskapet? Ett sätt att närma sig frågan om vilka statsråd och departement som har haft störst roll under ordförandeskapet är att se på närvaron i EU-nämndens samråd med regeringen. Av de 41 tillfällen som ett statsråd samrått med nämnden står statsråd från Moderaterna för 22, Folkpartiet för 8, Centern för 8 och Kristdemokraterna för 3. Fördelningen mellan olika statsråd är påtagligt ojämn. EU-ministern har av förklarliga skäl störst närvaro med sex tillfällen medan Folkpartiets partiledare Jan Björklund inte närvarade i nämnden någon gång. Om vi ser på statsrådets närvaro i EU-nämnden motsvarade den i grova drag fördelningen inom regeringen med ett par undantag. Moderaterna är något överrepresenterade medan Kristdemokraterna tvärtom närvarar mindre än andelen statsråd skulle göra gällande.

I vissa fall företräds regeringen inte av statsråd utan av statssekreterare. Under ordförandeskapshalvåret skedde det vid 17 tillfällen att en statssekreterare företrädde regeringen. Statsministerns statssekreterare för EU- och utrikesfrågor, Gustaf Lind, var vanligast förekommande av statssekreterarna. Om vi till statsrådets möten lägger de gånger regeringen företräts av statssekreterare förstärks mönstret med en stor roll för Moderaterna och en begränsad roll för Kristdemokraterna. Dessutom blir Centerns närvaro något större på detta vis. Vilken roll partiernas företrädare har haft under ordförandeskapet är nära sammankopplat med fördelningen av ansvarsområden vid regeringsbildningen efter valet 2006.

Ur organisatorisk synvinkel är kanske själva fördelningen nedbruten per departement av större intresse, vilket illustreras i tabell 8.1. Siffrorna anger hur många gånger ett statsråd eller statssekreterare (utan statsråd) varit i EU-nämnden för samråd (eller i enstaka fall via telefon). Den första observationen av vikt i samband med denna tabell är naturligtvis Statsrådsberedningens centrala roll under ordförandeskapet. Det andra som är värt att notera är att fyra av de fem mest företrädade departementen är Moderatledda.

Denna sammanställning säger inte hur många och hur svåra frågor

TABELL 8.1 Departement företrädare i EU-nämnden.

<i>Departement företrädare i EU-nämnden</i>	
Statsrådsberedningen	16
Utrikesdepartementet	8
Finansdepartementet	6
Justitiedepartementet	5
Jordbruksdepartementet	5
Näringsdepartementet	4
Miljödepartementet	4
Utbildningsdepartementet	3
Socialdepartementet	3
Arbetsmarknadsdepartementet	1
Kulturdepartementet	1
Försvarsdepartementet	1
Integrations- och jämställdhetsdepartementet	1
	58

departementen hade att hantera under ordförandeskapet, men den ger en grov indikation på fördelningen mellan departementen och den särskilda belastning som vissa departement hade under perioden.

Även om fördelningen var ojämn mellan departementen fanns det en organisatorisk idé som gällde hela Regeringskansliet som vi nu övergår till att beskriva.

Organisationsprinciper

Två huvudregler genomsyrade den svenska ordförandeskapsorganisationen: fackdepartementen ägde i vanlig ordning sina frågor och ordförandeskapet skulle vara »ordförandestyrt«. Att till exempel Justitiedepartementet bestämde över frågor inom departementets sakområde är givetvis okontroversiellt men som vi visar nedan hade man rutiner för att hantera frågor av horisontell karaktär. I synnerhet Statsrådsberedningen framstår som en central aktör i detta sammanhang tillsammans med Finansdepartementets budgetavdelning (Fi BA). Vid gemensam beredning mellan departement kan oenighet leda till att

frågan lyfts till Statsrådsberedningen, som får agera medlare eller skiljedomare. Ordförandeskapet var en stående punkt vid regeringssammanträdena.

Med uttrycket »ordförandestyrkt« ordförandeskap ska man förstå att ordförandena i de olika rådsarbetsgrupperna och övriga konstellationer gavs ett relativt stort handlingsutrymme även om de givetvis inte var fullständigt autonoma utan var tvungna att förhålla sig till såväl muntliga instruktioner som de så kallade oq-bladen (se vidare nedan). Under normala omständigheter förväntas handläggarna på representationen i Bryssel strikt förhålla sig till instruktioner från Stockholm. Under ordförandeskapet ville regeringen prioritera snabbhet och att nå resultat och handläggarna gavs därför större frihet att fatta egna beslut (intervju 26/2 2010). Det må synas vara ett trivialt påpekande att den huvudsakliga uppgiften för handläggarna på representationen under ordförandeskapet var att förbereda och verka som ordförande. Inte desto mindre utgör detta kärnan i den administrativa utmaningen för ordförandeskapslandets centrala statsförvaltning.

Styrning och instruktion

Som nämndes ovan var respektive departement ansvarigt för frågorna inom sina områden även under ordförandeskapet. Den stora skillnaden jämfört med hur man normalt arbetar med EU-frågor var att man under maj månad 2009 fasade ut användandet av skriftliga instruktioner till de nationella representanterna i rådsarbetsgrupperna. De skriftliga instruktionerna ersattes med, i förekommande fall, muntliga instruktioner och löpande avstämning inom ramen för de så kallade oq-bladen, som övergripande beskrev sakfrågan, förhandlingsläget och regeringens grundläggande målsättning. För att Sverige snabbt och flexibelt skulle »kunna agera i EU:s gemensamma intresse« bestämdes att inte skicka skriftliga instruktioner till arbetsgrupper, Coreper och ministerråd från Regeringskansliet mellan den 1 maj och den 31 december 2009. I stället förväntades ansvarigt departement hålla kontakt med respektive arbetsgruppsordförande och Coreperambassadör för att formulera ordförandeskapets ståndpunkter som med utgångspunkt i de så kallade oq-bladen tar tillvara EU:s medlemsstaters intressen.

09-bladen var ett samordningsverktyg för sakfrågorna i Regeringskansliet i förberedelsearbetet inför ordförandeskapet. Man började inventeringsarbetet under 2007 i samband med förberedelser inför 18-månadersprogrammet. Samtliga departement ålades att ta fram 09-blad för de frågor som bedömdes kunna bli aktuella under trio-ordförandeskapet. Sammantaget rörde det sig om cirka 400–450 blad varav drygt 90 rörde Utrikesdepartementets och 49 Jordbruksdepartementets områden. Även Justitiedepartementet och Finansdepartementet hade relativt många 09-blad. Antalet 09-blad per departement speglade i grova drag arbetsbelastningen i rådet. Av samtliga frågor där man hade tagit fram underlag i form av 09-blad kom cirka 300–350 att bli aktuella för behandling i rådet under det svenska ordförandeskapet.

Illustration – Jordbruksdepartementets 09-blad

Som ett led i Jordbruksdepartementets förberedelser tog man fram 09-blad för sina ansvarsområden indelade i fiskefrågor (16), djur- och livsmedelsfrågor (12), internationell koordinering (10), skogsfrågor (3) och jordbruksfrågor (8). 09-bladen följde samma struktur för alla departement och är i Jordbruksdepartementets fall i huvudsak daterade mellan april och juni 2009. Inledningsvis anges rådskonstellation och ansvariga handläggare i Stockholm och i Bryssel och därefter ges en kortfattad beskrivning av frågan vilken kan innehålla bland annat den svenska ståndpunkten. Därefter följer förslag till målsättning för ordförandeskapet både vad gäller innehållet i ett beslut men också om man till exempel ska sträva efter att slutföra förhandlingarna eller förhålla dem.

Härefter följer en rubrik »Beredningsläge, tidtabell och fora för behandling« under vilken en indikativ tidtabell anges, beslutsförfarande, liksom vilka organ som kommer att diskutera frågan. Därefter anges departementets förslag till prioriteringsgrad: hög, medel eller låg, vilket följs av en rubrik rörande behov av agerande. Här anges för det första vilka kontakter som redan har tagits i ärendet för att kommunicera svenska ståndpunkter exempelvis till kommissionen, rådssekretariatet, svenska Europaparlamentariker och enskilda medlemsländer. För det andra förekommer det att alliansläget bland centrala aktö-

rer beskrivs och att man identifierar med vilka grupper man kan söka kompromisslösningar som ordförande. Slutligen anges i vissa fall även intressegruppers inställning till förslagen. 09-bladens näst sista rubrik rör eventuella händelser av betydelse för frågan under ordförandeskapet, till exempel om kommissionen beräknas komma med en utredning under ordförandeskapet eller om internationella möten där frågan skulle komma att beröras var planerade under hösten 2009. Avslutningsvis återfinns rubriken »Förslag till budskap« som spaltar upp argumentationslinjen rörande dels innehållet i frågan, dels hur processen bör se ut.

Under vintern/våren 2009 lades en rubrik om förhandlingsutrymme till i 09-bladen. Förhandlingsutrymmena syftade till att ge en översikt av utfall som kan vara känsliga eller svåra i politiskt, juridiskt eller budgetärt hänseende. Möjliga konsekvenser av olika utfall samt vilka aspekter som är viktiga att bevaka under förhandlingarna tas upp. Under budgetära aspekter kan det till exempel heta att om en viss frå-

TABELL 8.2 09-bladens struktur.

09-blad

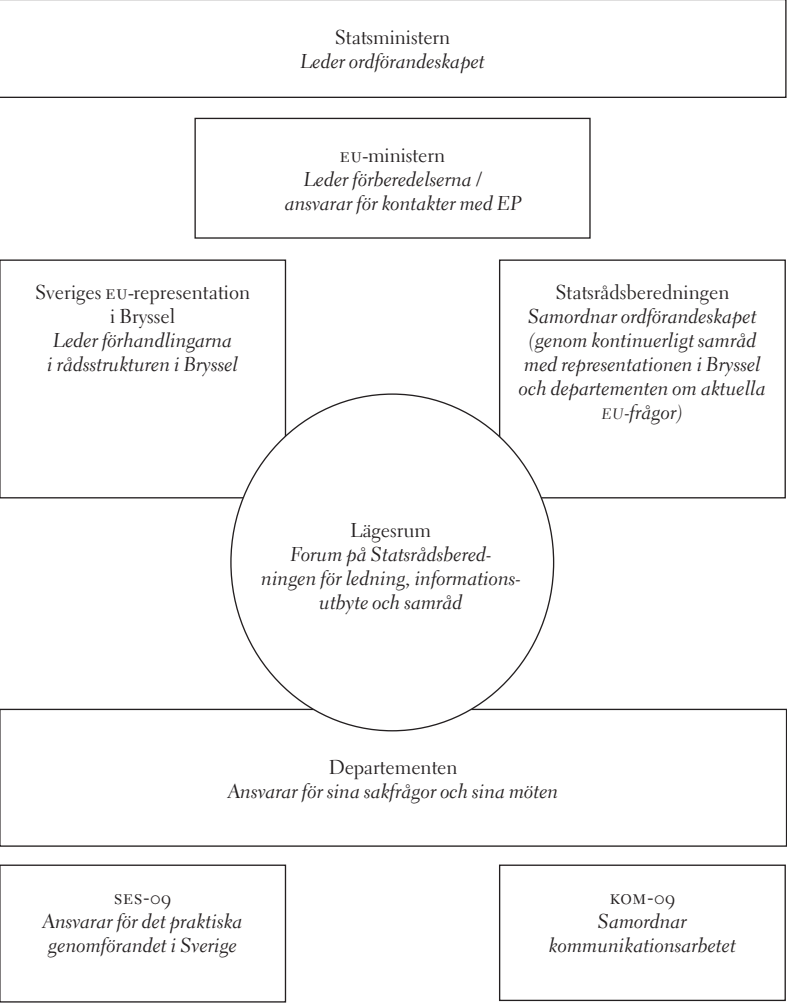
-
- Frågan hanteras inom rådskonstellation:
 - Ansvarig handläggare:
 - Kortfattad beskrivning av frågan:
 - Syfte med och bakgrund till frågans behandling
 - Innehåll och typ av fråga
 - Svensk ståndpunkt
 - Eventuella budgetära konsekvenser på nationell eller europeisk nivå
 - Om relevant, vem har initierat frågan på dagordningen?
 - Förslag till ordförandeskapets målsättning:
 - Ordförandeskapets målsättning med frågans processuella behandling
 - Ordförandeskapets målsättning med frågans behandling i sak
 - Kommer frågan att avslutas under SE ORDF eller vara fortsatt aktuell under ES ORDF?
 - Förhandlingsutrymme:
 - Beredningsläge, tidtabell och fora för behandling:
 - Departementets förslag till prioriteringsgrad:
 - Behov av agerande:
 - Eventuella händelser av betydelse för frågan under ordförandeskapet:
 - Förslag till budskap:
-

ga går i riktning mot »ofinansierade utgiftsökningar på EU-budgeten, bör frågan stämmas av med departementsledning, Fi BA, SB SAM och lägesrummet« (o9-blad, Jordbruksdepartementet, 2009-06-15). Förhandlingsutrymmena stämde av med departementsledningen och Statsrådsberedningen under våren 2009 och utgjorde en bas för ordföranden i förhandlingsarbetet tillsammans med täta informationsutbyten och muntliga avstämningar.

Eftersom vi inte har haft tillgång till systematiskt jämförelsematerial är det svårt att säga om Jordbruksdepartementets o9-blad är representativa. Men de få exempel vi sett från andra departement visar att det förelåg skillnader i omfattning. Vid en intervju med tjänstemän från Utrikesdepartementets EU-enhet framkom att o9-bladens format inte var optimalt för vissa av frågorna på departementets bord som till exempel regionala konflikter. Bland annat ansågs det att förutsägbarheten var lägre för utrikesfrågorna. Det framhölls dock att processen med att ta fram underlagen medförde den fördelen att departementens enheter var tvungna att tänka i ett mer långsiktigt perspektiv än vad som normalt är fallet för det löpande arbetet (intervju 17/2 2010). Vidare såg ett departementsråd vid ett annat departement så stora fördelar med att arbeta med den typen av bredare skriftliga underlag som o9-bladen utgjorde – i kombination med muntliga instruktioner – att departementet skulle verka för att denna metod för hantering av EU-frågorna ska permanentas (intervju 4/2 2010).

Organisation i genomförande

Figur 8.1 visar den svenska ordförandeskapsorganisationen schematiskt. I de kommande avsnitten beskriver vi de olika delarna och analyserar förhållandet mellan dem.



FIGUR 8.1 Ordförandeskapsorganisationen.

SES-09

Förra gången Sverige var ordförande i EU inrättades ett särskilt »2001-sekretariat«, med placering i Utrikesdepartementet och under ledning av en av dess ambassadörer. Motsvarande sekretariat inför 2009 års ordförandeskap låg organisatoriskt under Statsrådsberedningen och fick namnet Sekretariatet för EU-möten i Sverige, SES-09. SES-09 ansvarade för att »samordna administration, upphandling och logistik kring mötesverksamheten i Sverige« (Regeringens webb, 2009). SES-09 stod för den praktiska, apolitiska, sidan av den del av ordförandeskapet som genomfördes på svensk mark. Själva mötesverksamheten beskriver vi nedan.

Av ordförandeskapets totala budget på 971 miljoner kronor gick 426 miljoner till verksamheten vid SES-09, vilket beskrevs som en »stram budgetkostym« av sekretariatets chef Mårten Grunditz (broschyren se2009.eu, s. 23) men trots detta hamnade det ekonomiska utfallet klart under denna ram. Sekretariatet hade drygt 60 personer anställda som mest och hade dessutom ett varierande antal mötesattachéer på deltid. SES-09 var organiserat i åtta olika enheter som bland annat hanterade säkerhet och transporter, konferensservice och medielogistik.

Så vitt vi kan bedöma sköttes arbetet generellt på ett kompetent och effektivt sätt och enligt egen utsago har kansliet »fått väldigt mycket uppskattning för det praktiska och logistiska genomförandet från [...] mötesdeltagare, medierepresentanter och svenska och utländska ministrar« (e-post 18/2 2010, tjänsteman SES-09).

Mötesverksamheten

Under ordförandeskapet hölls över 2 000 möten på olika nivåer i systemet; från rådsarbetsgruppsmöten till toppmöten med medlemsländernas stats- och regeringschefer. Det stora flertalet skedde i Bryssel men 111 möten hölls i Regeringskansliets och SES-09:s regi på svensk mark. Mötena var utspridda på 25 orter runtom i landet.

Mest uppmärksamhet av mötena på svensk mark fick inte oväntat de informella ministerrådsmötena och de två toppmötena med tredje land, Ryssland och Brasilien, som genomfördes. I Sverige hölls 11

TABELL 8.3 Informella ministerrådsmöten i Sverige under ordförandeskapet.

<i>Datum</i>	<i>Möte</i>	<i>Ort</i>
6–9 juli	Rådet för sociala frågor, sysselsättning m.m.	Jönköping
15–17 juli	Rättsliga och inrikes frågor	Stockholm
23–24 juli	Energi	Åre
24–25 juli	Miljö	Åre
4–5 september	Utrikesfrågor	Stockholm
13–15 september	Jordbruk och fiske	Växjö
23–24 september	Utbildning	Göteborg
28–29 september	Försvar	Göteborg
1–2 oktober	Ekofin	Göteborg
14–16 oktober	Konkurrenskraft	Umeå
18–20 november	E-förvaltning	Malmö

informella ministerrådsmöten som i huvudsak förlades till ansvarigt statsråds hemregion.

Utöver dessa möten genomfördes bland annat ett besök av EU-kommissionen och en uppmärksammas biståndspolitisk konferens med deltagande av ett antal stats- och regeringschefer. I övrigt fördelades mötesverksamheten på svensk mark mellan ett 40-tal konferenser och drygt 50 tjänstemannamöten. Sammantaget deltog cirka 21 000 delegater och 1 500 ackrediterade medierepresentanter vid ordförandeskapets möten i Sverige. Härutöver ingick även 91 myndighetsmöten i det officiella möteskalendariet.

Vid de möten som förlades »ute i landet« var samverkan med kommuner och län en förutsättning för genomförandet. Mer allmänt samverkade SES-09 med bland annat högskolor och olika organisationer samt med Säpo, som svarade för personskydd och hotbedömningar, och rikskriminalpolisen och länspolismyndigheterna som ansvarade för yttre säkerhet och eskorter. I hög utsträckning utnyttjades befintliga ramavtal för tjänster i samband med mötena men man upphandlade till exempel det som kallas *Host broadcaster*, det vill säga en tjänstleverantör av ljud och bild från mötena till de etermediebolag som efterfrågade detta. Man slöt även tre sponsringsöverenskommelser varav den största var med Volvo Cars.

Ansvarigt departement stod för program och innehåll i mötena

medan SES-09 svarade för det praktiska och logistiska genomförandet. Statsrådsberedningens EU-kansli samordnade arbetet med mötesdagordningarna. Arbetet mellan departement och SES-09 koordinerades i arbetsgrupper där i vissa fall även underleverantörer och andra berörda aktörer medverkade. SES-09 ansvarade även för kringarrangemang vars innehåll i vissa fall beslutades ända upp på ministernivå och, i förekommande fall, för medföljandeprogram.

Den stora delen av mötesverksamheten genomfördes dock i Bryssel: 35 ministerrådsmöten (varav vissa genomfördes i Luxemburg), 67 Corepermöten och drygt 1 900 formella möten på rådsarbetsgruppsnivå. Därutöver ledde statsministern två ordinarie möten med Europeiska rådet och två informella middagsmöten samt ett extrainkallat möte under klimatmötet i Köpenhamn.

Gällande mötesverksamheten är det även av intresse att notera att Utrikesdepartementet representerade rådet i kapacitet av ordförande vid cirka 200 tredjelandsmöten under ordförandeskapet varav 18 genomfördes i Sverige. Övriga möten genomfördes utomlands, från Astana till Ottawa, med en kraftig övervikt för Bryssel och i mindre utsträckning New York. Att utrikespolitiken och tredjelandsmötena var en betungande uppgift under ordförandeskapet illustreras inte minst av att omkring hälften av förstärkningarna på den svenska representationen i Bryssel var relaterade till Utrikesdepartementets verksamhetsområde och två extra tjänster vid Utrikesdepartementets EU-enhet viktes åt denna verksamhet. Förklaringen till att ett antal möten hölls i New York är att Utrikesdepartementet hade fått tips om att förlägga möten i samband med mötet med FN:s generalsförsamling vilket förenklade logistiken och utgjorde ett kostnadseffektivt alternativ. Tredjelandsmötena genomfördes på olika nivåer: toppmöten, ministermöten, senior tjänstemannanivå eller expertnivå. Utöver de två toppmöten som ägde rum i Sverige genomfördes ytterligare fem i – och med – Sydafrika, Indien, USA, Kina och Ukraina. Sammantaget genomfördes ett 50-tal möten på toppmötes- eller ministernivå. Tredjelandsmötena var nästan uteslutande i format av trojka, det vill säga ordförandeskapets utrikesminister tillsammans med den höge representanten och utrikeskommissionären eller motsvarande på tjänstemannanivå, eller med deltagande av samtliga 27 medlemsstater.

KOM-09

Sekretariatet för kommunikation EU 2009 (KOM-09) hade till uppgift att samordna kommunikationsarbetet inför och under det svenska ordförandeskapet. Under ledningsstaben skapades fem organisatoriska enheter med ansvar för medier, grafisk profil och webb, internkommunikation, kultur och evenemang samt information och dialog. Totalt hade sekretariatet drygt 20 medarbetare. Budgeten för KOM-09 var 60 miljoner för perioden 1 september 2008 till och med 31 mars 2010. Budgeten fördelades på 15 miljoner 2008, 40 miljoner 2009 samt 5 miljoner 2010.

KOM-09 samordnade kommunikationsarbetet för departementen även om varje departement ägde sina möten. I en promemoria från Statsrådsberedningen 2007 (Statsrådsberedningen 2007) fastslås regeringens mål med kommunikationsarbetet:

- Öka kunskapen om den svenska regeringens EU-arbete (kännedom).
- Stimulera till dialog om sakfrågorna och särskilt visa sambandet mellan EU och människors vardag (engagemang).
- Visa fördelarna med EU-medlemskapet i Sverige (attityd).
- Ge ett positivt intryck av Sverige i EU, och det svenska ordförandeskapet i tredje land.

För att nå dessa mål gjordes bedömningen att kommunikationsarbetet borde utgå från de svenska prioriteringarna och att kommunikationen skulle präglas av öppenhet, saklighet och begriplighet (Statsrådsberedningen 2008). Särskilda insatser gjordes för att nå människor som kan fungera som vidareförmedlare av information, som exempelvis lärare. Övriga målgrupper var anställda inom Regeringskansliet och myndigheter, massmedier och gymnasieelever (Statsrådsberedningen 2007).

Av olika kommunikationsverktyg arbetade man framför allt för att nå ut via medier och webben. Det är värt att framhålla att ordförandeskapets webbplats www.se2009.eu var en av fem nominerade till European Excellence Awards 2009 men fick i slutändan se sig besegrad av Bayer Annual Report 2008. Under ordförandeskapet besöktes hem-

sidan 1,1 miljoner gånger. I en surveyundersökning beställd av Regeringskansliet svarar 3 procent av de tillfrågade att de besökt hemsidan.

För att svara på om de målsättningar regeringen satte upp för kommunikationsarbetet uppnåddes eller ej genomfördes opinionsmätning 2007–2009. Som exempel kan vi nämna att i en mätning i december 2009 angav 20 procent av de tillfrågade att det svenska ordförandeskapet i EU gjort dem mer positiva till EU-medlemskapet medan de allra flesta hade oförändrad uppfattning. Vidare anger två tredjedelar att de kände till det svenska ordförandeskapet mycket bra eller ganska bra under 2009, vilket är en kraftig ökning från året innan då endast en fjärdedel uttryckte samma åsikt. Dessutom ökar andelen som instämmer i att EU är något självklart, särskilt bland kvinnor, och känedommen om vad Sveriges EU-minister heter ökade från tre procent 2008 till tio procent i december 2009 (Synovate 2010). Beträffande främjandet av Sverige-bilden i omvärlden har vi inga mått på resultatet av arbetet. Särskilda insatser gjordes med betoning på kulturella evenemang samt uppsökande kontakt med utländska medier, exempelvis från kandidatländerna.

Representationen

Den svenska EU-representationen är en förhandlingsorganisation som svarar för det mesta av det löpande EU-arbetet i Bryssel genom att delta i förhandlingar i rådet, rådsarbetsgrupper och Coreper. Representationens roll under ordförandeskapet var som ovan nämndes central i kontexten av ett Brysselbaserat ordförandeskap och kom därför att förstärkas för att möta den ökade arbetsbördan det innebär att vara ordförande i rådet. Sveriges ständiga EU-representation i Bryssel lyder formellt under Utrikesdepartementet men är i själva verket ett »mini-regeringskansli« (Larue 2005, s. 108).

Inför och under ordförandeskapet förstärktes representationens personalstyrka från 104 till cirka 178 personer. Därutöver tillkom fem inlånade förstärkningar från andra institutioner. Tabell 8.4 visar hur de 39 utsända förstärkningstjänsterna fördelades mellan departementen.

De övriga 35 förstärkningstjänsterna utgjordes av lokalanställda var-

TABELL 8.4 Utsända förstärkningar på representationen.

<i>Departement</i>	<i>Antal</i>
Utrikesdepartementet	16
Försvarsdepartementet	7
Justitiedepartementet	4
Jordbruksdepartementet	3
Finansdepartementet	2
Miljödepartementet	2
Näringsdepartementet	2
Socialdepartementet	1
Integration och jämställdhetsdepartementet	1
Kulturdepartementet	1

av flertalet var assistenttjänster och går enligt uppgift inte att kategorisera på samma sätt som i tabellen även om de flesta av dem formellt kunde räknas till Utrikesdepartementets område.

När Sverige var ordförande i EU 2001, fick representationen i Bryssel över lag ganska stor handlingsfrihet (Beckman 2001, s. 65f; Beckman och Johansson 2002, s. 124). Enligt Lars Danielsson (2007, s. 107), statssekreterare för EU-frågor 1999–2006, lyckades man »hitta en bra balans mellan Stockholm och Bryssel. Vi visste att nyckeln till ett framgångsrikt ordförandeskap låg i att ge vårt folk i Bryssel relativt stor frihet. Vi i Rosenbad la oss inte i detaljerna i olika förhandlingar och våra kollegor i Bryssel förstod när en fråga var så stor att den måste avgöras i huvudstaden.« I en promemoria med lärdomar från 2001 års ordförandeskap nämns som en nyckelfaktor till framgången med ordförandeskapet »decentraliseringen av förhandlingsmaskineriet till Representationen samt Coreperambassadörernas starka och i hög grad självständiga ställning, liksom Stockholms återhållsamhet beträffande detaljinblandning i förhandlingarna« (Statsrådsberedningen 2006a). Med facit i hand för 2009 års ordförandeskap kan detta sägas illustrera perspektivet på Regeringskansliet som lärande organisation.

Den tydliga organisationsidé som det Brysselbaserade ordförandeskapet innebar verkar ha genomförts konsekvent under ordförandeskapet. Som exempelvis kapitlet om hanteringen av den ekonomiska kri-

sen visar (se kapitel 2) har andra aktörer i beslutsprocessen uppfattat ordförandena, med vissa undantag, som självständiga och med utrymme att göra egna bedömningar vilket har bidragit till en positiv syn på det svenska ordförandeskapet. En central aspekt på den organisatoriska lösningen är att relationen mellan Bryssel och Stockholm genomsyras av förtroende. Till detta kommer att avstämningar och gemensamma bedömningar av förhandlingsutrymme genomförs på ett effektivt och konsekvent sätt, vilket vi kommer att beröra nedan.

Statsrådsberedningen

Statsrådsberedningen kan beskrivas som Regeringskansliets politiska maktcentrum där den yttersta ledningen för regeringen och dess kansli återfinns. Utöver att vara chef för regeringen och Statsrådsberedningen är statsministern chef för hela myndigheten Regeringskansliet; en uppgift som på ett mer operativt plan hanteras av statsministerns statssekreterare för inrikespolitiska frågor. Personalstyrkan på Statsrådsberedningen har vuxit avsevärt genom åren, inte minst till följd av EU-medlemskapet och de ökade resursbehov det för med sig. Från 1995, året då Sverige blev medlem i EU, till 2010 har antalet anställda på Statsrådsberedningen ökat från cirka 50 till cirka 180. Centraliseringen av makt till statsministern och hans kansli är en trend som pågått under längre tid och som accentueras av europeiseringen mer allmänt (Johansson och Raunio 2010; Johansson och Tallberg 2010).

Statsministern och Statsrådsberedningen hade ansvar för ordförandeskapets genomförande vilket är logiskt genom samarbetets spännvidd och att den löpande EU-samordningen sker just här. Detta motsvarar hur ordförandeskapet 2001 var organiserat. Inför det ordförandeskapet vidtogs ett antal organisatoriska förändringar för att öka effektiviteten och kraften i det svenska EU-arbetet. Dessa organisatoriska förändringar innebar en tydlig centralisering till Statsrådsberedningen, som fick ett uttalat politiskt lednings- och samordningsansvar för ordförandeskapet och för det långsiktiga övergripande EU-arbetet. En statssekreterare för EU-frågor på Statsrådsberedningen utsågs i början av 1999. En särskild samordningsenhet för EU-frågor inrättades på

Statsrådsberedningen, EU-enheten, med ett samordningsansvar för ordförandeskapet och EU-frågor i stort inom Regeringskansliet. Enheten löd under statsministerns statssekreterare för EU-frågor som hade en mycket stark ställning, vilken stärktes ytterligare av ordförandeskapet (Johansson 2008). Tidigare hade Utrikesdepartementet en mer framträdande roll i samordningen av horisontella EU-frågor.

Statsministern ledde ordförandeskapet och var även »ordförandeskapets främste talesperson«. EU-ministern ansvarade främst för förberedelsearbetet och hade under ordförandehalvåret ett »särskilt ansvar för att informera allmänheten och media om ordförandeskapet ur ett bredare och mer horisontellt perspektiv« (Statsrådsberedningen 2009).

EU-minister Cecilia Malmström hade ansvar för samordningen av *förberedelserna* och för logistiken (se ovan). I samråd med berörda statsråd kunde EU-ministern understödja dessa i kontakter med EU:s medlemsstater och institutioner. EU-ministern företrädde ordförandeskapet i Europaparlamentet och hade ansvar för att en gång i månaden delta i frågestunden där om ordförandeskapet.

I Statsrådsberedningen inrättades år 2005 kansliet för samordning av EU-frågor, EU-kansliet, efter flera års dragkamp med Utrikesdepartementet där EU-samordningen tidigare haft sin organisatoriska hemvist (Johansson och Raunio 2010). EU-kansliet består enbart av tjänstemän, dock under politisk ledning. Inför ordförandeskapet bildades i EU-kansliet en projektgrupp med inriktning på planering, samordning av sakfrågorna, arbetsprogram, möteskalendariet, institutionella relationer, samt kompetensutveckling (se ovan). EU-kansliet hade ansvar för den löpande samordningen på tjänstemannanivå och samordnade arbetet i samarbete med departementen och EU-representationen i Bryssel. EU-kansliets roll blev mindre under själva ordförandeskapsperioden.

Statsministerns kansli är uppdelat i den politiska staben och utrikes- och EU-enheten (SB Utrikes/EU), vilka båda »servar specifikt statsministerns behov«, för att citera en tjänsteman i kansliet. Enheten lyder under statsministerns statssekreterare för utrikes- och EU-frågor (Gustaf Lind), och ytterst under statsministern själv och förstärktes med en tjänsteman inför ordförandeskapet. Enheten står i nära kon-

takt med EU-kansliet i Statsrådsberedningen, bland annat när det gäller att förse statsministern med underlag inför möten med Europeiska rådet. Medan EU-kansliet arbetar med samordning/avstämning av EU-positioner utåt mot departementen arbetar utrikes- och EU-enheten, som alltså är placerad i statsministerns kansli, inåt mot statsministern. Dessutom har enheten löpande förbindelser med Utrikesdepartementet, som också förser statsministern med underlag.

Enligt uppgift vände sig statsministerns närmaste medarbetare i vissa frågor för rådgivning och konsultation hellre till Rådssekretariatet i Bryssel än till de experter som fanns inom Regeringskansliet. Detta kan tolkas som försök att centralisera tillgången till information till statsministerns närmaste krets. Både effektivitetsöverväganden och mediestrategiska skäl kan tänkas delvis förklara denna tendens.

Som vi ska se nedan kom tjänstemän vid utrikes- och EU-enheten att få en central roll under ordförandeskapet. Det handlade inte bara om att förbereda och understödja statsministern inför möten i EU, vid inkommande besök och utrikes resor, såsom de sju toppmötena med tredje land, utan också om att hantera den löpande samordningen i Regeringskansliet och om ledning.

Lägesrummet

För att Sverige ska kunna genomföra ett framgångsrikt ordförandeskap krävs ett effektivt samspel mellan samtliga aktörer i Regeringskansliet och vid EU-representationen i Bryssel. Det är viktigt att säkerställa att arbetet på alla nivåer är konsekvent och effektivt, inte minst inom Statsrådsberedningen. (Statsrådsberedningen 2009:1)

Ett par månader innan starten för det svenska EU-ordförandeskapet 2009 inrättades det så kallade lägesrummet, som ett forum på Statsrådsberedningen för ledning, informationsutbyte och samråd efter förbild från ordförandeskapet 2001. Den gången inrättades just ett »lägesrum« på Statsrådsberedningen, där man samlades till »regelbundet återkommande möten, avsedda att skapa enhet och samstämmighet i det svenska ordförandeskapet. I princip leddes dessa möten av

Lars Danielsson, ofta med kabinetssekreteraren Hans Dahlgren sittande nära intill» (Ruin 2002, s. 54; se även Ekengren 2004). Liksom 2001 leddes dessa möten 2009 av statsministerns statssekreterare för utrikes- och EU-frågor. Sålunda centraliserades ledningen och organisationen för ordförandeskapet till Statsrådsberedningen, närmare bestämt till statsministerns kansli. Intervjuade personer talar om lägesrummet som »navet« under ordförandeskapet. Samtidigt understryker man att det handlade mest om information och avstämning snarare än beslut. Lägesrummet fungerade som en central för att bevaka besvärliga, känsliga frågor och med uppgift att på ett så tidigt stadium som möjligt identifiera problem. Här spelade EU-representationen och EU-ambassadören en viktig roll. Med kännedom om olika nationella positioner i Coreper kunde man identifiera var problemet ligger och sedan gå vidare med olika personkontakter.

Lägesrummets arbete inleddes den 1 maj 2009. Därmed var arbetsformen operativ när ordförandeskapet startade två månader senare. Vid möten i lägesrummet deltog på permanent basis:

- statssekreteraren i Statsrådsberedningen för utrikes- och EU-frågor (ordförande) (M)
- EU-ministerns statssekreterare (vice ordförande) (FP)
- kabinetssekreteraren (eller annan statssekreterare från Utrikesdepartementet) (M)
- miljöministerns statssekreterare (C)
- finansmarknadsministerns statssekreterare för finansmarknadsfrågor (KD)
- EU-representationen via videolänk

Därmed var statssekreterare från samtliga fyra partier representerade i lägesrummet. Därutöver medverkade även andra statssekreterare när ärenden inom deras ansvarsområde avhandlades. Enligt uppgift var Finansdepartementets budgetavdelning »på plats hela tiden«, vilket återspeglade en oro för att kostnaderna skulle skena iväg. Längs med väggen satt ett antal tjänstemän, bland annat från Statsrådsberedningens utrikes- och EU-enhet, och dessutom politiskt sakkunniga för EU- och utrikesfrågor i de fyra allianspartiernas samordningskanslier

på Statsrådsberedningen. Dessa politiska samordnare bevakade sådant som kunde vara känsligt för respektive parti och därmed för alliansregeringen. Vidare närvarade – för information – bland annat personer från KOM-09, Statsrådsberedningens pressavdelning och kansli för krishantering.

Lägesrummet bemannades med fyra tjänstemän som hade till uppgift att följa rapporteringen från förhandlingarna i de olika arbetsgrupperna och kommittéerna i Bryssel samt informera ledningen i Statsrådsberedningen om viktigare frågor. Dessa fyra tjänstemän hämtades från EU-kansliet i Statsrådsberedningen och hade arbetat med planering av ordförandeskapet, bland annat 18-månadersprogrammet. En tjänsteman från utrikes- och EU-enheten i statsministerns kansli var operativ chef för arbetet i lägesrummet. Tjänstemän från denna enhet hade varje morgon en träff med tjänstemännen i lägesrummet för att bli »uppdaterade om läget«. Uppdateringarna kunde exempelvis röra sig om Ukraina och risken för en ny konflikt om gas, som under det föregående tjeckiska ordförandeskapet, eller om uttalanden av Frankrikes president Sarkozy eller Tysklands förbundskansler Merkel. Vidare rapportering skedde till statsministern. Dessa tidigare morgonmöten var uteslutande för Statsrådsberedningen internt, och involverade inte EU-representationen i Bryssel.

Morgonmöten i lägesrummet hölls klockan 8.30 och som regel tre gånger i veckan, ibland oftare. Syftet med morgonmötena var att på högre politisk nivå bestämma inriktning på ordförandeskapets övergripande politik i stort, diskutera läget i förhandlingarna och identifiera frågor som innehöll potentiella svårigheter eller var speciellt känsliga. Diskussionerna skulle också vara framåtblickande inför kommande ministerrådsmöten och ta initiativ till möjliga reaktioner på händelser i omvärlden, till exempel uttalanden eller extra möten. På slutet vid mötena i lägesrummet antogs så kallade språkregler för att det svenska ordförandeskapet skulle kunna »säga samma sak« över hela världen. Språkreglerna stämdes av med chefen för utrikes- och EU-enheten och med statsministerns statssekreterare för utrikes- och EU-frågor. Dessa språkregler skickades till de svenska utlandsmyndigheterna, enskilda ambassadörer och andra berörda tjänstemän.

Ledningsfunktionen i Statsrådsberedningen syftade ytterst till att

»säkerställa att agerandet under ordförandeskapet är tydligt och samordnat« (Statsrådsberedningen 2009). Därvid tjänade lägesrummet som ett forum på Statsrådsberedningen för informationsutbyte och samråd mellan Stockholm och Bryssel, vilket enligt samstämmiga uppgifter var en ändamålsenlig organisation som hjälpt ordförandeskapet att utföra sina funktioner genom att hitta en balans mellan centralisering och autonomi.

Krishantering

I händelse av en »politisk situation« i omvärlden med koppling till EU, men som inte når upp till den nivå som formellt kan anses vara en kris, var tanken att hanteringen av en sådan situation i möjligaste mån skulle följa de gängse metoderna för hantering av frågor under ordförandeskapet. Detta betyder att det skulle skötas av departementen och lägesrummet. Vid en allvarligare kris skulle kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen träda in som stöd till lägesrummet. Det bör framhållas att det svenska ordförandeskapet var mycket lyckligt lottat då ingen akut kris uppkom under de sex månaderna. Ett ordförandeskap bör ha beredskap för det oväntade. I Sveriges fall sattes denna beredskap inte på något hårdare prov (men väl på papper). Självfallet fick regeringen (och i synnerhet statsministern) hantera svåra frågor under stark tidspress (inte minst frågan om Lissabonfördraget) men ingen av dessa frågor eskalerade till en fullfjädrad politisk kris. Ett exempel som möjligen kan kallas en »politisk situation« var frågan om stöd till mjölksektorn, vilken beskrivs i exemplet nedan.

Illustration – »mjölkkrisen«

En process under det svenska ordförandeskapet som satte den organisatoriska logiken på prov var frågan om stöd till Europas mjölkbönder. Frågan är i sig inte på något sätt karaktäristisk för hur ordförandeskapsorganisationen fungerade generellt men är belysande såtillvida att den visar att andra medlemsstaters agerande kan tvinga ett ordförandeskapsland att göra saker utöver det man planerat eller vill göra.

Bakgrunden till ärendet var å ena sidan kraftigt fallande världsmarknadspriser på mjölk och en motsättning mellan å ena sidan en grupp länder, med Frankrike i spetsen, som ville öka de riktade stödsatserna till mjölksektorn och skjuta upp avvecklingen av mjölkkvoterna och å andra sidan en mindre grupp länder, däribland Sverige med stöd av kommissionen, som inte ansåg att den här typen av stödåtgärder var önskvärda.

I enlighet med de principer som styrde den svenska ordförandeskapsorganisationen ägde Jordbruksdepartementet, med statsrådet Eskil Erlandsson (c) som chef, frågan. Motsättningarna på den europeiska nivån bidrog till att Europeiska rådet i juni 2009 uppmanade kommissionen att ta fram ett meddelande om situationen på mjölkmarknaden, ett meddelande som efter sommaren hamnade hos den svenska regeringen. Vid rådsmötet den 7 september bifogade ett 15-tal medlemsländer en avvikande mening som enligt kommissionen gick stick i stäv mot tidigare överenskommelser. Jordbruksministern befann sig således i en minoritetsställning men bedömningen som gjordes var att man hade tillräckligt stöd för att kunna hålla emot ytterligare stödpaket. Under september fick dock Jordbruksdepartementet signaler på att den franske presidenten började ta över ärendet för Frankrikes räkning vilket skulle komma att få ett antal direkta organisatoriska konsekvenser. För det första skulle frågan lyftas från jordbrukskommissionären till kommissionens ordförande och för det andra skulle den franske presidenten i så fall inte förhandla med den svenske jordbruksministern utan med statsminister Reinfeldt.

Dessa signaler vidarebefordrades av Jordbruksdepartementet till Statsrådsberedningen på tjänstemanna- och statssekreterarnivå men togs inte emot med fullt allvar. Inte desto mindre var detta den väg ärendet tog och frågan lyftes vid Europeiska rådets möte den 29–30 oktober då följande slutsats antogs: »Europeiska rådet välkomnar kommissionens olika initiativ för att stabilisera mejerimarknaden, som svar på Europeiska rådets uppmaning i juni 2009. I detta sammanhang noterar det kommissionens förslag att lindra de mest brådskande likviditetsproblemen i sektorn genom att frigöra 280 miljoner EUR från 2010 års budget« (Europeiska rådet 2009).

Frågan behandlades vidare vid alla möten i jordbruks- och fiskerå-

det under det svenska ordförandeskapet och även ett vid ett extrainsatt möte i början av oktober. Dessutom fronderade Frankrike mot det svenska ordförandeskapets hantering av frågan inte minst genom att kalla till möten till vilka nästan samtliga medlemsstater var inbjudna förutom Sverige.

Ordförandeskapet höll i det längsta emot att extra pengar skulle satsas på mjölksektorn men trycket från det nu drygt 20-tal länder som strävade efter ett utökat stöd blev i slutändan för stort. Detta bakslag för det svenska ordförandeskapet är i och för sig intressant men i detta sammanhang är det mest intressanta att det var Rådet för ekonomiska och finansiella frågor som fattade beslutet om att 300 miljoner euro extra allokeras till mjölksektorn vilket löste de akuta motsättningarna mellan medlemsländerna (se Council of the European Union 16328/09). Således: ärendet, som på förhand såg ut att vara en ren jordbruksfråga och därmed »ägd« av Jordbruksdepartementet, kom att vandra via Statsrådsberedningen för att slutligen hamna på Finansdepartementets bord, vilket är i överensstämmelse med hur fördelningen ser ut mellan olika rådskonstellationer.

Som nämndes inledningsvis var detta ärende exceptionellt under ordförandeskapet men vi menar att det går att dra två intressanta slutsatser utifrån ett organisatoriskt perspektiv. För det första, om ett annat land effektivt motarbetar ett ordförandeskaps hantering av en viss fråga kan det medföra att ordförandeskapet tappar kontrollen över agendan i ett innehållsligt och organisatoriskt hänseende och att frågan vandrar från ett departement till ett annat i enlighet med EU:s konstitutionella logik. För det andra visar »mjölkkrisen« nödvändigheten av organisatorisk flexibilitet och att det finns en nationell beredskap för att frågor, hur osannolikt det än kan tyckas, kan komma att lyftas till högsta politiska nivå.

Tjänstemän och politiker

Inte minst på grund av att regeringen är en koalition fanns anledning för statsministern att hålla hårt i program och prioriteringar samt samordningsfrågor. Detta i syfte att försöka undvika soloutspel från enskil-

da partier, departement eller ministrar och för att upprätthålla en hög grad av samstämmighet mellan olika politikområden. Om han inte lyckades med detta riskerade ordförandeskapet att bli mindre framgångsrikt och makten att glida politikerna ur händerna. Att det skedde skiften på Statsrådsberedningen på politiska nyckelposter som statsministerns statssekreterare för utrikes- och EU-frågor och EU-ministerns statssekreterare kan – kombinerat med de samordningsproblem en koalitionsregering medför – ha bidragit till att stärka tjänstemannasidan och då kanske i synnerhet EU-representationen i Bryssel.

Den eventuella spänning som kan råda mellan så kallade opolitiska tjänstemän och den politiska ledningen tycks ha avtagit markant under ordförandeskaphalvåret. Dessutom verkar den politiska samordningen, vars roll normalt sett i koalitionsregeringen är mycket stor, ha minskat till förmån för den tjänstemannadominerade (men politiskt styrda) samordningen inom Statsrådsberedningen. Vare sig de fyra statssekreterarna för samordning i Statsrådsberedningen eller det inre kabinettet, bestående av de fyra partiledarna, förefaller ha spelat en särskilt betydelsefull roll för lösning av interna tvistefrågor relaterade till ordförandeskapet, enligt våra intervjupersoner.

Utrikes- och EU-enheten består av tjänstemän rekryterade från Utrikesdepartementet, och dessutom av en politiskt sakkunnig från Moderaterna (som tidigare hade två politiskt sakkunniga på enheten). Enheten lyder under statsministerns statssekreterare för utrikes- och EU-frågor och ytterst under statsministern själv. Sålunda illustrerar enheten tendensen till »hybridisering«, här i statsministerns kansli, det vill säga tendensen till otydligare uppdelning mellan »opolitiska« och »politiska« tjänstemän (Johansson 2008). Det finns »ingen tydlig uppdelning« svarar en tjänsteman på en fråga just gällande »politiska« respektive »opolitiska« tjänstemän. Tjänstemännen utgör framför allt en resurs för statsministern när det gäller hans utrikes resor och inkommande besök, men de har också en rådgivande och samordnande funktion. Enhetens tjänstemän kom att få en central roll under ordförandeskapet.

En iakttagelse i anslutning till detta är hur starkt tjänstemännens inflytande var under ordförandeskapet och hur maktbalansen mellan de »opolitiska« och »politiska« tjänstemännen försköts till nackdel för de

senare när ordförandeskapet närmade sig och under detsamma. Uppenbart är att tidsaspekten återigen spelar in (se Ekengren 2002). Det högt upptrivna tempot medger inte alltid någon särskilt omfattande politisk samordning eller beredning. I stället blev tjänstemännen med »expertmakt« mer centrala och inflytelserika. Statsråden, inklusive statsministern liksom hans statssekreterare, stod i ett starkt beroendeförhållande till sina tjänstemän.

Slutsatser

Den svenska statsförvaltningen visade liksom 2001 att den kunde hantera den stora administrativa utmaning som ett EU-ordförandeskap för med sig. Ordförandeskapet 2009 omgavs av många osäkerhetsfaktorer och komplexa frågor att hantera men var lyckligt lottat genom frånvaron av akuta kriser. Därmed ställdes inte den svenska statsförvaltningens och regeringens förmåga att hantera en dylik situation på sin spets. Erfarenheterna från 2001 var mycket viktiga för planeringen och genomförandet av ordförandeskapet 2009, liksom andra länders erfarenheter, vilket förstärker bilden av Regeringskansliet som en lärande organisation. Ett par nymodigheter var användandet av muntliga instruktioner och framtagandet av de så kallade 09-bladen. Denna ordning har av vissa bedömts som så positiv att den borde permanentas. Det återstår att se hur Regeringskansliet kommer att tillvarata erfarenheterna från ordförandeskapet 2009 för sitt framtida arbete med EU-frågor. Som denna genomgång har visat finns det erfarenheter och lärdomar som är värda att ta till vara om man prioriterar en effektiv administration.

Vidare förefaller det i vardagsarbetet inte finnas någon tydlig gränsdragning mellan politik och administration och mellan olika kategorier av tjänstemän. Samtliga arbetade för en och samma sak, ett så effektivt och väl genomfört ordförandeskap som möjligt. Bland tjänstemännen finns en bakomliggande lojalitet mot den sittande regeringen och dess program. När det gäller åtaganden internationellt och i EU handlar det också om landets anseende och trovärdighet. I fråga om EU-ordförandeskapet tycks en stark drivkraft helt enkelt ha varit

att visa sig tillräckligt duglig för att klara också de administrativa utmaningarna, som dessutom var ett led i regeringens inrikespolitiska strävan att visa sig duglig nog att regera landet. Till och med från socialdemokratiskt håll utdelades beröm till regeringen för att den »varit duktig på att administrera ordförandeskapet«. (Se kapitel 7.)

En observation när det gäller såväl förberedelserna som genomförandet av ordförandeskapet är graden av centralisering till Statsrådsberedningen. Lägesrummet där var »navet« under ordförandeskapet och leddes av statsministerns statssekreterare för utrikes- och EU-frågor på liknande sätt som 2001. Att det var en koalitionsregering 2009 framstår inte som centralt för hur man har hanterat den administrativa utmaningen. I om möjligt ännu högre grad än 2001 bidrog 2009 års EU-ordförandeskap till en centralisering av makt till statsministern och hans kansli, en trend som pågått under längre tid och som accentueras av europeiseringen mer allmänt. Det bör dock framhållas att de enskilda departementen hade, inom gemensamt avstämda ramar, ansvar för sina frågor, men att Statsrådsberedningen utgjorde en central aktör för samråd och samordning.

Samtidigt var det alltså ett »Brysselbaserat« ordförandeskap med hög grad av självständighet för den svenska EU-representationen i Bryssel. En förutsättning för detta arbetssätt var att processen genomsyrades av gemensamt framtagna ramar för agerande och förhandling. Det svenska ordförandeskapet kom således att kännetecknas av två till synes motstridiga tendenser: centralisering och decentralisering. Vi bedömer att dessa tendenser gick att förena genom förtroendefullt samarbete mellan organisationens olika enheter samt ett effektivt informationsflöde.

Vi vill även knyta an till frågan om betydelsen av organisationens utformning för politikens innehåll. Genom frånvaron av systematiska jämförelser av ordförandeskap är det svårt att dra några generella slutsatser om hur förhållandet mellan olika organisationsidéer och utfall skiljer sig åt. Dessutom påverkas studieobjektet »ordförandeskap i EU« av ett antal exogena faktorer som försvårar systematiska jämförelser. Vi vill dock hävda att i jämförelse med 2001 års ordförandeskap valde regeringen att ytterligare förstärka det som har kommit att kallas det Brysselbaserade ordförandeskapet vilket har påverkat utfallet. En as-

pekt av detta var att man tydligt orienterade ordförandeskapet mot att verka i det europeiska intresset snarare än det nationella. I denna mening kan man spåra ett samband mellan organisationsidé och utfall. Möjligen kan detta även ha bidragit till att ordförandeskapet har upplevts som mindre synligt på hemmaplan än under 2001.

REFERENSER

- Allison, Graham T. (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Beckman, Björn (2001), »Den administrativa utmaningen – svensk effektivitet i EU:s tjänst«, i Jonas Tallberg (red.) *När Europa kom till Sverige: Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Beckman, Björn och Karl Magnus Johansson (2002), »EU och statsförvaltningen«, i Karl Magnus Johansson (red.) *Sverige i EU*. Andra upplagan. Stockholm: SNS Förlag.
- Danielsson, Lars (2007), *I skuggan av makten*. Stockholm: Bonnier.
- Ekengren, Magnus (2002), *The time of European governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Ekengren, Magnus (2004), »National Foreign Policy Co-ordination: The Swedish EU Presidency«, i Walter Carlsnaes, Helene Sjursen och Brian White (red.) *Contemporary European Foreign Policy*. London: Sage.
- Jacobsson, Bengt och Göran Sundström (2006), *Från hemvävd till invävd: Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö: Liber.
- Johansson, Karl Magnus (2008), »Chief Executive Organization and Advisory Arrangements for Foreign Affairs: The Case of Sweden«, *Cooperation and Conflict* 43 (3), s. 267–287.
- Johansson, Karl Magnus och Tapio Raunio (2010), »Organizing the Core Executive for European Union Affairs: Comparing Finland and Sweden«, *Public Administration* 88.
- Johansson, Karl Magnus och Jonas Tallberg (2010), »Explaining Chief Executive Empowerment: European Union Summitry and Domestic Institutional Change«, *West European Politics* 33 (2), s. 208–236.
- Larue, Thomas (2005), »Unionens ministrar och departement: regeringen och ministerrådet«, i Magnus Blomgren och Torbjörn Bergman (red.) *EU och Sverige – ett sammanlänkat statsskick*. Malmö: Liber.
- Pierre, Jon och Göran Sundström (red.) (2009), *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Premfors, Rune och Göran Sundström (2007), *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.
- Premfors, Rune, Peter Ehn, Eva Haldén och Göran Sundström (2009), *Demokrati och byråkrati*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Rothstein, Bo (2001), »Organisation som politik«, i Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.

8. Mellan Bryssel och Rosenbad: Ordförandeskapets organisering och ledning

Ruin, Olof (2002), *Sveriges statsminister och EU: Ett halvår i centrum*. Stockholm: Hjalmarson & Högberg.

DOKUMENT

Council of the European Union, 16328/09, Explanatory Memorandum, Brussels, 23 November, 2009.

EU-nämndens protokoll 2009.

EUobserver, Sarkozy under fire for »indecent« spending during EU Presidency, 2009-10-28.

Europeiska rådet 29-30 oktober 2009, Ordförandeskapets slutsatser, 15265/1/09 REV 1, 2009-12-01.

Krus (2010), Årsredovisning för 2009.

se.2009.eu, Information från Regeringskansliet om Sveriges ordförandeskap i EU 2009, Sekretariatet för kommunikation EU 2009.

Statsrådsberedningen (2006a), Lärdomar av Sveriges EU-ordförandeskap 2001. Promemoria, 2006-02-13.

Statsrådsberedningen (2006b), Orienterings-PM till departementen gällande initialt förberedelsearbete under 2006 inför Sveriges EU-ordförandeskap 2009. Promemoria, 2006-02-23.

Statsrådsberedningen (2007), Kommunikationsstrategi för ordförandeskapet 2009, 2007-12-19.

Statsrådsberedningen (2008), Kommunikation 2009 – del 2, plattform, 2008-01-15.

Statsrådsberedningen (2009), Sveriges ordförandeskap i EU 2009: Ledning och organisation. Promemoria, 2009-04-07.

Synovate (2010), Allmänheten inför Sveriges ordförandeskap i EU (framtaget för KOM-09).

Verva (2009), Bilaga till Vervas årsredovisning 2008.

9. Förväntningar och utfall: Mediebilder av ordförandeskapet

»Vad är ett lyckat ordförandeskap?«

SVAR: »Ytterst handlar det om att föra EU:s agenda framåt och att inte låta nationella intressen överskugga uppdraget. Ett bra ordförandeland är också flexibelt och har förmåga att hantera kriser och oväntade händelser.«

(Från ordförandeskapets webbplats, www.se2009.eu)

Bilden av vad som utgör ett framgångsrikt ordförandeskap är komplex. Den påverkas av många olika faktorer och varierar med såväl politikområden, som med de olika funktioner som förknippas med att inneha ordförandeklubban (som i citatet ovan). Den bild som de flesta av oss möter av hur ett land presterar som ordförande för EU är den som förmedlas av medierna (Hegeland och Johansson 2000, s. 76). Mediernas rapportering och bedömning blir därför centralt för ett ordförandeland, vilket återspeglas bland annat genom den vikt som vanligen ägnas åt mediestrategiska åtgärder. Medierna fyller här två olika funktioner: dels som en kanal för andra aktörers förväntningar och bedömningar, dels som egen opinionsbildande aktör. Medie- och kommunikationsforskaren Jesper Strömbäck beskriver förhållandet mellan politik och medier som en förhandling: båda parter är beroende av varandra och kämpar för att ha övertaget (2000, s. 155f). Väsentliga delar av kampen utgörs av dagordningsmakten, vilka frågor det är som förs fram samt hur dessa framställs (*framing*) (Strömbäck 2004, s. 37).

21 Arbetet med kodning av artiklar för den kvantitativa undersökningen har skett tillsammans med Sandra Engstrand vid Malmö högskola.

Syftet med det här kapitlet är att belysa förväntningar på och omdömen av det svenska ordförandeskapet 2009 i ett urval av svensk och europeisk press. Det görs med avseende på såväl de proceduriella aspekterna, dvs. de olika funktioner som förknippas med ordförandeskapet, som med avseende på det substantiella, vilket består av olika politikområden och sakfrågor. Kapitlet inleds med en presentation av den undersökning som ligger till grund för analysen samt den liknande undersökning som låg till grund för en pressanalys av 2001 års ordförandeskap. Kapitlets fokus är på ordförandeskapet 2009, men en jämförande diskussion med ordförandeskapet 2001 förs i de tre därpå följande avsnitten. Först av dessa är en översiktlig redogörelse för rapporteringen: hur mycket skrev de undersökta tidningarna och när fick ordförandeskapet mest uppmärksamhet? Därefter följer två avsnitt om de förväntningar och omdömen som uttrycktes i pressen för ordförandeskapets funktioner respektive politikområden, samt hur dessa kan förstås, genom att relatera ordförandeskapet till en bredare kontext och andra aktörer. Avslutningsvis diskuteras medie- och opinionsbildningsstrategier och vilka effekter dessa kan anses ha haft, framför allt på den inhemska arenan.

Undersökningsupplägg

Pressens bild av ordförandeskapet 2009 bygger på en kvantitativ analys av följande dagstidningar: *Svenska Dagbladet*, *Dagens Nyheter*, *Financial Times*, *Le Monde*, *Irish Times* samt finska *Hufvudstadsbladet*. Materialet består av nyhets- och debattartiklar samt ledare.²² När det gäller dagordningsfrågan är det oftast de dominerande eller mest spridda medierna i ett land som undersöks. Anledningen är att »deras val av nyheter har en dagordningssättande funktion gentemot andra medier« (Strömbäck 2000, s. 155). Det betyder t.ex. sett till den svenska kontexten att det som *Svenska Dagbladet* och *Dagens Nyheter* skriver om ofta ligger till grund för vad andra svenska tidningar tar upp. Urvalet har således baserats på ledande tidningar från de olika länderna,

22 Materialet utgjordes av 339 nyhetsartiklar, 33 debattartiklar och fem ledare.

samt på att få med representanter för både stora och små medlemsländer.²³ Irland har också bedömts som särskilt intressant att följa under den här perioden, då landet höll sin andra folkomröstning om Lissabonfördraget i oktober 2009. Att få fördraget i hamn tillhörde en av det svenska ordförandeskapets prioriteringar: de två länderna hade således ett visst extra ömsesidigt intresse av varandra under den här tiden. Analysperioden sträcker sig från den 1 juli till den 31 december 2009, dvs. från ordförandeskapets första till sista dag. Sammanlagt har 379 artiklar analyserats.

I samband med det svenska ordförandeskapet 2001 gjordes en pressanalys av liknande upplägg. Undersökningsperioden var dock mer omfattande, den tog sin början redan ett halvår innan.²⁴ En stomme av de undersökta tidningarna var de samma vid båda tillfällena: de två svenska samt *Financial Times*, *Le Monde* och *Hufvudstadsbladet* (Broman och Rosén 2001).²⁵ Skillnaderna till trots avseende tidsperiod och en del av tidningarna finns en stor överensstämmelse mellan de två undersökningarnas upplägg, som därför utgör ett bra jämförelsematerial. Samma funktioner och politikområden har ingått i båda undersökningarna, men med tillägg för nya frågor som ansågs vara av betydelse 2009. Den skala som har använts för att mäta förväntningar och omdömen är också samma: denna sträcker sig från 1 till 3, där 1 är negativt, 2 är neutralt och 3 är positivt. Varje artikel har behandlats som en analysenhet, dvs. i en artikel där ett område har beskrivits såväl en gång negativt som en gång positivt har detta fått det sammanlagda värdet neutralt.

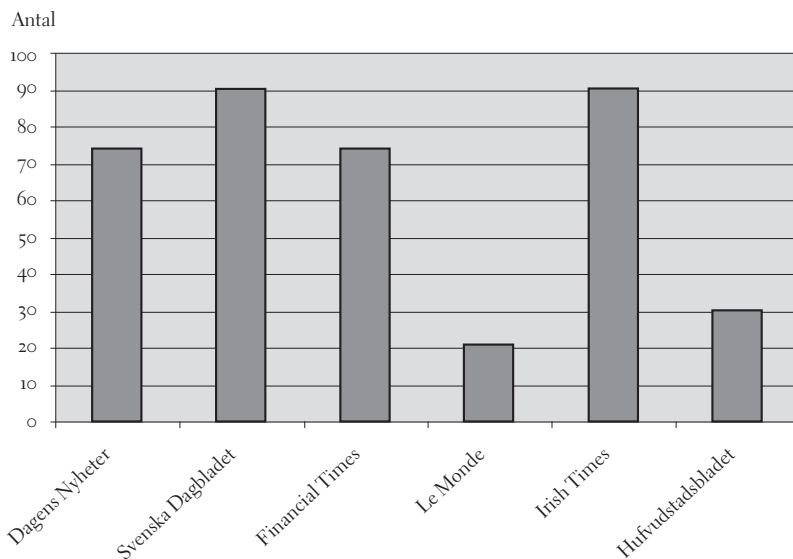
23 En pragmatisk faktor som också har legat till grund för urvalet är språkkunskaper.

24 Orsaken till detta var att även det då föregående franska ordförandeskapet var föremål för analys. Antal artiklar om det svenska ordförandeskapet i 2001 års undersökning var 512.

25 *Irish Times* fanns inte med 2001, det gjorde däremot *Frankfurter Allgemeine Zeitung* som nu utelämnades på grund av att ingen av de två kodarna den här gången besitter kunskaper i tyska. Analysen 2001 innehöll också en andra fransk tidning, *Le Figaro*, då denna undersökning också omfattade det franska ordförandeskapet som föregick det svenska.

Översiktlig bild av rapporteringen

Rapportering om det svenska ordförandeskapet 2009 var mest frekvent i *Svenska Dagbladet* samt *Irish Times* (90 artiklar vardera), följt av *Dagens Nyheter* och *Financial Times* (74 artiklar vardera). Betydligt mindre omskrivet var det i *Hufvudstadsbladet* och *Le Monde* (30 respektive 21 artiklar). Här finns en tydlig skillnad mot rapporteringen av ordförandeskapet 2001, då de två svenska tidningarna skrev betydligt mer än övriga tidningar i undersökningen: sammanlagt 379 artiklar i de två svenska och 133 i de sex utländska tidningarna.²⁶ En trolig förklaring till att de svenska tidningarna skrev mer i paritet med europeiska kolleger den här gången är att detta ordförandeskap saknade nyhetens behag – Sverige hade varit med förr.

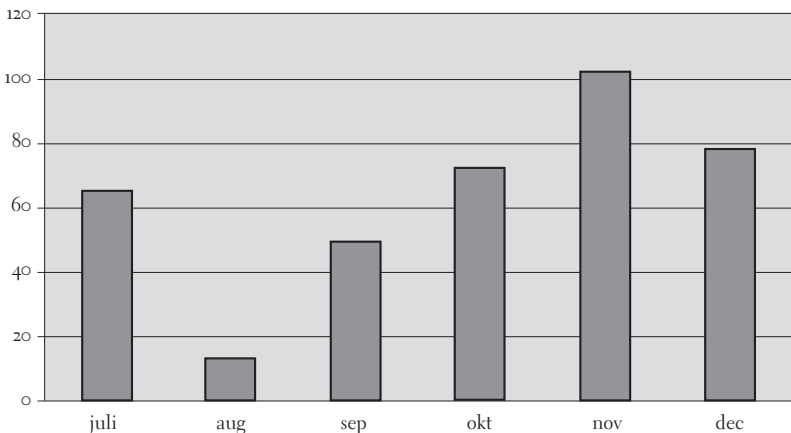


FIGUR 9.1 Fördelning av artiklar/tidning, 1 juli–31 december 2009.

²⁶ Som framgått ovan var undersökningens tidsperiod mer omfattande 2001.

En tänkbar förklaring till *Irish Times* höga antal artiklar är att Irland under den här perioden hade ett särskilt stort intresse av att följa EU-politiken, då landet höll sin andra folkomröstning om Lissabonfördraget den 2 oktober, och att det svenska ordförandeskapet främst omnämndes i samband med detta. *Irish Times* publicerade dock flest artiklar med anknytning till Sverige och ordförandeskapet i oktober och november (25 respektive 26 artiklar). Artiklarna i oktober, dvs. huvudsakligen *efter* Irlands folkomröstning, handlade i hög utsträckning om nästa steg i processen med Lissabonfördraget: skulle Tjeckiens trils-kande EU-skeptiska president Klaus skriva under och när skulle fördraget träda i kraft? I november var fokus främst på tillsättningen av EU:s två nya topp tjänster samt förberedelserna inför klimatmötet i Köpenhamn.

November var också den månad då rapporteringen om det svenska ordförandeskapet nådde sin topp, 102 av 379 artiklar i undersökningen publicerades denna månad. Spekulationerna kring utnämningen av EU:s första permanenta ordförande och den höga representanten för EU:s utrikespolitik, och Sveriges hantering av detta, bidrog starkt liksom de EU-interna förhandlingarna och förberedelserna inför Köpenhamns-mötet. *Financial Times* hade, med undantag av augusti månad,



FIGUR 9.2 Antal artiklar/månad i tidningarna sammanlagt andra halvåret.

en relativt konstant och utförlig rapportering. Tidningen skrev emellertid mycket om turerna kring Tony Blairs kandidatur till posten som EU-ordförande och Reinfeldts tysta diplomati i arbetet med att finna representanter som skulle falla alla EU-länder i smaken.

Precis som att artiklarna i *Irish Times* och *Financial Times*, naturligt nog, färgas av dessa medlemsländers intressen och identiteter i förhållande till EU gör artiklarna i *Le Monde* och *Hufvudstadsbladet* det. Den franska tidningen säger relativt litet om det svenska ordförandeskapet – Sverige är helt enkelt inte en tillräckligt stor spelare, sitt ordförandeskap till trots, för att väcka särskilt mycket uppmärksamhet. Denna inställning illustreras väl av ett uttalande av president Sarkozy till tidningen: »Enligt honom kommer ett land som Sverige inte att frestas att tvinga på [andra] sina åsikter på ett auktoritärt sätt« (min översättning, *Le Monde* 090702)²⁷. Det franska synsättet, återspeglat i det låga antalet artiklar om Sveriges ordförandeskap, är i linje med undersökningen från 2001. Även då var intresset litet och artiklarna därmed få. *Hufvudstadsbladet* skrev under ordförandehalvåret 2009 en hel del om svensk inrikespolitik, dock utan koppling till ordförandeskapet. I de artiklar som handlade om EU och Sveriges ordförandeskap dominerade diskussionerna om toppjobben. Finländaren Olli Rehn, nuvarande kommissionär med ansvar för ekonomifrågor och i den förra kommissionen ansvarig för utvidgningen, nämndes i spekulationerna vilket väckte stort intresse för processen i Finland.

Ordförandeskapets funktioner: förväntningar och omdömen

De fyra ordförandefunktioner som har legat till grund för analysen är administration, medling, representation samt ledarskap.²⁸ I undersökningen av det förra ordförandeskapet gav de svenska och utländska tid-

27 «Pour lui [Sarkozy], un pay comme la Suède ne peut être tenté d'imposer son point de vue de manière dirigiste».

28 Dagordningssättande, som i inledningskapitlet presenteras som den fjärde rollen, ingår här i ledarskap. Hit hör även utövande av praktiskt ledarskap, t.ex. ledarskap i förhandlingsprocesser.

ningarna uttryck för liknande grad av förväntningar på de fyra funktionerna, från neutralt till relativt positivt (dvs. ingen förväntning låg under neutralvärdet 2). De svenska tidningarna var dock betydligt mer kritiska i omdömet än de utländska. Analysen av 2009 års ordförandeskap visar att svenska och utländska tidningar låg mycket nära varandra i *såväl* förväntningar som omdöme, i båda fallen strax över neutralt. Troligtvis finns flera olika förklaringar till att de svenska tidningarna var hårdare än de utländska i omdömet 2001.

En möjlig förklaring är att förväntningarna på det egna ordförandeskapet 2001 var orealistiska – man trodde att än mer skulle kunna åstadkommas under sexmånadersperioden. Med växande erfarenhet av EU-arbetet och insikt om ordförandeskapets begränsningar såväl som möjligheter var förväntningarna kanske mer rimliga 2009? En annan potentiell förklaring är de kontexter som respektive ordförandeskap utspelades inom. Det senaste ordförandeskapet ägde rum i en period av stor institutionell osäkerhet i EU, med ett nytt parlament och Lissabonfördraget hängande i luften, liksom tillsättningen av en ny kommission (se kapitel 7). En annan försvårande omständighet utgjordes av efterverkningarna av den ekonomiska och finansiella krisen (se kapitel 2). Förväntningarna 2009 påverkades sannolikt av dessa hämmande omständigheter, och därmed blev det inte några större besvikelser när utfallet utvärderades. Då förväntningar och omdömen gällande de fyra ordförandefunktionerna ligger mycket nära varandra i svensk och utländsk press för 2009 redovisas dessa tillsammans.

I rapporteringen 2009 var ledarskap den funktion som förekom mest frekvent i rapporteringen. Förväntningar kring ledarskap uttrycktes

TABELL 9.1 Ordförandefunktionerna: förväntningar och omdömen i de analyserade tidningarna.

<i>Funktioner</i>	<i>Förväntningar</i>	<i>(n)</i>	<i>Omdömen</i>	<i>(n)</i>	<i>Differens (%)</i>
Administration	2,17	6	2,33	3	7%
Medling	2,10	30	2,29	38	9%
Ledarskap	2,11	53	1,82	50	-14%
Representation	1,96	23	2,08	40	6%

framför allt inför klimatmötet i Köpenhamn.²⁹ I något mindre utsträckning gällde förväntningarna i förhållande till ledarskap hanteringen av finanskrisens efterverkningar och närliggande ekonomiska frågor, samt Lissabonfördragets ikraftträdande och tillsättningen av toppjobben. Förväntningarna på ledarskap var strax över neutralvärdet. Det kan ses som att Sverige inte förväntades vara vare sig särskilt starkt eller svagt i funktionen som ledare. I artiklar om det stundande klimatmötet nämns ofta försvårande externa faktorer för möjligheterna att utöva ett positivt ledarskap, främst i form av USA:s och Kinas ovilja att tillmötesgå EU i fråga om sänkta koldioxidutsläpp. Här sjönk förväntningarna på Sveriges ledarroll efterhand som mötet närmade sig.

I en ledare i *Irish Times* uppmärksammades dock Sveriges ledarskap inför klimatmötet på ett positivt sätt, genom en förväntan om ett *moraliskt ledarskap* inom miljöområdet: »När Sverige nu håller i EU-ordförandeskapet, använder det sitt moraliska ledarskap inom detta område för att arbeta hårt mot klimatkonferensen i Köpenhamn i december, för en betydande EU-omfattande utsläppsminskning på 30 procent till 2020« (min översättning, *Irish Times* 091019).³⁰

Omdömet för Sveriges hantering av ledarfunktionen – främst beträffande klimatmötet och toppjobben – blev något lägre än förväntningarna på densamma. Detta berodde ofta, som i fråga om förväntningarna, på vad som ansågs som försvårande externa faktorer, utanför Sveriges möjligheter att påverka. En del kritik förekom dock, både från EU-kollegor och externa aktörer. *Financial Times* skrev att processen med att tillsätta de två topp tjänsterna blev onödigt långdragen: »En del EU-diplomater sade att Fredrik Reinfeldt, Sveriges statsminister, som nu är inne i sin andra konsultationsomgång med andra EU-ledare, borde ha utövat hårdare kontroll över processen: »Det sätt som han hanterade det på gjorde listan med kandidater så lång«, sade en diplomat« (min översättning, *Financial Times* 091117).³¹

29 Detta gällde med avseende på både den EU-interna processen och i förhållande till externa aktörer. Den senare aspekten ligger ibland nära rollen som EU:s representant utåt.

30 «With Sweden now holding the EU presidency, it is using its moral leadership in this field to push hard ahead of the December Copenhagen climate conference for an aggressive EU-wide emissions cut of 30 per cent by 2020«

31 «Some EU diplomats said Fredrik Reinfeldt, Sweden's prime minister, who is in his se-

Kritik från externa aktörer kom bland annat från Israel, och gällde Sveriges ledarskap för EU ifråga om en ny skrivning om Jerusalem som framtida huvudstad för två länder: »Fredsprocessen i Mellanöstern är inte som Ikeamöbler«, kommenterade en israelisk ud-källa det svenska ledarskapet i frågan: »Det krävs mer än en skruv och en hammare, det krävs sann förståelse av begränsningarna och känsligheterna« (*Svenska Dagbladet* 091210).

Till de mest positiva omdömena om Sverige som ledare bidrog finansminister Anders Borg, som placerade sig fyra i en rankning av EU:s finansministrar utförd av *Financial Times* (091116). Hans placering motiverades främst med den respekt han byggt upp under sin ledning av finansministerrådet. Borg lyckades bland annat få igenom allmänna riktlinjer för kapitaltäckning och bonusreglering, samt beslut om ett nytt EU-organ som ska övervaka systemriskerna på finansmarknaden. *Svenska Dagbladet* (091118) kommenterade Borgs framgångar på följande sätt: »Det brukar sägas att de stora EU-länderna styr och ställer i EU på de små ländernas bekostnad. Det svenska ordförandeskapet i finansministerrådet visar dock att även ett litet land med goda exempel kan inspirera och påverka EU:s färdriktning.«

Medling var den ordförandefunktion som fick högst betyg (bortsett från administration, men där antalet artiklar är för lågt för att dra några slutsatser). Förväntningarna var också här strax över neutralvärdet 2 och omdömet blev svagt positivt. Fredrik Reinfeldts diplomatiska hantering av Tjeckiens president som in i det sista väntade med att skriva under Lissabonfördraget och hans arbete i det tysta med att komma fram till en kompromiss för att tillgodose alla önskningar vid tillsättningen av EU-toppjobben bidrog till detta. Som framgick i ett citat ovan riktades även kritik mot den initialt utdragna processen med tillsättningarna, men Reinfeldts idoga agerande bakom kulisserna lönade sig till slut. På det aktuella möte där beslutet skulle tas enades EU:s ledare relativt snabbt om att utse Herman Van Rompuy och Catherine Ashton till president respektive hög representant över EU:s utrikespolitik.

cond round of consultations with other EU leaders, should have exercised tighter control over the process. »The way he handled it made the list of candidates so long,« said one diplomat.«

I funktionen som representant för EU var förväntningar strax under neutralt och omdömet något över. Under ordförandeperioden hölls toppmöten med bl.a. USA, Kina och Ryssland, viktiga inte minst inför det stundande Köpenhamnsmötet. Sverige representerade EU vid ett G8-möte i Italien och vid G20-mötet i Pittsburgh. Här fanns omständigheter som tyder såväl på att EU inte alltid ses som den centrala internationella aktör, som är en viktig del av EU:s egen identitet, som att Sverige som representant trots allt inte kan mäta sig med de »stora« medlemsländerna i rollen som betydelsefull aktör inom EU. Exempel på det första var de nedlåtande omdömen om toppmötet mellan EU och USA som kom från amerikanska källor: »Washington betraktar toppmötena som »en övning i pantomim«« (min översättning, *Irish Times* 091104).³² Barack Obama avstod lunchen vid mötet och USA sades vara irriterat över att det fortfarande var oklart vem som egentligen (vid den tidpunkten) företräder Europa. EU marginaliserades också i slutförhandlingarna i Köpenhamn, där USA ingick en överenskomst med bland annat Brasilien, Sydafrika, Indien och Kina utan att EU ens var närvarande (*Irish Times* 091219).

Att mindre länder ibland kan köras över i utövandet av funktionen som representant för EU av de större, trots innehav av ordförandeskapet, illustreras av den post-finansiella krisplan som lades fram av Frankrike, Tyskland och Storbritannien inför G20-mötet. Ledarna för de tre stora medlemsländerna uppmanade till diskussion av existerande åtgärder för att tackla krisen och gränser för bankbonusar i ett brev som skickades till Reinfeldt och övriga EU-ledare. Det kan ses som att de grep initiativet – Sverige behandlades som vilken annan medlem som helst (*Irish Times* 090903, *Le Monde* 090902 samt 090904. Se också kapitlet om hanteringen av den ekonomiska och finansiella krisen för en betydande diskussion kring betydelsen av de tre stora medlemsländernas agerande inom detta område).

I rapporteringen 2001 var ledarskap och representantskap också de två funktioner som omskrevs mest, men med det omvända förhållandet: det skrevs då mer om Sverige som representant än ledare. Båda undersökningsperioderna har uppvisat ett ytterst litet antal artiklar om adminis-

32 «Washington views the summits as »an exercise in pantomime««.

tration – det mer praktiska arbetet med ordförandeskapet anses förmodligen inte särskilt spännande att rapportera om. De få artiklar som behandlat den administrativa funktionen har under båda ordförandeskapen varit relativt positiva, något som också har understrukits av andra källor, t.ex. genom intervjuer med berörda aktörer (se t.ex. kapitel 2).

Politikområden: förväntningar och omdömen

Sverige hade en mer diversifierad agenda 2009 än 2001. Det förra ordförandeskapet hade en tydlig och klatschig dagordning i form av de tre »E:na«: utvidgning, miljö och arbete (på engelska *enlargement*, *environment* samt *employment*). Inför den senaste ordförandeperioden var det sex olika politikområden eller frågor som förklarades vara prioriterade. De två högsta prioriteringarna var klimatet och den finansiella krisen, tätt följda av uppdraget att få igenom Lissabonfördraget. Dessa tre frågor kan ses som ganska »självklara« – att bortse från dem var knappast tänkbart. Därutöver utgjordes de svenska prioriteringarna av Östersjöstrategin, Stockholmsprogrammet samt EU, närområdet och omvärlden. En del av den sistnämnda prioriteringen var det s.k. Östliga partnerskapet med sex länder i östra Europa och södra Kaukasus³³, vilket omfattar bl.a.

TABELL 9.2 Politikområden: förväntningar och omdömen i de analyserade tidningarna.

Politikområden	Förväntningar (n)		Omdömen (n)		Differens (%)
Klimat	1,90	112	1,50	16	-21%
Finanskris & ekonomi	2,09	64	2,33	15	11%
Lissabonfördraget	2,25	44	2,50	14	11%
Tillsättning av toptjänsterna	2,00	65	1,94	18	-3%
Stockholmsprogrammet	2,00	4	1,80	5	-10%
Östersjöstrategin	2,20	5	2,00	2	-9%
Omvärldspolitik	2,03	19	1,62	25	-20%
Utvidgning	2,28	18	2,50	6	10%

33 Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland.

frihandelsavtal, slopade krav på visum för resor till EU samt ekonomiskt stöd.

De olika politikområdena omskrevs betydligt mer i egenskap av förväntningar än omdömen, vilket var fallet också 2001. För ordförandeskapet 2009 toppade inte oväntat klimatfrågan listan som den mest omskrivna. Kontrasten mellan antalet artiklar inför och efter mötet är emellertid stor: 112 respektive 16. Förväntningarna inför klimatmötet var en bit under neutralt, medan omdömet blev mer negativt. En tydlig tendens var att förväntningarna sjönk efterhand som mötet kom närmare. Den 16 juli publicerades följande optimistiska uttalande av Reinfeldt i *Hufvudstadsbladet*: »Nu ska vi skriva historien om hur klimathotet avvärjdes«. Två månader senare konstaterade han »kallt«, enligt en ledarskribent på *Dagens Nyheter*, att det inte skulle bli något bindande avtal i Köpenhamn (091110).

De dalande förväntningarna berodde på att de externa faktorerna såg allt besvärligare ut, men också på oenighet inom EU. Den senare gällde framför allt de klimatkompensationer som skulle betalas till utvecklingsländerna. Ett antal öst- och centraleuropeiska medlemmar, med Polen i täten, ansåg att deras bidrag borde vara lägre än vad som föreslagits. Att Köpenhamnsmötet blev en besvikelse, både i form av EU:s marginaliserade roll och i form av den faktiska utkomsten, var tydligt i samtlig rapportering. Sverige fick också en del kritik för sänkta ambitioner.

Tillsättningen av de två nya topp tjänsterna³⁴ placerar sig på andra plats av de mest omskrivna frågorna. Även här var det stor skillnad mellan antalet artiklar som föregick utnämningarna och de som behandlade frågan efteråt. Både förväntningar och omdömen låg i mittfåran. Sveriges roll var, som framgick av föregående avsnitt, över lag positivt sedd. Sakfrågans mer neutrala slutomdöme berodde huvudsakligen på den kritik som kom till uttryck i en del artiklar om de två nya EU-topparnas relativa anonymitet. *Financial Times* citerade Storbri-

34 Tillsättningen av topp tjänsterna utgör givetvis inte ett politikområde, men kan ses som en sakfråga. Den ligger nära Lissabonfördraget, då tjänsterna var en konsekvens av detta, men har här valts att behandlas separat. Rapporteringen och diskussionerna kring fördraget respektive tjänsterna skedde överlag tydligt åtskilda.

tanniens utrikesminister David Miliband som sagt att den nye EU-ordföranden borde vara en person som fick trafiken att stanna i såväl Peking som Washington – med f.d. partiledaren Tony Blair i åtanke – och konstaterade att Van Rompuy inte skulle få trafiken att stanna ens i EU-ledarnas egna hemstäder (091119).

Finanskrisen, samt övriga ekonomiska frågor, och Lissabonfördraget kommer därefter med avseende på antal artiklar. De förstnämnda hade ett relativt positivt omdöme, vilket som framgick ovan i hög utsträckning kan tillskrivas finansminister Borgs insatser på området. Lissabonfördraget noterade såväl höga förväntningar som omdömen. Omvärldspolitik, som rymmer den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, tillhörde de frågor under toppskiktet som oftast behandlades. Artiklar om detta politikområde tog upp flera olika externa relationer och internationella frågor, främst Israel-Palestina-frågan och EU:s syn på situationen i Afghanistan. Till denna kategori hör också Östliga partnerskapet. Omdömet för omvärldspolitik var relativt lågt, vilket framför allt kritik i Mellanösternpolitiken, som framgick ovan, bidrog till.

EU:s framtida utvidgning återkom med jämna mellanrum, främst med avseende på Islands och Kroatiens kandidaturer och ett eventuellt framtida turkiskt medlemskap. Sverige framhölls som en stark förspråkare av fortsatt utvidgning, och *Le Monde* publicerade en längre intervju med utrikesminister Carl Bildt om denna fråga (091223). Som framgår av tabellen var de två svenska prioriteringarna Östersjöstrategin – som i kapitlet om inrikespolitiken beskrivs som den mest tydligt egna svenska prioriteringen – och Stockholmsprogrammet ytterst blygsamt förekommande. Sveriges eget omdöme om de olika politikområdena sammanfattades på följande sätt av Reinfeldt:

»I sitt sista tal till parlamentet som ordförande för Europeiska rådet, identifierade den svenske statsministern Fredrik Reinfeldt EU:s klimatförändringsåtaganden och Lissabonfördragets godkännande som två av de största bedrifterna för hans lands ordförandeskap« (min översättning, *Irish Times* 091217).³⁵

35 «[I]n his final address to the parliament as chairman of the European Council, Swedish prime minister Fredrik Reinfeldt identified the bloc's climate change commitments and the passage of the Lisbon Treaty as two of the major achievements of his country's presidency»

Sett till omdömena i den här analysen var emellertid klimatpolitik det område som fick allra sämst »betyg«. Däremot blev det ett gott utfall av hanteringen av både Lissabonfördraget och finanskrisens efterverkningar.

Medie- och opinionsbildningsstrategier – och möjliga effekter

Nu liksom förra gången då Sverige var ordförande i EU förelåg en tydlig medie- och opinionsbildningsstrategi från regeringens sida. Viktiga aspekter av denna var att förlägga möten runt om i landet, som ett led i en strävan att stärka hemmaopinionen både för EU och för regeringen, samt att bearbeta medierna. Under en ordförandeperiod får EU-frågor stor uppmärksamhet i inhemska medier. Regeringen gjorde också den här gången särskilda ansträngningar för att nå ut i internationella medier och få positiv publicitet där. Det finns givetvis en medvetenhet om vilket genomslag det får när prestigefyllda tidningar som *Financial Times*, *Le Monde* och *Frankfurter Allgemeine Zeitung* beskriver och sätter bilden av ett ordförandeskap, inte minst huruvida det har varit framgångsrikt eller inte. Deras bedömningar kan sedan bli tongivande för hur ordförandeskapet utvärderas i svenska medier.

Bilden av ett svårt ordförandeskap förmedlades av *Financial Times*, där Reinfeldt var intervjuad den 1 juli 2009. Även *Le Monde* uppmärksammade det svenska ordförandeskapet, och de svårigheter som kontexten erbjöd, inför dess start (090702). Det internationella genomslaget var därmed säkrat på ett tidigt stadium.³⁶ Reinfeldt gav uttryck för medvetenheten om att Sverige befann sig i en central roll under ordförandeperioden, på följande sätt:

Nu gäller det att visa att vi är redo att ta ansvaret att leda EU. Under ett halvår kommer världens ögon att vila på Sverige. Vad vi säger kommer nu att spela större roll. Men, medborgare i mellanmjölkens land, vi ska vara

36 Detta inledande stycke bygger delvis på en bakgrundsintervju med en för ordförandeskapet central källa, som utfördes av Karl Magnus Johansson 071121.

ödmjuka, vi ska minnas att med makt följer ansvar. Vi ska aldrig mer återgå till att kommentera och framställa oss som överlägsna (*Hufvudstadsbladet* 090705).

Svenska Dagbladet konstaterade dock i mitten av november att Reinfeldt varit »osynlig i världspressen« (091112). Tidningen baserade sitt påstående på en arkivsökning för tio internationella prestigetidningar sedan ordförandeskapets start. Undersökningen visade att Reinfeldt hade omskrivits sammanlagt 164 gånger – att jämföra med t.ex. Frankrikes Nicolas Sarkozy och Tysklands Angela Merkel som omskrevs åtta gånger oftare. Reinfeldt låg dock relativt nära kommissionens ordförande José Manuel Barroso, som omskrevs endast marginellt oftare.

Den här gången hölls EU-toppmötena inte på svensk mark. Trots att ett stort antal informella ministermöten hölls i Sverige, och det sammanlagda antalet möten som ägde rum i Sverige var något högre än under ordförandeskapet 2001, kom EU därmed inte lika tydligt »till Sverige« denna gång. Den höga grad av uppmärksamhet som genereras av toppmötena var således inte något svenskarna fick erfara »på plats« 2009. Under ordförandeskapet 2001 ansågs det viktigt att EU syntes i svenskarnas vardag. Det senaste ordförandeskapet ägde dock rum under andra opinionsmässiga omständigheter: svenskarna var betydligt mer EU-positiva när den här ordförandeperioden tog vid. Det fanns därmed inte samma behov av att söka använda ordförandeskapet till att få svenskarna mer positiva, som 2001 (se kapitel 7).

I kapitel 7 som handlar om inrikespolitiken framgår det att Moderaternas strategier inför ordförandeskapet såg detta som ett ytterst viktigt tillfälle för att stärka stödet för partiet och regeringen. Denna bild förmedlades också initialt i pressen, till och med i den utländska. Vid starten för ordförandeskapet skrev t.ex. *Le Monde* att Reinfeldt hoppades att ordföranderollen skulle bidra till att förbättra hans popularitet på hemmaplan inför det kommande svenska valet. När dessa förhoppningar inte realiserades spelades de efterhand ned. I *Svenska Dagbladet* sade Moderaternas partiledning att den »aldrig ha[de] räknat med att ordförandeskapet skulle innebära något uppsving i opinionen« (091105). Någon större kris verkade detta inte leda till. Ett antal debattörer och företrädare för svenska tankesmedjor konstaterade i *Svens-*

ka *Dagbladet* den 20 november att det uteblivna opinionsuppsvinget inte spelade någon större roll. »Det hade kunnat spela roll på marginalen för bilden av honom som regeringschef om det var så att han hade svagt förtroende på det fältet. Men nu har han ju inte det, utan har ett ganska grundmurat förtroende«, menade Ursula Berge, debattör och tidigare politisk sakkunning för Socialdemokraterna. Om opinionsbildningsstrategierna hade några effekter, så var det snarast att befästa bilden av Sverige som en numera väl etablerad EU-medlem.

Slutsatser

Den i hög grad samstämmiga bild som de svenska och utländska tidningarna i analysen gav uttryck för var ett ordförandeskap utan några större överraskningar. Insatserna inom klimatområdet var de som sågs mest negativt. Kritik framfördes, inte minst av oppositionen i Sverige och miljöaktörer, mot ordförandeskapets efter hand sjunkande ambitioner inför klimatmötet i Köpenhamn. Över lag skildrades dock de grusade förhoppningarna om ett avtal som ett resultat av faktorer utanför Sveriges kontroll. Sverige kasserade hem beröm för sitt agerande inom finans- och ekonomiområdet och lyckades få Lissabonfördraget i hamn. Betyget för funktionen som medlare blev gott och berodde bl.a. på Reinfeldts tysta men ihärdiga diplomati i arbetet med att tillsätta de nya EU-toppjobben. Ledarskapet ansågs svagare, men liksom ifråga om klimatpolitiken som sakområde, tillskrevs detta ofta andra förklaringar än ett egentligen bristande svenskt agerande, så som intern oenighet i EU och en besvärlig internationell kontext.

Det gavs få helhetsomdömen i de analyserade artiklarna, men följande från *Financial Times* (091222) är talande för ett överlag »godkänt« ordförandeskap:

»Sverige, som håller på att avsluta sitt sexmånaders EU-ordförandeskap, höll ett professionellt och välbalanserat ordförandeskap, enligt EU-tjänstemän och diplomater... [...]. Svenskarna säkrade ett slutgiltigt godkännande av Lissabonfördraget [...], återupprättade momentum i EU:s utvidgningsplaner och övervakade en modest ekonomisk återhämtning –

till priset av ständigt stigande budgetunderskott och skuldsättning« (min översättning).³⁷

Svenska Dagbladets Rolf Gustavsson menar dock att det är så det brukar vara:

Varje ordförandeland är framgångsrikt. Det är kutym i det hövliga offentliga umgänget mellan regeringarna i EU. Det utdelas alltid beröm på de avslutande presskonferenserna. Jag har aldrig hört talas om att någon öppet blivit underkänd. Även ett svagt ordförandeskap kan alltid peka på vissa framgångar eftersom en del av EU:s beslutsmaskineri maler på med automatik, oavsett vem som sitter som ordförande (090701).

REFERENSER

- Broman, Matilda och Malena Rosén (2001). »Ordförandeskapet och pressen – en mediabild blir till« i Tallberg, Jonas (red.) *När Europa kom till Sverige. Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hegeland, Hans och Karl Magnus Johansson (2000). »Inrikespolitisk konflikt eller konsensus«, *Internationella studier* nr 4, s. 77–87.
- Strömbäck, Jesper (2000). *Makt och Medier. En bok om samspelet mellan medborgarna, medierna och de politiska makthavarna*. Lund: Studentlitteratur.
- Strömbäck, Jesper (2004). *Den medialiserade demokratin. Om journalistikens ideal, verklighet och makt*. Stockholm: SNS Förlag.

37 »Sweden, which is wrapping up its six-month EU presidency, ran a professional and level-headed presidency, according to EU officials and diplomats... [...]. The Swedes secured final approval of the EU's Lisbon Treaty [...], restored momentum to the bloc's enlargement plans, and oversaw a modest economic recovery – at the expense of soaring budget deficits and public debt«.

Avslutning: Lärdomar från två svenska EU-ordförandeskap

Vid två tillfällen sedan det svenska EU-inträdet 1995 har Sverige haft uppdraget som ordförande i EU:s ministerråd. Den här bokens huvudsakliga syfte är att utifrån ett antal olika infallsvinklar analysera 2009 års svenska ordförandeskap. När de olika delarna av denna bild förs samman uppstår frågan om hur ordförandeskapet 2009 förhåller sig till Sveriges första EU-ordförandeskap, det första halvåret 2001. Vilka var de huvudsakliga skillnaderna och likheterna mellan de två ordförandeskapen? Vilka tentativa förklaringar går att finna till detta mönster? Såväl i mediala sammanhang som i forskaranalyserna i denna bok jämförs på olika sätt 2009 års ordförandeskap med motsvarande period 2001. I det här kapitlet försöker vi systematiskt jämföra de två svenska EU-ordförandeskapen. För att besvara frågorna ovan analyserar vi i den följande texten fyra dimensioner, nämligen de politiska förutsättningarna för respektive ordförandeskap, det faktiska organiserandet och genomförandet av uppdraget, arbetet med de politiska prioriteringarna, samt effekter av ordförandeskapet i det inrikespolitiska sammanhanget och i ljuset av svensk Europapolitik.

Förutsättningarna för ordförandeskapen

De politiska förutsättningarna för ordförandeskapen 2001 och 2009 skiljde sig åt i väsentliga delar. Utöver uppenbara skillnader, som innehav av regeringsmakten i Sverige och det faktum att EU i mellantiden vuxit från 15 till 27 länder, betonar vi här fyra aspekter där de två perioderna skiljer sig åt.

En första aspekt avser ordförandeuppgiften i sig, som under 2000-ta-

let utvecklades i riktning mot allt mer samordning mellan de roterande ordförandeskapen, i syfte att stärka kontinuiteten i EU:s politiska dagordning. Medan Sverige 2001 inte i nämnvärd utsträckning var tvunget att koordinera sitt ordförandeprogram med angränsande ordförandeskap, fick regeringen inför ordförandeskapet 2009 förhandla med sina franska och tjeckiska motsvarigheter om den övergripande dagordningen för perioden 1 juli 2008 till 31 december 2009, inom ramen för det så kallade triosamarbetet. Som framgår av tidigare kapitel ska dock betydelsen av denna samordning inte överdrivas, vilket märks dels i att det gemensamma arbetsprogrammet närmast är att betrakta som en sammanläggning av de tre ländernas olika prioriteringar och perspektiv, dels att trioprogrammet förefaller ha spelat en liten, för att inte säga marginell, roll under det faktiska ordförandeskapet.

En andra aspekt rör de svenska erfarenheterna av EU i allmänhet och ordförandeskap i synnerhet. Medan EU-kompetensen i statsförvaltningen fortfarande var under uppbyggnad inför ordförandeskapet 2001, och detta var första gången Sverige hade detta omfattande uppdrag, kunde förvaltningen 2009 luta sig mot erfarenheten från det tidigare ordförandeskapet och ytterligare åtta år av intensivt arbete inom EU. Inför organiseringen av ordförandeskapet 2009 drog man inledningsvis nytta av erfarenheter och lärdomar från 2001, men valde sedan att utveckla ett antal nya arbetsformer i förberedelseprocessen, delvis som en följd av EU:s institutionella utveckling. Karaktären på utbildningsinsatserna inför ordförandeskapen skiljer sig också åt. Medan det 2001 i stor utsträckning handlade om avancerad EU-kunskap och praktiska EU-förhandlingar var fokuseringen 2009 delvis av mer specialiserat slag. Det finns således en tydlig skillnad i förkunskaper och förförståelse för ordförandeskapen vid de två tidpunkterna. Samtidigt ska noteras att ett stort antal nyckelpersoner från 2001 nu återfinns i andra verksamheter inom och utom Regeringskansliet, bland annat mot bakgrund av den förändrade regeringssituationen, men också som ett resultat av rotationssystemet inom utrikesrepresentationen. Det pekar mot att kompetensen från 2001 inte har utnyttjats fullt ut.

En tredje aspekt handlar om den inrikespolitiska situationen. Ordförandeperioden 2001 kom i hög grad att präglas av inrikespolitisk borgfred, där de partipolitiska konflikterna tonades ned enligt klassisk

utrikespolitisk modell för att skapa bästa möjliga förutsättningar för Sverige som ordförande (Hegeland och Johansson 2001). I samband med ordförandeskapet 2009 blev frågan om borgfred politiskt omstridd, när oppositionen inledningsvis avvisade skyldigheten att lägga lock på sakpolitisk strid under ordförandeperioden, men så småningom i viss utsträckning slöt upp bakom regeringen. Under hela hösten 2009 fanns det dock en märkbar inrikespolitisk konfliktdimension, som bland annat tydliggjordes inom klimatpolitikens område. Skillnaden mellan de två ordförandeskapen kan i detta avseende sannolikt förklaras bland annat av att EU-medlemskapet blivit en mer naturlig del av den svenska politiska vardagen och i mindre utsträckning än 2001 betraktades som ett historiskt uppdrag.

En fjärde aspekt var EU:s existerande politiska dagordning och oförutsedda händelser i omvärlden, som båda kan begränsa ett ordförandeskaps möjligheter att driva utvalda politiska prioriteringar. Under ordförandeskapet 2001 fick Sverige en föga intresseväckande EU-dagordning att arbeta med, men också en lugn och odramatisk resa, förskonad från oförutsedda händelser. Det svenska ordförandeskapet hade därför goda förutsättningar att fokusera på sina förutbestämda politiska prioriteringar (Elgström och Tallberg 2001). Ordförandeskapet 2009 ställdes inför ett helt annat läge, med en EU-kommission under tillsättning, ett Lissabonfördrag som fortfarande inte var i hamn, en pågående finanskris och ett globalt klimattoppmöte i Köpenhamn som krävde intensiva förberedelser. Samtidigt ska det sägas att de institutionella frågorna, den ekonomiska krisen och klimattoppmötet var väl kända på förhand, vilket möjliggjorde för Sverige att planera för hanteringen av dessa utmaningar, som uppenbart skulle prägla dagordningen. I backspeglarna kan konstateras att eurokrisen och Greklands prekära läge inte nämnvärt påverkade det svenska arbetet, utan i stället blev Spaniens huvudvärk. Samtidigt uteblev även år 2009 omvälvande händelser på den globala arenan, som augustikriget 2008 mellan Georgien och Ryssland eller Gazakonflikten i januari 2009. Sammantaget kan det konstateras att Sverige i detta avseende hade ett visst mått av tur.

Organiseringen av ordförandeskapen

Ordförandeskapet 2001 utgjorde den största administrativa utmaningen dittills för Sverige i modern tid (Beckman 2001). Ungefär 2 000 formella möten förbereddes och leddes av svenska representanter i Bryssel och Luxemburg. Därtill arrangerades ett åttiotal informella möten och konferenser samt Europeiska rådets två toppmöten i Sverige under våren 2001. Bilden av Sverige som effektivt, öppet och välorganiserat skapade höga förväntningar på Sverige i administrativt hänseende.

Förberedelserna inför ordförandeskapet 2001 påbörjades redan 1997. Stort intryck togs av Irlands ordförandeskap 1996, som hade uppfattats som effektivt och som kunde fungera som modell för det svenska. Den svenska planeringen tog även stort intryck av Österrikes och Finlands ordförandeskap 1998 och 1999. En central del av de tidiga förberedelserna bestod av att få en bild av vad ordförandeuppgiften egentligen innebar, och i detta syfte inhämtades erfarenheter från flera medlemsstater, EU:s institutioner och forskare.

Med undantag för den specifika projektorganisation som inrättades för mötesverksamheten i Sverige, kom ordförandeskapet i övrigt att genomföras som en integrerad del av det vanliga EU-arbetet. Det innebar att man inte skapade någon specifik organisation just för ordförandeskapet, utan i stor utsträckning bedrev arbetet och samordningen inom den ordinarie organisationen. Statsrådsberedningen svarade för ledning och samordning, medan departementen hade fortsatt ansvar för sina frågor. Representationen i Bryssel hade en avgörande roll i genomförandet av ordförandeskapet och lämnades betydande autonomi.

Det svenska ordförandeprogrammet utarbetades under ansvar av Statsrådsberedningen. I praktiken inbegrep arbetet en omfattande process av inventering av frågor på EU:s dagordning och tänkbara svenska prioriteringar i samarbete med departementen. Regeringen förklarade tidigt att Sverige under sitt ordförandeskap önskade driva sex prioriteringar, vilka så småningom begränsades till tre: utvidgning, sysselsättning och miljö. Utarbetandet av programmet har beskrivits som en lärandeprocess för Regeringskansliet: »Den förhållandevis långa processen, med flera versioner av programmet, kom att ver-

ka som en läroprocess, där de politiska prioriteringarna för ordförandeskapet successivt växte fram och blev tydliga för de inblandade. Genom samma process spreds synen att ordförandelandets främsta uppgift är att verka i hela unionens intresse» (Beckman 2001, s. 58).

Efter ordförandeskapet kunde man konstatera att Sverige som administratör och samordnare av rådets arbete hade infriat omvärldens högt ställda förväntningar. Det omfattande planeringsarbetet hade gett resultat. Såväl de möten som genomfördes i Bryssel och Luxemburg, som de informella mötena i Sverige, avlöpte väl. Kravallerna vid Europeiska rådets möte i Göteborg var ett bakslag, men i stort uttrycktes mest beröm för de administrativa arrangemangen. Som den mångåriga EU-betraktaren Peter Ludlow (2001, s. 2) uttryckte det i sin rapport om det svenska ordförandeskapet: »Det svenska ordförandeskapet har otvivelaktigt varit ett av de bäst organiserade och energiska ordförandeskapen under det senaste decenniet.«

Ur ett organisationsperspektiv uppvisar ordförandeskapet 2009 vissa likheter med 2001 års ordförandeskap, men även väsentliga skillnader. Statsrådsberedningens centrala roll 2001 återfinns även 2009. En väsentlig skillnad är dock att man 2009 skapade ett antal nya organisatoriska enheter för förberedelsearbetet och samordningen under ordförandeskapet. För genomförandet av ordförandeskapet spelade EU-kansliet och Utrikes- och EU-enheten, båda inom Statsrådsberedningen, en stor roll, som framgår av kapitel 8. Till detta kommer det så kallade Lägesrummet, under ledning av statssekreteraren för EU-frågor i Statsrådsberedningen, genom vilket EU-representationen i Bryssel länkades till Statsrådsberedningen.

När det gäller just EU-representationen förefaller den ha haft en ännu mer central betydelse än 2001. Utgångspunkten för 2009 års organisation var att det skulle vara ett »Brysselbaserat« ordförandeskap, med stor autonomi för tjänstemännen i Bryssel att inom givna ramar förhållandevis självständigt sköta arbetet. I det här sammanhanget bör framhållas de så kallade o9-bladen, som redan inför ordförandeskapet etablerade svenska positioner, intressen och strategier för en stor mängd sakfrågor. Det innebar att man under ordförandeskapet avvek från det traditionella upplägget med diplomatiska instruktioner från huvudstaden och i stället arbetade med rambetingelser för representa-

tionen och sedermera uppföljning av arbetet. Ett flertal av de intervjuer som genomförts för kapitlen i denna bok visar på vikten av att svenska ordföranden i arbetsgrupper inte kontinuerligt behövde vända sig till Stockholm för detaljerade instruktioner och förankring. Förfarandet reflekterar en väl utvecklad förståelse för såväl EU:s funktionssätt som olika sakfrågors dynamik. Det antyder att Regeringskansliet 2009 på ett mer bekvämt sätt än 2001 kunde driva förhandlingar i EU.

Mötesverksamheten under 2009 års ordförandeskap var avsevärt mer omfattande än vid det första ordförandeskapet, med fler än 2 000 möten på samtliga nivåer i organisationen, varav 111 stycken i Sverige. Förväntningarna på Sverige att organisera och genomföra ett professionellt och väladministrerat ordförandeskap var höga, delvis med hänvisning till 2001 års arbete. Att döma av såväl svenska som utländska politiska företrädare, liksom externa bedömare, har det organisatoriska arbetet fungerat mycket väl.

De politiska prioriteringarna

Ordförandeskapet har utvecklats till en position med betydande möjligheter att påverka EU:s politiska dagordning (Tallberg 2006; Schalk m.fl. 2007). För det första kan ordförandepositionen erbjuda ett tillfälle att tillföra nya frågor och förslag till den politiska dagordningen. För det andra har ordföranden möjlighet att i varierande utsträckning prioritera eller tona ned de frågor som redan befinner sig på dagordningen. För det tredje kan ordförandepositionen erbjuda ett tillfälle att hålla oönskade frågor borta från dagordningen.

Ett aktivt utnyttjande av dagordningsmakten kan vara fördelaktigt för såväl EU som ordförandelandet och dess regering. För EU:s del utgör den roterande dagordningsmakten en källa till visioner, energi och legitimitet, genom att möjliggöra för varje medlemsstat att ge sitt bidrag till EU:s utveckling. För den individuella medlemsstaten utgör ordförandeskapets dagordningsmakt ett tillfälle att sätta sin prägel på EU. För medlemsregeringen kan ett aktivt användande av dagordningsmakten främja dess ställning inrikespolitiskt.

Samtidigt begränsas möjligheterna att utnyttja dagordningsmakten

av olika faktorer. En första faktor är ordförandeskapets svaga formella maktposition och beroende av kommissionen i stora delar av EU-arbetet. En andra faktor är dagordningens eget liv. En del bedömare menar att cirka 80 till 90 procent av dagordningen är förutbestämd, vilket lämnar begränsat utrymme för nya initiativ. En tredje faktor är inrikes- och utrikespolitiska händelser och kriser som kan kräva ordförandelandets uppmärksamhet och i viss mån ta över den politiska dagordningen. En fjärde faktor är normen om den neutrale ordföranden, enligt vilken ordförandelandet inte bör utnyttja sin position för att hävda egna intressen, utan istället förväntas agera i det gemensamma, europeiska intresset.

De möjligheter och begränsningar som makten över dagordningen ger ställer varje blivande ordförande inför strategiska och spänningsfyllda val. Ska de våga satsa offensivt på att lämna ett klart avtryck på det europeiska samarbetet? Det inbegriper fördelar, men där finns också en risk att dessa planer omkullkastas av ovilliga samarbetspartners eller oväntade händelser.

Den svenska linjen inför ordförandeskapet 2001 var ett aktivt nedtonande av möjligheterna att utnyttja dagordningsmakten för egna syften. Ett möjligt förhållningssätt gentemot den dåvarande EU-negativa svenska opinionen skulle ha varit att understryka att ordförandeperioden var ett tillfälle att sätta svenska angelägenheter i centrum. Regeringens strategi i förberedelserna inför ordförandeskapet var emellertid närmast den omvända. Regeringen försökte tona ned förväntningarna om skördetid för svenska hjärtefrågor, såväl externt som internt. Man hänvisade dels till ordförandeskapets uppgift att neutralt tjäna systemet utan nationella åthävor, dels till sannolikheten för oförutsedda händelser.

Den svenska strategin 2001 föranleddes sannolikt av två ställningstaganden. Det första var erfarenheterna från tidigare ordförandeskap, där det visat sig att högt uppdrivna förväntningar inom och utom landet mycket väl kunde slå tillbaka på ordförandestaten och regeringen i fråga, ifall resultaten uteblev. Det var bättre att överraska med oannonserade framgångar. Det andra motivet var en önskan om att i EU uppfattas som en konstruktiv medlem och duktig europé. Denna målsättning vägde sannolikt lika tungt som förhoppningen om framgångar i svenska hjärtefrågor.

I det externa informationsmaterial som regeringen tog fram inför ordförandeskapet och presenterade på sin webbplats betonades dagordningsmaktens begränsningar. På samma vis vittnade tjänstemän involverade i förberedelserna för ordförandeskapet om centrala uppmaningar att i alla offentliga tal betona huvuduppgiften som att föra europeiska, gemensamma intressen framåt.

Samma budskap förmedlades i de interna leden. Som den dåvarande statsministern Göran Persson förklarade i september 2000, inför utnämnda arbetsgruppsordförande, chefer i Regeringskansliet och myndighetschefer: »Sedan får man tona ned alla dem som tror att det nu är dags för ett halvårs skördetid för svenska positioner i den europeiska unionen. Så är inte fallet. Jag tror tvärtom att om vi skulle driva det på ett sådant sätt att det framgår för de andra fjorton att vi nu under vårt ordförandeskap håller på att försöka ta hem allt det vi har drivit under åren, skulle det omedelbart bli en broms inlagd från nästan samtliga länder. Vi är unionens ordförandeland, och detta måste dominera vår insats« (Regeringskansliet 2000, s. 1).

Den svårhanterliga institutionella situationen, finanskrisen och det stundande klimattoppmötet i Köpenhamn gjorde det inför hösten 2009 naturligt, till och med lätt, för svenska företrädare att såväl i politiska sammanhang som i mediala kontakter tona ner allt tal om att driva svenska prioriteringar. Snarare underströks det europeiska uppdrag som väntade. Samtidigt visade det så kallade 18-månadersprogrammet på vissa prioriterade områden, som sedan återkom i det specifikt svenska arbetet (se nedan).

Rädslan för oförutsedda händelser var likaledes framträdande i förberedelserna både 2001 och 2009. Som Göran Persson betonade vid 2001 års ordförandeskap: »Vi lärde oss en sak av [Finland och Portugal], och det var att de förberedde sig för det som inte inträffade. [...] Jag tror att det blir likadant för oss. Vi vill syssla med utvidgning, samsättningsfrågor och miljöfrågor. Vi kanske istället slutar i Moskva, Mellanöstern eller någon annanstans« (Regeringskansliet 2000, s. 1).

Insikten om risken för oförutsedda händelser märks även i förhållande till det andra ordförandeskapet, dels i upprepade utsagor från svenska företrädare, dels i det faktiska arbete som gjordes, i form av övningar, scenarier m.m., för att förbereda förvaltningen på en oväntad

och hastigt påkommen händelseutveckling.

Nedtonandet av förväntningarna på resultat inom svenska profilområden i samband med ordförandeskapet 2001 innebar inte att regeringen avstod från att skapa så goda förutsättningar som möjligt för ett svenskt avtryck på dagordningen. Internt formulerades ett antal huvudprioriteringar för det svenska ordförandeskapet. Tidigt i förberedelserna lanserades formeln 4+2. Det första talet omfattade fyra interna EU-frågor: miljö, sysselsättning, öppenhet och jämställdhet. Det senare talet inbegrep två utrikespolitiska EU-frågor: utvidgning och Ryssland. Alla sex prioriteringar utgjorde traditionella svenska intressen, som hade präglat den svenska EU-politiken sedan inträdet. Längre ned på listan över områden som regeringen ansåg viktiga att framhäva under ordförandeskapet återfanns bland annat konsumentfrågor, frihandel och konfliktförebyggande.

Regeringens preliminära prioriteringar kritiserades för att vara alltför många, och programmet beskylldes för att vara ofokuserat. Som svar på kritiken från medierna övergick regeringen under våren 2000 till att tala om de »tre e:na«: *enlargement, employment, environment*. Oppositionspartiernas uppslutning bakom dessa prioriteringar vittnar om frågornas förankring i traditionella svenska intressen och självuppfattningar. Men lika viktig var möjligheten att beskriva prioriteringarna som gemensamma europeiska angelägenheter, vilka redan hade en naturlig plats på EU:s politiska dagordning. En tredje avgörande egenkap hos de tre huvudprioriteringarna var sannolikheten att kunna nå politiska framsteg på dessa områden under ordförandeperioden.

Genomförandet av de svenska prioriteringarna under ordförandeskapet 2001 utmärktes av fyra generella drag (Tallberg och Elgström 2001). För det första bekräftade ordförandeskapet de möjligheter som står till buds att påverka tyngdpunkten på EU:s dagordning. De svenska prioriteringarna inverkade tydligt på det dagliga arbetet inom ett flertal politikområden. Sverige lade mer kraft på utvidgningsförhandlingarna än de föregående ordförandeländerna Frankrike och Portugal. Detsamma gäller EU:s öppenhetslagstiftning, där Portugal och Frankrike visade som bäst ett svalt intresse. Även ifråga om EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska samarbete kom arbetet under svensk ledning att skilja sig från tidigare ordförandeskap, vilka huvudsakligen lagt vik-

ten vid strukturerna för militär krishantering, medan fokus under det svenska ordförandeskapet var civil krishantering och konfliktförebyggande (Bengtsson och Strömvik 2001).

För det andra kom den svenska sakfrågebetoningen att påverka vilka lagstiftningsärenden som drevs mot beslut under ordförandeperioden. Resultatet var särskilt tydligt i lagstiftningsarbetet på miljöområdet. Samtidigt ansåg både svenska och utländska bedömare att beslut skulle ha varit möjliga att uppnå inom av Sverige mindre prioriterade områden, om man bara hade drivit frågorna. Det område där bristande svensk entusiasm tydligast påverkade resultatet var EU:s framtidsfrågor. Det svenska ordförandeskapet valde att tona ned det mandat det fick av Europeiska rådet att öppna upp för en debatt om EU:s framtida utveckling.

För det tredje underströk den svenska erfarenheten 2001 ordförandelandets beroende av kommissionen. En god relation är avgörande om ett ordförandeskap ska kunna fullfölja sina prioriteringar. Den strategi för hållbar utveckling som antogs i Göteborg i juni 2001 motsvarade varken svenska eller europeiska förväntningar, vilket allmänt lastades kommissionens sena presentation av ett alltför ambitiöst förslag. Utvidgningsförhandlingarna, där ordförandeskapet och kommissionen var ovanligt beroende av varandra, illustrerade samtidigt hur nära och fungerande samverkan kan leda till stor genomslagskraft (Bengtsson 2001).

För det fjärde tycktes Sverige knappast alls ha fått betala det som ofta kallas för ordförandeskapets pris, det vill säga, försakandet av egna intressen i syfte att uppnå överenskommelser. Detta var anmärkningsvärt med tanke på att forskningen om ordförandeskap ser detta fenomen som regel snarare än undantag. Sverige kunde snarare utnyttja sin ställning i vissa vitala frågor och fick andra att göra eftergifter, i enlighet med en logik där varje ordförandeland utnyttjar sin period vid rodret för politisk vinning, väl medveten om att andra medlemsländer kommer att göra detsamma när det är deras tur.

Sammanfattningsvis stämde den bild som gavs i svensk och utländsk press av ett ordförandeskap som förtjänstfullt tjänat systemet, men vars sakpolitiska framgångar varit skiftande, väl med forskarnas bedömning av det svenska ordförandeskapet (Broman och Rosén 2001; Tallberg 2001).

Hur ser motsvarande bild ut för 2009 års ordförandeskap? Som framgår i analyserna i denna bok fokuserade Sverige på sex prioriteringar, som var väldigt olika till sin karaktär. Åtminstone tre av dem var närmast av tvingande karaktär, så till vida att för ordförandeskapet externa omständigheter angav ramarna. Detta gällde dels finanskris-hanteringen, dels förberedelserna inför liksom arbetet under klimat-toppmötet i Köpenhamn. Sin tvingande karaktär till trots fanns det möjlighet för Sverige att i båda dessa sammanhang i form av extern representation spela en viss roll. Således företrädde statsminister Rein-feldt EU:s medlemsländer inte bara vid FN-toppmötet i Köpenhamn utan också vid G20-mötet i Pittsburgh i september.

Om än utifrån andra betingelser var dagordningen förutbestämd också vad gäller hanteringen av de institutionella frågorna, som hade uppstått dels på grund av den tjeckiske presidentens hårdnackade motstånd mot att godkänna Lissabonfördraget, dels vad gäller att – när väl fördraget var i hamn – leda arbetet med att finna lämpliga kandidater till de två nya topposter som fördraget inrättar.

Övriga tre prioriteringar kan betraktas som mer aktiva val av den svenska regeringen, även om tidigare EU-beslut föreskrev att det som kom att bli Stockholmsprogrammet skulle antas under 2009. Östersjöstrategin och arbetet med olika aspekter av EU:s externa relationer framstår därmed som de frågor som den svenska regeringen särskilt betonat, antingen i form av själva etablerandet (Östersjöstrategin) eller vad gäller substansen i väntade och väl kända svenska prioriteringar (utvidgning och globalt aktörskap).

Jämfört med 2001 kan även denna gång slutsatsen dras att kommissionens betydelse för ordförandeskapet är stor. I 2009 års tappning märks det inte primärt i positiv mening (det vill säga samarbete), utan snarare i svårigheterna att arbeta aktivt på områden där kommissionen normalt har en viktig roll, men nu inte var på plats alternativt inte hade något handlingsutrymme (se vidare kapitel 3 och 6). Ett motsatt exempel utgörs av utvidgningsområdet, där ordförandeskapet förvisso är beroende av kommissionen, men där arbetet flöt på förhållandevis fristående från förändringarna i kommissionärskollegiet. Som kapitlet om hanteringen av den ekonomiska och finansiella krisen illustrerar kan förhållandet mellan kommissionen och ordförandelandet dessutom

variera inom en och samma politiska fråga. Inte heller denna gång är det uppenbart att Sverige har fått betala ordförandeskapets pris i bemärkelsen att man har tvingats förhandla fram uppgörelser mot eller långt ifrån egna intressen.

Det dagordningssättande handlingsutrymmet förefaller dock ha varit mindre under det senare ordförandeskapet, med anledning av de strukturella omständigheter (institutionell ordning och delvis externt betingad dagordning) som diskuterats ovan. Visst utrymme har dock funnits – och använts – för att exempelvis vrida Stockholmsprogrammet i svensk riktning och att fylla arbetet på det utrikes- och säkerhetspolitiska området med ett svenskt innehåll, dels vad gäller utvidgningen, dels vad gäller konsolideringen av exempelvis existerande strukturer och processer, bland annat avseende pågående missioner. När det gäller Östersjöstrategin, som antogs vid Europeiska rådets möte i oktober 2009, kan noteras att nyckeln till realiserandet av denna prioritering ligger i arbetet tiden innan det faktiska ordförandeskapet för att möjliggöra ett beslut under den svenska perioden (se vidare kapitel 4 och Bengtsson 2009 för en analys av strategins tillkomst och innehåll).

Inrikespolitiska effekter och svensk Europapolitik

Jämte de konsekvenser som ett ordförandeskap kan ha inom EU:s politiska system, som en följd av de politiska resultat som uppnås under perioden, kan ett ordförandeskap även föra med sig effekter på nationell nivå. Det spekuleras ofta i att ett lands ordförandeskap kan tänkas medföra förändringar i befolkningens syn på EU och fördjupad integration. På samma vis framhålls ofta ordförandeskapet som en möjlighet för det sittande regeringspartiet och statsministern att stärka sin inrikespolitiska ställning. Vidare kan ordförandeskapet förstärka en redan pågående europeisering av statsförvaltningen genom reformer i riktning mot mer EU-anpassade organisationsstrukturer, ökade insikter i EU:s politiska system samt en känsla av delaktighet i EU som politiskt projekt.

I efterhand framstår ordförandeskapet 2001 som en viktig brytpunkt i den svenska EU-opinionen. Medan EU-opinionen under hela Sveri-

ges medlemskap dittills hade varit övervägande negativ, ägde ett permanent skifte rum under hösten 2001 (SCB 2009). Andelen av befolkningen som var för EU blev för första gången större än den som var mot, och klyftan har därefter vidgats. Att direkt härleda denna förändring till det svenska ordförandeskapet är vanskligt. Men det framstår som sannolikt att fokuseringen vid EU-frågor under perioden, bilden av Sverige som företrädare för EU och känslan av ett framgångsrikt ordförandeskap bidrog till detta skifte i det svenska folkets syn på EU. 2009 års ordförandeskap ägde således rum i en annan opinionsmässig kontext. Sedan lång tid tillbaka var EU-opinionen övervägande positiv och sedan hösten 2007 var en absolut majoritet av befolkningen positivt inställd till det svenska medlemskapet. Huruvida regeringens målsättning att använda ordförandeskapet 2009 för att påverka svenskarnas inställning i positiv riktning infriades är ännu för tidigt att avgöra. Men en indikation ges av SCB:s undersökning i november 2009, i vilken en marginell ökning av stödet för medlemskapet kan skönjas.

Även inrikespolitiskt tycktes ordförandeskapet 2001 ha fått opinionsmässiga konsekvenser. Väljarsympatierna för Socialdemokraterna ökade under, och framför allt efter, ordförandeskapet (SCB 2009). Statsminister Göran Persson framträdde också under ordförandeskapet alltmör som en internationell statsman, trygg i europeiska toppförhandlingar och med en övertygelse om Sveriges plats i dessa. I det här sammanhanget uppvisar ordförandeskapet 2009 en delvis annan logik. Som kapitel 7 ovan visar, lyckades inte alliansregeringen dra opinionsmässig nytta av ordförandeskapet. Inte minst under den senare delen av ordförandeskapet sjönk sympatierna för regeringskoalitionen, medan oppositionen, framför allt Socialdemokraterna och Miljöpartiet, fick ökat väljarstöd. Däremot kvarstod, eventuellt också ökade, förtroendet för Fredrik Reinfeldt som partiledare och statsministerkandidat inför riksdagsvalet 2010.

Ordförandeskapet 2001 tycktes också allmänt ha bidragit till att göra EU till en mer naturlig politisk arena för Sverige. Partiernas arbete i samband med ordförandeskapet visade hur det för samtliga blev mer naturligt att utgå från medlemskapet som en realitet. I stället för att låta krav på utträde dominera sin politik, koncentrerade sig de EU-skeptiska partierna på sakpolitisk argumentation. I ett vidare perspek-

tiv var dessa förändringar förknippade med Sveriges syn på sin egen roll i världen. Bilden av Sverige som »den moraliska stormakten» försvagades gradvis till fördel för bilden som »den pragmatiska småstaten». Dessa förändringar har visat sig vara av bestående karaktär, vilket innebar att ordförandeskapet 2009 var mindre konfliktfyllt när det gäller nationell självbild och möjliggjorde regeringens ambition att med ordförandeskapet visa att Sverige kan tillhöra kärnan i EU-samarbetet. Statsminister Reinfeldt har efter ordförandeskapet själv i riksdagen argumenterat för att så också skedde. Utvecklingen av den övergripande självuppfattningen om Sverige som en pragmatisk småstat med en naturlig plats i EU-samarbetet sammanfaller med att medlemskapet som sådant avdramatiserats. En del av förklaringen till den högre inrikespolitiska konfliktgraden i vissa sakfrågor under det andra ordförandeskapet står sannolikt att finna just i att frågorna blivit föremål för normal politisk kamp snarare än att de betraktats som nationella utrikespolitiska angelägenheter.

Ordförandeskapet 2001 aktualiserade även frågan om förändringar i organisationen av den svenska Europapolitiken. Regeringen insåg i samband med ordförandeskapet värdet av ett sammanhållet grepp om Europafrågorna och behovet av att anpassa de organisatoriska medlen efter detta. Det fanns omedelbart efter ordförandeskapet tankar på att eventuellt införa en nationellt ansvarig person för Europapolitiken, möjligen en Europaminister. Det blev dock aldrig aktuellt. Däremot fortsatte Göran Persson att stärka koncentrationen av samordningen i EU-frågor till Statsrådsberedningen åren efter ordförandeskapet (Johansson och Tallberg 2010). Som vi sett har samma idé präglat alliansregeringens arbete med EU-frågorna; just koalitionsformen understryker ytterligare det inneboende behovet av samordning. Därtill har det under hela den nuvarande regeringens mandattid funnits en EU-minister, med placering i Statsrådsberedningen, vilket bidragit till att Europafrågorna fått en mer framträdande roll och varit en naturlig del i regeringsarbetet liksom i kommunikationen gentemot omgivningen.

Perioden som ordförande tycktes också stärka pågående förändringar i svenska tjänstemäns och politikers syn på EU:s institutioner. Liksom sina kollegor i tidigare ordförandeländer upplevde svenska tjänstemän 2001 att de utvecklat en större kunskap om de informella för-

handlings- och beslutsvägarna i EU. Många svenska tjänstemän, särskilt de hemmahörande vid representationen i Bryssel, vittnade om förändringar i sin syn på överstatligt beslutsfattande, EU-kommissionen, Europaparlamentet samt ordförandeskapets roterande ordning. Senare forskning om europeiseringen av den svenska statsförvaltningen bekräftar att ordförandeskapet 2001 utgjorde ett viktigt tillfälle till lärande och förändring för de delar av förvaltningen som arbetar mot EU (Jacobsson och Sundström 2006; Tallberg m.fl. 2010).

Ordförandeskapen i EU utgör gyllene tillfällen att ta temperaturen på svensk Europapolitik, men är också perioder där erfarenheter görs som kan ge upphov till framtida förändringar av Europapolitiken.

Uppdraget som ordförande hösten 2001 påverkade inte den Europapolitik som Sverige förde under perioden. Den dåvarande svenska regeringen fortsatte att betona värdet av modifierade mellanstatliga samarbetsformer, att driva traditionella svenska hjärtefrågor, och att vara tyst i frågan om EU:s framtid. Samtidigt finns det anledning att tro att ordförandeperioden lade grunden till den mer offensiva Europapolitik som följde åren därefter.

Under ordförandeskapet 2001 fortsatte den svenska regeringen att förespråka alternativ till traditionell, överstatlig EU-lagstiftning i form av den så kallade öppna samordningsmetoden. Till skillnad från traditionell lagstiftning bygger denna modifierade mellanstatliga samarbetsform på en kombination av gemensamma europeiska riktlinjer och bibehållna nationella beslutskompetenser. Ställningstagandet för den öppna samordningsmetoden underströk en generell tendens i den svenska EU-politiken, nämligen kombinationen av pragmatism och nationalstatslogik.

Ordförandeskapet 2001 befäste i hög grad tidigare svenska prioriteringar i Europapolitiken. De frågor som Sverige önskade föra fram under ordförandeskapet, och sedermera kom att driva hårdast, sammanföll med de områden där Sverige sökt engagera sig sedan inträdet i EU. Detta gällde såväl de tre områdena som prioriterade områden utanför denna treenighet, exempelvis öppenhet, jämställdhet, konsumentfrågor, frihandel, konfliktförebyggande, civil krishantering och Ryssland. Det systematiska svenska arbetet för en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) utgjorde det möjliga trendbrottet. I regeringens priori-

teringar för sin Europapolitik hade Gusp inte haft en framskjuten position, men det svenska agerandet under ordförandeskapet talade ett annat språk (Bengtsson och Strömvik 2001). Det blev en bestående insikt från ordförandeskapet att EU utgör den främsta kanalen för svensk utrikespolitik.

Svenska visioner om EU:s framtid saknades under ordförandeskapet 2001, liksom de gjort tidigare. Under ordförandeskapet bidrog Sverige varken med åsikter om formen eller innehållet i den framtidsdebatt som stod högt på EU:s gemensamma dagordning. En del av förklaringen stod sannolikt att finna i den i stora delar EU-kritiska opinionen vid tidpunkten, en annan i Göran Perssons skepsis mot en utveckling av EU i federal riktning. I efterhand kan vi emellertid konstatera att ordförandeskapet 2001 förmodligen bidrog till en större politisk övertygelse om Sveriges rättmätiga plats i EU och till den mer offensiva Europapolitik som följde åren efter ordförandeskapet. Det främsta uttrycket för denna förändring var beslutet att utlysa en folkomröstning om en svensk övergång till euron år 2003.

Utöver folkomröstningen har utvecklingen av svensk Europapolitik sedan ordförandeskapet 2001 präglats av ett antal viktiga händelser och processer såväl i den svenska inrikespolitiken som på EU-nivå. Här kan först och främst nämnas förändringen i innehavet av regeringsmakten till en alliansregering med klart EU-positiva förtecken, vilket har inneburit att de partipolitiska hänsyn som Göran Persson tvingades ta som statsminister i stor utsträckning varit frånvarande. Vidare bör här framhållas Miljöpartiets ändrade inställning till det svenska EU-medlemskapet. Sammantaget innebär detta att tyngdpunkten förskjutits i EU-positiv riktning och att överstatliga inslag i den politiska problemlösningen framstår som mindre kontroversiella och till och med önskvärda, vilket illustreras av den svenska hållningen på exempelvis migrationsområdet. Den allmänna partipolariseringen i EU-frågan förefaller således minska över tid. Samtidigt pekar inte minst efterspelet efter Lavaldomen på principiellt olika positioner inom och mellan partierna vad gäller såväl Sveriges förhållningssätt till EU som samarbetets dynamik liksom bredd, det vill säga EU:s framtid. I det här sammanhanget kan också hänvisas till den förnyade diskussionen om Sveriges förhållande till euron.

Medan synen på överstatlighet är en förändringsdimension som innehåller partipolitiskt skilda uppfattningar, framstår den partiövergripande samstämmigheten vad gäller värdet av fortsatt EU-utvidgning som ett kontinuerligt drag i den svenska Europapolitiken. Även andra aspekter av EU:s externa politik, såsom civil krishantering och internationellt miljösamarbete, kan betraktas som grundstenar i en svensk linje, även om Sveriges medverkan i militära insatser liksom den mer exakta utformningen av miljöprofilen föranleder viss inrikespolitisk konflikt.

Slutord: Lärdomar från två svenska ordförandeskap

Ovanstående analys visar på väsentliga likheter men också avsevärda skillnader mellan de svenska ordförandeskapen 2001 och 2009. Vilka huvudsakliga insikter följer av analysen vad gäller Sverige som EU-medlem respektive ordförandeskapets roll i EU:s politiska system?

Vi drar framför allt fyra slutsatser. Den första handlar om att utvecklingen av det svenska förhållandet till EU illustrerar ett mer generellt fenomen, nämligen att EU-medlemskapet över tid har en socialiseringseffekt. Vi menar att EU-medlemskapet numera är en naturlig del av den svenska politiska identiteten och att det finns fog för perspektivet om ett sammanlänkat statsskick. Den slutsatsen är relevant inte bara för den svenska förvaltningsmodellen och den troliga profilen på framtida svensk Europapolitik utan är av principiellt intresse även för det stora antalet nya medlemsländer och därmed för EU-systemets framtid.

Den andra slutsatsen är att, även om ordförandeskapet nu ändrar skepnad, framför allt inom det utrikespolitiska området och vad gäller Europeiska rådet, så kan ordförandeinstitutionen förväntas spela en central roll även i det framtida EU. Behovet av medling och konfliktlösning består, och kan till och med tänkas öka när antalet medlemsländer ökar ytterligare. Betydelsen av att ordförandeländer lyfter upp prioriterade frågor och därmed bidrar till ett slags visionärt ledarskap i EU ska inte heller underskattas (denna effekt förutsätter dock att res-

pektive ordförandeland fokuserar på ett litet antal prioriteringar).

Den tredje slutsatsen understryker behovet av problematisering av ordförandeskapets centrala betydelse. För det första bör det framhållas att, även om såväl tidigare forskning som denna bok visar på att ordförandeskapet rymmer en viss inflytandepotential, så äger ordförandeskapet inte rum i ett vakuum utan sker i samverkan med såväl andra medlemsstater som andra EU-institutioner. Detta beroendeförhållande innebär att tillträdande ordförandeländer på ett strategiskt plan gör klokt i att söka ett symbiotiskt förhållande framför allt med kommissionen. För det andra följer det redan av jämförelsen i det här kapitlet att rambetingelserna för ordförandeskap skiftar över tid. Institutionella förändringar till trots kommer även framgent externa förutsättningar och omständigheter att påverka ordförandens handlingsutrymme och dagordningsmöjlighet.

Den fjärde och sista slutsatsen är att det, trots dessa i olika avseenden begränsande faktorer, spelar roll hur ordförandeuppdraget utförs. Ett framträdande intryck från båda de svenska ordförandeskapen är att organisatoriska och administrativa aspekter är grundläggande för ett effektivt genomförande och bidrar till framgång i de andra funktionerna. Denna del av ordförandeskapet berörs i ringa grad av den institutionella förändring som Lissabonfördraget innebär. Följaktligen är det viktigt att inleda förberedelsearbetet för ordförandeskapet i god tid, i möjligaste mån dra nytta av existerande kompetens och tidigare erfarenheter vad gäller ordförandeuppdraget, samt skapa en flexibel organisation med beredskap att hantera oförutsedda händelser.

Avslutningsvis konstaterar vi att det sannolikt dröjer bortåt femton år till Sverige nästa gång fattar ordförandeklubban. Vilket EU vi då har är naturligtvis omöjligt att veta och betingas av en mängd komplexa faktorer såsom fortsatt utvidgning, fördjupat samarbete och utveckling av nya politikområden, EU:s förmåga att agera i den globala politiken och omvärldsutvecklingen i stort. Mot bakgrund av det senaste decenniets turer kring det konstitutionella fördraget och Lissabonfördragets vara eller icke vara, finns sannolikt en viss reformtrötthet vad gäller institutionella frågor. Det gör att vi nog kan förvänta oss att huvuddragen i den institutionella strukturen består och att de svenska erfarenheterna av två ordförandeskap därmed har ett betydande bestående värde.

REFERENSER

- Beckman, Björn (2001) »Den administrativa utmaningen«. I Jonas Tallberg (red.) *När Europa kom till Sverige: Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bengtsson, Rikard (2001) »Utvikningen – höga förväntningar infriade«. I Jonas Tallberg (red.) *När Europa kom till Sverige: Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Bengtsson, Rikard (2009) *An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges* (2009:gepa). Stockholm: Sieps.
- Bengtsson, Rikard och Maria Strömvik (2001) »Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – Sverige i världspolitikens strålkastarljus«. I Jonas Tallberg (red.) *När Europa kom till Sverige: Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Broman, Matilda och Malena Rosén (2001) »Ordförandeskapet och pressen: en mediabild blir till«. I Jonas Tallberg (red.) *När Europa kom till Sverige: Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Elgström, Ole och Jonas Tallberg (2001) »Den politiska utmaningen: nationella och europeiska intressen i konflikt?«. I Jonas Tallberg (red.) *När Europa kom till Sverige: Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hegeland, Hans och Karl Magnus Johansson (2001) »Ordförandeskapet och riksdagen: borgfreden som höll«. I Jonas Tallberg (red.) *När Europa kom till Sverige: Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Jacobsson, Bengt och Göran Sundström (2006) *Från hemvävd till invävd: europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Malmö: Liber.
- Johansson, Karl Magnus och Jonas Tallberg (2010) Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change. *West European Politics* 33 (2): 208–236.
- Ludlow, Peter (2001) The Swedish Presidency and the European Council at Göteborg. A View from Brussels (CEPS), nr. 13, juli 2001.
- Regeringskansliet (2000) Sverige ordförande i EU:s ministerråd. Utskrift från strategi- och kick-off-seminariet den 4 september 2000 för utnämnda arbetsgruppsordföranden, chefer i Regeringskansliet och myndighetschefer, 2000-09-29.
- Schalk, Jelmer, René Torenvlied, Jeroen Weesie och Frans Stokman (2007) The Power of the Presidency in EU Council Decision-Making. *European Union Politics* 8 (2): 229–250.
- Statistiska Centralbyrån (2009) Data från www.scb.se.
- Tallberg, Jonas (red.) (2001) *När Europa kom till Sverige: Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Tallberg, Jonas (2006) *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tallberg, Jonas och Ole Elgström (2001) »Avslutning: ordförandeskapet och den svenska Europapolitiken«. I Jonas Tallberg (red.) *När Europa kom till Sverige: Ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Tallberg, Jonas, Nicholas Aylott, Carl Fredrik Bergström, Åsa Casula Vifell och Joakim Palme (2010) *Europeiseringen av Sverige. Demokratirådets rapport 2010*. SNS Förlag: Stockholm.

FÖRKORTNINGAR

AU	Afrikanska unionen (African Union)
BASIC	Brasilien, Sydafrika, Indien och Kina
BIS	Internationella regleringsbanken (Bank for International Settlements)
CFSP	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Common Foreign and Security Policy)
COP	Partskonferens (Conference of Parties)
Coreper	De ständiga representanternas kommitté (Comité des représentants permanents)
CRT	Civil snabbinsatsgrupp (Civilian Response Teams)
EaP	Östliga partnerskapet (Eastern Partnership)
EBA	Europeiska bankmyndigheten (European Banking Authority)
EBRD	Europeiska utvecklingsbanken (European Bank for Reconstruction and Development)
ECB	Europeiska centralbanken (European Central Bank)
ECBS	Europeiska centralbankssystemet (European System of Central Banks)
ECLN	European Civil Liberties Network
EDA	Europeiska försvarsbyrån (European Defence Agency)
EEAS	Europeiska utrikestjänsten (European External Action Service)
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFK	Ekonomiska och finansiella kommittén
EFTA	Den europeiska frihandelssammanslutningen (European Free Trade Association)
EIB	Europeiska investeringsbanken (European Investment Bank)
EIOPA	Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EU Insurance and Occupational Pensions Authority)
Ekofin	Rådet för ekonomiska och finansiella frågor
EMU	Ekonomiska och monetära unionen

ENB	Earth Negotiation Bulletin
ENP	Europeiska grannskapspolitiken (European Neighbourhood Policy)
EPSCO	Rådet för sysselsättning och socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor (The Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council)
ESA	Europeiska tillsynsmyndigheter (European Surveillance Authorities)
ESFS	Europeiskt system för finansiell tillsyn (European System of Financial Supervisors)
ESMA	Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (European Securities and Markets Authority)
ESRB	Europeiska systemrisknämnden (European Systemic Risk Board)
EU	Europeiska unionen
EUBG	EU-stridsgrupp (EU Battle Group)
FAC	Rådet för utrikesfrågor (Foreign Affairs Council)
Fi BA	Finansdepartementets budgetavdelning
G8	(Group of Eight) Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Ryssland, Storbritannien, Tyskland och USA
G20	(Group of Twenty) Argentina, Australien, Brasilien, EU, Frankrike, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Kanada, Kina, Mexiko, Ryssland, Saudiarabien, Storbritannien, Sydafrika, Sydkorea, Turkiet, Tyskland och USA.
GAC	Allmänna rådet (General Affairs Council)
GSFP	Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (tidigare Europeiska säkerhets- och försvarspolitik, ESFP)
Gusp	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
Helcom	Helsingforskommissionen (Helsinki Commission)
HR	Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik
HR/VP	EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (High representative)/Vice ordförande i kommissionen (Vice president)
IAEA	Internationella atomenergiorganet (International Atomic Energy Agency)

Förkortningar

IISD	International Institute for Sustainable Development
IMF	Internationella valutafonden (International Monetary Fund)
ISAF	International Security Assistance Force
KOM-09	Sekretariatet för kommunikation EU 2009
Krus	Kompetensrådet för utveckling i staten
KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
LO	Landsorganisationen
MEF	Major Economies Forum
Nato	Nordatlantpakten (North Atlantic Treaty Organisation)
NBG	Nordic Battle Group
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
RK	Regeringskansliet
SCIFA	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum
SES-09	Sekretariatet för EU-möten i Sverige
UD	Utrikesdepartementet
UNHCR	FN:s flyktingkommissariat (United Nations High Commissioner for Refugees)
Verva	Verket för förvaltningsutveckling
WFP	Världslivsmedelsorganisationen (World Food Programme)
WTO	Världshandelsorganisationen (World Trade Organization)
WWF	Världsnaturfonden (World Wide Fund for Nature)

FÖRFATTARNA

HANS E. ANDERSSON är docent i statsvetenskap och lektor vid Södertörns högskola. Hans huvudsakliga forskningsintressen rör internationell politik, EU (med särskild inriktning på asylfrågor) och integrationspolitik.

RIKARD BENGTTSSON är docent vid Statsvetenskapliga institutionen och biträdande föreståndare för Centrum för Europaforskning vid Lunds universitet. Hans huvudsakliga forskningsintressen rör internationell, särskilt europeisk, säkerhet, EU:s externa relationer, regionalism och global politisk ekonomi.

MATILDA BROMAN är fil.dr i statsvetenskap (Lund 2008), verksam vid Utrikesdepartementet och tidigare forskare vid Lunds universitet. Hennes expertområden är förhandlingar i EU och handelspolitik.

KARIN BÄCKSTRAND är docent vid Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet där hon är verksam som forskare och lärare. Hennes forskningsområde är internationell miljöpolitik med särskilt fokus på de globala klimatförhandlingarna.

JONAS ERIKSSON är utredare i nationalekonomi vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). Hans intresseområden är EU:s budget och regionalpolitik, styrning och effektivitet i EU och dess medlemsstater samt arbetskraftsinvandringsfrågor.

KARL MAGNUS JOHANSSON är docent och lektor i statsvetenskap vid Södertörns högskola. Hans främsta forskningsområden är politiska partier och deras transnationella samarbete, EU och europeisering. I sin forskning har han uppmärksammat olika aspekter och effekter av det svenska EU-medlemskapet.

FREDRIK LANGDAL är utredare i statsvetenskap vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). Hans forskning fokuserar i huvudsak på konstitutionella frågor och europeisk integration. Tillsammans med Göran von Sydow leder han Sieps projekt om det roterande ordförandeskapet.

MADELENE LINDSTRÖM (pol.mag. Uppsala universitet) arbetar som analytiker på Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och är specialise-

rad mot den europeiska gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) och har bl.a. tjänstgjort som direktstöd i EU och Nato-frågor på Försvarsdepartementet.

MALENA ROSÉN SUNDSTRÖM arbetar som universitetslektor vid Globala politiska studier på Malmö högskola. Hon disputerade i statsvetenskap (Lunds universitet) 2009 på en avhandling om socialdemokratisk EU-politik. Hennes forskningsintressen är svensk EU-politik, demokratifrågor och förhandlingsteori.

HENRIK SIKSTRÖM är utredare i nationalekonomi vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). Hans nuvarande arbete fokuserar på hanteringen av den ekonomiska och finansiella krisen. Andra forskningsprojekt innefattar den Ekonomiska och Monetära Unionen (EMU) och Sociala Europa.

GÖRAN VON SYDOW är utredare i statsvetenskap vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), och undervisar i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Hans främsta forskningsområde är politiska partier och europeisk integration. Tillsammans med Fredrik Langdal leder han Sieps projekt om det roterande ordförandeskapet.

JONAS TALLBERG är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet. Hans forskning rör internationella institutioner, multilaterala förhandlingar och europeisk integration.

REGISTER

- ög-bladen 274ff, 294, 319
 18-månadersprogrammet 13f, 108, 132,
 162, 233, 235, 237, 275, 289, 322
 2001-sekretariatet 279
- administration 12, 16, 56, 196, 216, 266,
 279, 294, 303f, 306
 Afghanistan 154, 168, 176ff, 182, 184,
 209, 310
 Afrikanska unionen (AU) 177, 184
 Ahlin, Urban 249, 251
 AIFM-direktivet (Direktiv om förvalta-
 re av alternativa fonder) 65f, 70, 75f,
 78, 86, 91, 93ff
 allmän riktlinje 72f, 86
 allmänna opinionen 234
 arbetskraftsinvandring 100, 104f, 112f,
 249
 Armenien 127, 139ff, 308
 Ashton, Catherine; se även hög repre-
 sentant 15, 77, 159, 161, 169f, 195, 204,
 216, 220, 306
 Ask, Beatrice 248
 asylpaketet 110
 AU; se Afrikanska unionen
 Australien 52, 54
 Azerbajdzjan 127, 139, 140, 308
- Balkan 10, 127, 143, 145ff, 155, 157
 Barnier, Michel 77, 161
 Barroso, José Manuel 10, 21, 35, 46,
 50, 76, 108, 166, 169, 195, 208f, 211ff,
 219, 312
 BASIC-gruppen 31, 42, 47, 50, 53, 57f,
 60
 Berge, Ursula 313
 Bildt, Carl 132, 137, 142f, 148f, 154, 156,
 163ff, 170, 180f, 186, 196, 200, 310
- Billström, Tobias 104f, 107, 111, 116, 122
 Björklund, Jan 261, 272
 Blair, Tony 170, 188, 303, 310
 Bodström, Thomas 248f
 Borg, Anders 22, 39, 81, 205, 306, 310
 Brasilien 16, 31, 47, 51, 53, 182, 215, 279,
 307
 Brysselbaserat ordförandeskap 20, 89,
 164f, 263, 278, 283f, 295, 319
 budget 20, 159, 167, 196, 267, 271, 277,
 279, 282
- Carlgren, Andreas 31, 41, 46, 55, 58
 cirkulär migration 105
 civilmilitär samverkan 174f
 Coreper 92, 202, 204, 207, 274, 281,
 283f, 288
- dagordningsmakt 197, 201, 205, 218f,
 298, 320ff
 dagordningssättande 12, 53, 56, 99, 118,
 122f, 299, 326
 Dahlgren, Hans 288
 Danielsson, Christian 149, 200, 202
 Danielsson, Lars 284, 288
 de Boer, Yvo 55
 de Larosière-gruppen 67, 69, 70
 Dimas, Stavros 41, 46
- Eberstein, Susanne 235, 240, 251
 EEAS; se Europeiska utrikestjänsten
 EFK; se Ekonomiska och finansiella
 kommittén
 EG-domstolen 238
 Ekofin 69ff, 80f, 83, 85ff, 89f, 93f, 205,
 242f, 245, 280, 292
 Ekonomisk återhämtningsplan för
 Europa 68f

- Ekonomiska och finansiella kommit-
tén (EFK) 69, 71, 92
- Ekonomiska och monetära unionen
(EMU) 88
- EMU; se Ekonomiska och monetära
unionen
- energipolitik 34, 36f, 68, 83, 183f, 213,
243
- ENP; se Europeiska grannskapspoliti-
ken
- Eriksson, Peter 240, 246, 260f
- Erlandsson, Eskil 291
- ESA; se Europeiska tillsynsmyndighe-
terna
- ESRB; se Europeiska systemrisknäm-
nden
- EU 2001; se ordförandeskapet 2001
- EU:s snabbinsatsstyrka 172f, 179, 245
- EU:s utvidgning 16, 20, 100, 103, 127f,
131f, 140, 143ff, 159, 163, 234ff, 303,
308, 310, 318, 322ff, 326, 331f
- EU2020; se Europa 2020
- EU-ansvariga tjänstemän 12, 43, 47, 56,
65, 88, 94, 109, 116, 128, 159, 163ff,
187, 202, 216, 266, 268, 286f, 289,
292ff, 313, 319
- EU-dimension 132, 224, 255f, 262
- EU-enheten 286f, 289, 293, 319
- EU-kansliet 268, 286f, 289, 319
- EU-medlemskap 99, 102, 147, 150, 186,
228, 232, 255, 266, 282f, 285, 317,
330f
- EU-ministern 235, 239f, 272, 278, 286,
293
- EU-nämnden 82, 86, 116, 169, 178, 226,
235, 242ff, 245ff, 248f, 254, 272f
- EU-opinionen 232f, 256, 327
- EU-representationen 20, 164f, 202, 217,
267, 269, 274, 283f, 286, 288f, 293,
295, 319
- eurogruppen 81, 90f
- Europa 2020 64, 66, 79f, 82ff, 87, 88f,
93f, 207
- Europaparlamentet 21, 66, 73ff, 88,
91ff, 109, 110f, 114, 117, 121f, 131, 138,
160, 164, 195, 197ff, 200, 203, 205,
208ff, 220, 229ff, 231f, 235, 238, 251,
255, 269, 286, 329
- Europapolitik 10, 19, 143, 214, 226, 255,
315, 326ff
- Europeisk finansmarknadstillsyn 65,
67, 69, 70ff, 85, 89
- Europeiska grannskapspolitiken
(ENP) 140, 150
- Europeiska kommissionen 9, 11ff, 18,
21, 24f, 36f, 48, 50, 56, 66ff, 74ff, 81f,
84f, 87f, 91ff, 105, 107ff, 117ff, 128f,
131ff, 138ff, 144, 146, 148f, 151, 157ff,
161, 163f, 166, 169, 174, 176, 195ff,
202f, 205ff, 248f, 275f, 280, 291, 303,
312, 321, 324ff, 329, 332
- Europeiska rådet 12, 15, 24f, 36, 39, 56,
67ff, 72, 74, 77, 81ff, 87f, 90, 94, 104,
108, 115, 120, 131ff, 139f, 144ff, 156ff,
160, 166, 169, 181f, 197, 201, 203, 206,
212ff, 281, 287, 291, 310, 318f, 324, 326,
331
- Europeiska rådets ordförande 24, 25,
77
- Europeiska systemrisknämnden
(ESRB) 70ff, 86, 89, 93
- Europeiska tillsynsmyndigheterna
(ESA) 71ff, 93
- Europeiska utrikestjänsten (EEAS) 158,
204
- EU-samordnare 268
- exitstrategi 64ff, 80ff, 87, 89ff, 93f
- finanskrise 31, 39, 51, 103, 122, 198f, 209,
212, 215f, 228f, 236, 251, 305, 308, 310f,
317, 322, 325
- flyktningpolitik 99ff, 111f, 117, 214

- FN; se Förenta Nationerna
 FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) 112
 FN:s generalförsamling 184, 281
 FN:s klimatpanel 36ff, 50, 53, 59f
 FN:s klimattoppmöten 7, 9, 20, 22, 31ff,
 34, 36, 43, 45, 54, 87, 182, 325
 FN:s säkerhetsråd 157f
 FN:s världslivsmedelsorganisation
 (WFP) 176f
 FN-systemet 48, 57
framing 298
 Framtidsgruppen 113f
 Frankrike 9, 13, 22, 37, 64, 66, 69, 74f,
 82, 90, 92, 95, 100, 106, 108f, 113f, 115f,
 132f, 145, 162, 170, 188, 198, 205, 215,
 235, 289, 291f, 307, 312, 323
 frihandelsavtal 139, 142, 309
 Förenta Nationerna (FN) 31, 33, 38f,
 40, 43, 44, 46, 54ff, 86f, 178, 212
- G8 38ff, 45, 59, 65, 185, 307
 G20 10, 22, 38ff, 59, 65ff, 81, 88, 92, 185,
 307, 325
 G77 47, 54
 Gaza 9, 22, 166, 317
 gemensam säkerhets- och försvarspoli-
 tik (GSFP) 155f, 175f, 179, 187f
 gemensam utrikes- och säkerhetspoli-
 tik (Gusp) 14, 15, 24, 155ff, 201f, 330
 Georgien 9, 22, 127, 136f, 139ff, 150,
 166, 175, 183, 308, 317
 global aktör 20, 103, 136, 151, 154f, 161,
 168, 187, 235
 Grunditz, Mårten 201, 279
 GSFP; se gemensam säkerhets- och
 försvarspolitik
 Gusp; se gemensam utrikes- och säker-
 hetspolitik
 Gustavsson, Rolf 195, 198, 314
 Guterres, António 112
 Göteborgsprinciperna 80, 324
- Holm, Ulf 251
 Honduras 154, 179f, 186
 Högglund, Göran 206f, 261
 hög representant (för utrikes frågor och
 säkerhetspolitik) 158f, 169, 204, 306
- IAEA; se Internationella atomenergi-
 organet
 Indien 31, 47, 182, 215, 281, 307
 insatsstyrka; se EU:s snabbinsatsstyrka
 institutionell ordning 197ff
 Internationella atomenergiorganet
 (IAEA) 181
 Iran 154, 179, 181, 182, 184
 Irland 21, 23, 166ff, 198, 203, 300, 302
 Island 112, 144, 147ff, 174, 310
 Israel 180, 306
 Israel-Palestina-frågan 310
- Japan 41, 45, 52, 54
- Kanada 54
 Kaukasus 136, 183, 308f
 Kina 10, 31, 33ff, 41ff, 47, 50f, 53, 55, 57,
 169, 182, 215, 219, 281, 305, 307
 Klaus, Václav 21, 166f, 185, 203, 204,
 302, 306
 klimatmötet i Köpenhamn 2009 31ff,
 36, 39f, 41ff, 45ff, 54, 56, 87, 185, 229,
 233, 243, 246ff, 258, 281, 302, 305, 307,
 309, 313
 KOM-09; se Sekretariatet för kommuni-
 kation EU 2009
 Kommissionen; se Europeiska kom-
 missionen
 kompetensförsörjning 269f
 Kompetensrådet för utveckling i staten
 (Krus) 269f
 konflikt 34, 53, 105, 137, 145ff, 151, 156,
 158, 168, 172, 182, 224ff, 277, 289, 316f,
 323f, 328, 330f

- Kongo 177, 209
konventionsspåret 45, 48, 50f, 60
krishantering 26, 64ff, 79, 85, 94, 138,
155, 159, 161, 172, 175f, 187f, 289,
290ff, 324f, 330f
Kroatien 146, 310
Krus; se Kompetensrådet för utveck-
ling i staten
Kyotoprotokollet 31ff, 36ff, 40, 42, 45,
47, 48ff, 54, 56ff, 60
Köpenhamnsmötet; se klimatmötet i
Köpenhamn 2009
Köpenhamnsöverenskommelsen 31,
33, 34f, 40, 42ff, 50, 54ff, 57ff, 60
- Larsson, Kjell 54
Larsson, Maria 206
Latinamerika 48, 127
Lavaldomen 238ff, 255f, 330
ledarskap 10, 17, 19, 24, 33, 37, 46, 52,
54ff, 59, 149, 151, 161, 164, 168, 185,
195f, 198, 200, 204, 216, 220, 229f, 240,
246f, 303ff, 313, 332
Lind, Gustaf 272, 286
Lindblad, Hans 209
Lindh, Anna 164
Lissabonfördraget 10, 14f, 21, 23f, 113,
122, 156ff, 163, 166ff, 172, 182, 185,
188, 195f, 198ff, 203f, 208f, 211f, 214,
218, 220, 233, 238, 251, 269, 290f, 302,
304ff, 308ff, 313, 325, 332
Lissabonstrategin 64, 66, 79, 82f, 93f,
198, 207, 245
Littorin, Sven Otto 207, 229
Lägesrummet 277, 287ff, 295, 319
Løkke Rasmussen, Lars 42ff
Lönnback, Lars Johan 119f
- Maastrichtfördraget 14, 24, 155, 208
Makedonien 146f, 149
Malmström, Cecilia 103, 131, 133ff,
143, 145, 163, 200, 208f, 214, 235, 237,
239f, 286
Medelhavsunionen 127, 129
mediebilder 298ff
mediestrategier 287, 298, 311ff
medling 12, 13, 49, 56, 187, 196, 204, 216,
303f, 306, 331
Medvedev, Dimitrij 142
Mellanöstern 140, 154, 168, 172, 179,
180, 243, 306, 310, 322
Merkel, Angela 50, 131, 135, 289, 312
Migrationspakten 109, 113f, 115f, 118
migrationspolitik 99ff
Miliband, Ed 40, 43
Miliband, David 170, 310
ministermöten 39, 141, 165, 172ff, 177f,
207, 281, 312
ministerrådet 7, 9, 11f, 36, 70, 73, 158,
195, 197, 201ff, 218, 306
ministerrådsmöten 12, 204, 279ff, 289
mjölkkrisen 290ff
Moldavien 127, 139, 140ff, 177, 182, 308
- Nato 14, 168, 176, 178
Nord Stream 137f, 183
Nordliga dimensionen 129, 138f, 206
Norge 41, 52, 101, 112, 174
Nyrup Rasmussen, Poul 76f
nätverkande 217
- Obama, Barack 22, 39, 41ff, 47, 51, 57f,
170, 184, 307
Odell, Mats 76
Ohly, Lars 240, 261
Olofsson, Maud 205, 261
omvärldspolitik 308, 310
opartiskhet 11, 13, 17
opinionsbildningsstrategier 299, 311ff
opinionsutveckling 225, 256ff, 263
ordförandeskapet 2001 26, 34, 49, 54,
132, 143, 164, 186, 196, 224f, 227f,

230ff, 234f, 237ff, 253ff, 262f, 266ff,
279, 284, 287, 294ff, 299, 312, 315ff
ordförandeskapsfunktion 88
ordförandettrion 234, 237, 238
organisation 14, 19f, 127, 156, 267, 273ff,
277ff, 288, 290f, 319f, 326, 328, 332

partiledarförtroende 260f

Peking 170, 212, 310

Persson, Göran 132, 210, 226, 232, 237,
254, 322, 327f, 330

Polen 132, 188, 205, 309

politisk tid 231f, 256

Regeringskansliet 18, 20, 26, 110, 112,
123, 128, 171, 225, 266ff, 269f, 273ff,
279, 282f, 284ff, 294, 316, 318, 320, 322

regionalisering 129, 140

Rehn, Olli 303

Reinfeldt, Fredrik 9, 21f, 24f, 32, 39, 46,
55, 108, 116, 131f, 135, 137, 140, 145,
147, 162f, 167f, 169f, 184f, 195, 199f,
203, 209f, 214ff, 219f, 227, 228ff, 232,
235f, 237, 239ff, 246, 251f, 256, 258ff,
263, 278, 281, 285ff, 290ff, 293ff, 303,
305ff, 309, 310, 311ff, 325ff

representation 14f, 18, 20, 25, 34, 49, 56,
69, 92, 122, 128, 133f, 164f, 195f, 199f,
202, 209, 217, 219, 267, 269, 274, 278,
281, 283ff, 286ff, 293, 295, 303f, 318f,
325, 329

riksdagen 9, 55, 101, 116, 225, 226, 228,
235f, 237f, 240, 242f, 245, 246, 248,
250f, 261, 262, 328

Romfördraget 11

Ryssland 9, 10, 20, 34, 41, 54, 128, 132,
134, 136ff, 152, 157, 166, 169, 172, 182f,
186, 206, 215, 279f, 307, 317, 323, 330

Rådet för ekonomiska och finansiella
frågor; se Ekofin

rådsarbete 204f, 212, 218

rådsmöten 12, 39, 41, 45f, 133, 149, 158,
203, 204, 248, 279, 280f, 289, 291
rådssekretariatet 18, 73, 82, 162f, 200,
202ff, 212, 214, 275, 287

Saabaffären 250, 258

Sahlin, Mona 239ff, 246, 252, 260f

samarbetsdemokrati 225

samförstånd 224ff

Sarkozy, Nicolas 108, 115, 167, 198, 289,
303, 312

SCB 232f, 257, 327

Schlingmann, Per 229

Sekretariatet för EU-möten i Sverige

2009 (SES-09) 271, 278, 279ff

Sekretariatet för kommunikation EU

2009 (KOM-09) 278, 282f, 289

Serbien 147

SES-09; se Sekretariatet för EU-möten i
Sverige 2009

Slovenien 15, 72, 74, 113, 146, 227

snabbinsatsstyrka; se EU:s snabbinsats-
styrka

Solana, Javier 14, 163, 178

Spanien 37, 74, 75, 78, 84, 85, 88, 91,
114f, 179, 206, 210, 212, 219f, 317

Stabilitets- och tillväxtpakten 79ff

Statsrådsberedningen 20, 163, 182, 236,
254, 267f, 270ff, 274, 277, 279, 281,
282, 285ff, 295, 318f, 328

Stockholmsprogrammet 9, 99, 100,
102, 104ff, 112, 113f, 116, 117ff, 123, 243,
245, 248f, 251, 308, 310, 325f

Storbritannien 37, 66f, 69f, 72ff, 82, 91,
93, 170, 183, 188, 203, 205, 307, 310

stridsgrupp; se EU:s snabbinsatsstyrka

Strömbäck, Jesper 298

Sverigebilden 283

Sydafrika 31, 47, 51, 53, 60, 182, 281, 307
säkerhetspolitik; se gemensam säker-
hets- och försvarspolitik; resp. ge-

Register

- mensam utrikes- och säkerhetspolitik 84, 160f, 169f, 188, 204, 212, 216, 220, 306, 310
- Tjeckien 9, 13, 21, 64, 72, 100, 108f, 111, 113f, 132, 162, 164, 166, 180, 198f, 203f, 227, 235, 241, 251, 302, 306
- Tolgfors, Sten 163, 173ff, 177ff
- tredjelandsmöten 181ff, 281
- trialogen 203, 217
- trojka 198f, 205f, 215, 281
- Turkiet 122, 143ff, 147, 149f, 151f
- tvågradersmålet 35, 38f, 44, 59
- Tyskland 37, 66, 69, 74f, 78, 92, 111, 113, 115, 183, 188, 205, 289, 307, 312
- Ukraina 9, 127, 139, 140, 141, 142, 150, 166, 172, 177, 182, 183, 281, 289, 308
- UNHCR; se FN:s flyktingkommissarie
- USA 10, 22, 31, 33ff, 37ff, 45, 47ff, 53f, 56ff, 60f, 169, 182f, 184f, 205, 215, 219, 281, 305, 307
- utbildningsinsatser 269f, 316
- Utrikesdepartementet 20, 154, 163f, 181, 196, 275, 277, 279, 281, 283f, 286f, 293
- utvidgning; se EU:s utvidgning
- Van Rompuy, Herman; se även Europeiska rådets ordförande 15, 25, 84, 160f, 169f, 188, 204, 212, 216, 220, 306, 310
- Verket för förvaltningsutveckling (Verva) 269f
- Verva; se Verket för förvaltningsutveckling
- Vestlund, Börje 251
- Vitryssland 127, 139, 140, 142, 182, 209, 308
- vidarebosättning 104ff, 110ff, 114, 121f
- Wallström, Margot 54, 236
- Wetterstrand, Maria 55, 247, 260f
- WFP; se FN:s världslivsmedelsorganisation
- Östersjön 35, 131ff, 135, 137, 151, 173f, 235f, 240
- Östersjöstrategin 129, 131ff, 135f, 138f, 143, 150ff, 206, 235ff, 251, 263, 308, 310, 325f
- Östliga partnerskapet 127ff, 139ff, 150f, 182, 188, 308, 310
- Östra Europa 127, 128, 137, 139, 141, 308