

FOKUS: NORDEN OG BREXIT

Sverige, EU och Brexit – effekter, vândor och vägval

 Fågersten Björn
Utrikespolitiska institutet, UI
Sammandrag

Brexit sätter Sverige i svår strategisk situation. Storbritannien har varit en nära partner i EU-samarbetet och har på olika områden skyddat Sverige och dess preferenser. Denna artikel utgår från Sveriges förhållande till EU och analyserar sedan djupet och bredden i det svensk-brittiska samarbetet och vilka effekter Sverige kan räkna med efter Brexit. Vidare diskuteras hur Sverige har debatterat och förberett sig för denna situation och vilka framtida vägval landet står inför. Det konstateras att priset för att ta över Storbritanniens roll som skeptiker inom säkerhetspolitiken och som vakthund gentemot eurozonen är högt och att Sverige lär tvingas hushålla med sitt politiska kapital. Ett mer lojalt Sverige är att vänta, och kanske också en medlem som sent omsider hittar sin egen roll inom den europeiska integrationen.

Nöckelord: EU • Sverige • Brexit • Norden • integration

Inledning

Sverige har ett nära samarbete med Storbritannien och har därmed mycket att förlora på Brexit. Samtidigt sätter det fingret på Sveriges egen EU-relation när britterna lämnar en union de aldrig utvecklande några starkare känslor för. Denna artikel utgår från Sveriges förhållande till EU och analyserar sedan djupet och bredden i det svensk-brittiska samarbetet och vilka effekter Sverige kan räkna med efter Brexit. Vidare diskuteras hur Sverige har debatterat och förberett sig för denna situation

och vilka framtida vägval landet står inför. Det konstateras att priset för att ta över Storbritanniens roll som skeptiker inom säkerhetspolitiken och som vakthund gentemot eurozonen är högt och att Sverige lär tvingas hushålla med sitt politiska kapital. Ett mer lojalt Sverige är att vänta, och kanske också en medlem som sent omsider hittar sin egen roll inom den europeiska integrationen.

Sverige, en försiktig men nogräknad europé

Storbritanniens planerade utträde ur den Europeiska Unionen (EU) väcker svåra frågor i Sverige, ett land som själv brottas med sin europeiska identitet. Om man som Alan S. Milward (1992) driver tesen att europasamarbetet syftade till att rädda Europas nationalstater efter de katastrofala världskrigen är det lätt att se varför Sverige länge valde att stå utanför. Medan stora delar av Europa låg i ruiner efter andra världskrigets slut stod Sverige med en oförstörd industriell kapacitet och ett legitimt styrelseskick. Stödet för alliansfriheten var dessutom grundmurat. Landet behövde därmed inte räddas och priset för medlemskap – i form av beskuren autonomi – var därför inte värt att betala. Under cirka 40 år av inledande europeisk integration valde Sverige att försöka maximera nyttan av kontinentens integration från en utanförskapsposition. Svensk ekonomi och export gynnades genom det nordisk-brittiska frihandelsavtalet EFTA och det följande frihandelsavtalet mellan EFTA och dåvarande EU (EEC). Ett fullt medlemskap i ECC sågs dock som utrikespolitiskt omöjligt då det äventyrade den svenska neutraliteten och var inrikespolitiskt oönskat då det riskerade utvecklingen av den svenska välfärdsmodellen (Erlander 1961).

Denna kalkyl skulle kvarstå i 30 år innan den ekonomiska och politiska kartan dramatiskt ritades om 1990. En inhemsk bankkras bidrog till att vända på välståndskalkylen – Sveriges politiska isolation och utsatthet sågs nu snarare som ett hinder för en trygg ekonomisk politik. Och på det utrikespolitiska området hade Warszawapakten sammanbrott i praktiken avslutat den stormaktskamp som Sverige i teorin skulle vara neutral inför (Gustavsson 1998). En snabb ansökan om medlemskap blev därmed följden 1991 vilket – efter en knapp seger för JA-sidan i 1994 års folkomröstning – resulterade i Sveriges medlemskap 1995. Drivkraften för Sveriges medlemskap var den ekonomiska nyttan och tryggheten som en fastare sammanslutning mellan Europas nationalstater borgade för. Symboliska övertoner och visionära idéer om fortsatt fördjupad integration var sällan del av den svenska kalkylen och skulle inte heller bli det framöver. När svenskarna år 2003 skulle rösta om EMU's tredje steg manifesterades återigen tveksamheten inför det politiska och det symboliska. Denna gång vann NEJ-sidan och svenskarna har hållit fast i sina kronor, även om ett formellt undantag från eurosamarbetet saknas. Dessa två folkomröstningar har satt sina spår på Sveriges relation till EU. För det första finns en tendens att ännu idag diskutera Sveriges engagemang i binära termer med fokus på relationen till EU – är det bra eller dåligt att vara med, vinner vi eller förlorar vi? – snarare än att fokusera på politiskt innehåll och dess utveckling inom ramen för EU. För det andra resulterade folkomröstningarna i en djup

splittring inom flera partier med Socialdemokraterna som det kanske tydligaste exemplet; Statsminister Göran Persson agerade tydlig JA-ledare i 2003 års Eurokampanj medan hans karismatiska näringsminister Leif Pagrotsky var ledande inom NEJ-sidan.

Snart 15 år senare har många svenska partier fortfarande svårt att formulera en sammanhållen vision om EU:s politiska utveckling. I detta läge har Storbritanniens avsikt att lämna EU väckt såväl fantomsmärtnor från våra egna omröstningar som en försiktig tendens till ett mer engagerat europasamtal. Ironiskt nog var de mest animerade artiklar om nyttan av sammanhållning och Europeisk integration som skrivits i Sverige inte en reaktion på Sveriges eget medlemskap utan på att ett annat land funderade på att avsluta sitt. Möjligen kan Brexit på detta sätt tillåta Sverige att föra en europadebatt "via proxy" med hjälp av Storbritanniens öde. Vad gäller den övergripande och i Sverige fortfarande centrala europafrågan – ska vi vara med? – verkar Brexit-processen om något ha stärkt svenskarna i deras stöd för EU-medlemskapet.¹ Sett till landets relation till EU och anledningarna till att Sverige sent omsider gick med förefaller detta fullt rationellt. Även om Storbritannien är en nära partner framstår deras resa ut ur unionen för många som riskfylld och turbulent, särskilt i en tid när även globala politiska spelregler är ifrågasatta. För Sverige som i medlemskapet sökte en kombination av ekonomisk nytta och politiskt trygghet fullgör unionen idag alltjämt sitt syfte. Och även om landet – till skillnad från många andra – i EU-samarbetet varken söker skydd från sig självt eller från sina grannar så har den ökade spänningen mellan Ryssland och EU säkerligen adderat till den trygghet som en union med andra europeiska länder kan bidra till.

Sverige och Storbritannien som politiska partners

Att det just är Storbritannien som avser att lämna EU är för Sverige troligen mer dramatiskt än uppbrottet i sig. Sverige och Storbritannien har en lång historia av samarbete som de senaste 20 åren till stor del har kanaliserats och fått större kraft genom EU-arbetet. Grunden är en stark bilateral handelsrelation som manifesterades redan i 1654 års handels och vänskapsavtal. Tjänstehandeln är störst men även varuhandeln är väl utvecklad med små språkbarriärer och kulturell och geografisk närhet som drivkrafter. Det bor ca 100000 svenskar i Storbritannien och briterorna utgör en av de största turistgrupperna i Sverige. Dessa mellanmänniska relationer har även haft sin motsvarighet på högsta politiska nivå. Göran Persson återkom ofta till sin goda relation till Tony Blair precis som Fredrik Reinfeldt senare skulle knyta band till David Cameron.

Inom EU kan relation sägas stå på tre ben som kan sammanfattas med engelskans separation mellan *policy*, *politics* och *polity*. Om vi börjar med *policy* har Sverige och Storbritannien liknande politiska preferenser inom områden som konkurrenspolitik, budgetens storlek och fokus, handelspolitik, utrikes- och säkerhetspolitik samt den

¹I senaste Eurostat ser 65 % av svenskarna positivt på EU-medlemskapet <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6686061>

inre marknadens utveckling. Båda länderna delar i grunden en liberal syn på marknadens funktion och vad politik på EU-nivå bör försöka uppnå. De har också en likande syn på geopolitiken i norra Europa och Rysslands hot mot den europeiska säkerhetsordningen och har därför arbetat för tydlighet gentemot Ryssland, t.ex. i form av sanktioner. Tittar vi istället på *politics*, själva maktutövandet och vägen mot inflytande inom EU, står Storbritannien även här som en nära allierad till Sverige. Flera studier har visat att ländernas beslutsfattare ligger nära varandra. Sverige är t.ex. det land som oftast röstar så som Storbritannien röstar. I de studier som gjorts av tjänstemännens kontaktmönster framgår det att Sverige har starka band till Storbritannien i den politiska processen (se t.ex. Naurin och Lindahl 20014, Hix, Hagemann och Frantescu 2016 samt SIEPS 2017). Länderna kan också sägas dela synen på hur politik – idealt – ska skapas; med evidens från vetenskapen och med konsekvensanalyser som grund för beslut. Slutligen har länderna enats i ett motstånd mot euroländernas dominans. Även om länderna har haft olika förhållande till eurozonen – Storbritannien har verkat för en tydlig avgränsning medan Sverige har varit mer intresserat av samarbete och delaktighet – har de haft ett gemensamt intresse i att icke-euroländer inte ska diskrimineras och att eurogruppen inte ska bli en dominerande maktfaktor utanför eurozonen, t.ex. i utvecklingen av den gemensamma marknaden. Om vi slutligen vänder oss till *polity*, d.v.s. vilken sorts politisk organism EU ska vara och vad den ska bestå utav har länderna även här visat stor samsyn. Både Storbritannien och Sverige har månat om unionens mellanstatliga grundkaraktär, de har – av delvis olika anledningar – verkat för ett EU som inte utvecklas till en betydande militär aktör och de har aktivt arbetat för en utvidgad union som är öppen för nya medlemmar. Sammantaget har samsynen och samarbetet med Storbritannien gällande *policy*, *politics* och *polity* varit viktigt för Sverige som är ett litet land i EU med ibland starka och utstickande preferenser. Detta betyder att Sverige har mycket att förlora på det brittiska utträdet, även om möjligheter också går att urskilja.

Vad kan Sverige förvänta sig efter Brexit?

Med hänsyn till den nära relation som diskuterades ovan kan effekterna av Brexit för Sveriges del bli kännbara. Samtidigt är effekterna till stor del beroende av hur Storbritannien lämnar EU och hur den nya relationen byggs upp, vilket är ett område som Sverige borde kunna påverka med tanke på den nära relationen till Storbritannien.

Vad gäller relationen mellan Sverige och Storbritannien kan den få en ny dynamik i och med själva Brexitförhandlingarna men för den huvudsakliga substansen – handeln mellan länderna – lär effekterna bli negativa. En utredning från den svenska handelsmyndigheten Kommerskollegium visar att alla tänkbara alternativ för framtida handelsavtal mellan EU och Storbritannien är sämre än handel under nuvarande villkor (Kommerskollegium 2017).

En annan effekt är att EU som helhet riskerar att förändras i en riktning som inte är i svenskt intresse. Detta som en effekt av att de linjer som enat Sverige och

Storbritannien kommer att drivas med avsevärt mindre kraft framöver. Ekonomiskt kan unionen komma att bli mer regleringsvänlig och mindre frihandelsvänlig till nackdel för ett litet handelsberoende land som Sverige. En fördjupning är också möjlig, antingen inom eurozonen – vilket accentuerar Sveriges utanförskap – eller för hela EU27, vilket svenskar förmodligen är obekväma med.

På ett mer övergripande geopolitiskt plan är det en risk för Sverige om Europas stora länder dras isär vad gäller deras säkerhetspolitiska utblick. Om Frankrike, Tyskland och Storbritannien får färre möjligheter att gemensamt analysera och positionera sig i förhållande till omvärldsförhållanden ökar risken för geopolitisk splittring i Europa. Å andra sidan, om de stora skulle kompensera för denna Brexit-effekt genom en ökad grad av bilaterala (t.ex. det brittisk-franska Lancaster house-samarbetet) eller minilaterala (ett europeiskt G3-samarbete) samarbetsformat skulle det också innebära en risk för ett litet land som Sverige som gynnas av att deliberation hålls inom öppna multilaterala format.

Samtidigt kan det finnas öppningar för Sverige efter Brexit. Storbritannien kommer att ha ett intresse i att kompensera sin inflytandeförlust genom andra europeiska arrangemang. Den väl utbyggda bilaterala relationen blir här av större vikt men även mindre regionala sammanslutningar inom Norden och Baltikum lär prioriteras av Storbritannien. Det är forum som potentiellt tillåter britererna en påverkansväg in i EU och samtidigt låter dem uppfylla sin roll visavi USA som brygga till Europa. Om britererna lägger mer fokus på dessa grupperingar är det av godo för Sverige som redan idag spelar en stark roll här. Slutligen så kan britererna tänkas kompensera genom ökat engagemang i Nato. Med tanke på den delade geopolitiska lägesbilden mellan Storbritannien och Sverige kan även detta ses som en möjlig positiv utveckling med en tydligare övnings- och verksamhetsnärvär i Östersjöområdet som resultat, helt i linje med den svenska regeringens ambition med landets Natopartnerskap.

Sverige debatterar och förbereder sig på Brexit

Den svenska politiska diskussionen om Brexit har färgats av landets egen relation till EU – och de svenska partiernas egen brist på EU-vision – samt de uppenbara risker som diskuterades ovan. Tre huvudsakliga faser kan urskiljas: diskussionerna kring David Camerons reformförhandling fram till februari 2016, den brittiska kampanjen inför folkomröstningen under våren 2016 och slutligen perioden efter Leave-sidans vinst i folkomröstningen.

I den första fasen då David Cameron försökte omförhandla Storbritanniens relation till EU intog det officiella Sverige en lätt avvaktande position. Detta kan framstå som märkligt då frågorna som var i fokus var centrala för Sverige: relationen mellan “kärnan och periferin”, den fria rörlighetens utformning och möjliga begränsning, utveckling av den inre marknaden och de nationella parlamentens roll var alla frågor av vikt från ett svenskt perspektiv. Kanske var det just därför Sverige intog en låg profil; intressegemenskapen med Storbritannien indikerade att deras fortsatta medlemskap

var viktigare än de tänkbara reformerna av samarbetet som diskuterades. Däremot aktiverade sig delar av det svenska näringslivet och såg chansen till ett reformerat EU-samarbete. Även här framstod de nära banden till Storbritannien, kanske tydligast illustrerat när en debattartikel skriven av en brittisk tankesmedja signerades av ett flertal svenska företagsledare som i uppföljande rapportering hade svårt att precisera innebörden i sina publicerade resonemang (Dagens Industri 2013). I den efterföljande korta fasen efter David Camerons reformförhandling och innan den brittiska folkomröstningen blev svenska politiker desto mer aktiva och ett stort antal artiklar skrevs på temat att EU var viktigt och brittiskt medlemskap i EU var viktigt. För ett land där nationella politiker sällan skriver om EU och ännu mer sällan med vinkeln att samarbetet är av stort värde framstod våren 2016 som en unik period i svensk europadebatt. Efter folkomröstningen har det mediala fokuset skiftat till olika expertkommentarer om den framtida processen, om hur Sverige bör förhålla sig till förhandlingarna, samt hur de kommande effekterna kan hanteras.

En genomgående linje i den svenska debatten om Brexit både före, under och efter folkomröstningen i Storbritannien den 23:e juni 2016 är att Sverige förlorar på ett brittiskt utträde ur unionen. *Minskat inflytande för Sverige vid Brexit, Brexit vore "väldigt illa" för Sverige, Brexit är den svenska mardrömmen, Sverige har mest att förlora på Brexit*, är talande exempel på titlar på opinionsartiklar i den svenska pressen. I den samstämmiga oron lyfts både kortsiktiga och långsiktiga ekonomiska bakslag. Kortsiktigt förväntades den europeiska konjunktursituationen påverkas av marknadsoro och väldiga kapitalrörelser. Störst fokus har emellertid varit på de förväntade långsiktiga följderna av brittiskt utträde ur unionen. Tre aspekter betonas som särskilt bekymmersamma: lägre tillväxt, en utsatt export- och tjänstesektor och minskat inflytande i Bryssel.²

Ett fåtal perspektiv sticker ut, t.ex. det EU-kritiska Vänsterpartiets ledare som tidigt såg en möjlighet att använda britternas öde till att förändra även Sveriges relation till EU (Sjöstedt 2016), eller Stockholms Handelskammare som tidigt identifierade möjliga positiva effekter. Sammantaget är dock nivån av likriktning i Brexit-debatten slående – speciellt för ett land med så stor splittring i EU-frågan.

Samtidigt som Brexit har diskuterats i media har det offentliga Sverige på olika sätt förberett sig på de kommande förhandlingarna. Ett antal utredningar och studier har beställts för att skingra osäkerhet och tydliggöra tänkbara scenarier. Svenska Institutet för Europapolitiska Studier (Sieps) har utrett effekter för Sverige och EU, Kommerskollegium har utrett effekter för handeln medan Business Sweden har uppdragits att "kartlägga möjligheter till att bland annat locka investeringar till Sverige till följd av Storbritanniens eventuella utträde ur EU" (Regeringen 2016). Därtill har Utrikespolitiska institutet analyserat de säkerhetspolitiska konsekvenserna på

²Analysen om Sveriges förhållningssätt till Brexit är baserat på ett underlag på 79 unika artiklar genererade utifrån en sökning i databasen Factiva på artiklar innehållande orden "Brexit" och "Sverige" under perioden april 2016 till mars 2017.

uppdrag av Försvarsmakten och flera interna översikter har gjorts inom Regeringskansliet, t.ex. om effekter på EU-budgeten.

Organisatoriskt är Brexit-processen tänkt att hanteras inom Regeringskansliets ordinarie strukturer. Sverige fick en dedikerad EU- och handelsminister under våren 2016 vilket underlättar kommunikationen kring EU-frågor även om Brexit-frågan formellt ägs av statsministern. En tjänsteman är utsedd till Brexit-samordnare och leder det dagliga arbetet mellan departementens tjänstemän. På politisk nivå träffas regelbundet en grupp av statssekreterare från berörda departement. I allmänhet kan sägas att den svenska organisatoriska reaktionen på Brexit var ganska senkommen och först under hösten 2016 drogs organiserade Brexitförberedelser igång. Här var dock Sverige i gott sällskap av andra aktörer – t.ex. Kommissionen – som var direkt ovilliga till att ens diskutera frågan innan folkomröstningen.

Vägval framöver – eurofrågan och försvarspolitiken utan Storbritannien

En av de tydligaste trenderna i såväl de utredningar som diskuterats ovan, som i den offentliga debatten är det skydd som Sverige har kunnat åtnjuta med Storbritannien som partner och allierad. På flera områden har länderna delat preferenser och Sverige har i det läget kunnat dra fördel av Storbritanniens tyngd och deras vilja att stå för sin – och i förlängningen Sveriges – sak. Detta ger den kanske enskilt största frågan för Sverige med hänsyn till Brexit – hur bör Sverige i framtiden verka för sina intressen?

Ekonomern Albert O. Hirschman föreslog i sin *Exit, Voice and Loyalty* från 1970 att aktörer i en relation eller en organisation som upplever att de inte längre gynnas som tidigare har två grundläggande val: att lämna (exit) eller att stanna och försöka förändra (voice). Hur aktörer väljer är till stor del beroende av hur lojala de är gentemot organisationen (loyalty). Applicerat på EU, och från perspektivet av aktörer vars preferenser skiljer sig från andra medlemmar, kan *loyalty* ses som ett val i sig vilket då innebär att kvarstå i samarbetet och inte aktivt försöka förändra det utan snarare anpassa sig till en majoritetsposition.³ Exit skulle för en enskild medlem innebära att lämna unionen eller något av dess avgränsade samarbetsområden (opt-out) medan voice skulle innebära fortsatt medverkan med fokus på protester och/eller förändringsarbete för att vrida samarbetet till sin upplevda fördel. Denna logik och uppdelning fångar väl Sveriges position inför Brexit. Extra tydligt blir Sveriges vägval på de policyområden där Sverige tillsammans med Storbritannien intagit en position med betydande avstånd från mittfållan. Två sådana områden står ut: den gemensamma försvars och säkerhetspolitiken och relationen mellan eurozonen och EU-länderna utanför eurozonen.

³För en mer allmän applicering av Hirschmans ramverk på EU-samarbetet och tilliten mellan medlemsstater, se "Tillit i krisernas EU: sorti, protest och lojalitet" av Göran von Sydow i *Euro-papperspektiv 2017* Bakardijeva Engelbrekt, Antonina, Michalski, Anna och Lars Oxelheim (red.), Tilliten i EU vid ett vägskäl, Stockholm: Santérus, pp. 239–265.

Inom den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken har Sverige traditionellt intagit en lätt ambivalent hållning. Å ena sidan har motståndet mot en “militarisering” av EU-samarbetet varit stort – hotet mot alliansfriheten var som tidigare diskuterat en orsak till att medlemskapet dröjde. Å andra sidan har Sverige varit drivande i utvecklingen av civila krishanteringsresurser, haft stor närvaro i de civila och militära insatser som genomförts och med hög ambitionsnivå varit huvudman för den nordiska stridsgruppen som haft beredskap inom EU. Med Stefan Löfvens regering har Sverige initialt intagit en mer avvaktande linje. Arbetet med FN:s säkerhetsråd har varit en prioritet för Utrikesministern medan Försvarsministern har fokuserat på den bilaterala relationen till USA och sällan uttalat någon entusiasm över EU:s försvars- och säkerhetspolitiska dimension. Socialdemokraternas regeringspartner har traditionellt varit EU-kritiska med inslag av pacifism vilket även det kan antas ha bidragit till Sveriges avvaktande position. Konkret så har Sverige varit tveksamma till utvecklingen av djupare försvarsmaterielsamarbete, till det länge diskuterade operativa högkvarteret och till det starka fokuset på försvarsfrågor i implementeringen av EU:s nya Globala Strategi. Denna återkommande skepsis – ofta tillsammans med Storbritannien – har lett till farhågor från experter från andra länder att Sverige efter Brexit kommer att axla Storbritanniens roll som förste nej-sägare på det säkerhetspolitiska området.⁴ Strategin *Voice* med andra ord. Mycket tyder dock på att så inte blir fallet utan att Sverige istället kommer att inta en position i linje med *Loyalty*. En anledning till detta är att det politiska priset är högt för att stanna upp en utvecklig som många andra länder ser som vital efter år av terrorattacker, rysk aggression och en amerikansk president som ger oklara besked om kollektiv säkerhet. Den politiska kostnaden har med andra ord gått upp samtidigt som Sverige inte skulle kunna dela den med Storbritannien. En annan anledning är att det kan ifrågasättas huruvida Sverige verkligen har en tydlig preferens mot utökat försvarssamarbete. Fokus på andra områden i kombination med en vana av att följa Storbritannien har inte tvingat Sverige att precisera sina intressen på det sätt som nu måste göras. *Loyalty* – att inte sticka ut – kan då lika väl vara en effekt av identifierade intressen snarare än ett taktiskt agerande. Effekten lär bli ett svenskt agerande som ligger nära Tyskland vad gäller den gemensamma försvars och säkerhetspolitiken. Villigheten att godkänna den nya militära planerings- och ledningskapaciteten (ofta omtalat som ett operativt högkvarter) och signalen om att Sverige tänker medverka i permanent strukturerat samarbete på försvarsområdet (enligt EU-fördragets artikel 42.6 och 46) är en tydlig indikation på denna nyvunna lojala linje. En mer välvillig inställning till EU:s försvars- och säkerhetspolitiska samarbete accentuerar dock en intern intressekonflikt i den svenska hållningen. Å ena sidan betonas återkommande – och framför allt från försvarsminister Hultqvists sida – vikten av att den mellanstatliga grunden för samarbetet består och att medlemsstaterna fortsatt bestämmer sin

⁴Till grund för denna analys ligger intervjuer med tyska, italienska och brittiska experter genomförda september till december 2016.

nationella linje. Å andra sidan är enighet och sammanhållning inom EU ett viktigt svenskt intresse och t.ex. preciserat i 2017 års nationella säkerhetsstrategi. Det första året efter britternas brexit-omröstning har EU tagit remarkabla steg framåt inom det säkerhetspolitiska området och såväl EUs institutioner som flera medlemsstater har visat på tydlig vilja att ta fler och längre steg på detta område i framtiden.⁵ Om inte alla länder delar Sveriges vurm för det mellanstatliga upplägget – och t.ex. kan tänka sig majoritetsbeslut inom fler områden i framtiden – tvingas Sverige välja om mellanstatligheten eller sammanhållningen är viktigast.

Relationen mellan eurogruppen och EU-länderna utanför eurogruppen är ett annat område där Sverige och Storbritannien till stor del varit samstämmiga och där Storbritannien med sin tyngd och kapacitet kunnat påverka utvecklingen. Ursprunget är en farhåga över att ett allt tätare eurosamarbete får negativa konsekvenser för icke-euroländerna såsom en generell maktförskjutning från Ecofinrådet till eurogruppens möten, en tendens att beslut som tas i Econfin redan har gjorts upp på förhand i eurogruppen samt att eurogruppen tar beslut som påverkar samarbeten som alla delar – såsom den inre marknaden (för en översikt, se Craig och Markakis 2016). Storbritannien har med stor administrativ kapacitet följt arbetet inom eurogruppen och på olika sätt agerat vakthund då någon form av diskriminering eller negativa effekter för icke-euroländer kunnat anas. Exempel är hur icke-euroländerna ej ska behöva ta ekonomiska risker i stabiliseringsåtgärderna under eurokrisen eller att olika former av eurotransaktioner ska kunna genomföras av aktörer utanför euroområdet.⁶ Kommer Sverige ta över Storbritanniens roll efter Brexit? Svenskarna valde Exit i sin folkomröstning 2003 men har alltså ett behov av att förhålla sig till politikområdet. Här är det nog mer sannolikt att Sverige väljer *Voice* jämfört med det säkerhetspolitiska området. Dels för att de politiska kostnaderna för att opponera sig är relativt låga – det berör ofta tekniska och opolitiserade frågor utan starka symbolvärden. Men även för att det i Sverige finns starkt stöd för hållningen att samarbeta med euroländer utan att delta i EMUs tredje steg. Det ska dock sägas att Sverige, till skillnad från Storbritannien, har varit mer intresserade av inflytande och representation än avskärmning i eurofrågor och till exempel har använt *voice* i lägen som gäller rätt att delta vid euromöten. Om fortsatt integration inom eurozonen med tiden ökar skillnaden mellan medlemmar och icke-medlemmar finns det alltså skäl att tro att Sverige – till en hanterbar politisk kostnad – kan agera vakthund för sina intressen i detta område. Denna slutsats om *Voice* skulle också kunna bli verklighet inom andra områden där Sverige har starka intressen, bred nationell uppbackning och vars karaktär är relativt opolitiserat i den allmänna europeiska debatten. EUs budgetfrågor är ett exempel där Sverige kan komma att välja en aktiv påverkansstrategi.

⁵Se t.ex. Implementeringsrapporten för den Globala strategin, Kommissionens kommunikation om framtidens försvars- och säkerhetspolitik samt det tysk-franska icke-pappret från september 2016.

⁶Storbritanniens och Sveriges agerande sammanfattas väl i Eriksson, Jonas. "Sverige och euron efter brexit" Europapolitisk analys 1, SIEPS, 2017.

Sammanfattningsvis står Sverige inför betydande strategiska omställningar då Storbritannien lämnar unionen. Sveriges resa in i EU har varit kantad av tvekan men också effektivt förhandlings- och påverkansarbete. Beroende på preferenser och de politiska kostnaderna lär Sverige växla mellan lojalitet och protest i förhållande till nya majoritetspositioner efter Storbritanniens uttåg. På ett mer övergripande plan kan kanske den påtvingade introspektion och eventuella nya riktning som Brexit ger orsak till leda till att även Sverige hittar sin egen roll i den europeiska integrationen.

Norden efter Brexit

Kan det även tänkas att Brexit leder till att nordens hittar sin gemensamma roll i den europeiska integrationen? Två mekanismer kopplade till Brexit kan tänkas påverka de nordiska ländernas samstämmighet. För det första kan Storbritannien aktivt uppmuntra till, och själv delta i, nordiskt samarbete som ett sätt att kompensera för sitt uppbrott från EU. Det avsmalnade försvarssamarbetet inom Northern Group skulle kunna accelereras. På ett mer operativt plan ansluter såväl Sverige som Finland till britternas snabbinsatsstyrka Joint Expeditionary Force. Dylika minilaterala och sub-regionala sammanslutningar skulle kunna ena de nordiska länderna med ett starkt brittiskt deltagande eller ledarskap. Det kan ge samarbetsvinster för alla parter men kan såklart också användas av Storbritannien som ett sätt att balansera utvecklingen inom EU27 varför viss eftertanke är påkallad för att undvika fragmentering. De nordiska länderna har intresse av att dessa samarbeten snarare kompletterar än utmanar integrationen inom EU och att britterna i möjligaste mån fortsatt knyts till EU snarare än direkt till nordens, speciellt på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. För det andra så skulle det vara tänkbart att EU – efter Brexit – utvecklas på ett sådant sätt att de nordiska länderna upplever mer av gemensamma intressen. Ett exempel vore om EU utvecklades i en mer protektionistisk riktning och därmed enade de mer frihandelssinnade nordiska länderna i en voice-strategi. Det som talar emot en sådan effekt är att de primära områdena för accelererad integration är just säkerhetspolitiken och valutasamarbetet som diskuterats ovan. Och här sticker nordens ut i sin osamstämmighet. Den vanligaste europeiska lösningen är att ett land försvarar sig genom Nato och handlar genom Euron. Inget nordiskt land har valt denna kombination. Det är därmed svårt att se att accelererad integration inom EU skulle öka enigheten inom en region som uppvisar en sådan heterogenitet i grundläggande politiska lösningar.

Referenser

- Bakardijeva Engelbrekt, Antonina, Michalski, Anna och Lars Oxelheim (red.), *Tilliten i EU vid ett vägskäl*, Stockholm: Santérus, pp. 239–265.
- Craig, Paul P. and Markakis, Menelaos, (2016) “The Euro Area, its Regulation and Impact on Non-Euro Member States” (March 2, 2016). I P Koutrakos and J Snell (eds), *Research Handbook on the Law of the EU’s Internal Market* (Edward Elgar, 2016); Oxford Legal Studies Research Paper No. 11/2016.

- Dagens Industri (2013) "Ett nytt EU behövs!" Debattartikel i Dagens Industri den 11 november 2013 med uppföljande reportage den 13 november. Originalartikel återfinns på <http://www.di.se/artiklar/2013/11/11/debatt-ett-nytt-eu-behovs/>
- Eriksson, Jonas (2017) "Sverige och euron efter brexit" Europapolitisk analys 1, SIEPS.
- Erlander, Tage (1961), Tal vid metallkongress
- Gustavsson, Jakob. (1998) "The politics of foreign policy change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership" Lund Political Studies.
- Hirschman, Alberg O. (1970) "Exit, Voice and Loyalty"
- Hix, Simon, Sara Hagemann, and Doru Frantescu (2016) "Would Brexit matter? The UK's voting record in the Council and the European Parliament." (2016).
- Kommerskollegium (2017) "Brexit - Alternativ till framtida regelverk för handel med tjänster och tull- och handelsprocedurer mellan EU och Storbritannien. Stockholm: Kommerskollegium
- Milward, Alan (1992) "The European Rescue of the Nation State."
- Naurin, Daniel, and Rutger Lindahl. (2014) "Nätverkskapital och inflytande i EU: s ministerråd-hur går det för Sverige efter Eurokrisen." EU efter krisen: perspektiv på demokrati och inflytande i ett förändrat EU, Stockholm: Sieps
- Regeringen (2016) Meddelande om brexit-analyser <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/09/regeringen-ger-kommerskollegium-i-uppdrag-att-analysera-framtida-handelsrelationer-efter-brexit/>
- SIEPS (2017) "Brexit – konsekvenser för EU och Sverige", Stockholm: Sieps.
- Sjöstedt, Jonas (2016) "Britterna sätter ljuset på EU:s stora brister" Debattartikel i SVD: <https://www.svd.se/v-britterna-satter-ljuset-pa-eus-stora-brister>
- von Sydow, Göran (2017) "Tillit i krisernas EU: sorti, protest och lojalitet" i Europaperspektiv.

Abstract

The British exit from the European Union puts Sweden in a difficult position. The UK has been a close partner and has offered protection in areas where Sweden's interests have been challenged. This article looks at Sweden's relation to the EU and examines Swedish-British cooperation and the effects that Sweden can expect following Brexit. The Swedish Brexit-debate is scrutinized as are the choices that are now facing the country in a shifting strategic environment. It is suggested that the political cost of taking on the UK's role as a sceptic in the area of EU security and defense policy or as a watchdog in relation to the Eurozone will be difficult for Sweden to bear. Consequently, Sweden could come out as a more loyal EU member and might with time also find its own role within the European integration project.

Keywords: EU • Sweden • Brexit • the Nordic countries • integration