

## 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 2019:1op –

Rapport nr. 10p  
Februari 2019

Utges av Svenska institutet för  
europapolitiska studier.

Rapporten finns tillgänglig på [www.sieps.se](http://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 koordinatör 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

# 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)<sup>20</sup>. 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 dialogen<sup>21</sup>), 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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 varning<sup>22</sup> 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

---

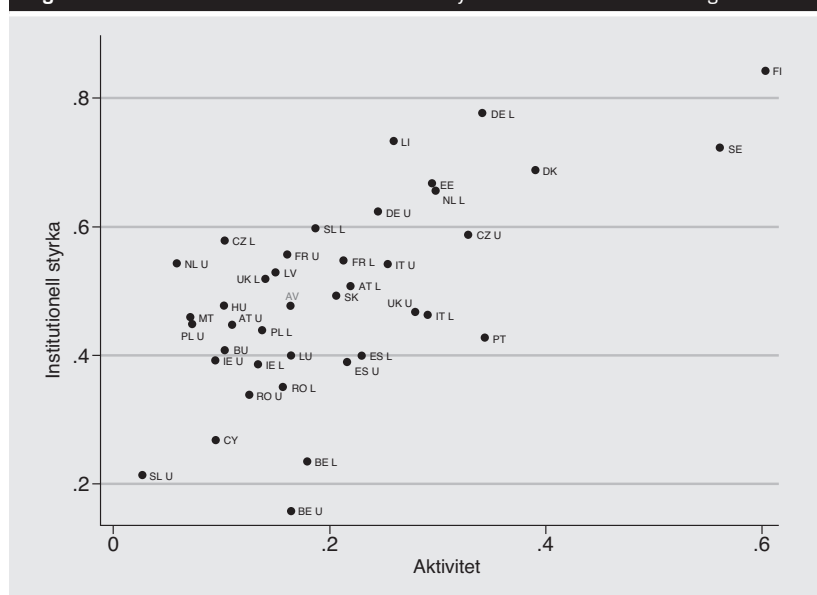
<sup>22</sup> I enlighet med protokoll nr 2 till EU-fördraget och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kan nationella parlament inom åtta veckor efter översändandet av ett utkast till lagstiftningsakt lämna ett motiverat yttrande om de anser att utkastet i fråga inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Dessa yttranden räknas som röster – två per parlament, en per kammare i tvåkammersystem. 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 subsidiaritetsprincipen<sup>23</sup> (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.

<sup>23</sup> 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 webbplats<sup>24</sup> 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-dokumenterna 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

---

<sup>24</sup> <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 mandatet 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 mandatet (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 timmar<sup>25</sup> 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-

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

nämnden<sup>26</sup> – 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 anmäldes av minst ett parti avseende cirka 22 procent av alla A-punkter på dagordningen under 2016<sup>27</sup>. 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.<sup>28</sup> 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

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

<sup>27</sup> Tyvärr innehåller inte rapporten några uppgifter om andra punkter på rådets dagordning.

<sup>28</sup> 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 mandatet 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 mandatet (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 lyhörddhet 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 rådsmöten 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 webbplats<sup>29</sup>. 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 Mastebroek 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

<sup>29</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/rerelations/rerelations\\_other/np/index\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_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-lagförslag<sup>30</sup> 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

<sup>30</sup> 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.).

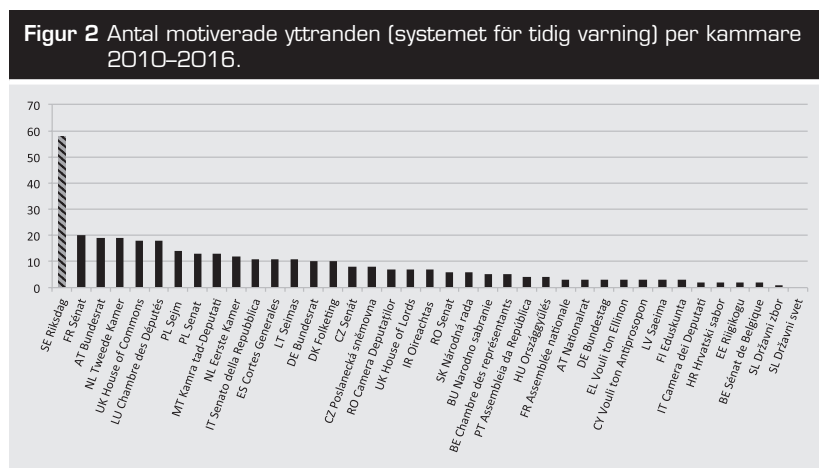
För att tala klarspråk är parlamentariska motiverade yttranden till stöd för regeringens invändningar mot ett förslag till stor del överflödiga, eftersom regeringen kommer att inta samma ståndpunkt på EU-nivå. Detta framgår klart av de tre gula kort som hittills har utfärdats (Auel 2016). Kommissionen 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



Källa: Europeiska kommissionens årsrapporter ([https://ec.europa.eu/info/annual-reports-relations-national-parliaments\\_sv](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. Mastebroek 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 Mastebroek 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 parlamentens EU-engagemang som Auel et al. (2018) har samlat<sup>31</sup> 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 parlamentens 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

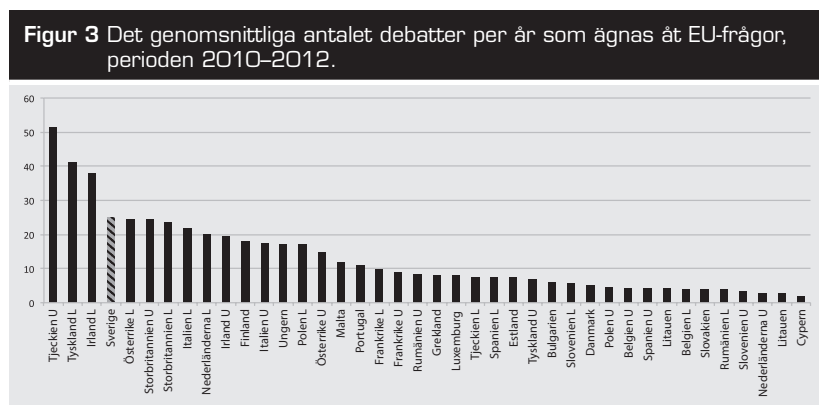
Signalfunktionen hos riksdagens engagemang i systemet för tidig varning hänger också samman med den mer generella parlamentariska funktionen att informera och kommunicera om EU-frågor. När det gäller insynen i EU-politiken kan riksdagen verkligen anses vara ett offentligt forum; även om den inte regelbundet 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.

<sup>31</sup> 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

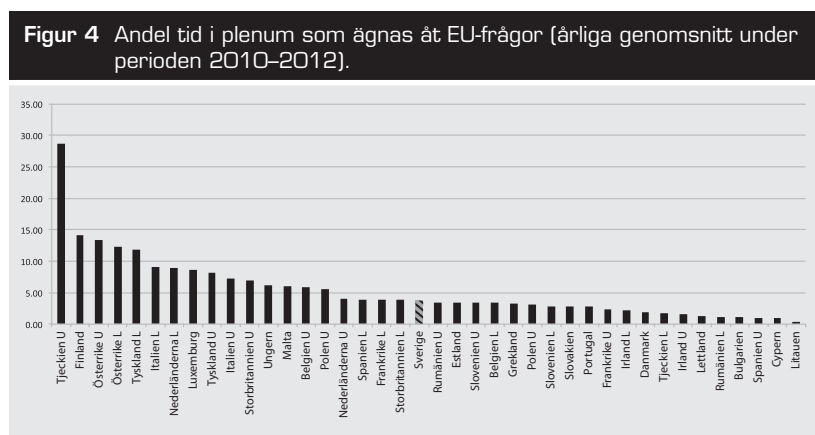


Källa: Bygger på data från OPAL-projektet, Auel et al. 2015. L står för undre och U för övre kammare.

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 & Rocafort 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 timmar<sup>32</sup>. 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.

<sup>32</sup> 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 offentlighöret 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 ”europiskt aktör” (European Player), åtminstone när det gäller de heltäckande subsidiaritetsprövningar av alla EU:s rättsakter som riksdagen ägnar sig åt. I en bedömning av parlamentets 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 parlamentets 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 Hefftlar, 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 Hefftlar, 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](http://cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac)
- Cosac (2016). 25th Bi-annual Report, [cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac](http://cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac) [juni 2016].
- Cosac (2017). 27th Bi-annual Report, [cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac](http://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/npol/letter\\_to\\_nal\\_parl\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/npol/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 Hefftlar, 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 Hefftlar, 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 Hefftlar, 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 Ruyter, 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