



EUROPAPOLITISK ANALYS

Samarbete och inflytande i EU:s ministerråd

Markus Johansson, Daniel Naurin & Rutger Lindahl*

Sammanfattning

I den här analysen studeras hur samarbetet i EU:s ministerråd har förändrats på grund av Storbritanniens utträdesförhandlingar ur EU samt förhandlingarna om en fördjupning av EMU. Frågan är särskilt aktuell för Sverige, som har varit en nära allierad till Storbritannien och står utanför EMU. Analyserna baseras på intervjuundersökningar med förhandlare från alla EU-medlemsstater. De har genomförts vart tredje år sedan 2003 och den senaste gjordes 2018. I analysen granskas medlemsstaternas samarbetsnätverk, hur efterfrågade de är som samarbetspartners (deras nätverkskapital) och hur stort inflytande de uppfattas ha.

Resultaten visar att Sverige hamnar högt som efterfrågad samarbetspartner i förhållande till sin storlek. Sverige uppfattas också ha ett relativt högt inflytande över andra medlemsstater. De stater som står utanför EMU under den här perioden har inte lägre nätverkskapital eller lägre uppfattat inflytande jämfört med de stater som är medlemmar av valutaunionen. Den största förändringen under senare år rör Storbritanniens position. Britternas tidigare framskjutna roll har tydligt försvagats sedan brexit-förhandlingarna inleddes. Sveriges position i förhandlingsnätverken har varit stark och stabil under de femton år vi har studerat samarbetsmönstren i ministerrådet. Huruvida brexit – och en minskande skara länder som står utanför valutasamarbetet – kan komma att påverka Sveriges ställning under kommande år får framtida studier utvisa.

* *Markus Johansson* är filosofie doktor i statsvetenskap och postdoktoral forskare vid Centrum för Europaforskning (CERGU) och statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. Hans forskning berör samarbete och förhandlingar i ministerrådet, lagefterlevnad i EU samt EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. *Daniel Naurin* är professor i statsvetenskap och verksam vid PluriCourts vid Oslo universitet och statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. Hans forskning berör främst europeisk politik, internationella förhandlingar och förhållandet mellan domstolar och politik. *Rutger Lindahl* är professor emeritus i statsvetenskap och verksam inom Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet. Hans forskning är främst inriktad på europeiska integrationsfrågor, särskilt inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området.

1. Inledning

Europeiska unionen har genomgått flera omvälvande kriser under den gångna tioårsperioden som påverkat organisationen i grunden. Eurokrisen satte samarbetet på prov men ledde också till långtgående åtgärder och initiativ för att stabilisera den ekonomisk-politiska integrationen i EU. Frågan om brexit utgör i sin tur en fundamental utmaning för unionen. Syftet med den här analysen är att undersöka hur medlemsstaternas samarbete och relativa inflytande i Europeiska unionens råd (i dagligt tal kallat ministerrådet) förändrats under den här perioden. Vi fokuserar särskilt på effekterna för Sverige, dels med tanke på att Sverige har varit en nära allierad till Storbritannien, dels med hänsyn till det faktum att Sverige har stått utanför EMU under en period när integrationen inom det ekonomiska området har tagit stora kliv framåt.

Vi har tidigare kunnat visa att medlemsstaternas *nätverkskapital* i ministerrådet – ett mått på hur efterfrågade de är som samarbetspartners under förhandlingarna bland representanter ifrån andra medlemsstater – är relativt stabilt över tid och att Sverige har stått sig väl jämfört med många andra medlemsstater (Johansson 2018; Naurin & Lindahl 2008, 2010, 2014). Nu ställer vi oss frågan om detta gäller även i ljuset av senare års kriser. Nätverkskapital är en viktig resurs i förhandlingarna mellan EU:s medlemsstater. Det kan användas till att erhålla och sprida information och till att bygga allianser och påverka andra staters positioner. Förutom nätverkskapital undersöker vi också hur regeringarnas representanter uppfattar andra staters möjligheter att påverka deras positioner i förhandlingarna. Vi undersöker även vilka samarbetsmönster som är vanligast förekommande, det vill säga vilka stater som oftast samarbetar med varandra. Det ger oss möjlighet att observera eventuella grupperingar som kan tänkas vara kopplade till EMU-medlemskap eller effekter av brexit. Det är naturligtvis svårt att med säkerhet belägga vilka aktörer som har makt och inflytande i en organisation. Att en stat uppfattas som inflytelserik av de andra deltagarna betyder inte att så faktiskt är fallet. Nätverkskapital är en

resurs som kan öka chanserna till inflytande, men det är ingen garanti att man lyckas. Resultaten vi får genom de här metoderna ska därför ses som indikationer om vilka stater som sannolikt är mer eller mindre inflytelserika i förhandlingarna, snarare än facit angående vilka som faktiskt har påverkat utfallet.

De empiriska analyserna av samarbete och inflytande som presenteras här baseras på intervjuundersökningar med representanter för samtliga EU-staters regeringar. Materialet är en del av ett långsiktigt forskningsprojekt med fokus på samarbete och förhandlingar i EU:s ministerråd. Intervjuundersökningarna har genomförts vart tredje år sedan 2003, och den senaste, sjätte, omgången genomfördes under perioden april–juli 2018. Genomförandet har följt samma modell i samtliga omgångar och innebär att vi har kontaktat medlemsstaternas representanter i elva olika kommittéer och arbetsgrupper i ministerrådet, med målet att genomföra en kortare telefonintervju. Urvalet av kommittéer och arbetsgrupper har i huvudsak varit detsamma för de sex omgångarna. Respondenterna är regeringstjänstemän med placering antingen i de nationella huvudstäderna eller vid de permanenta representationerna i Bryssel. De arbetar med varierande politikområden, så som ekonomisk politik, konkurrenspolitik, utrikes- och säkerhetspolitik, polis- och rättssamarbete, miljö och jordbruk, och de är representanter i olika delar av rådets hierarki, från den högsta nivån i Coreper till mer tekniska arbetsgrupper¹.

"Nätverkskapital är en viktig resurs i förhandlingarna mellan EU:s medlemsstater. Det kan användas till att erhålla och sprida information och till att bygga allianser och påverka andra staters positioner."

I den senaste intervjuomgången från 2018 genomfördes 251 intervjuer, vilket innebar en svarsfrek-

¹ De arbetsgrupper och kommittéer som ingick 2018 var Coreper I, Coreper II, Political and Security Committee (PSC), Special Committee on Agriculture (SCA), Economic Policy Committee (EPC), Politico-Military Group (PMG), Working party on tax questions (TAX), Coordinating Committee in the area of police and judicial cooperation in criminal matters (CATS), Working party on horizontal agricultural questions (AGRI), Working party on competitiveness and growth (COMP), Working party on the environment (ENV).

vens på 81 procent². Vi har haft liknande hög svarsfrekvens tidigare år. Totalt har 1 344 intervjuer genomförts under en femtonårsperiod (Naurin, Johansson & Lindahl 2018). Sammantaget innebär det att vi har goda möjligheter att studera förändringar över tid när det gäller Sveriges ställning i ministerrådets nätverk, och särskilt eventuella skiften som kan härledas till större händelser så som brexit och den påskyndade integrationen inom den monetära unionen efter eurokrisen.

De resultat vi presenterar i den här rapporten baseras huvudsakligen på två av de frågor som ställs till intervjupersonerna. Den första handlar om samarbete och har ställts i samtliga intervjuomgångar sedan 2003: *Vilka andra medlemsstater brukar ni oftast samarbeta med inom er arbetsgrupp/kommitté i syfte att ta fram en gemensam position?*³ Hur ofta en medlemsstat omnämns utgör grunden för vår operationalisering av nätverkskapital. Varje omnämnande är också viktat på i vilken ordning staterna nämns av den intervjuade personen. Den medlemsstat som nämns först får 10 poäng, den som nämns som nummer två får 9 poäng och så vidare. Nätverkskapital kan på så vis förstås som ett mått på hur attraktiv varje medlemsstat är som samarbetspartner. För att kunna jämföra de olika intervjuomgångarna över tid på ett rättvist sätt visar vi i figurerna nedan respektive medlemsstats andel av det totala antalet nätverkspoäng som delats ut i varje omgång. Den här frågan används också för att studera samarbetsmönster mellan olika medlemsstater.

Den andra frågan som vi analyserar mäter uppfattat inflytande: *Om du tänker på det inflytande som andra medlemsstater har över din medlemsstat under diskussionerna och förhandlingarna i er arbetsgrupp/kommitté – vilka andra medlemsstater har störst potential att påverka den position ni intar under förhandlingarna?*⁴ Den här frågan har ställts i de tre senaste enkätomgångarna, 2012, 2015 och 2018. Vi använder frågan till att konstruera ett mått på hur inflytelserika de olika staterna uppfattas vara enligt samma metod som samarbetsfrågan. Med-

lemsstaterna får alltså poäng baserat på i vilken ordning de omnämns. På samma sätt som med nätverkskapitalet visar vi här den andel poäng som respektive medlemsstat fått i varje omgång.

Vi inleder analysen med att diskutera vilka tänkbara konsekvenser utvecklingen inom EMU och brexit-förhandlingarna kan ha fått för samarbetet i ministerrådet, med särskilt fokus på Sveriges ställning utanför euron och som en tidigare nära samarbetspartner till Storbritannien. Därefter redovisar vi de empiriska resultaten med avseende på nätverkskapital, samarbetsmönster och uppfattat inflytande. Vi studerar hur mönstren har förändrats över tid och vilka skillnader som finns mellan olika politikområden med särskild betydelse för EMU och brexit.

2. Ändrade förutsättningar för förhandlingarna i EU:s ministerråd

Det finns alltså skäl att undersöka huruvida den fördjupade integrationen inom EMU och de pågående brexit-förhandlingarna har påverkat förutsättningarna för samarbete och inflytande i ministerrådet. Här beskriver vi kort utvecklingen på de här båda områdena de senaste åren.

2.1 Ökad integration inom EMU

Den globala finansiella krisen som inleddes under 2008 fick stora konsekvenser för Europa. Euroområdet drabbades särskilt under 2009 med statsfinansiella kriser i ett flertal länder, inte minst Grekland. Den följande krishanteringen har innefattat nationella åtstramningar och nödlån till de värst drabbade länderna. Därutöver har det genomförts europeiska strukturreformer syftande till att skapa större beredskap för att hantera framtida kriser. De här reformerna har huvudsakligen omfattat euroområdet länder, men även delvis de som stått utanför valutasamarbetet. Det har exempelvis rört sig om en permanent stabilitetsmekanism, den så kallade euro plus-pakten, bankunionen och flera andra förslag för att stabilisera och samordna medlemsstaternas ekonomiska politik och ”bygga

² Fördelningen av svarande mellan medlemsstaterna och de olika kommittéerna och arbetsgrupperna visas i bilaga 1.

³ Intervjuerna görs på engelska och frågan lyder då: *Which Member States do you most often cooperate with within your working group, in order to develop a common position?*

⁴ *Please think about the influence that other member states have on your member state during the discussions and negotiations in your working group/committee. In general, which other member states have the greatest potential to influence the positions you take during the discussions?*

färdigt” valutaunionen fram till 2025⁵. Den härmed fördjupade ekonomisk-politiska integrationen har även beskrivits som en sorts ”EMU 2”.

”[...] det är möjligt att utanförskapet kan få nya konsekvenser när storleken på gruppen av EU-medlemsstater som inte också är EMU-medlemmar minskar över tid.”

I samband med den svenska folkomröstningen om euron 2003 fördes en diskussion om att medlemsstater som står utanför valutasamarbetet kan bli tvungna att betala ett politiskt pris för sitt ställningstagande även på andra områden. Argumentet som då framfördes var att ett nej till euron innebar att man skulle bli betraktad som en illojal EU-medlem och fripassagerare som drog nytta av den stabilitet euron skapade utan att ta några risker för egen del. På så vis skulle man förlora ”goodwill” bland de andra medlemsstaterna och därmed bli en mindre attraktiv samarbetspartner inom de områden där man valt att delta, såsom miljö, jordbruk, utrikes- och säkerhetspolitik med mera. Vi har tidigare visat att sådana negativa effekter inte kunnat spåras på Sveriges (eller andra utanförståendes) nätverkskapital eller uppfattade inflytande i ministerrådet (Naurin & Lindahl 2010, 2014). Samtidigt har det fortsatt funnits farhågor om att det här kan komma att ändras när EMU går in i en mer fördjupad fas (Jerneck 2014; Danielsson 2018). EMU-samarbetet har också löpande utvidgats, och det är möjligt att utanförskapet kan få nya konsekvenser när storleken på gruppen av EU-medlemsstater som inte också är EMU-medlemmar minskar över tid. Brexit innebär dessutom att den största staten utanför euron nu lämnar samarbetet.

2.2 Pågående brexit-förhandlingar

Den 26 juni 2016 röstade britterna för att Storbritannien ska lämna Europeiska unionen och i mars 2017 aktiverade den brittiska regeringen EU-fördragets artikel 50. Då inleddes den tvååriga tidsfrist för att komma överens om ett avtal om villkoren för utträdet och ett avtal om de framtida relationerna. Förhandlingarna startade dock

i praktiken först i juni 2017, efter ett nyval där det brittiska regeringspartiet Tories förlorade sin majoritet i underhuset och istället blev tvunget att bilda en koalition med det nordirländska unionistpartiet DUP. I december 2017 nåddes en första politisk överenskommelse om villkoren för utträdet. Förhandlingarna handlade därefter om att precisera överenskommelsen och behandla de framtida relationerna mellan Storbritannien och EU.

Förhandlingarna under 2018 gick långsamt framåt. Interna motsättningar om brexit inom Tories orsakade flera ministeravhopp och har gjort det svårt för den brittiska regeringen att komma framåt i förhandlingarna med EU. En särskild utmaning har varit att lösa gränsfrågan på Irland. Under hösten inleddes slutförhandlingarna mellan EU och Storbritannien, och vid ett extrainkallat toppmöte den 25 november kunde Europeiska rådet godkänna överenskommelsen om utträdet. Därmed gick det vidare till ratificering i det brittiska parlamentet, som i skrivande stund (början av april 2019) har förkastat utträdesavtalet tre gånger. Det innebar samtidigt att utträdet försköts från det ursprungliga datumet 29 mars till 12 april 2019, och att risken ökade för att Storbritannien lämnar EU utan avtal.

”Vi förväntar oss att detta innebär att Storbritannien har blivit en mindre attraktiv samarbetspartner och att britternas uppfattade inflytande har minskat.”

Vilka konsekvenser brexit kommer att få för EU och för Storbritannien beror på vilken typ av avtal som kommer att styra de framtida relationerna. Under perioden 2017–2019 då utträdesförhandlingarna pågått har Storbritannien fortfarande varit fullvärdig medlem av EU, och de brittiska representanterna har haft rätt att delta i dagliga arbetet inom EU:s institutioner. Huruvida britterna faktiskt kommer att vara bundna av de beslut som fattats under den här perioden kommer dock att bero just på vilket avtal som styr de framtida relationerna. Givet den här osäkerheten om britternas framtida status i EU är det rimligt att anta

⁵ Den visionen formuleras särskilt i *Five Presidents' Report* som lades fram av Europeiska kommissionens ordförande tillsammans med ordföranden för Europeiska rådet, eurogruppens ordförande, ordföranden för Europeiska centralbanken och Europaparlamentets talman (European Commission 2015).

att de övriga 27 medlemsstaterna har haft mindre incitament att ta hänsyn till, förhandla och samarbeta med Storbritannien. Brexit-processen kan i sig själv förstås som att Storbritannien i praktiken redan lämnat samarbetet i rådet (Danielsson 2018). Vi förväntar oss att detta innebär att Storbritannien har blivit en mindre attraktiv samarbetspartner och att briterernas uppfattade inflytande har minskat. Vi kan också vänta oss att brexit kommer att påverka vissa av de övriga 27 medlemsstaterna mer än andra. Framförallt kommer Storbritanniens traditionella samarbetspartners i EU, inte minst Sverige, att behöva forma nya allianser (Huhe, Naurin & Thomson 2017).

3. Stabilitet och förändring i nätverkskapital, samarbetsmönster och uppfattat inflytande

I den här delen av analysen presenterar vi våra resultat med avseende på medlemsstaternas nätverkskapital, samarbetsmönster och uppfattade inflytande när samtliga undersökta kommittéer och arbetsgrupper är inräknade. Vi fokuserar dels på skillnader mellan medlemsstater som ingår i respektive står utanför valutasamarbetet, dels på vilka skillnader som möjligen kan knytas till brexit. Innan vi inleder presentationen av våra empiriska resultat kan det vara värt att påminna om i vilken politisk kontext de två senaste, och för analysen mest centrala, intervjuundersökningarna genomfördes.

Intervjuundersökningen 2015 gjordes under hösten det året, en period som dominerades av säkerhetshot, terrordåd och en kulminerande migrationsvåg. Samtidigt hanterades efterverkningarna av eurokrisen, och den så kallade *Five Presidencies' Report* hade lagts fram under sommaren. Undersökningen 2018 genomfördes under våren, då fokus framförallt låg på hanteringen av brexit. Förhandlingarna mellan EU och Storbritannien pågick för fullt och hade nått halvtid. Ett avtal om villkoren för utträdet fanns på plats, även om detaljerna i överenskom-

melsen fortsatte att förhandlas under våren, inte minst frågan om den irländska gränsen. Förhandlingar om de framtida relationerna hade inletts under den första halvan av våren, men detaljerna i den brittiska positionen lades fram först i början av juli i den så kallade Chequers-planen. Planen ledde till att såväl Storbritanniens utrikesminister som brexit-minister avgick och beskrevs så småningom av EU-sidan som oacceptabel. Intervjuundersökningen genomfördes alltså under en period av pågående förhandlingar mellan Storbritannien och EU, men innan de värsta kris-rubrikerna om problemen inom den brittiska regeringen började komma under sommaren och hösten 2018. Parallellt med detta fördes även diskussioner om fortsatt fördjupning av den ekonomiska integrationen och möjligheterna att fullborda valutaunionen, inklusive arbete med bankunionen genom exempelvis riskminskning inom banksektorn⁶.

3.1 Nätverkskapital

I våra tidigare undersökningar har vi funnit att samarbetsmönstren i ministerrådet och fördelningen av nätverkskapital har varit stabila över tid. Förändringarna mellan våra olika mättillfällen är överlag små också när vi analyserar medlemsstaternas nätverkskapital för de tre senaste intervjuomgångarna 2012, 2015 och 2018 (figur 1). De förändringar som sker mellan de här tre mättillfällena ligger mellan 0,02 procentenheter och 1,6 procentenheter för respektive medlemsstat, med ett undantag, och det är Storbritanniens förlorade nätverkskapital mellan 2015 och 2018 som uppgår till 4,7 procentenheter. Det här innebär en halvering av det brittiska nätverkskapitalet, en förändring som också är statistiskt signifikant⁷. Både 2012 och 2015 låg Storbritannien, tillsammans med Frankrike och Tyskland, i topp bland medlemsstaterna med avseende på nätverkskapital, och i en särställning jämfört med medlemsstaterna från plats fyra och neråt. 2018 har Frankrike och Tyskland ensamma behållit den här ställningen i toppen medan Storbritannien har halkat ner till en tolfte

⁶ För en detaljerad sammanställning av det styrande ramverket och initiativen som tagits på det här området fram till 2018, se European Commission (2018a; 2018b).

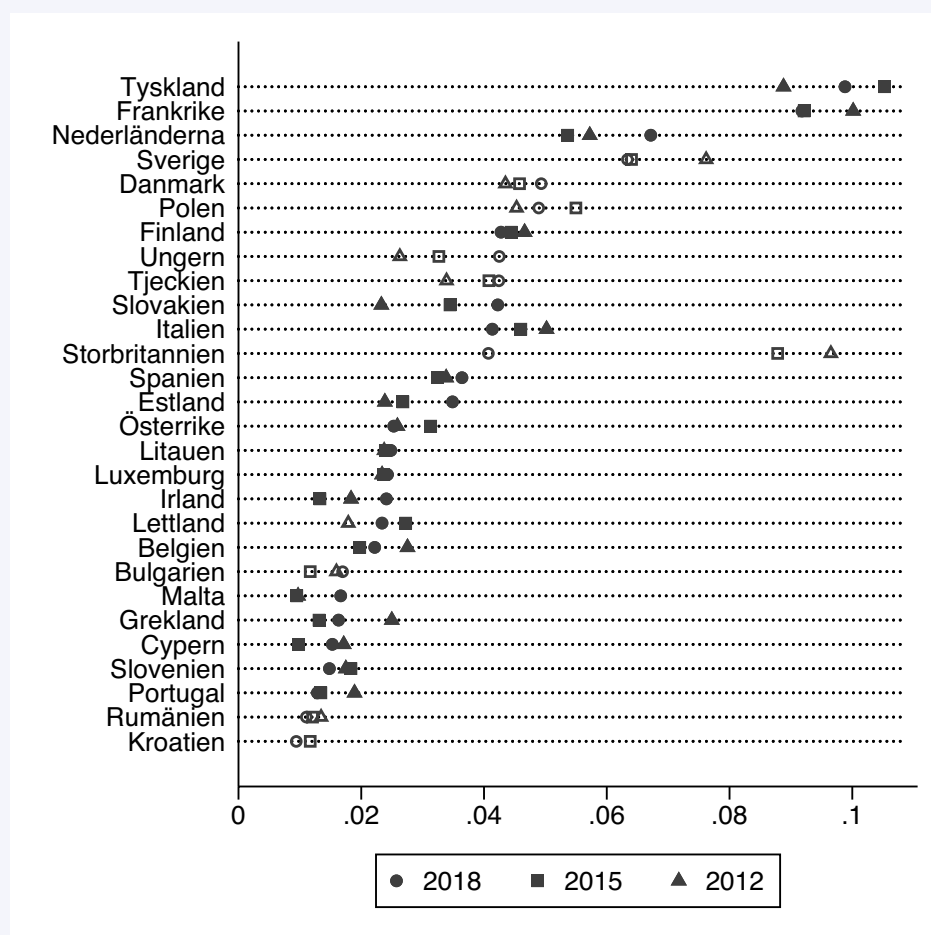
⁷ På de ställen i analysen där vi presenterar jämförelser mellan olika mättillfällen eller medlemsstater testar vi den statistiska säkerheten i eventuella skillnader genom så kallade t-test. I praktiken innebär det att vi jämför medelvärden och undersöker om de skillnader vi observerar i urvalet av svarande med statistisk säkerhet också kan förväntas existera i hela populationen (alla medlemsstaters representanter till alla rådets kommittéer och arbetsgrupper). När vi skriver att en skillnad är statistisk signifikant innebär det att t-testet ger ett p-värde som är lägre än 0,05, vilket ofta används som en standard för att rapportera statistisk säkerhet. Det innebär att vi med minst 95 procents säkerhet kan säga att en observerad skillnad i urvalet inte orsakas av slumpen, utan kan förväntas existera även i populationen i stort.

plats. Resultaten tyder alltså på att brexit kraftigt har minskat Storbritanniens betydelse som samarbetspartner i de dagliga förhandlingarna inom EU:s olika politikområden. Huruvida det här främst beror på ett minskat engagemang ifrån britterna eller från de andra staternas sida kan vi inte svara på. Sannolikt är det en kombination av minskat ömsesidigt intresse ifrån båda hållen.

"Resultaten tyder alltså på att brexit kraftigt har minskat Storbritanniens betydelse som samarbetspartner [...]"

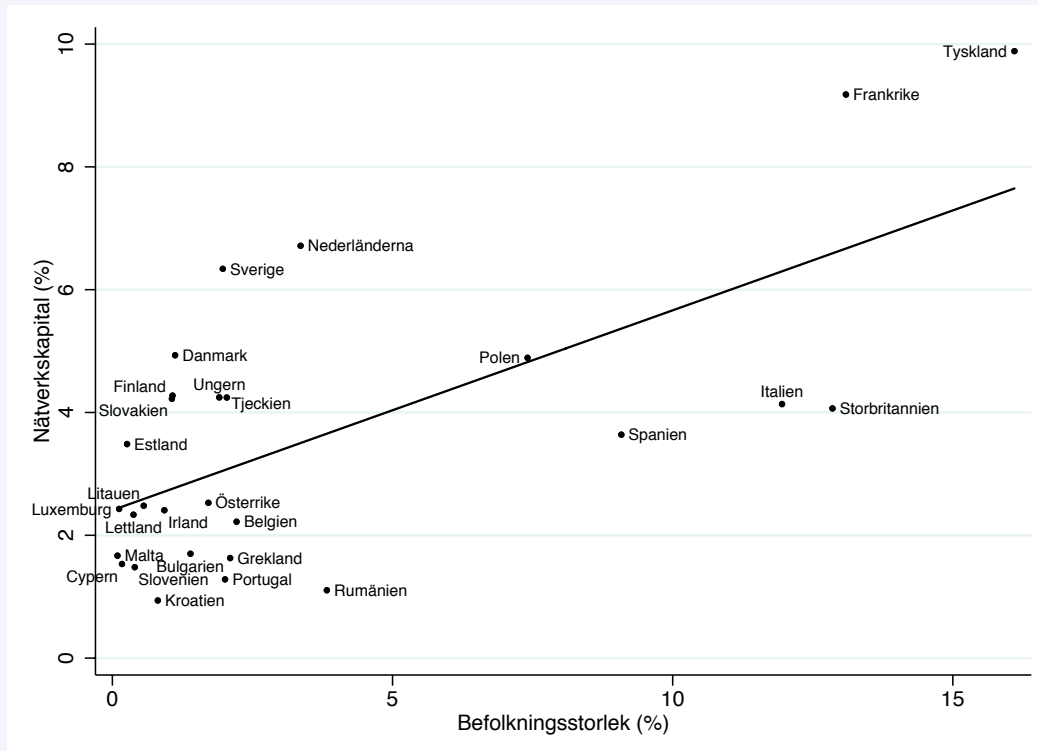
I figur 1 nedan har de medlemsstater som står utanför EMU markerats genom att deras respektive symboler inte är ifyllda. Det framgår av figuren att de här medlemsstaterna återfinns i alla delar av rangordningen, men det är värt att notera att sex av de nio medlemsstater som inte har infört euron som valuta befinner sig på den övre halvan, trots Storbritanniens förlorade nätverkskapital 2018. När vi jämför EMU-länderna med de som står utanför finner vi inga statistiskt signifikanta skillnader i nätverkskapital. Liksom i tidigare undersökningar ser vi inga tecken på att de medlemsstater som står utanför valutasamarbetet förlorar positioner på grund av minskad politisk goodwill på ett generellt plan. Utanförskapet tycks inte ha en negativ inver-

Figur 1. Nätverkskapital 2012, 2015 och 2018.



Kommentar: Andel nätverkspoäng som tilldelats varje medlemsstat vid respektive mättillfälle. Baserat på intervjufrågan: *Vilka andra medlemsstater brukar ni oftast samarbeta med inom er arbetsgrupp/kommitté i syfte att ta fram en gemensam position?* De medlemsstater som står utanför EMU har markerats genom att deras respektive symboler inte är ifyllda.

Figur 2. Relation mellan befolkningsstorlek och nätverkskapital 2018.



Kommentar: Befolkningsstorleken är baserad på uppgifter från rådets arbetsordning. Andelen nätverkspoäng är baserade på intervjufrågan: *Vilka andra medlemsstater brukar ni oftast samarbeta med inom er arbetsgrupp/kommitté i syfte att ta fram en gemensam position?*

kan på deras förmåga att finna samarbetspartners i ministerrådet, även om man förstås kan spekulera i att deras nätverkskapital hade kunnat vara ännu högre om de ingått i valutasamarbetet.

Liksom i tidigare intervjuomgångar står sig Sverige väl som en attraktiv samarbetspartner i ministerrådet 2018.⁸ Sammantaget är nu Sverige den medlemsstat som hamnar högst av de som inte är EMU-medlemmar. Det finns ett tydligt samband mellan nätverkskapital och ländernas storlek, vilket visas i figur 2 ovan. De länder som ligger ovanför linjen har ett högre nätverkskapital i förhållande till befolkningsstorleken jämfört med de länder som ligger under linjen. Sverige och Nederländerna är de som tydligast ”överpresterar”, medan Rumänien, Spanien, Italien och Storbritannien har relativt låga

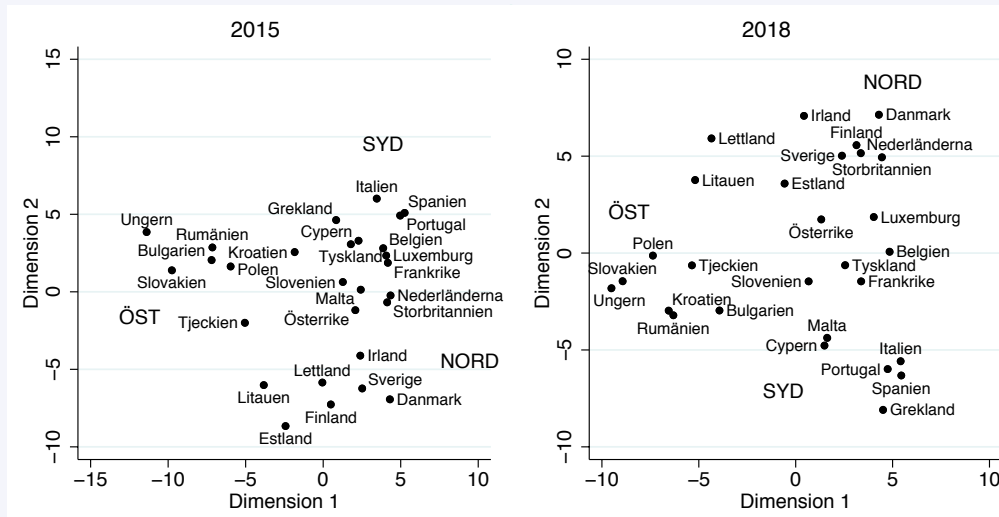
siffror i förhållande till sin storlek. För Sveriges del varierar också nätverkskapitalet något mellan de olika kommittéer och arbetsgrupper som ingår undersökningen. I den senaste mätningen 2018 får Sverige som lägst 4,3 procent av det totala antalet nätverkspoäng som delats ut i de olika grupperna. Det högsta nätverkskapitalet för Sverige finner vi i Arbetsgruppen för miljön (*Working party on the Environment*), där Sverige tilldelats 9 procent av det totala antalet nätverkspoäng i gruppen.

3.2 Samarbetsmönster

Hur har de senaste årens dramatiska händelser påverkat vilka medlemsstater som samarbetar med varandra? I figur 3 på nästa sida visar vi hur de aggregerade samarbetsmönstren ser ut inom de elva kommittéer och arbetsgrupper som vi har under-

⁸ Vi har tidigare undersökt om det finns en intervjuareffekt på respondenternas svar beroende på vilket land vi ringer ifrån. En tredjedel av intervjuerna 2006 genomfördes från Italien istället för Sverige. Det fanns ingen effekt på vare sig Sveriges eller Italiens poäng beroende på varifrån intervjuaren ringde.

Figur 3. Samarbetsmönster 2015 och 2018.



Kommentar: Mönstren i figuren är baserade på intervjufrågan: *Vilka andra medlemsstater brukar ni oftast samarbeta med inom er arbetsgrupp/kommitté i syfte att ta fram en gemensam position?* Dimensionerna är estimerade med hjälp av multidimensionell skalning.

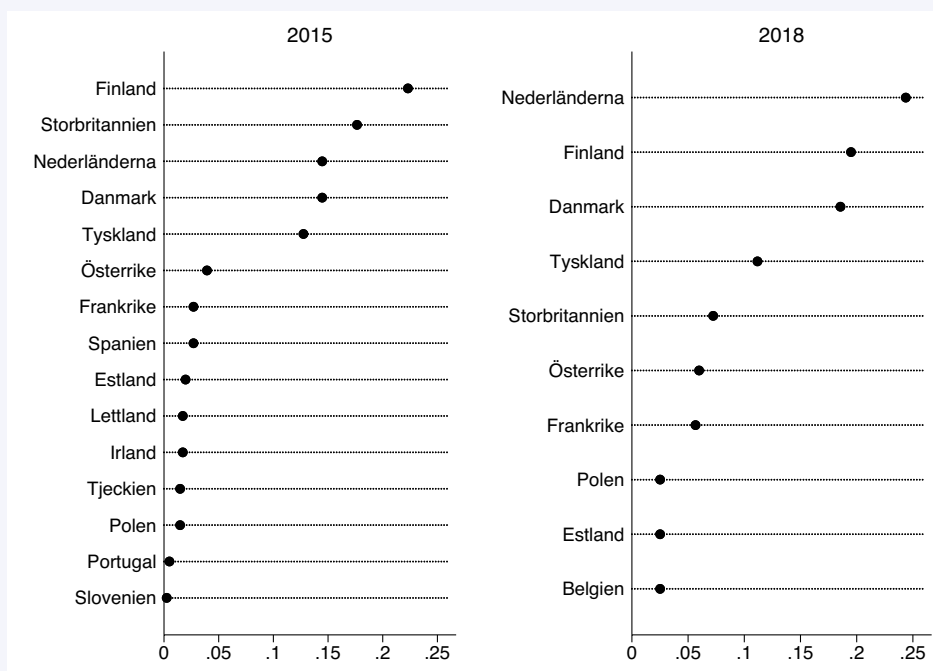
sökt i de två senaste intervjuomgångarna 2015 och 2018. Analysen är genomförd med en så kallad multidimensionell skalning, som kan läsas som en avståndskarta. Tekniken ger en grov uppskattning av hur de övergripande samarbetsmönstren ser ut: om två medlemsstaters representanter ofta nämner varandra som samarbetspartner så minskar avståndet mellan de här länderna i de underliggande dimensioner som bäst förklarar variationen i datan. Vad dimensionerna betyder substantiellt är upp till betraktaren att analysera. Vi nöjer oss här med att konstatera att det finns tydliga geografiska mönster. Figuren bör läsas utifrån den övergripande strukturen snarare än som en detaljerad jämförelse mellan enskilda staters placeringar i relation till dimensionerna. Det går inte heller att dra långtgående slutsatser om mindre förändringar i staternas relationer till varandra. Att nordeuropeiska länder ligger i nedre delen av figuren 2015 men i övre delen 2018 har ingen substantiell innebörd, det är avstånden mellan staterna som har betydelse.

Samarbetsmönstren för både 2015 och 2018 följer ett välbekant mönster från tidigare undersökningar (Naurin & Lindahl 2008), nämligen att geografisk närhet spelar stor roll för vem man samarbetar med. Liknande mönster har konstaterats i studier av voteringsmönster i ministerrådet (Mattila 2009; Van Aken 2012), liksom policypositioneringar i

olika lagstiftningsärenden (Thomson 2009). Geografisk närhet är knappast något som påverkar samarbetet i sig men är en faktor som hänger samman med vilka intressen, värderingar och prioriteringar medlemsstaternas regeringar representerar. Möjligen spelar också sociala, språkliga och kulturella faktorer roll för vilka individer man som representant först vänder sig till under en förhandling. Det finns också en del "ovanifrån" påbjudna samarbeten som initierats av politiska skäl, till exempel mellan de nordiska och de baltiska staterna och inom Visegrád-gruppen.

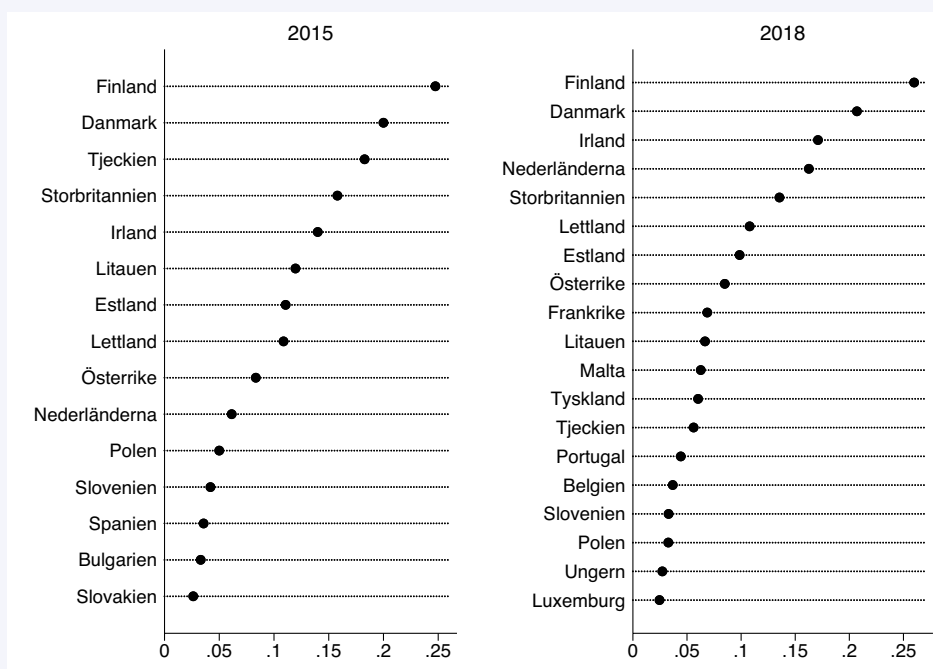
Vi kan utläsa av samarbetsmönstren i figur 3 att Sverige tillhör ett nordeuropeiskt kluster som också innefattar de övriga nordiska och baltiska staterna samt Storbritannien, Nederländerna och Irland. Nederländernas och Storbritanniens positioner tycks ha förskjutits "norrut" 2018, jämfört med 2015. I figur 4 och 5 på nästa sida undersöker vi ömsesidigheten i Sveriges relationer till andra medlemsstater mer i detalj. De figurerna visar vilka medlemsstater de svenska representanterna nämnt som sina vanligaste samarbetspartners (figur 4) och vilka andra medlemsstaters representanter som nämnt Sverige som en vanlig samarbetspartner (figur 5). Figurerna redovisar samtliga medlemsstater som de svenska representanterna har nämnt vid respektive mättillfälle – och samtliga stater som har

Figur 4. Sveriges närmaste samarbetspartners enligt svenska representanter 2015 och 2018.



Kommentar: Andel nätverkspoäng som svenska representanter gett till övriga medlemsstater vid respektive mättillfälle. Baserat på intervjufrågan: *Vilka andra medlemsstater brukar ni oftast samarbeta med inom er arbetsgrupp/kommitté i syfte att ta fram en gemensam position?*

Figur 5. Sverige som samarbetspartner enligt övriga medlemsstater 2015 och 2018.



Kommentar: Andel av respektive medlemsstats nätverkspoäng som getts till Sverige vid respektive mättillfälle. Baserat på intervjufrågan: *Vilka andra medlemsstater brukar ni oftast samarbeta med inom er arbetsgrupp/kommitté i syfte att ta fram en gemensam position?*

nämnt Sverige – vilket gör att antalet varierar. Graden av ömsesidighet i relationerna är särskilt intressant för mindre och medelstora stater som Sverige. Man kan tänka sig att en del av intervjupersonernas svar på frågan om vilka de oftast samarbetar med präglas av ett visst önsketänkande, där de stora länderna är mest attraktiva på grund av sin tyngd i förhandlingarna. De stora länderna har också mer resurser att utveckla samarbete med fler andra stater än de mindre länderna, som behöver prioritera mer. För mindre medlemsstater kan således relationen till de större vara mer prioriterad än vad samma relation är för de större medlemsstaterna.

I båda de senaste intervjuomgångarna 2015 och 2018 kan vi se att de stater som de svenska representanterna nämner som sina vanligaste samarbetspartners är Danmark, Finland, Storbritannien, Nederländerna, Tyskland och i någon mån Österrike och Frankrike. Skalan anger hur stor andel av det totala antalet svenska nätverkspoäng som delats ut till de olika medlemsstaterna i varje omgång. De svenska representanternas svar på den här frågan har varit stabilt under de femton år undersökningen omfattar. De fem medlemsstater som svenska representanter nämner oftast har varit desamma vid varje mättillfälle utom 2006 då Frankrike tog Tysklands plats som femte medlemsstat. I den senaste intervjuomgången 2018 prioriterar de svenska representanterna ner relationen till Storbritannien något jämfört med 2015, men den är fortsatt en av de fem viktigaste.

Graden av ömsesidighet i de svenska relationerna är relativt hög och kan avläsas genom en jämförelse mellan figur 4 och 5. Figur 5 anger hur stor andel av respektive medlemsstats nätverkspoäng som getts till Sverige vid respektive mättillfälle. Det är i stor utsträckning samma länder som ger nätverkspoäng till Sverige som nämns av de svenska representanterna, men vissa skillnader finns. Det är tydligt att de baltiska staterna nämner Sverige som en viktig samarbetspartner men att det omvända är mindre vanligt. Tyskland uppfattas också som en närmare partner av svenska representanter än vad Sverige gör för tyska representanter (2015 är det ingen av de tyska representanterna som nämner Sverige). En förändring mellan de två mättillfällena är att de nederländska representanterna nämnde Sverige i högre utsträckning 2018 än 2015, medan tjeckiska representanter gjorde det i betydligt lägre utsträckning.

Genom att analysera samarbetsmönstren i figur 3, och Sveriges relationer till andra medlemsstater i figur 4 och 5, så kan vi också utläsa något om statusen för de som står utanför EMU-samarbetet. De stater som inte har euron som valuta återfinns i de nordeuropeiska (Sverige, Storbritannien och Danmark) och östeuropeiska (Polen, Ungern, Tjeckien, Rumänien, Bulgarien och Kroatien) delarna av samarbetskartan. I respektive geografisk grupp ingår dock också EMU-medlemmar (Nederländerna, Finland, Slovakien, Slovenien, och de baltiska staterna), och det syns ingen systematisk isolering av medlemsländer som står utanför valutasamarbetet. Det är inte heller så att de medlemsstater som har Sverige som nära samarbetspartner också står utanför EMU, vilket hade varit naturligt om EMU-utanförskap skapade en mer allmän utestängning från förhandlingsnätverken.

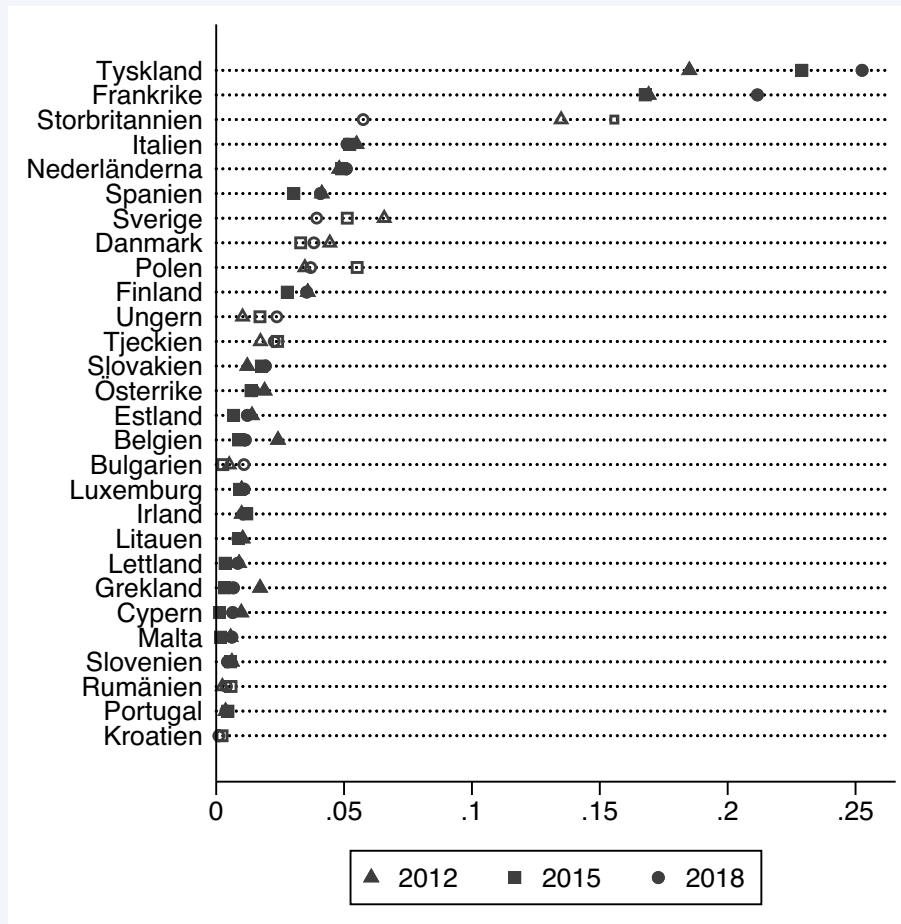
3.3 Uppfattat inflytande

I de tre senaste intervjuundersökningarna 2012, 2015 och 2018 har vi undersökt vilka medlemsstater som intervjupersonerna uppfattar har bäst möjligheter att påverka den egna medlemsstatens positioner i förhandlingarna i ministerrådet. Resultaten visas i figur 6 på nästa sida, och även här har de medlemsstater som står utanför EMU märkts ut genom att deras symboler inte är ifyllda.

Skalan anger hur stor andel av det totala antalet inflytandepoäng som tilldelats de olika medlemsstaterna. Tyskland och Frankrike skiljer ut sig som särskilt inflytelserika i de andras ögon, och deras ställning verkar ha förstärkts över tid. Storbritannien ligger alltså på en tredje plats när medlemsstaterna rankas, men har förlorat väsentligt mellan mättillfällena 2015 och 2018. Vid det förra mättillfället intog Storbritannien en särställning tillsammans med Frankrike och Tyskland. I den senaste intervjuomgången däremot har Storbritanniens uppfattade inflytande minskat med två tredjedelar, eller tio procentenheter. Landet återfinns nu på en liknande nivå som de övriga tre större staterna (Italien, Spanien och Polen). Den här förändringen är statistiskt signifikant och är sannolikt en effekt av brexit. Kanske är den ändå något svagare än vad som kunde förväntas. Placeringen i rangordningen tyder på att Storbritannien lyckats behålla en relativt inflytelserik roll även efter beslutet om att lämna EU och förhandlingarna om utträdet pågått i över ett år.

Av de mindre och medelstora staterna nämns oftast Nederländerna, Sverige, Danmark och Finland som

Figur 6. Uppfattat inflytande 2012, 2015 och 2018.



Kommentar: Andel inflytandepoäng som getts till varje medlemsstat vid respektive mättillfälle. Baserat på intervjufrågan: *Vilka andra medlemsstater har störst potential att påverka den position ni intar under förhandlingarna?* De medlemsstater som står utanför EMU har markerats genom att deras respektive symboler inte är ifyllda.

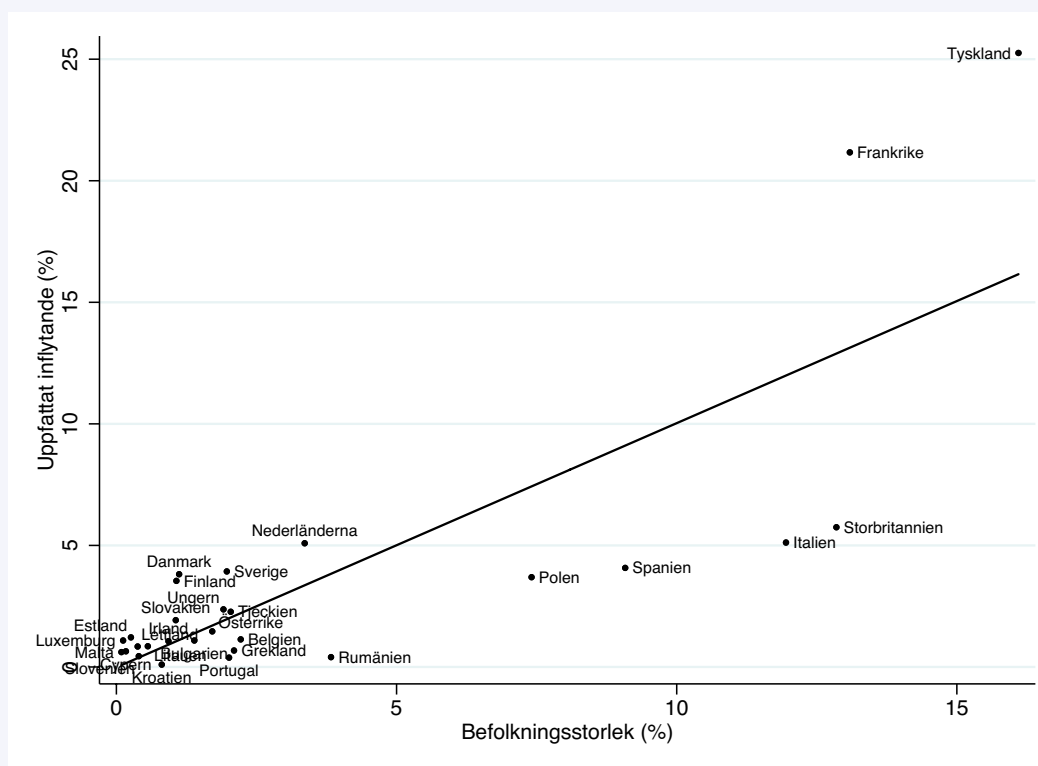
inflytelserika. För Sveriges del kan vi konstatera en försämring i rangordningen jämfört med 2012 då Sverige låg först i ”grupp två”, efter Tyskland, Frankrike och Storbritannien. Den här minskningen i uppfattat inflytande mellan 2012 och 2018 är statistiskt signifikant. Sveriges ställning är ändå fortsatt stark. I samtliga undersökta kommittéer och arbetsgrupper är det minst en annan representant som uppfattar Sverige som inflytelserikt när det gäller den egna positionen, något som Sverige bara delar med fem av de andra medlemsstaterna.

Sveriges andel av inflytandepoängen varierar mellan de olika kommittéerna och arbetsgrupperna. Som lägst får Sverige 1,2 procent av utdelade poängen. Den arbetsgrupp där Sverige får högst andel utdelade poäng – 6,8 procent – är Arbets-

gruppen för konkurrenskraft och tillväxt (*Working party on Competitiveness and Growth*) som hanterar frågor om framförallt EU:s konkurrenskraft och tillväxtstrategi, den inre marknaden för tjänster och industripolitik.

När vi särskilt analyserar de medlemsstater som står utanför valutasamarbetet ser vi att de inte systematiskt placerar sig i någon särskild del av rangordningen utan är utspridda i den övre, mellersta och nedre delen. Jämför vi medelvärdena av de olika medlemsstaternas uppfattade inflytande så kan vi konstatera att det inte finns någon statistiskt signifikant skillnad mellan de stater som tillhör EMU och de som står utanför, trots att de två i särklass mest inflytelserika staterna också är EMU-medlemmar.

Figur 7. Relation mellan befolkningsstorlek och uppfattat inflytande 2018.



Kommentar: Befolkningsstorleken är baserad på uppgifter från rådets arbetsordning. Andelen inflytandepoäng är baserade på intervjufrågan: *Vilka andra medlemsstater har störst potential att påverka den position ni intar under förhandlingarna?*

Liksom när det gäller nätverkskapital finns det ett starkt samband mellan staternas storlek och det uppfattade inflytandet. Skillnaderna mellan de stora staterna är dock slående. Som framgår av figur 7 ovan uppfattas Frankrike och (särskilt) Tyskland som de i särklass mest inflytelserika, medan de övriga större medlemsstaterna ligger på ungefär samma nivå som Nederländerna och de nordiska staterna.

4. Betydelsen av brexit och fördjupningen av EMU för samarbete och uppfattat inflytande

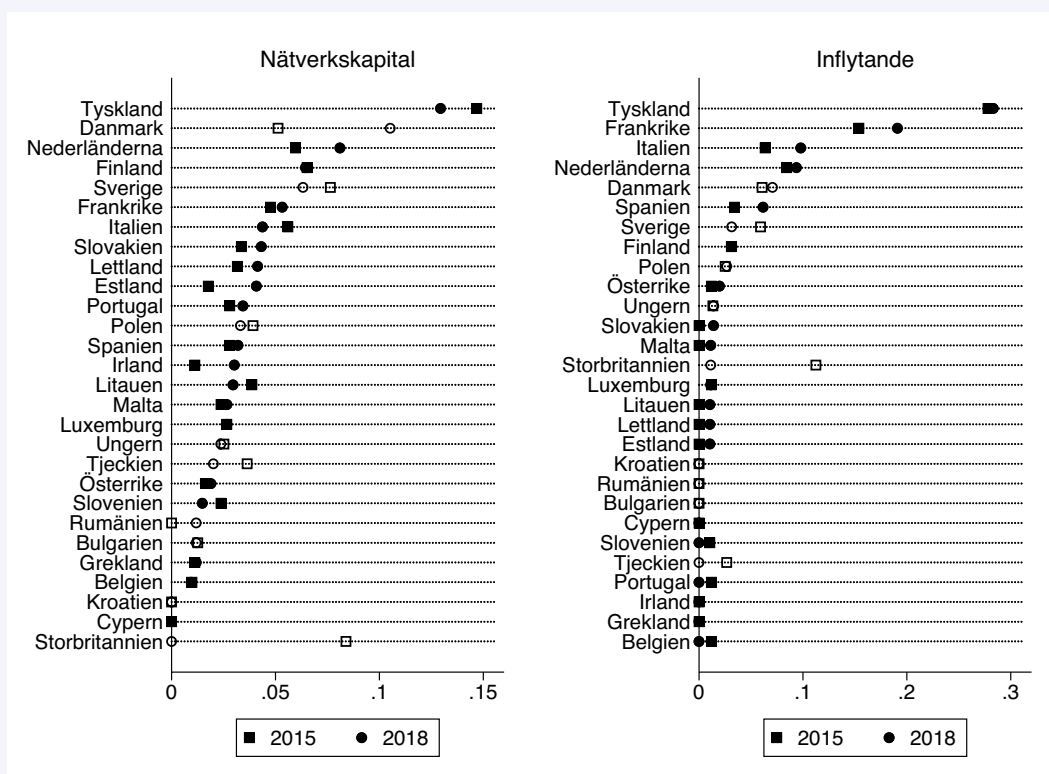
I den här delen av analysen presenterar vi några mer detaljerade resultat vad gäller nätverkskapital, samarbetsmönster och uppfattat inflytande. Vi inleder med att närmare undersöka det ekonomisk-politiska området, som är av särskild relevans för EMU-utanförskapet. Därefter går vi vidare och presenterar resultat som berör brexit. Vi gör en närmare analys av nätverkskapital och inflytande inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området i ljuset

av brexit, eftersom såväl den brittiska regeringen som EU:s höga representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken Federica Mogherini och EU:s brexit-förhandlare Michel Barnier har uttryckt en önskan om ett särskilt nära samarbete inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området efter brexit (Barnier 2018; Mogherini 2018; Whithman 2017). Avslutningsvis pekar vi framåt genom att analysera intervjupersonernas uppfattningar om betydelsen av brexit, och vilka av de återstående 27 medlemsstaterna som påverkas mest av Storbritanniens utträde ur EU.

4.1 Samarbete och uppfattat inflytande inom det ekonomisk-politiska området

Hittills har vi analyserat nätverkskapital, samarbete och uppfattat inflytande för samtliga studerade kommittéer och arbetsgrupper i rådet som ingår i undersökningen. I det här avsnittet fokuserar vi istället på de data vi har om samarbete och uppfattat inflytande inom det ekonomisk-politiska området. Den kommitté som är viktigast på det här

Figur 8. Nätverkskapital och uppfattat inflytande i *Economic Policy Committee* 2015 och 2018.



Kommentar: Den vänstra panelen baseras på intervjufrågan: *Vilka andra medlemsstater brukar ni oftast samarbeta med inom er arbetsgrupp/kommitté i syfte att ta fram en gemensam position?* Den högra panelen är baserad på intervjufrågan: *Vilka andra medlemsstater har störst potential att påverka den position ni intar under förhandlingarna?* Båda skalorna anger den andel av nätverkskapital och inflytandepoäng som getts till varje medlemsstat vid respektive mätillfälle inom *Economic Policy Committee*. De medlemsstater som står utanför EMU har markerats genom att deras respektive symboler inte är ifyllda.

området och som ingår i vårt urval är Kommittén för ekonomisk politik (*Economic Policy Committee*, EPC). EPC arbetar specifikt med ekonomisk-politiska frågor och är därmed den som ligger närmast frågorna som berör den ekonomiska integrationen i eurokrisens kölvatten. I den här kommittén förbereds finansministrarnas möten i ministerrådet.

När vi tidigare år har undersökt nätverkskapital och uppfattat inflytande i EPC så har Storbritannien haft en stark position, trots att landet inte har haft euron som valuta. Både 2009 och 2012 var Storbritannien den medlemsstat som nämndes oftast av de andra som samarbetspartner, och 2012 uppfattades det ha näst störst inflytande av alla i kommittén efter Tyskland (Naurin & Lindahl 2014). Figur 8 ovan visar att Storbritannien fortfarande 2015 var mycket högt rankat, både med avseende på nätverkskapital och uppfattat inflytande. Vid det

senaste mätillfället 2018 har landet däremot helt tappat sin ställning. Ingen av de andra medlemsstaternas representanter nämner Storbritannien som en viktig samarbetspartner och det anses heller inte ha något inflytande i gruppen. Brexit tycks alltså ha haft en särskilt stark effekt för Storbritannien på det ekonomisk-politiska området.

Liksom tidigare är de länder som står utanför valutasaarbetet markerade i figur 8 genom att deras symboler inte är ifyllda i figuren. De EU-medlemsstater som står utanför EMU är även i den här gruppen placerade i alla delar av rangordningen, både vad gäller nätverkskapital och uppfattat inflytande, trots Storbritanniens minskade betydelse. Det finns inga statistiskt signifikanta skillnader i nätverkskapital eller uppfattat inflytande mellan de som är medlemmar och de som inte är medlemmar av EMU. Särskilt noterbar är Danmarks starka

position i den här gruppen. Även Sverige och Polen ligger tydligt i den övre halvan av rangordningen både när det gäller nätverkskapital och uppfattat inflytande. Inte heller när vi undersöker det specifika område som direkt berör ekonomisk politik verkar alltså de farhågor om att Sveriges och andra länders utanförskap från EMU skulle ha negativa effekter för möjligheterna till samarbete och inflytande ha besannats. Sex av de tio medlemsstater som inte alls omnämns som inflytelserika av de andra medlemsstaternas representanter är EMU-medlemmar.

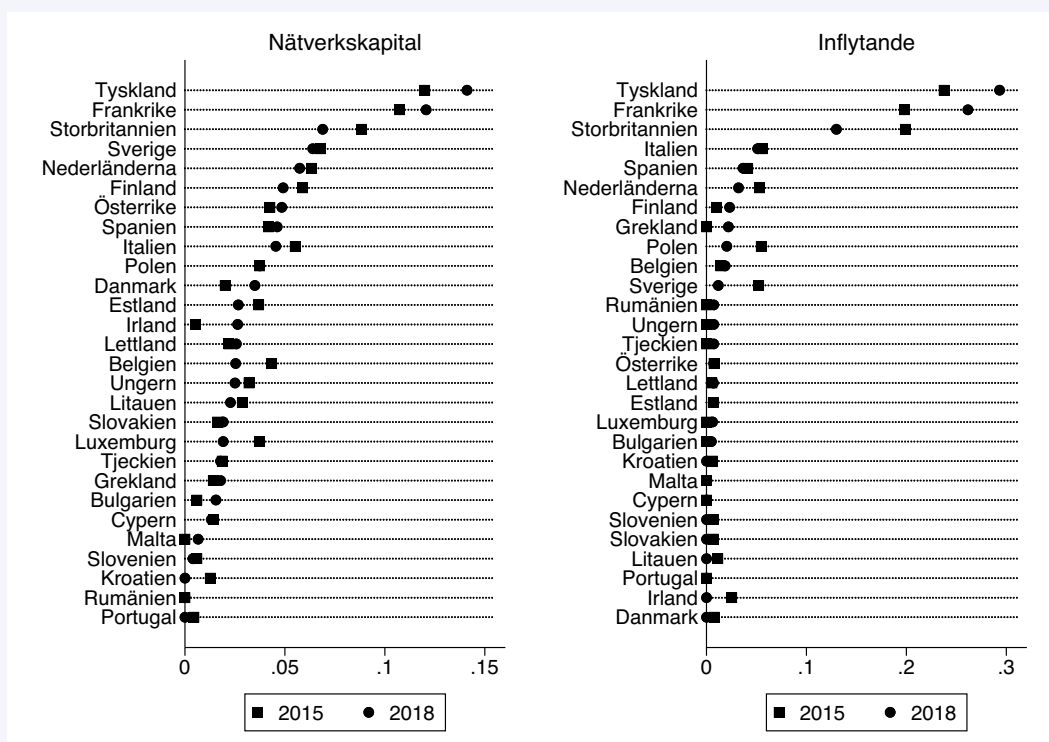
4.2 Samarbete och uppfattat inflytande inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området

Ett område som är särskilt intressant att fokusera närmare på i relation till brexit är utrikes- och säkerhetspolitiken. Både EU och Storbritannien har under brexit-förhandlingarna uttryckt en vilja att behålla ett nära samarbete i säkerhetsfrågor. Särskilt britterna har varit tydliga i att betona de gemen-

samma intressen som finns (Whitman 2017). Två av grupperna i vårt urval berör utrikes- och säkerhetspolitik: Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (*Political and Security Committee*, PSC) och Gruppen för politiska och militära frågor (*Politico-Military Group*, PMG). Vi visar det sammanvägda nätverkskapitalet och det uppfattade inflytandet för medlemsstaterna i de här två grupperna i figur 9 nedan.

Vi kan konstatera att Storbritannien behåller en något mer framskjuten position i de här grupperna jämfört med övriga kommittéer och arbetsgrupper som ingår i undersökningen. Storbritanniens nätverkskapital och uppfattade inflytande är signifikant högre i de utrikes- och säkerhetspolitiska grupperna. Samtidigt är den minskning i Storbritanniens uppfattade inflytande jämfört med 2015 som kan observeras i den högra panelen av figur 9 också statistiskt signifikant. Den minskning av nätverkskapitalet mellan 2015 och 2018 som vi kan observera

Figur 9. Nätverkskapital och uppfattat inflytande i utrikes- och säkerhetspolitiska grupper.



Kommentar: Den vänstra panelen baseras på intervjufrågan: *Vilka andra medlemsstater brukar ni oftast samarbeta med inom er arbetsgrupp/kommitté i syfte att ta fram en gemensam position?* Den högra panelen är baserad på intervjufrågan: *Vilka andra medlemsstater har störst potential att påverka den position ni intar under förhandlingarna?* Båda panelerna visar den andel av nätverks- och inflytandepoäng som getts till varje medlemsstat vid respektive mättillfälle i utrikes- och säkerhetspolitiska grupper.

i den vänstra panelen av figuren är däremot inte statistiskt säkerställd. Storbritannien behåller också sin tredje plats i rangordningen av medlemsstater för både nätverkskapital och uppfattat inflytande i de här två grupperna, även om avståndet till Tyskland och Frankrike i toppen ökar. Överlag är dominansen av de stora medlemsstaterna i de här grupperna tydlig, särskilt vad gäller deras uppfattade inflytande. De flesta små och medelstora medlemsstater uppfattas inte som inflytelserika av någon av de intervjuade förhandlarna. Sverige har ett relativt högt nätverkskapital i förhållande till sin storlek, men nämns ändå inte i någon större utsträckning som inflytelserik av de övriga representanterna.

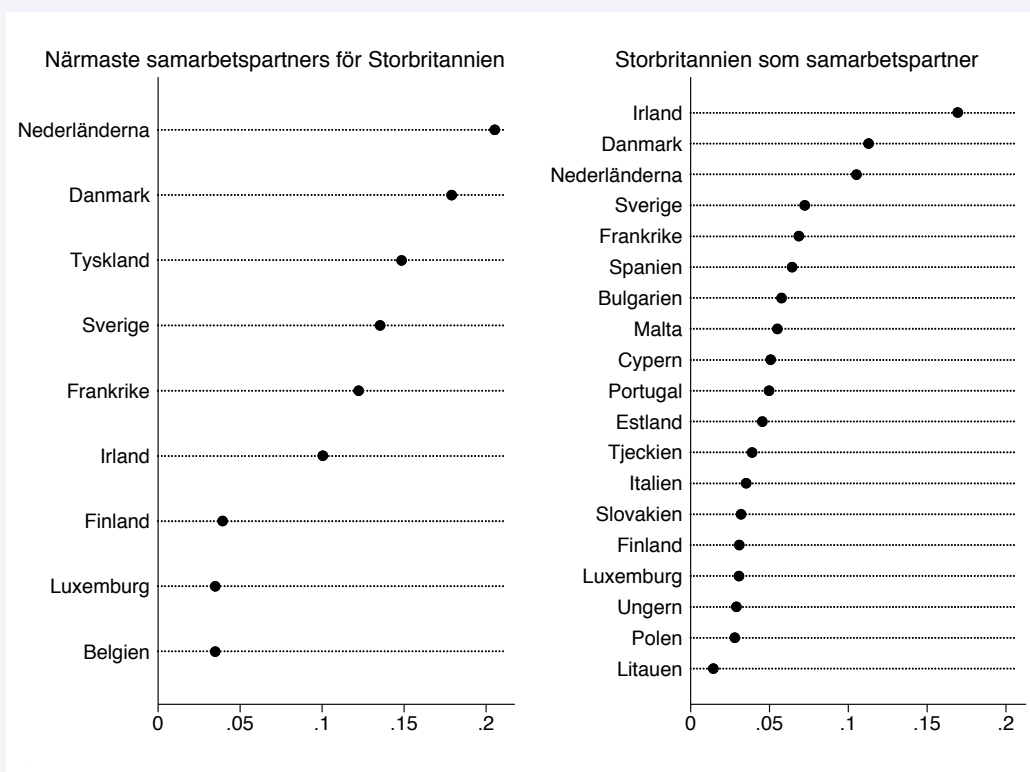
Brexit påverkar helt tydligt vissa politikområden mer än andra. Att Storbritannien lyckats behålla en särskilt stark ställning inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området beror sannolikt på att det här är ett område där båda parter uttryckt en

vilja till fortsatt nära samarbete efter brexit. En annan bidragande faktor kan vara att beslut på det här området kräver enhällighet, vilket tvingar de andra medlemsstaterna att fortsatt samarbeta med de brittiska representanterna.

4.3 Vilka utmaningar innebär brexit enligt de intervjuade?

Huhe, Naurin och Thomson (2017) analyserade vilka medlemsstater som sannolikt står inför de främsta utmaningarna när det gäller deras positioner i förhandlingsnätverken i ministerrådet. De använde bland annat våra två intervjuomgångar från 2012 och 2015 i sina analyser. Resultaten visade att de stater som hade tätast band till Storbritannien, och alltså potentiellt är mest sårbara vid ett brittiskt EU-utträde, var Irland, Danmark, Sverige och Nederländerna. Den bilden kvarstår efter 2018 års intervjuomgång. Till vänster i figur 10 nedan visas vilka medlemsstater som de brittiska representan-

Figur 10. Storbritanniens samarbetspartners 2018.



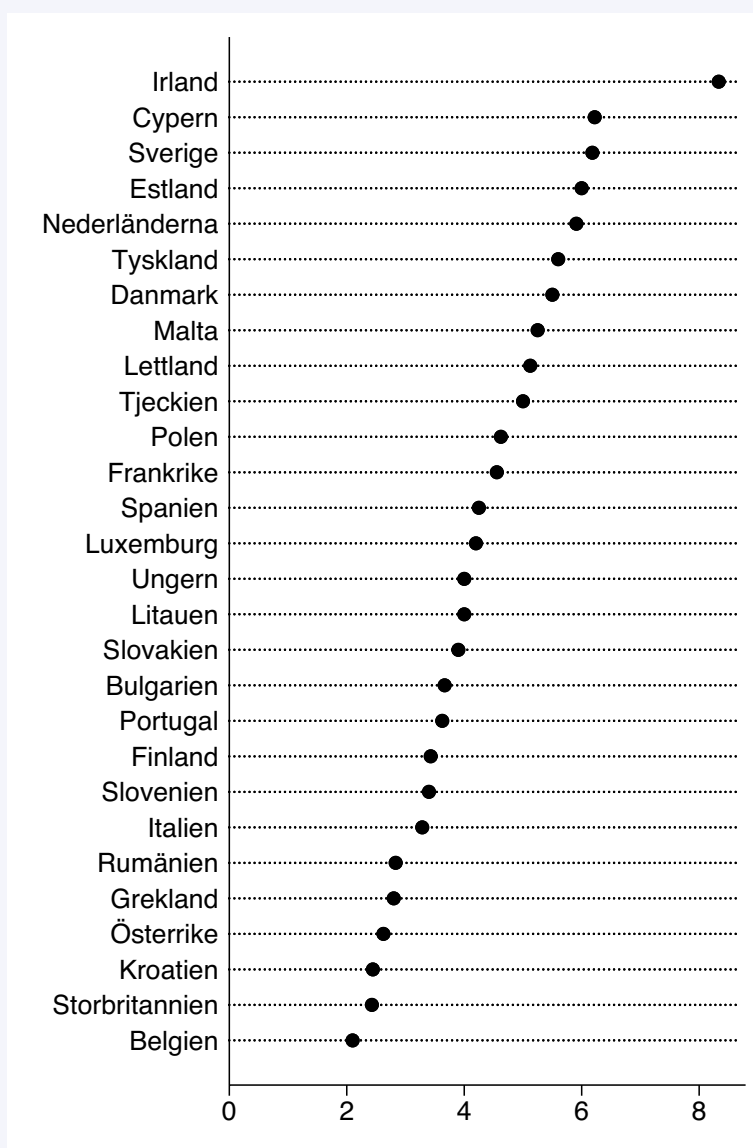
Kommentar: Båda panelerna i figuren baseras på intervjufrågan: *Vilka andra medlemsstater brukar ni oftast samarbeta med inom er arbetsgrupp/kommitté i syfte att ta fram en gemensam position?* I den vänstra panelen visas den andel nätverkspoäng som brittiska representanter gett till övriga medlemsstater. Den högra panelen visar den andel av övriga medlemsstaters nätverkspoäng som getts till Storbritannien. Figuren baseras på samtliga omnämnanden som gjorts, vilket innebär att ett olika antal medlemsstater är listade i figurens två delar.

terna nämnt att de samarbetar med 2018. Skalan indikerar hur stor andel av de totala nätverkspoängen som britterna delat ut till de övriga medlemsstaterna. Till höger i figuren visas vilka stater de representanter kommer ifrån som nämnt att de samarbetar med britterna. Skalan anger hur stor andel av de olika medlemsstaternas nätverkspoäng som getts till Storbritannien.

De (sju) brittiska representanter som intervjuades 2018, alltså under pågående brexit-förhandlingar,

nämner ofta de fyra små och medelstora stater som även tidigare stått närmast Storbritannien: Nederländerna, Danmark, Sverige och Irland. De nämner också ofta de två stora staterna Tyskland och Frankrike. Den högra panelen i figur 10 visar att det finns en betydande ömsesidighet härvidlag, med ett viktigt undantag: ingen enda tysk representant (av de 10 intervjuade) nämner Storbritannien som en viktig samarbetspartner 2018. Återigen får vi anta att det här har med brexit att göra. Det faktum att Tyskland fortfarande nämns av brit-

Figur 11. Brexits påverkan på valet av samarbetspartners.



Kommentar: Figuren visar medelvärden (på skalan 0–10) för de svarande baserat på intervjufrågan: *Det faktum att Storbritannien är på väg att lämna EU, i vilken utsträckning påverkar det ert val av samarbetspartners?* där 0 betyder i mycket liten utsträckning och 10 betyder i mycket stor utsträckning.

terna som en viktig partner tyder möjligen på att det finns inslag av ”politik” i svaren vi har fått från de tyska och/eller de brittiska respondenterna. Det vore anmärkningsvärt om de tyska representanterna inte alls har betraktat sina brittiska kollegor som betydelsefulla partners i EU:s vardagsarbete under den här perioden.

I intervjuundersökningen 2018 ställde vi också en direkt fråga om i vilken mån respondenterna bedömde att brexit har effekter på det nuvarande samarbetet i ministerrådet: *Det faktum att Storbritannien är på väg att lämna EU, i vilken utsträckning påverkar det ert val av samarbetspartner?* Vi bad intervjupersonerna svara på en skala från 0 till 10 där 0 innebar *i mycket liten utsträckning* och 10 innebar *i mycket stor utsträckning*.⁹ Vi kan se svaren på den här frågan som ett direkt mått på hur medlemsstaternas representanter uppfattar att brexit påverkar deras alliansbyggande i förhandlingarna. Resultaten visas i figur 11 på föregående sida som ett medelvärde för respektive medlemsstat.

De brittiska representanterna svarar i mycket liten utsträckning att de har påverkats av brexit-frågan när det gäller deras eget val av samarbetspartners. De irländska representanterna är däremot de som anser sig vara i särklass mest påverkade och som tycks ta på störst allvar behovet av att styra om sina samarbeten som en konsekvens av brexit. Det var också de irländska representanterna som oftast nämnde britterna som samarbetspartner, som vi visade i den högra delen av figur 10. Irland är den medlemsstat som påverkas mest av Storbritanniens utträde ur EU, vilket de irländska representanterna också är högst medvetna om. Sverige ligger också högt på den här listan jämfört med övriga medlemsstater. De svenska representanterna uppfattar i relativt stor utsträckning att valet av samarbetspartners påverkas av brexit. I den andra änden av skalan återfinns Belgien, där man i mycket liten utsträckning verkar ha uppfattat ett behov av att skifta allianspartners.

I intervjuerna har vi inte frågat om i vilken riktning de ändrade samarbetena går. Tidigare har vi visat att samarbetsmönstren 2018 i grova drag är sig lika jämfört med tidigare mätillfällen. Inte desto mindre tyder resultatet i figur 11 på att brexit har potential att ändra dynamiken och skapa nya möj-

ligheter till samarbeten mellan medlemsstaterna. Sverige är ett av de länder som påverkas mest av brexit, vilket syns i det täta, och ömsesidigt uppfattade, samarbetet med Storbritannien. Det finns också en tydlig medvetenhet om detta bland de svenska respondenterna.

5. Diskussion

I den här analysen har vi undersökt samarbete och uppfattat inflytande i Europeiska unionens ministerråd, med särskilt fokus på förändringarna inom det ekonomisk-politiska samarbetet och den pågående frågan om brexit. Det empiriska underlaget för analysen är den intervjuundersökning med representanter för EU:s medlemsstater till ett urval av ministerrådets olika arbetsgrupper och kommittéer som vi genomfört vart tredje år sedan 2003, varav den senaste undersökningen genomfördes våren 2018.

”Sverige har det fjärde högsta nätverkskapitalet av samtliga medlemsstater 2018, vilket är i linje med tidigare undersökningsomgångar. Även när det gäller uppfattat inflytande ligger Sverige högt, men sedan 2012 har det minskat något.”

Sverige är en av de medlemsstater som oftast omnämns som en viktig samarbetspartner av de andra medlemsstaternas representanter. Sverige har det fjärde högsta nätverkskapitalet av samtliga medlemsstater 2018, vilket är i linje med tidigare undersökningsomgångar. Även när det gäller uppfattat inflytande ligger Sverige högt, men sedan 2012 har det minskat något. Vi har i den här analysen återigen tagit upp frågan om huruvida Sverige och andra stater som står utanför EMU har påverkats negativt av sitt utanförskap i de vardagliga förhandlingarna i ministerrådet. I tidigare analyser har vi inte kunnat observera några sådana tendenser, men det har funnits farhågor om att detta kan komma att ändras i och med de senaste årens ökade integrationstakt inom det ekonomisk-politiska området. Det finns inga tecken på att så är fallet i vår data.

⁹ *The fact that the UK is leaving the EU, to what extent does it affect your choice of cooperation partners? (0) to a very small extent, (10) to a very large extent.*

De stater som inte har euron som valuta har inte lägre nätverkskapital och uppfattas inte som mindre inflytelserika i ministerrådet som helhet. Inte heller när vi särskilt analyserar Kommittén för ekonomisk politik (*Economic Policy Committee*, EPC), som är den grupp i vårt urval som tydligast fokuserar på ekonomisk-politiska frågor, finner vi att de medlemsstater som står utanför EMU har lägre nätverkskapital eller uppfattat inflytande.

Vi har även fokuserat på vilka konsekvenser vi hittills kan se av brexitförhandlingarna. Vi formulerade inledningsvis en förväntan om att Storbritanniens nätverkskapital och uppfattade inflytande borde minska som konsekvens av de pågående utträdesförhandlingarna. Vi kan konstatera att de redan har haft stora effekter för Storbritanniens ställning i ministerrådet. Storbritanniens nätverkskapital halverades mellan 2015 och 2018, och det uppfattade inflytandet minskade med två tredjedelar när vi analyserar alla arbetsgrupper och kommittéer tillsammans. På det ekonomisk-politiska området är landets tapp särskilt stort. Även på det utrikes- och säkerhetspolitiska området har det tappat något i position, men mindre än på andra områden. Det här är viktigt eftersom både EU och Storbritannien har betonat betydelsen av att behålla ett nära samarbete i utrikes- och säkerhetsfrågor även efter ett EU-utträde.

"Storbritannien har varit en tung allierad för Sverige och andra stater som står utanför EMU när det gäller att bevaka den gruppens intressen gentemot eurogruppen."

Storbritannien har traditionellt varit en av Sveriges närmaste samarbetspartners, tillsammans med Danmark, Finland, Nederländerna och Tyskland. Det finns farhågor om att Storbritanniens utträde

ur EU kommer att försvaga den här gruppen av nordeuropeiska stater, även om inga sådana tecken syns i vår data ännu. Undersökningsomgången 2018 genomfördes när förhandlingarna om Storbritanniens utträde ur EU nått halvvägs. Fram till själva utträdet är Storbritannien fullvärdig medlem, och effekterna av brexit för samarbetet i ministerrådet blir sannolikt tydligare när utträdet väl genomförts. Den här bilden kan därför komma att förändras, och de stater som fram tills nu har haft ett nära samarbete med Storbritannien kommer att behöva se över sina relationer till andra stater för att kompensera bortfallet. Vi såg att särskilt de irländska representanterna – men även de svenska – tycks vara högst medvetna om att så är fallet. Brexit kan också komma att få konsekvenser på sikt för de kvarvarande EU-medlemsstater som inte också är medlemmar av EMU. Storbritannien har varit en tung allierad för Sverige och andra stater som står utanför EMU när det gäller att bevaka den gruppens intressen gentemot eurogruppen.

I våra tidigare undersökningsomgångar har Storbritannien, Frankrike och Tyskland stått i en klass för sig när det gäller både nätverkskapital och uppfattat inflytande. Än så länge har ingen av de andra medlemsstaterna tagit över Storbritanniens plats i toppen, utan det ser snarare ut som att Tyskland och Frankrike förstärkt sina positioner ytterligare. Huruvida detta kommer att förändras på sikt blir något att följa upp framöver. Det har exempelvis spekulerats i att Italien kan komma att fylla den här luckan (Colonnelli 2016). Inför kommande Europaparlamentsval har initiativ tagits av Matteo Salvini och Jarosław Kaczyński, ledare för nationalistiska partier i Italien och Polen, med det uttryckliga syftet att skapa en italiensk-polsk axel för att balansera den tysk-franska motsvarigheten (Broniatowski 2019). Det återstår att se huruvida det faktiskt kommer att leda till samarbete mellan de båda länderna, och andra länder med nationalistiska partier i ledningen, i konkreta förhandlingar i ministerrådet.

Referenser

- Barnier, Michel. 2018. *Speech by Michel Barnier at the EU Institute for Security Studies conference "The future of EU foreign, security, and defence policy post Brexit"*. Bryssel 14 maj 2018, URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-3785_en.pdf, hämtad 2019-03-27.
- Broniatowski, Michał. 2019. Matteo Salvini pledges 'Italo-Polish axis' after Warsaw talks. *Politico*. 9 januari 2019, URL: <https://www.politico.eu/article/matteo-salvini-jaroslaw-kaczynski-italy-poland-eu-pledges-italo-polish-axis-after-warsaw-talks/>, hämtad 2019-01-13.
- Colonnelli, Alessio. 2016. Forget about 'Quitaly' – Italy is now replacing Britain as the third most important EU power. *The Independent*. 3 augusti 2016, URL: <http://www.independent.co.uk/voices/brexit-eu-referendum-europe-quitaly-italy-replacing-britain-third-european-power-a7169766.html>, hämtad 2019-01-13.
- Danielsson, Lars. 2018. Prologue – Key future challenges for the EU: a view from Brussels. I Bengtsson, Rikard och Malena Rosén Sundström (red.) *The EU and the emerging global order – essays in honour of Ole Elgström*. Lund: Department of Political Science.
- European Commission. 2015. *The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*. https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en
- European Commission. 2018a. *Economic & Monetary Union. Main Legal Texts & Policy Documents for Further Strengthening of the Economic and Monetary Union. Part I: The Economic and Monetary Union today*. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compendium_part_1_en.pdf
- European Commission. 2018b. *Economic & Monetary Union. Main Legal Texts & Policy Documents for Further Strengthening of the Economic and Monetary Union. Part II: Policy documents & legislative proposals setting out steps towards a stronger Economic and Monetary Union*. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/compendium_part_2_en_0.pdf
- Huhe, Narisong, Daniel Naurin och Robert Thomson. 2017. *With or without you? Policy impact and networks in the Council of the EU after Brexit (Sieps 2017:8epa)*. Stockholm: Sieps.
- Jerneck, Magnus. 2014. Sveriges inflytande i EU efter krisen. I von Sydow, Göran (red.) *EU efter krisen – perspektiv på demokrati och inflytande i ett förändrat EU (Sieps 2014:1op)*. Stockholm: Sieps.
- Johansson, Markus. 2018. Sweden's best friends in the Council of the EU. I Bengtsson, Rikard och Malena Rosén Sundström (red.) *The EU and the emerging global order – essays in honour of Ole Elgström*. Lund: Department of Political Science.
- 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(6): 840–857.
- Mogherini, Federica. 2018. *Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the EU Institute for Security Studies event on "The future of EU foreign, security, and defence policy post Brexit"*. Bryssel 14 maj 2018, URL: https://eeas.europa.eu/printpdf/44528_en, hämtad 2019-03-27.
- Naurin, Daniel och Rutger Lindahl. 2008. East-North-South: Coalition-Building in the Council before and after Enlargement. I Naurin, Daniel och Helen Wallace (red.) *Unveiling the Council of the European Union: games governments play in Brussels*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Naurin, Daniel och Rutger Lindahl. 2010. Out in the cold? Flexible integration and the political status of Euro opt-outs. *European Union Politics* 11(4): 485–509.
- Naurin, Daniel och Rutger Lindahl. 2014. Nätverkskapital och inflytande i EU:s ministerråd – hur går det för Sverige efter eurokrisen? I von Sydow, Göran (red.) *EU efter krisen – perspektiv på demokrati och inflytande i ett förändrat EU (Sieps 2014:1op)*. Stockholm: Sieps.

- Naurin Daniel, Markus Johansson och Rutger Lindahl. 2018. The Negotiations in the Council of the European Union Dataset. Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet (CERGU).
- Thomson, Robert. 2009. Actor alignments in the European Union before and after enlargement. *European Journal of Political Research* 48(6): 756–781.
- Van Aken, Wim. 2012. *Voting in the Council of the European Union (Sieps 2012:2)*. Stockholm: Sieps.
- Whitman, Richard G. 2017. Avoiding a Hard Brexit in Foreign Policy. *Survival* 59(6): 47–54.

Bilaga 1.

Fördelning av svarsfrekvens mellan medlemsstater och arbetsgrupper de tre senaste intervjuomgångarna.

Medlemsstat	Antal svarande		
	2018	2015	2012
Belgien	10	8	11
Danmark	10	9	9
Tyskland	10	7	10
Grekland	10	7	9
Spanien	8	10	9
Frankrike	9	6	7
Irland	9	9	10
Italien	7	6	8
Luxemburg	10	6	11
Nederländerna	11	7	11
Österrike	8	10	10
Portugal	8	6	8
Finland	7	11	11
Sverige	11	11	10
Storbritannien	7	5	8
Estland	10	8	9
Lettland	8	10	11
Litauen	9	8	9
Polen	8	7	10
Tjeckien	11	7	7
Slovakien	10	8	9
Ungern	8	8	9
Slovenien	11	9	9
Cypern	9	10	8
Malta	7	7	9
Bulgarien	9	8	7
Rumänien	7	8	10
Kroatien	9	9	-
Totalt	251	225	249

Kommittéer och arbetsgrupper	Antal svarande		
	2018	2015	2012
Politico-Military Group	21	19	22
Political and Security Committee	24	24	25
Working party on agricultural questions	18*	16	21†
Special Committee on Agriculture	25	23	23
Economic Policy Committee	27	24	21
Working party on tax questions	22	20	21
Coreper I	25	23	22
Coreper II	21	16	22
Working party on the environment	25	16	24
Coordinating committee in the area of police and judicial cooperation in criminal matters	21	24	24
Working party on competitiveness and growth	22	20	24
Totalt	251	225	249

* Undersökningsomgången 2018 kontaktade vi representanter i Working party on horizontal agricultural questions.

† Undersökningsomgången 2012 kontaktade vi särskilt veterinärattachéer.