

FOKUS: NORGE OG EU: BETYDNINGEN AV MEDLEMSKAP

Sverige som EU-medlem: från motvillig till
engagerad europé

Göran von Sydow

Direktör, Svenska institutet för europapolitiska studier

Sammendrag

Sverige blev medlem i Europeiska unionen (EU) i januari 1995. Medlemskapet har förändrat förutsättningarna för den svenska demokratin i flera hänseenden. Den här artikeln behandlar medlemskapets effekter på svenska konstitutionella förhållanden, inklusive relationen mellan de centrala statsorganen. Därefter diskuteras de svenska partierna och den allmänna opinionens förhållningssätt till EU. Den allmänna opinionen har över tid utvecklats i en betydligt mer EU-positiv riktning. Det gäller dock inte frågor om ytterligare fördjupning av EU eller svensk anslutning till euron. Frågan om hur Sverige samarbetar med andra medlemsstater lyfts fram. Sveriges samarbete med länder i den geografiska närheten är omfattande. Bland de sakfrågor som Sverige har prioriterat som EU-medlem finns konkurrenskraft och den inre marknaden, klimat- och miljöpolitik, de grundläggande värderingarna samt EU:s utvidgning och utrikespolitik. Sverige har varit mindre entusiastiskt över ökade medel till EU:s budget, starkare gemensam social- och arbetsmarknadspolitik, ökad överstatlighet och stärkt försvarssamarbete. De breda framtidsfrågorna, inklusive frågor om institutionell reform, har sällan mötts av större intresse i Sverige. I ljuset av den nu pågående diskussionen om utvidgning och reform av EU vore det rimligt om dessa frågor fick större plats i den svenska debatten.

Nøkkelord: Sverige • EU • demokratiKontaktinformasjon: Göran von Sydow, e-post: Goran.vonSydow@sieps.se

©2023 Göran von Sydow. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Sydow, G. v. (2023). Sverige som EU-medlem: från motvillig till engagerad europé. *Internasjonal Politikk*, 81(4), 532–547. <http://doi.org/10.23865/intpol.v81.6155>

Inledning

Sverige har historiskt ofta beskrivits som en ”motvillig europeé” (Miljan, 1977) och ”ståndaktig nationalstat” (Malmberg, 1994). Men snart 30 år efter inträdet har Sverige blivit en djupt integrerad del av EU. EU-medlemskapet har lämnat ett bestående avtryck i hur svensk politik och demokrati organiseras och bedrivs. Svenska företrädare i EU har också bidragit till att forma hur unionens politik har utvecklats inom ett stort antal områden, från miljöfrågor och sysselsättning till utvidgning och utrikespolitik. Sveriges förhållningssätt till EU:s institutionella framtidsfrågor har varit mer avvaktande. Frågor om hur EU organiseras är avgörande för makt och demokrati i Europa. Den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina har haft stor påverkan. Unionen har vidtagit omfattande åtgärder för att stödja Ukraina och många sanktioner mot Ryssland. Det i sig har redan förändrat EU. Ukrainas ansökan om medlemskap i EU och den efterföljande nya dynamiken i EU:s utvidgningsprocess gör att det nu inte är omöjligt att unionen består av 35 medlemsstater inom några år. Det har i sin tur gett upphov till en omfattande diskussion om hur EU bör organiseras. Det finns därmed nya förutsättningar att göra avtryck på EU:s utveckling, med konsekvenser för det framtida svenska medlemskapet. Artikeln ger en översiktligt bild av Sveriges EU-medlemskap. Den inleds med några nedslag i hur svenska styrelseskicket och relationen mellan riksdagen och regeringen förändrats sedan EU-medlemskapet. Därefter analyseras den svenska partipolitiken och den allmänna opinionens utveckling över tid. Nästa område som diskuteras handlar om vilka politiska avtryck Sverige gjort på EU och hur svenska samarbetsmönster inom EU ser ut. De avslutande avsnitten handlar om EU:s framtidsdiskussion, inte minst i ljuset av det pågående kriget i Ukraina, och hur Sverige kan orientera sig i en förändrad union.

Styrelseskick och demokrati

Folkomröstningen 1994 föregicks av ett intensivt förhandlingsarbete liksom en omfattande nationell beredning av vilka konsekvenser ett medlemskap skulle få för Sverige. Flera betydelsefulla statliga utredningar genomfördes. I *EG och grundlagarna* (SOU 1993:14) föreslogs ett antal författningsändringar. I *Suveränitet och demokrati* (SOU 1994:12) belystes hur folkstyrelsen skulle påverkas av att gå med i EU. Slutsatsen var att medlemskapet påtagligt skulle förändra den nationella demokratin: Sverige skulle förlora i ”formell” suveränitet men vinna i ”reell” suveränitet, eftersom man genom medlemskapet kunde vinna inflytande över den gemensamma hanteringen av gränsöverskridande problem som ändå påverkade Sverige.

EU-rättens ställning är ett av de särdrag som gör att EU är ett samarbete som är avsevärt mer djupgående än rent mellanstatliga samarbeten. EU-rätten binder medlemsstaterna och vid eventuella konflikter mellan nationell rätt och EU-rätt har den senare företräde, även om det rör sig om nationell grundlag. Utredningen *Grundlagarna och EU* (SOU 1993:14) föreslog att detta sakförhållande skulle tydliggöras i en synlig förändring av regeringsformen. Utredningens förslag möttes

av skarp kritik och benämndes raljant för ”plattläggningsparagrafen”. Istället kom EU-medlemskapet att få en mindre synlig reglering i regeringsformen. Under den senaste grundlagsberedningen 2004–2008 fanns en vilja att tydligare synliggöra det svenska EU-medlemskapet i regeringsformen. I dess nuvarande lydelse återfinns en deskriptiv förklaring om att Sverige är medlem i EU (RF 1:10) samt i bestämmelsen om att riksdagen kan överlåta beslutanderätt till EU så länge som det inte rör principerna för statsskicket samt att sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i regeringsformen och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (RF 10:6).

En återkommande författningspolitisk debatt till följd av EU-medlemskapet har kretsat kring riksdagens roll som lagstiftare. Eftersom ministerrådet är lagstiftare i EU och medlemsstaten Sverige representeras av den svenska regeringen, sker en markant förskjutning av makt från riksdagen till regeringen. Samtidigt kan man också peka på hur politikområden som tidigare var utanför riksdagens räckvidd har kommit att bli föremål för samråd med riksdagen (Hegeland, 2006). Att ministerrådet kan – även om det sällan sker – fatta beslut med kvalificerad majoritet gör att medlemsstaterna är bundna att följa även de beslut de motsatt sig, vilket gör ansvarsutkrävande komplicerat. Ur svensk synvinkel har EU:s huvudsakliga demokratiska legitimitet varit sprungen ur den nationella demokratin. Det är också främst där som ansvarsutkrävandet sker. EU-frågor är emellertid inte alls framträdande i riksdagsvalen. Det sker därmed endast ett svagt ansvarsutkrävande eller mandatgivande för Europapolitiken vid de allmänna valen. Under det svenska EU-medlemskapet har flera reformer med syfte att stärka de nationella parlamentens roll i EU genomförts. Svenska riksdagen är mycket aktiv när det gäller att göra så kallade subsidiaritetsprövningar av kommissionens förslag. Man har dessutom en relativt stark ställning i förhållande till regeringen (Auel, 2019). Det har dock inte medfört att den svenska europapolitiska debatten är särskilt synlig för den bredare allmänheten. På senare tid har dock riksdagen försökt att skapa mer offentliga forum för EU-politik, exempelvis med en årligt återkommande EU-politisk partiledardebatt.

EU möblerar om i staten – både i relationer mellan institutioner och inom institutioner. Behoven av samordning skapar exempelvis tillsammans med EU:s institutionella utveckling med en mer framskjuten plats för Europeiska rådet att det i regeringskansliet finns en tendens till centralisering av beslut. Den svenska förvaltningsmodellen – med ett litet regeringskansli och stora, fristående myndigheter – har inneburit en särskild utmaning (Tallberg et al., 2010). Svenska myndigheter har blivit del av en framväxande europeisk förvaltning. Tjänstemän från svenska myndigheter är ofta djupt involverade i europeiska beslutsprocesser. Denna ”invävdhet i EU” (Jacobsson & Sundström, 2006) har gett upphov till nya utmaningar för styrning och ansvarsutkrävande. Den traditionella uppdelningen mellan politik (regeringskansli) och förvaltning (myndigheter) har luckrats upp, då det inte sällan är förvaltningen som företräder Sverige inom EU:s beslutsprocesser. Förvaltningens

internationalisering har ökat dramatiskt som en följd av EU-inträdet. I en enkätstudie om den svenska förvaltningen och EU visas att en stor del av förvaltningen är djupt involverad och upptagen av att hantera EU-frågor. Samtidigt kunde noteras – i jämförelse med en liknande undersökning som gjordes några år efter det svenska medlemskapet – att den svenska förvaltningen hade blivit något mer passiv och tog färre initiativ. Detta kan tolkas som ett något mer *reaktivt* än *proaktivt* förhållnings-sätt till EU (Sundström & Jacobsson, 2020).

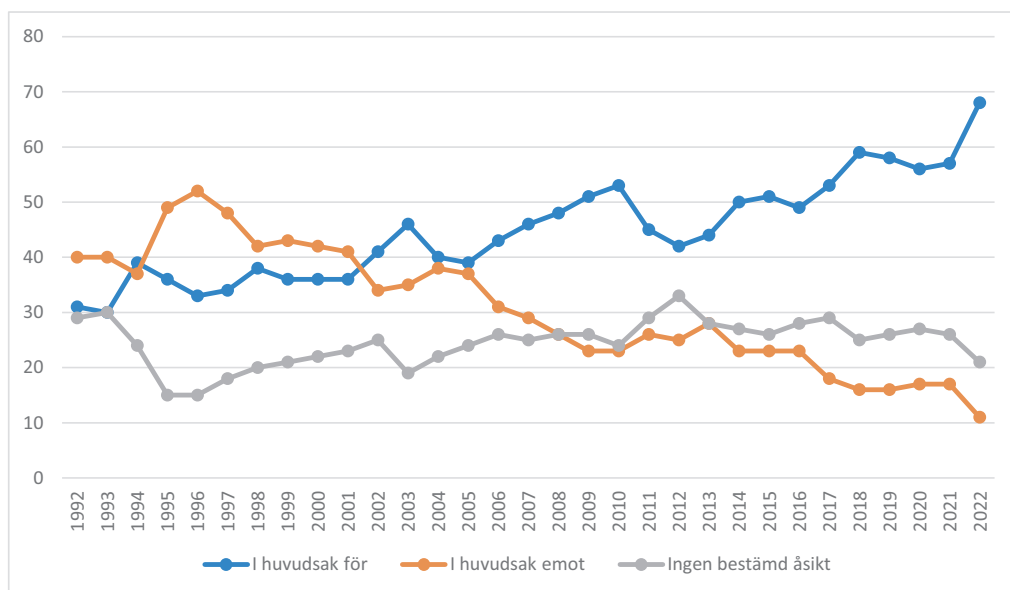
Partierna och EU

De politiska partierna anses hittills inte vara särskilt europeiserade. EU har dock påverkat det svenska partisystemet. De stora spänningar som uppstod internt i de politiska partierna efter folkomröstningen 1994 tenderar att klinga av över tid. Samtidigt har det breda samförståndet över blockgränserna om Europapolitikens inriktning minskat över tid. I och med positionsförändringar och Sverigedemokraternas inträde påminner den europapolitiska konfliktrymden i Sverige om hur det ser ut i andra medlemsstater. I början av det svenska medlemskapet i EU var Miljöpartiet och Vänsterpartiet de främsta motståndarna till EU. Senare skiftade Miljöpartiet sin inställning och idag förs en diskussion inom Vänsterpartiet att förändra sin hållning till att inte längre förordna ett svenskt utträde. EU-frågan har också drivits vid sidan av de etablerade partierna. Ett noterbart exempel var enfrågepartiet Junilistan som nådde en betydande framgång vid valet till Europaparlamentet 2004. Detta val skedde tidsmässigt i nära anslutning till EMU-omröstningen 2003, som visade att det fortfarande fanns en betydande skepsis mot EU och att partiernas sympatisörer inte följde partiledningarnas förespråkade handlingsalternativ. Redan från tiden vid den svenska folkomröstningen om EU-medlemskap 1994 hade EMU betraktats som en från EU-medlemskapet särkopplad fråga. Sverige förhandlade aldrig fram något formellt undantag från att införa euron som valuta, men det har ändå betraktats som en separat fråga.

Opinionen

Det folkliga motståndet har minskat avsevärt över tid, men de sociala skiljelinjerna består i huvudsak. Den svenska EU-opinionen är dock inte längre en starkt begränsande faktor. SOM-institutet vid Göteborgs universitet mäter årligen den svenska EU-opinionen. Den senaste mätningen genomfördes hösten 2022 och i den hade svenskarnas stöd för EU-medlemskapet nått rekordnivåer. Då var 68 procent för EU-medlemskapet. Dessutom sjunker motståndet mot att ingå i unionen till endast 11 procent. Mätningen 2022, som genomfördes i efterdyningarna av den ryska invasionen av Ukraina, visar på den största förändringen mellan två måttillfällen sedan undersökningarna inleddes. Efter att ha varit påtagligt kritisk mot EU under åren efter den svenska folkomröstningen 1994 vände opinionen och under det första EU-ordförandeskapet 2001 uppmättes för första gången en övervikt av väljare som var positiva till medlemskapet. Förutom några mindre nedgångar – exempelvis

under åren runt eurokrisen – har svenskarnas stöd för EU-medlemskapet ökat över tid. I ett jämförande hänseende har den svenska befolkningen gått från att vara bland de mer EU-kritiska till att tillhöra de mer EU-positiva.



Figur 1. Svensk EU-opinion 1992–2022 (procent)

Kommentar: Frågan lyder: "Vilken är din åsikt om det svenska medlemskapet i EU?" Svarsalternativen framgår av figuren. Procentbasen utgörs av de som besvarat frågan.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1992–2022.

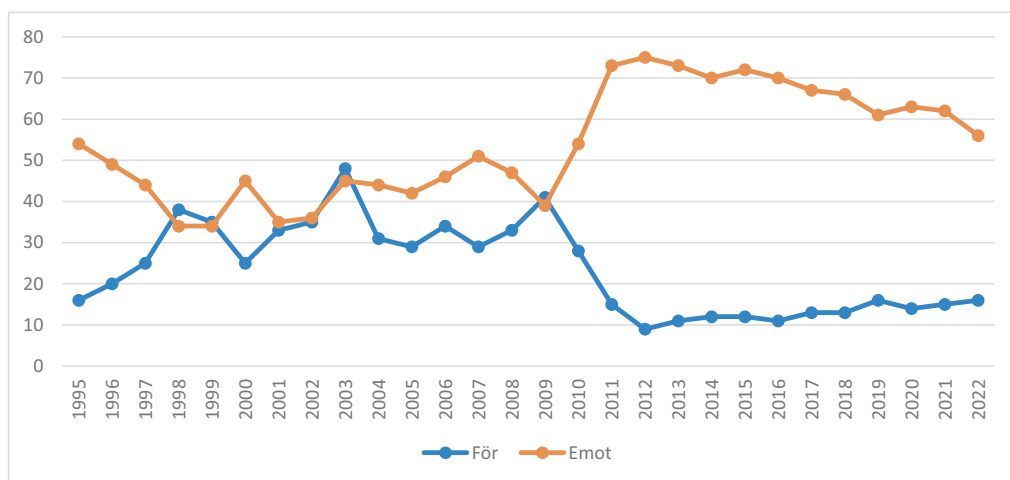
Den svenska EU-opinionen har ofta ansetts vara driven av ekonomiska utvärderingar av effekter. Men efter den senaste uppgångens koppling till det pågående kriget kan det finnas anledning att ompröva detta förhållande. I den senaste mätningen av vilka konsekvenser svenskarna bedömer att EU-medlemskapet haft för olika politikområden är balansmålet – det vill säga andelen som menar att det skett en förbättring minus andelen som anser att det skett en försämring – positivt för alla politikområden utom ett. Svenskarna uppfattar 2022 att EU har haft en mer positiv påverkan på den militära säkerheten (balansmålet har höjts med 16 procentenheter sedan 2021). Bland de övriga områden som oftast getts en positiv bedömning (miljö, sysselsättning, ekonomi) ligger dessa kvar på ungefär samma nivåer som de gjort de senaste åren. Det politikområde där svenskarna har uppfattat att EU har mest negativa konsekvenser för Sverige är invandringen.

De sociala skiljelinjer som varit tydliga sedan mätningarna inleddes består i flera hänseenden. Personer med hög utbildning och inkomst boende i städer tenderar att vara mer positiva till EU. Svaren i den senaste mätningen visar dock att stödet för medlemskapet har jämnats ut mellan olika ideologiska tillhörigheter, partisympatier

och samhällsgrupper. Stödet för EU-medlemskapet har ökat betydligt bland de som har låg utbildning och bor på ”ren landsbygd”.

När det gäller partisympatier är det noterbart att medan det tidigare var främst väljare till ’höger’ som stödde EU så är mönstret idag det omvända: väljare till vänster i politiken har blivit mer EU-vänliga (Johansson & Lewander, 2023). Detta är en påtaglig förändring av den opinionsmässiga EU-dimensionen. Det finns en synlig koppling till hur de politiska partierna har orienterat sig. Inte minst har Sverigedemokraternas inträde och stadigt ökande röstandel påverkat att EU-dimensionen i Sverige idag mer påminner om hur det ser ut i många andra EU-länder där motståndet till EU i huvudsak återfinns i partisystemens ytterkanter.

När det gäller frågor om ytterligare fördjupning av EU-samarbetet, inklusive frågan om svenskt deltagande i EMU, tenderar de svenska väljarna att vara betydligt mer avvaktande. Under finanskrisens inledning ökade stödet för en svensk anslutning till euron, men i samband med eurokrisen störtdök stödet. Den lägsta nivån uppmättes 2012 då skillnaden mellan de som var för och de som var emot att införa euron låg på 66 procentenheter. Sedan dess har opinionen varit relativt stabil, men på senare år syns en liten ökning i stödet och en minskning i motståndet. Stödet för att införa euron ligger 2022 kvar på en fortsatt låg nivå medan motståndet har fortsatt att sjunka, bara sedan 2021 med sex procentenheter, från 62 procent till 56 procent. Den svenska EMU-debatten har i många stycken varit fokuserad på



Figur 2. Åsikt om förslaget att införa euro som valuta, 1995–2022 (procent)

Kommentar: Figuren baseras på två olika frågor som rör svensk euroanslutning. Mellan 1995 och 2005 löd frågan ”Sverige bör bli medlem i EMU” och sedan 2006 och framåt är lydelsen ”Sverige bör införa euro som valuta”. Svartalternativen är ”Mycket bra förslag”, ”Ganska bra förslag”, ”Varken bra eller dåligt förslag”, ”Ganska dåligt förslag” samt ”Mycket dåligt förslag”. I figuren har alternativen ”Mycket bra förslag” och ”Ganska bra förslag” slagits ihop till ”För”, och ”Ganska dåligt förslag” och ”Mycket dåligt förslag” har slagits ihop till ”Emot”. *Källa:* Den nationella SOM-undersökningen 1995–2022.

ekonomiska faktorer. Givet det osäkra omvärldsläget kan en möjlig breddning av argument kring valutan komma att ske.

När det gäller andra frågor kring EU:s ytterligare fördjupning brukar svenskarna visa viss tvekan. På frågan om EU bör utvecklas till ett Europas förenta stater brukar stödet bara uppmätas till runt 10–15 procent. Däremot brukar stödet för att stärka EU:s roll som en motvikt till USA i världspolitiken rendera ett högre stöd. Sammanfattningsvis ger den svenska opinionen uttryck för att man är relativt nöjd med det EU och de former för EU-medlemskapet som Sverige har idag. Detta kan naturligtvis också kopplas till det offentliga samtalet om EU. De politiska partierna tenderar inte att lyfta och betona EU-frågor i någon större utsträckning. EU-frågor brukar inte framträda i valkampanjer i riksdagsval. De svenska medierna har idag färre korrespondenter som bevakar Europapolitik än under de tidiga åren av svenskt medlemskap (Institutet för mediestudier, 2023).

Svenska avtryck i EU

EU-medlemskapet påverkar medlemsstaterna på ett djupgående sätt och en stor mängd politikområden är europeiserade. Detta varierar dock mellan olika områden samt även över tid. Under de snart 30 år som Sverige varit medlem av EU har utvecklingen varit påtagligt stark inom vissa områden, ofta i samklang med de större politiska frågor som hanteras under olika perioder. Sedan det svenska medlemskapet har fördragen förändrats genom Amsterdam, Nice och Lissabon. I dessa processer har det ofta skapats en politisk samsyn i Sverige där man betonat unionens mellanstatliga inslag samt prioriterat resultatorienterade lösningar med en försiktighet kring institutionell förändring. Som ett medelstort land har Sverige haft att förhålla sig till en bred och omfattande politisk dagordning inom EU. I början av medlemskapet tenderade Sverige att oftare än andra medlemsstater rösta nej i rådet. Detta gällde särskilt områden som Sverige haft starka uppfattningar kring, exempelvis jordbrukspolitiken. Sedermera kom dessa strategier att anpassas och Sverige kom att i mindre utsträckning avge en nej-röst i rådet, detta i syfte att få mer inflytande. På senare tid kan dock noteras att Sverige har haft en tendens till att återgå till att avge nej-röster. Bland samtida exempel finns direktivet om minimilöner, som varit en känslig nationell fråga där det finns en bred samhällelig uppslutning om att det är en dålig idé att lagstifta på EU-nivå. Det har också handlat om EU-lagstiftning med bäring på skogspolitiken. Det noterades bland annat att våren 2023, när Sverige innehade det roterande ordförandeskapet, så kom man icke desto mindre att rösta nej till ett par akter inom området (Bengtsson, 2023).

Över tid finns viss kontinuitet när det gäller de områden som Sverige som medlemsstat har *prioriterat*. Det brukar anföras att mindre medlemsstater behöver vara selektiva i de områden som man vill betona särskilt inom EU, och att man behöver både uthållighet och expertis för att kunna få ett europeiskt genomslag för sina ståndpunkter. De områden som varit särskilt viktiga för Sverige har bland annat

varit klimat- och miljöpolitiken, den inre marknaden och konkurrenskraftsfrågor, öppenhet, utvidgning och frihandel. Ett sätt att närma sig de områden som Sverige profilerat sig inom är att se på de tre svenska ordförandeskapen (2001, 2009 och 2023). Dessa har naturligtvis genomförts i olika kontext och haft olika förutsättningar. Ordförandeskapet 2001 blev något av en vändpunkt i Sveriges förhållnings-sätt till EU som politisk arena (Tallberg, 2001). Ordförandeskapet innebar en mer framskjuten roll och en möjlighet att sätta avtryck på EU:s politik. Innehållsmässigt valde den svenska regeringen att prioritera de ”tre e:na”: *enlargement, employment, environment*. Den socialdemokratiska regeringen ersattes 2006 av en borgerlig majoritetsregering, som i sin första regeringsförklaring markerade att man ville att Sverige skulle tillhöra ”kärnan av EU-samarbetet”. De politiska prioriteringarna var likartade: ambitiös miljöpolitik, fortsatt utvidgning, reformerad jordbrukspolitik och ökat samarbete i Östersjöområdet – frågor där det råder stor politisk samsyn. Exempelvis överensstämde den borgerliga regeringens prioriteringar under Sveriges ordförandeskap i EU 2009 i stor utsträckning med de frågor som stått i centrum för ordförandeskapet 2001 med fokus på konkurrenskraft, Östersjön och klimatfrågor (Bengtsson, 2010). Kontinuiteten fortsatte efter 2014, då med en rödgrön regering som prioriterade jobb och tillväxt, miljö och klimat samt även migrationspolitik. Ordförandeskapet 2023 var Sveriges första under Lissabonfördraget, vilket medförde vissa förändrade förutsättningar. Statsministern leder inte längre Europeiska rådet och utrikesministern leder inte utrikesministrarnas arbete. Grunduppdraget att föra den gemensamma dagordningen framåt är dock detsamma. Den då nytillträdde borgerliga minoritetsregeringen bygger på en ny konstellation med ett djupgående samarbete med stödpartiet Sverigedemokraterna. Förberedelserna inför ordförandeskapet 2023 hade påbörjats redan under den socialdemokratiska regeringen under 2022. De breda områden som prioriterats togs fram i samförstånd över blockgränsen. Det blev därmed återigen en del kontinuitet. De fyra prioriterade områdena som ordförandeskapet profilerade sig på var säkerhet, konkurrenskraft, klimat och grundläggande värderingar. Precis som för alla ordförandeskap så ”ärver” man ju en stor del av dagordningen. Ett område där den svenska regeringen särskilt utnyttjade sin ”dagordningsmakt” var konkurrenskraft (Engström, 2023). Inom detta område ville Sverige vända diskussionen från ett alltför snävt industripolitiskt perspektiv till att föra fram frågor kring långsiktig konkurrenskraft och den inre marknadens roll samt verka för en fortsatt fri handel.

Sammanfattningsvis kan man notera att det har funnits kontinuitet i hur svenska regeringar valt att prioritera inom Europapolitiken. Det har funnits en viss tendens till skärpta partipolitiska konflikter, men på ett övergripande plan finns områden som Sverige valt att lägga fokus på. Bland dessa märks konkurrenskraft, budgetrestriktivitet, miljö och klimat samt frihandel. Under senare år har också unionens grundläggande värderingar, inte minst frågan om rättsstatens principer, lagts till. De svenska ordförandeskapen har erbjudit en möjlighet att befinna sig i centrum för europeiskt beslutsfattande. Utvärderingar gör gällande att Sverige samtliga gånger har lyckats

väl med att uppfylla den förväntade rollen som ”honest broker” (Bengtsson, 2010, 2023; Tallberg, 2001).

Samarbetsmönster

Samarbeten mellan medlemsstater är centralt för att nå inflytande och påverka EU. Det är emellertid inte helt enkelt att få visshet om hur inflytelserika staterna är. Ett sätt är att studera vilka nätverk som medlemsstaternas förhandlare har. En forskargrupp vid Göteborgs universitet har med treårsintervall sedan 2003 undersökt hur medlemsstaternas samarbetsrelationer ser ut. Ett urval av medlemsstaternas representanter i ett urval av rådets olika arbetsgrupper och kommittéer har fått uppge sina val av samarbetspartner. Sverige har systematiskt i dessa undersökningar haft ett högt nätverkskapital, det vill säga varit efterfrågade som samarbetspartner av de andra. Tyskland och Frankrike är efter Storbritanniens utträde i något av egen klass och har störst nätverkskapital. Efter brexit har Nederländerna blivit en alltmer central aktör. Men i mätningen från 2021 kommer Sverige på fjärde plats. Svenska förhandlare är mer efterfrågade än vad landets storlek och bnp skulle göra gällande (Johansson et al., 2023). Efter Storbritanniens utträde fanns farhågor om att Sverige, genom att tappa sin allra främsta samarbetspartner inom EU, också skulle tappa övriga samarbetsrelationer (Sieps, 2017). Detta verkar dock inte ha besannats, enligt de nya undersökningarna.

Medlemsstaterna brukar samarbeta närmare med länder som finns i deras geografiska närhet. Finland och Danmark är Sveriges närmaste samarbetspartner i undersökningarna. Tillsammans med Nederländerna hamnar de nordiska länderna högst upp när de svenska representanterna i rådet ombeds nämna vilka de oftast samarbetar med. Sverige är också den medlemsstat som nämns oftast av de finska representanterna i rådet, och direkt efter Nederländerna av de danska representanterna. Mönster för samarbeten tenderar inte att förändras så snabbt (Johansson et al., 2023).

Redan vid tiden för det svenska EU-inträdet fästes förhoppningar vid att det nordiska samarbetet skulle stärkas inom ramen för EU-samarbetet. Grundinställningen har varit att de nordiska länderna genom sin relativa likhet skulle kunna driva gemensamma intressen, och få ett större genomslag i Europapolitiken genom att sammanföra sina politiska resurser. Mot denna förhoppning har erfarenheten visat hur ländernas divergerande intressen och prioritering av allianser med större medlemsstater medfört begränsningar. Förhoppningarna om nordisk samsyn har varit särskilt stora i perioder då regeringarna i Danmark, Finland och Sverige har styrts av partier med samma politiska inriktning. Dock har det inte alltid kommit så många tydligt skönjbara resultat ut ur detta. Samtidigt finns olika – delvis informella – forum där de nordiska och nordisk-baltiska länderna samordnar sig. En analys beskriver det nordisk-baltiska samarbetet som en ”lös klubb av vänner” (Kuusik & Raik, 2018). Norden som del av EU är dessutom inte heltäckande: varken Island

eller Norge är medlemmar. Finland har, till skillnad från Danmark och Sverige, valt att införa euron. Även i säkerhetspolitiken har de nordiska länderna, särskilt i förhållande till Nato, skilt sig åt. Under 2022 ansökte både Finland och Sverige om Nato-medlemskap och Danmark beslutade sig för att avsluta undantaget från samarbete inom EU:s försvarspolitik. Så nu är det mindre spretigt. Efter brexit har ett antal nordvästeuropeiska medlemsstater samlat sig under paraplyet Hansaligan 2.0. Förutom de nordiska och baltiska staterna ingår Nederländerna och Irland. Man kan se det här försöket att skapa en starkare nordlig röst i EU på flera sätt. För det första förstärks de kvarvarande folkrika ländernas inflytande i EU efter brexit. Att samarbeta med flera mindre länder kan stärka gruppen. För det andra har dessa länder relativt ofta delat briterernas syn på EU: återhållsam EU-budget, stram finanspolitik och mindre ekonomisk-politik överbyggnad i EMU. För det tredje intar Tyskland ofta ganska likartade positioner men har, i ljuset av dess storlek, inrikespolitiska processer och historiska roll, svårare att tydligt artikulera vad som kan uppfattas som ytterpositioner i en europeisk kontext. Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att EU efter brexit består av 27 medlemsstater med olika politiska förutsättningar. Den genomgripande förändring av EU som den brittiska sidan förväntat sig skulle följa efter deras utträde verkar inte ske. Snarare verkar insikten från de brittiska utträdesförhandlingarna vara hur djupt sammanflätade de europeiska staterna är genom EU och hur svårt det är att "återta kontroll" och återupprätta nationellt självbestämmande i en värld av starkt ömsesidigt beroende.

I ovan nämnda studier om samarbetsmönster i rådet har en återkommande fråga varit om Sverige genom sitt EMU-utanförskap har förlorat i samarbetspotential. Forskarna kommer fram till att så inte är fallet utan att Sverige, trots att man inte är med i EMU, har ett högt nätverkskapital (Johansson et al., 2023).

Utrikes- och säkerhetspolitik

Frågan om den svenska neutralitetspolitiken och det europeiska samarbetet har varit ett framträdande inslag under de decennier som följde efter Kol- och stålunionens bildande. Vid samtliga tillfällen som en diskussion om svenskt medlemskap aktualiserades bromsades detta med hänvisning till neutralitetspolitiken (se t.ex. Gustavsson, 1998; Johansson & von Sydow, 2011). Efter slutet på kalla kriget förändrades förutsättningarna inom detta område. Ett svenskt medlemskap i EU blev möjligt. Inom den bredare utrikespolitiken hänvisas allt som oftast till EU som Sveriges viktigaste utrikespolitiska arena. Oavsett partipolitisk sammansättning har regeringar varit aktiva i utformandet av den gemensamma europeiska utrikespolitiken. Man har däremot haft en mer avhållsam eller försiktig inställning när det gäller delar av försvarspolitik, inklusive frågor om försvarsmateriel. Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina gjordes en mycket snabb förflyttning till att söka medlemskap i Nato. Det har också medfört en ökad satsning på de säkerhetspolitiska inslagen inom EU:s ram. Den svenska diskussionen kring detta har varit tämligen sval. När

begreppet ”strategisk autonomi” har lanserats inom EU har det ofta mötts med viss tveksamhet från svenska aktörer (Håkansson, 2021). Det går dock att notera att även inom detta område sker förändringar. En del av den svenska tveksamheten har handlat om de ekonomisk-politiska frågorna där förslag som uppfattats som protektionism ofta mötts av svensk kritik. Det ska dock poängteras att Sverige har kommit att stödja initiativ på området efterhand. När det gäller försvarspolitiken har Sverige i skrivande stund alltså inte ratificerats som medlem i Nato. Utanför Nato har Sverige betonat transatlantiska, nordiska och andra bilaterala försvarssamarbeten. Det finns bland svenska aktörer en stark vilja att hålla täta relationer över Atlanten och med Storbritannien. Detta gäller också inom försvarsindustriella frågor. Det har även medfört att Sverige inte varit pådrivande för ett fördjupat försvarssamarbete inom EU. Men i ljuset av ett förändrat säkerhetsläge och en omvärld med stora spänningar finns idag en större öppenhet för EU-samarbetet, särskilt inom områden där EU kompletterar Nato. Sverige har varit pådrivande för ett stort stöd till Ukraina och hårda åtgärder mot Ryssland. Detta förutsätter europeisk enighet, något det svenska EU-ordförandeskapet våren 2023 arbetade intensivt för. Svenska företrädare är angelägna om ett starkt amerikanskt engagemang för europeisk säkerhet, men perspektivet med en återkomst av Donald Trump i Vita huset eller en förändrad amerikansk utrikespolitik gör att en öppenhet för att fördjupa EU:s försvars- och säkerhetspolitik behöver finnas. Det framstår dock som ett andrahandsalternativ för Sverige.

Framtiden: utvidgning och reform

Det senaste decenniets kriser har blottlagt ofullständigheter i det europeiska bygget. I takt med att EU-samarbetet rört sig in mot områden som är mer politiskt omtvistade höjs graden av politisering. Kraven på ökad demokratisk legitimitet ökar. Samtidigt väcker mobiliseringen av populism och nationalism nya frågor om lämpligheten i att ytterligare fördjupa samarbetet in i politiskt känsliga och kontroversiella områden. EU är alltså en hybrid med mellanstatliga och överstatliga inslag. Politiken utformas alltmer på europeisk nivå, men demokratin förblir (i huvudsak) nationell. Den franske presidenten Emmanuel Macron har placerat EU och utvecklingen av unionen som en central del av sitt politiska program. Macrons Europapolitik handlar bland annat om att omdefiniera suveränitetsbegreppet. Globalisering, ömsesidiga beroendeförhållanden och en förändrad omvärldssituation gör att den reella suveränitet som enskilda europeiska stater kan utöva är begränsad. Lösningen för Macron handlar istället om ett stärkt europeiskt agerande. Det är bara så som suveränitet kan återupprättas. Svenska aktörer tenderar dock att vara avvaktande inför alltför vittgående förslag om att skapa mer europeisk autonomi.

Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 tog det bara några få dagar innan Ukraina hade skickat in sin ansökan om EU-medlemskap. Som en följd av detta hamnade helt plötsligt en framtida utvidgning av EU högt upp

på dagordningen. Det är nämligen inte bara Ukraina som nu är kandidatland utan tidigare avstannade processer med andra kandidatländer har fått nytt liv. Även om det kan ta lång tid är det nu inte ett helt otänkbart scenario att EU kommer att bestå av 35 medlemsstater. Detta väcker frågan – som ofta vid tidigare utvidgningar – huruvida EU måste förändras internt samtidigt. I sammanhanget väcks frågor om den förda politiken, de ekonomiska ramarna (inklusive budgeten), beslutsreglerna, de institutionella förutsättningarna och fördragen. Vissa hävdar att det är onödigt tidsödande och svårt att reformera EU:s styrning samtidigt som det finns många andra prövningar. Andra menar att det är nödvändigt att fundera på EU:s ”absorptionsförmåga” om inte utvidgningen ska slå tillbaka mot EU självt.

Sverige har traditionellt varit mycket positivt till ytterligare utvidgning av EU. Inför det första svenska ordförandeskapet i EU 2001 var det en självklar prioritering för den dåvarande socialdemokratiska regeringen att driva frågan. Det räknas som en av ordförandeskapets främsta insatser. Denna hållning kunde föras i stort samförstånd då de borgerliga oppositionspartierna ställde sig bakom regeringens politik och ett slags inrikespolitisk ”borgfred” kunde uppnås. Kring utvidgningen var Sverige, liksom i många andra europapolitiska frågor, nära allierad med Storbritannien. För vissa framstod utvidgning som en väg till att undvika ett alltför stort tryck mot fördjupning av samarbetet, en föreställning som kom att bli motbevisad då utvidgning och fördjupning har tenderat att gå hand i hand. Sverige var tillsammans med Storbritannien och Irland de enda EU-länderna som inte begärde att få övergångsregler beträffande den fria rörligheten för personer. En kortare debatt kring riskerna med ”social turism” blev vid tidpunkten den enda politiska debatt som följde av detta. Några år senare kom emellertid frågan om utstationering av arbetskraft att bli en kraftigt politiserad fråga. Detta följde ur en konflikt med ett lettiskt byggbolag som inte hade svenska kollektivavtal vid ett offentligt bygge i Vaxholm. Konflikten hade stor inverkan på arbetsmarknadens parter förhållningssätt till EU under lång tid framöver och märks än idag, exempelvis i det starka motståndet mot en EU-reglerad minimilön.

När nu en ny stor utvidgning står för dörren ökar också betydelsen av en diskussion om hur EU behöver reformeras för att kunna fungera som en union av 35 medlemsstater. Vissa menar att det är dags att se över fördragen. Europaparlamentet vill gärna se ett nytt konvent som förbereder ett nytt fördrag. Från ledande svenska politiker är det tämligen återhållsamma kommentarer. Stödet för Ukraina är betydande och regeringen vill gärna se en snabb men regelbaserad process för att hjälpa Ukraina in i EU. Statsminister Ulf Kristersson fastslår i regeringens EU-deklaration hösten 2023 att det ”är inte längre en fråga om, utan när och hur EU ska växa och [att] sprida stabilitet, demokrati och respekt för rättsstatens principer ligger i vårt gemensamma intresse”. Han menar vidare att ”[EU måste] vara redo att ta emot nya medlemmar, när de är redo. Och EU behöver reformeras för att fungera effektivt även med fler medlemsstater. Det gäller inte minst jordbruks- och sammanhållningspolitiken. Även EU:s budget och formerna för beslutsfattande kommer att behöva ses över”

(Regeringen, 2023). Det finns dock ingen större aptit bland svenska politiker på att öppna fördragen och att ägna sig åt en mödosam och inåtblickande process (Sveriges riksdag, 2023).

En fråga som aktualiserats av den nuvarande diskussionen om utvidgning och reform av EU är den om ett EU i olika hastigheter. Detta är i sig ingen ny diskussion utan den har med jämna mellanrum återkommit under de senaste tre decennierna. För svensk del, med utanförskapet i EMU, är detta en något utmanande frågeställning. Å ena sidan har Sverige inte alltid varit entusiastiskt inför ytterligare fördjupning av unionen. Å andra sidan framträder ofta perspektivet med en inre kärna som något som kan vara negativt för de länder som likt Sverige inte deltar fullt ut i unionens alla delar. En mer tillspetsad frågeställning om vilken ”ring” Sverige skulle vilja tillhöra i ett EU i flera hastigheter skulle troligen vara mödosam att besvara för en del av de politiska partierna.

EU befinner sig idag i en ny och potentiellt transformativ fas där olika medlemsstater och aktörer drar olika slutsatser. Inte bara är frågan om hur EU ska reformeras för att fungera som en union av 35 medlemsstater uppe på bordet. Framtidsdiskussionen handlar också om EU ska kunna ta sig an nya politiska utmaningar och rusta sig för en omvärld som är under förändring. De stora geopolitiska skiften som just nu pågår väcker nya frågor om hur EU ska kunna navigera samt vilken typ av politisk förmåga som behöver samlas på europeisk nivå samt vad som bättre hanteras av medlemsstaterna. Den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina har föranlett EU att vidta exceptionella åtgärder och föranleder också en diskussion om hur EU kan bli en starkare säkerhetsunion. Parallellt med detta har Sverige och Finland sökt sig till Nato. Den europeiska säkerhetsordningen är satt i gungning och det blir en viktig framtidsfråga hur de europeiska staterna bäst organiserar sin säkerhet.

Sammanfattning och avslutning

Medan Sverige historiskt har varit avvaktande till den europeiska integrationsprocessen har såväl den allmänna opinionen som svenska regeringar kommit att acceptera EU som arena för politikutformning och problemlösning. Medlemskapet har påverkat hur Sverige organiseras och styrs. Regeringen har vunnit makt på bekostnad av riksdagen. Samtidigt har riksdagen en mer framskjuten roll än andra nationella parlament i EU-arbetet. De parlamentariska förutsättningarna med ofta återkommande minoritetsregeringar har såklart också en inverkan på i vilken utsträckning regeringen kan utverka ett gott handlingsutrymme för att bedriva en proaktiv Europapolitik.

Inom EU har svenska regeringar fört en aktiv politik i de sakfrågor som ligger nära landets intressen. Genom allianser med företrädesvis andra länder i norra Europa har svenska regeringar också förmått uppnå ett inflytande inom EU. Ibland har det skett genom att sätta agendan framåt och ibland genom att skapa blocke-
rande minoriteter. I frågor om EU:s institutionella utveckling har Sverige varit desto

tystare. Den svenska inställningen till dessa breda framtidsdebatter kretsar ofta kring en restriktivitet, och ett betonande av att EU ska ”leverera”.

Kriserna inom EU har avlöst varandra under det senaste decenniet. En gemensam nämnare för krisernas effekt på EU-samarbetet är ytterligare fördjupning. I vissa av kriserna är detta svårare att uppnå än i andra. Allt fler områden som är föremål för gemensamt beslutsfattande inom EU är av politiskt känslig natur. Samarbetet har på detta vis blivit ytterligare politiserat. En utmaning är dock att få denna tilltagande grad av politisering synlig för medborgare på hemmaplan. Frånvaron av offentlig debatt kring avgörande europapolitiska vägval kan ge upphov till motreaktioner. För Sveriges del blir det viktigt hur den pågående diskussionen om Europas framtid gestaltar sig. Den svenska demokratin har förändrats genom EU-medlemskapet. Allt fler områden har blivit föremål för gemensamt beslutsfattande. Inför medlemskapet i EU talades det om en ”suveränitetskalkyl” där man avyttrar formell suveränitet, men i gengäld vinner möjligheten att vara med och påverka politik för hela EU. En bärande del i suveränitetskalkylen handlar om att lyckas påverka EU, vilket förutsätter att man vet vad man vill, att man förmår att prioritera, att man är ute i god tid och att tillräckliga politiska resurser avsätts. I många sakfrågor som ligger nära svenska intressen har Sverige lyckats väl med att påverka EU. Det har dock ibland varit svårt för Sverige att agera proaktivt snarare än reaktivt. Förklaringar till detta kan handla om svårigheter att i tidiga skeden identifiera centrala frågor men också utmaningar i att hantera målkonflikter samt att få till stånd en organisering som kan fånga upp förslag som griper över flera politikområden. En aspekt i svensk Europapolitik som lyfts fram i den här artikeln handlar om den begränsade offentliga diskussionen om EU:s framtidsfrågor. Även detta kan medverka till att det ibland kan verka svårare att skapa långsiktiga prioriteringar för EU-arbetet. I syfte att lyckas med detta i en union under stark förändring finns anledning att tydliggöra hur olika europapolitiska vägval påverkar Sverige.

Om författaren

Göran von Sydow är sedan 2019 direktör och chef för Sieps. Han var dessförinnan tillförordnad direktör och har arbetat som forskare i statsvetenskap vid Sieps under en längre tid. Han har tidigare bland annat varit verksam vid Stockholms universitet och Regeringskansliet. Han disputerade i statsvetenskap 2013 på en avhandling om EU-kritiska partier. Hans främsta forskningsintressen rör europeisk integration, politiska partier och konstitutionella frågor.

Referenser

- Auel, K. (2019). Att verka i det tysta: Sveriges riksdag och EU-frågor. I G. von Sydow & A. Wetter Ryde (Red.), *EU i riksdagen*. Sieps.
- Bengtsson, R. (Red.). (2010). *I Europas tjänst: Sveriges ordförandeskap i EU 2009*. SNS Förlag.
- Bengtsson, R. (Red.). (2023). *För Europa i en ny tid: Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Santérus förlag.

- Engström, M. (2023). Ordförandeskapet och den europeiska konkurrenskraften: Framgångsrikt agendasättande med en stark icke-statlig aktör. I R. Bengtsson (Red.), *För Europa i en ny tid: Sveriges ordförandeskap i EU 2023*. Santérus förlag.
- Gustavsson, J. (1998). *The politics of foreign policy change. Explaining the Swedish reorientation on EC membership*. Lund University Press.
- Hegeland, H. (2006). *Nationell EU-parlamentarism*. Santérus.
- Håkansson, C. (2021). European strategic autonomy: Engaged, drawing red lines. A view from Stockholm. I J. Lewander (Red.), *Strategic autonomy: Views from the North*. Sieps.
- Institutet för mediastudier. (2023). *EU i svenska medier*.
- Jacobsson, B. & Sundström, G. (2006). *Från hemvävd till invävd: Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Liber.
- Jacobsson, B. & Sundström, G. (2020). *Tjugofem år av gemenskap: Statsförvaltningen och den Europeiska Unionen*. Sieps.
- Johansson, M. & Lewander, J. (2023). *Historiskt stort stöd för EU i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge*. Sieps.
- Johansson, K. M. & von Sydow, G. (2011). Swedish social democracy and European integration: Enduring divisions. I D. G. Dimitrakopoulos (Red.), *Social democracy and European integration: The politics of preference formation*. Routledge.
- Malmberg, M. (1994). *Den ståndaktiga nationalstaten. Sverige och den västeuropeiska integrationen 1945–1959*. Lund University Press.
- Miljan, T. (1977). *The reluctant Europeans. The attitudes of the Nordic countries towards European integration*. McGill-Queen's University Press.
- Raik, K. & Kuusik, P. (2018). *The Nordic-Baltic region in the EU: A loose club of friends*. Sieps.
- Regeringen. (2023, 15 november). *EU-deklarationen – regeringens prioriteringar i EU-arbetet*. <https://www.regeringen.se/tal/2023/11/eu-deklarationen--regeringens-prioriteringar-i-eu-arbetet/>
- Sieps – Svenska institutet för europapolitiska studier. (2017). *Brexit – konsekvenser för EU och Sverige*.
- SOU 1993:14. (1993). *EG och våra grundlagar*. Fritzes.
- SOU 1994:12. (1994). *Suveränitet och demokrati*. Fritzes.
- Sveriges riksdag. (2023, 15 november). *EU-politisk partiledardebatt*. https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/partiledardebatt/eu-politisk-partiledardebatt_hbc120231115pd/
- Tallberg, J. (Red.). (2001). *När Europa kom till Sverige: ordförandeskapet i EU 2001*. SNS Förlag.
- Tallberg, J., Aylott, N., Bergström, C. F., Casula Vifell, Å. & Palme, J. (2010). *Europeiseringen av Sverige. Demokratirådets rapport 2010*. SNS Förlag.

Abstract in English

Sweden and the EU: From Reluctant to Committed European

Sweden became a member of the European Union (EU) in January 1995. Membership has affected the conditions for Swedish democracy in several respects. This article deals with the effects of membership on Swedish constitutional arrangements, including the executive-parliamentary relationships. This is followed by a discussion of the role of Swedish political parties and the development of public opinion towards the EU. Over time, public opinion has developed in a much more pro-EU direction. However, this does not apply to questions of further deepening of the EU or to Sweden's accession to EMU. The issue of how Sweden cooperates with other Member States is highlighted. Sweden's cooperation with countries in the geographical vicinity is extensive. Issues that Sweden has prioritised as an EU member include competitiveness and the internal market, climate and environmental policy, fundamental values, and the EU's enlargement and foreign policy. Sweden has been sceptical of an increased EU budget, stronger common social and labour market

policies, increased supranationalism and strengthened defence cooperation. Issues concerning the future of the EU, including questions of institutional reform, have rarely been met with greater interest in Sweden. In the light of the current discussion on enlargement and reform of the EU, it would seem logical for these issues to be given greater prominence in the Swedish debate.

Keywords: Sweden • European Union • democracy