NÄR SVERIGE LEDER EU:S MINISTERRÅD GÅR DET OFTAST BRA – OCH SÅ ÄVEN DENNA GÅNG

Anna Wetter Ryde*

När detta skrivs har det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd nyligen avslutats. Svenska politiska företrädare och tjänstepersoner från departement och vissa myndigheter har under det första halvåret av 2023 rest skytteltrafik mellan framför allt Stockholm, Bryssel, Strasbourg och Luxemburg. På hemmaplan har ordförandeskapet varit synligt för dem som har varit nära involverade i planeringen, men i övrigt har landets invånare inte sett mycket av det. Många EU-länder har undrat varför Sverige inte tog chansen att visa upp sitt land under de sex månader som blickarna för ovanlighetens skull vändes upp mot de djupa skogarna i norr. Vilket upplägg för ordförandeskapet valde Sverige? Finns det något sätt att utvärdera det svenska ordförandeskapets ledarskapsförmåga och vad kan man i så fall säga?

1. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR – OCH FÖRVÄNTNINGAR PÅ – ORDFÖRANDESKAPET

Inför det svenska ordförandeskapet fick de svenska representanterna höra att de skulle behöva jobba många sena kvällar, men också att de skulle njuta av tiden. ”Take time to smell the rosegarden” blev uppmaningen från dem med tidigare erfarenhet från de svenska ordförandeskapen 2001 och 2009. Den svenska representationen i Bryssel stärktes under ett år med ca 80 personer. I normala fall är de 120 anställda vid myndigheten som under de senaste sex åren har letts av EU-ambassadör Lars Danielsson. De svenska representanterna fick också höra att det finns mycket att lära om EU under ett ordförandeskap när ens yttersta uppgift är att leda alla EU:s rådskonstellationer i sex månader med

* Anna Wetter Ryde är forskare i EU-rätt vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) med en doktorsutbildning i juridik från Uppsala universitet. Hon är också ställföreträdande direktör på Sieps.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

undantag för konstellationen utrikes frågor (här har EU en egen ständig representant i form av representanten för utrikes- och säkerhetsfrågor, Josep Borell).

När Sverige tog över ordförandeskapet i ministerrådet i januari 2023 gjorde man det som sista land i den ”trio” som kommer överens om och delar på ansvaret att genomföra ett 18-månadersprogram.[1] Den trio som Sverige avslutade inleddes av Frankrike som efterträddes av Tjeckien den 1 juli 2022. Trioprogrammet som Sverige arbetade med fastställdes av rådet den 14 december 2021 och återspeglar i stort kommissionsordföranden, Ursula von der Leyens, politiska prioriteringar för innevarande mandatperiod (2019–2024). Prioriteringarna – som under mandatperioden bland annat har tagit formen av 242 förordningsförslag och 89 direktivförslag (under det ordinarie lagstiftningsförfarandet)[2] – ämnar att på olika sätt verka för att i) skydda medborgare och friheter, ii) bygga ekonomiska grundvalar för EU, iii) bygga ett klimatneutralt, grönt, rättvist och socialt Europa samt iv) främja europeiska intressen och värderingar i världen.

I ljuset av den politiska maktkampen om lagstiftningens innehåll som dels utspelar sig inom de olika medlagstiftarna, dels mellan dem, är det viktigt att se kommissionens roll i det hela. Kommissionens ordförande för den innevarande mandatperioden har utsetts av medlemsstaterna efter godkännande av Europaparlamentet. Europaparlamentets många försök att se till att EU-medborgarna också ges inflytande över EU:s exekutiva organ lyckades när Jean Claude Juncker valdes till kommissionsordförande 2014, men däremot inte när Ursula von der Leyen utsågs 2019.[3] Då satt medlemsstaterna åter igen vid rodret och Europaparlamentets roll marginaliserades till att godkänna ordföranden samt att hålla utfrågningar med de föreslagna kommissionärerna. Bakgrunden är viktig att förhålla sig till eftersom den ger en bild av de politiska prioriteringarnas förankring i de olika medlagstiftarna. Det ska dock tilläggas att prioriteringarna under denna mandatperiod har ett generellt sett starkt stöd också i Europaparlamentet.[4]

Ordförandeskapets mål är att nå så långt som möjligt med lagstiftningsakterna. Det innebär att ett framgångsrikt ordförandeskap dels bör hitta allmänna inriktningar för rådets positioner om lagförslagen, dels att med dem som utgångspunkt nå kompromisser med Europaparlamentet. Ordförandeskapets

---

1 Rådets beslut nr 2009/908/EU om fastställande av genomförandeåtgärder för Europeiska rådets beslut om utövande av rådets ordförandeskap och om ordförandeskapet för rådets förberedande organ av den 1 december 2009, EUT, L 322/28, 2009.12.09.

2 Se Legal acts – statistics – EUR-Lex (europa.eu).

3 Det förfarande som användes vid utseendet av Jean Claude Juncker kallas ”Spitzenkandidatsystem” och innebär att de politiska partierna i Europaparlamentet inför Europaparlamentsvalet utser toppkandidater till posten som kommissionens ordförande. Kommissionens ordförandeskap går sedan till kandidaten för det politiska parti som kan samla tillräckligt stöd i Europaparlamentet.

4 Johansson, Krelinger och Wetter Ryde, *Taking Stock of the EU Institutions in the 2019-2024 Mid-Term*, Sieps, 2022:21 epa.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

medel är att strategiskt planera rådsmötena så att varje möte når det planerade resultatet. Detta kräver goda förkunskaper om varje rådsmedlems position om lagförslagen, i syfte att undvika överraskningar under de pågående rådsmötena. En väl använd dagordningsmakt, jämte goda administrativa och diplomatiska förmågor samt en förberedelse inför att hantera oväntade händelser utgör, lite förenklat, grunden för ett lyckat ordförandeskap.

Den viktigaste rollen för ordförandeskapslandet sägs vara att hålla sig neutralt i rådsförhandlingarna om kommissionens lagförslag samt att på ett lojalt sätt företräda ministerrådets allmänna inriktningar i de trepartssamtal (triloger) som förs med Europaparlamentet och kommissionen. Kravet på neutralitet och visad respekt för ministerrådets alla deltagares positioner gör att det under ett ordförandeskap inte går att framhålla de egna nationella preferenserna under de politiska förhandlingarna. Men även om ett ordförandeskap förväntas hålla sig neutralt till det politiska innehållet finns det möjligheter för ordförandeländer att informellt lyfta frågor som de själva anser är viktiga. Sverige valde att förlägga merparten av de informella mötena på hemmaplan (dvs. ca 20 % av mötena), medan rådsmötena som rör lagstiftningsärendena (ca 80 % av mötena) ägde rum i Bryssel och Luxemburg.

2. DET MESTA TYDER PÅ ATT SVERIGE HAR GJORT ETT BRA JOBB – TROTS DET PARLAMENTARISKA LÄGET

Att utvärdera medlemsstaternas ordförandeskap i syfte att mäta deras ”effektivitet” är ingen enkel uppgift. Man kan förstås räkna antalet ”målgångar”, det vill säga hur många allmänna inriktningar i rådet som ett ordförandeland lyckas bidra till, antalet lagstiftningskompromisser genom trilogförhandlingarna eller hur många lagstiftningsakter som formellt antas under ett ordförandeskap. Men inget av detta säger så mycket om ordförandeskapens framgångar. För det första är det svårt att jämföra ordförandeskap med varandra eftersom de ligger olika i tid i förhållande till kommissionens mandatperiod. När Sverige innehade ordförandeskapet juli-december 2009 hade José Manuel Barosso precis inlett sin andra mandatperiod som kommissionsordförande. I början av en mandatperiod ligger det sällan några svåra lagstiftningsakter på ministerrådets bord eftersom en stor del av institutionernas arbete går ut på att organisera sig efter Europaparlamentsvalen som föregår kommissionens mandatperioder. 2023 års ordförandeskap ägde i stället rum mot slutet av mandatperioden, då också förväntningarna på ordförandelandet höjs till max. Detta blev inte minst tydligt genom de många besök Sverige fick ta emot av olika kommissionärer under hösten 2022. Kommissionen ville med dessa besök tydliggöra sina förväntningar på Sverige. För det andra kan det också vara precis tvärtom, det vill säga att vissa

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

akter som ligger på ett ordförandeskapslands bord sent under mandatperioden har bearbetats av så många tidigare ordförandeskap att de med enkelhet kan avslutas. För det tredje kan ordförandeskapen påverkas av oväntade händelser. Ett tydligt exempel är det ryska anfallskriget mot Ukraina som inleddes under det franska ordförandeskapet 2022. En sådan händelse tenderar att lamslå lagstiftningsförhandlingarna i väntan på att ordförandeskapet tillsammans med övriga EU-institutioner (framför allt Europeiska rådet) enas om en gemensam hållning som kan tillämpas inom de påverkade politikområdena. I sådana situationer bedöms också ett ordförandeskaps förmåga att hantera krisen. Detta görs med utgångspunkt i hur det lyckas improvisera utan att göra avkall på den sammanhållande funktionen i rådet. Det svenska ordförandeskapet har inte behövt hantera någon akut kris, men har däremot behövt hålla ihop medlemsstaternas linje om fortsatt stöd till Ukraina, inklusive sanktionerna mot Ryssland. Tidpunkten för det svenska ordförandeskapet har med andra ord inte heller varit lätt eftersom regeringsföreträdarna i EU har haft särskilt starka skäl att se till lagförslagens effekter för kritiska inhemska frågor såsom energifrågor, livsmedelspriser och andra ekonomiska förhållanden.

Om man ändå tillåter sig att räkna antalet lagstiftningsakter som formellt har antagits under det svenska ordförandeskapet får man fram att det rör sig om 31 lagstiftningsakter. Under kommissionens mandatperiod fram till och med juni 2023 har totalt 233 förordningar och direktiv antagits med stöd av det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Detta innebär att ca 13 procent av den (hittills) totala andelen förordningar och direktiv har antagits under det svenska ordförandeskapet. Som tidigare påpekats kan detta dock inte betraktas som uteslutande svenska framgångar, då flertalet rättsakter som formellt antogs under vårterminen 2023 hade slutförhandlats av tidigare ordförandeskap. Samtidigt har Sverige, likt Tjeckien exempelvis gjorde i höstas, kommit vidare med flera svåra politiska förhandlingar, däribland migrationspakten, regleringen om mediefriheten, och flera rättsakter inom det finanspolitiska området. Man kan därtill uppmärksamma att det svenska ordförandeskapet har slutit 64 trilogförhandlingar med Europaparlamentet och nått 44 allmänna inriktningar i rådet. Detta får betraktas som ett högt antal lagstiftningskompromisser.

Utöver arbetet med lagstiftningsakterna har Sverige organiserat ett antal informella möten. En utmärkande fråga är Sveriges tydlighet med att EU måste höja ambitionerna för den inre marknaden. Även om EU på senare år har antagit ett flertal strategier för att stärka sin ekonomiska roll i världen – där den europeiska konkurrenskraften betraktas som särskilt viktig – anses den inre marknadens framgångar ofta sitta i de tekniska detaljerna och här menar Sverige att det finns mer att göra.[5] Sverige har också tagit initiativ till att sjösätta en arbetsgrupp på EU-nivå som ska utreda möjligheterna att använda frysta ryska

[5] the-swedish-presidency-programme.pdf (europa.eu).

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

tillgångar i återuppbyggnaden av Ukraina. Vid en presskonferens gjorde statsminister Ulf Kristersson ett uttalande som ska förstås i ljuset av Sveriges långsiktiga strävan att hålla sig inom den internationella rättens ramar: ”Principiellt är det glasklart: Ryssland ska betala för att bygga upp Ukraina. Samtidigt är det här svåra frågor. Det måste ske enligt EU-rätten och folkrätten och idag finns ingen omedelbar modell för detta”.[6] Till de väntade svenska informella mötena och uttalandena hör arbetet med att betona vikten av EU:s rättsstatsprincip. Sverige lät frågan löpa som en röd tråd i sitt ordförandeskapsprogram och stod även värd för en större konferens i Stockholm. Att krisen pågår år efter år kan i mina ögon inget enskilt ordförandeskap lastas för – däremot rådet som helhet. Var man engagerad inom området för frihet, säkerhet och rättvisa (RIF-området) när Sverige innehade sitt senaste ordförandeskap (2009) reagerar man nog på den pågående politiska omsvängningen i balansen mellan skyddet för den personliga integriteten och myndigheternas behov av information för att bekämpa grov organiserad brottslighet. Även inom detta område har Sverige stått värd för informella möten. Om 2009 års Stockholmsprogram framför allt handlade om att öka skyddet för den personliga integriteten (och därigenom banade väg för GDPR), handlar medlemsstaternas samtal idag snarare om att öka myndigheternas insyn i de digitala miljöerna för att kunna bekämpa den grova organiserade brottsligheten. Utmaningarna är förvisso olika idag i förhållande till 2009, givet digitaliseringens frammarsch, men det är ändå värt att fundera över om den omsvängning som nu sker är proportionerlig i förhållande till gällande primärrättslagsstiftning, inte minst artikel 8 i EU:s rättighetsstadga. Svaret på frågan kommer sannolikt från EU-domstolen inom ett antal år, det vill säga när den nya politiken har blivit en realitet som berörda parter har hunnit ta frågan vidare till domstolen.

En fråga som lyste med sin frånvaro under Sveriges ordförandeskap 2023, men som var ett av 2001 års ordförandeskaps stora flaggskepp är frågan om öppenheten i EU:s beslutsprocess. Den mest rimliga förklaringen till detta är att de oväntat stora svenska framgångarna med 2001 års förordning om allmänhetens tillgång till EU-institutionernas handlingar har lett till så stora utmaningar i EU:s beslutsprocess att i princip inga rådsmedlemmar idag vill ha reglerna kvar. Denna tanke styrks av att kommissionens förslag om en reviderad förordning från 2008 har lamslagits efter att Europaparlamentet vägrade att anta en position eftersom den betraktar rådets ändringsförslag som inskränkningar i förhållande till enskildas gällande rättigheter.[7] Slutsatsen är att det är alltför få medlemsstater som tror på idén att mellanstatliga förhandlingar kan fungera

[6] EU-arbetsgrupp inrättas för användning av frysta ryska tillgångar för återuppbyggnaden av Ukraina – Regeringen.se.

[7] Wetter Ryde, *EU-domstolen värnar om öppenheten i beslutsprocessen – i ännu en ny dom*, Perspektiv 2023.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

effektivt när medborgare, intresseorganisationer och näringsliv får insyn i medlemsstaternas positioner.

Ett ytterligare sätt att analysera det svenska ordförandeskapets framgångar är att utvärdera hur EU-arbetet har fungerat på hemmaplan. Detta är i mina ögon en viktig utvärdering, eftersom regeringens möjligheter att agera i Bryssel påverkas av hur den förmår förankra sitt ledarskap på hemmaplan. För att Sverige ska kunna driva ett neutralt ordförandeskap krävs helt enkelt att regeringen och riksdagen kan samarbeta. Under Sveriges ordförandeskap 2001 ledde dåvarande statsminister, Göran Persson, förvisso en socialdemokratisk minoritetsregering, men som ändå hade goda förutsättningar att lyckas eftersom det rådde borgfred i riksdagen. 2009 ledde Fredrik Reinfeldt i stället en majoritetsregering tillsammans med allianspartierna, dock med något mindre borgfred i riksdagen. I detta perspektiv har Ulf Kristerssons regering haft det svårare, särskilt mot bakgrund av att hans regering förutsätter stöd från Sverigedemokraterna inom bland annat migrationspolitiken. Eftersom riksdagsordningen inte innehåller några särskilda skrivelser om hur tiden för de svenska ordförandeskapen ska hanteras, finns det inga formella skillnader för hur regeringen och riksdagen ska samarbeta om EU-frågorna under ett ordförandeskap. Den gängse ordningen för EU-nämndens mandatgivning inför rådsförhandlingar gäller således. I EU-nämndens stenografiska uppteckningar kan noteras att det har förekommit en del principdiskussioner om riksdagens roll under ordförandeskapet. Ledamöter har bland annat påpekat att riksdagen inte bara kan ställa sig bakom ett carte blanche, där regeringen får stöd av riksdagen för att driva ordförandeskapet utan insyn i de positioner som finns i rådet.[8]

Oron för att bristen på borgfred i riksdagen skulle påverka det svenska ordförandeskapet syntes även nere i Europa. Såväl utländska journalister som gruppledare i olika partigrupper i Europaparlamentet, däribland Philippe Lamberts för den gröna gruppen och Iratxe García Pérez för den socialdemokratiska partigruppen, uttryckte sådan oro. I fyra fall finns särskild anledning att fundera över hur regeringen har lyckats samarbeta med riksdagen givet förväntningarna på att Sverige förhåller sig neutralt i EU-förhandlingarna. Det handlar om tre förhandlingar inom skogspolitikens område och en som rör ett direktiv om insyn i lönesättningen för att motverka lönediskriminering. I två förhandlingar röstade Sverige nej, medan man lade ner sin röst i de två övriga. Det ska tilläggas att det är relativt ovanligt att medlemsstater aktivt använder sina nej-röster, eftersom rådet generellt strävar efter enhällighet i lagstiftningsförhandlingarna. Att under ett ordförandeskap använda sin rösträtt i rådet får mot denna bakgrund betraktas som särskilt uppseendeväckande.

[8] Se protokoll från EU-nämndens möte den 27 januari 2023.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

3. SLUTORD

Som redan nämnts i denna korta betraktelse över det svenska ordförandeskapet 2023 är det ytterst svårt att utvärdera ett ordförandeskaps framgångar. Om man tar sin utgångspunkt i det program som Sverige presenterade inför ordförandeskapet ser man ut att ha bockat av sina punkter, i form av planerade möten. Detta tyder på en fortsatt hög administrativ kapacitet i de svenska ordförandeskapen. Att Sverige fick en ny regering endast några månader innan ordförandeskapet inleddes var exempelvis inget problem utan det löpte på tack vare Regeringskansliets institutionella minne och välsmorda organisation. Att mäta den diplomatiska kapaciteten när Sverige håller i ordförandeklubban är däremot mycket svårare, inte minst eftersom medlemsländerna håller varandra om ryggen. Det ska mycket till för att en medlemsstat ska identifiera oförmågor i ett annat lands ledarskap.

Mot denna bakgrund är ordförandeskapen i EU:s ministerråd i mina ögon rätt ointressanta. De tuffar på och de flesta beskriver sig som vinnare samtidigt som ingen påstår något annat. Länderna kan förstås använda sin tid i rampljuset för att driva egna frågor, men eftersom det inte är den primära uppgiften för ordförandeskapen är det sällan detta leder till några exceptionella resultat.

Jag ser nu hur mina tidigare kollegor, vänner och bekanta som outtröttligt har arbetat med det svenska ordförandeskapet pustar ut i sommar-Sverige. Det förtjänar de verkligen. För egen del ser jag fram emot att kavla upp armarna inför det kommande Europaparlamentsvalet i juni 2024. Om ordförandeskapet i ministerrådet handlar om att nedprioritera nationellt inflytande i EU, så handlar Europaparlamentsvalet nämligen om det motsatta. Med ett knappt år kvar till valet är det redan hög tid att påbörja samtalen om vad de svenska väljarna vill med sitt EU-medlemskap. Vilken representation vill man ha i Europaparlamentet? Vad vill de svenska politiska partierna? Vem vill svenska regeringen se som nästa svenska kommissionär och vem vill man ha som kommissionens ordförande? Om ett ordförandeskap i EU:s ministerråd berör ett ytterst litet antal personer så berör Europaparlamentsvalet istället hela Sveriges befolkning.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16