

EU i riksdagen

Anna Wetter Ryde & Göran von Sydow (red.)



Katrin Auel
Magnus Blomgren
Jörgen Hettne
Christer Karlsson
Nina Liljeqvist
Moa Mårtensson
Thomas Persson

**Katrin Auel, Magnus Blomgren, Jörgen Hettne,
Christer Karlsson, Nina Liljeqvist, Moa Mårtensson,
Thomas Persson**

Anna Wetter Ryde & Göran von Sydow (red.)

EU i riksdagen

– Sieps 2019:1 op –

Rapport nr. 10p
Februari 2019

Utgives av Svenska institutet för
europapolitiska studier.

Rapporten finns tillgänglig på www.sieps.se
Författarna svarar själva för innehåll och
slutsatser i rapporten.

Omslag: Luxlucid
Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, februari 2019

ISSN 1651-8942
ISBN 978-91-86107-82-6

Förord

Att vara medlem i Europeiska unionen (EU) påverkar förutsättningarna för den nationella demokratin. I EU företräds medlemsstaterna av regeringarna, som gemensamt fattar beslut i ministerrådet. Därmed sker en förskjutning av makt från de nationella parlamenten, vilket är en komponent av det som ofta kallas EU:s demokratiska underskott. Sedan Lissabonfördraget trädde ikraft för snart ett decennium sedan har de nationella parlamenten dock fått nya möjligheter till sitt förfogande.

Allt sedan tiden för den svenska ansökan om EU-medlemskap har det pågått en omfattande författningspolitisk diskussion om hur den svenska riksdagen kan involveras mer i arbetet med EU-frågor. Sverige har generellt drivit på för att de nationella parlamenten bör få en starkare roll i EU-samarbetet, med utgångspunkten att EU:s legitimitet bygger på de nationella demokratierna. Jämförande forskning visar att den svenska riksdagen också är ett av de mest aktiva och inflytelserika nationella parlamenten när det gäller arbetet med EU-frågor.

Under tiden för det svenska medlemskapet i EU har ett antal justeringar av riksdagens arbete skett. Grundupplägget med en viktig roll för EU-nämnden som organ för samråd med regeringen har bestått, även om fackutskotten fokuserar allt mer på arbetet med EU-frågor inom sina områden. Den senaste i raden av utredningar om riksdagens hantering av EU-frågor gjordes inom ramen för den parlamentariska EU-kommittén, som lämnade sitt betänkande i januari 2018. Sieps har vid ett flertal tillfällen bistått kommittén med forskning och expertis.

De politiska partierna och deras samspel har en central betydelse i den representativa och parlamentariska demokratin. Flera av bidragen i den nu föreliggande antologin tar därför fasta på hur partierna arbetar med EU-frågor. Andra aspekter som lyfts fram är förekomsten av politisk debatt, opposition och ansvarsutkrävande i den nationella hanteringen av EU-frågor.

Med dessa bidrag från forskningen är det Sieps förhoppning att kunna ge fördjupade kunskaper och perspektiv samt stimulera till en fortsatt diskussion om de demokratiska utmaningar som följer av EU-medlemskapet.

Göran von Sydow
Tillförordnad direktör

Om författarna

Katrin Auel är docent i statsvetenskap vid Institute for Advanced Studies (IHS) i Wien, där hon leder enheten *European Governance and Public Finance*. Auels forskningsintressen omfattar europeiseringsprocessen, flernivåstyre och EU:s lagstiftningsprocess med särskild tonvikt på de nationella parlamentens roll i EU:s beslutsprocess.

Magnus Blomgren är docent i statsvetenskap vid Umeå universitet. Hans forskningsintresse rör frågor kring den representativa demokratis utveckling i politiska flernivåsystem, framför allt hur politiska partier och nationella parlament hanterar nya förutsättningar.

Jörgen Hettne är docent i EU-rätt vid Lunds universitet samt föreståndare för Centrum för Europaforskning vid Lunds universitet. Hettnes forskningsintressen omfattar EU:s konstitutionella utveckling samt EU:s inre marknad och konkurrenspolitik. Han har också varit forskare vid Sieps under många år.

Christer Karlsson är professor i statsvetenskap vid Uppsala universitet och forskar inom området demokrati, författningspolitik och internationell klimatpolitik, med empiriskt fokus på EU. Han leder för närvarande projektet *Searching for Opposition in European Union Affairs*.

Nina Liljeqvist är filosofie doktor i statsvetenskap, disputerad vid European University Institute (EUI) i Florens, Italien. Hon har framför allt forskat inom områden som rör demokrati och europeisk integration, med särskild tonvikt på skärningspunkten mellan europeisk och nationell politik. För närvarande arbetar hon som föredragande vid riksdagsförvaltningen.

Moa Mårtensson är filosofie doktor och forskare i statsvetenskap vid Uppsala universitet med politisk representation, politisk jämlikhet och europeisk integration som forskningsintressen. Hon var tidigare koordinator för Svenska nätverket för Europaforskning i statsvetenskap (SNES) och redaktionssekreterare för årsboken för Europaforskning, *Europaperspektiv*.

Thomas Persson är docent i statsvetenskap vid Uppsala universitet. Hans forskningsintressen omfattar europeisk integration, demokrati, parlamentarism och politiskt deltagande i EU. Han är ledamot i Sieps insynsråd och tidigare ordförande för Svenska nätverket för Europaforskning i statsvetenskap (SNES).

Anna Wetter Ryde är juris doktor, har disputerat vid Uppsala universitet och är i dag forskare vid Sieps. Hennes forskningsintressen rör EU:s beslutsprocess, EU:s konstitutionella system samt öppenhet och transparens i EU:s lagstiftningsprocess.

Göran von Sydow är filosofie doktor i statsvetenskap, disputerad vid Stockholms universitet. Hans främsta forskningsintressen rör politiska partier, demokrati och EU:s politiska system. Han är för närvarande tillförordnad direktör vid Sieps.

Innehåll

1	Introduktion: EU:s demokratiska underskott och de nationella parlamentens roll.....	6
2	Riksdagspartierna och EU: en svag demokratisk länk	20
3	Hur mycket opposition finns det i svensk EU-politik?.....	37
4	Ska riksdagen ha en mer aktiv dialog med EU:s institutioner?	61
5	Att verka i det tysta: Sveriges riksdag och EU-frågor.....	75
6	Executive summary	96

1 Introduktion: EU:s demokratiska underskott och de nationella parlamentens roll

Anna Wetter Ryde & Göran von Sydow

Den europeiska integrationen innebär att medlemsländerna ger upp en del av sin suveränitet i syfte att uppnå gemensamma mål tillsammans med andra länder. Avvägningen mellan suveränitet och samgående har därför diskuterats alltsedan Europeiska gemenskapen (EG) grundades 1958. Under det tidiga EG-samarbetet fanns dock en hög tilltro bland väljarna om att deras nationella ledares val om att driva den europeiska integrationen framåt var rätt väg. De frågor som var föremål för europeiskt beslutsfattande var dessutom ofta av en mindre politiskt känslig karaktär. Detta har i forskningen beskrivits som en ”tillåtande konsensus” (Lindberg & Scheingold 1970).

Frågan om det europeiska samarbetets legitimitet var således inte ny i början av 1990-talet men skiftade i karaktär när regeringsföreträdarna öppnade för diskussioner om en ny typ av samarbete. Från att EG hade handlat om mellanstatligt samarbete inom mindre politiskt omtvistade områden tog man nu sikte på samarbete bortom den inre marknadens kärna. Ett mål blev att lägga grunden för en gemensam valuta och ett annat att utveckla en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Ett ytterligare samarbete skulle handla om området för inrikes och rättsliga frågor. De nya politiska ambitionerna tog sig uttryck i förslag till fördragsändringar som skulle markera en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken.

De nya planerna ledde till att debatten om EU:s demokratiska underskott intensifierades. I de nationella parlamenten uppstod farhågor för att EU skulle politiseras och komma att inkräkta alltför mycket på medlemsländernas suveränitet. I Danmark, Frankrike och Irland utlystes folkomröstningar för att ratificera Maastrichtfördraget 1992. En överraskande liten majoritet av de franska väljarna röstade ja och den danska omröstningen utmynnade i ett nej. För att rädda det danska medlemskapet fick landet undantag inom vissa känsliga områden. Trots den osäkerhet som folkomröstningarna förorsakade kunde Maastrichtfördraget antas 1993 och Europeiska unionen upprättas. Det kan ses som en vändpunkt: fördraget innebar en stor förändring för det europeiska samarbetet och ledde till ökad politisering av och politisk mobilisering kring EU. Med folkomröstningarna om Maastrichtfördraget blev också debatten om EU:s demokratiska underskott allt tydligare.

1.1 Från Maastricht till i dag

Denna publikation ges ut när Maastrichtfördraget just har fyllt 25 år. Under tiden som har gått sedan fördraget trädde i kraft har EU fått ännu fler befogenheter och det kvalificerade majoritetsröstningsförfarandet har gjorts till det ordinarie beslutsförfarandet genom Lissabonfördraget. Att ytterligare fördjupa och förtydliga de demokratiska inslagen i EU:s beslutsprocess var ett mål med den senaste fördragsändringen.

En särskilt viktig förändring i demokratihänseende är att Lissabonfördraget gav Europaparlamentet en framskjuten roll i beslutsprocessen: inom de flesta politikområden deltar parlamentet i dag på samma villkor som ministerrådet vid beslut. En annan är att de nationella parlamenten fick rätt att yttra sig om den mest ändamålsenliga beslutsnivån för lagförslagen. Det handlar om den så kallade subsidiaritetsprincipen som ska säkerställa att EU inte fattar beslut inom områden som på ett lika effektivt sätt kan hanteras på en lägre beslutsnivå. Fördragsändringen ledde också till att värden som insyn och öppenhet lyfts fram på ett nytt sätt. En annan förändring är att Lissabonfördraget har förtydligat EU:s befogenheter, i syfte att motverka fler förskjutningar av makt från medlemsstaterna till EU.

Många av de ändringar som gjordes i Lissabonfördraget kan spåras tillbaka till toppmötet i Laeken i slutet av 2001. Laeken-mötet utmynnade i en förklaring om unionens framtid som gick ut på att EU måste bli mer demokratiskt, öppet och effektivt, bland annat med utgångspunkt i att de nationella parlamenten bidrar till det europeiska projektets legitimitet (Laekenförklaringen, s. 9). I Laeken fattade stats- och regeringscheferna också beslutet att sammankalla ett konvent som skulle bestå av representanter från medlemsländernas regeringschefer, Europaparlamentet, kommissionen samt företrädare för de nationella parlamenten, med uppdraget att behandla frågor om EU:s framtid. En huvuduppgift var att diskutera de nationella parlamentens roll i den europeiska beslutsprocessen. I övrigt skulle konventet titta på hur man skulle åstadkomma en mer exakt avgränsning av EU:s och medlemsländernas befogenheter, hur fördragen kunde förenklas så att de blev lättare att förstå och hur maktbalansen mellan EU:s institutioner skulle se ut. En intressant aspekt med konventsarbetet är att det syftade till att EU:s medlemsländer skulle närma sig varandra samtidigt som det skulle värna medlemsstaternas suveränitet. Arbetet mynnade ut i ett förslag till konstitutionellt fördrag. Det trädde emellertid aldrig ikraft då de franska och de nederländska väljarna röstade nej i folkomröstningar 2005. Stora delar av fördragets innehåll kom dock igen några år senare i Lissabonfördraget.

Unionen får fortfarande kritik för att den lider av ett demokratiskt underskott, trots att Lissabonfördraget förtydligade både EU:s värden och demokratiska grund. Kritiken kvarstår också trots att de nationella parlamenten har sista ordet om ländernas EU-medlemskap. EU:s demokratiska legitimitet härrör ju från medlemsstaterna: rent formellt är det de nationella parlamenten som är garanten för medlemsstaternas vilja att delta i EU, eftersom parlamenten fattar beslut om

huruvida fördragen, som styr och begränsar EU:s handlande, kan ratificeras eller inte. Detta återspeglas bland annat i artikel 50 i Lissabonfördraget (FEU) som slår fast att medlemsstaterna kan lämna EU. Redan tidigare ansåg många att det var självklart att medlemsländerna kunde lämna unionssamarbetet, men artikel 50 får ses som en symbol för ländernas självständiga beslut att delta i EU och att deras suveränitet därmed består (Brunner v. The European Union Treaty). Så länge länderna stannar kvar i samarbetet förväntas de däremot delta och följa EU:s regler. Ett ytterligare uttryck för medlemsstaternas makt är att EU inte kan utvidga sina egna befogenheter (EU saknar så kallad Kompetenz-Kompetenz). På så sätt är de nationella parlamenten trots allt fördragens "herrar".

Trots att de nationella parlamentens formella makt i EU-frågorna har ökat under det senaste decenniet fortgår diskussionen om EU:s demokratiska underskott och handlar till stor del om parlamentens relativt begränsade roll i EU-samarbetet. Utvecklingen av EU:s politikområden och regelverk kan nämligen ske utanför EU:s beslutsprocess, där ju parlamenten numera deltar.

1.2 Fortsatta demokratiutmaningar

Att den demokratiska länken mellan medborgarna och de europeiska makt-havarna uppfattas som svag blir särskilt tydligt när EU-politiken närmar sig politiskt omtvistade områden. För samtidigt som Lissabonfördraget har förstärkt de nationella parlamentens formella förutsättningar att kontrollera och hålla EU:s maktutövning i schack kan ett enskilt politikområde, där EU redan besitter makt, utvecklas på ett sätt som de nationella parlamenten eller regeringarna inte kan förutse.

Den utvecklingen är inte ovanlig, vilket ibland orsakar kritik på medlemsstatsnivå. Det kan ske genom att medlemsländerna blir nedröstade inom områden där kvalificerad majoritetsröstning gäller. EU:s domstol kan också tolka EU-lagarna på ett "oförutsett" vis. Ett exempel på när medlemsstater har motsatt sig resultatet av en omröstning i rådet rör beslutet att fastställa provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland (Rådets beslut (EU) av den 22 september 2015). I det fallet gick två av de fyra medlemsländer som röstade emot beslutet vidare till EU-domstolen för att få det ogiltigförklarat, med argumentet att det stred mot fördraget. När det gäller EU-domstolens påverkan på medlemsstaternas kärnfrågor finns ett välkänt fall som har fått stora konsekvenser för Sverige. Det så kallade Laval-målet från 2007 satte nämligen delar av den svenska arbetsmarknadsmodellen i gungning (Mål C-341/05, Laval). EU-domstolen avgjorde då att rätten till stridsåtgärder stod i strid med EU:s regler om fri rörlighet för tjänster. Laval-målet och dess konsekvenser är karaktäristiskt för hur EU:s regelverk kan få oförutsedda effekter för de nationella systemen. I förlängningen kan denna typ av rättsutveckling också leda till konflikter mellan regeringen och det nationella parlamentet, mellan den centrala och den lokala nivån och ibland även mellan det offentliga systemet och andra samhällsintressen.

Mot denna bakgrund kan EU:s demokratiska underskott i dess mest kondenserade form beskrivas som ett asymmetriskt förhållande mellan makt och ansvar (Gustavsson 1994). På EU-nivå, där mycket makt utövas i dag, kan det av flera skäl vara svårt att utkräva ansvar medan det på hemmaplan blir allt svårare att tydligt se vem som ansvarar för de politiska besluten (Hix 2008, 2018; Mair 2013). Ett annat sätt att formulera det är att politiken tenderar att flytta till europeisk nivå medan demokratin förblir nationell (Jacobsson 1997). Det kan också diskuteras huruvida Europaparlamentet kompenserar för den minskning av demokratisk legitimitet som EU-samarbetet leder till på ett nationellt plan. Det går med andra ord att se två spår för hur demokratisk legitimitet kan uppnås: genom de nationella parlamenten eller genom folkrepresentationen i Europaparlamentet (Blomgren & Bergman 2005). I den här volymen diskuteras hur EU:s demokratiska legitimitet kan stärkas genom de nationella parlamentens arbetssätt.

1.3 Sveriges grundlag och den demokratiska länken

Alltsedan den svenska ansökan om EU-medlemskap har frågan om hur medlemskapet ska regleras i regeringsformen (RF) utgjort en viktig del av den samtida författningsspolitiska debatten. Med andra ord: ska grundlagen tydliggöra EU-rättens företrädare? Frågan är känslig eftersom EU-rättens företrädare inte bara är en rättsprincip som ska tillämpas i enskilda fall i domstolarna utan också slår fast att beslut på EU-nivå står över beslut som fattas av de nationella parlamenten.

Inför medlemskapet genomfördes ett omfattande utredningsarbete om hur det svenska statsskicket skulle förändras vid inträdet i EU. Principer som EU-rättens företrädare och principen om direkt effekt var vid denna tidpunkt kända fenomen för medlemsstaterna. EU-rättens företrädare är ett av de särdrag som gör EU till ett samarbete som är avsevärt mycket mer djupgående än rent mellanstatliga samarbeten (Mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft). Principen binder medlemsstaterna att följa EU-rätten vid eventuella konflikter mellan nationell rätt och EU-rätt, till och med om EU-rätten står i konflikt med den nationella grundlagen. Principen om direkt effekt har ett liknande genomslag då den ger enskilda rätten att under vissa villkor åberopa EU-rätten i nationell domstol, även om EU-rätten exempelvis inte har införlivats korrekt i de nationella regelverken (Mål C-26/62, van Gend & Loos).

Ett förslag på hur EU-rätten skulle få korrekt genomslag i svensk lag lämnades i utredningen EG och våra grundlagar inför det svenska EU-tillträdet (SOU 1993:14). Lösningen var att det tydligt skulle framgå i svensk grundlag att EU-rätten har företrädare framför svensk lag. Utredningens förslag möttes dock av skarp kritik och benämndes raljant för "plattläggningsparagrafen" (Algotsson 2000).

Efter ett visst meningsutbyte mellan regering och riksdag enades man om en minimilinjé som innebar en betydligt mindre synlig reglering av EU-

medlemskapet i regeringsformen. Av regeringsformen framgår det i dag att riksdagen kan överlåta beslutanderätt till EU om den inte rör principerna för statsskicket (RF 10:6). Sådan överlåtelse förutsätter också ett skydd för fri- och rättigheter som motsvarar skyddet i regeringsformen och i Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter (Europakonventionen, EKMR). Paragrafen är egentligen den enda i den svenska grundlagen som uttrycker hur förhållandet mellan riksdagen och EU ser ut, med undantag för RF 1:10 som på ett deskriptivt plan uttrycker att Sverige är medlem i EU. Den senare paragrafen tillkom genom den grundlagsändring som beslutades efter valet 2010, då man gick på grundlagsutredningens linje att förtydliga att Sverige är medlem i EU. Innebörden av RF 1:10 får trots sin deskriptiva karaktär inte underskattas. Den grundar sig nämligen på utgångspunkten att medlemskapet måste var tydligt eftersom en

[...] stor andel av de bestämmelser som svenska medborgare har att följa har numera sin grund i regler meddelade på EU-nivå och inte enligt regeringsformens bestämmelser om normgivning. De grundläggande bestämmelserna meddelas i dessa fall inte av riksdag eller regering utan av organ på EU-nivå. Gemenskapsrätten har på dessa områden företräd framför konkurrerande nationella bestämmelser, däribland i princip även regeringsformen och våra andra grundlagar. (SOU 2008:497)

Att förtydliga att Sverige är medlem i EU blir med andra ord ett sätt att indirekt uttrycka att Sverige är bundet av de beslut som fattas på EU-nivå. Det får i dag därför betraktas som relativt klart att riksdagen accepterar premissen att EU-rätten har företräd framför nationell lag, inklusive den svenska grundlagen, åtminstone inom de områden där Sverige och riksdagen har överlåtit beslutanderätt. Frågan om tydlighet har också diskuterats när det gäller formerna för riksdagens kontroll av regeringen.

1.4 Riksdagens kontroll och inflytande över EU-politiken

Eftersom ministerrådet är lagstiftare i EU och medlemsstaten Sverige representeras av svenska regeringen medför det en markant förskjutning av makt från riksdagen till regeringen. Denna maktförskjutning har beskrivits som ett element av maktdelning har återinförts i den svenska författningen, vilket i sin tur har uppfattats som ett brott mot de författningspolitiska idéer som präglar regeringsformen (Algotsson 2000, Lindvall et al. 2017). Enligt ytterligare ett perspektiv har EU-politiken fått en reell karaktär av utrikespolitik i och med införandet av EU-nämnden (Gustavsson 1994). Andra har pekat på att EU-frågorna har mer inrikespolitisk karaktär eller en helt egen form (Hegeland 2006).

I brist på tydligare grundlagsreglering om hur riksdagens och regeringens samarbete i EU-frågorna ska organiseras finns istället institutionella lösningar samt regler i riksdagsordningen. Den mest konkreta lösningen för att säkerställa att riksdagen kan utöva inflytande över Europapolitiken är genom riksdagens EU-nämnd. Redan 1994 fattade riksdagen ett principbeslut om att inrätta

en EU-nämnd för samråd med regeringen i händelse av ett EU-medlemskap. Förebilden var den danska motsvarigheten (Hegeland 2015). När medlemskapet blivit ett faktum tog det inte heller lång tid innan nämnden inrättades och bestämmelser för regeringens informations- och samrådsskyldigheter fanns nedskrivna (1994/95:TK1, prop. 1994/95:19, bet. 1994/95:KU22). I vilken utsträckning samråd med EU-nämnden ska ske har varit föremål för diskussion, men i ett jämförande perspektiv är EU-nämndens inflytande förhållandevis starkt (Auel, Rozenberg & Tacea 2015). Syftet bakom EU-nämnden var att hitta en avvägning mellan att ge regeringen det nödvändiga svängrum som krävs för att bedriva politik på EU-nivå och att ge riksdagen verktyg för att kontrollera regeringen. Den modell Sverige valde gick således ut på att inrätta en särskild nämnd som löpande skulle följa och kontrollera regeringens EU-arbete.

De konstitutionella förändringar som gjorts sedan EU-inträdet har inte fokuserat på att förstärka riksdagens efterhandskontroll med avseende på just EU-frågorna. Istället har de ordinarie formerna för riksdagens ansvarsutkrävande av regeringen bedömts räcka. Konstitutionsutskottets granskning är den viktigaste formen, det vill säga att regeringen agerar under konstitutionellt ansvar. Men i motsats till hur den författningspolitiska debatten ibland kan låta behöver det inte vara ett problem att det saknas konstitutionella lösningar för det nya politiska läge som uppstått genom regeringens framflyttade position i lagstiftningsarbetet. Som påpekas i flera bidrag i denna volym skulle avsaknaden av starkare konstitutionell reglering kunna kompenseras med förekomsten av en stark opposition, en öppen debatt om Europapolitiken och en fungerande ordinarie kontroll av regeringens EU-arbete.

1.5 Riksdagens EU-arbete över tid

Sedan början av 1990-talet har riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer varit föremål för ett antal utredningar inom riksdagen, varav några av dem har berört riksdagens arbete med EU-frågorna. Det har bland annat rört sig om parlamentariska kommittéer.

Riksdagens senaste parlamentariska utredning, *Den parlamentariska EU-kommittén*, tillsattes 2016 och avslutade sitt arbete 2018 (2017/18:URFI). Kommittén föregicks av en rad olika riksdagsutredningar. Den senaste parlamentariska kommittén, *Riksdagen i en ny tid*, genomfördes drygt tio år tidigare och ledde till en reform 2007 (2005/06:KU21). Dessförinnan hade riksdagsstyrelsen, genom tilläggsdirektiv till en riksdagskommitté med ett bredare mandat, låtit en parlamentarisk referensgrupp utvärdera riksdagens EU-arbete och komma med förslag. Slutsatserna från de tidiga riksdagsutredningarna visar att riksdagen länge har fokuserat på att den ska ha mycket information om EU-frågorna.

2007 års reform innebar bland annat att EU-nämnden bara skulle fokusera på frågor som togs upp i ministerrådet. Förändringen innebar också att riksdagen gav

fackutskotten en stärkt roll. Medan EU-nämnden fick i uppgift att samråda med regeringen om Europapolitiken inför förhandlingarna i ministerrådet gjordes fackutskotten ansvariga för att följa regeringens arbete i EU (1996/97:KU2). En annan förändring var att talmannen utöver grön- och vitböcker kunde besluta om vilka ”strategiska EU-dokument” som skulle granskas, inom ramen för riksdagens granskningsförfarande. Utredningen betonade att syftet med granskningen var att riksdagen skulle vara väl införstådd i EU-politiken, vilket bland annat förväntades underlätta när det drog ihop sig till lagstiftning på EU-nivå. Utredningen betonade också att det inte rörde sig om att göra lagstiftningsförslag till föremål för riksdagens granskning, eftersom syftet med granskningen var en ökad debatt om EU-frågorna.

Riksdagen i en ny tid följdes av en utredning som tillsattes 2009 under namnet *EUMOT-utredningen* (2010/11:URF2). Även om utredningen var en tjänstemannautredning som heller inte vann något partipolitiskt stöd, innehöll den några förslag av det känsligare slaget som kan vara värda att framhålla. Utredningens uppdrag var att följa upp erfarenheterna av 2007 års reform med målet att klargöra arbetsfördelningen och rekommendera en modell för hur arbetet ska bedrivas.

EUMOT-utredningen föreslog tre modeller för hur riksdagens arbete med EU-frågor kan bedrivas. Enligt två av de presenterade modellerna skulle fackutskotten ta över samråd och mandatgivning från EU-nämnden inför ministerrådsmötena. Poängen med förändringen skulle vara att bättre utnyttja den specialkompetens som varje fackutskott besitter inom sitt sakområde. Att utskotten skulle ge mandatet ansågs också kunna lösa problemen med att det ibland brådskar med mandatgivningen, då utskotten redan är insatta i politiken (2010/11:URF2:56). Svagheten ansågs vara att utskotten saknar EU-nämndens kunskaper om EU:s beslutsprocess, varför sådana kunskaper var nödvändiga att överföra till utskotten. För att kompensera för förlusten av EU-nämndens helhetsperspektiv på Europapolitiken föreslogs samtidigt ett nytt utskott, EU-utskottet, vars ansvar skulle vara att samråda med regeringen inför Europeiska rådets möten och inför rådet för allmänna frågor.

Enligt den tredje modellen skulle EU-nämnden behålla sin roll för mandatgivning inför ministerrådsmötena. Ytterligare förslag var att slopa skyldigheten att granska samtliga grön- och vitböcker och att talmannen istället skulle besluta om vilka som ska granskas. Frågor om hur mycket information riksdagen behöver ha om Europapolitiken för att kunna påverka och kontrollera återkommer i samtliga utredningar, av hänsyn till riksdagsledamöternas arbetsbörda. Mot denna bakgrund diskuterade EUMOT-utredningen också om det var motiverat att ha en heltäckande samrådsskyldighet i alla frågor, som hade blivit den nya ordningen efter 2007 års reform. Då blev regeringen skyldig att samråda med EU-nämnden om samtliga beslut som ska fattas i rådet, utan undantag. Förändringen ansågs dock skapa en väsentligt ökad arbetsbörda för EU-nämnden, varför man

frågade sig om det inte vore bättre att som tidigare låta regeringen samråda med riksdagen om de mest betydelsefulla frågorna, under konstitutionellt ansvar.

Även om EUMOT-utredningens huvudförslag saknade stöd från partigrupperna, vilket gjorde att de avfärdades av riksdagen, så är diskussionerna i utredningen som tidigare nämnts av intresse då de belyser vilka olika typer av arbetsformer som har varit föremål för diskussion i riksdagen.

I *Den parlamentariska EU-kommittén* återkommer frågan om regeringens utförliga samrådsskyldighet. Det konstateras att regeringens grundlagsfästa informationsskyldighet är en förutsättning för att riksdagen ska kunna utöva sin funktion i EU-arbetet (2017/18:URF1:15). Kommittén pekar på två faktorer som särskilt styr bedömningen. Den ena rör praxisutvecklingen kring samrådet med EU-nämnden. Den andra rör riksdagens tidvis extensiva syn på subsidiaritetsprövningens omfattning, som diskuteras i samband med vilka förändringar i funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen som ska föreslås. Även om riksdagen ser problemen med att den binder upp regeringen i mandatgivningen, ibland till och med genom bokstavsskrivningar, så bedömer kommittén att det inte leder till något större problem. Förklaringen är att riksdagens mandat inte är strikt bindande eftersom regeringen har möjlighet att avvika från mandatet om tillräckligt goda skäl föreligger. Vad som betraktas som goda skäl kan däremot bli föremål för riksdagens efterhandskontroll av regeringens agerande (2017/18:URF1:145).

När det gäller subsidiaritetsprincipen anser kommittén inte heller att det finns skäl att ändra riksdagens förhållningssätt. Man förordar därmed en fortsatt utskottsgranskning av samtliga lagstiftningsförslag med en uppmaning om att utskotten bör avstå från alltför extensiva bedömningar av proportionalitetsprincipen, eftersom de kan påverka den tänkta funktionsfördelningen mellan regeringen och riksdagen om Europapolitiken. Däremot bör vissa proportionalitetsaspekter kunna beaktas inom ramen för subsidiaritetsprövningen, konstaterar utredningen. Utredningen konstaterar vidare att synpunkter som inte rör själva subsidiaritetsprincipen kan hanteras inom ramen för överläggningar med regeringen.

Sammanfattningsvis återkommer riksdagens utredningar i mångt och mycket till samma frågor vad gäller riksdagens EU-arbete. En gemensam nämnare i utredningarna är strävan efter olika sätt som ger utskotten tidig insyn i Europapolitiken. Det rör sig på ett övergripande plan om det är utskotten eller EU-nämnden som är bäst lämpade att samråda med regeringen om Europapolitiken. Är det de mest specialiserade utskotten, med risk för att mandaten blir för snäva, eller är det den mindre specialiserade EU-nämnden, som dock kan ha svårare att sätta sig in ordentligt i frågorna på kort tid? Vidare handlar utredningarna om hur mycket information riksdagen behöver ha för att kunna fullgöra sin uppgift. Genom införandet av de nationella parlamentens

kontroll av subsidiaritetsprincipen i EU:s beslutsprocess, som just Sveriges riksdag har tolkat som en skyldighet, blir fackutskottet automatiskt insatta i de lagförslag som kommissionen presenterar. Men är detta en bra tidpunkt att ta del av EU:s planer eller bör det göras på ett tidigare stadium? Detta har också varit en återkommande diskussion i utredningarna.

En diskussion som är mindre framträdande i de nu nämnda utredningarna handlar om riksdagens efterhandskontroll av regeringens EU-arbete. I utredningarna framhålls att regeringen agerar under konstitutionellt ansvar, vilket tyder på att bedömningen är att riksdagen förlitar sig på att regeringen följer riksdagens mandat (se 2017/18:URF1:145). Det saknas dock fördjupade kunskaper om hur riksdagen följer upp regeringens EU-förhandlingar och väljer vad som ska bli föremål för konstitutionsutskottets granskning. Därför är det svårt att uttala sig mer om detta. I parlamentariska system är det rimligt att förvänta sig att det nationella parlamentet lägger tonvikt vid att göra en efterhandskontroll av regeringens EU-politik, eftersom det är en förutsättning för att hålla regeringen ansvarig. Samtidigt är det inte nödvändigt att kontrollen görs i efterhand. Den kan likaväl ske på förhand: som tidigare påpekats kan det bli mindre viktigt att hålla regeringen ansvarig för Europapolitiken i efterhand om det finns en stark opposition, en aktiv partipolitisk diskussion om Europapolitiken och en öppen debatt om EU-frågorna. Det är inte heller nödvändigt att den sker genom formella strukturer, som i konstitutionsutskottet.

När det gäller relationer mellan riksdagen och regeringen är det viktigt att påminna sig om att de villkoras av att styrelseskicket är parlamentariskt. Det betyder att regeringens sammansättning och politik är beroende av majoritetsförhållandena i riksdagen. En betydelsefull aspekt är därmed förhållandet mellan regeringssidan och oppositionssidan. Det har argumenterats för att det är förhållandet mellan oppositionssida och regeringssida som är den centrala dynamiken och alltså inte den mellan regeringen och riksdagen som institutioner (Larsson 1999). Den svenska parlamentarismen kännetecknas av att regeringarna ofta befinner sig i minoritet. Det gör att regeringen är beroende av att få till stånd ett fungerande samarbete med partier från oppositionssidan, även beträffande EU-frågor. Dåvarande statsminister Göran Persson vittnar i sina memoarer om hur samarbetet under den tidigare perioden av Sveriges EU-medlemskap såg ut:

Jag tror att få har förstått hur viktig EU-nämnden var för den regeringsmodell som jag valde. I själva verket var det riksdagens EU-nämnd som gjorde det möjligt för Socialdemokraterna att regera i minoritet. [...] Man skulle kunna uttrycka det som att Sverige hade en samlingsregering kring Europafrågorna under denna tid, eftersom det var i EU-nämnden som politiken lades fast. (Persson 2007, s. 236)

Om det första decenniet efter EU-medlemskapet präglades av en partiöverskridande enighet i EU-frågorna har det därefter funnits tendenser till

skarpare blockpolitiska konflikter och en höjd grad av politisk konkurrens, både om inrikespolitiska frågor och om EU-frågor, vilket kommer att framgå i ett av bidragen i denna antologi. Både formella regleringar och partipolitiska samspel har betydelse för hur EU-frågorna hanteras i det svenska systemet. En särskild aspekt i sammanhanget är att den svenska parlamentarismen kännetecknas av de många minoritetsregeringarna. För minoritetsregeringar blir förankringen av EU-politiken i riksdagen mycket viktig. Det är också mot denna bakgrund som man kan förstå att en mer aktiv roll för riksdagen i dialogen med EU:s institutioner, som diskuteras i Jörgen Hettnes bidrag i denna volym, kan bli politiskt känslig.

1.6 Antologins bidrag

Föreliggande antologi fokuserar på riksdagens roll före, under och efter det att själva EU-besluten fattats. Hur kan riksdagen ta sitt fulla ansvar att påverka och kontrollera regeringens EU-arbete och samtidigt undvika att begränsa regeringen på ett sätt som skadar svenska intressen i EU? Volymen fokuserar dock inte bara på riksdagens roll utan även på aktörerna inne i riksdagen, det vill säga hur de politiska partierna kan bidra för att stärka den demokratiska länken mellan medborgarna och EU:s beslutsfattare. Ett bredare syfte med volymen är att fortsätta sökandet efter nya sätt att stärka EU:s demokratiska process. En hypotes för projektet har varit att lösningarna inte bara finns på EU-nivå, utan att även nationella åtgärder skulle kunna öka EU:s demokratiska legitimitet.

I volymens första bidrag ger *Nina Liljeqvist* och *Magnus Blomgren* perspektiv på riksdagspartiernas förmåga att utgöra den demokratiska länken i Europapolitiken. Utgångspunkten är att den moderna representativa demokratin är beroende av politiska partier som utgör en kanal mellan medborgare och makthavare. Eftersom den rollen påverkas av beslutsformerna inom EU har författarna granskat de svenska riksdagspartiernas förmåga att skapa en folklig förankring för den förda EU-politiken. För detta syfte kartlägger de först EG-/EU-rättens betydelse i svensk lagstiftning och jämför såväl utvecklingen över tid som över politikområden. Författarna konstaterar att förekomsten av EG-/EU-regler i svensk lagstiftning ökar tydligt från och med början på 1990-talet. Skillnaderna mellan olika politikområden är dessutom stora och växande. Vissa områden, såsom jordbruk, miljö och handelsfrågor, har blivit starkt påverkade av EG-/EU-rätten, medan exempelvis kultur och skola inte har det. De påpekar att detta bör påverka hur partierna arbetar med olika områden i och utanför riksdagen. Därefter undersöker de i vilken mån riksdagspartierna i sina nationella valmanifest lyfter fram frågor som relaterar till EU. EU-dimensionen börjar nämnas i allt större utsträckning i samband med folkomröstningen om svenskt EU-medlemskap 1994, men därefter tillägnas EU allt mindre utrymme. Avslutningsvis studerar de EU:s påverkan på den interna partipolitiska arenan. Även på denna punkt förblir partierna tämligen passiva inför den politiska verklighet som EU-medlemskapet innebär. Den sammantagna analysen pekar således på att partierna i flera avseenden brister i sin grundläggande funktion att

utgöra en länk mellan medborgaren och de politiska beslutsfattarna. Slutligen framhåller de några åtgärder som skulle kunna förbättra denna situation.

Christer Karlsson, Moa Mårtensson och Thomas Persson diskuterar hur mycket opposition det finns i svensk EU-politik. Författarna konstaterar att tidigare forskning om relationen mellan regering och opposition inom den svenska EU-politiken har tecknat en motsägelsefull bild. Föreställningen om en EU-nämnd som präglas av tydliga konfliktlinjer mellan regering och opposition har stått mot bilden av en passiv och illa informerad riksdag som i praktiken ger regeringen fria händer att styra EU-politiken efter eget behag. Med sin undersökning vill författarna ge en helhetsbild av oppositionen i den svenska EU-politiken för perioden 1995–2016. Hur mycket opposition finns det och hur varierar förekomsten mellan politikområden, partier och över tid? Studien bygger på ett slumpmässigt urval om 30 möten i riksdagens EU-nämnd för var och en av de sex undersökta mandatperioderna. Studiens resultat visar att det inte råder något underskott på politisk opposition i svensk EU-politik. Diskussionen i EU-nämnden präglas mer av oenighet och konflikt än av samsyn och konsensus. Systemkritiska uttalanden riktade mot EU har ökat från och med 2010, bland annat till följd av Sverigedemokraternas intåg i riksdagen. Studien visar dock att merparten av den opposition som förs fram i riksdagens EU-nämnd är riktad mot politikens innehåll snarare än EU som organisation. Det är härmed tydligt att svensk EU-politik domineras av ”klassisk opposition”, vilket är en avgörande förutsättning för ett fungerande demokratiskt styrelseskick.

Jörgen Hettne utreder riksdagens möjlighet att föra en direkt dialog med EU:s institutioner utifrån bestämmelserna i grundlagen. Sveriges grundlag skrevs i en tid när det föreföll naturligt att skilja på inrikespolitik och utrikespolitik. Medlemskapet i EU har successivt förändrat dessa förhållanden och i dag berör EU-samarbetet i hög grad inrikespolitiska kärnområden. Detta har medfört en maktförskjutning. För att EU ska bli mer demokratiskt legitimt har parlamenten ställt krav på att få delta mer aktivt, vilket också har uppmuntrats på EU-nivå, bland annat av Europeiska kommissionen. Nationella parlament förväntas således inte enbart kontrollera den egna regeringen, utan också delta i en dialog med EU:s lagstiftande institutioner. Riksdagen har hittills inte velat ta på sig denna roll. Ett skäl kan vara att det saknas konstitutionella förutsättningar för ökad delaktighet. Enligt Hettnes analys finns dock inga hinder i regeringsformen, utan enbart i riksdagens interna instruktion, riksdagsordningen. Slutsatsen är därför att den bör justeras för att riksdagen ska kunna utnyttja de informations- och kommunikationskanaler som nu erbjuds. Ett grundläggande synsätt i analysen är att riksdagen ska kunna delta i EU-samarbetet när det gagnar Sveriges intressen i EU. Argumentet är således att riksdagens delaktighet är en fråga om politisk lämplighet snarare än en rättslig fråga, och att den bedömningen bör göras från fall till fall.

I det sista bidraget belyser *Katrin Auel* riksdagen i ett komparativt perspektiv. Sveriges riksdag betraktas allmänt som ett av de starkaste och mest aktiva parlamenten när det gäller engagemanget för EU-frågor, både på nationell och på europeisk nivå. Syftet med Auels analys är därför att undersöka hur EU-frågorna hanteras i riksdagen i jämförelse med andra parlament, och att bedöma hur väl riksdagen fyller de olika parlamentariska funktioner som har identifierats i litteraturen, såsom att vara aktör i utformningen av politiken (Policy Shaper), väktare över regeringen (Government Watchdog), europeisk aktör (European Player) eller offentligt forum (Public Forum). Analysen visar att riksdagen gör ett mycket bra arbete när det gäller att granska EU:s politik och kontrollera regeringen. Samtidigt innebär det svenska kontrollsystemets starka fokusering på subsidiaritetsprövningen att de viktigaste EU-frågorna inte ägnas mer uppmärksamhet. Än viktigare är att riksdagen har begränsade möjligheter att legitimera sitt arbete med EU-frågor så länge medborgarna inte är medvetna om vad som görs. På den punkten kan riksdagen göra mer för att fylla sin funktion som offentligt forum, i synnerhet när det gäller att anordna plenardebatter.

Förhoppningen är att bidragen tillsammans ska utgöra en grund för att ta diskussionen om riksdagens roll i EU-frågorna vidare. Syftet med projektet är, som nämndes inledningsvis, att hitta nya perspektiv på hur EU:s demokratiska process kan stärkas. Genom Lissabonfördraget gjordes de nationella parlamenten till självständiga aktörer i EU:s lagstiftningsprocess. De nationella parlamenten kan därför sägas ha fått ett ansvar att bidra till EU:s demokratiska process. Som Katrin Auel lyfter fram är den svenska riksdagen ett av de nationella parlament som tar den rollen på störst allvar. Den slutsatsen rymmer en möjlighet för riksdagen att vara en vägvisare för andra nationella parlament när det gäller att fortsätta utveckla parlamentariska arbetsformer för att delta i och kontrollera Europapolitiken.

Referenser

- Algotsson, K.-G. (2000). *Sveriges författning efter EU-medlemskapet*. Stockholm: SNS förlag.
- Auel, K., Rozenberg, O. & Tacea, A. (2015). Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs. I Heffler, C., Neuhold, C., Rozenberg, O. & Smith, J. (red.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*. London: Palgrave Macmillan.
- Blomgren, M. och Bergman, T. (2005). *EU och Sverige: ett sammanlänkat statsskick*. Malmö: LIBER.
- EU-domstolens dom, Mål ECLI:EU:C:1970:114. *Internationale Handelsgesellschaft*, 17 december 1970.
- EU-domstolens dom, Mål ECLI:EU:C:2007:809. *Laval un Partneri Ltd. mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet*, 18 december 2007.
- Gustavsson, S. (1994). Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitets remissyttrande till EG-lagutredningens betänkande (SOU 1994:10). I Ds 1994:69 *Sammanställning av remissyttranden över betänkandet SOU 1994:10*. Stockholm: Fritzes.
- Gustavsson, S. (2014). *Unionens demokratiska underskott*. Rapport, Forum för EU-debatt. Stockholm: Forum för EU-debatt, 5.
- Hegeland, H. (2006). *Nationell EU-parlamentarism – Riksdagens arbete med EU-frågorna*. Stockholm: Santérus.
- Hegeland, H. (2015). The Swedish Parliament and EU Affairs: From Reluctant Player to Europeanized Actor. I Heffler, C., Neuhold, C., Rozenberg, O. & Smith, J. (red.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*. London: Palgrave Macmillan.
- Hix, S. (2008). *What's wrong with the European Union and how to fix it?* Cambridge. Polity Press.
- Hix, S. (2018). When Optimism Fails: Liberal Intergovernmentalism and Citizen Representation. *Journal of Common Market Studies*, 2018: 1595–1613.
- Jacobsson, K. (1997). *Så gott som demokrati: om demokratiifrågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa.
- Konstitutionsutskottets betänkande (1994/95:KU22). *Samverkan mellan riksdag och regering med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen*.
- Konstitutionsutskottets betänkande (1996/97:KU2). *EU-frågorna i riksdagen*.
- Konstitutionsutskottets betänkande (2018/19:KU7). *EU-arbetet i riksdagen*.
- Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid, Ordförandeskapets slutsatser. Laeken 14–15 december 2001.
- Larsson, T. (1999). Konflikten som försvann – Hur har det svenska EU-medlemskapet påverkat maktindelningen mellan regering och riksdag. I Amnå, E. (red.), *Maktindelning. Demokratiutredningens forskarvolym 1* (SOU 1999:76). Stockholm: Fritzes.

- Lindberg, L. & Scheingold, S. (1970). *Europe's would-be polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Lindvall, J., Bäck, H., Dahlström, C., Naurin, E. & Teorell, J. (2017). *Samverkan och strid i den parlamentariska demokratin*, Stockholm: SNS Förlag.
- Mair, P. (2013). *Ruling the Void: The hollowing of Western democracy*. London: Verso.
- Persson, G. (2007). *Min väg, mina val*. Stockholm: Bonniers.
- Proposition 1994/95:19. *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*.
- Riksdagsförvaltningen (2006/07:URF2). *Riksdagen i en ny tid*.
- Riksdagsförvaltningen (2010/11:URF2). *Riksdagens arbete med EU-frågor*.
- Riksdagskommittén (2017/18:URF1). *EU-arbetet i riksdagen*.
- Rådets beslut (EU) 2015/1601 Grekland av den 22 september 2015 om fastställande av provisoriska åtgärder på området internationellt skydd till förmån för Italien och Grekland.
- SOU 1993:14. Grundlagsutredningen inför EG (1993). *EG och våra grundlagar*. Stockholm: Allmänna förl.
- SOU 2008:125. Grundlagsutredningen (2008). *En reformerad grundlag, Del 1*. Stockholm: Fritze.
- Talmanskonferensen (1994/95:TK1). Förslag från talmanskonferensen med överlämnande av förslag angående en nämnd i riksdagen för Europeiska unionen m.m.
- Tyska författningsdomstolens dom, *Brunner v. The European Union Treaty* (Cases 2BvR 2134/92 & 2159/92) (Maastricht judgement).

2 Riksdagspartierna och EU: en svag demokratisk länk

Nina Liljeqvist & Magnus Blomgren

2.1 Inledning

Sverige har varit medlem i Europeiska unionen i snart ett kvarts sekel. Inför EU-inträdet den 1 januari 1995 fanns det stora förhoppningar om att politikerna skulle få nya påverkansmöjligheter och att förmågan att hantera gränsöverskridande problem skulle förbättras. Denna analys har inte till uppgift att värdera i vilken utsträckning så har skett. Däremot ska vi diskutera hur det demokratiska systemet har påverkats av den politiska processen inom EU. Denna aspekt har ägnats avsevärt mindre uppmärksamhet i den offentliga debatten, men desto mer i den akademiska. Diskussionen har präglats av olika syn på den representativa demokratins funktionssätt så som den fastslås i regeringsformen, men också av helt skilda synsätt på hur verkligheten faktiskt gestaltas sig. Man kan sammanfatta diskussionen med följande fråga: har riksdagen något egentligt inflytande över regeringen och i så fall, är det önskvärt?

I den analys vi presenterar här är grundfrågan något annorlunda. Här handlar det mindre om riksdagens uppgift att kontrollera regeringens agerande på EU-nivå och mer om de fundamentala aktörerna i denna process, nämligen de *politiska partierna*. Den klassiska rollen för partier är att organisera olika intressen, utse politiska ledare och formulera olika alternativ. Utöver detta är partierna avgörande för det politiska styret i en representativ demokrati. Det är mellan partierna som kompromisser formas och ledarskapet manifesteras. Visserligen varierar rollen för partier i olika politiska system, men någon form av partipolitisk organisering har fått en oundgänglig roll i modern representativ demokrati. De politiska partiernas förmåga att uppfylla dessa roller har emellertid ifrågasatts under de senaste decennierna. Inte minst gäller det partiernas sätt att hantera EU-politik, vilket är temat för denna analys.

2.2 Olika bilder av de politiska partiernas förmåga att hantera EU-frågor

För närvarande råder det olika uppfattningar inom parti- och parlamentsforskningen kring hur effektiva de politiska partierna är att utgöra motorn i den politiska debatten, det vill säga förmågan att utgöra meningsfulla alternativ för den politiska debatten och att utgöra verktyget för ansvarsutkrävande.

Den ena positionen i denna diskussion bygger på argument för att avståndet mellan de politiska beslutsfattarna och medborgarna har ökat under de senaste trettio åren. I boken *Ruling the Void* (2013) skriver den kanske mest

namnkunnige på området, den tyvärr framlidne statsvetaren Peter Mair, att det handlar om två huvudsakliga tendenser. För det första att partierna inte längre behöver medborgare för att bedriva politik och för det andra att skillnaden mellan partierna blir allt otydligare: "[...] avståndet mellan partiorganisationer och väljare har ökat, medan skillnaderna mellan partierna har minskat"¹ (Mair 2013, s. 83, egen översättning). Det är djupa samhällsekonomiska förändringar som lett till att ideologiska konflikter minskat över tid, och partierna i den breda mittfåran har därmed fått ett starkt gemensamt incitament att bevara den rådande ordningen.

Den ibland starka polarisering vi kan se i den politiska debatten är därför inget annat än en chimär, eller som Mair skriver: "[...] det finns allt mindre att välja mellan i policytermer, vilket tyder på att den politiska konkurrensen alltmer handlar om en opposition inriktad på form snarare än innehåll" (Mair 2013, s. 68, egen översättning)². Bland annat av denna anledning går det att tala om en urholkning av den liberala demokratin.

Även om EU inte är den bakomliggande orsaken till denna urholkning av demokratin, så förstärker den europeiska integrationen denna tendens på flera olika sätt, inte minst då nya former för beslutsfattande radikalt ändrar de politiska partiernas förutsättningar. Till viss del har de nya formerna *direkta* konsekvenser för hur partier arbetar, men framför allt har de en *indirekt* effekt på partiets möjligheter att representera sina väljare. Partiernas förmåga att representera har begränsats på tre olika sätt (Mair 2006, s. 159):

- För det första har *antalet politiska områden* som partierna kan påverka begränsats. Detta bottenar i att politik i allt högre grad utformas i nya komplexa former på EU-nivå. Här förbinder sig regeringar till långsiktiga kompromisser som sedan är svåra att påverka. Detta leder i sin tur till att både regering och opposition i praktiken försvarar den rådande situationen.
- För det andra har *antalet politiska verktyg* som partier har till sitt förfogande begränsats. Detta beror bland annat på att beslutskompetens flyttats från de nationella politiska församlingarna till institutioner bestående av experter (både på EU-nivå och på nationell nivå), vilket i förlängningen betyder att partierna är mer begränsade när de vill föreslå policyförändringar.
- För det tredje har EU-rättens företrädare begränsat *partiernas politiska repertoar*. Det är helt enkelt rättsligt omöjligt att vidta vissa åtgärder eftersom de exempelvis kan komma att störa någon av de fyra friheterna på den inre marknaden.

¹ "[...] party-voter distances have become more stretched, while party-party differences have shrunk" (Mair 2013, 83).

² "[...] there is less and less choice in policy terms, suggesting that political competition is drifting towards an opposition of form rather than content" (Mair 2013, 68).

Den andra positionen i denna diskussion bygger på uppfattningen att problemen inte är så allvarliga som Mair med flera hävdar. En rad empiriska studier av arbetet i riksdagen pekar på att partierna inte blir mer lika varandra och att konfliktnivån snarare höjts, åtminstone är den lika hög som tidigare. Statsvetarna Loxbo och Sjölin (2017) visar i en studie om samarbetsmönstren i riksdagen mellan 1970 och 2014 att konfliktmönstren snarare ökar än minskar. När det gäller specifikt EU-frågor har det gjorts ett par studier som pekar på att det finns en tydlig opposition i riksdagen och att det sker en omfattande diskussion mellan partierna, inte minst i EU-nämnden (Loxbo 2014; Karlsson, Mårtensson & Persson 2018).

Vi vill med denna analys ge vårt bidrag till denna diskussion. För oss handlar det dock mindre om vilket inflytande riksdagen bör ha över regeringen i EU-relaterade frågor eller i vad mån det finns en levande EU-diskussion innanför riksdagens väggar. Huvudfrågan i denna analys är istället: *I vilken utsträckning förmår politiska partier utgöra den för demokratin fundamentala länken mellan medborgare och politiska makthavare när det gäller frågor som beslutas på EU-nivå?* I vårt försök att besvara denna fråga fokuserar vi på svenska förhållanden, och med hjälp av etablerad kunskap och ny empiri kopplar vi vår analys till tre arenor: 1) den offentliga arenan, 2) den parlamentariska arenan och 3) den interna partiarenan. Givetvis hänger dessa tre arenor tätt ihop, men det är fruktbart att separera dem i syfte att tydliggöra analysen.

2.3 EU-lagstiftningens ökade betydelse för den nationella demokratin

Vi tar oss an denna analys med vetskap om att det svenska politiska systemet alltmer präglas av beslutsfattande på EU-nivå. I Nina Liljeqvists (2018) avhandling, *The asymmetric impact of Europe on national parliaments – the Swedish case*, undersöker hon bland annat hur andelen författningar publicerade i svensk författningssamling (SFS) som innehåller någon referens till EG-/EU-rätten har utvecklats under perioden 1988–2015.³ Analysen visar att i slutet av 1980-talet, således innan Sverige blev medlem i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och sedermera EU, innehöll mindre än 0,5 procent av den årliga mängden författningar någon typ av referens till EG-/EU-regler. Under 2015 var motsvarande siffra dryga 26 procent. Hennes analys visar även att från den tidpunkt då Sverige blev medlem i EU 1995 fram till 2015 kan vi se en närmast linjär tillväxt av lagstiftning som på ett eller annat sätt är präglad av EG-/EU-rätten.

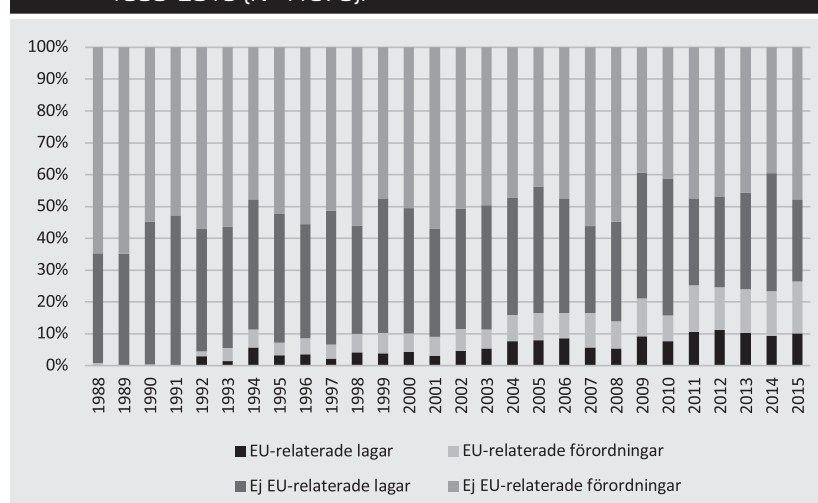
Detta resultat visar att beslut på EU-nivå är mycket påtagliga på den nationella nivån. Således är det viktigt att ställa sig frågan hur riksdagen och de politiska

³ Följande fyra kategorier av söktermer har inkluderats i analysen för att identifiera huruvida en författning är påverkad av EU-rätten eller ej: 1) referens till fördragets domän, det vill säga EKSG, Euratom, EEG, EG och EU, 2) referens till CELEX, 3) referens till EG:s/EU:s officiella tidning, det vill säga EGT och EUT, 4) referens till EG:s/EU:s fördrag, institutioner eller myndigheter.

partierna arbetar med frågor som involverar EU? Resultaten som presenteras i figur 1 nedan är den *totala* andelen författningar som innehåller referens till EG-/EU-rättsliga regler, men variationen är betydande när vi bryter ned resultaten över politikområden. Fram till och med EU-inträdet var gemenskapsrättens närvaro i svensk lagstiftning någorlunda jämnt fördelad över politikområden. EES-medlemskapet innebar att svenska rättsnormer närmade sig EG-rätten inom de flesta områden, det vill säga inte bara inom tullväsendet och handel utan även inom migrations-, arbetsmarknads- och socialfrågor, till följd av den fria rörligheten.

Under 1990- och 2000-talen utvidgas EU:s befogenheter radikalt inom vissa politikområden, som miljö, jordbruk och transport, medan andra områden som kultur och utbildning förblir relativt oberörda av harmonisering. Framför allt Maastricht- och Lissabonfördragen utvecklade unionens så kallade *beslutandekompetens* avsevärt. Dels fick EU rätt att vidta lagstiftningsåtgärder på många fler politikområden, dels blev beslut med kvalificerad majoritet norm i ministerrådet. Denna utveckling av EU:s befogenheter innebär att skillnader mellan politikområden har blivit mer betydande över tid. I till exempel jordbruks- och miljöfrågor är den sammantagna andelen författningar 1988–2015 som innehåller någon typ av referens till EU-rätten cirka 30 procent (se vidare figur 2). Detta ska jämföras med författningar inom exempelvis utbildning där motsvarande andel uppgår till enbart 3 procent. Denna skillnad accentueras dessutom över tid. Tittar vi på den senare delen av den undersökta perioden (2015) innehöll hela 58 procent av alla jordbruksrelaterade författningar någon form av referens till EU-rätten, medan motsvarande siffra inom utbildningsområdet var dryga 4 procent. Givet denna utveckling, och givet vår utgångspunkt att partier

Figur 1 Andelen EU-relaterade författningar som publicerats i SFS 1988–2015 (N=41573).



ska utgöra länken mellan medborgare och beslutsfattare, borde vi förvänta oss att partierna blir alltmer aktiva i EU-relaterade frågor över tid. Huruvida detta är fallet ska vi analysera i de delar som följer. Vi tittar på hur partierna diskuterar EU i sina valmanifest och i medier (den offentliga arenan), i riksdagen (den parlamentariska arenan) samt inom partierna (den interna partiarenan).

2.4 EU i medierna och i partiernas valmanifest

Det är på den offentliga arenan som politik presenteras och debatteras. Utan en sådan aktiv process är det svårt för partierna att utmejsla en position, och än svårare för väljare att ta ställning till vilket alternativ de föredrar. Hur ser det då ut när det gäller EU-relaterade frågor? I en utredning om hur EU-frågor diskuteras i olika delar av det svenska samhället är slutsatsen nedslående (SOU 2016:10). EU diskuteras sällan och den mediala rapporteringen kring EU är mycket begränsad. När EU-relaterade frågor lyfts fram i det offentliga rummet handlar det mycket sällan om skiljelinjer mellan olika politiska alternativ utan om frågor där Sverige (som land) är i konflikt med andra länder eller med EU-systemet. Denna bild bekräftas också i mer djuplodande studier som vi själva varit delaktiga i.

Ett sätt att besvara frågan i vad mån EU-politiken politiseras i det offentliga rummet är att titta på i vilken utsträckning partierna profilerar sig kring dessa frågor, det vill säga om – och i så fall *när* och *hur* – partierna pratar om EU. En typisk plattform för partiernas samlade politik är deras valmanifest. Det är här partierna visar sina prioriteringar inför allmänna val och om EU-frågorna är av central betydelse borde det komma till uttryck i dessa texter. Det vi frågar oss är följande: 1) har närvaron av EU i partiernas valmanifest ökat på samma sätt som närvaron av EG-/EU-regler gjort i svensk lagstiftning? och 2) i de fall partierna pratar om EU, är det inom samma politikområden där EU har en faktisk påverkan på svensk lagstiftning?

Liljeqvist (2018) analyserar hur ofta EU (och relaterade termer) nämns i de svenska riksdagspartiernas valmanifest under perioden 1976–2010. Sammanlagt 61 valmanifest presenterades av de nio partier som tog sig in i riksdagen vid ett eller flera tillfällen under denna period.⁴ Utifrån resultaten av denna analys (se tabell 1 nedan) kan vi dra två generella slutsatser: dels nämns EU ytterst sällan i riksdagspartiernas valmanifest, dels planar den uppgång vi kan notera i början av 1990-talet ut efter hand. EG alternativt EU omnämns oftare i partiernas

⁴ Dessa 61 manifest innehåller sammanlagt 14 537 så kallade "semi-sentences" – eller politiska argument – som har kodats på samma sätt som lagstiftningsmaterialet som presenterades ovan, det vill säga utifrån vilket politikområde de berör och huruvida de innehåller någon referens till EG/EU eller ej. Följande tre kategorier av söktermer har inkluderats i analysen för att identifiera referenser till EG/EU i de politiska argument som presenteras i valmanifesten: 1) uttryckliga referenser till de konstitutionella aspekterna av Sveriges medlemskap eller icke-medlemskap i EG/EU/EMU, såsom folkomröstningar och ratificering av fördragen, 2) uttryckliga referenser till EG:s/EU:s institutioner och myndigheter, och 3) uttryckliga referenser till EG:s/EU:s förda politik såsom den gemensamma jordbrukspolitik (GJP).

manifest inför valen 1991 och 1994, det vill säga i samband med EES-inträdet och folkomröstningen om EU-medlemskapet, men de nämns alltså i allt mindre utsträckning under senare år. Således följer inte partiernas hantering av EU-relaterade frågor den påtagliga ökning av EU-relaterad lagstiftning som vi såg ovan i figur 1.

Om EU nämns i partiernas manifest handlar det dessutom inte om hela den bredd av frågor som EU i rättslig mening faktiskt påverkar. Snarare tyder resultaten på att när partier talar om EU i sina valmanifest handlar det (fortfarande) om *EU-integrationen* som sådan och huruvida Sverige ska delta eller inte, det vill säga frågor av konstitutionell karaktär och inte politiska sakfrågor. Detta står i stark kontrast till det inflytande som EG-/EU-rätten haft på svensk lagstiftning. För att tydliggöra denna kontrast redovisas i figur 2 å ena sidan andelen EG-/EU-relaterad lagstiftning, å andra sidan andelen politiska argument som omnämns i valmanifesten kring EG/EU, för 21 politikområden. I fråga om lagstiftning är det miljö- och jordbruksfrågor som främst innehåller EU-rättsliga regler. Men EU-rätten har även stor påverkan på författningar inom områdena internationell handel, energi, utrikespolitik, transport, bank och finans samt migration. Om vi sedan tittar på vilka sakfrågor partierna knyter till EG/EU är det i egentlig mening endast utrikeshandel (40 procent) och jordbruk (16 procent) som partierna uttryckligen associerar till EU. Detta är också rimligt med tanke på att dessa områden är synnerligen EU-styrda. Samtidigt väcker det frågan i vad mån partierna förmår erbjuda väljare olika alternativ kring dessa frågor, eftersom det finns ett relativt litet manövreringsutrymme kvar för partierna att strida kring dessa frågor.

Det kanske mest slående resultatet är att partierna inte alls diskuterar en rad områden som i hög grad är påverkade av EU. Inte minst rör det områden där det inte är helt givet vad EU-gemensamma beslut skulle kunna innebära för svensk del (till exempel migrationsfrågor) liksom sådana frågor som partier gärna vill framställa som en "exklusiv nationell kompetens" (till exempel arbetsmarknads- eller socialförsäkringsfrågor). Trots att EU:s beslutskompetens ökat på en rad områden så undviker alltså partierna den politiska diskussionen i sina valmanifest.

Samtidigt är det mycket komplicerat att fånga en politisk debatt. Det är möjligt att partierna pratar EU-politik på andra arenor än i valmanifesten, till exempel i medierna. De studier som tittar på just detta visar emellertid att partierna är mycket passiva även här. I en jämförande studie av hur mycket partier i sex

Tabell 1 Den sammantagna andelen politiska argument med någon referens till EG/EU (N=14537).

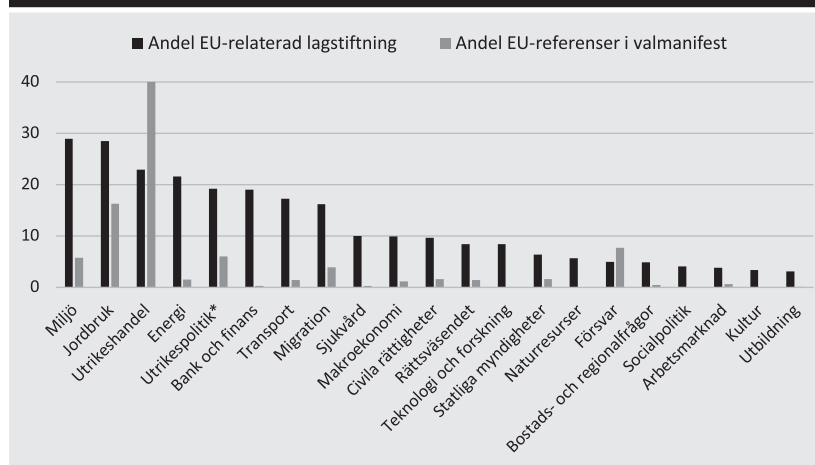
	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1998	2002	2006	2010
EG-/EU-referenser	0	0,1	0,1	0	1,3	5,5	8,1	6	4,6	3,2	3,5

medlemsstater (varav Sverige är en) talar om EU i ledande massmedier under nationella valkampanjer åren 1970–2010 kan vi lära oss att förekomsten av debatt är som absolut lägst i Sverige. Författarna drar slutsatsen att Sverige är det land där ”Europa” enbart var en reell fråga under tidigt 1990-tal när medlemskapsdebatten var som intensivast (Grande & Hutter 2016, s. 102).

I en annan jämförande studie av fyra medlemsstater (varav Sverige är en) undersöker Hellström och Blomgren (2016) *när* partierna talar om EU. Slutsatsen är att partier i samtliga inkluderade länder i första hand pratar om EU i situationer där de är internt splittrade *och* där väljarkåren är splittrad i frågan. I övriga fall, till och med när partierna är starkt eniga, undviker man i stort frågan.

De samlade slutsatserna av dessa studier är att partierna inte är särskilt effektiva i sin funktion att på den offentliga arenan presentera alternativa linjer i EU-politiken. Vi kan inte heller se att den förmågan eller viljan ökar, givet att andelen EU-relaterad lagstiftning ökat påtagligt under den period som Sverige varit medlem. Vi ser en ökning i partiernas försök att politisera EU i samband med folkomröstningarna inför medlemskapet i EU (1994) och därefter EMU (2003), men som sagt handlar det först och främst om konstitutionella frågor som diskuteras i termer av ja eller nej till integrationsprojektet snarare än om politiska sakfrågor. Endast vissa sakfrågor och då främst utrikeshandel associerar riksdagspartierna till EU, vilket står i kontrast till den ökande andel svenska

Figur 2 Andelen EU-relaterad lagstiftning 1988–2015 och politiska argument i riksdagspartiernas valmanifest som innehåller någon referens till EG/EU 1984–2010* över politikområden.



* Notera att EU-konstitutionella frågor såsom medlemskap i EU och EMU inte är inkluderade i denna graf samt att medelvärdena baseras på något olika tidsperioder. För lagstiftning gäller medelvärdet perioden 1988–2015 och för valmanifest gäller medelvärdet perioden 1984–2010.

författningar som innehåller någon referens till EU-regler, vilket vi såg i figur 1. Enkelt uttryckt kan man därmed säga att europeiseringen av den *partipolitiska debatten* inte alls hänger samman med europeiseringen av *lagstiftningen*.

2.5 EU och partiernas arbete i riksdagen

I nästa steg undersöker vi hur partier anpassar sig till europeiseringen på den *parlamentariska* arenan, det vill säga i riksdagsarbetet. En stor majoritet av tidigare studier om EU:s påverkan på nationella parlament har fokuserat antingen på de konstitutionella rättigheter som parlamenten tillskansat sig till följd av EU-medlemskapet (inklusive subsidiaritetskontrollen) eller på parlamentets kontroll av regeringens agerande på EU-nivå. Vad gäller det senare forskningsfältet har studier först och främst fokuserat på vad som händer i EU-nämnden (se exempelvis Hegeland 2006). Inte sällan har detta organs styrka setts som ett mått på det nationella parlamentets styrka i EU-frågor överlag. EU-nämnden utgör givetvis en fundamental komponent i riksdagens möjlighet att kontrollera regeringens agerande på EU-nivå. Vi förespråkar emellertid ett bredare fokus. Vi anser att EU:s inflytande över riksdagsarbetet inte går att begränsa till EU-nämnden. Dessutom vänder vi oss emot tendensen att hantera nationella parlament som en enhet och därmed inte tydliggöra att dessa institutioner har olika roller att spela beroende på politikområde.

I sin avhandling argumenterar Liljeqvist (2018) för att riksdagen har blivit en alltmer uppdelad institution. Politikområden – och därmed även de olika fackutskotten – befinner sig i alltmer skilda kontexter med radikalt olika lagstiftningsprocesser till följd. Som diskuteras ovan råder *status quo* i vissa frågor medan andra politikområden knyts allt närmare EU-rätten. Av denna anledning talar Liljeqvist om att EU har en *asymmetrisk* påverkan på riksdagens arbete. Detta är en avgörande faktor för vad vi ska förvänta oss av riksdagen som institution och även av våra folkvalda.

Med hjälp av statistiskt material och intervjuer med ledamöter och tjänstemän inom riksdagsförvaltningen visar Liljeqvist (2018) hur olika riksdagsarbetet ser ut från ett utskott till ett annat. Två utskott som kan sägas representera varandras motsatser är kulturutskottet och miljö- och jordbruksutskottet. Kulturutskottets beredningsområde är kultur-, idrotts- och ungdomsfrågor, vilka är typexempel på frågor som (fortfarande) beslutas utifrån parlamentarismens logik, det vill säga att regeringen lägger lagstiftningsförslag som riksdagen har att behandla. Beslutandekompetensen över dessa frågor ligger alltså fortfarande på den nationella nivån och det är ovanligt att lagstiftning initieras någon annanstans. Den politiska agendan sätts således av den svenska regeringen, inte av Europeiska kommissionen. I dessa frågor förfogar riksdagspartierna över samma politiska repertoar och samma verktyg som tidigare, för att använda Mairs resonemang. De politiska partierna har därmed möjlighet att både initiera debatt och att (förhållandevist fritt) föreslå lagstiftningsåtgärder. Ledamöterna själva är tämligen väl medvetna om sin relativa avskildhet från EU-arbetet, och i de få fall utskottet

tillsänds EU-dokument behandlas dessa tämligen *reaktivt*. Det som kommer från EU inom kultur-, ungdoms- och idrottsfrågorna är nämligen sällan vare sig politiskt kontroversiellt eller förpliktigande för den nationella nivån. Kultur är med andra ord inte en "EU-fråga" utan ett område där de nationella parlamenten bestämmer hur politiken ska se ut. Av denna anledning menar Liljeqvist (2018) att det på många sätt råder "business as usual" för ledamöterna i kulturutskottet.

Ledamöterna i miljö- och jordbruksutskottet befinner sig i diametralt motsatt situation. Detta blir särskilt tydligt om vi tittar på jordbruksfrågor. Som nämnades i samband med figur 1 innehöll en klar majoritet (58 procent) av de jordbruksrelaterade författningar som publicerades i SFS 2015 referenser till EU-rättsliga regler. Lissabonfördraget ger EU exklusiv rätt att besluta i en rad frågor på jordbruksområdet. För riksdagsledamöterna innebär detta att initiativen till lagstiftning varken kommer från riksdag eller regering utan från Bryssel. Det är på EU-nivå och inte på nationell nivå som frågan har väckts, utretts och remissbehandlats. Denna exklusiva rätt spiller dock över på andra frågor inom jordbruksområdet där kompetensen egentligen är delad. Således krymper Sveriges självständighet i takt med att EU vidtar lagstiftningsåtgärder. Vidare måste hänsyn tas till de grundläggande principerna för den inre marknaden på samtliga politikområden. Därtill bör man komma ihåg att de senaste fördragen radikalt har utökat antalet frågor som beslutas i rådet med kvalificerad majoritet, och att EU-lagstiftning i allt högre grad utformas som stora paketförordningar snarare än som detaljerade direktiv, vilket var fallet på 1990-talet (Kardasheva 2013). Eftersom förordningar är direkt tillämpliga och därför inte behöver införlivas i svensk rätt minskar riksdagens deltagande i processen ytterligare.

Hanteringen av lagstiftning på hemmaplan är därmed bara en mindre del av arbetet. I formell mening är det fortfarande riksdagen som lagstiftar (formellt behöver riksdagen besluta om de propositioner regeringen lägger fram för att införliva EU-direktiv), men i praktiken är denna uppgift alltmer osjälvständig, kanske till och med administrativ. Krasst uttryckt kan man säga att "riksdagen får mindre möjligheter att påverka de lagar som den formellt beslutar om" (Lambertz 2000, s. 243).

Jämfört med den typ av påverkansmöjligheter som kollegorna i kulturutskottet säger sig ha är riksdagens roll i jordbruksfrågorna därmed principiellt annorlunda. Härmed inte sagt att riksdagen saknar uppgifter på jordbruksområdet. Enligt Liljeqvists (2018) undersökning är ledamöterna i miljö- och jordbruksutskottet väl medvetna om den särskilda situation de befinner sig i. Till skillnad från partiernas ovilja att i sina valmanifest erkänna EU:s roll över den förda jordbrukspolitiken ser vi en annan utveckling på individnivå. De enskilda ledamöterna har nämligen aktivt anpassat sig till den nya verkligheten och beskriver sin roll i policyprocessen som *indirekt* och *långsiktig* snarare än direkt, vilket kollegorna i kulturutskottet gör. Vidare är ledamöterna duktiga på att informera sig om vad som händer på EU-nivå och är noggranna med att knyta

regeringen till ett tydligt mandat inför rådsförhandlingarna. Riksdagen kan också trycka på att regeringen ska "lyfta frågor" i Bryssel, vilket är ett sätt att indirekt initiera en policyförändring. Vidare vittnar ledamöterna i miljö- och jordbruksutskottet om att deras arbete i stor utsträckning handlar om *kontroll* av lagstiftningsprocessen: dels kontroll av regeringens agerande på EU-nivå, dels kontroll av de utkast till lagstiftningsakter som kommer från kommissionen. Vad gäller det tidigare visar Liljeqvists (2018) undersökning att kontrollen av regeringen inte är en uppgift för bara oppositionspartierna utan någonting som partierna gör brett över partigränserna.

Sedan Lissabonfördraget har de nationella parlamenten till uppgift att kontrollera att kommissionens utkast till lagstiftningsakter är förenliga med subsidiaritetsprincipen (artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen och protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, nedan protokoll nr 2). Utan att närmare gå in på principens syfte bör det noteras att riksdagens subsidiaritetsprövning är mycket ambitiös i förhållande till prövningen i nästan alla andra nationella parlament. Det beror på att *samtliga* rättsakter som faller inom mekanismen för protokoll nr 2 underställs riksdagens subsidiaritetsprövning. Flertalet andra parlament granskar endast ett begränsat urval av alla de utkast till lagstiftningsakter som kommissionen lägger fram (se exempelvis Kiiver 2012; Granat 2014 för jämförande studier). Bland annat av denna anledning skickar riksdagen år efter år högst antal motiverade yttranden till EU:s institutioner.⁵

Utan att närmare kommentera riksdagens tolkning av protokoll nr 2 menar vi att det ambitiösa genomförandet av subsidiaritetsprövningen spär på förskjutningen av riksdagens roll från att själv skapa och utforma policy till att istället kontrollera en lagstiftningsprocess på den europeiska nivån. Detta påverkar också de politiska partiernas förutsättningar. Vi kan identifiera åtminstone två viktiga förändringar:

1. Subsidiaritetsprövningen har mycket lite fäste bland väljarna. Subsidiaritetsprincipen handlar till sin natur om fördelning av kompetens och inte om innehållsmässiga vägval i centrala frågor (se till exempel Kiiver 2012; Fabbrini & Granat 2013; Strelkov 2015).
2. Det finns risk för att subsidiaritetsprövningen ytterligare främjar konsensus mellan partierna istället för att utmejsla olika alternativ framåt. Istället för att formulera politiska alternativ får riksdagen till uppgift att granska det finstilla i politiska förslag och tvingas ta ställning till dem i lagtekniska termer.

⁵ Se till exempel kommissionens årliga rapport av tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna för året 2016 (Europeiska kommissionen 2017). I riksdagen är det också miljö- och jordbruksutskottet som under perioden december 2009 till och med december 2016 sammanlagt prövat högst antal utkast till lagstiftningsakter, 125 stycken. Under samma period prövade kulturutskottet sju utkast till lagstiftningsakter (Riksdagen 2017).

Dessa två förändringar stjälpes snarare än hjälper förekomsten av aktiv nationell diskussion kring olika viktiga vägval i EU-politiken. Således blir slutsatsen att det som ofta beskrivs som ett starkt verktyg för demokratisk kontroll istället kan urholka en viktig demokratisk dynamik.

Till skillnad från de problem vi identifierat i avsnitten ovan är detta emellertid relativt lätt att, om inte åtgärda, så i alla fall mildra. Om subsidiaritetsgranskningen skulle ske efter *politiskt* behov, och inte per *administrativ* automatik, skulle det främja protokoll nr 2 som ett demokratiskt verktyg. Det torde vara tämligen enkelt att finna andra former för en subsidiaritetsprövning där kraften fokuseras på förslag av mer politisk natur och där det finns förutsättningar att vinna gehör också bland andra nationella parlament.

2.6 EU-frågor inom de politiska partierna

Slutligen tittar vi närmare på den interna partiarenan, det vill säga vilka förändringar EU har fört med sig vad gäller partiorganisationen. Partier har historiskt sett (åtminstone i Sverige) haft rollen att hålla ihop landet som politiskt system, bland annat genom att legitimera politiska ståndpunkter på olika nivåer. Den interna debatten i partierna har därför utgjort en väsentlig del i processen att förankra politiskt beslutsfattande i bredare lager än enbart inom partierna.

Så här långt har vi kunnat dra slutsatsen att svenska partier inte är alltför aktiva på den offentliga arenan när det gäller EU-frågor – de begränsar sig i hög utsträckning till att kontrollera regeringen, snarare än att vara aktiva i policyprocessen på den parlamentariska arenan. Mot denna bakgrund kan den interna partiarenan ändå fungera som en viktig kanal för medborgligt inflytande. Wonka och Rittberger (2014) visar i en studie av tyska nationella parlamentariker att de företrädesvis använder de interna partikanalerna för att få tillgång till information kring EU-politiken. Slutsatsen är att parlamentarikerna agerar inom partikanalen och inte utifrån vilken politikområde man ansvarar för. Således tar parlamentarikern hellre kontakt med en person inom samma parti som inte är ansvarig för samma politikområde, än med en parlamentariker från oppositionen som håller på med samma politikområde. Detta är ett uttryck för en politisering av denna relation som på många sätt skulle kunna vara fruktbar för en vidare politisering av EU-politiken generellt. Frågan är då om detta också gäller i Sverige? Här har vi betydligt färre aktuella empiriska studier att bygga våra slutsatser på, men mycket talar för att situationen är ganska annorlunda jämfört med den tyska.

En viktig länk skulle kunna vara mellan Europaparlamentariker och svenska riksdagsledamöter. Inte minst skulle det kunna vara av värde om partirepresentanter intar samma ståndpunkt i frågor när de behandlas i Bryssel som när de behandlas i Stockholm. Likaså skulle det vara av värde om de olika grupperna av parlamentariker lärde sig att nyttja varandras kompetens. En rad studier pekar dock på att partierna har mycket svårt att koordinera sitt arbete

när det gäller frågor som behandlas på både nationell nivå och EU-nivå. Studier som genomfördes kring millennieskiftet, alltså några år efter att Sverige blev medlemmar i EU, visar att partier försökte upprätta system för att underlätta kontakten mellan nivåerna (Blomgren 2003; Brothén 1999). Till exempel inkluderades Europaparlamentariker i de nationella partistyrelserna och ibland i de exekutiva organen. Man arrangerade också gemensamma möten mellan de olika parlamentsgrupperna. I något fall försökte partier få mer kontinuerlig koordinering genom arbetsgrupper. Efter omkring 10 till 15 års medlemskap finns det visserligen spår av dessa försök, men det har varit mycket svårt att upprätthålla dessa kanaler i praktiken (Aylott, Blomgren & Bergman 2013; Tallberg et al. 2010). Det är i huvudsak assistenter och partitjänstemän som upprätthåller relationen, snarare än parlamentarikerna.

En annan potentiellt viktig skillnad skulle kunna råda mellan partier i regering och partier i opposition med avseende på hur de arbetar med EU-frågor. Det finns studier från andra länder som pekar på att nationella parlamentariker inom oppositionen använder Europaparlamentarikerna mer aktivt som en strategi att påverka EU-politik – om deras möjligheter att påverka regeringen på hemmaplan är små (Finke & Dannwolf 2013). Likaså pekar studier på att Europaparlamentariker från nationella oppositionspartier agerar annorlunda än regeringspartiernas företrädare (Proksch & Slapin 2011). De studier som tittat på de svenska partierna kan emellertid hittills inte identifiera dessa kopplingar. Vi har dock som redan påpekats svagt empiriskt stöd och kan inte argumentera för vare sig det ena eller andra. Här finns det således ett tydligt utrymme för vidare forskning. Givet hur det framstår i andra länder är partikopplingen mycket viktig och om den visar sig saknas i de svenska partierna är det ytterligare en försvagning i fråga om delegering och ansvarsutkrävande i vårt nuvarande system.

Bristen på koordinering mellan de interna partinivåerna betyder dock inte att den nationella nivån helt saknar kontroll över Europaparlamentets ledamöter. I första hand sker denna kontroll i samband med val. I samtliga partier är systemet för att utse kandidater till Europaparlamentet centraliserat i jämförelse med andra val i Sverige (Blomgren 2009). Det faller sig naturligt då hela landet är en valkrets. Dessutom har flera partier ett system där kandidaterna får skriva kontrakt med partierna om de ska kunna ställa upp i val, även om deras politiska betydelse inte ska överdrivas. Sätillvida finns vissa rudimentära former av kontroll över EU-politikerna, men de innebär knappast att nivåerna inom partierna blir påtagligt sammanlänkade i det vardagliga arbetet. Slutsatsen är således, baserat på förhållandevis svagt empiriskt material, att nivåerna snarare separerats ytterligare än tvärtom under den tid som Sverige varit medlemmar i EU (Aylott, Blomgren & Bergman 2013, s. 183).

Hur kan det då komma sig att det verkar vara skillnad mellan hur det fungerar i Tyskland och i Sverige? Ett generellt problem vad gäller den bristande kontakten mellan nivåerna är bland annat att dagordningen ser olika ut beroende på nivå.

När en fråga är aktuell i Bryssel har den ännu inte landat i Stockholm. Detta förhållande gäller såväl Sverige som Tyskland. En väsentlig skillnad mellan länderna är dock antalet ledamöter i Europaparlamentet. De svenska ledamöterna är förhållandevis få, vilket innebär att en mer avancerad koordinering kostar mer än den smakar. De flesta partier har ett fåtal parlamentariker i Bryssel och de arbetar med sina frågor, som kanske inte är desamma som för stunden är aktuella i Stockholm. I åtminstone de stora tyska partierna har man så pass många Europaparlamentariker som det finns politikområden, vilket innebär att koordineringen anses mer värdefull. Det talar alltså för att storleken har betydelse i detta avseende. Mer djuplodande empiriska jämförande studier skulle dock krävas för att kunna verifiera en sådan hypotes.

2.7 Sammanfattning och slutsatser

I denna analys har vi ställt oss frågan: *I vilken utsträckning förmår politiska partier utgöra den för demokratin fundamentala länken mellan medborgare och politiska makthavare när det gäller frågor som beslutas på EU-nivå?* I vårt försök att besvara denna fråga har vi fokuserat på de svenska riksdagspartiernas förmåga att länka väljare och den förda EU-politiken på tre olika arenor: 1) den offentliga arenan, 2) den parlamentariska arenan och 3) den interna partiarenan. I detta avsnitt sammanfattar vi våra samlade resultat och pekar ut vägar för att förbättra situationen.

Analysen ger tre generella resultat.

- För det första har EU onekligen en mycket ojämn eller "asymmetrisk" effekt över politikområden. Vissa politikområden blir alltmer EU-styrda, medan andra förblir så kallade nationella frågor. Dessutom blir skillnaderna mellan politikområden allt större över tid, vilket också gäller de nationella lagstiftarnas roll. Vårt datamaterial visar att EU:s påverkan på svensk lagstiftning har ökat särskilt kraftigt inom vissa områden (till exempel jordbruk och miljö), medan andra områden har förblivit relativt "skyddade" från harmonisering (till exempel utbildning och kultur).
- För det andra gör sig denna asymmetriska utveckling gällande inte endast mellan politikområden utan även mellan lagstiftning och den politiska debatten. I sina valmanifest gör sig partierna inte mycket besvär med att tydliggöra EU:s påverkan över svensk politik, inte ens i de frågor som är nästintill exklusivt styrda av EU, såsom fiskeri- eller jordbrukspolitiken. Vår analys visar att sedan 1994 har partierna i stort sett slutat att tala om EU i sina valmanifest. Och i de fall svenska partier faktiskt talar om EU handlar det allt som oftast om konstitutionella aspekter på EU som sådant snarare än om sakpolitiska frågor. Riksdagspartiernas förmåga att på den offentliga arenan länka väljare till den förda politiken är således tämligen nedslående.
- För det tredje visar vår analys att problemet ligger på partinivå snarare än på individnivå. Ledamöter i riksdagen är mycket väl medvetna om EU:s inflytande över vissa politikområden, såsom jordbruksfrågorna, och de har aktivt anpassat sig till de nya förutsättningar som denna utveckling innebär.

I andra frågor lyser EU med sin frånvaro, och i sådana utskott vittnar ledamöterna om en helt annorlunda rollförståelse, inte bara för sig själva utan även för riksdagen som sådan. Går vi vidare till den interna partiarenan problematiseras bilden ytterligare. Vår analys pekar å ena sidan på att enskilda partimedlemmar är väl medvetna om den nya verklighet som EU:s ökade inflytande över politiken innebär, å andra sidan att de är förhållandevis inaktiva när det gäller att koordinera arbetet mellan den nationella och den europeiska nivån.

Den övergripande slutsatsen är därmed att partierna brister i sin grundläggande uppgift att säkerställa medborgerlig insyn i och inflytande över politiken på EU-nivå. Detta är problematiskt då representativ demokrati är beroende av att partikanalen avhjälper problem i delegering och ansvarsutkrävande när det gäller både nationell politik och EU-politik. Vi började denna analys med att referera till en diskussion kring partiernas förmåga och vilja att representera olika politiska motpoler och därmed utgöra effektiva aktörer i den politiska debatten, i synnerhet kring EU. Vår analys säger ingenting om huruvida den ena eller andra ståndpunkten i denna debatt är mer eller mindre korrekt, men det vi kan säga är att partierna inte förmår lyfta fram olika politiska ståndpunkter i EU-frågor så att allmänheten har en rimlig förmåga att välja mellan det ena eller det andra. Till partiernas försvar kan vi dock anföra en rad argument:

- För det första utgör EU en annan politisk arena som kräver sin särskilda ordning, och det kan inte nationella partier ta ansvar för. Vi begär ju knappast att alla partier på lokal nivå ska ta ansvar för det som händer på nationell nivå. Varje nivå kräver sina egna instrument för att legitimera politiskt beslutsfattande, och även om nationella partier kan utgöra en viktig kanal för att underhålla en sådan legitimitet, så kan de inte ersätta en direkt länk till EU-nivån.
- För det andra kan det inte ställas orimliga krav på de politiska partierna. EU:s lagstiftningsprocess är en komplex och ofta oförutsägbar förhandlingsapparat, och partier vill ogärna göra några utfästelser kring frågor som de inte har kontroll över.

Även om detta är rimliga invändningar löser de inte det demokratiska dilemma. Visst kräver varje politisk nivå självständiga instrument för legitimitet. I det här fallet skulle de europeiska partisammanslutningarna kunna utgöra en sådan direkt länk. Problemet är att dessa i sin tur bygger på de nationella partierna, och i sin nuvarande form utgör de knappast en självständig kanal till medborgarna. Och visst är det avgörande för en fungerande representativ demokrati att förtroendevalda förmår göra utfästelser till väljarna. Men frågan är om EU-samarbetet verkligen är så unikt med avseende på oförutsägbarhet? De allra flesta frågor är svåra att förutse, till exempel finansmarknaden eller flyktningmottagandet, men det hindrar inte partier från att ta debatten och erbjuda någon form av alternativ om hur dessa frågor ska hanteras. Problemet

med EU är snarare att det är obekvämt för partier att debattera och föreslå rimliga åtgärder i frågor som beslutas bortom den nationella arenan, eftersom det först skulle kräva att partier synliggör vad de kan och inte kan göra.

Om debatten kring olika strategier i EU-politiken är det vi vill åstadkomma bör partierna tydligare lansera sina olika ståndpunkter inför allmänheten. Mekanismer som gynnar konsensusskapande bör få minskad betydelse och riksdagens roll som arena för offentlig debatt bör förstärkas. Institutionella reformer för att underlätta en sådan process skulle kunna vara att ytterligare stärka personvalsinslagen i valet till Europaparlamentet. I dag är det mer eller mindre de nationella partierna som driver frågor inför valet till Europaparlamentet, och frågorna handlar oftare om den svenska inhemska arenan än om EU-arenan. Möjligen skulle ett ökat personvalsinslag luckra upp detta mönster och skapa en annan dynamik.

En mer radikal strategi skulle vara att överge tanken på att regeringens agerande ska förankras i riksdagen via EU-nämnden. Istället skulle oppositionen kunna agera för att öppet kritisera regeringens agerande och presentera alternativ. En sådan åtgärd skulle dock ha ett pris, eftersom riksdagens möjlighet till inflytande skulle hämmas på kort sikt. Däremot skulle det kunna ge förutsättningen för en demokratisk och politiskt väl underbyggd debatt kring EU-politik på lång sikt.

Referenser

- Aylott, N., Blomgren, M. & Bergman, T. (2013). *Parties in multi-level polities: the Nordic countries compared*. Basingstoke: Palgrave.
- Blomgren, M. (2003). *Cross-pressure and political representation in Europe: a comparative study of MEPs and the intra party arena*. Umeå: Umeå University.
- Blomgren, M. (2009). The Swedish case. I Directorate General for Internal Policies (red.). *The selection of candidates for the European Parliament by national parties and the impact of European political parties*. Brussels: European Parliament.
- Brothén, M. (1999). Parlamentariker emellan – Om kontakter mellan svenska riksdagsledamöter och EU-parlamentariker. *Statsvetenskaplig tidskrift* 102(4), s. 378–395.
- Europeiska kommissionen (2017). Rapport från kommissionen. Årsrapport 2016: Om subsidiaritet och proportionalitet. COM(2017) 600 final. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-600-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
- Fabbrini, F. & Granat, K. (2013). Yellow card, but no foul: the role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the commission proposal for an EU regulation on the right to strike. *Common Market Law Review* 50(1), s. 115–143.
- Finke, D. & Dannwolf, T. (2013). Domestic scrutiny of European Union politics: between whistle blowing and opposition control. *European Journal of Political Research* 52(6), s. 715–746.
- Granat, K. (2014). *National parliaments and the policing of the subsidiarity principle*. Florens: European University Institute.
- Grande, E. & Hutter, S. (2016). Is the giant still asleep? The politicisation of Europe in the national arena. I Hutter, S., Grande, E. & Kriesi, H. (red.) *Politicising Europe – Integration and Mass Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hegeland, H. (2006). *Nationell EU-parlamentarism. Riksdagens arbete med EU-frågorna*. Stockholm: Santérus förlag.
- Hellström, J. & Blomgren, M. (2016). Party debate over Europe in national election campaigns: Electoral disunity and party cohesion. *European Journal of Political Research* 55(2), s. 265–282.
- Kardasheva, R. (2013). Package deals in EU legislative politics. *American Journal of Political Science* 57(4), s. 858–874.
- Karlsson, C., Mårtensson, M. & Persson, T. (2018). *Hur mycket opposition finns det i svensk EU-politik?* Stockholm: Sieps. <http://www.sieps.se/publikationer/2018/hur-mycket-opposition-finns-det-i-svensk-eu-politik/>
- Kiiver, P. (2012). *The early warning system for the principle of subsidiarity: constitutional theory and empirical reality*. London: Routledge.

- Lambertz, G. (2000). Lagstiftningsprocessen i en internationaliserad värld – Problem och möjligheter. *Svensk Juristtidning*. Häfte 3, s. 236–249.
- Liljeqvist, N. (2018). *The asymmetric impact of Europe on national parliaments. The Swedish case*. Florens: European University Institute.
- Loxbo, K. (2014). Europeisering och kartellisering av nationella partisystem? – Förändrade konfliktlinjer mellan partierna i riksdagens EU-nämnd mellan 1995 och 2012. *Statsvetenskaplig tidskrift* 116(1), s. 123–147.
- Loxbo, K. & Sjölin, M. (2017). Parliamentary Opposition on the Wane? The Case of Sweden, 1970–2014. *Government and Opposition* 52(4), 587–613.
- Mair, P. (2006). Political Parties and Party Systems. I Graziano, P. & Vink, M.P. (red.) *Europeanization: New research agendas*. Basingstoke: Palgrave.
- Mair, P. (2013). *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso.
- Proksch, S.-O. & Slapin, J.B. (2011). Parliamentary questions and oversight in the European Union. *European Journal of Political Research* 50(1), s. 53–79.
- Riksdagen (2017). *Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen*. Konstitutionsutskottets betänkande (2017/18:KU5). Stockholm: Sveriges riksdag.
- Strelkov, A. (2015). Who controls national EU scrutiny? Parliamentary party groups, committees and administrations. *West European Politics* 38(2), s. 355–374.
- SOU 2016:10. Utredningen om delaktighet i EU (2016). *EU på hemmaplan*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Tallberg, J., Aylott, N. Bergström, C.F., Casula Vifell, Å. & Palme, J. (2010). *Europeiseringen av Sverige* (Demokratirådets rapport). Stockholm: SNS Förlag.
- Wonka, A. & Rittberger, B. (2014). The ties that bind? Intra-party information exchanges of German MPs in EU multi-level politics. *West European Politics* (37)3, s. 624–643.

3 Hur mycket opposition finns det i svensk EU-politik?

Christer Karlsson, Moa Mårtensson & Thomas Persson

3.1 Inledning

Forskningen kring den nationella hanteringen av EU-frågor är motsägelsefull. Å ena sidan finns de som hävdar att EU-politiken kännetecknas av en avpolitisering där skiljelinjer mellan partierna minskar och de sakpolitiska alternativen lyser med sin frånvaro (Neunreither 1998; Schmidt 2007; Mair 2007, 2013). De etablerade partierna avstår inom detta område från att konkurrera med varandra, och som en följd av detta karaktäriseras EU-politiken av ett underskott på politisk opposition (Karlsson & Persson 2018).

Å andra sidan finns de som hävdar att EU-politiken rymmer en särskild sprängkraft som politiska entreprenörer har börjat utnyttja för att vinna framgång i val och politiskt inflytande (Hooghe & Marks 2001; de Vries 2007; Hobolt & de Vries 2015). I de flesta av unionens medlemsländer har EU-skeptiska partier numera tagit plats i de nationella parlamenten (von Sydow 2013). EU-politiken kan därför inte beskrivas som en ”sovande jätte” (van der Eijk & Franklin 2004) utan tvärtom som ett politiskt område präglad av skarpa konfliktlinjer och en tilltagande opposition.

Vänder vi blicken mot den svenska EU-politiken och den begränsade forskning som finns om relationen mellan regering och opposition finner vi på motsvarande sätt en motsägelsefull bild. Föreställningen om en EU-nämnd som präglas av tydliga konfliktlinjer mellan regering och opposition, motsättningar som dessutom tenderar att växa sig starkare över tid (Loxbo 2014), står mot bilden av en passiv och illa informerad riksdag som i praktiken ger regeringen fria händer att styra EU-politiken efter eget behag (Pålsson 2014).

Ytterligare en bild som ges är den som beskriver EU-politiken som ett mellanting mellan inrikes- och utrikespolitik, där det råder mer konsensus än inom inrikespolitiken men med vissa inslag av konflikt (Hegeland 2006, 2011). Partierna tenderar därvidlag att inom ramen för EU-nämndens arbete snarare dölja de politiska skillnaderna än att mejsla ut dem (Gustavsson 2007, s. 317; 2013, s. 9), och riksdagen har inom EU-politiken inte utgjort en ”arena för politisk debatt, där alternativ ställs mot varandra och där medborgaren får en rimlig chans att välja mellan olika politiska lösningar” (Blomgren 2005, s. 102).

Samarbetet mellan regeringen och oppositionen har rent av beskrivits som att det råder "samlingsregering kring Europafrågorna" (Persson 2007, s. 236).

I ett bredare sammanhang är det tydligt att vår parlamentariska demokrati påverkats i grunden av det svenska EU-medlemskapet, där riksdagen har fått en mer kontrollerande funktion i relation till regeringen i takt med att lagstiftningsmakt delegerats till unionen (Bergman 1997; Bergman & Bolin 2011). Men efter drygt tjugo år av medlemskap i EU är det slående att vår kunskap om opposition i EU-politiken fortfarande är mycket begränsad. Denna brist framstår som särskilt allvarlig med tanke på att opposition är en avgörande förutsättning för ett fungerande demokratiskt styrelseskick. Som Robert Dahl en gång påpekade är opposition "nära nog det mest utmärkande kännetecknet för demokrati" (Dahl 1966, s. XVIII). Vår bristfälliga kunskap om opposition i svensk EU-politik innebär därför att vi saknar en viktig pusselbit för att förstå hur svensk demokrati påverkats av medlemskapet i EU.

3.2 Studiens syfte och utformning

Syftet med denna undersökning är att sprida ljus över i vilken utsträckning och på vilket sätt den svenska EU-politiken präglats av opposition sedan vi blev medlemmar i Europeiska unionen. Vi ger en helhetsbild av situationen genom att systematiskt undersöka förekomsten av opposition från det att Sverige blev medlem och fram till i dag. Hur mycket opposition finns det i svensk EU-politik, och hur varierar förekomsten mellan politikområden, partier och över tid?

Politisk opposition kan uppträda i många skepnader och i skilda institutionella miljöer, men denna studie är avgränsad till att gälla den parlamentariska oppositionen kring svensk EU-politik. Närmare bestämt har vi valt att studera riksdagens EU-nämnd, som är det enskilt viktigaste forumet för överläggning mellan regering och riksdag kring EU-politiken. Det faktum att det från EU-nämndens möten, till skillnad från sakutskottens sammanträden, finns stenografiska uppteckningar att tillgå gör det dessutom möjligt att med stor precision och systematik närstudera vad som faktiskt kännetecknar överläggningarna mellan regeringen och riksdagspartierna kring EU-frågorna. Studien omfattar perioden 1995–2016 och bygger på ett slumpmässigt urval om 30 möten i riksdagens EU-nämnd för var och en av de sex mandatperioder som undersöks.

Studiens design är väl lämpad för att beskriva de långsiktiga trenderna rörande förekomsten av opposition inom svensk EU-politik. Det bör dock noteras att medan vi med god precision kan uttala oss om skillnader mellan mandatperioder så har vi inte underlag för att uttala oss om mer begränsade variationer som utveckling från ett riksdagsår till ett annat. Detta är en begränsning som innebär att vi till exempel inte kan förhålla oss till tidigare studier som hävdar att graden av konflikt inom svensk EU-politik sjönk under de båda halvår 2001 respektive 2009 som Sverige agerade som EU:s ordförandeland (Johansson, Langdal & von Sydow 2012).

3.3 Vad är opposition?

Vår undersökning utgår från en minimalistisk definition av opposition som *ett uttryck för oenighet riktad mot regeringen* (Dahl 1966). Ett antal begreppsliga preciseringar är dock nödvändiga om denna definition ska kunna tjäna som utgångspunkt för en empirisk undersökning av opposition i svensk EU-politik. Vi behöver för det första göra en distinktion mellan två grundläggande *former* av oenighet.

- Opposition kan å ena sidan ta sig uttryck i form av *kritik* riktad mot regeringen, vilket fyller funktionen att kontrollera regeringen genom att göra den medveten om att den när som helst kan tvingas att offentligt rättfärdiga sina ställningstaganden och sitt agerande. Dessutom är kritik ett sätt för de partier som inte ingår i regeringsunderlaget att distansera sig från regeringen och göra sig synliga inför väljarna.
- Opposition kan å andra sidan ta sig uttryck i *alternativ* till den förda politiken. För en fungerande demokrati är den formen möjligen än mer betydelsefull än kritik, eftersom den ger väljarna valmöjligheter. Opposition i denna form är därför en nödvändig förutsättning för fungerande demokratiska val, som annars reduceras till en symbolhandling ägnad att skänka den sittande regeringen legitimitet.

En andra grundläggande distinktion gäller oenighetens *objekt*. Det som i tidigare forskning kallats "klassisk opposition" (Kirchheimer 1957) är uttryck för oenighet som riktar sig mot politikens *innehåll* och de politiska förslag som regeringen presenterar, beslutar om och implementerar. Alla uttryck för oenighet riktas emellertid inte mot politikens innehåll. Ibland är udden istället riktad mot *proceduren*; det sätt på vilket politiken bedrivs. Det kan exempelvis handla om hur regeringen bedriver förhandlingar i ministerrådet eller hur mycket information EU:s institutioner lämnar ifrån sig i ett ärende. Slutligen kan oppositionens objekt vara det politiska *systemet* i sig. Denna typ av opposition är särskilt allvarlig då den ifrågasätter det politiska systemets legitimitet.

Utifrån dessa distinktioner⁶ har vi utvecklat ett analysredskap som vi sedan tillämpat på de sammanlagt 180 möten i riksdagens EU-nämnd som ingår i vår undersökning. Studiens analysenheter är individuella uttalanden av EU-nämndens ledamöter som svar på regeringens föredragningar i nämnden. Föredragningarna har oftast formen av en presentation av regeringens tänkta förhandlingsupplägg inför kommande möten i ministerrådet och Europeiska rådet,

⁶ Det är också möjligt att göra en distinktion rörande vilken institution som uttrycken för oenighet riktas mot. När det gäller EU-frågor uppträder regeringen ofta som företrädare för en förhandlingsposition gällande ett förslag som väckts av någon av EU:s institutioner. Ett uttryck för oenighet inom EU-politiken kan därmed vara riktad mot antingen regeringen, EU eller regeringen och EU gemensamt. Vår kodning tar hänsyn till denna distinktion men av utrymmesskäl lämnas den utanför analysen.

eller återrapporteringar från dessa möten. Sammanlagt har 6 215 uttalanden av EU-nämndens ledamöter analyserats och kodats.⁷

Den avgörande utmaningen i kodningsarbetet har varit att med stringens och systematik särskilja uttalanden som ger uttryck för oenighet riktad mot regeringen i form av *kritik* från sådana som ger uttryck för oenighet i form av *alternativ* till regeringens föreslagna politik.

I de fall ett uttalande endast uttrycker oenighet riktad mot regeringen är saken enkel; vi har då att göra med kritik. I andra fall är saken också tämligen okomplicerad i det att uttalandet nästan uteslutande går ut på att presentera en annan hållning till den som regeringen intar; här är det fråga om alternativ. I många fall innehåller ett uttalande emellertid inslag av oenighet i form av såväl kritik som alternativ. I dessa fall har vi kodat uttalandet enligt vad vi bedömt vara huvudtendensen i det framförda. Vi har då tagit hänsyn till tre faktorer för att avgöra den saken: dels hur stort *utrymme* som ägnas åt den ena eller andra formen av oenighet, dels vilken grad av *konkretion* som präglar argumentationen i anslutning till olika former av oenighet, dels med vilken *emfas* olika former av oenighet framförs. Om kodaren även med hänsyn till utrymme, konkretion och emfas haft svårt att avgöra uttalandets huvudtendens så har saken diskuterats i forskargruppen innan uttalandet kodats som kritik eller alternativ.⁸

För att få en uttömmande och nyanserad bild av förekomsten av opposition i svensk EU-politik behöver uttryck för oenighet ställas mot förekomsten av stöd och bifall för innehållet i regeringens föredragningar. Det är inte bara förekomsten av oenighet som är intressant, utan även det proportionella förhållandet mellan uttryck för oenighet och uttryck för stöd och bifall. Mot denna bakgrund har analysens huvudvariabel "typ av uttalande" utformats för att kunna anta tio olika värden enligt följande: (1) kritik rörande innehåll, (2) alternativ rörande innehåll, (3) stöd rörande innehåll, (4) kritik rörande det politiska systemet, (5) alternativ rörande det politiska systemet, (6) stöd rörande det politiska systemet, (7) kritik rörande procedur, (8) alternativ rörande procedur, (9) stöd rörande procedur, (10) övrigt⁹.

⁷ Notera att vi valt att studera den diskussion som förs i EU-nämnden snarare än de avvikande meningar som oppositionspartierna har möjlighet att anmäla i samband med överläggningarna i nämnden. Avvikande meningar infördes i EU-nämnden först 2006 och är därför inte möjliga att studera under tidigare mandatperioder. För en innehållsanalys av avvikande meningar, se Loxbo 2014.

⁸ För att inte riskera att överdriva förekomsten av "alternativ", den mer krävande formen av opposition, så har vi i de fall där det slutligen inte gått att urskilja någon huvudtendens tillämpat en försiktighetsprincip som gått ut på att koda uttalandet som "kritik".

⁹ Under kategorin "övrigt" finner vi inlägg som rymmer riksdagsledamöternas frågor, påpekanden eller önskemål om klargöranden från regeringen.

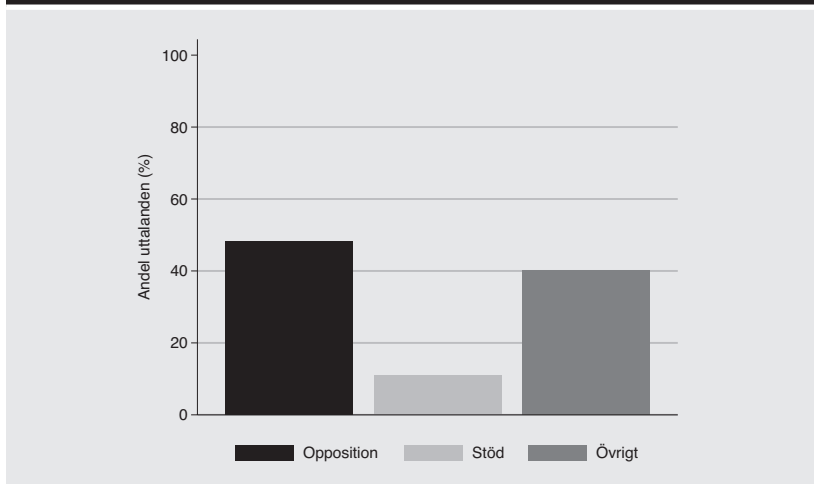
3.4 Mer konflikt än konsensus i svensk EU-politik

Vår första fråga gäller förekomsten av opposition. Har den svenska EU-politiken präglats av oenighet och konflikter, eller har den snarare kännetecknats av samsyn och konsensus? Som vi såg inledningsvis pekar tidigare forskningsresultat i helt olika riktningar (jfr Loxbo 2014; Pålsson 2014). Och hur fördelar sig oppositionen mellan de politiska partierna?

Våra resultat ger stöd till uppfattningen att det finns betydligt mer opposition i svensk EU-politik än vad tidigare forskning visat. Som framgår av figur 1 är den vanligaste typen av uttalanden som görs i EU-nämnden de som innehåller antingen kritik eller som presenterar alternativ – det vi här benämner opposition. Av de 6 215 uttalanden från EU-nämndens ledamöter som vi studerat kan nästan hälften (48,5 procent) hänföras till denna kategori. Det är också anmärkningsvärt att dessa uttryck för oenighet är avsevärt mer vanligt förekommande än uttalanden som ger uttryck för stöd och bifall, vilka bara utgör 11,1 procent av alla uttalanden. Utöver opposition och stöd finns det en stor del uttalanden från EU-nämndens ledamöter som innehåller mer neutrala frågor, påpekanden eller klargöranden. Sammanlagt hör 40,4 procent av alla uttalanden till kategorin övrigt.

Dessa resultat står i strid med den ofta framförda uppfattningen att det råder ett underskott på politisk opposition i EU-politiken. Tvärtom tyder resultaten på att svensk EU-politik präglas mer av oenighet och konflikter än av samsyn och konsensus.

Figur 1 Andelen uttalanden i EU-nämnden som ger uttryck för opposition, stöd respektive övrigt, 1995–2016 (%).



Källa: Political Opposition Database, 2018.

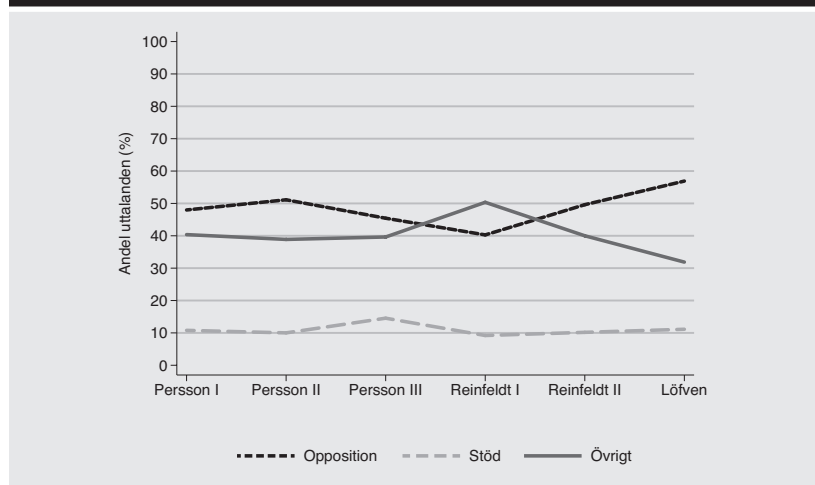
Anmärkning: Andelar av samtliga uttalanden i urvalet, per mandatperiod, n=6 215.

Ett annat vanligt förekommande påstående är att politisk opposition inom våra etablerade demokratiska system sedan en lång tid tillbaka är i avtagande (Kirchheimer 1957; Dahl 1966; Katz & Mair 1995). I en studie rörande svensk parlamentarism – som dock inte omfattade EU-nämnden – fann författarna emellertid inte något stöd för tesen om en tynande opposition (Loxbo & Sjölin 2017). Hur ser det då ut i svensk EU-politik?

I figur 2 illustreras utvecklingen av oppositionsyttanden över tid i förhållande till de uttalanden i EU-nämnden som ger uttryck för stöd respektive neutrala frågor och påpekanden. Sammanställningen visar inte någon entydig trend i de uttalanden som gjorts av EU-nämndens ledamöter under perioden 1995–2016. Under mandatperioderna Persson III (2002–2006) och Reinfeldt I (2006–2010) var andelen oppositionsyttanden förvisso i avtagande och sjönk då till sin lägsta nivå runt 40 procent. Men därefter har trenden tvärtom varit stigande, för att nå sin högsta nivå under regeringen Löfven (2014–2018). Andelen oppositionsyttanden från EU-nämndens ledamöter uppgick då till 57 procent.

Det tycks vidare vara främst andelen neutrala uttalanden i form av frågor och påpekanden som avtar. Dessa nådde under regeringen Löfven sin hittills lägsta nivå på 31,9 procent. Utvecklingen för de uttalanden som ger uttryck för stöd och bifall är däremot relativt stabil under hela den studerade perioden och ligger i allmänhet runt 10 procent. Således ger våra resultat inte stöd till uppfattningen att oppositionen inom EU-politiken minskar. Tvärtom tycks den istället ha blivit vanligare under senare år.

Figur 2 Andelen uttalanden i EU-nämnden som ger uttryck för opposition, stöd respektive övrigt, 1995–2016 (%).



Källa: Political Opposition Database, 2018.

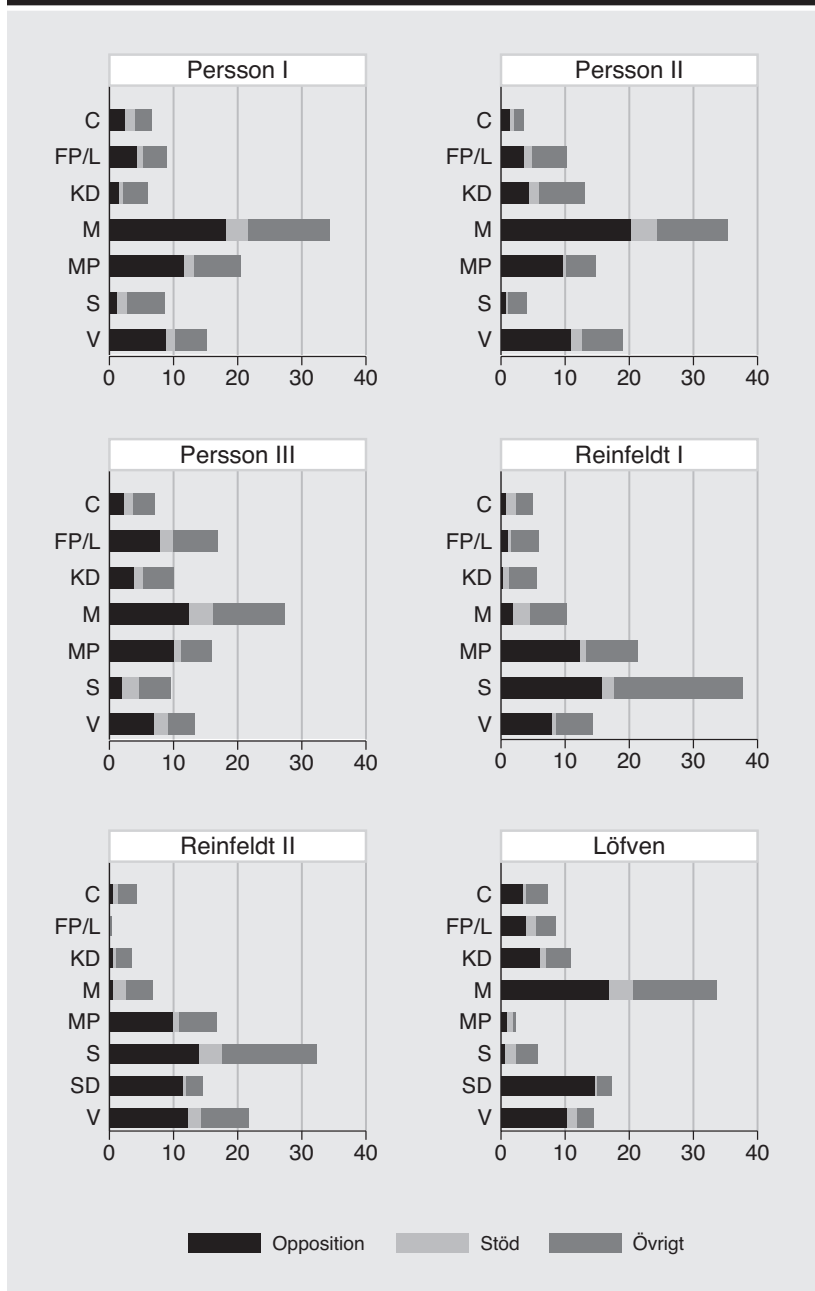
Anmärkning: Andelar av samtliga uttalanden i urvalet, per mandatperiod, n=6 215.

Hur ser då fördelningen av oppositionsyttanden ut mellan de politiska partierna? I figur 3 illustreras partiernas andelar av de uttalanden som ger uttryck för opposition respektive stöd och övrigt, inom respektive mandatperiod. Figuren påvisar en rad intressanta resultat:

- För det första framgår att de största partierna, Socialdemokraterna och Moderaterna, står för den största andelen oppositionsyttanden under hela den studerade perioden. När Socialdemokraterna befunnit sig i regeringsställning har Moderaterna stått för en övervägande del av de uttalanden som innehåller kritik eller presenterar alternativ. På motsvarande sätt har Socialdemokraterna agerat när Moderaterna innehavt regeringsmakten. Dessa partier har också stått för störst andel uttalanden som ger uttryck för stöd och bifall. Denna särställning som riksdagens största partier tycks inneha i EU-politiken följer delvis av EU-nämndens parlamentariska sammansättning. Fler ledamöter i nämnden kommer från de större partierna, vilket ger utrymme för fler uttalanden från dem än från de mindre partierna. Men Socialdemokraternas och Moderaternas dominerande ställning är också ett uttryck för deras roll som regeringsbärande partier och det särskilda ansvar de därmed anser sig ha att forma Sveriges hållning i EU-politiken.
- För det andra framgår av figur 3 att de EU-kritiska partierna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet¹⁰ samt Sverigedemokraterna, står för en betydligt större andel opposition än de mer EU-positiva borgerliga partierna. Sverigedemokraterna har sedan partiet kom in i riksdagen 2010 stått för en betydande andel av oppositionen. Partiets oppositionsyttanden utgör 11,6 procent av samtliga uttalanden i EU-nämnden under regeringen Reinfeldt II och 14,7 procent under regeringen Löfven. Likväl står de för en lägre andel än Socialdemokraterna och Vänsterpartiet under regeringen Reinfeldt II och Moderaterna under regeringen Löfven.
- För det tredje har Miljöpartiet gått från att vara ett av de mest oppositionella partierna i EU-politiken under tidigare mandatperioder till att bli ett av de minst oppositionella när partiet hamnade i regeringsställning 2014. Denna moderering av oppositionen följer samma mönster som andra partier uppvisar när de hamnar i regeringsställning. EU-nämndsledamöter som tillhör ett regeringsparti uttrycker i allmänhet betydligt mindre kritik eller alternativ än ledamöter vars partier befinner sig i opposition. Bland allianspartierna utöver Moderaterna är det värt att notera att Liberalerna (tidigare Folkpartiet), som i många avseenden är det mest EU-positiva partiet i riksdagen, står för en högre andel opposition än de övriga.

¹⁰ Miljöpartiet beslutade på sin partikongress 2008 att slopa kravet på utträde ur EU.

Figur 3 Andelen uttalanden i EU-nämnden som ger uttryck för opposition, stöd respektive övrigt, per parti, 1995–2016 [%].



Källa: Political Opposition Database, 2018.

Anmärkning: Andelar av samtliga uttalanden i urvalet, per mandatperiod, n=6 215.

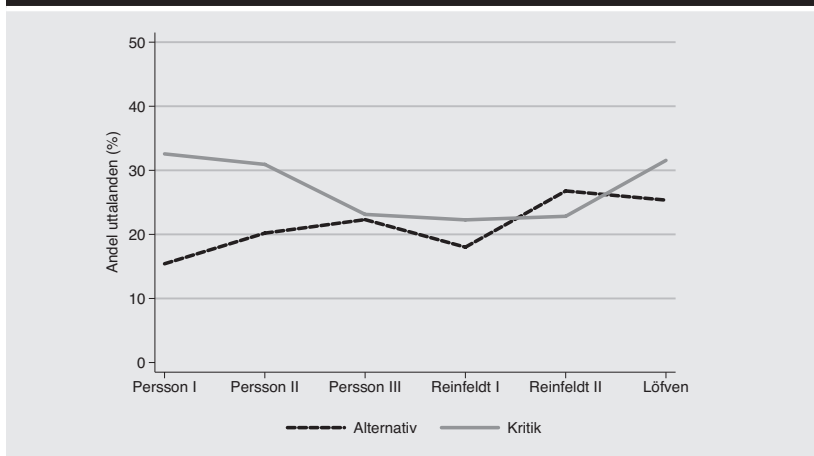
3.5 Oppositionens form – mer alternativ över tid

Låt oss nu rikta blicken mot den uttryckta oppositionens form och närmare undersöka vad som karakteriserar de uttryck för oenighet som finns i svensk EU-politik. Levereras oppositionsuttalanden primärt i form av kritik mot regeringens och EU-institutionernas politik, eller är det snarare så att oppositionen framförs i form av alternativ till den politik som företräds av regeringen och EU? Och hur skiljer sig de politiska partierna åt i fråga om oppositionens form?

I figur 4 illustreras andelen uttalanden i EU-nämnden som ger uttryck för alternativ respektive kritik. Resultaten visar att det över tid skett en betydande förändring i oppositionens karaktär. Vid EU-medlemskapets början 1995 var framförandet av kritik den klart dominerande formen av opposition i svensk EU-politik (32,6 procent av samtliga uttalanden) medan framförandet av alternativ utgjorde en ungefär hälften så stor andel (15,4 procent av samtliga uttalanden). Över tid har det dock kommit att bli nästan lika vanligt att presentera alternativ som att framföra kritik. Under regeringen Löfven innehöll 25,4 procent av alla uttalanden alternativ medan 31,6 procent innehöll kritik. Denna omsvängning kan vara ett uttryck för att kvaliteten på EU-debatten i riksdagen har höjts i och med att Sverige blivit en mer rutinerad EU-medlem. För att hårdra resonemanget uttrycks det mindre gnäll och framförs fler alternativa handlingsvägar i EU-nämnden i dag än när Sverige var nybliven medlem i EU.

När det gäller oppositionens form är det också intressant att analysera skillnaderna mellan partierna, det vill säga huruvida somliga partier framför en större andel av alternativen i EU-politiken, medan andra partier främst framför

Figur 4 Andelen uttalanden i EU-nämnden som ger uttryck för alternativ respektive kritik, 1995–2016 (%).



Källa: Political Opposition Database, 2018.

Anmärkning: Andelar av samtliga uttalanden i urvalet, per mandatperiod, n=6 215.

kritik. I figur 5 finns endast oppositionsyttanden med. Här illustreras hur partiernas oppositionsyttanden fördelas mellan alternativ och kritik i var och en av mandatperioderna mellan 1995 och 2016.

Av figuren framgår att Moderaterna har bidragit med den största andelen kritik under samtliga socialdemokratiska regeringar. I genomsnitt har Moderaternas kritik under dessa perioder utgjort 20,9 procent av all opposition. Under socialdemokratiska regeringar levererar Moderaterna i allmänhet också den största andelen av alternativen (i genomsnitt 12,6 procent av all opposition). Två undantag finns dock:

- Dels under regeringen Persson III, då Miljöpartiet stod för störst andel alternativ (13,1 procent av all opposition).
- Dels under regeringen Löfven, då Sverigedemokraterna var det parti som levererade störst andel alternativ (14,1 procent av all opposition).

Under de moderatledda regeringarna Reinfeldt I och II var det Socialdemokraterna som stod för den övervägande delen kritik. Socialdemokraternas kritik utgjorde under dessa mandatperioder i genomsnitt 20,1 procent av all opposition. Däremot var det andra oppositionspartier än Socialdemokraterna som framförde den största andelen av alternativen:

- Under Reinfeldt I stod Miljöpartiet för den största andelen alternativ (16,4 procent av all opposition).
- Under Reinfeldt II var det Vänsterpartiet som levererade störst andel alternativ (16,2 procent av all opposition).

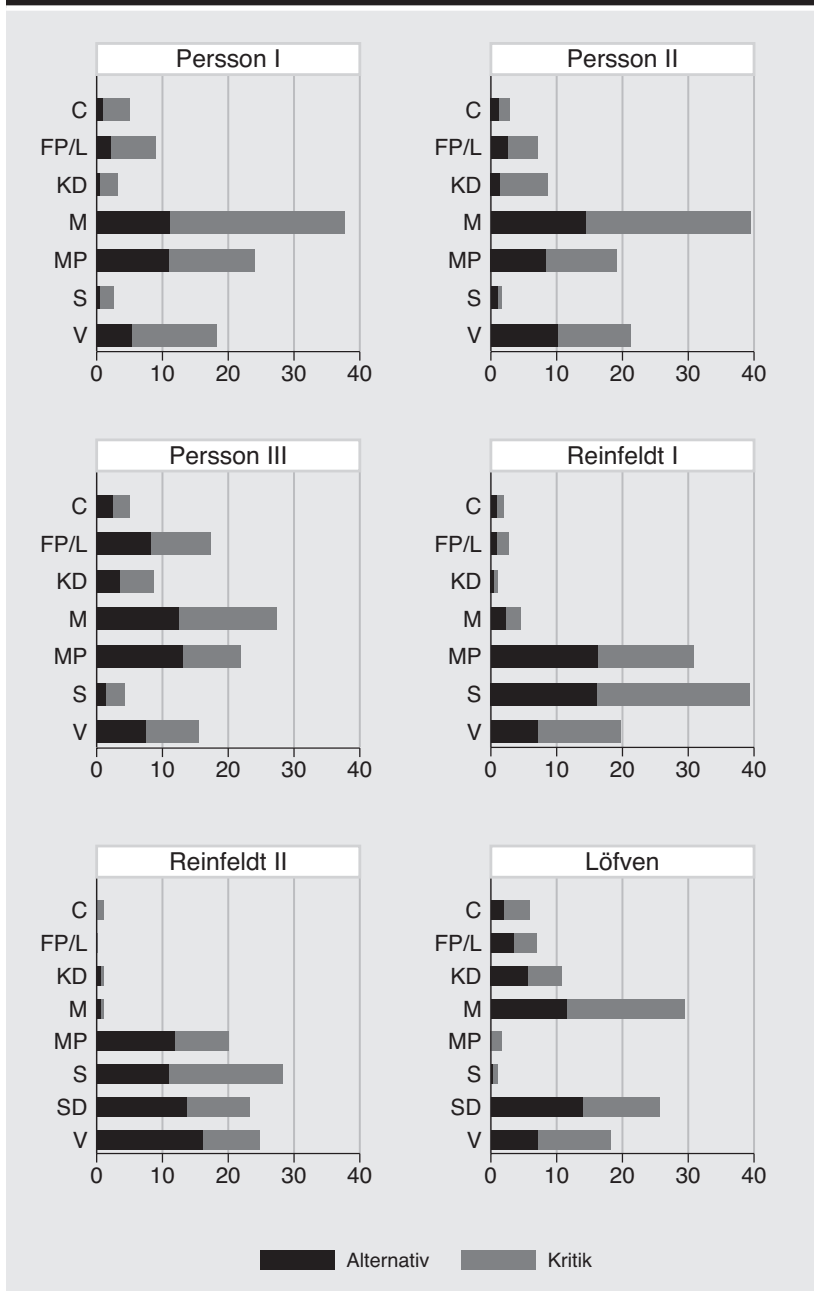
Sammantaget tyder dessa resultat på att alternativen i svensk EU-politik ofta levereras av de mest EU-kritiska partierna medan de regeringsbärande partierna, Moderaterna och Socialdemokraterna, står för den övervägande delen av kritiken.

3.6 Opposition i sak vanligare än systemkritik

Stödet för EU har under senare år omväxlande vuxit sig starkare eller varit oförändrat i den svenska opinionen (Ekengren Oscarsson & Bergström 2017). Samtidigt är de EU-skeptiska väljare och partier som utmanar unionen inte enbart kritiska till politikens innehåll, utan också till EU som politiskt system. Hur återspeglas denna dubbla utmaning mot EU i det svenska materialet? Som nästa steg i vår undersökning frågar vi vilket objekt som oppositionen inom svensk EU-politik riktar sig emot. Är uttrycken för oenighet primärt riktade mot innehåll, procedur eller det politiska systemet i sig?

I figur 6 illustreras andelen av alla uttalanden i EU-nämnden som utgörs av opposition riktad mot innehållet, proceduren respektive det politiska systemet. Av figuren framgår att opposition som rör proceduriella frågor utgör cirka 9 procent av samtliga uttalanden i EU-nämnden, och denna andel varierar mycket lite över

Figur 5 Andelar av partiernas oppositionsyttanden i EU-nämnden som innehåller alternativ respektive kritik, 1995–2016 (%).



Källa: Political Opposition Database, 2018.

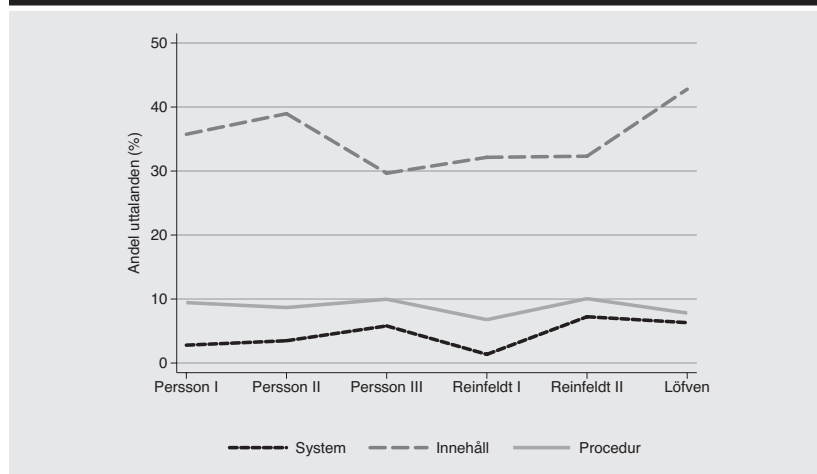
Anmärkning: Endast oppositionsuttalanden, n= 3013.

tid. Den vanligaste typen av oppositionsytttringar i EU-nämnden är de som riktar sig mot EU-politikens innehåll. Dessa utgör i genomsnitt hela 35 procent av alla uttalanden under en mandatperiod. Noteras bör att vi under senare år ser en ökning av andelen innehållsfokuserad opposition. Andelen har aldrig varit högre än under regeringen Löfven då den uppgick till 42,8 procent av alla uttalanden.

Detta resultat skulle kunna sägas ge visst stöd till den forskning som gör gällande att EU-politiken med tiden blivit alltmer lik nationell politik genom att sakfrågorna hamnat mer i fokus för oppositionen (Hix 2006). Figuren visar även att andelen systemkritisk opposition har stigit – från 2,8 procent under regeringen Persson I till 6,3 procent under regeringen Löfven. Bilden är därmed inte entydig. Opposition mot det politiska systemet är en ovanlig företeelse i nationell politik, men har blivit något vanligare i den svenska EU-politiken efter 2010.

En tänkbar förklaring till den högre andelen systemkritisk opposition under senare år kan vara Sverigedemokraternas intåg i riksdagen 2010, med tanke på partiets kritiska inställning till EU. För att undersöka saken närmare är det intressant att se om vissa partier till större del utövar opposition mot EU som politiskt system, medan andra partier främst utövar opposition mot EU-politikens innehåll eller procedurer. I figur 7 finns endast oppositionsytttranden med. Här illustreras hur stora andelar av partiernas opposition i EU-nämnden som riktar mot innehållet, proceduren respektive det politiska systemet under var och en av mandatperioderna mellan 1995 och 2016.

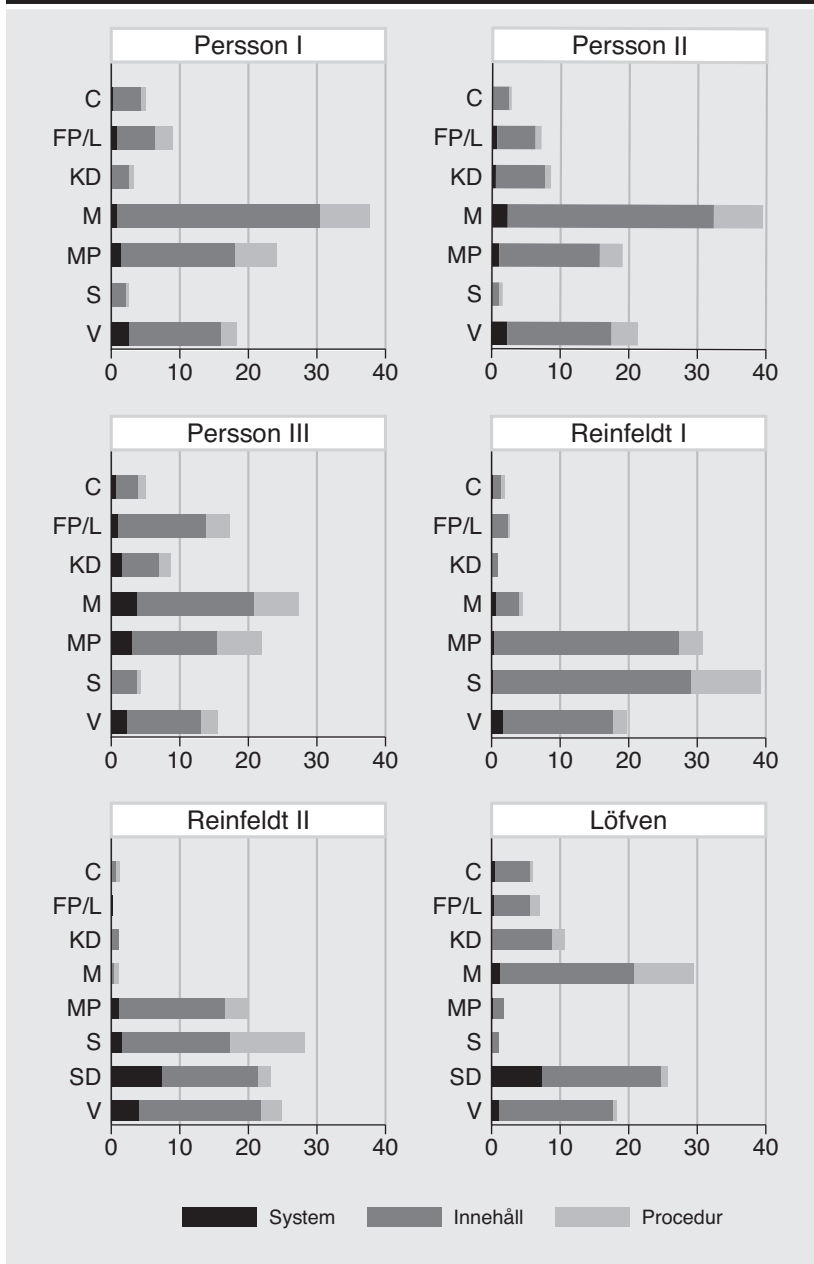
Figur 6 Andelar av partiernas uttalanden i EU-nämnden som innehåller opposition mot systemet, innehållet respektive proceduren i EU-politiken, 1995–2016 [%].



Källa: Political Opposition Database, 2018.

Anmärkning: Andelar av samtliga uttalanden i urvalet, per mandatperiod, n=6 215.

Figur 7 Andelar av partiernas oppositionsyttanden i EU-nämnden som riktas mot systemet, innehållet, respektive proceduren i EU-politiken, 1995–2016 (%).



Källa: Political Opposition Database, 2018.

Anmärkning: Endast oppositionsuttalanden, n=3013.

Av figuren framgår att Sverigedemokraterna sedan 2010 står för en mycket hög andel av den systemkritiska oppositionen jämfört med alla övriga partier. Under Reinfeldt I och II stod partiet ensamt för mer än hälften av den systemkritiska opposition som förekom, i genomsnitt 7,4 procent av de totalt 12,9 procent uttryck för opposition som riktades mot systemet.

Den största andelen opposition rörande innehållet i politiken kommer under socialdemokratiska regeringar från Moderaterna, medan förhållandet är det omvända under moderatledda regeringar. På motsvarande sätt dominerar de två största partierna när det gäller utövandet av den proceduriella oppositionen. Det senare skulle kunna förklaras av att Socialdemokraterna och Moderaterna i egenskap av regeringsbärande partier har större intresse av att upprätthålla arbetsmetoder som ger insyn i EU-politiken under de perioder då man befinner sig i opposition.

Sammanfattningsvis tyder resultaten återigen på att de två största partierna har en särställning inom svensk EU-politik. Moderaterna och Socialdemokraterna dominerar de diskussioner som förs om såväl politikens innehåll som de proceduriella frågorna.

3.7 Betydande skillnader i opposition mellan politikområden

Slutligen frågar vi om det finns några systematiska skillnader mellan politikområden vad gäller förekomsten av opposition. Är uttryck för oenighet koncentrerade till ett fåtal särskilt omstridda EU-frågor, eller finner vi oppositionsytringar jämnt fördelade över alla de politikområden inom vilka EU fattar beslut? Och hur fördelar sig oppositionen mellan partierna inom olika politikområden?

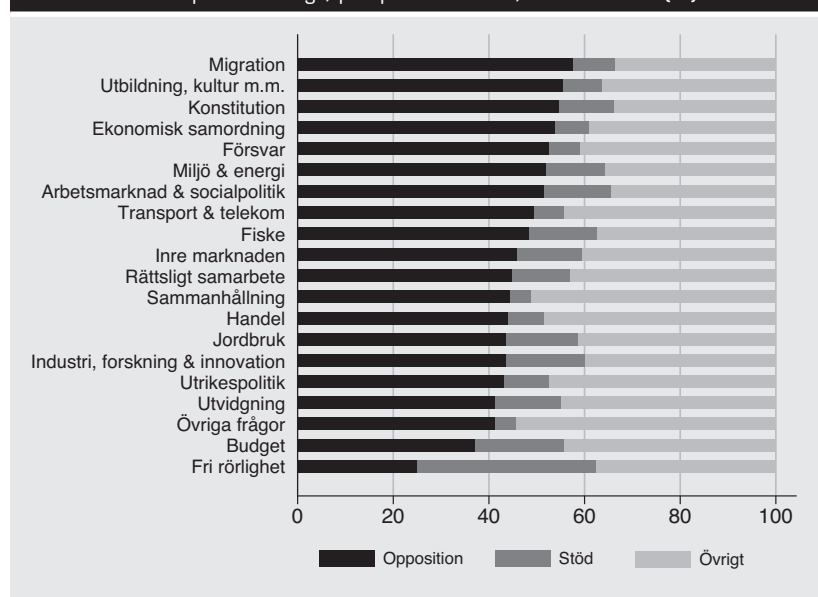
I figur 8 illustrerar vi andelen uttalanden som ger uttryck för opposition inom olika politikområden. Våra resultat visar att oppositionella uttalanden inte på något sätt är reserverade för mindre betydelsefulla politikområden. Den högsta andelen opposition (57,7 procent) återfinns inom migrationspolitiken. Andra politikområden med en hög andel opposition är utbildning, kultur, ungdom och idrott, konstitutionella frågor, ekonomisk samordning och försvar. Således förekommer det en hög grad av opposition inom en rad områden som ofta anses tillhöra medlemsstaternas kärnområden. Beslutskompetensen inom dessa områden är i lägre grad delegerad till EU, jämfört med exempelvis frågor som rör den inre marknaden, fiske, jordbruk och handel. Minst omstridda tycks de områden vara som rör exempelvis fri rörlighet (25 procent opposition), EU:s budget, utvidgning och utrikespolitik. Här är det dock viktigt att ha i åtanke att eventuella meningsskiljaktigheter avser de diskussioner som förs mellan partiföreträdarna i EU-nämnden. Även om frågor kan vara omstridda på EU-nivå, exempelvis gällande den fria rörligheten, EU:s budget och utrikespolitiken, så visar våra resultat att de svenska partierna är förhållandevis överens inom just dessa områden.

Ett annat resultat värt att framhålla är att även det stöd till regeringen som uttrycks i EU-nämnden varierar mellan politikområden. Lägst andel stöd uttrycks gällande sammanhållningspolitiken, som bland annat avser EU:s regionalpolitik. Där uppgår andelen stöd bara till 4,4 procent av alla uttalanden på området. Minst omstritt och med den i särklass högsta andelen stöd, är politikområdet fri rörlighet. Hela 37,5 procent av alla EU-nämndsledamöternas uttalanden rörande den fria rörligheten uttryckte stöd.

Hur fördelar sig då oppositionen inom olika politikområden mellan partierna? Den frågan är inte helt lätt att besvara eftersom en analys nedbruten på enskilda politikområden riskerar att ge alldeles för litet underlag, i synnerhet om analysen avser varje mandatperiod för sig. Inom vissa politikområden har vi helt enkelt för få analysenheter för att kunna dra några säkra slutsatser. Vi har därför koncentrerat framställningen till de fyra politikområden som varit mest omstridda under den period då Sverige varit medlem i EU:

- migration
- utbildning och kultur
- konstitutionella frågor
- ekonomisk samordning.

Figur 8 Andelen uttalanden i EU-nämnden som ger uttryck för opposition, stöd respektive övrigt, per politikområde, 1995–2016 (%).



Källa: Political Opposition Database, 2018.

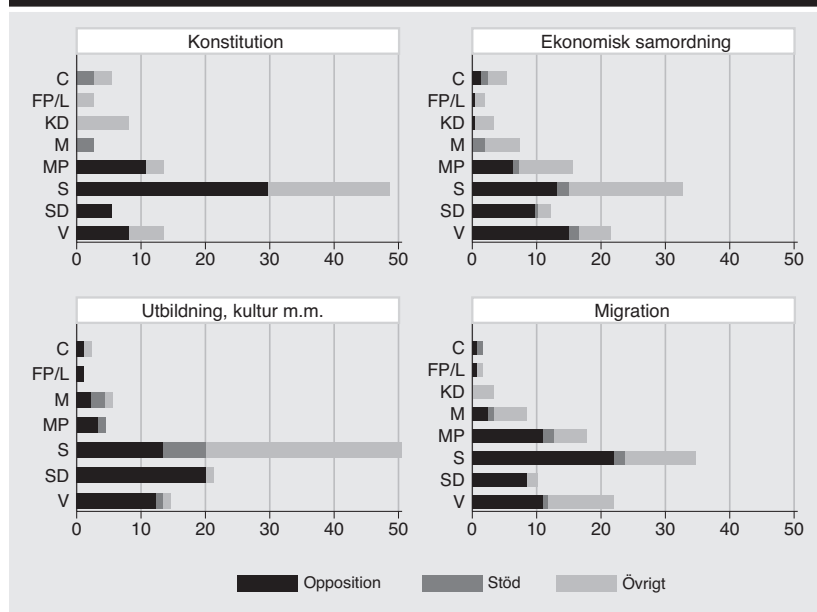
Anmärkning: Andelar av samtliga uttalanden i urvalet, per policyområde, n=6 215.

Dessutom har analysen delats upp mellan socialdemokratiska och borgerliga regeringar eftersom våra tidigare resultat visat att oppositionspartier står för den övervägande delen av alla oppositionsyttanden, samtidigt som vi under den studerade perioden har fyra socialdemokratiska men endast två borgerliga regeringar.

Ytterligare en skevhet som är värd att beakta men som vi inte kunnat ta hänsyn till är att Sverigedemokraterna endast finns representerade under två mandatperioder, regeringarna Reinfeldt II och Löfven. Det medför att deras andel av den observerade oppositionen framstår som förhållandevis lägre än andelen för de partier som varit representerade under hela den studerade perioden.

Vilka är då resultaten? Figur 9 visar, i linje med våra tidigare analyser, att de största partierna i allmänhet står för den övervägande delen opposition inom de fyra politikområdena: under borgerliga regeringar levererar Socialdemokraterna den högsta andelen opposition, medan det under socialdemokratiska regeringar är Moderaterna som står för den övervägande delen opposition.

Figur 9 Andelen uttalanden i EU-nämnden som ger uttryck för opposition, stöd respektive övrigt under borgerliga regeringar, per parti inom fyra politikområden, 1995–2016 (%).



Källa: Political Opposition Database, 2018.

Anmärkning: Andelar av samtliga uttalanden i urvalet, under borgerliga regeringar och per politikområde, n=449.

Några undantag finns dock. Under de två borgerliga mandatperioderna, Reinfeldt I och II, står Vänsterpartiet för den högsta andelen opposition i frågor som rör ekonomisk samordning (15,1 procent av alla uttalanden på detta område). Detta förefaller fullt logiskt mot bakgrund av partiets politik under den finansiella kris som drabbade euroområdet i den aktuella perioden. Vänsterpartiet var starkt kritiskt både mot euron som valuta och mot den ökade ekonomiska samordning som följde i finanskrisens kölvatten. Ett annat undantag avser politikområdet utbildning, kultur, ungdom och idrott, där Sverigedemokraterna står för den högsta andelen opposition under de borgerliga mandatperioderna (20,2 procent av alla uttalanden på området). Utifrån sin EU-kritiska inställning har partiet bland annat vänt sig emot att dessa frågor ska behandlas på EU-nivå. Av naturliga skäl står de ledamöter i EU-nämnden som representerar de borgerliga partierna för en betydligt lägre andel opposition under de mandatperioder då de själva innehaft regeringsmakten.

I figur 10 illustreras hur oppositionen inom olika politikområden fördelar sig mellan partierna under socialdemokratiska regeringar (Persson I, II och III samt Löfven). Även här finns ett undantag till Moderaternas ställning som ledande oppositionsparti, nämligen i fråga om konstitutionella frågor. Inom detta politikområde står Miljöpartiet och Vänsterpartiet för en större andel av oppositionen i EU-nämnden än något av de övriga partierna (15 respektive 13,1 procent av alla uttalanden på området). Detta trots att Miljöpartiet och Vänsterpartiet under stora delar av den aktuella perioden utgjort stödpartier till den socialdemokratiska regeringen och att Miljöpartiet dessutom ingått i regeringen Löfven. Skälet till de två partiernas höga andelar av oppositionen inom detta område är att de reste invändningar mot den konstitutionella process som påbörjades i och med Europeiska konventet 2002–2003, och som ledde fram till förslaget om en konstitution för EU. Det konstitutionella fördraget avvisades i franska och nederländska folkomröstningar 2005, men en stor del av konventets förslag kom istället att införlivas i Lissabonfördraget som trädde i kraft fyra år senare. Den mångåriga diskussionen kring konstitutionella frågor under de socialdemokratiska regeringsåren föranledde således mer opposition från Miljöpartiet och Vänsterpartiet än från Moderaterna på detta område.

I övrigt bör noteras att Vänsterpartiet står för en stor andel opposition även på migrationspolitikens område och i fråga om ekonomisk samordning (14,1 procent respektive 9,2 procent). På dessa områden levererar partiet dock en lägre andel av oppositionen än Moderaterna (16,6 respektive 23,6 procent). Migrationspolitiken hamnade i fokus under den europeiska flyktingkrisen 2015 då Vänsterpartiet reste invändningar både mot EU:s och regeringens sätt att hantera krisen.

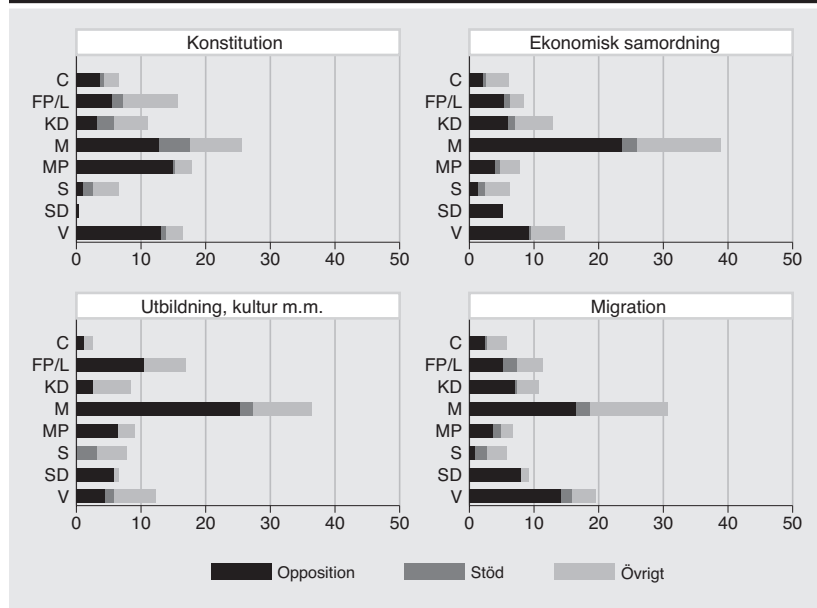
På motsvarande sätt har även Sverigedemokraterna (8 procent) varit starkt kritiska till EU:s och regeringens sätt att hantera flyktingkrisen, dock av helt andra skäl än Vänsterpartiet. Här bör vi ha i åtanke att Sverigedemokraterna

endast finns representerade under regeringen Löfven och inte under de tidigare socialdemokratiska regeringarna, vilket bidrar till partiets jämförelsevis lägre andel av den totala mängden opposition under de socialdemokratiska regeringsåren.

Sammantaget kan vi dra ett antal intressanta slutsatser om hur oppositionen fördelar sig mellan partierna inom EU-nämndens mest omtvistade politikområden.

- För det första står de största partierna för en stor del av den opposition som uttrycks även inom omstridda sakområden som migration, utbildning och kultur, konstitutionella frågor samt ekonomisk samordning. Det är svårt att utifrån dessa resultat hävda att det inom EU-politiken råder borgfred mellan de regeringsbärande partierna Moderaterna och Socialdemokraterna.
- För det andra måste det också fogas till bilden att de EU-kritiska partierna – Vänsterpartiet, Sverigedemokraterna och tidigare även Miljöpartiet – står för en betydande andel av den opposition som uttrycks inom de mest omstridda

Figur 10 Andelen uttalanden i EU-nämnden som ger uttryck för opposition, stöd respektive övrigt under socialdemokratiska regeringar, per parti inom fyra politikområden, 1995–2016 (%).



Källa: Political Opposition Database, 2018.

Anmärkning: Andelar av samtliga uttalanden i urvalet, under socialdemokratiska regeringar och per politikområde, n=1 220.

politikområdena, oavsett vilken regeringen är. Slående är att den EU-kritiska inställningen hos Vänsterpartiet och Miljöpartiet i många fall tycks resultera i mer opposition än vad de borgerliga partierna, Moderaterna undantaget, levererar under socialdemokratiska regeringar.

3.8 Sammanfattning av resultaten

Denna undersökning har sökt belysa i vilken utsträckning och på vilket sätt svensk EU-politik har präglats av opposition sedan vi blev medlemmar i EU. Genom att analysera uttalanden från ledamöter i EU-nämnden har vi granskat förekomsten av opposition och hur den varierar mellan politikområden, partier och över tid. Vi noterade inledningsvis att bilden av opposition inom den svenska EU-politiken har varit motsägelsefull. Föreställningen om en illa informerad och svag riksdag som agerar transportkompani åt regeringen (Pålsson 2014) har stått mot uppfattningen att EU-politiken är ett område som präglas av tydliga och tilltagande konflikter mellan regering och oppositionspartier (Loxbo 2014). Genom en systematisk studie av överläggningarna i den svenska EU-nämnden under perioden 1995–2016 har vi haft för avsikt att bringa klarhet i frågan om hur mycket opposition som finns i den svenska EU-politiken. Vad visar då resultaten från vår undersökning?

Inget underskott på opposition i svensk EU-politik

En första övergripande slutsats är att det inte råder något underskott på politisk opposition i svensk EU-politik; tvärtom tyder resultaten på att EU-politiken präglas mer av oenighet och konflikter än av samsyn och konsensus. Nästan hälften av alla uttalanden i den svenska EU-nämnden (48,5 procent) innehåller oppositionsytttringar i form av kritik eller alternativ. Om vi ställer detta mot att 11,1 procent av alla uttalanden innehåller stöd åt regeringen så är det uppenbart att vi kan avfärda bilden av svensk EU-politik som ett område befriat från motsättningar och intressekamp. Lägg märke till att vi härigenom inte har sagt något om i vilken utsträckning oppositionen får någon effekt i meningen att regeringen tar intryck av framförda oppositionsytttringar. Vi bör då, som nämns ovan, komma ihåg att opposition fyller två grundläggande funktioner i en demokrati (jfr Garritzmann 2017). För det första bidrar närvaron av en opposition till att kontrollera regeringen. För det andra fyller opposition den viktiga funktionen att erbjuda alternativ. Ur ett empiriskt perspektiv är den springande punkten om det faktiskt finns en opposition som formulerar kritik och erbjuder alternativ, inte i vilken utsträckning regeringen tar intryck av oppositionen och modifierar sitt agerande.

Oppositionen snarare ökar än avtar över tid

Det är också tydligt att våra data inte ger stöd åt den ofta framförda uppfattningen att opposition generellt är på tillbakagång i våra västerländska demokratier. Andelen opposition i EU-politiken har varierat över tid sedan Sverige blev medlemmar i EU. Efter en nedgång för perioden 2002–2010 har vi sett att oppositionsytttringarna åter ökar (jfr Karlsson & Persson 2018). Våra resultat

ligger därmed snarast i linje med tidigare forskning som visat att graden av opposition i svensk politik generellt har ökat snarare än avtagit över tid (Loxbo & Sjölin 2017).

Förskjutning från kritik till alternativ

Om vi riktar uppmärksamheten mot den form som oppositionsytttringarna i riksdagens EU-nämnd tar sig så visar våra resultat att kritik dominerade under vår första tid som medlem i EU. Under den första mandatperioden var opposition uttryckt som kritik dubbelt så vanlig som opposition uttryckt som alternativ. Över tid har dock karaktären på oppositionsytttringarna i svensk EU-politik förskjutits och det har blivit allt vanligare att dessa antar formen av föreslagna alternativ till den politik som företräds av regeringen och EU. Härigenom kan vi säga att kvaliteten på den svenska EU-debatten i riksdagen har höjts i takt med att arbetet med EU-frågorna har blivit ett normalt inslag i riksdagens arbete. EU-nämnden är därmed inte enbart en arena där regeringen och EU utsätts för kritik. Den har också, i tilltagande grad, blivit en arena där det lanseras alternativa handlingsvägar i EU-politiken.

Sakinriktad opposition dominerar

Vad gäller oppositionens objekt domineras svensk EU-politik av ”klassisk opposition” riktad mot politikens innehåll. Proceduriell opposition är näst vanligast men utgör en betydligt mindre andel av de oppositionsytttranden som görs i EU-nämnden. Systemkritiska uttalanden är den minst vanliga formen av oppositionsytttranden, men det är här intressant att notera att den formen har ökat från och med 2010 jämfört med de fyra första mandatperioderna efter Sveriges EU-inträde. Denna ökning har dock inte skett på bekostnad av den klassiska oppositionen, som aldrig stått för en högre andel av oppositionsytttringarna i svensk EU-politik än under innevarande mandatperiod. Det är således inte en brist på klassisk opposition som gör att kritiken mot EU som politiskt system växer sig stark.

Stora politiska frågor allt mer i förgrunden

Förekomsten av opposition varierar relativt starkt mellan politikområden men är på intet sätt begränsad till mindre betydelsefulla frågor. Tvärtom finner vi en hög andel opposition inom tunga politikområden som till exempel migration, ekonomisk samordning, försvar och konstitutionella frågor. Våra data ger därmed inte något stöd till uppfattningen att särskilda EU-utskott bidrar till en avpolitisering av EU-politiken (jfr Auel & Raunio 2014) genom att man ägnar sig åt teknikaliteter snarare än frågor av övergripande och central politisk betydelse. Det är istället tydligt att senare års politiska kriser inom EU, rörande eurosamarbete och flyktingmottagande, i hög grad har stått i förgrunden för de oppositionsytttringar som förts fram i EU-nämnden.

De regeringsbärande partierna står för mest opposition

Det finns betydande variation mellan partiernas agerande i EU-nämnden. Två aspekter av partiernas varierande beteende är särskilt intressanta. För det första är

det tydligt att Socialdemokraterna (under borgerliga regeringar) och Moderaterna (vid socialdemokratiskt regeringsinnehav) är de enskilda partier som står för flest oppositionsytttringar i EU-nämnden. Deras andel av oppositionsytttringarna är större än den som kommer från de uttalat EU-skeptiska partierna i riksdagen. Detta utmanar uppfattningen om en borgfred mellan de regeringsbärande partierna inom EU-politiken.

EU-skeptiska partier mindre systemkritiska än väntat

För det andra sprider vår analys ett intressant ljus över den förmodat ”hårda” EU-skepticismens roll i svensk politik. Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna är de två partier som under den tid Sverige varit medlemmar i EU i allmänhet har karakteriserats som hårda EU-skeptiker. Agerar då dessa partier som förväntat, genom att i huvudsak ägna sig åt att kritisera snarare än att ge alternativ och att rikta sina oppositionsytttringar mot EU som organisation, snarare än mot politikens innehåll? Vår analys visar att så inte är fallet. Varken Vänsterpartiet eller Sverigedemokraterna kan avfärdas som partier som enbart eller ens till övervägande delen ägnar sig åt att vara motvalls och kritisera allt och alla inom EU-politiken. När det gäller oppositionsytttringarnas form visar våra data att Sverigedemokraterna i högre utsträckning har levererat alternativ än kritik. För Vänsterpartiet varierar det över tid vilken form av opposition som dominerar, men sammantaget väger det relativt jämnt mellan kritik och alternativ. Merparten av de båda partiernas opposition riktar sig dessutom mot politikens innehåll, snarare än det politiska systemet.

Utifrån detta blir slutsatsen att dessa båda partier inte uppträder som vi hade förväntat oss av hårda EU-skeptiska partier. På en punkt ligger dessa partiers agerande dock i linje med det förväntade. Om vi endast ser till den systemopposition som uttrycks i den svenska EU-nämnden, så står Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna totalt sett för en majoritet av sådana uttalanden. För perioden 2010–2016 är det dessutom tydligt att Sverigedemokraterna intar en särställning vad gäller att uttrycka opposition riktad mot EU som politiskt system.

3.9 Slutsatser

Ett av de mest uppmärksammade bidragen till senare års debatt om EU kom från den framlidne statsvetaren Peter Mair. Han hävdade att unionen som organisation kännetecknas av en närmast total avsaknad av politisk opposition (Mair 2007, 2013). Detta ur demokratisk synvinkel problematiska tillstånd riskerar dessutom, menade Mair, att sprida sig till medlemsstaterna och bidra till en avpolitisering av det politiska beslutsfattandet på nationell nivå (Mair 2007, s. 8). En konsekvens av den europeiska integrationen blir därmed att den klassiska oppositionen, där fokus riktas mot politikens innehåll, kommer att spela en alltmer undanskymd roll i våra nationella demokratier (Mair 2013, s. 139). Detta kan i sin tur få väljare som inte ser några reella alternativ i politiken att vända sig mot det politiska systemet i sig. Framväxten av en sådan misstro

mot det politiska systemet kan i förlängningen leda till en legitimitetskris, inte bara för EU utan också för medlemsstaternas demokratiska system.

Tillståndet i den svenska EU-politiken ger, dess bättre, inte något stöd åt Mairites. Det finns en livskraftig opposition och den är i huvudsak inriktad mot politikens innehåll. Oppositionen är inte i avtagande utan har snarare ökat över tid, och även om systemkritiken ökat något står den fortsatt för en begränsad andel av oppositionsytringarna i den svenska riksdagen. Det problem som vi kan se är alltså inte en avsaknad av opposition i EU-politiken: de politiska partierna utsätter de facto regeringen och EU för kritik samt presenterar alternativ inom EU-politiken. Problemet ur ett demokratiskt perspektiv är snarare att oppositionen i mycket begränsad utsträckning når ut till väljarna – de etablerade partierna är inte tydliga med att presentera förslag och alternativa agendor inom EU-politiken när de möter väljarna inför val till riksdagen och Europaparlamentet. Oppositionen tenderar därför att stanna innanför riksdagens väggar; den är offentlig men blir sällan publik. Den utmaning som står framför oss är därför inte så mycket att etablera en livaktig opposition i EU-politiken som att se till att den opposition som finns i riksdagen når ut i den offentliga debatten och inte minst blir tydligt formulerad i kommande valrörelser. Det är en utmaning som vi menar att våra politiska partier är skyldiga att anta.

Referenser

- Auel, K. & Raunio, T. (2014). Introduction: Connecting with the Electorate? Parliamentary Communication in EU Affairs. *The Journal of Legislative Studies* 20(1), s. 1–12.
- Bergman, T. (1997). National parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations. *Journal of European Public Policy* 4(3), s. 373–387.
- Bergman, T. & Bolin, N. (2011). Swedish democracy: Crumbling parties, a feeble riksdag, and technocratic power holders? I Bergman, T. & Strøm, K. (red.) *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press, s. 251–293.
- Blomgren, M. (2005). Riksdagen och EU. I Blomgren, M. & Bergman, T. (red.) *EU och Sverige – ett sammanlänkat statsskick*. Malmö: Liber AB, s. 79–102.
- Dahl, R.A. (red.) (1966). *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- van der Eijk, C. & Franklin, M.N. (2004). Potential for contestation on European matters at national elections in Europe. I Marks, G. & Steenbergen, M.R. (red.) *European integration and political conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ekengren Oscarsson, H. & Bergström A. (red.) (2017). *Svenska trender 1986–2016*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Garritzmann, J.L. (2017). How much power do oppositions have? Comparing the opportunity structures of parliamentary oppositions in 21 democracies. *The Journal of Legislative Studies* 23(1), s. 1–30.
- Gustavsson, S. (2007). Anmälan av Hegeland, Hans, 2006: Nationell EU-parlamentarism. Riksdagens arbete med EU-frågorna, *Statsvetenskaplig tidskrift* 109(3), s. 311–318.
- Gustavsson, S. (2013). *Förtroendet för det europeiska unionsprojektet*. Stockholm: Sieps.
- Hegeland, H. (2006). *Nationell EU-parlamentarism. Riksdagens arbete med EU-frågor*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Hegeland, H. (2011). The European Union as Foreign Policy or Domestic Policy? EU Affairs in the Swedish Riksdag. I Persson, T. & Wiberg, M. (red.) *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads*. Stockholm: Santérus Academic Press, s. 139–160.
- Hix, S. (2006). *Why the EU needs (left-right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without it* (Policy Paper 19). Paris: Notre Europe. www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Policypaper19-en_01.pdf

- Hobolt, S. & de Vries C. (2015). Issue entrepreneurship and multiparty competition. *Comparative Political Studies* 48(9), s. 1159–1185.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers inc.
- Johansson, K.M., Langdal, F. & von Sydow, G. (2012). The Domestic Politics of European Union Presidencies: The Case of Sweden. *Government and Opposition* 47(2), s. 206–227.
- Karlsson, C. & Persson, T. (2018). The Alleged Opposition Deficit in European Union Politics: Myth or Reality? *Journal of Common Market Studies* 56(4), s. 888–905.
- Katz, R.S. & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organizations and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics* 1(1), s. 5–28.
- Kirchheimer, O. (1957). The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes. *Social Research* 24(1), s. 127–156.
- Loxbo, K. (2014). Europeisering och kartellisering av nationella partisystem? *Statsvetenskaplig tidskrift* 116(1), s. 123–148.
- Loxbo, K. & Sjölin, M. (2017). Parliamentary Opposition on the Wane? The Case of Sweden, 1970–2014. *Government and Opposition* 52(4), s. 587–613.
- Mair, P. (2007). Political Opposition and the European Union. *Government and Opposition* 42(1), s. 1–17.
- Mair, P. (2013). *Ruling the Void*. London: Verso Books.
- Neunreither, K. (1998). Governance without Opposition: The Case of the European Union. *Government and Opposition* 33(4), s. 419–444.
- Persson, G. (2007). *Min väg, mina val*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Pålsson, A.-M. (2014). *EU-nämnden – riksdagens vakande öga eller regeringens lydiga språkrör?* (Rapport nr. 6). Uppsala: Forum för EU-debatt.
- Schmidt, V.A. (2007). *The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- von Sydow, G. (2013). *Politicizing Europe. Patterns of party-based opposition to European integration*. Stockholm: Department of Political Science, Stockholm University.
- de Vries, C. (2007). Sleeping Giant: Fact or Fairytale? How European Integration Affects National Elections. *European Union Politics* 8(3), s. 363–385.

4 Ska riksdagen ha en mer aktiv dialog med EU:s institutioner?

Jörgen Hettne

4.1 Inledning

Till följd av medlemskapet i EU har riksdagen överlåtit befogenheter till EU:s institutioner. Dessa befogenheter utövas istället gemensamt inom EU. Regeringsformen anger att det är regeringen som företräder Sverige i internationella sammanhang, inbegripet samarbetet inom EU.

EU-medlemskapet kan emellertid inte betraktas som utrikespolitik i traditionell mening och motsvarar inte den form av internationellt samarbete som 1974 års regeringsform i grunden är skriven för. De frågor som berörs av medlemskapet i EU är långt fler än de som omfattas av andra former av internationellt samarbete. EU-samarbetet träder in i ett lands interna normgivning på ett helt annat sätt och rör därmed ämnesmässigt nationella parlaments inrikespolitiska kärnområden. Lagstiftningsinitiativ inom EU kan därför mycket väl falla inom det obligatoriska lagområdet enligt regeringsformen, det vill säga områden där enbart riksdagen och inte regeringen får fatta beslut. Detta innebär att den svenska regeringen medverkar i beslut på EU-nivå inom områden där riksdagen inte har möjlighet att delegera beslutsmyndighet till regeringen internt i Sverige.

Att finna en fungerande ordning för samråd mellan riksdag och regering inför och under förhandlingarna inom EU är därför av yttersta vikt. Som bekant sker detta samråd framför allt genom möten i EU-nämnden. Med EU-samarbetets utveckling har dock samrådsmöjligheten med den egna regeringen uppfattats som otillräcklig av vissa nationella parlament. Därför har det ställts krav på en mer autonom roll för nationella parlament i EU-samarbetet med högre grad av insyn och större möjlighet till tidig påverkan.

Riksdagens roll i EU-samarbetet har nyligen diskuterats ingående av Riksdagens parlamentariska kommitté som haft i uppdrag att se över riksdagens arbete med EU-frågor. Kommittén överlämnade sitt betänkande *EU-arbetet i riksdagen* (2017/18:URF1) i januari 2018. Kommitténs slutsatser när det gäller direkta kontakter med EU:s institutioner är att riksdagens roll inte bör vara mer aktiv än i dag. I det följande ska frågan om de nationella parlamentens roll i EU diskuteras både i ett bredare EU-perspektiv och i ett svenskt konstitutionellt perspektiv. Avslutningsvis diskuteras om den förhållandevis passiva roll som riksdagen hittills intagit gagnar svenska intressen.

4.2 De nationella parlamentens roll i EU

Utvecklingen mot en självständigare roll för nationella parlament kan sägas ha pågått sedan 1990-talet. Tanken bakom denna utveckling har varit att EU behöver reparera sitt demokratiska underskott (Chrysoschoou et al. 1998; Kuper 1998). Det så kallade Barroso-initiativet (den politiska dialogen) är ett tydligt inslag i denna utveckling. Spår av detta initiativ kan hittas redan 2001 när kommissionen planerade sin reform av EU:s styrelseformer (Europeiska kommissionen 2002). I februari 2005 antog kommissionen en särskild handlingsplan för att öka de nationella parlamentens delaktighet i EU-samarbetet. Ansvarig kommissionär var vid denna tidpunkt Margot Wallström, som då var kommissionens vice ordförande (Europeiska kommissionen 2006a). Första gången den politiska dialogen dök upp i ett officiellt EU-dokument är dock i Europeiska rådets slutsatser från dess möte i juni 2006 (Europeiska rådet 2006), där dialogen välkomnas:

Europeiska rådet konstaterar att EU:s lagstiftningsprocess och de nationella lagstiftningsprocesserna är ömsesidigt beroende av varandra. Det välkomnar därför kommissionens åtagande att göra alla nya lagförslag och samrådsdokument direkt tillgängliga för de nationella parlamenten och uppmanar dem att yttra sig för att förbättra arbetet med att utforma politiken.

Den politiska dialogen togs i bruk i september 2006 och har sedan dess fortsatt att utgöra en informell och frivillig kommunikationskanal för nationella parlament (Europeiska kommissionen 2006b). Den utgör ett forum för diskussion och information mellan kommissionen och de nationella parlamenten om alla frågor som finns på kommissionens dagordning. Viktiga ingredienser har dock alltid varit konstitutionella aspekter på EU-samarbetet, som principerna om legalitet, subsidiaritet och proportionalitet (Jančić 2012, s. 80). Kommissionen har genom att initiera dialogen självtagit på sig att motivera sina förslag och politiska handlingslinjer. De nationella parlamenten ges tillfälle att granska alla aspekter av kommissionens förslag och även ifrågasätta deras lämplighet och önskvärdhet. Detta får också konsekvenser för det interna förhållandet mellan parlament och regering i respektive EU-medlemsstat, eftersom regeringens informationsövertag minskar och de nationella parlamentens möjlighet att kontrollera sin regering i EU-samarbetet ökar.

Kommissionens dåvarande ordförande José Manuel Barroso beskrev själv fördelarna med den politiska dialogen på följande sätt (Barroso 2007, s. 4):

- De nationella parlamenten bereds möjlighet att inta en mer proaktiv attityd till EU-samarbetet.
- De nationella parlamenten ges möjlighet att begära den information de behöver.
- De nationella parlamentens kontroll av den egna regeringen ökar.

Christian Leffler, dåvarande kabinettschef hos Wallström, beskrev den politiska dialogen vid en hearing hos motsvarigheten till EU-nämnden vid det brittiska överhuset (House of Lords). Han pekade på att det inte handlar om att kringgå gällande förfaranden, utan om att regeringarnas ståndpunkter blir mer representativa om parlamenten får mer information i ett tidigare skede:

It is not an attempt to somehow circumvent established procedures, to go behind the back of the Council, of governments in the Council and enlist the support of their national parliaments, or to go behind the back of the European Parliament. It is a way of trying to offer a dialogue which will allow national parliaments to be better informed and more actively engaged at an early stage in the preparation and formation of European policy so that they are better placed to engage in the dialogue at national level with their governments [...] to make sure that they fully represent their national positions because those national positions will have been built on the input of well-informed parliaments (House of Lords, EU Committee 2007).

Det kan alltså konstateras att den politiska dialogen syftar till att göra de nationella parlamenten mindre reaktiva och mer proaktiva (Jančić 2012, s. 82; Buzogány & Stuchlik 2011, s. 15). I jämförelse med subsidiaritetsprövningen, som grundas på EU-fördraget med tillhörande protokoll, är den politiska dialogen därmed i hög grad informell. Den bygger i grunden på ett löfte från kommissionen och utgör ingen rättslig förpliktelse vare sig för de nationella parlamenten eller kommissionen. Den är dock betydligt bredare än subsidiaritetsprövningen, eftersom den inte begränsar sig till huruvida subsidiaritetsprincipen har respekterats utan tvärtom kan röra alla frågor som kommissionen hanterar (Jančić 2012, s. 83).

Syftet med den politiska dialogen återspeglas också i artikel 12 i EU-fördraget och i protokollet om de nationella parlamentens roll i EU där de uppmuntras till ökad delaktighet (Hettne & Reichel 2012, s. 58f; Hallström 2011, s. 7ff). Det är alltså tydligt att det inte finns någon förväntan från EU:s sida att de nationella parlamenten ska förmedla medlemsstatens ståndpunkt. De nationella parlamentens roll uppfattas som självständig och deras utlåtanden uppfattas inte som bindande för respektive regering.

4.3 Nya uppgifter för nationella parlament

I dagsläget provas och diskuteras ökad delaktighet för nationella parlament på flera områden. Det finns därför anledning att förvänta sig att de på sikt kommer att medverka i fler delar av EU-samarbetet. I närtid är tre funktioner särskilt aktuella:

- medverkan i det så kallade gröna kort-initiativet (se nedan)
- kontroll av Europol
- rätt till information och möjligheter att lämna synpunkter inom ramen för tillsynsverksamhet i bankunionen.

Det gröna kortet syftar på att de nationella parlamenten kan gå samman och efterfråga nya initiativ (lagstiftning eller andra initiativ) från kommissionen liksom förslag till ändringar i och upphävande av befintlig lagstiftning. Detta skiljer sig från det gula kortet som innebär att parlamenten går samman i syfte att stoppa ett kommissionsförslag som de anser strider mot subsidiaritetsprincipen. Det gröna kortet bör ses mot bakgrund av det nederländska åtgärdsprogrammet för bortrensning av oönskad lagstiftning på EU-nivå (Hettne 2017a, s. 57), men har breddats så att det till sin karaktär liknar det så kallade medborgarinitiativet (Jančić 2015, s. 939). Det kan ses som en precisering av de möjligheter som redan erbjuds inom ramen för den politiska dialogen men med en interparlamentarisk överbyggnad inspirerad av den ordning som gäller vid subsidiaritetskontrollen.

De andra två funktionerna rör sådana områden där de nationella parlamenten har omfattande befogenheter enligt den nationella konstitutionella ordningen i medlemsländerna. Det gäller bland annat straffrättsliga och finansiella frågor, vilket förklarar att diskussionen handlar om kontroll av Europol och delaktighet i tillsynen av bankunionen. Det handlar alltså om befogenheter som relativt nyligen överförts till EU, vilket gjort att parlamenten önskat ett särskilt inflytande när dessa befogenheter utövas på EU-nivån. Det ökade interparlamentariska samarbetet går alltså hand i hand med EU:s utveckling i stort och innebär att de nationella parlamenten kompenseras på EU-nivån för det inflytande de förlorat över frågorna på den nationella nivån (Hefftlar & Wessels 2013).

4.4 Den praktiska användningen av subsidiaritetsprövningar och politisk dialog

Hur använder då kommissionen och de nationella parlamenten i praktiken de olika kommunikationskanaler som står till buds? I detta sammanhang kan inte en utförlig genomgång göras, men några exempel kan ges som gäller förhållandet mellan den politiska dialogen och subsidiaritetsprövningen.

Det första exemplet rör kommissionens förslag till en europeisk åklagarmyndighet (Europeiska kommissionen 2013). I detta fall invände parlament och/eller kammare i elva medlemsländer (totalt 19 röster), vilket innebar att tröskeln för gult kort uppnåddes. Kommissionen ansåg dock inte att alla parlament invände med stöd av subsidiaritetsprincipen och växlade därför i sitt svar över till den politiska dialogen. Detta gällde också kommissionens svar med anledning av det motiverade yttrandet från riksdagen.¹¹ Riksdagen blev på detta sätt indragen i en politisk dialog med kommissionen angående en lagstiftningsakt, trots att detta i formell mening inte är förutsatt enligt riksdagsordningen. Konstitutionsutskottet (KU) har riktat tämligen skarp kritik mot kommissionen för att ha ansett sig ha tolkningsföreträde om vilka invändningar som kan resas inom ramen för subsidiaritetsprövningen (Konstitutionsutskottet 2014, se också Hettne 2016,

¹¹ Se kommissionens svar inom ramen för den politiska dialogen, tillgängligt via Iplex: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COM20150315/serik.do>.

s. 128f). Exemplet illustrerar dock att det föreligger en flytande gräns mellan subsidiaritetsprövningen och den politiska dialogen.

Ett annat belysande exempel är kommissionens senaste förslag angående nationella användningsförbud och restriktioner när det gäller genetiskt modifierade produkter (Europeiska kommissionen 2015). Exemplet är intressant eftersom det innebär att EU återlämnar befogenheter till medlemsstaterna på GMO-området. Subsidiaritetskontrollen gav därmed upphov till vad som kan betecknas som *omvänd subsidiaritet*. Innebörden av detta är att prövningen handlade om huruvida EU enligt subsidiaritetsprincipen borde återlämna befogenheter till medlemsländerna. Det kan dock konstateras att subsidiaritetskontrollen enligt EU:s fördrag och det särskilda protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna är enkelriktad i den meningen att kontrollen syftar till att säkerställa att EU inte missbrukar sina befogenheter. Det kan därför inte uppstå något rättsligt hinder enligt EU-rätten mot att återlämna befogenheter till medlemsstaterna (Hettne 2017b). Kommissionens förslag resulterade likväl i tolv yttranden, men enbart två avgavs inom ramen för subsidiaritetsprövningen (det spanska och det nederländska parlamentet). Övriga tio yttranden lades istället fram inom ramen för den politiska dialogen, men i huvudsak inom de tidsramar som gällde för subsidiaritetsprövningen. Riksdagen avstod från att yttra sig, men lämnade information i databasen IPEX om att en prövning hade ägt rum.¹²

Det kan alltså konstateras att såväl andra nationella parlament som kommissionen ser en fördel i att inte betrakta subsidiaritetsprövningen som separerad från den politiska dialogen, utan som två alternativa kommunikationskanaler som kan användas parallellt.

I praktiska termer är det alltså ingen avgörande skillnad mellan den politiska dialogen och subsidiaritetsprövningen. De flesta nationella parlament skickar inte olika typer av yttranden till kommissionen. Snarare är det så att de båda kommunikationskanalerna används omväxlande eller till och med samtidigt. Kommissionen har också angett att den betraktar dessa två kanaler som två sidor av samma mynt (Europeiska kommissionen 2010, s. 8). Även om det är två olika procedurer löper de parallellt.¹³

En del av samma yttrande kan därför enligt kommissionens synsätt avse subsidiaritetsprövningen och en annan del den bredare politiska dialogen. Kommentarer som inte utgör subsidiaritetsinvändningar betraktas inte som sådana vid beräkningen av tröskeln för så kallat gult kort och besvaras inte heller i detta sammanhang. Detta innebär dock inte att dessa kommentarer

¹² Jfr även Regeringskansliets faktapromemoria 2014/15:FPM32 i ärendet, tillgänglig via: <https://data.riksdagen.se/fil/259174EF-9281-4CD0-876F-62AE9BD03E59>.

¹³ Se pressmeddelandet "Commission Dialogue with National Parliaments Reaches a New High", IP/09/1368, 28.9.2009. Tillgängligt: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1368_en.htm.

saknar politisk betydelse, i synnerhet inte om de framförs av flera parlament och sedermera får stöd av regeringar i rådet eller av Europaparlamentet (Louis 2008, s. 450). Att riksdagen borde ges möjlighet att granska förslag till rättsakter i utlåtanden, och inte bara inom ramen för motiverade yttranden som sker inom subsidiaritetskontrollen, föreslogs därför av EUMOT-utredningen (Riksdagsförvaltningen 2010, s. 20, 52f och 64f). Denna utredning tillsattes av riksdagen 2009 med uppdrag att utreda riksdagens arbete med EU-frågor och motionshanteringen.

4.5 Riksdagens roll i EU och den svenska grundlagen

Det svenska EU-medlemskapet innebär som sagt att riksdagen har avstått en del av sina befogenheter till förmån för gemensamt beslutsfattande inom EU. Regeringsformen anger en funktionsfördelning mellan riksdagen och regeringen. Det är regeringen som företräder Sverige i EU, i till exempel rådet, EU-domstolen och i förhållande till kommissionen i många frågor. Regeringens uppgift att företräda Sverige i EU följer av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF), där det anges att regeringen styr riket. På vilket sätt regeringen styr riket framgår av många av RF:s bestämmelser, men någon heltäckande bild ges inte. En tydlig uppgift är emellertid att företräda Sverige internationellt enligt 10 kap. RF (Hirschfeldt 2017). Enligt 10 kap. 1 § RF är det regeringen som ska ingå överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer, och av 10 kap. 5 § RF framgår att motsvarande gäller för andra former av internationella förpliktelser.¹⁴ Det innebär bland annat att även ensidiga internationella åtaganden från svensk sida omfattas av regeringens befogenhet (Svahn Starrsjö 2017).

Offentliga organs agerande på det internationella planet anknyter till det som brukas betecknas utrikesmakten, det vill säga befogenheten att å Sveriges vägnar kommunicera med andra stater eller internationella organisationer (Derlén, Lindholm & Naarttijärvi 2016, s. 229ff). Att ingå folkrättsliga överenskommelser och andra internationella förpliktelser omfattas som framgått av denna befogenhet. Utrikesmakten är dock bredare än så, eftersom utrikespolitiken många gånger kan formas av annat än folkrättsliga överenskommelser och internationella förpliktelser. Detta gäller inte minst i säkerhetspolitiska frågor.¹⁵ Enligt regeringsformen saknar riksdagen möjlighet att genom egna initiativ ta över denna funktion från regeringen.

I dagsläget, och i synnerhet till följd av medlemskapet i EU, är det dock svårt att dra någon skarp gräns mellan utrikes- och inrikespolitik (Hegeland 2006, s. 20ff). Mot denna bakgrund är det logiskt och rimligt att riksdagen har möjlighet att bevaka utrikespolitiska aspekter inom sakpolitiska områden där riksdagen har omfattande inrikespolitiska befogenheter, det vill säga på områden där riksdagen

¹⁴ En annan sak är att riksdagens godkännande ska inhämtas enligt 10 kap. 3 och 4 §§.

¹⁵ Detta framgår redan av prop. 1973:90, Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973, s. 355f.

förfogar över normgivningsmakten enligt grundlagen. När det gäller riksdagens kommunikation med EU:s institutioner och organ i de sammanhang som diskuteras här ingår inga folk- eller EU-rättsliga *förpliktelser*, och det handlar inte heller om andra former av bindande eller förpliktigande åtaganden för Sverige som stat. Enligt regeringsformen finns det således inga rättsliga hinder för riksdagen att utnyttja sådana kommunikationskanaler. En annan sak är att det kan saknas stöd enligt riksdagsordningen för ökad delaktighet i EU-samarbetet, vilket det finns anledning att återkomma till.

Detta resonemang överensstämmer med KU:s bedömning av riksdagens delaktighet i det förberedande skedet i EU:s lagstiftningsprocess. Enligt KU är denna delaktighet inte något som binder regeringen, riksdagen eller något av riksdagens organ i någon rättslig mening, och riksdagens beslut i dessa frågor kan därför betraktas som "preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär". Sådana meningsyttranden kan dock ses som uttryck för "rådande åsiktförhållanden i riksdagen" (Konstitutionsutskottet 2006, s. 29; 2008, s. 11). Utskottsutlåtanden och kammarbeslut kan därmed enligt KU erbjuda möjlighet för regeringen att stämma av huruvida ståndpunkter som den har för avsikt att inta i EU-samarbetet är förankrade i riksdagen.

Det sista påpekandet är viktigt. Riksdagens deltagande i EU-samarbetet bör, i linje med det uttalade syftet med den politiska dialogen (se avsnitt 2 ovan), ses som en möjlighet till förstärkning av riksdagens förutsättningar för samråd med regeringen, genom att riksdagen involveras tidigt i processen och ges möjlighet att uttrycka sin mening. När regeringen väl deltar i förhandlingar på EU-nivån förändras situationen markant, eftersom det då i stor utsträckning handlar om prioriteringar och kompromisser. Riksdagens roll inför och i förhandlingarna, som i huvudsak kanaliseras via EU-nämnden, är naturligtvis mycket central, men den blir mer reaktiv i jämförelse med den proaktiva roll som riksdagen kan spela i den tidigare processen. Regeringen avgör senare i processen under parlamentariskt ansvar hur den ska hantera tidigare utlåtanden från riksdagen.

En fråga som slutligen bör tas upp är huruvida riksdagens deltagande i subsidiaritetskontrollen skiljer sig från andra sätt för riksdagen att delta i EU-samarbetet, i ett svenskt grundlagsperspektiv. Skälet skulle vara att subsidiaritetsgranskningen är en mer uttrycklig uppgift som riksdagen åläggs direkt enligt EU-rätten.

KU anförde till exempel att den politiska dialogen sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen, och att det är tillämpningen av subsidiaritetsprincipen som ger riksdagen särskilda befogenheter:¹⁶

¹⁶ I ett utlåtande om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten hösten 2010.

Utskottet anser alltså att kommissionens beslut att, inom ramen för det s.k. Barrosoiniativet, översända nya lagförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten kan bidra till en fördjupad debatt om unionssamarbetet inom medlemsstaterna. Med utgångspunkt i de nu rådande svenska konstitutionella förhållandena önskar utskottet dock förtydliga att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen. Detta gäller såväl substansen i kommissionens utkast till lagstiftningsakter som andra dokument. Vad gäller subsidiaritetskontrollmekanismen konstaterar utskottet att gällande fördrag tilldelar de nationella parlamenten särskilda befogenheter. Det är inom ramen för dessa befogenheter som riksdagen ges möjlighet att på det sätt som föreskrivs i riksdagsordningen kommunicera direkt med bland annat kommissionen vad gäller tillämpningen av subsidiaritetsprincipen (Konstitutionsutskottet 2010, s. 13).

Det är korrekt att subsidiaritetsprövningen är den uppgift som i formell och rättslig mening tydligast anförtros nationella parlament i EU:s fördrag. Däremot är det tveksamt om detta förhållande kan användas som stöd för en motsatt slutsats, det vill säga att andra möjligheter som EU-samarbetet erbjuder riksdagen skulle vara svårare att utnyttja på grund av grundlagen (rådande konstitutionella förhållanden). Om den svenska grundlagen tolererar subsidiaritetsprövningar – och de internationella kontakter detta innebär – torde den tvärtom i ännu högre grad tolerera de mer informella kommunikationskanaler som riksdagen erbjuds inom ramen för EU-samarbetet.

Huruvida grundlagen behöver åskådliggöra medlemskapet i EU och de nya förhållanden som detta innebär mer i detalj är en fråga som inte låter sig utredas i detta sammanhang. Det kan dock konstateras att det i 1 kap. 10 § RF sedan den 1 januari 2011 anges att Sverige är medlem i EU. Avsikten med bestämmelsen är inte att förändra rättsläget (prop. 2009/10:80, s. 193ff), men den nya bestämmelsen bekräftar att Sveriges medlemskap i EU och det svenska deltagandet i internationellt samarbete numera har sådan betydelse att det hör till statsskickets grunder (Hirschfeldt 2017).

Enligt regeringsformen finns det alltså inga rättsliga hinder för riksdagen att utnyttja de möjligheter till information och kommunikation som för närvarande erbjuds inom ramen för EU-samarbetet. Huruvida riksdagen bör utnyttja dessa kanaler är därför i huvudsak inte en rättslig fråga utan snarare en politisk lämplighetsfråga. Den politiska lämpligheten i att utnyttja dessa möjligheter bör rimligen bedömas från fall till fall.

En sådan lämplighetsbedömning måste naturligtvis utgå från vad som bäst tillgodoser Sveriges intressen i EU-samarbetet. I vissa sakfrågor kan det vara särskilt viktigt att riksdag och regering inte för fram olika synpunkter (Hettne, Löw & Bäckman 2013, s. 43f). Riksdagsordningen säkerställer genom 10 kap. 10 § att utskotten inhämtar behövliga upplysningar från regeringen, vilket utgör en viktig avstämningsfunktion i detta avseende.

4.6 Subsidiaritetsprövning och/eller politisk dialog?

Som framgått är den politiska dialogen mer flexibel än subsidiaritetsprövningen samtidigt som de båda kommunikationskanalerna kompletterar varandra. I ett europeiskt perspektiv har riksdagen dock ett osedvanligt tydligt fokus på subsidiaritetsprövningar jämfört med andra handlingsalternativ. Subsidiaritetskontrollen sker metodiskt, decentraliserat och utan någon prioriteringsordning. Detta har lett till att riksdagen har lämnat fler motiverade yttranden över utkast till lagstiftningsakter än något annat parlament.¹⁷ Riksdagen är dock till skillnad från andra parlament förhindrad att använda subsidiaritetsprövningen i kombination med den politiska dialogen (riksdagsordningen 9 kap. 20 §, se nedan). Det kan antas att denna avsaknad av alternativa kommunikationskanaler beträffande lagstiftningsakter bidrar till både mängden motiverade yttranden och den breda tolkning av vad som innefattas i subsidiaritetsgranskningen som riksdagen har gjort sig känd för (Cooper 2017, s. 46; Jonsson Cornell 2016; Hettne 2016, s. 128f).

Frånvaron av andra möjligheter än att avge motiverade yttranden rörande subsidiaritetsfrågan begränsar också riksdagens möjlighet att självständigt följa upp och eventuellt ifrågasätta kommissionens fortsatta hantering av ett lagstiftningsförslag (Kaczyński 2011, s. 4). Det innebär dessutom att det saknas möjlighet att vid behov subsidiaritetspröva ett förslag till genomförandeakt eller delegerad akt, eftersom dessa inte är lagstiftningsakter som omfattas av protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Kommissionen har antytt att en kontroll av dessa akter kan ske inom ramen för den politiska dialogen (Europeiska kommissionen 2011, s. 3f, se också Craig 2012, s. 777). Fokuseringen på subsidiaritetsprövningar har slutligen medfört att riksdagens inställning till initiativ från kommissionen som inte utgörs av förslag till lagstiftningsakter överlag lyser med sin frånvaro (Jančić 2015, s. 949).¹⁸

I betänkandet *EU-arbetet i riksdagen* konstaterar Riksdagskommittén (se avsnitt 1 ovan) att kommissionen betraktar all kommunikation med nationella parlament som en form av dialog. Riksdagens granskning av samrådsdokument ska därför enligt kommittén betraktas som ett led i den politiska dialogen med kommissionen och riksdagen bör därmed ändra sitt eget hittillsvarande synsätt, det vill säga att riksdagen inte ingår i en politisk dialog med kommissionen:

Kommittén föreslår därför att riksdagen delvis ändrar synsätt när det gäller sitt deltagande i en dialog med kommissionen. Riksdagen bör enligt kommittén kunna acceptera uppfattningen att de utlåtanden som kommissionen uppmärksammas på kan betraktas som bidrag i en dialog där riksdagen företräder sig själv och inte Sverige som medlemsstat. För riksdagens del innebär detta i praktiken inget annat än vad som redan görs i dag (Riksdagskommittén 2018, s. 185).

¹⁷ Under perioden 2010–2015 lämnade riksdagen 46 motiverade yttranden, vilket var omkring tre gånger fler än de kammare som därjämte lämnat flest motiverade yttranden. Se Riksdagskommittén 2018, s. 177.

¹⁸ Se också angående andra parlaments omfattande användning av den politiska dialogen i betänkandet *EU-arbetet i riksdagen* (Riksdagskommittén 2018, s. 236).

Kommittén vill däremot inte ta ytterligare ett steg och betrakta subsidiaritetsprövningen och den politiska dialogen som kompletterande delar av samma helhet. Detta skulle kräva en ändring av riksdagsordningen (RO), eftersom det i dag framgår av 9 kap. 20 § RO att riksdagens synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär inte får avse förslag till lagstiftningsakter. Tvärtom betonas att förslag till unionens lagstiftningsakter precis som hittills inte bör bli föremål för annan prövning än subsidiaritetsprövningen. Kommittén motiverar detta med att kontakter med regeringen i syfte att kontrollera och påverka svenska ställningstaganden utgör grunden för riksdagens EU-arbete och att vad som i övrigt görs bör komplettera dessa kontakter utan att försvåra dem (ibid., s. 242).

Kommittén anser alltså inte att det finns skäl för riksdagen att utnyttja den politiska dialogen (mer än oavsiktligt) och verkar hysa en oro för att riksdagens medverkan i denna dialog kan påverka Sveriges deltagande i EU negativt. I viss utsträckning är detta begripligt. En dialog mellan riksdagen och EU:s institutioner skulle kunna medföra en risk för att det uppstår en otydlighet om vad som är Sveriges officiella uppfattning i olika frågor. Det ligger självklart inte i Sveriges intresse att riksdag och regering ska utvecklas till skilda och delvis konkurrerande aktörer i EU-arbetet.

Samtidigt innebär EU-samarbetet som framgått att det inte görs någon tydlig skillnad mellan inrikes- och utrikespolitik. EU-frågor kan mycket väl beröra de nationella parlamentens kärnområden, vilket är skälet till att de nationella parlamenten har getts egna befogenheter inom ramen för EU-samarbetet, vilket också påpekas av kommittén (ibid., s. 243f). Att vissa möjligheter till dialog – som är öppna för alla nationella parlament – är stängda för riksdagen genom riksdagsordningen avviker därför från nuvarande utvecklingstendenser inom EU där subsidiaritetsprövningen och den politiska dialogen anses vara två sidor av samma mynt (se avsnitt 4 ovan). Symptomatiskt för detta är som framgått att det tämligen ofta händer att kommissionen bedömer att ett nationellt parlament framför synpunkter vid en subsidiaritetsprövning som inte omfattas av subsidiaritetsprincipens tillämpningsområde och då väljer att svara inom ramen för den politiska dialogen. Som påpekades ovan (avsnitt 2) har detta även hänt riksdagen några gånger. Kommittén uppmanar förvisso riksdagens utskott att hålla sig till det som omfattas av subsidiaritetsprövningen (Riksdagskommittén 2018, s. 192). Det är dock högst troligt att tolkningen av vad som faller innanför och utanför subsidiaritetsprincipens tillämpning kommer att variera även i fortsättningen.

4.7 Sammanfattande slutsatser

Den utveckling som kan skönjas i EU-samarbetet i dag är en förskjutning av de nationella parlamentens ansvar att kontrollera den egna regeringen till en kontroll av EU-lagstiftern (normalt Europaparlamentet och rådet). En sådan utveckling kan för vissa nationella parlament, särskilt i länder som drabbats

av ekonomisk och finansiell kris, uppfattas som en möjlighet att återerövra en del av det inflytande som har gått förlorat till följd av minskat nationellt handlingsutrymme (Jans & Piedrafita 2009, s. 22). Finns det då anledning för riksdagen att delvis ställa sig utanför denna utveckling? Ett skäl skulle kunna vara att det saknas konstitutionella förutsättningar enligt regeringsformen och/eller riksdagsordningen för ökad delaktighet i EU-samarbetet.

Som vi har sett lägger inte regeringsformen hinder i vägen för en sådan utveckling. Regeringsformens bestämmelser måste tolkas i förhållande till nu rådande förhållanden och det kan då inte bortses från att Sverige är medlem i EU, vilket dessutom uttryckligen anges i 1 kap. 10 § RF. Inom ramen för EU-medlemskapet finns tydliga förväntningar på en ökad, om än försiktig, inblandning från de nationella parlamentens sida. Därmed inte sagt att det finns en skyldighet för riksdagen att framföra tydliga ståndpunkter i dessa sammanhang. Det får ankomma på riksdagen att i samråd med regeringen avgöra när ett agerande är gynnsamt för att tillvarata Sveriges intressen i EU.

EU-rätten som sådan ger dock inte automatiskt riksdagen befogenhet att delta i EU-samarbetet enligt de målsättningar och på de villkor som följer av EU:s fördrag och rättsakter. Det är därför viktigt att även den svenska lagstiftaren hänger med i utvecklingen. Det är tänkbart att Sverige i något avseende inte skulle anses uppfylla sina EU-rättsliga förpliktelser om riksdagen är förhindrad att delta i ett interparlamentariskt samarbete som anses viktigt för EU:s funktion, till exempel inom ramen för bankunionen om detta blir aktuellt.

I sammanhanget ska understrykas att det naturligtvis är sällan som det kan komma ifråga för riksdagen att självständigt göra tydliga politiska ställningstaganden i EU-frågor i förhållande till EU:s institutioner, då den normala vägen är via regeringen. EU har emellertid utvecklats på ett sätt som gör att nationella parlament har tilldelats påverkansmöjligheter i andra skeden i EU:s lagstiftningsprocess än de som de nationella regeringarna förfogar över.

Sverige tillhör de länder där samrådsfunktionen mellan riksdag och regering anses fungera mycket väl. Detta samråd borde rimligen kunna fungera i båda riktningarna. Om det uppstår ett tillfälle när det skulle gagna Sverige att riksdagen uttalar sig borde den inte vara formellt förhindrad att göra det. Samråd med regeringen bör i sådana fall äga rum, vilket överensstämmer med den ordning som gäller när riksdagen uttalar sig i subsidiaritetsfrågor (jfr 10 kap. 10 § RO angående inhämtande av behövliga upplysningar från regeringen).

Referenser

- Barroso, J. (2007). Speech at the 3rd Joint Parliamentary Meeting on the Future of Europe, SPEECH/07/388 of 12.6.2007.
- Buzogány, A. & Stuchlik, A. (2011). *Paved with Good Intentions: Ambiguities of Empowering Parliaments after Lisbon* (FÖV Discussion Paper 66/2011). Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Cooper, I. (2017). Is the Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology. I Jonsson Cornell, A. & Goldoni, M. (red.) *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*. Oxford: Hart Publishing, s. 46.
- Chrysoschoou, D. et al. (1998). European Democracy, Parliamentary Decline and the “Democratic Deficit” of the European Union. *Journal of Legislative Studies* 4(3), s. 109–129.
- Craig, P. (2012). *EU Administrative Law*. Oxford University Press.
- Derlén, M., Lindholm, J. & Naarttijärvi, M. (2016). *Konstitutionell rätt*. Stockholm: Wolter Kluwer.
- Europeiska kommissionen (2002). European Governance: Preparatory Work for the White Paper.
- Europeiska kommissionen (2006a). Årsrapport 2005 om förbindelserna med de nationella parlamenten, SEC(2006) 350.
- Europeiska kommissionen (2006b). En agenda för EU-medborgaren – EU skall visa resultat, KOM(2006) 211.
- Europeiska kommissionen (2010). Rapport om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2010) 291.
- Europeiska kommissionen (2011). Årsrapport 2010 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2011) 345 slutlig.
- Europeiska kommissionen (2013). Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten, KOM(2013) 534 slutlig.
- Europeiska kommissionen (2015). Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1829/2003 vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda användning av genetiskt modifierade livsmedel och foder inom sina territorier, KOM(2015) 177 slutlig.
- Europeiska rådet (2006). Europeiska rådets slutsatser den 15 till 16 juni 2006. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/sv/ec/90117.pdf
- Hallström, P. (2011). Nationella parlaments roll i den europeiska unionen. *Europarättslig tidskrift* (1), s. 7–12.

- Hefflter, C. & Wessels, W. (2013). *The Democratic Legitimacy of the EU's Economic Governance and National Parliaments* (working papers 13, april 2013). Rom: Istituto Affari Internazionali.
- Hegeland, H. (2006). *Nationell EU-parlamentarism*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Hettne, J. & Reichel, J. (2012). *Att göra rätt och i tid – Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* Stockholm: Sieps.
- Hettne, J., Löw, L. & Bäckman, P. (2013). *Subsidiaritet i EU efter Lissabon* (2013/14:RFR10). Stockholm: Sveriges riksdag.
- Hettne, J. (2016). The Swedish Parliament – Critical to European Integration? I Bilancia, P. (red.) *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: The Role of National Parliaments in the European Integration Process*. Milano: Wolters Kluwer Italia, s. 119–130.
- Hettne, J. (2017a). Reconstructing the EWM? I Jonsson Cornell, A. & Goldoni, M. (red.) *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*. Oxford: Hart Publishing, s. 51–67.
- Hettne, J. (2017b). Reallocation of Powers and Reversed Subsidiarity – The GMO case. *Europarättslig tidskrift* (1), s. 55–68.
- House of Lords, EU Committee (2007). The EU Reform Treaty: Work in Progress (HL Paper 180, Minutes of Evidence of 19 September 2007, Q55).
- Hirschfeldt, J. (2017). Kommentar till 1 kap. 6 § regeringsformen i Karnovs lagkommentar.
- Jančić, D. (2012). The Barroso initiative: window dressing or democracy boost? *Utrecht Law Review* 8(1), s. 78–91.
- Jančić, D. (2015). The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue. *Common Market Law Review* 52(4), s. 939–976.
- Jans, T. & Piedrafita, S. (2009). The Role of National Parliaments in European Decision Making. *Eipascope* 2009/1. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Jonsson Cornell, A. (2016). The Swedish Riksdag as Scrutinizer of the Principle of Subsidiarity. *European Constitutional Law Review* 12(2), s. 294–317.
- Kaczyński, P.M. (2011). *Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System* (CEPS Special Report, february). Bryssel: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Konstitutionsutskottet (2006). *Riksdagen i en ny tid* (bet. 2005/06:KU21). Stockholm: Sveriges riksdag.
- Konstitutionsutskottet (2008). *Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten* (bet. 2008/09:KU3). Stockholm: Sveriges riksdag.
- Konstitutionsutskottet (2010). *Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten* (bet. 2010/11:KU12). Stockholm: Sveriges riksdag.

- Konstitutionsutskottet (2014). *Granskning av kommissionsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet m.m.* (utlåtande 2013/14:KU45). Stockholm: Sveriges riksdag.
- Kuper, R. (1998). The Many Democratic Deficits of the European Union. I Weale, A. & Nentwich, M. (red.) *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship*. London: Routledge, s. 143–158.
- Louis, J.V. (2008). The Lisbon Treaty: The Irish ‘No’. National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits. *European Constitutional Law Review* (4)3, s. 429–452.
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag* (Regeringens proposition 2009/10:80). Stockholm: Regeringskansliet.
- Riksdagskommittén (2018). *EU-arbetet i riksdagen* (2017/18:URF1). Stockholm: Sveriges riksdag.
- Svahn Starrsjö, K. (2017). Kommentar till 10 kap. 5 § regeringsformen i Karnovs lagkommentar.

5 Att verka i det tysta: Sveriges riksdag och EU-frågor*

Katrin Auel

5.1 Inledning

Forskare har identifierat fyra idealtyper för de roller som ett nationellt parlament kan spela i EU-politiken: parlamentet kan vara aktör i utformningen av politiken, väktare över regeringen, europeisk aktör eller offentligt forum (Rozenberg & Hefftlers 2015)²⁰. Dessa roller bygger på parlamentets viktigaste funktioner – att stifta lagar, kontrollera och kommunicera – och har anpassats till EU-politikens område. Den första rollen, att vara aktör i utformningen av politiken, syftar således på parlamentets möjligheter att påverka regeringens förhandlingsposition inför möten i ministerrådet och Europeiska rådet genom att ge mandat eller anta ståndpunkter. Rollen som väktare över regeringen går i sin tur ut på att hålla regeringen ansvarig. Huvuduppgiften anses då vara att kontrollera vad regeringen ”gör i Bryssel”, vilket vanligen sker *i efterhand*. Rollen som offentligt forum har med parlamentets funktion som kommunikatör att göra. Här ligger tyngdpunkten på plenardebatter och andra sätt att sprida information till medborgarna. Den sista rollen, europeisk aktör, har ökat i betydelse sedan bestämmelserna i Lissabonfördraget trädde i kraft och gäller parlamentets engagemang i förhållande till EU eller på EU-nivå. Den rollen kan ha två dimensioner: dels en individuell (till exempel den politiska dialogen²¹), dels

* Kapitlet är en översättning av analysen *Doing Good, but Reluctant to Talk About It: The Swedish Riksdag and EU Affairs*, se <http://www.sieps.se/publikationer/2018/doing-good-but-reluctant-to-talk-about-it--the-swedish-riksdag-and-eu-affairs/>. Översättare: Carina Fredlund genom Exacta översättningar AB. Sedan den 1 januari 2019 har riksdagsordningen ändrats på ett sätt som påverkar innehållet i denna text. Ändringen redovisas i en fotnot längre fram.

²⁰ Rozenberg och Hefftlers typologi inkluderar också rollen som expert, vilket syftar på att parlamenten utvecklar stor sakkunskap om EU-frågor. Eftersom denna roll ofta tar sig uttryck i offentliggörandet av djuplodande rapporter om EU-frågor sorteras den i denna analys till rollen som offentligt forum.

²¹ Den politiska dialogen, som infördes genom Barroso-initiativet 2006, syftar till att i ett tidigt skede av den politiska beslutsprocessen upprätta en dialog mellan de nationella parlamenten och Europeiska kommissionen. Parlamenten uppmanas att skicka yttranden om EU-dokument till kommissionen. Till skillnad mot systemet för tidig varning (se nedan) omfattar dialogen inte bara aspekter som rör subsidiaritet.

en kollektiv (till exempel systemet för tidig varning²² och interparlamentariskt samarbete) (Auel & Neuhold 2017).

I en perfekt värld skulle parlamenten kombinera alla de ovan beskrivna rollerna. Enligt en nyligen (2016) genomförd Cosac-undersökning om betydelsen av olika aspekter av parlamentens delaktighet i EU-politiken anser de flesta parlamenten att rollerna som väktare över regeringen, aktör i utformningen av politiken och offentligt forum är de viktigaste, tätt följda av rollen som europeisk aktör. Det var bara mycket få parlament som ansåg att någon av de enskilda funktionerna var oviktig. I realiteten har parlamenten emellertid i allmänhet begränsade resurser, i synnerhet när det gäller tid och arbetskraft. De är hårt arbetande institutioner som fick en betydligt större arbetsbörda när EU-frågorna tillkom. Parlamenten har dessutom olika befogenheter och kapacitet när det gäller att hantera EU-frågor, vilket påverkar den typ av delaktighet de inriktar sig på. Därför finns det mycket få parlament som fokuserar på alla fyra typer av delaktighet (Auel & Neuhold 2017).

Vid första, andra och förmodligen även tredje påseendet måste den svenska riksdagens granskning av EU:s politik ändå ses som en framgångshistoria. I en visserligen något inaktuell studie (med data insamlade mellan 2010 och 2012) gjorde Auel et al. (2015) en jämförande empirisk analys av arbetet med EU-frågor i alla medlemsstaternas parlament (figur 1). Studien visar att riksdagen är ett av de mäktigaste och, tillsammans med finska *Eduskunta*, mest aktiva parlamenten i EU.

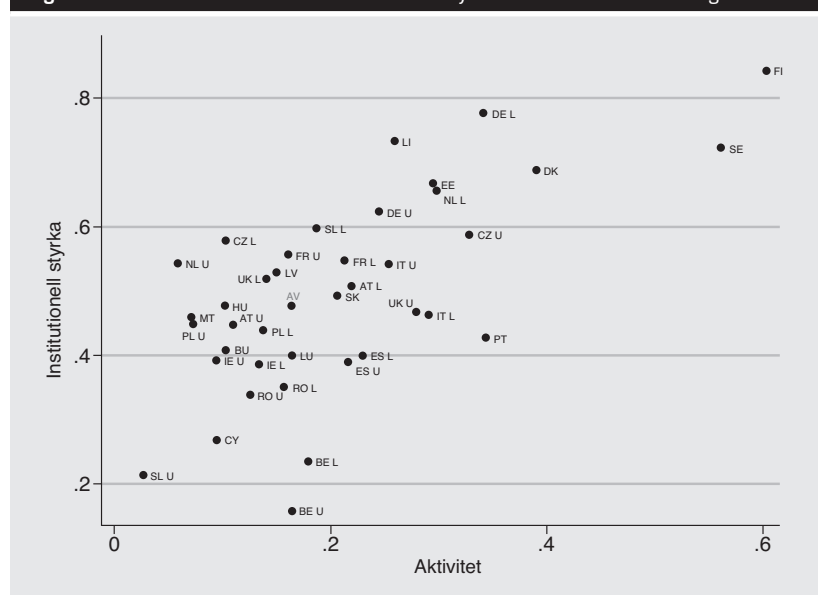
Riksdagen är inte bara det mest aktiva parlamentet när det gäller att ge regeringen mandat, utan även när det gäller att delta i systemet för tidig varning genom att sända motiverade yttranden (se figur 2 nedan). Och trots att samarbete med andra parlament inte verkar vara en prioriterad fråga för riksdagen (Mastenbroek et al. 2014, s. 103) framhåller Hegeland (2015, s. 441) att svenska riksdagsledamöter deltar i interparlamentariska möten såsom Cosac i minst samma utsträckning som andra parlamentsledamöter. Hegeland betonar också att den svenska riksdagen försöker ge allmänheten så stor insyn i EU-politiken som möjligt, till exempel genom att ge tillgång till regeringsdokument på riksdagens webbplats och offentliggöra EU-nämndens stenografiska uppteckningar, som av sekretesskäl dock redigeras marginellt. Hegeland anser därmed att riksdagen inte bara fullgör

²² I enlighet med protokoll nr 2 till EU-fördraget och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kan nationella parlament inom åtta veckor efter översändandet av ett utkast till lagstiftningsakt lämna ett motiverat yttrande om de anser att utkastet i fråga inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Dessa yttranden räknas som röster – två per parlament, en per kammare i tvåkammerssystem. Om vissa tröskelvärden nås (en fjärdedel av rösterna när det gäller förslag på området frihet, säkerhet och rättvisa och en tredjedel i fråga om alla andra förslag) måste utkastet ses över. Om ett tröskelvärde på över hälften av rösterna nås får kommissionen ett så kallat orange kort som inte bara tvingar den att ompröva förslaget utan också gör det möjligt för Europaparlamentet eller rådet att med vissa fastställda majoriteter tillbakavisa förslaget före första behandlingen.

sin funktion som aktör i utformningen av politiken och väktare över regeringen på nationell nivå, utan också sina funktioner som offentligt forum och europeisk aktör. Även Auel och Neuhold (2017) anser att riksdagen är en av få aktörer som är aktiva på flera arenor i EU, det vill säga som samtidigt är aktiva på de olika nationella och europeiska arenor där nationella parlament har möjlighet att påverka och medverka.

I den här analysen ska den svenska riksdagens hantering av EU-frågor därför granskas från ett jämförande perspektiv. Systemet får på det hela taget ett ganska gott betyg i litteraturen, men det finns också delar av kontrollsystemet där riksdagen kan göra bättre ifrån sig. Därför ska vi börja med att granska riksdagens institutionella befogenheter och hur hanteringen av EU-frågorna har organiserats innan vi bedömer dess roll som aktör i utformningen av politiken, väktare över regeringen, europeisk aktör och offentligt forum. Det svenska systemet för parlamentarisk kontroll är som sagt starkt i en generell jämförelse, men som vi ska visa innebär den starka fokuseringen på systemet för tidig varning att de viktigaste EU-frågorna inte ägnas en mer riktad uppmärksamhet. Det finns också en brist på engagemang i funktionen som offentligt forum, särskilt när det gäller att anordna plenardebatter.

Figur 1 Förhållandet mellan institutionell styrka och aktivitet i EU-frågor.



Källa: Auel et al. 2015, s. 80. AV betecknar den genomsnittliga poängen för institutionell styrka och aktivitet i alla de 40 kamrarna. Kroatien ingår inte eftersom landet inte var medlem i EU vid denna tidpunkt. L står för undre och U för övre kammare. Mer om tillämpad vetenskaplig metod, se Auel et al. 2015.

5.2 Institutionellt sammanhang: den svenska styrkan

Det har gjorts ett antal studier där nationella parlament har klassificerats och rangordnats utifrån sin institutionella styrka i EU-frågor. Det finns visserligen en del mindre skillnader mellan dessa rangordningar eftersom varje studie lägger olika vikt vid specifika institutionella bestämmelser, men den övergripande bilden är relativt enhetlig. Som rangordningarna av Karlas (2012), Winzen (2012) och Auel et al. (2015) visar ingår riksdagen i en grupp starka parlament i framför allt Nordeuropa, inklusive parlamenten i Danmark, Estland, Finland, Litauen och Nederländerna, men även Tyskland och Österrike.

Den institutionella styrkan hänger samman med ett antal faktorer:

För det första har riksdagen jämförelsevis omfattande rättigheter att påverka och övervaka. Regeringen är skyldig att samråda med parlamentet inför sina ställningstaganden i ministerrådet (Cosac 2017). De mandat som EU-nämnden ger regeringen för de ärenden som står på veckans dagordning i rådet är inte rättsligt bindande, men de har stor påverkan på politiken. Alla avsteg från mandaten ska rapporteras till EU-nämnden och kan resultera i en granskning av konstitutionsutskottet (Hegeland 2015, s. 428). När viktiga beslut ska fattas måste riksdagsledamöterna därför också få information under förhandlingarna i rådet om ett mandat behöver ändras, till exempel genom textmeddelanden eller telefonkonferenser (Mastenbroek et al. 2014, s. 99). Riksdagens rätt till översyn omfattar också möten i Europeiska rådet: statsministern kommer till EU-nämnden och förklarar regeringens ståndpunkter inför mötena och rapporterar tillbaka till riksdagen i plenum efter mötena (Wessels et al. 2013).

För det andra har riksdagen integrerat hanteringen av EU-frågorna i betydande omfattning (för det följande hänvisas till Hegeland 2015). Det är EU-nämnden som ger slutgiltiga mandat, men utskotten medverkar från ett tidigt skede till utformningen av EU:s politik. På begäran informerar regeringen därför utskotten om det arbete som pågår i EU:s arbetsgrupper och Coreper, helst redan innan en fråga tas upp på denna nivå. Utskotten kan sedan bjuda in företrädare för regeringen eller departementen för att diskutera EU-förslagen i detalj. Granskningen resulterar antingen i ett skriftligt eller muntligt utlåtande, som förs in i utskottets protokoll. Båda är viktiga som underlag för det förhandlingsmandat som EU-nämnden ger inför förhandlingarna i rådet. Dessutom underlättas ett omfattande utbyte av information mellan utskotten och EU-nämnden av att ledamöterna ingår i flera olika utskott och att det finns ett stort antal suppleanter i EU-nämnden.

Den ovan beskrivna arbetsfördelningen är inte helt ovanlig i nationella parlament. Det mer ovanliga är att utskotten också ansvarar för att granska lagstiftningsförslag inom ramen för systemet för tidig varning, där EU-nämnden inte är delaktig. Utskotten utarbetar förslag till motiverade yttranden som sedan antas av riksdagen i plenum. När EU-nämndens tjänstemän behandlar rådets

kommande ärenden tar de hänsyn till relevanta och redan antagna motiverade yttranden (Mastenbroek et al. 2014, s. 98). Denna arbetsfördelning innebär att utskotten granskar de rättsliga och innehållsmässiga aspekterna av EU:s beslut och förslag, och därmed tillhandahåller den erforderliga politiska sakkunskapen från ett tidigt stadium i lagstiftningsprocessen. Deras arbete ligger sedan till grund för EU-nämndens mer strategiska överväganden och specifika mandat. Därigenom kan riksdagen fortlöpande följa lagstiftningsprocessen i EU.

För det tredje, och det hänger samman med ovanstående punkt, har riksdagen enligt riksdagsordningen en *skyldighet* (och inte bara en rättighet) att granska alla EU:s vit- och grönböcker samt alla färdiga EU-lagförslag utifrån den så kallade subsidiaritetsprincipen²³ (Hegeland 2015, s. 429). En sådan institutionell skyldighet att granska EU-dokument är ganska unik. Den säkerställer dels att parlamentet känner till alla lagförslag från EU, dels att ledamöterna är välinformerade om den framtida utvecklingen och kan utöva inflytande tidigt i processen.

Riksdagens skyldighet att genomföra omfattande granskningar av EU:s strategiska dokument och rättsakter hindrar emellertid riksdagen från att utveckla metoder för att välja ut och prioritera vilka EU-dokument som ska granskas. Den typen av prioriteringsmetoder finns i många andra parlament – antingen sker granskningen löpande (till exempel i *European Scrutiny Committee* i det brittiska underhuset, se Auel & Benz 2005) eller genom ett urval på förhand, till exempel genom att vissa EU-frågor eller rättsakter prioriteras på grundval av Europeiska kommissionens årliga arbetsprogram. I den nederländska andra kammaren (*Tweede Kamer*), som ursprungligen utvecklade denna praxis 2007 (se Högenauer 2015, s. 254), diskuteras arbetsprogrammet i EU-organet tillsammans med den minister som ansvarar för EU-frågor medan utskotten granskar de avsnitt som berör deras ansvarsområden. Tillsammans med första kammaren arrangerar *Tweede Kamer* också en debatt om arbetsprogrammet med den kommissionsledamot som ansvarar för kontakterna mellan institutionerna. Därefter upprättas en lista med prioriterade frågor som visar vilka dokument som parlamentet vill förbehålla sig rätten att granska eller pröva enligt subsidiaritetsprincipen. Resultatet av detta prioriteringsförfarande är en mycket selektiv granskning: *Tweede Kamer* väljer vanligen ut ett mycket litet antal av de flera hundra initiativ som ingår i kommissionens förslag för granskning och/eller subsidiaritetsprövning (Högenauer 2015, s. 255). Metoden att använda sig av arbetsprogrammet har nu spridit sig till ett antal andra parlament, även om det är oklart huruvida förfarandena är lika välutvecklade. Enligt en Cosacrapport (2016) hade 22 av de parlament eller kamrar som svarade på undersökningen redan fastställt sina prioriteringar för granskningen på basis av arbetsprogrammet för 2016, och ytterligare fem hade för avsikt att göra det.

²³ Som nämns i fotnot 1 har riksdagsordningen ändrats. Genom riksdagens beslut i november 2018 togs riksdagens skyldighet att granska samtliga grön- och vitböcker bort. Istället väljer talmannen ut vilka som ska göras föremål för riksdagens granskning. Denna ordning har länge diskuterats i olika riksdagsutredningar, men den har nu alltså trätt i kraft.

Fördelarna med en sådan prioritering är ganska självklara: dels kan parlamentets granskning inriktas på de viktigaste eller känsligaste ärendena, dels har parlamentet möjlighet att förbereda sig bättre inför offentliggörandet av kommissionens förslag, till exempel genom att anordna expertutfrågningar. Eftersom den svenska riksdagen inte kan införa en liknande prioriteringsmekanism blir det svårare för den att genomföra sådana fokuserade och intensiva granskningar av viktiga ärenden.

Slutligen har riksdagen tillgång till ett jämförelsevis stort antal tjänstemän som arbetar med EU-frågor. Varje utskott har sitt eget kansli som leds av en kanslichef och består av mellan fem och tio tjänstemän. Tjänstemännen bistår utskotten under subsidiaritetsprövningarna (se nedan) och med utlåtanden om såväl EU:s grön- och vitböcker som andra EU-dokument. Som det står på riksdagens webbplats²⁴ är tjänstemännen ”partipolitiskt neutrala. Det innebär att de ska hjälpa alla åtta riksdagspartier på samma sätt och inte får favorisera ett enskilt parti.” De behåller sina tjänster även om den politiska majoriteten förändras till följd av ett val. Som Strelkov (2015) hävdar fungerar riksdagens tjänstemän främst som uttolkare av EU-dokumentet för ledamöternas räkning, medan riksdagens partigrupper alltid kontrollerar om det material som tjänstemännen tillhandahåller överensstämmer med deras egna ideologiska uppfattningar (Strelkov 2015, s. 362). Strelkov fann också att tjänstemännen tenderar att förhålla sig relativt neutrala också när partigrupperna inte har intagit några tydliga ståndpunkter, och att de formulerar utlåtanden i så allmänna termer att alla politiska partier kan godta dem (ibid).

Således kan riksdagsledamöterna och partigrupperna bibehålla den politiska kontrollen över granskningen och resultaten av den. Detta står i skarp kontrast mot en del parlament där förvaltningarna är relativt mäktiga, inte bara när det gäller förhandsgranskningen av de EU-dokument som parlamentet ska behandla utan också när det gäller att ge ledamöterna råd om innehållet och utarbeta slutliga ståndpunkter (Högenauer & Neuhold 2015).

5.3 En stark politisk kraft och en alert väktare?

Den svenska riksdagen har således utarbetat ett antal förfaranden och institutionella lösningar som gör att den kan hantera de utmaningar som granskningen av EU-ärendena medför, bland annat att konsekvent göra utskotten delaktiga i arbetet. Arbetsfördelningen mellan EU-nämnden och utskotten löser delvis problemet med att man kommer in sent i behandlingen av EU-ärendena (vilket inte sker förrän inför beslutet i rådet, då viktiga frågor i allmänhet redan har avgjorts). Samtidigt innebär skyldigheten att granska nästan alla EU-dokument – åtminstone i fråga om möjliga överträdelse av subsidiaritetsprincipen – att det blir svårt att utveckla någon form av prioriteringsmekanism. Följden blir att

²⁴ <http://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/arbetet-i-riksdagen/sa-arbetar-utskotten/>

riksdagen måste ägna sig åt det tidskrävande arbetet att granska praktiskt taget allting, istället för att kunna fokusera på de viktigaste eller känsligaste ärendena.

Det viktigaste är att riksdagen har en tungt vägande politisk, om än inte rättsligt bindande, rätt att ge regeringen förhandlingsmandat, på ett liknande sätt som finska *Eduskunta* och tyska *Bundestag*. Som Hegeland (2015, s. 426) framhåller beror effektiviteten hos den parlamentariska kontrollen i Sverige i stor utsträckning på om regeringen har stöd av en minoritet, vilket ofta är fallet, eller av en majoritet, som under perioden 2006–2010. Den starka sammanhållningen mellan regeringen och regeringspartiernas riksdagsgrupper gör att granskningen blir mindre ingående under perioder med majoritetsregeringar. Av samma skäl har till exempel Österrikes *Nationalrat* mycket svårt att fullt utnyttja sina mycket omfattande, rättsligt bindande och i konstitutionen inskrivna rättigheter att ge regeringen mandat (Pollak & Slominski 2003; Miklin 2015). Å andra sidan innebär nödvändigheten att nå konsensus mellan partier av olika politisk kulör i tider med minoritetsregeringar i allmänhet att oppositionen får större förutsättningar att systematiskt medverka i det politiska beslutsfattandet, vilket ökar parlamentets inflytande (Strelkov 2015). Orsaken är att mandaten måste ha stöd från åtminstone delar av oppositionen, vilket inte bara tenderar att öka oppositionens tillgång till information utan också dess inflytande över innehållet i mandaten (se även Auel & Benz 2005 när det gäller Danmark).

Mandat från parlamentet – inflytande över eller stöd för regeringens ståndpunkt?

Ändå verkar också mycket starka parlament vanligen ställa sig bakom regeringens ståndpunkt. Orsaken är delvis att system där parlamentet ger regeringen befogenheter också ger regeringen incitament till att samordna med parlamentet eller förutse parlamentets farhågor på ett tidigt stadium i processen. Parlamenten undviker i allmänhet i sin tur att binda sina regeringar vid mandat som är för snäva eller inte har någon möjlighet att få stöd på EU-nivå. Istället anger de gränser för hur långt regeringen får gå eller fastställer vilka resultat som parlamentet kan acceptera (om Finland, Raunio 2015, s. 413; om Danmark, Christensen 2015; om Nederländerna, Ebben et al. 2013; om Österrike, Miklin 2015). De stenografiska uppteckningarna från riksdagens EU-nämnd antyder att det är likadant i Sverige. Med tanke på att EU-nämndens sammanträden oftast varar i mellan en och två timmar²⁵ kan man anta att det inte finns mycket tid för att diskutera alla ärenden på dagordningen in i minsta detalj, i synnerhet eftersom det också rapporteras från rådets möten vid sammanträdena. I sin analys av oppositionens agerande i riksdagens EU-nämnd utgår till exempel Karlsson och Persson (2018) från samtliga 6 215 uttalanden (i form av kommentarer, frågor samt stöd eller avsaknad av stöd för regeringens ståndpunkt) som gjordes av ledamöterna vid ett slumpmässigt urval av 180 sammanträden med EU-

²⁵ Uppgiften bygger på svaren på den enkät som skickades ut i samband med OPAL-projektet.

nämnden²⁶ – i genomsnitt bara cirka 34,5 uttalanden per möte. I de flesta fallen handlar överläggningarna om att klargöra specifika frågor relaterade till ärendena på rådets dagordning eller att komma överens om huvudlinjerna för regeringens förhandlingsmandat.

Empirisk bevisning tyder också på att mandatet vanligen bygger på stor enighet (se även Hegeland 2015). En parlamentarisk utredningskommitté angav nyligen i sitt betänkande om EU-arbetet i riksdagen att avvikande meningar i förhållande till regeringens ståndpunkt bara anmälades av minst ett parti avseende cirka 22 procent av alla A-punkter på dagordningen under 2016²⁷. Merparten av dessa kom från EU-skeptiska Sverigedemokraterna (Riksdagskommittén 2018, s. 100). Som Karlsson och Persson (2018) visar råder inte samma konsensus i EU-nämndens *debatter* – åtminstone inte längre: av de uttalanden av ledamöterna som de analyserade (se ovan) var en stor andel antingen uttryck för kritik (27,2 procent) eller alternativ (21,3 procent). Författarna definierar båda uttrycken som funktioner av parlamentarisk opposition. Dessutom visar de att de systemkritiska oppositionsytttrandena visserligen till övervägande delen också har kommit från Sverigedemokraterna sedan de kom in i riksdagen 2010, men att oppositionen mot EU-politikens innehåll eller former är mer jämnt fördelad mellan partierna. Men även om det kan förekomma invändningar mot mandatet i form av muntliga eller skriftliga utlåtanden stöds det stora flertalet av breda majoriteter i riksdagen och, med tanke på att minoritetsregeringar är vanliga, således både av regerings- och oppositionspartier.

De parlamentariska mandatens effektivitet

Den parlamentariska makten i förhållande till regeringen visar sig främst i de fall då det beslut som regeringen vill ställa sig bakom i rådet inte får stöd av riksdagen och/eller inte omfattas av mandatet. I det nyligen publicerade utredningsbetänkandet om EU-arbetet i riksdagen som nämndes ovan (Riksdagskommittén 2018, s. 112) tar kommittén upp elva tillfällen då EU-nämnden inte var överens med regeringen om A-punkter på rådets dagordning, och i samtliga dessa fall följde regeringen riksdagen och röstade emot förslagen.²⁸ Hegeland nämner också två fall där statsministern uttryckligen följde riksdagens linje (i fråga om att inte gå med i europluspakten i mars 2011 samt att inte stödja ett uttalande av Europeiska rådet 2012, Hegeland 2015, s. 437). Enligt utredningsbetänkandet (Riksdagskommittén 2018, s. 95) anstränger sig också regeringen för att se till att riksdagen kan uttala sig om tillägg till rådets dagordning som görs i sista minuten eller ärenden där den svenska ståndpunkten behöver anpassas till en förändrad förhandlingssituation (vanligen via e-post, textmeddelanden eller telefonsamtal). Det är emellertid oklart hur ofta detta

²⁶ De valde ut protokollen från 30 möten från var och en av de sex mandatperioder som har gått sedan Sverige gick med i EU.

²⁷ Tyvärr innehåller inte rapporten några uppgifter om andra punkter på rådets dagordning.

²⁸ Rapporten innehåller som nämnts inte några systematiska uppgifter om andra punkter på rådets dagordning.

faktiskt sker och i vilken utsträckning en meningsfull diskussion kan äga rum i riksdagen om dessa frågor med tanke på att tidspressen måste vara betydande.

Som kontrast tar man i utredningsbetänkandet om EU-arbetet i riksdagen (Riksdagskommittén 2018, s. 113) också upp ett antal tillfällen då ministrar antingen inte följde riksdagens linje eller inte framförde riksdagens invändningar under förhandlingarna. Dessutom ansåg konstitutionsutskottet det nödvändigt att framhålla att det inte är tillräckligt att regeringen inte gör något som *står i strid* med EU-nämndens synpunkter utan att den istället ska agera *i enlighet med* nämndens råd och ståndpunkter (Riksdagskommittén 2018, s. 113, kursivering tillagd). Detta ligger i linje med de klagomål som har framförts av ledamöter i andra starka parlament om att regeringarna kringgår mandaten genom att helt enkelt avstå från att rösta i rådet om ett beslut som de stöder sannolikt kan få majoritet utan dem (Auel och Benz 2005) eller genom att undandra sig sitt ansvar genom en strategisk (om-)tolkning av mandaten (Ebben et al. 2013, s. 65). Med tanke på att A-punkter är ärenden på rådets dagordning som redan informellt har avgjorts på Coreper-nivå kan en avslagsröst i detta läge naturligtvis också betraktas som ett ganska säkert sätt att signalera lyhördhet för parlamentets synpunkter. I de ovan nämnda elva fallen där EU-nämnden hade invändningar i fråga om rådets A-punkter fattade rådet också besluten trots att Sverige som ensam medlemsstat röstade nej (Riksdagskommittén 2018, s. 100).

Sammanfattningsvis är det svårt att fastställa vilket inflytande riksdagen egentligen har över EU-politiken eftersom det saknas systematiska data. Den ovan beskrivna processen tycks garantera att det förs en fortlöpande dialog om EU-frågor mellan riksdagen och regeringen, först via utskotten och sedan via EU-nämnden. Det är särskilt viktigt att skyldigheten för regeringen att skaffa sig ett mandat innan den kan ställa sig bakom ett beslut i rådet fungerar som en stark drivkraft för regeringen att hålla riksdagen välinformerad om de EU-ärenden som diskuteras och ta hänsyn till riksdagens synpunkter när den utformar sin ståndpunkt. Det faktum att regeringen också måste återrapportera om resultaten av rådsmötena innebär att kontrollsystemet gör den ansvarig inför parlamentet på ett heltäckande sätt. Såsom diskuteras nedan kan riksdagens oförmåga att fokusera på viktiga EU-ärenden emellertid hindra riksdagen från att utöva sin makt fullt ut, vilket har sin grund i riksdagens omfattande grundlagsstadgade granskningsskyldighet, i synnerhet när det gäller systemet för tidig varning.

5.4 Europeisk aktör: Ska riksdagens delaktighet utökas?

Den politiska dialogen: Vi pratar inte med kommissionen – åtminstone inte officiellt

Enligt den svenska grundlagen är det regeringen som företräder Sverige i internationella sammanhang, och således även gentemot EU:s institutioner. Det enda undantaget från denna regel är deltagandet i systemet för tidig varning, som bygger på en bestämmelse i Lissabonfördraget, och riksdagen

medverkar därför uttryckligen inte i den skriftliga politiska dialogen med Europeiska kommissionen (Hegeland 2015, s. 436). Ett paradoxalt resultat är att riksdagsutskotten antar utlåtanden om EU:s grön- och vitböcker samt om andra strategiska EU-dokument och att riksdagsförvaltningen skickar dessa till Europeiska kommissionen – men endast för kännedom. Europeiska kommissionen behandlar också automatiskt dessa utlåtanden som yttranden inom ramen för den politiska dialogen. Yttrandena och kommissionens svar på dem redovisas på kommissionens webbplats²⁹. Det har till och med hänt att riksdagens konstitutionsutskott har framfört klagomål när kommissionen har förbigått något av riksdagens yttranden (se Hegeland 2015, s. 437). I utredningsbetänkandet om EU-arbetet i riksdagen (Riksdagskommittén 2018, s. 185) sägs det därför att riksdagen bör ”kunna acceptera uppfattningen att de utlåtanden som kommissionen uppmärksammas på kan betraktas som bidrag i en dialog där riksdagen företräder sig själv och inte Sverige som medlemsstat”. Detta skulle innebära att ”riksdagen delvis ändrar synsätt när det gäller sitt deltagande i en dialog med kommissionen” I betänkandet klargörs det emellertid också att kommittén efter noggrant övervägande avfärdade tankarna på att formalisera dialogen genom en riksdagsskrivelse till kommissionen (ibid., s. 12).

En väloljad maskin i systemet för tidig varning

Sveriges riksdag deltar således endast informellt i den politiska dialogen, men systemet för tidig varning har stor betydelse för riksdagen. Som nämndes tidigare har utskotten inte bara rätt utan också lagstadgad skyldighet att granska alla EU-förslag som tillhör deras ansvarsområden i syfte att säkerställa att de överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Vidare innebär detta att tjänstemännen hjälper till med urvalet och granskningen (se nedan) men inte sällar eller filtrerar ut relevanta förslag, i motsats till tjänstemännen i andra parlament (till exempel Tyskland och Österrike, se Auel 2016). Alla förslag granskas därmed av riksdagsledamöter.

Enligt intervjuer genomförda av Mastenbroek et al. (2014, s. 95ff, se även Hegeland 2015, s. 432f) består processen av tre etapper: den första är ett förberedande möte i det ansvariga utskottet. Utskottets tjänstemän utarbetar ett beslutsunderlag i vilket förslagens innehåll och bakgrund beskrivs. På basis av detta beslutar utskottet huruvida det ska efterfråga yttranden från andra utskott och om det ska be regeringen att göra en bedömning av utkastets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Förutsatt att regeringen översänder sin bedömning inom tidsfristen på två veckor övergår utskottet sedan till den andra etappen. Då diskuteras lagförslaget – liksom regeringens eventuella bedömning – och beslut fattas om att lägga fram ett motiverat yttrande, återigen baserat på ett uppdaterat beslutsunderlag utarbetat av utskottets tjänstemän. Om minst fem ledamöter begär att ett motiverat yttrande ska läggas fram utarbetar utskottets tjänstemän ett sådant på grundval av informella kontakter med ledamöterna och

²⁹ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/np/index_sv.htm

information från utskottets sammanträden (Mastenbroek et al. 2014, s. 96). Den sista etappen innebär att förslaget till yttrande, eventuellt med avvikande meningar från minoriteten, läggs fram för plenarsammanträdet, där det vanligen antas utan debatt. I de fall där utskottet beslutar att inte avge något motiverat yttrande informeras riksdagen via utskottsprotokollet.

Varje EU-lagförslag³⁰ behandlas således vid två eller flera utskottssammanträden, vilket medför en tung arbetsbörda för både ledamöter och tjänstemän, trots att den fördelas mellan utskotten. Trots detta har riksdagen, som Cooper (2015, s. 111) intygar, blivit en väloljad maskin för produktion av motiverade yttranden. Men som Cooper också framhåller: att medverkan i systemet för tidig varning har decentraliserats till utskotten kan delvis förklara att riksdagen inte har varit lika aktiv som danska *Folketinget* (eller nederländska *Tweede Kamer*) när det gäller att mobilisera andra nationella parlament för gemensam opposition mot förslag. Här skulle ett EU-organ kanske kunna agera på ett mer beslutsamt och strategiskt sätt för att samordna sig med andra parlament.

Jonsson Cornell (2016) ger inblick i hur utskotten bedömer huruvida ett lagförslag överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Enligt konstitutionsutskottet ska utskotten tillämpa en process med två steg, där det första är att bedöma om det är möjligt att nå målen för lagförslaget genom nationella åtgärder. Om utskottet drar slutsatsen att svaret på den frågan är nej föreligger inget brott mot subsidiaritetsprincipen. Om svaret är ja ska utskottet bedöma om målen för förslaget *bättre* kan uppnås på EU-nivå. ”När riksdagen överväger den andra frågan rekommenderar den att utskotten tar hänsyn till eventuella gränsöverskridande effekter, huruvida medlemsstaternas åtgärder skulle strida mot fördragen eller skada deras intressen samt huruvida åtgärder på EU-nivå skulle medföra klara fördelar i termer av effekterna av den föreslagna åtgärden” (Jonsson Cornell 2016, s. 308). Det är återigen oklart om utskotten faktiskt följer detta förfarande strikt, men detta ger ändå en bild av omfattningen av den granskning de förväntas göra.

Är det värt det?

Fördelen med processen är givetvis att utskotten – och i förlängningen EU-nämnden (genom de dubbla ledamotskapen och suppleanterna) och riksdagen – är informerade om EU:s lagförslag. Nackdelen är dock att en stor del av riksdagens resurser investeras i en mekanism som, åtminstone hittills, knappt har producerat några påtagliga resultat (se nedan). Strelkov (2015, s. 365f) konstaterade att

både den styrande koalitionen och oppositionen tenderar att fokusera på subsidiariteten under granskningsprocessen och ägna mindre uppmärksamhet åt innehållet i EU:s

³⁰ Som Jonsson Cornell (2016: 309) framhåller kan utskotten utveckla sina egna förfaranden för deltagandet i systemet för tidig varning och konstitutionsutskottet gör ingen systematisk bedömning av dessa förfaranden i sin årsrapport om systemet.

förslag. Enligt källor i riksdagsförvaltningen stoppades diskussionen om ett förslag till direktiv om säsongsmigranter så snart som det stod klart att ingen partigrupp hade några invändningar rörande subsidiariteten. Bedömningen av grönboken [om pensionssystemen i EU] fokuserade också på det icke önskvärda i att ge Europeiska kommissionen större befogenheter på pensionsområdet. En företrädare för oppositionspartiet Socialdemokraterna sade att huvudsaken för alla partier i diskussionen om de ovan nämnda dokumenten var att förhindra ytterligare inblandning i det svenska systemet från EU:s sida.

Den starka fokuseringen på systemet för tidig varning är förvånande, eftersom riksdagen tycks dela andra nationella parlaments växande frustration med och kritik mot processen, eftersom det är ”oklart i vilken utsträckning riksdagens invändningar mot tillämpningen av subsidiaritetsprincipen beaktas i den lagstiftning som antas” (Cosac 2013, s. 23). Europeiska kommissionen har också haft svårigheter att urskilja om lagförslag har ändrats till följd av parlamentens synpunkter och i så fall hur. I sina årsrapporter har kommissionen börjat förteckna ändringar av lagförslag som också tar hänsyn till kritik från parlamenten, men det är en uttalat öppen fråga om dessa ändringar gjordes efter parlamentens invändningar. ”Eftersom många aktörer är involverade är det inte möjligt att göra en direkt koppling mellan ett individuellt nationellt parlaments ståndpunkt och resultatet av lagstiftningsprocessen. De nationella parlamentens yttranden var dock en ovärderlig källa till insikt och analys för kommissionen i dess kontakter med andra institutioner” (Europeiska kommissionen 2017, s. 7).

Denna formulering antyder att kommissionen betraktar parlamentens yttranden som en av många faktorer som ligger till grund för dess samverkan med de EU-institutioner som verkligen räknas. Riksdagskommittén drar liknande slutsatser. Efter en jämförelse mellan motiverade yttranden och antagna lagstiftningsakter fann kommittén att ”det är mycket svårt att säga i vilken grad riksdagens invändningar i motiverade yttranden mot utkast till lagstiftningsakter påverkar EU:s lagstiftningsprocess” (Riksdagskommittén 2018, s. 177). Ett stort antal invändningar hade åtminstone delvis beaktats, men i betänkandet sägs det också att detta ”indikerar [...] att lagstiftaren på EU-nivå, dvs. rådet och i förekommande fall Europaparlamentet, åtminstone i viss utsträckning haft liknande betänkligheter mot kommissionens förslag som riksdagen haft” (ibid.).

För att tala klarspråk är parlamentariska motiverade yttranden till stöd för regeringens invändningar mot ett förslag till stor del överflödiga, eftersom regeringen kommer att inta samma ståndpunkt på EU-nivå. Detta framgår klart av de tre gula kort som hittills har utfärdats (Auel 2016). Kommissionen drog till exempel inte tillbaka sitt förslag till Monti II-förordningen som en direkt följd av det gula kort som de nationella parlamenten hade utfärdat för förslaget, utan snarare, som kommissionen uppgav, eftersom det sannolikt inte skulle få tillräckligt politiskt stöd i Europaparlamentet och rådet (Europeiska kommissionen 2012). När de motiverade yttrandena *avviker* från regeringens ståndpunkt är de emellertid med all sannolikhet meningslösa om inte

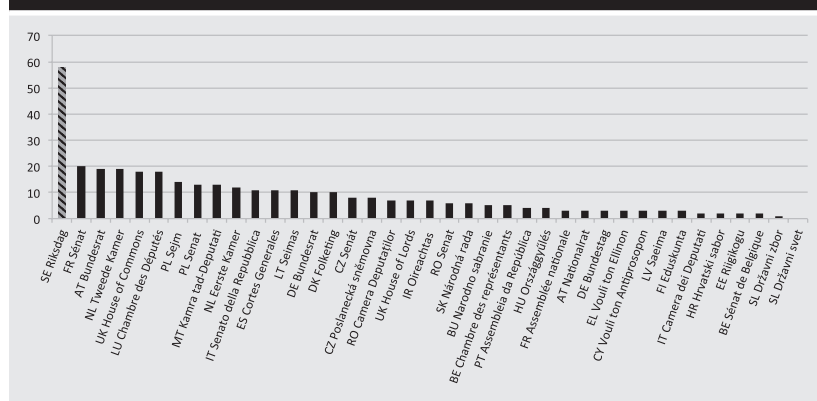
parlamentet lyckas binda regeringen till sin ståndpunkt. I det sistnämnda fallet kan parlamentet dock också använda sina befogenheter att ge mandat för att uppnå samma resultat med hjälp av det inhemska kontrollförfarandet. Mot bakgrund av riksdagens starka ställning i EU-frågor är det därför inte uppenbart varför den väljer att lägga så mycket kraft på systemet för tidig varning. Bland de parlament som har liknande styrkepositioner är det bara nederländska *Tweede Kamer* som är aktivt engagerat i systemet för tidig varning. Finska *Eduskunta*, estniska *Riigikogu*, tyska *Bundestag* och österrikiska *Nationalrat* har till stor del ignorerat den nya mekanismen, liksom även litauiska *Seimas* och danska *Folketinget* har gjort, om än i mindre omfattning (se figur 2).

En förklaring är att deltagandet i systemet för tidig varning betraktas som en skyldighet – snarare än en rättighet – som följer av Lissabonfördraget, ett argument som återkom i utredningsbetänkandet om EU-arbetet i riksdagen (Riksdagskommittén 2018). I det perspektivet har riksdagen inget annat val än att göra en subsidiaritetsprövning av varje förslag. Att bestämmelsen i fördraget tolkas som en skyldighet för de nationella parlamenten är emellertid något svårt att försvara, inte minst med tanke på att andra nationella parlament hanterar förfarandet på olika sätt.

”Vi tar hand om er” – allmänheten ska veta att parlamentet bryr sig

Ett mer övertygande argument är föreställningen att den verkliga mottagaren av de motiverade yttrandena (eller yttranden inom ramen för den politiska dialogen) egentligen inte är Europeiska kommissionen utan snarare allmänheten (Cooper 2006, se även Auel 2016). Yttranden kan både signalera specifika

Figur 2 Antal motiverade yttranden (systemet för tidig varning) per kammare 2010–2016.



Källa: Europeiska kommissionens årsrapporter (https://ec.europa.eu/info/annual-reports-relations-national-parliaments_sv).

invändningar från parlamentets sida och en allmän försäkran om att parlamentet är delaktigt i EU-politiken och strävar efter att försvara nationella befogenheter mot en överstatlig kompetensförskjutning. Mastenbroek et al. (2014, s. 101) fann att detta var ett viktigt skäl för svenska riksdagsledamöter att engagera sig i systemet för tidig varning:

Om det inte är för att direkt påverka EU-politiken finns det en tro hos många riksdagsledamöter att systemet för tidig varning och utfärdandet av motiverade yttranden i sig gör att de kan visa för de svenska medborgarna att de bryr sig om EU-frågor.

Det avgörande för om detta engagemang i systemet för tidig varning fyller detta syfte är om riksdagen faktiskt lyckas nå sin publik. De motiverade yttrandena publiceras på riksdagens webbplats men förbigås till stor del av medierna. Enligt Mastenbroek et al. (2014, s. 101) handlade bara tre artiklar i de ledande svenska dagstidningarna om förfarandet med gula kort under perioden från det att det infördes till september 2014. En – visserligen ytlig – genomgång av Sveriges största dagstidningar sedan 2014 som gjordes för den här analysen resulterade i lika låga siffror. Även i andra medlemsstater kan man observera att motiverade yttranden verkar ha ett minst sagt begränsat nyhetsvärde, åtminstone sedan de blev vanligt förekommande (Auel 2016). Av de över 5 500 nyhetsartiklar om parlamentets EU-engagemang som Auel et al. (2018) har samlat³¹ är det färre än 20 som nämner ett motiverat yttrande eller ett yttrande i den politiska dialogen. Ett av skälen kan mycket väl vara att motiverade yttranden ofta antas av riksdagen utan debatt. Som Auel et al. (2018) visar är plenardebatterna en av de få aktiviteterna i parlamentets arbete med EU-frågor som regelbundet uppmärksammas av medierna. Därför är det åtminstone tveksamt om medborgarna stöter på närmare information om riksdagens arbete med subsidiaritetsprövningar.

5.5 Mer debatt? Riksdagen som offentligt forum

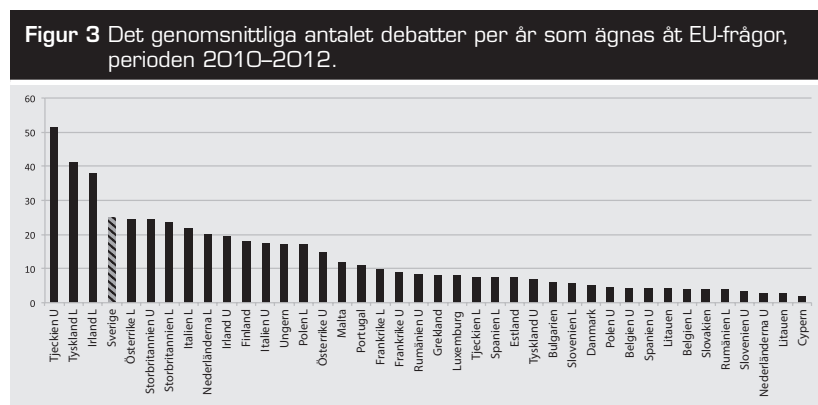
Signalfunktionen hos riksdagens engagemang i systemet för tidig varning hänger också samman med den mer generella parlamentariska funktionen att informera och kommunicera om EU-frågor. När det gäller insynen i EU-politiken kan riksdagen verkligen anses vara ett offentligt forum; även om den inte regelbundet producerar djuplodande rapporter om EU:s beslut eller ärenden som till exempel franska *Assemblée Nationale* gör (Auel & Benz 2005), ger den medborgarna tillgång till en mängd dokument från riksdagen, regeringen och EU på sin webbplats. Där finns dagordningar inför rådets möten, regeringens kommenterade dagordningar inför rådets möten och de faktapromemorior som regeringen tillhandahåller. Dessutom publiceras stenografiska uppteckningar från EU-nämndens sammanträden, med bara mindre redigeringar av sekretessskäl.

³¹ Dataunderlaget består av alla artiklar om parlamentets delaktighet i EU-frågor under en fyraårsperiod (2010–2013) i sju medlemsstater (Finland, Frankrike, Polen, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Österrike) och i tre dagstidningar i varje land.

Allt detta är givetvis mycket bra. Insyn är emellertid inte samma sak som spridning (se Hüller 2007 för distinktionen mellan dessa begrepp). Insyn betyder att information är tillgänglig och spridning betyder att denna information faktiskt når sin målgrupp. Det är ganska tveksamt om enbart tillgång till dokument, vilken är högst relevant för målgrupper bestående av specialister, innebär att de når allmänheten. Dessa ansträngningar är lovvärda, men att söka efter och läsa ofta mycket tekniska dokument om EU:s politik hör inte till det mest spännande man kan göra, och det är inte troligt att många medborgare lägger ned mycket tid på detta. Riksdagen är ett av få parlament som har skapat en särskild webbplats (eu.riksdagen.se) som särskilt riktar sig till en bredare publik. Den ger en överblick över EU och dess institutioner, hur riksdagen arbetar med EU-frågor på olika sätt och de rättigheter och möjligheter som EU-medborgarna har. Webbplatsen innehåller dock inte någon information om aktuella EU-ärenden eller beslut.

Webbplatser kan ge tillgång till omfattande information, men parlamentens viktigaste kommunikationsmedel är plenardebatterna. I debatterna får medborgarna möjlighet att upptäcka skillnaderna mellan olika partiers ståndpunkter i EU-beslut och ta ställning till vilken av dessa ståndpunkter som bäst motsvarar deras egna. På så sätt bidrar debatterna till att medborgarna kan fatta välgrundade beslut om var de står politiskt och utöva demokratisk kontroll – med andra ord ta eget ansvar. Viktigt är också att plenardebatterna relativt regelbundet uppmärksammas av medierna, till skillnad från en stor del av parlamentens övriga arbete med EU-frågor, såsom utskottssammanträden, vilket ökar chanserna för verklig spridning (Auel et al. 2017).

Figur 3 ger en, också den något föråldrad, översikt över det genomsnittliga antalet plenardebatter om EU-frågor i alla (vid denna tidpunkt) de 40 parlamentskamrarna i EU (Auel et al. 2015). Tyvärr ingår inte Sveriges riksdag

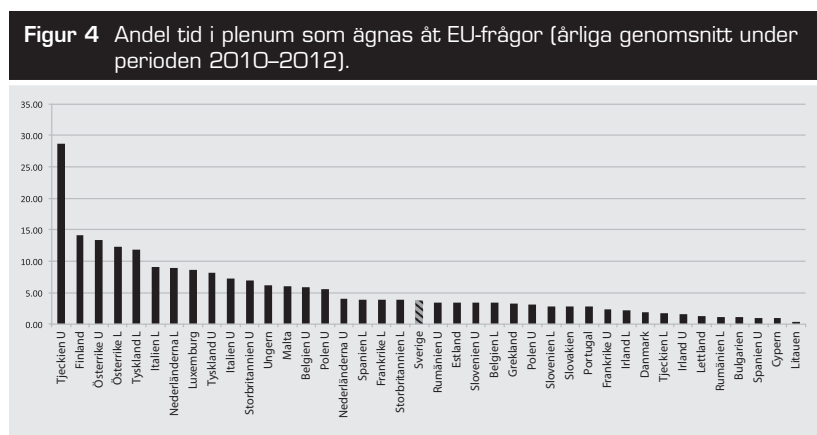


Källa: Bygger på data från OPAL-projektet, Auel et al. 2015. L står för undre och U för övre kammare.

i senare jämförande studier av plenardebatter om EU-ärenden (Auel & Raunio 2014; Auel et al. 2016; Rauh & De Wilde 2018; Wendler 2016; Winzen, De Ruiter & Rocabert 2018).

Som figur 3 visar hörde riksdagen tillsammans med den tjeckiska senaten, tyska *Bundestag* och irländska *Dail* till de mest aktiva parlamenten när det gäller EU-debatter. Siffrorna över antalet debatter säger dock ingenting om skillnaderna mellan kamrarna i fråga om hur debatterna organiseras (till exempel den genomsnittliga längden) eller traditioner i parlamenten, i synnerhet huruvida lagstiftande församlingarna är mer "diskuterande" eller "arbetande". Under den studerade perioden varierade till exempel det totala antalet timmar som ägnades åt plenardebatter varje år mellan cirka 300 i österrikiska *Nationalrat* till över 1 000 i nederländska *Tweede Kamer* och brittiska *House of Commons*, med riksdagen någonstans där emellan med omkring 600 timmar³². Bilden förändras således ganska kraftigt om vi tittar på den *andel* av debatttiden i plenum som ägnas åt EU-frågor (figur 4).

Den tjeckiska senaten leder fortfarande klart, följd av finska *Eduskunta*, de två kamrarna i Österrikes parlament och tyska *Bundestag*. Sveriges riksdag ligger nu något under genomsnittet på cirka fem procent. Parlamenten har givetvis inte möjligheter att debattera alla EU-ärenden i plenum, de måste vara selektiva. Men att i genomsnitt ägna mindre än fem procent av tiden åt att debattera EU-frågor är kanske att vara lite mer selektiv än nödvändigt. I det tidigare nämnda utredningsbetänkandet om EU-arbetet i riksdagen (Riksdagskommittén 2018,



Källa: Bygger på data från OPAL-projektet, Auel et al. 2015. L står för undre och U för övre kammare.

³² Uppgiften bygger på svaren på den enkät som skickades ut inom ramen för OPAL-projektet.

s. 251) kommer man till en liknande slutsats och råder riksdagen att ”överväga att hålla fler fristående debatter med EU-anknytning”. Kommittén föreslår att en bredare årlig debatt om EU-frågor ska anordnas, till exempel med utgångspunkt från regeringens prioriteringar i fråga om EU och med koppling till offentliggörandet av kommissionens årliga arbetsprogram.

5.6 Slutsats

Den här studien har utgått från idealtyper för de roller som parlamenten kan spela i EU-politiken, men det ska understrykas att varje bedömning av deras engagemang också kräver att man först definierar vilken roll de nationella parlamenten *borde* spela. Om funktionerna att vara ”aktörer i utformningen av politiken” (Policy Shaper) och ”väktare över regeringen” (Government Watchdog) anses vara de viktigaste presterar riksdagen mycket väl jämfört med de flesta andra parlamenten – även om det är svårt att bedöma dess faktiska påverkan på EU-politiken. Detsamma gäller funktionen som ”europeisk aktör” (European Player), åtminstone när det gäller de heltäckande subsidiaritetsprövningar av alla EU:s rättsakter som riksdagen ägnar sig åt. I en bedömning av parlamentens medverkan i den politiska dialogen eller systemet för tidig varning måste hänsyn också tas till om en sådan medverkan faktiskt är önskvärd. Som litteraturen (till exempel De Wilde & Raunio 2018) visar kan det ju vara tidskrävande att fokusera på dessa och hittills ganska ineffektiva nya instrument. De binder upp knappa parlamentariska resurser och avleder parlamentens uppmärksamhet från funktioner som en del anser vara mycket viktigare, som att kontrollera regeringen och informera medborgarna om EU:s politik. Hanteringen av EU-ärenden i riksdagen syftar till att främja ett kontinuerligt och heltäckande engagemang från riksdagens sida, men Strelkovs (2015) resultat tyder på att riksdagens fokusering på subsidiaritetsfrågor kan gå ut över intresset för innehållet i EU-förslagen.

Framför allt kvarstår frågan om i vilken utsträckning detta kraftfulla och aktiva engagemang bidrar till att komma till rätta med vad Lindseth (2010) har kallat en demokratisk ”frånkoppling” (disconnect): ”den kritiska frånkopplingen ... mellan å ena sidan [medborgarnas] uppfattning om att EU styrs av byråkrater långt borta, och å andra sidan tonvikten vid nationella institutioner som de verkliga bärarna av demokratisk och konstitutionell legitimitet” (Lindseth 2010, s. 10). Ur detta perspektiv blir rollen som offentligt forum den viktigaste, och på den punkten skulle Sveriges riksdag kunna göra bättre ifrån sig. Som vi tidigare konstaterat tycks ett av de viktigaste skälen till det aktiva engagemanget i systemet för tidig varning vara viljan att signalera till medborgarna att riksdagen gör motstånd mot EU:s inblandning i Sveriges angelägenheter, men det är högst tveksamt i vilken utsträckning medborgarna faktiskt är medvetna om dessa ansträngningar. Dessutom är effekterna av systemet för tidig varning, såsom framhölls ovan, hittills högst begränsade och i bästa fall otydliga. Om medierna hade rapporterat oftare om riksdagens motiverade yttranden och följderna av dem skulle effekten i bästa fall bli symbolpolitik. I värsta fall skulle detta emellertid faktiskt kunna leda till en större misstro mot EU:s beslutsfattande från

medborgarnas sida, eftersom de framför allt skulle få reda på vilken begränsad påverkan riksdagens invändningar faktiskt har.

Att öppna utskottssammanträdena för allmänheten, som riksdagens EU-nämnd regelbundet gör när statsministern rapporterar om Europeiska rådets möten, eller att tillhandahålla stenografiska uppteckningar från utskottssammanträdena är exempel på sådant som ökar insynen men troligen inte stärker spridningen av informationen till allmänheten. Plenardebatterna är däremot den mest synliga delen av riksdagens verksamhet och uppmärksammas ganska regelbundet av medierna. Riksdagen håller ett relativt stort antal plenardebatter om EU-frågor, men de utgör bara en mycket liten andel av alla debatter i riksdagen. Som framhölls i utredningsbetänkandet om EU-arbetet i riksdagen (Riksdagskommittén 2018, s. 249) erbjuds det få tillfällen för mer strategiska och övergripande EU-debatter. Avslutningsvis är riksdagen på många sätt ett föredöme när det gäller engagemanget i EU-frågor, men i det här fallet stämmer verkligen inte den gamla devisen att man ska verka i det tysta!

Referenser

- Auel, K. (2016). Able and Willing? Early Warning System and Political Dialogue in the Bundestag and the Nationalrat. I Jonsson Cornell, A. & Goldoni, M. (red.) *National and Regional Parliaments in the EU-legislative Procedure post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*. Oxford: Hart Publishing, s. 291–312.
- Auel, K. & Benz, A. (2005). The Politics of Adaptation: Europeanisation of National Parliamentary Systems. *Journal of Legislative Studies* (11)3–4, s. 372–393.
- Auel, K., Eisele, O. & Kinski, L. (2016). From Constraining to Catalysing Dissensus? The Impact of Political Contestation on Parliamentary Communication in EU Affairs. *Comparative European Politics* 14(2), s. 156–179.
- Auel, K., Eisele, O. & Kinski, L. (2018). What Happens in Parliament Stays in Parliament? Newspaper Coverage of National Parliaments in EU Affairs. *Journal of Common Market Studies* 56(3), s. 628–645.
- Auel, K. & Neuhold, C. (2017). Multi-arena players in the making? Conceptualizing the role of national parliaments since the Lisbon Treaty. *Journal of European Public Policy* 24(10), s. 1547–1561.
- Auel, K. & Raunio, T. (2014). Debating the State of the Union? Comparing Parliamentary Debates on EU Issues in Finland, France, Germany and the United Kingdom. *Journal of Legislative Studies* 20(1), s. 13–28.
- Auel, K., Rozenberg, O. & Tacea, A. (2015). Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs. I Heffler, C., Neuhold, C., Rozenberg, O. & Smith, J. (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments*. London: Palgrave Macmillan, s. 60–93.
- Christensen, M. (2015). Is the Danish model of parliamentary scrutiny still best practice? I Heffler, C. et al. (red.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*, London: Palgrave Macmillan, s. 275–289.
- Cooper, I. (2006). The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU. *Journal of Common Market Studies* 44(2), s. 281–304.
- Cooper, I. (2015). The Nordic parliaments and the EU. I Howard Grøn, C., Nedergaard, P. & Wivel, A. (red.) *The Nordic Countries and the European Union. Still the other European Community?* Abingdon: Routledge, s. 104–121.
- Cosac (2013). 19th Bi-annual Report, cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac
- Cosac (2016). 25th Bi-annual Report, cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac [juni 2016].
- Cosac (2017). 27th Bi-annual Report, cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac

- De Wilde, P. & Raunio, T. (2018). Redirecting National Parliaments: Setting Priorities for Involvement in EU Affairs. *Comparative European Politics* 16(2), s. 310–329.
- Ebben, I., Schout, A. & Wiersma, J.M. (2013). Report on the Netherlands, upprättad för Wessels et al. *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*. Europaparlamentet, bilaga II, s. 61–68.
- Europeiska kommissionen (2012). Kommissionens beslut att återkalla förslaget till rådets förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (COM(2012) 130), ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/npa/letter_to_nal_parl_en.htm
- Europeiska kommissionen (2017). Årsrapport 2016 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten. COM(2017) 601, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=COM:2017:601:FIN>.
- Hegeland, H. (2015). The Swedish Parliament and EU Affairs: From Reluctant Player to Europeanized Actor. I Hefftl, C., Neuhold, C., Rozenberg, O. & Smith, J. (red.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*. London: Palgrave Macmillan, s. 425–441.
- Högenauer, A.L. (2015). The Dutch Parliament and EU Affairs: Decentralising Scrutiny. I Hefftl, C., Neuhold, C., Rozenberg, O. & Smith, J. (red.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*. London: Palgrave Macmillan, s. 253–271.
- Högenauer, A.L. & Neuhold, C. (2015). National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise? *West European Politics* 38(2), s. 335–354.
- Hüller, T. (2007). Assessing EU strategies for publicity. *Journal of European Public Policy* 14(4), s. 563–581.
- Jonsson Cornell, A. (2016). The Swedish Riksdag as Scrutiniser of the Principle of Subsidiarity. *European Constitutional Law Review* 12(2), s. 294–317.
- Karlas, J. (2012). National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement. *West European Politics* 35(5), s. 1095–1113.
- Karlsson, C. & Persson, T. (2018). The Alleged Opposition Deficit in European Union Politics: Myth or Reality? *Journal of Common Market Studies* (56)4, s. 888–905.
- Lindseth, P. (2010). *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation State*. Oxford: Oxford University Press.
- Mastenbroek, E., Zwaan, P., Groen, A., Van Meurs, W., Reiding, H., Dörrenbächer, N. & Neuhold, C. (2014). *Engaging with Europe – Evaluating national parliamentary control of EU decision making after the Lisbon Treaty*. Nijmegen: Radboud University.
- Miklin, E. (2015). The Austrian Parliament and EU Affairs: Gradually Living Up to Its Legal Potential. I Hefftl, C., Neuhold, C., Rozenberg, O. & Smith, J. (red.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments*. London: Palgrave Macmillan, s. 389–405.

- Pollak, J. & Slominski, P. (2003). Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament. *Journal of Common Market Studies* 41(4), s. 707–729.
- Rauh, C. & De Wilde, P. (2018). The opposition deficit in EU accountability: Evidence from over 20 years of plenary debate in four member states. *European Journal of Political Research* 57(1), s. 194–216.
- Raunio, T. (2015). The Finnish Eduskunta and the European Union: The Strengths and Weaknesses of a Mandating System. I Hefftlar, C., Neuhold, C., Rozenberg, O. & Smith, J. (red.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*. London: Palgrave Macmillan, s. 406–444.
- Rozenberg, O. & Hefftlar, C. (2015). Introduction. I Hefftlar, C., Neuhold, C., Rozenberg, O. & Smith, J. (red.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments*. London: Palgrave Macmillan, s. 1–43.
- Strelkov, A. (2015). Who controls national EU scrutiny? Parliamentary party groups, committees and administrations. *West European Politics* 38(2), s. 355–374.
- Riksdagskommittén (2018). *EU-arbetet i riksdagen* (2017/18:URF1). Stockholm: Sveriges riksdag.
- Wendler, F. (2016). *Debating Europe in national parliaments: Public justification and political polarization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wessels, W., Rozenberg, O., Van Den Berge, M., Hefftlar, C., Kreilinger, V. & Ventura, L. (2013). *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits*. Europaparlamentet.
- Winzen, T. (2012). National parliamentary control of European Union affairs: a cross-national and longitudinal comparison. *West European Politics* 35(3), s. 657–672.
- Winzen, T., De Ruiter, R. & Rocabert, J. (2018). Is parliamentary attention to the EU strongest when it is needed the most? National parliaments and the selective debate of EU policies. *European Union Politics* (19)3, först publicerad online, doi: 10.1177/1465116518763281

Executive summary

The Swedish Parliament is often described as an active and powerful player in European Union affairs. But researchers also point to the fact that the Riksdag's role is limited to certain activities, while it is less involved in other. The purpose of this volume is to discuss the working methods of the Riksdag before, during and after the actual EU decisions are taken. How can the Parliament improve its working methods as regards EU-related issues to maximize the interests of Swedish citizens, thereby adding democratic legitimacy to European integration? Is it possible to take full responsibility for influencing and controlling the government's actions in the EU while simultaneously avoid putting limits on the government in a way that harms Swedish interests?

While the Riksdag has a given place in the EU legislative process, since the Lisbon Treaty gave national parliaments an opportunity to supervise compliance with the principle of subsidiarity in legislative proposals, this volume also studies how political parties inside the Riksdag may contribute to strengthening the democratic link between the citizens and the EU decision-making. The overall purpose of the volume should also be read in a larger context, which is about continuing the search for new perspectives on how the EU's democratic process can be strengthened. A point of departure for this project has been that it is not certain that the solutions to the democratic deficit of the EU exist exclusively at the EU level, but that there may be measures to be taken at national level to help strengthening the EU's democratic legitimacy.

The first contribution by *Nina Liljeqvist* and *Magnus Blomgren* discusses how the Swedish political parties communicate EU politics to the citizens. By mapping out how EU legislation affects Swedish legislation (including a comparison of different policy areas), the researchers are able to show the rise of EU law in the early 1990's, its rather extensive impact on different policy areas and how this rise remains steady during the period. EU legislation has its strongest impact in the areas of agriculture, environment and trade policies, while for example the area of education and culture remain relatively untouched. Liljeqvist and Blomgren argue that, in theory, this should lead the political parties to use different strategies on different policy areas inside and outside the Riksdag. They also analyse to what degree the electoral manifestos of the political parties include issues pertaining to EU politics. They find that although there was an increase of EU related items in the manifestos in conjunction with the referendum on EU membership in 1994, the EU interest fades thereafter. The contribution finally examines the effects of EU on the (internal?) arena of the political parties. They conclude that even on this arena, the political parties fail to fully draw on the political opportunities that are offered by the EU membership. Overall, the study depicts a picture of rather passive political parties that in many ways do

not present to the Swedish people a link between the decision-makers and the citizens, thus failing to fulfil one of their most fundamental functions. Liljeqvist and Blomgren conclude by offering a few suggestions for improvement.

In the second contribution, *Christer Karlsson, Moa Mårtensson and Thomas Persson* focus on the degree of opposition in Swedish EU politics in the years between 1995 and 2016. In their view, previous research on the relationship between the government and the opposition within Swedish EU politics depicts a mixed and contradictory picture. On the one hand, it shows a notion of the Committee on European Union Affairs (EAC) composed of a government-opposition dynamic with clear conflict areas, while it on the other hand points at a passive and poorly informed Riksdag, which in practice gives the government leeway to run EU politics as it wishes. The purpose of this chapter is to examine the amount and type of opposition exercised in Swedish EU politics. How does the occurrence of opposition vary between different policy areas, different political parties and over time? The study builds on a selection of 30 meetings in the EAC for every term of office that is subject to the study. The result shows that there is no shortage of political opposition in Swedish EU politics in this period: disagreement and conflict is more present than agreement and consensus. Although an increase of critical remarks aimed at the system and functioning of the EU is noticeable since 2010 (largely explained by the entry of the Sweden Democrats into the Riksdag) the study shows that most of the opposition which is raised in the Riksdag is concerned with policy content rather than the EU as a system. The researchers thus conclude that Swedish EU politics is dominated by classical opposition, which is also a precondition for a well-functioning democratic governance.

In the third contribution, *Jörgen Hettne* analyses the constitutional preconditions for the Riksdag to interact directly, through the *political dialogue*, with the EU institutions. Hettne argues that such an interaction could add democratic legitimacy to EU decisions. While he points to the fact that the Swedish constitution was adopted at a point in time when it was still possible to draw a line between domestic policy and foreign policy, he emphasises that EU membership brings an end to such clear separation. EU gradually merges parts of internal policy with parts of foreign policy and this may occur even in areas that belong to the very core of Member State policy. In effect, the government has gained power at the cost of the Parliament. To compensate for this loss of power, and to add democratic legitimacy to the EU, national parliaments have gradually asked for a strengthened role in the decision-making process. This has led to a situation where national parliaments are not only expected to control their governments but also to participate in a dialogue with the decision-making institutions of the EU. So far, the Riksdag has been reluctant to take on this role and Hettne argues that one reason could be that it is uncertain whether the Swedish Constitution allows the Riksdag to interact directly with the EU. However, Hettne's legal analysis shows that the Instrument of Government (*regeringsformen*) provides no such obstacles, but that the Riksdag Act (*riksdagsordningen*) requires

amendment in order to make it possible for the Riksdag to take part in the political dialogue offered by the EU. The point of departure in Hettne's analysis is to ensure that the Riksdag uses all available opportunities to advance Swedish interests in the EU. The argument put forward in this analysis is therefore that the decision whether or not the Riksdag should interact directly with the EU should not be a legal question but rather one of political appropriateness. Thus, the assessment needs to be made on a case to case basis.

In the fourth and final contribution, *Katrin Auel* points to the fact that that Riksdag is generally seen as one of the most active and powerful parliaments in terms of engagement in EU affairs, both at the domestic and at the EU level. Her chapter investigates what is meant by this, by surveying the handling of EU affairs of the Riksdag from a comparative perspective. Furthermore, she assesses how the Riksdag fulfils different parliamentary roles in EU politics that have been identified in the literature, such as *Policy Shaper*, *Government Watchdog*, *European Player* or *Public Forum*. Auel's analysis documents how the Riksdag performs very well indeed in terms of scrutinising EU policies and controlling the government. At the same time, she finds that the Swedish scrutiny system does suffer from its strong focus on the Early Warning System (EWS), which comes at the expense of a more targeted attention to the most important EU issues. More importantly she argues that the legitimising potential of the Riksdag's engagement in EU affairs will remain limited so long as citizens are not aware of it. Her final remark states that the Riksdag could do more to fulfil its function as a public forum, especially with regard to the provision of plenary debates.

”De nationella parlamentens och de politiska partiernas arbete med EU-frågor är en hörnsten i EU:s demokratiska system.”



Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.