

Magnus Jerneck*

Sveriges inflytande i EU efter krisen

Sammanfattning

Vad betyder ett förändrat EU för Sveriges möjligheter till inflytande? I denna analys görs gällande att Sverige inflytande efter finanskrisen kommer att minska om man fortsättningsvis ställer sig utanför EMU. Utgångspunkten är att det förnyade samarbetet mellan euroländerna leder till mer union men också till ett Europa i flera hastigheter, där de utanförstående länderna kommer att få allt svårare att göra sina röster hörda. Sverige, som varit en aktiv och framgångsrik medlem, men som också uppträtt som en skeptisk europé, står i och med detta inför ett avgörande vägval. Risken för politisk marginalisering ställs mot ökad överstatlig reglering, men också självständighet mot handlingskraft, och därmed bättre möjligheter att påverka politiken i unionen.

Inledning

Sveriges förhållande till den europeiska integrationsprocessen var i många decennier avvaktande och präglad av skepsis och distans.¹ När den socialdemokratiska regeringen under sommaren och hösten 1990 uttalade att man ville knyta Sverige betydligt tätare till den Europeiska gemenskapen väckte det därför stor uppmärksamhet. Skälen till omprövningen var flera. Frihandelsavtalet från 1973, som länge ansågs fullt tillräckligt – det gav alla de ekonomiska fördelarna utan att tvinga in Sverige i ett besvärande politiskt samarbete – ansågs ha spelat ut sin roll, den svenska ekonomiska politiken hade hamnat i en återvändsgränd och de geopolitiska förutsättningarna för den svenska neutralitetspolitiken hade i ett slag försvunnit med kalla krigets slut. Sverige var plötsligt berett att ta steget ut i Europa.² Den svenska opinionen var dock inte förberedd. Den radikala omsvängningen

av den svenska Europapolitiken krävde inte bara en partipolitisk förankring på bred front utan också en ordentlig analys av vad en anslutning till den blivande unionen skulle innebära för landet.

I den svit av EG-konsekvensutredningar som genomfördes fram till folkomröstningen 1994 diskuterades hur den inre marknaden skulle påverka ekonomin, och hur medlemskapet skulle inverka på grundlagen, landstingens och kommunernas framtida roll, den svenska välfärdspolitiken och den aktiva svenska utrikespolitiken.³ I ett något senare skede utreddes också särskilt Sveriges förhållande till EMU.⁴ En helt central fråga var i vilken omfattning Sverige verkligen skulle kunna utöva något politiskt *inflytande* i unionen. Skulle man som litet land överhuvudtaget få gehör för sin politik? Kunde man räkna med nya villkor för demokratin? På vilka arenor skulle besluten tas och

* Magnus Jerneck är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet.

¹ Sverige hade i flera decennier "suttit på balkongen" och betraktat den europeiska integrationsprocessen med både överseende och överlägsenhet. Jfr af Malmberg 1994.

² Gustavsson 1998:170-187 och Gustavsson 2010:70-76.

³ Se t.ex. SOU 1993:14; 1994:2, 6-8, 12. 28 och 32 procent; andel negativ 28, 28, 27, 27 och 32 procent samt ingen åsikt 6, 6, 7, 5 och 4 procent. Även i denna mätning minskar stödet för EU, från 40 till 32 procent mellan 2010 och 2011, alltså med 8 procentenheter – samma storlek på nedgången som i de andra SOM-mätningarna.

⁴ SOU 1996:158

ansvaret utkrävas? Och hur skulle Sverige hantera de inskränkningar av den egna handlingsfriheten, som ett medlemskap oundvikligen skulle innebära? Det rörde sig trots allt om ett svårhanterligt integrationsdilemma, där risken för marginalisering ställdes mot underordning och inflytande mot självständighet.

Sverige hade emellertid lång erfarenhet av internationellt samarbete och inträdet i EU ansågs inte innebära radikalt annorlunda omständigheter, även om arbetet där drevs fram av en för Sverige ny kombination av mellanstatliga och överstatliga beslutsprocesser inom ramen för en svårbedömd och komplex institutionell struktur.⁵

Centralt för diskussionen var idén om den s.k. suveränitetskalkylen,⁶ som tog sin utgångspunkt i spänningen mellan två olika dimensioner av makt: den över sig själv och den över andra. Genom att delta i en organisation kan man förlora delar av den egna makten, men samtidigt vinna inflytande över sin omgivning. Resonemanget baserades på observationen att staterna mer än någonsin tidigare var invädda i ömsesidiga beroenden, att internationaliseringen och transnationaliseringen, inte minst av kapitalet, urholkat staternas reella suveränitet, att de politiska problemen blivit mer gränsöverskridande och att de globala utmaningarna krävde allt mer avancerade internationella överenskommelser.

Utifrån ett demokratiperspektiv stod valet mellan att ha full beslutanderätt över ett minskande antal sakfrågor eller begränsad beslutanderätt inom ett växande antal politikområden. Sverige valde det senare och avstod därmed medvetet från det som på den tiden beskrevs som en isolationistisk strategi, som på sikt riskerade försvaga landet utan att för den skull göra det mindre omvärldsberoende. I suveränitetstermer gjorde man en åtskillnad mellan formell och reell suveränitet, en distinktion som handlade om förskjutningar i tolkningen av den nationella autonomi; i stället för att primärt

betona frihetsdimensionen sattes handlingskapaciteten i centrum. I och med detta anslöt sig Sverige till doktrinen om förhandlad suveränitet. Vinsten med EU-medlemskapet låg i att Sveriges internationella makt skulle öka men också den egna beslutskraften - samarbetet innebar att man ”poolade” sina resurser med likasinnade stater.

Tillförsikten var stor. Konklusionen för Sveriges del var att den lilla staten i förhållande till sin storlek hade goda möjligheter att utöva inflytande i den europeiska integrationsprocessen utan att samtidigt behöva göra stora nationella eftergifter. Annorlunda uttryckt: Sveriges offensiva makt skulle öka kraftigt samtidigt som dess defensiva makt skulle minska i endast begränsad omfattning. Detta var inte bara en förhoppning utan också en norm för det svenska agerandet. Tanken var helt enkelt att svenska modeller och lösningar borde – och skulle – efterfrågas i Europa.

Hur har det gått? Bilden är sammansatt. Sverige har å ena sidan varit en synnerligen aktiv och framgångsrik medlem av unionen på vissa centrala områden, som t.ex. miljöpolitiken,⁷ men också den gemensamma utrikespolitiken, vilket för många varit förvånande,⁸ och grannlaga skött uppgifterna som ordförande. Det är oomtvistat att Sverige inte bara väcker respekt i omvärlden för sin stabila och välfungerande samhällsmodell och för sina goda statsfinanser, utan har också fallit väl in i europasamarbetet. Man föregår med gott exempel på hemmaplan och efterlever de gemensamt fattade besluten och har till skillnad från flertalet euroländer tillämpat stabilitetspaktens regelverk pliktstroget.⁹ Sverige är en pragmatisk och välfungerande mellanstor stat, som vissa euroländer gärna, eller mycket gärna samarbetar med.¹⁰ Sverige har efterhand lärt sig förstå värdet av informella kontakter och att veta vad andra stater tycker och tänker men dessutom att vara väl förberedd och konstruktiv, egenskaper som samtliga premieras i EU.¹¹

⁵ Bland annat i förhållande till EG-rättens ställning samt förekomsten av majoritetsröstning markeras hur EU skiljer sig från andra samarbeten.

⁶ SOU 1994:12, s. 11.

⁷ Bäckstrand 2010.

⁸ Det ansågs i mitten av 1990-talet som osannolikt att Sverige med sin långa neutralitetshistoria skulle bli en av de starkaste tillskyndarna av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Sveriges skäl för att gå med i EU var primärt ekonomisk-politiska och uppfattades ha lite att göra med unionens ambitioner att bli en global freds- och säkerhetspolitisk aktör. Strömvik 2006.

⁹ Jfr Lindahl & Naurin 2005, Flam m.fl. 2009, Dyson & Marcussen 2010.

¹⁰ Naurin & Lindahl 2010.

¹¹ Tallberg 2008.

Å andra sidan har man i svensk politik haft en tendens att på hemmaplan överskatta den egna utrikespolitiska betydelsen och samtidigt underskatta kraften i den europeiska idédebatten, som man ofta uppfattat som storvulen och främmande. Sverige har sällan gett uttryck för starka Europavisioner, varken nu eller tidigare. Man ikläder sig helst rollen som pragmatiker, medlare och ”process manager” och vägleds fortfarande mer av nationalstatslogik än av överstatliga och federalistiska ideal.¹² Sverige har inte fullt ut velat – eller kunnat – leva upp till talet om att vilja tillhöra kärnan och har tidvis agerat som motvillig europé. Oftare än många andra medlemsländer har man lagt in sitt veto i Ministerrådets omröstningar. Sverige låg i många år absolut i topp när det gäller att säga nej till lagstiftningsförslag, som en majoritet av de andra staterna kunnat ställa sig bakom.¹³ Siffrorna kan tyda på att Sverige i alla fall delvis befunnit sig utanför mittfåran i EU:s beslutsfattande under en stor del av sitt medlemskap och i perioder drivits av en allmänt integrations skeptisk hållning.¹⁴ Sverige har också haft svårt att påverka frågor som man värderat som viktiga. Kravet på avreglering av jordbrukspolitiken är ett sådant exempel; under lång tid ställde man utan större framgång mycket långtgående krav på en reform av EU:s budget. Men framför allt har Sverige intagit en särskild hållning till EMU-projektet, där man nu sedan flera år tillbaka, liksom Danmark och Storbritannien, har status av ”semi-permanent outsider”.¹⁵

Den besvärliga EMU-frågan

Vad den svenska utkantpositionen betytt för Sveriges möjligheter till inflytande i unionen har diskuterats flitigt de senaste åren. Var det klokt att inte gå över till euron, t. ex. med tanke på dagens allvarliga kriser, eller borde vi tidigt ha tagit vårt ansvar? Skulle vi ha följt Finlands tydliga signalering om att man önskade

stödja den europeiska integrationen istället för att tveka? Att Finland direkt och utan reservationer anslöt sig till EMU:s tredje steg gav tidigt, enligt den egna självbilden, landet goodwill och ett brett inflytande i Eurogruppen.¹⁶ Har den hittillsvarande svenska EMU-politiken inneburit ett besvärande trovärdighets- och inflytandeproblem för landet, eller har den passerat obemärkt, utan nämnvärda negativa konsekvenser?¹⁷

I EMU-utredningen, som hade uppdraget att resonera om bl.a. denna fråga, fanns det farhågor för en politisk marginalisering av Sverige om man inte anslöt sig till EMU:s tredje etapp.¹⁸ Riskerna för utanförskap bedömdes som större för små länder, liksom för nytillkomna medlemmar, vars motiv kunde ifrågasättas. För en nykomling som Sverige var det viktigt att visa att man var beredd att bli en fullvärdig medlem. Sverige, med sitt seglivade och långvariga rykte som åskådare och skeptisk europé, skulle få det svårt att göra sig hörd, både ekonomiskt och politiskt, om det inte anslöt sig till kretsen av tongivande stater och där agerade som den gode och för den gemensamma saken uppoffrande medlemmen. Särskilt illa skulle det vara om Sverige levde upp till stabilitetspaktens krav på sunda statsfinanser, självständig riksbank, m.m., men saknade den politiska viljan att gå med i det monetära samarbetet, eller vägrade att uppfylla sina fördragsförpliktelser för att undvika risker för egen del.

Fick EMU-utredningen rätt, eller överdrevs möjligen effekterna av det svenska utanförskapet? Det går att svara ja på bägge frågorna. Farhågan att Sverige politiskt skulle marginaliseras har enligt viss tongivande forskning inte besannats, bl.a. därför att Sveriges position i diverse tjänstemannanätverk snarare förstärkts än försvagats under perioden.¹⁹ Samtidigt har ledande svenska diplomater och politiker, liksom

¹² Jfr Bengtsson & Tallberg 2010.

¹³ Lane & Mattila 2001; Mattila 2004, 2009.

¹⁴ Jfr Mattila 2009.

¹⁵ Dyson 2008: 379.

¹⁶ Jfr Tiilikainen 2005.

¹⁷ Samtidigt som vi har anledning att fundera över hur stort ”utanförskapets pris” må vara, är det värt att hålla i minnet hur svårt det i realiteten kan vara att belägga omfattningen av ett faktiskt inflytande. Se t.ex. Johansson 2011.

¹⁸ SOU 1996:158, särskilt kapitlen 9 och 10. Sverige är med i etapperna 1 och 2, men inte i den tredje och avgörande, som innebär att man överger sin nationella valuta och självständiga monetära politik. Det digra betänkandet med sina närmare 500 sidor och 21 underlagsrapporter landade i en försiktig hållning, som de facto kom att tolkas som en rekommendation om att ”vänta och se”. Samtidigt som utredningen av politiska skäl förordade en svensk anslutning till valutaunionen, var den svenska ekonomin, och särskilt arbetsmarknaden, ännu inte redo för ett långtgående valutapolitiskt samarbete, resonerade man.

¹⁹ Naurin & Lindahl 2010.

danska och brittiska kolleger, upprepade gånger hävdad att utanförskapet varit, och fortfarande är ett problem, och därför bör tas på allvar.²⁰

De möjliga orsakerna till att effekterna av utanförskapet blivit mer begränsade än förutspått är sannolikt flera. På såväl ett principiellt som konkret plan har det blivit alltmer oklart vad som ligger i dikotomin innanförskap – utanförskap, när de formella strukturerna allt som oftast överskrids eller ersätts av informella institutionella lösningar och rutiner. EMU är ett område där det visat sig att delaktighet i policyprocessen i växande omfattning varit en fråga om gradskillnader snarare än om art och formell tillhörighet. Denna överskridande eller ”transversiva” integration är särskilt tydlig inom det makroekonomiska området, där ett antal EU-institutioner med delvis olika, delvis överlappande medlemsuppsättningar – Europeiska rådet, Ecofin, Eurogruppen, ECB, Kommissionen samt en uppsättning kommittéer – är inblandade i policyprocesserna.²¹

Parallellt med denna utveckling har den politiska kontexten radikalt ändrat karaktär. De politiska och institutionella reformer som genomförts de senaste tjugo åren och som ofta motiverats av demokrati- eller förenklingskäl har paradoxalt nog ofta lett till ökad institutionell mångfald och sakfrågekomplexitet och därmed inneburit ett större behov av informell politik, där ”nätverkande” blivit en viktig politisk resurs.

Sammansättningen av medlemskretsen har också ändrats. Flera av EU:s gamla småstater är nu mellanstora aktörer samtidigt som begreppet ”småstat” har fått en ny innebörd i och med utvidgningen till de baltiska staterna och anslutningen av ministater som Malta och Cypern. 20 av medlemsländerna har färre än 20 miljoner invånare. En konsekvens av utvidgningen är att alliansbildningsprocessen ändras. De bilaterala relationerna blir allt viktigare inför koalitionsbyggandet i Rådet och dess kommittéer; här ställs av naturliga skäl sällan stora länder mot små. Att ignorera de många

mindre och medelstora nationerna i EU är svårt av politiska skäl.²²

Utvidgningen har samtidigt också medfört ökad åsiktspluralism och en acceptans för olika medlemsländers inriktning, vägval och politiska stil. Många av de forna östeuropeiska länderna tänker och agerar mer i klassiska realpolitiska termer än vad äldre medlemmar gör. Samtidigt som den fransktyska motorn hackar betänkligt, hotar Storbritannien, inte utan visst eldunderstöd,²³ med utträde och driver den i EU-sammanhang mycket oortodoxa linjen om både en åternationalisering av befogenheter och en omförhandling av medlemskapets villkor.

Blandningen av överstatlighet och mellanstatlighet i EU-samarbetet är mer påtaglig än förr, vilket tyder på en ökad tolerans för skiftande lösningar. Olika samarbetsformer är efter Amsterdamfördraget också konstitutionellt legitima inom ramen för idén om ”flexibel integration.” Enhetligheten som ideal är i dagsläget försvagat. Att hålla ordning på vad olika stater gör och inte gör i olika sammanhang blir därför ogörligt och sannolikt också mindre intressant. Samtidigt som flera av de utanförstående länderna, däribland Sverige, de facto har synkroniserat sina ekonomiska policyprocesser med eurozonens, har det fördragsfästa kravet på att ansluta sig till EMU enligt en på förhand given tidtabell luckrats upp.²⁴ Den växande medlemskretsen förändrar också det kollektiva handlandets logik; det blir inte bara lättare att obemärkt åka snålskjuts utan också relativt sett mindre kostbart för övriga om så sker. Begreppet ”normbrytare” blir mer diffust eller politiskt irrelevant i takt med den ökade differentieringen och det uppbrutna normsystemet.

Denna utveckling har i hög grad med EMU:s politiska karaktär att göra. EMU – juvelen i kronan – sågs ursprungligen inte bara som ett ekonomiskt projekt, i meningen att det tog den inre marknaden ett steg vidare, utan i lika hög grad som en stark politisk

²⁰ En liknande tes förs fram av Adler-Nissen 2008 och Dyson & Marcussen 2009 samt av Dansk Institut i dess analys av de fyra danska förbehållen (2008). Se te x Johan Schücks intervju med Anders Borg i DN 21 februari 2013.

²¹ Dyson & Marcussen 2010.

²² Jfr Wivel 2010: 21.

²³ Den nederländska regeringen har tex visat principiell sympati för det brittiska argumentet om åternationalisering.

²⁴ Jfr Dyson 2009.

symbol och integrerande kraft.²⁵ Vi vet nu att den bilden inte var helt rimlig. Politiken och ekonomin gick inte hand i hand. Tvärtemot vad man förväntade sig kopplades den ekonomiska och politiska integrationen under många år i själva verket isär,²⁶ samtidigt som den viktiga Eurogruppen inte fick den formella status i EU:s ekonomiska beslutsfattande som fransmännen, i enlighet med tankarna om ett politiskt organ för "gouvernement économique", länge förordad.²⁷

På en serie områden kunde man snarare se EMU som en splittrande snarare än enande kraft, med inbyggda motsättningar och starkt begränsad styrningskapacitet. Den hybridartade institutionella beslutsstrukturen visade sig vara en illa fungerande kompromiss mellan överstatlighet och nationell suveränitet. Med valutapolitiken på EU-nivå och den makroekonomiska politiken och finanspolitiken på nationell nivå krävdes en stark samordning, som aldrig fullt ut kom till stånd. Stabilitetspakten, vars regler om budgetunderskott och offentlig upplåning var centrala styrinstrument, ignorerades genomgående, även av de större ekonomierna; dess disciplinerande effekt underminerades av politiska orsaker, samtidigt som regelbrott kunde ske ostraffat.²⁸ Dessutom konstruerades pakten i en tid när tillväxten var stark, och därför heller inte anpassad till att hantera den typen av skuldproblem som finanskrisen gav upphov till, samtidigt som fördraget inte gav rätt att komma medlemsländer till undsättning. Euroländerna har heller inte agerat som den gemenskap, som man skulle förvänta sig och idén om en fast och normbildande förtrupp, i form av ett "Kärneuropa", har inte riktigt gått att förverkliga.²⁹

En slutsats skulle därför kunna vara att den tilltagande institutionella komplexiteten och variationen i kombination med den politiska unionens svaghet gjort att det svenska utanförskapet endast fick begränsade negativa effekter, om ens några och att möjligheterna att spela en mer allmänpolitisk roll i EU har varit goda.

Utanförskapets pris

Om man däremot tror på den för statsvetare närmast självklara tesen att en outsider – eller en som håller på att lämna en organisation eller samarbetsområde³⁰ – får svårt att påverka en politisk process med full kraft, måste det faktum att Sverige inte tillhört EMU-klubben trots allt ha inneburit en komplikation för Sveriges möjligheter att hävda sig, även om gränserna för vad som konstituerat ett EMU-medlemskap varit flytande. Att en formell, institutionell ram trots allt blivit avgörande visas t. ex. av den praxis som inneburit att euroländernas finansministrar, Eurogruppen, gjort upp innan man sammanträtt med resten av kollegerna i Ecofin-rådet, som då i realiteten ställts inför *fait accompli*.³¹

Institutionella kompetenser må överlappa, men att vissa länder är representerade i samtliga organ och där tagit ett överordnat ansvar är också klart. Även om allt fler frågor bereds och avgörs i tjänstemannadominerade kommittéer, tas de svåra frågorna på högsta politiska nivå, där de ideologiska övertygelserna ofta samspelar med EU:s starka politiska samarbetsnormer. Det går inte att bortse från att umgängesnormer spelar in, även om dessa också återspeglar mera krassa maktförhållanden och rationalitetsdrivna beslut. Öppenhet för samarbete och villighet att ikläda sig ömsesidiga förpliktelser för det gemensamma bästa är starkt normerande, liksom kraven på trovärdighet och lojalitet och föreställningen att långtgående eftergifter och långsiktighet är förutsättningen för främjandet av kollektiva nyttigheter.

I det perspektivet är det att uppfattas som fripassagerare, d.v.s. att ställa sig utanför ett viktigt samarbetsområde, "plocka russinen ur kakan", eller "passa" och låta andra ta riskerna, fortfarande problematiskt. Även om explicita bestraffningar inte är aktuella kan länder aktivt negligeras i förhandlingarna och "misshagligt" beteende noteras och lagras i en minnesbank, inte minst hos de aktiva förhandlarna, som ju träffas under mycket

²⁵ EMU och GUSP, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, sågs som de två stora, samlande integrationsprojekten under 1990-talet. Bägge hade dessutom syftet att balansera det amerikanska inflytandet i världen.

²⁶ Jfr Hodson 2009.

²⁷ Howarth 2005; se även Jabko 2010.

²⁸ Calmfors 2005.

²⁹ Tanken var de länder som anslöt sig till euron också skulle tillhöra kärnan.

³⁰ Herman Van Rompuy, Europeiska rådets ordförande, sade med anledning av Camerons mer eller mindre förtäckta hot om att lämna unionen om England inte fick rätten att omförhandla sina medlemsvillkor: "How do you convince a room when you have one hand on the door handle?". Grant 2013.

³¹ Dansk Institut 2008 och Dyson & Marcussen 2010. Storbritannien kom dock att betraktats som en mer eller mindre "ständig adjungerad medlem" av eurogruppen sedan ordförandelandet Frankrike bjudit in landet till krismöte i oktober 2008.

lång tid. Även om det visat sig att Sveriges rykte som fripassagerare till följd av EMU-politiken varit överdrivet, är det knappast säkert att nätverkspositioner och nätverkskapital gett det politiska och diplomatiska kapital, som på sikt är förutsättningen för politiskt inflytande.³² Goodwill tolkas i termer av insättningar på ett bankkonto: ju mer man sätter in, desto större tillgångar, något som kan vara bra att ha i tider av kriser eller vid önskemål om särbehandling. Den som väljer ett utanförskap och därmed utsätter andras lojalitet för påfrestningar, tär på sitt kapital och riskerar att hamna på minus om man inte hela tiden gör nya insättningar på sitt "goodwill-konto".³³ Att Sverige hittills har varit skickligt på att göra sådana kompensatoriska insättningar är tydligt, men hur långt dessa åtgärder kommer att räcka, och framför allt vad de kommer att betyda när euroländerna nu, inom ramen för det vi skulle kunna kalla EMU 2, tar nya, och denna gång betydligt mer långtgående krafttag för att fördjupa integrationen på det makroekonomiska och fiskala området,³⁴ är långt ifrån klart.

Eurokrisen banar väg för EMU 2

Det är en utbredd uppfattning att de många kriserna i EU riskerar att underminera hela det europeiska integrationsprojektet, men händelseförloppet har också visat att EU:s förmåga att reagera på och efterhand utnyttja kriserna som impulsgivare för nya lösningar, i form av finanspakten, diverse andra regleringsmekanismer och förslaget om en bankunion, är mycket stor. Risken för ett sönderfallande EMU har tvingat eurozonens länder att inleda en exempellös makroekonomisk och finanspolitisk samordning, som tidigare varit politiskt omöjlig, samtidigt som ECB agerat betydligt aktivare än väntat, bl.a. genom t.ex. sina stödköp av statspapper. Centralbanken har dessutom, kanske mer än kommissionen och det permanenta ordförandeskapet för Europeiska rådet, självständigt intagit en både operativ och policyskapande roll. Idén om EMU som ett politiskt projekt har, paradoxalt nog, fått något av den energi och kraft som det en gång var tänkt.

Samtidigt råder det ännu osäkerhet på en rad punkter; en är om de planerade åtgärderna alls får den önskade effekten. Kritik har upprepade gånger riktats mot EU- institutionernas krishantering, samtidigt som det fortfarande råder betydande tvivel om de krisdrabbade ländernas förmåga att genomföra de nödvändiga reformerna. Regeringarnas politiska legitimitet har visat sig svag samtidigt som statskapaciteten är låg: flera av de aktuella politiska systemen präglas av både korruption och byråkratisk tröghet.

Vidare vet ingen med säkerhet hur tidtabellerna ser ut, eftersom tidsperspektiven är både långa och korta; korta därför att problemen kräver omedelbar handling, långa därför att de systemändrande institutionella reformerna måste förhandlas och förankras i flera led och fastställas i någon form för fördragsändring. Reformprocessen pendlar i realiteten mellan månads- långa och decennielånga tidshorisonter.

Det finns också en farhåga för att krisen och krishanteringens inneburit förskjutningar av etablerade maktstrukturer och umgängesvanor och lett till mer hierarki och dominans i unionen. Det råder nog inget tvivel om att pånyttfödelsen av EMU som politiskt projekt har drivits på av de ekonomiskt starkare länderna, som kan sägas "äga" frågorna, och vars intressen återspeglas i de lösningar som förordats.³⁵ Ironiskt nog har återhämtningen i viss mån skett "till priset" av ökad tysk dominans, något man just genom det ursprungliga monetära samarbetet ville undvika för snart ett kvarts sekel sedan – det geopolitiska motivet för hela projektet var att "europeisera" Tyskland efter återföreningen för att därigenom förhindra framväxten av ett "förtyskat" Europa.³⁶

Ett grundantagande är dock att den lilla eller medelstora staten fortfarande har goda möjligheter att utöva inflytande i denna krets, t.ex. genom idémakt, en stabil ekonomi och gott föredöme, även om stormakterna per definition har en s.k. aggregerad strukturell styrkeposition i de avgörande förhandlingsprocesserna.³⁷

³² Det går nog att hävda att det faktum att Sverige, med undantag för Margot Wallström, inte kunna besätta några av EU:s verkligt tunga poster på högre tjänstemannanivå, något t.ex. finnarna lyckats med, kan ses som uttryck för just bristen på sådant kapital. Jfr Tiilikainen 2005.

³³ Adler-Nissen 2008.

³⁴ Se kommissionens intressanta "blueprint" från senhösten 2012, COM (2012) 777.

³⁵ Jfr Eriksson & Hjeds Löfmark 2013.

³⁶ Den tyske sociologen Ulrich Beck hävdar t.ex. i en nyutkommen bok att Tyskland oavsiktligt, men genom sin ekonomiska dominans, kommit att skapa ett s.k. "accidental empire". Beck 2013.

³⁷ Jfr Tallberg 2008.

Jämlikhets- och reciprocitetsnormerna är fortfarande starka och seglivade i EU, trots de nya inslagen av hierarki i beslutsystemen.

Ett större orosmoment är populismen och det faktum att avståndet mellan folket och eliterna ökar. EU-systemet genomlider inte bara en ekonomisk och politisk kris, utan också en fundamental legitimitetskris. Kraven på mer union och mer politik vilar på bräcklig demokratisk grund. EU:s beslutsfattare befinner sig i ett dilemma, där folkstyrets ”långsamma” processvärden som öppenhet, delaktighet, förankring och ansvar ställts mot ”snabba” teknokratiska substansvärden som effektivitet och handlingskraft. Så länge den s.k. utflödeslegitimiteten är hög, dvs. att stödet för åtgärderna är starkt, är systemet stabilt, men om den folkliga uppbackningen brister eller om politikerföraktet breder ut sig undermineras reformambitionerna, något som riskerar att bana väg för en upplösning av EMU och en nedmontering av delar av den större unionen.

Om krishanteringen och fördjupningen av integrationen däremot lyckas, vilket de flesta önskar av hänsyn till stabiliteten i EU och många numera vågar hoppas på, leder det sannolikt till ett annorlunda EU. Det går alldeles utmärkt väl att se de senaste årens ansträngningar att lösa krisen som en dynamisk och flexibel process, där skilda politiska uppfattningar och en tilltagande ideologisering präglar debatten och möjligheterna att komma överens, vilket också belyses av att de olika politiska utspelen inte sällan sker inför offentligheten. Förslagen är samtidigt radikala och tempot högt, ibland t.o.m. forcerat med tanke på frågornas komplexitet.

På vilket sätt skiljer sig EMU 2 från EMU 1?

En fråga är om EMU 2 substantiellt och normativt skiljer från den situation som gällde när Sverige gick med i EU 1995. Ja, i betydande mån. Då, för tjugo år sedan, förväntades alla förr eller senare gå med i det monetära samarbetet, samtidigt som euroländerna skulle fungera som draglok för dem som ännu inte kvalade in i ligan. Den s.k. variabla geometriska förutskickade att medlemsländerna anslöt sig i den takt de kvalificerade sig. För arkitekterna bakom EMU var det att stå permanent utanför inte ett politiskt godtagbart alternativ. Som ny medlem i unionen gällde det att förhålla sig till en färdig konstruktion med tydliga steg och krav och med klara politiska målsättningar.

Förutsägbarheten var hög och flexibiliteten låg, i alla fall på papperet.

I dag däremot råder en mer öppen situation där de ledande euroländerna i stora drag har enats om målet – kraftig fördjupning och mer union – men där lösningar och tidtabeller fortfarande diskuteras. Det politiska problemet är inte alls hur man efter hand skall inlemma dem som befinner sig utanför, och på vilka villkor, utan istället hur man håller ihop själva eurozonen, löser den akuta krisen för de skuldsatta euroländerna och på sikt, genom helt nya institutionella lösningar, skapar tillväxt och förhindrar återfall, nya kriser eller rentav sammanbrott. De åtgärder som skuldskrisen har tvingat fram skall i grunden kunna åtgärda de gamla problemen med svag ekonomisk styrning och finansiell stabilitet, samt minska osäkerheten hos aktörerna, men också säkra legitimiteten för euron och hela eurozonen, inte minst bland marknadens aktörer. De många olika instrumenten skall vara både konkreta, detaljerade och trovärdighetshöjande.³⁸ De utomstående länderna erbjuds vara med att utforma de olika förslagen och programmen, men då i huvudsak på de villkor euroländerna formulerar. Vill de utanförstående inte ansluta sig till de olika överenskommelserna är det strängt taget deras ensak, så länge de inte försvårar arbetet, eller drar egna fördelar av det.

Till skillnad från EMU 1 tycks det i EMU 2 inte finnas några politiska sanktionshot mot dem som väljer utanförskapet, eftersom det inte kommer att innebära ett fördragsbrott att ställa sig utanför. Däremot kommer själva samarbetet att präglas av starka politiska utfästelser för de ingående länderna för att förvissa sig om att planerna på ytterligare union verkligen kan förverkligas, att nya obalanser inte uppstår och att frestelserna att ägna sig åt s.k. moraliskt risktagande blir för stora. Det handlar om ett fördjupat - och bindande - politiskt kontrakt. Ganska uppenbart har euroländerna också lärt sin läxa. Den blivande konstruktionen av EMU 2 är, till skillnad från EMU 1, inte ett uttryck för ”vackert-väder-politik”, utan tvärtom. Det som nu byggs upp är ägnat att vara ett robust och uthålligt system som skall klara de svåra konflikter och obalanser, som det monetära samarbetet oundvikligen leder till och som man fortfarande har kännbara erfarenheter av.

³⁸ För en utförlig teknisk redovisning, se Eriksson & Hjeds Löfmark 2013.

En omständighet som ställer starka krav på sammanhållningen är de enorma transfereringskostnader, som man även framöver måste räkna med för att rädda zonen från sammanbrott. Särskilt Tysklands, och framför allt de tyska väljarnas, betalningsvilja är starkt villkorad och förutsätter att medlemsländerna lever upp till de hårda kraven på nedskärningar och stram budgetpolitik.

Att man framöver kan tänka sig en uppluckring av gränserna mellan medlemskap och utanförskap – s.k. transversiv integration – ter sig osannolikt i ljuset av det kollektiva ansvar euroländerna nu anser sig ha för varandras ekonomier och politiska stabilitet. Det kommer heller inte att innebära en prestigeförlust för dem som avsiktligt avstår från att ansluta sig, så länge de institutionella gränserna är tydliga. Utanförskapet blir i och med detta inte en ideologisk sak för eurozonens medlemmar, utan en rent realpolitisk, osentimental omständighet, men med tydliga konsekvenser för unionens arbetssätt; om fördjupningen fortskrider får vi två delvis helt åtskilda besluts- och kompetenssystem i EU. De som väljer att stanna utanför mer eller mindre för gott hamnar i ytterspåret. Det finns t.o.m. de som talar om framtida A-, B- och C-lag, där A står för eurozonens medlemmar, B för dem som vill ansluta sig, vilket är flertalet, samt C för de länder som väljer utanförskapet på längre sikt.³⁹ På det sättet kommer EMU 2 mer att likna, eller ge upphov till, ett cementerat och splittrat ”Europa à la carte” än ett EU styrt av variabel geometri, där ambitionen trots allt är att alla strävar mot samma mål, men under ledning av ett avantgarde. Här kan vi snarare tala om en mer eller mindre permanent klyfta mellan de ”villiga” euroländerna och de ”ovilliga” euroskeptikerna.

Mycket talar för att medlemskapet i EMU 2 mer uttryckligen än det förra arrangemanget (EMU 1) kommer att ha de egenskaper som utmärker en klubb och att visionerna om fördjupad integration i denna krets är avsevärt starkare än tidigare. Om det uppstår en konflikt om lojaliteter måste eurozonens eller de tilltänkta euromedlemmarnas intressen därför gå före,⁴⁰ något annat vore egendomligt. Sammanfattningsvis får vi ett skiktat Europa, där euroländerna utgör huvudkategorin och majoriteten och där övriga medlemsländer grupperar sig allt efter vilken hållning de intar till eurozonen och den fördjupade integrationen

där. Även om euroländerna mellan sig är splittrade,⁴¹ kan de som grupp på sikt komma att distansera sig från de övriga, och genom att hålla dessa utanför de centrala beslutsprocesserna skicka Europa utefter vissa tydliga och mer varaktiga konfliktlinjer.

Sverige och ett revitaliserat EMU

Vad betyder denna tänkta utveckling för den svenska suveränitetskalkylen? Kommer ett svenskt utanförskap i förhållande till EMU 2 att innebära få eller inga negativa effekter, eller är situationen annorlunda denna gång? Innebär ett tätare samarbete mellan eurozonens länder att Sverige tvingas gå från en position med relativt stark offensiv och defensiv makt till en situation, där bägge uttrycken för makt blir försvagade? Riskerar Sverige i realiteten atthamna i det läge av marginalisering och ökat omvärldsberoende, man ville undvika genom att ursprungligen ansluta sig till gemenskapen? Eller hoppas ledande svenska politiker på att en sidoposition tillsammans med en liten minoritet länder inte skall få några maktkonsekvenser?

En startpunkt för resonemanget är vilken den svenska hållningen är till utvecklingen mot fördjupat samarbete i euroklubben, men också hur man ser på ett framtida EMU-medlemskap. För Sveriges del råder, så vitt det går att bedöma, två ståndpunkter: att till varje pris undvika en eurokollaps, och att i förstone fortsätta att stå utanför eurozonen.

Från svenskt håll har man både stött och kritiserat de åtgärdsförslag som lagts fram, oftast från sidolinjen. Sverige roll är lite oklar här; samtidigt som man nu förespråkar mer offensiva instrument för att komma ur krisen och ibland intar en storsvensk hållning till hur euroländerna borde sköta sina statsfinansier, har man undvikit att som Storbritannien försöka blockera och exploatera processen, vilket varit goodwillskapande. Den politiska utgångspunkten är den självklara: att Sverige gynnas av en stabil och framgångsrik eurozon och missgynnas av motsatsen.

Även jämfört med andra länder utanför eurozonen är Sverige endast i begränsad del direkt involverad i de diskussioner som nu förs,⁴² och står i formell mening fri i förhållande till de reformer som beslutats eller är på väg att beslutas; man har endast undertecknat den s.k.

³⁹ Eriksson & Hjeds Löfmark 2013.

⁴⁰ I dagsläget kan man nog räkna med att en fem-sex länder gör sig redo för EMU. Se Eriksson & Hjeds Löfmark 2013.

⁴¹ Jfr Beck 2013.

⁴² Se Eriksson & Hjeds Löfgren (2013) för en utmärkt översikt.

finanspakten, som syftar till att reglera de strukturella budgetunderskotten och som trädde i kraft i januari i år. Pakten är ett initiativ av mellanstatlig karaktär sedan Storbritannien i december 2011 inlagt sitt veto mot en överstatlig lösning. Samtidigt blir Sverige förmodligen också indirekt berörd av de styrnings- och stabilitetsfrämjande åtgärderna, man inte formellt är en del av, även om omfattningen i dagsläget är oklar. Det gäller t.ex. förslaget om en bankunion och hur övervakningsfunktionen skall utformas. Förslaget, som man ogillat från svensk sida, är att ECB får en sådan tillsynsroll. Så länge Sverige inte är med i den gemensamma valutan, kan man inte bli fullvärdig medlem i tillsynsmekanismen.⁴³ När idéerna om en bankunion utvecklas ytterligare, kan detta utanförskap bli mer kännbart.

Även om man behåller sin nationella handlingsfrihet på det monetära och fiskala området, hamnar Sverige utanför de principiella strategiska diskussionerna om och formerna för de olika instrumenten, vilket betyder att man inte i någon nämnvärd grad kan påverka den framtida uppsättningen av instrument i den nya eurozonen. I suveränitetskalkylens termer riskerar Sverige att hamna i en position med på sikt både försvagad offensiv och defensiv makt, ett läge man som aspirerande EU-medlem en gång ville undvika. Det svenska nationella demokratiska systemet kommer i princip att ha full beslutanderätt över ett begränsat antal sakfrågor, samtidigt som det, genom den täta ekonomiska integrationen i EU, blir påtagligt berört av de ekonomisk-politiska besluten i eurozonen.

Om man från svenskt håll inte strävar efter ett mindre krävande medlemskap "light" i utbyte mot åternationalisering och minskat inflytande enligt den föreslagna brittiska modellen, vad är det då man vill? Sveriges kan som utanförstående fortsatt bedriva intressepolitik inom olika allianser men vem skall man alliera sig med i framtiden om – och när – ett Europa i flera hastigheter blir en realitet? Storbritannien, som ju länge varit en svensk favorit, hotar att distansera sig själv från EU:s politiska centrum, trots tyska och franska uppmaningar att göra motsatsen. Polen, som vill tillhöra EU:s kärna och som är för euron, vore ett alternativ men kan uppfattas som främmande och svårbedömt. Återstår länder som Ungern och Tjeckien,

som tillsammans med Sverige och Storbritannien ingår i det s.k. C-laget.⁴⁴ Danmark, som plågas av sina förbehåll, försöker orientera sig starkare mot eurozonen och har uttryckligen meddelat att man inte tänker gå Storbritanniens väg.⁴⁵

Den som vill ha inflytande över den europeiska dagordningen när Europa söker efter nya samordningsmodeller och mekanismer för att hantera framtidens finanskriser måste befinna sig i eller nära centrum. Utsikterna att bedriva idépolitik i de återkommande framtidsdebatterna är sämst om man placerar sig själv i Europas utkanter, där risken för att dras in i centrifugala krafter dessutom är större än i centrum. En sak är att stå utanför och klara situationen med hedern i behåll, en annan att gå in för att ta sitt ansvar och med kraft driva de frågor som gäller unionens existens men också ens egna vitala intressen.

De skulle därför förvåna om den svenska politiska eliten betraktar ett "semi-permanent" utanförskap i förhållande till EMU 2 som en politisk tillgång för Sverige. Problemet är att en svensk EMU-anslutning i dag ter sig mer avlägsen än någonsin. Den politiska viljan att ändra kursen är svag så länge det inte finns möjlighet att mobilisera en stabil majoritet för en anslutning. Det "vilande" nej, som präglat den svenska hållningen sedan folkomröstningen 2003 ser inte ut att kunna ändras, inte ens till ett "vilande" ja.

Sverige befinner sig av allt att döma i ett besvärligt predikament, som inte bara har med själva vägvalet att göra, utan också med det sätt på vilket man motiverat och legitimerat det. Talesättet "som man bäddar får man ligga" fångar väl problematiken. Om den politiska eliten skulle ändra hållning och vilja gå med i EMU befinner man sig i en opinionsmässig uppförsbacke, som man själv skapat genom att inte öppet tala om Europa, undvika att debattera det svenska EU-medlemskapets förutsättningar och tidvis underblåsa eller flörta med den euroskepsis som länge präglat den inhemska svenska diskussionen. Den politiska tystnad som brett ut sig sedan folkomröstningen om EMU för tio år sedan är talande och dessutom ett allvarligt demokratiproblem. I likhet med många andra länder har Sverige valt att i den politiska retoriken särkoppla den nationella beslutprocessen från den europeiska,

⁴³ Eriksson & Hjeds Löfmark 2013.

⁴⁴ Eriksson & Hjeds Löfmark 2013, s. 61-62.

⁴⁵ EurActiv Newsletter, 2013.

som om de vore både åtskilda och artskilda, när de i själva verket är sammanflätade och ömsesidigt konstituerande, och det sedan decennier. Det som den svenska maktutredningen konstaterade för snart

ett kvarts sekel sedan⁴⁶ om den internationaliserade demokratins villkor⁴⁷ har ännu inte blivit politiskt allmångods i Sverige.

⁴⁶ SOU 1990: 44.

⁴⁷ Se Stenelo 1994.

Litteratur

- Adler-Nissen, Rebecca (2008), "The Diplomacy of Opting Out: A Bourdieudian Approach to National Integration Strategies", *Journal of Common Market Studies* 46:3, 663-684.
- Bengtsson, Rikard & Tallberg, Jonas, (2010), "Avslutning: Lärdomar från två svenska EU-ordförandeskap", i Bengtsson, R. (red) *I Europas tjänst. Sveriges ordförandeskap i EU 2009*. Stockholm: SNS, 315-333.
- Bäckstrand, Karin (2010), "Klimatförhandlingarna: EU:s roll som global klimatledare", i Bengtsson, R. (red) *I Europas tjänst. Sveriges ordförandeskap i EU 2009*. Stockholm: SNS, 31-63.
- Calmfors, Lars (2005), *What Remains of the Stability Pact and What Next?* Sieps 2005: 8.
- COM (2012) 777 final du 28.11.2012. Communication from the Commission. *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*.
- Dansk Institut for Internationale Studier (2008), *De danske forbehold over for den Europæiske Union: Udviklingen siden 2000*. Copenhagen: DIIS.
- Dyson, Kenneth (2008), "The First Decade: Credibility, Identity, and Institutional 'Fuzziness'", Dyson, K. (red) *The Euro at 10. Europeanization, Power, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 1-34.
- Dyson, Kenneth (2009), "The evolving timescapes of European economic governance contesting and using time", *Journal of European Public Policy* 16:2, 286-306.
- Dyson, Kenneth & Marcussen, Martin (2010), "Transverse Integration in European Economic Governance – Between Unitary and Differentiated Integration", *European Integration* 32:1, 17-39.
- Eriksson, Jonas & Monika Hjeds Löfmark (2013), *EU som krishanterare: ekonomisk styrning och finansiell stabilitet*. Siepsrapport 2013:3.
- EurActiv Newsletter, 2013, 10 maj.
- Flam, Harry, m.fl. (2009), *EMU efter 10 år. Ska Danmark, Sverige och Storbritannien ansluta sig?* Konjunkturrådets rapport. Stockholm: SNS.
- Grant, Charles (2013), "Britain could reshape Europe if it would only try". *Financial Times*, Comment, May 15, 2013, p. 9.
- Gustavson, Jakob (1998), *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund: Lund University Press.
- Gustavsson, Rolf (2010), *Sveriges statsministrar under 100 år. Ingvar Carlsson*. Stockholm: Bonniers förlag.
- Hodson, Dermot (2009), "EMU and political union: what, if anything, have we learned from the euro's first decade?", *Journal of European Public Policy* 16:4, 508-526.
- Howarth, David J. (2005), "Making and Breaking the Rules: French policy on EU's 'gouvernement économique' and the Stability and Growth Pact", *European Integration online Papers* 9:15.
- Jabko, Nicolas (2010), "The hidden face of the euro", *Journal of European Public Policy* 17:2, 318-334.
- Johansson, Karl Magnus (2011), "Det politiska priset att stå utanför euron är högt", *Nyhetsportal vid Södertörns högskola*, 12 oktober 2011.
- Lane, Jan-Erik & Mattila, Mikko (2001), "Why Unanimity in the Council?: A Roll Call Analysis of Voting", *European Union Politics* 2, 31-52.
- Lindahl, Rutger & Naurin, Daniel (2005), "Sweden: The Twin Faces of a Euro-Outsider", *European Integration* 27:1, 65-77.

- af Malmberg, Mikael (1994), *Den ståndaktige nationalstaten. Sverige och den europeiska integrationen 1945-1959*, Lund University Press.
- Beck, Ulrich (2013), *German Europe*. Polity Press.
- Mattila, Mikko (2004), "Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers", *European Journal of Political Research* 43, 29-50.
- Mattila, Mikko (2009), "Roll call analysis of voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 enlargement", *European Journal of Political Research* 48, 840-857.
- Naurin, Daniel & Lindahl, Rutger (2010), "Out in the cold? Flexible integration and the political status of Euro opt-outs", *European Union Politics* 11:4, 1-25.
- Schück, Johan (2013), "Borg är orolig för ökade klyftor i EU". *Dagens Nyheter Ekonomi*, 21 februari, s. 20.
- Stenelo, Lars-Göran (1994), *Parlamentet och den internationaliserade demokratin*. Föredrag i samband Riksdagens högtidliga öppnande 4 oktober 1994.
- Strömvik, Maria (2006), "Starting to 'think big': the Nordic countries and EU peace-building", i Bailes, A. J., Herolf, G. & Sundelius, B. (red) *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. Stockholm: SIPRI & Oxford: Oxford University Press, 198-214.
- SOU 1990: 44 *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.
- SOU 1993: 14 *EG och våra grundlagar*, Betänkande av Grundlagskommittén inför EG.
- SOU 1994: 2 *Kommunerna, landstingen och Europa*, Betänkande av EG-konsekvensutredningen, Bilaga 2.
- SOU 1994: 6 *Sverige och Europa: En samhälls-ekonomisk konsekvensanalys*, Betänkande av EG-konsekvensutredningen, Bilaga 6.
- SOU 1994: 7 *EU, EES och miljön*, Betänkande av EG-konsekvensutredningen, Bilaga 7.
- SOU 1994: 8 *Historiskt vägval: följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska Unionen*, Betänkande av EG-konsekvensutredningen, Bilaga 12.
- SOU 1994: 12 *Demokrati och suveränitet*, Betänkande av EG-konsekvensutredningen, Bilaga 12.
- SOU 1996:158. *Sverige och EMU*. Betänkande av EMU-utredningen. Stockholm.
- Tallberg, Jonas (2008), "Bargaining Power in the European Council", *Journal of Common Market Studies* 46:3, 685-708.
- Tiilikainen, Teija (2005), "Finland: Any Lessons for the Euro-Outsiders?", *European Integration* 27:1, 25-42.
- Wivel, Anders (2010), "From Small State to Smart State: Devising a Strategy for Influence in the European Union", i Steinmetz, Robert & Wivel, Anders (red) *Small States in Europe. Challenges and Opportunities*. Farnham: Ashgate, s. 15-29.