

Mekanismen för tidig varning

Hinder eller hjälp i den fortsatta europeiska integrationen?

Abstract

Within the political science research it is common to examine the effects on the national parliaments caused by European integration. In this Bachelor Thesis the aim is instead to show what involvement of the national parliaments in the European Union implicates to the European integration process.

The object of examination is the introduction of the parliaments as supervisors of draft legislative acts, this is also known as “the Early Warning Mechanism”, through the ratification of the Lisbon Treaty. An analysis of answers from the national parliaments in the tests of three pilot cases, conducted by the COSAC, is made with help of Institutional theory and an Europeanization perspective.

The main findings show that the mechanism of early warning probably will not become an obstacle for continued European integration, but it could slow down the process in some areas. Most probably though is that the mechanism forces the national parliaments to adapt and to be better equipped to react at events taking place at the European level. Thus can the Early Warning Mechanism help the integration process to proceed.

Keywords: European Integration, National Parliaments, Early Warning Mechanism, Institutionalism, Europeanization

Innehållsförteckning

1	Utgångspunkter	1
1.1	Vad är problemet?	1
1.2	Var kan problemet upptäckas?	1
1.3	Hur kan problemet förklaras?.....	2
2	Angående subsidiaritetsprincipen – svar till Delors	3
2.1	Ursprung.....	3
2.2	Subsidiaritetsprincipen uttryckt i fördragen.....	3
2.2.1	Mekanism för tidig varning.....	5
3	Europeisk integration – teori och verklighet	7
3.1	Den institutionella förklaringsmodellen.....	7
3.1.1	Institutionalism och den europeiska integrationen.....	8
3.2	Europeiseringsperspektivet	11
3.2.1	Europeisering av de nationella parlamenten	12
4	Testomgångarna – erfarenheter från de nationella parlamenten	13
4.1	COSAC.....	13
4.2	Standardiserade procedurer	14
4.3	Tidsaspekten.....	15
4.4	Sättandet av dagordningen	16
4.5	Information, samarbete och utbyte.....	17
4.6	Nationella preferenser och subsidiaritetsprincipen	18
5	Förstärkt eller försvagad integrationsprocess?	20
5.1	Ett litet hinder men en större hjälp	20
6	Referenser	23

1 Utgångspunkter

I det nyligen antagna fördraget om Europeiska unionen (Lissabonfördraget) ges medlemsländernas nationella parlament rollen och möjligheten att övervaka att de lagförslag som framläggs i unionen är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Detta ger parlamenten ett inflytande i unionssamarbetet de tidigare inte haft och ses av många som ett sätt att stärka parlamenten.

I denna uppsats undersöker jag vad detta betyder för den fortsatta europeiska integrationen. Undersökningen har sin utgångspunkt i de pilotfall som genomförts för att testa användandet av parlamentens övervakningsroll och analysen sker med hjälp av den institutionella teorin och ett europeiseringsperspektiv.

1.1 Vad är problemet?

Inom statsvetenskaplig forskning ställs ofta frågan om hur de nationella parlamentens inflytande och makt påverkas av en allt mer långtgående europeisk integration. Jag vill i denna uppsats vända på frågan och undersöka vilken påverkan de nationella parlamentens ställning har på den fortsatta europeiska integrationen. Detta gör jag i ljuset av det nyligen antagna fördraget om Europeiska unionen i vilket artikel 5 kan ses som ett försök att öka och stärka de nationella parlamentens inflytande i det europeiska beslutsfattandet. Kan de nationella parlamentens stärkta makt bromsa fortsatt integration? Eller kan ett större parlamentariskt deltagande istället stärka ett interparlamentariskt samarbete och därmed underlätta beslut vilka för unionen allt närmare? Då den europeiska integrationsprocessen inte har ett bestämt och uttalat mål eller slut finner jag det intressant att undersöka vad detta nya inslag i unionen, som artikel 5:s mekanism för tidig varning utgör, kan få för effekter med avseende på den fortsatta integrationen. Min frågeställning är således:

Är de nationella parlamentens ställning som övervakare av att europeisk lagstiftning sker i enlighet med subsidiaritetsprincipen ett hinder för djupare integration inom unionen?

1.2 Var kan problemet upptäckas?

För att kunna svara på den frågeställning vilken är utgångspunkt för denna uppsats väljer jag att undersöka tre pilotfall, det tredje järnvägspaketet, förslag om

reglering av passande lag och rättskipning i skilsmäso-/äktenskapsärenden (2005/JSL/187) samt förslag om fullbordandet av den interna marknaden för postservice (2006/MARKT/006). I dessa fall har test av övervakningen skett och utvärderats i COSAC:s regi. Dessutom undersöker jag planer för tillvägagångssätt i utövandet av sin övervakningsroll från ett antal europeiska parlament. Jag gör således en systematisk analys av dokument som finns tillgängliga på COSAC:s hemsida (www.cosac.eu). Min genomgång har främst inriktat sig på de rapporter som inkommit till COSAC från deltagande nationella parlament. De franska, belgiska, luxemburgska samt italienska svaren har endast funnits tillgängliga på franska och jag har på grund av mina bristande kunskaper i språket inte kunnat tillgodogöra mig dessa och därmed finns dessa svar inte heller med i min sammanställning. Jag bedömer emellertid att det material jag kunnat tillgodogöra mig är tillräckligt extensivt och från medlemsländer av olika karaktär (större, mindre, nya, äldre osv.) för att utgöra god grund för analys. Under läsandet av dokumenten har jag fört noggranna anteckningar vilka jag sedan sammanställt för att hitta utmärkande samt gemensamma drag i den rapportering medlemsländerna har gjort.

1.3 Hur kan problemet förklaras?

I den efterkommande analysen av dessa gemensamma och utmärkande drag använder jag mig av teorier vilka behandlar europeisk integration och det är främst det institutionella perspektivet som jag har som vägledning. Jag utgår från ett antal kriterier för integration hämtade från den norske europaforskaren Johan P. Olsen för att på så sätt utröna vad dessa dokument indikerar för den fortsatta europeiska integrationen. Dessutom använder jag mig även av europeisering som teori. Detta är ett omdiskuterat begrepp och teoriperspektiv vilket jag diskuterar närmare i teorikapitlet.

Då integration, i det här fallet europeisk sådan, inte är ett helt entydigt begrepp är det emellertid även nödvändigt att mer utförligt definiera vad som i denna uppsats avses med "europeisk integration" och jag gör detta i kapitlet med samma namn och med hjälp av den institutionella teoribildningen. Likaså är en diskussion och förhoppningsvis tydliggörande av subsidiaritetsprincipens innebörd inom den Europeiska unionen, detta med utgångspunkt i de vanligaste och mest förekommande tolkningarna, nödvändig.

2 Angående subsidiaritetsprincipen – svar till Delors

I de första diskussionerna i EU kring införandet av subsidiaritetsprincipen utlyste den dåvarande ordföranden i Europeiska kommissionen, Jacques Delors, ett pris till den som på endast ett pappersark kan definiera vad subsidiaritet innebär (Dobson & Weale 2003: 162). Jag kommer i detta kapitel göra jag ett försök att om inte ta mig an denna uppgift, så ändå göra ett försök till definition. Min förhoppning är att genom en sammanställning av åsikter kunna presentera en bild av hur principen idag uppfattas och används. I detta kapitel presenterar jag även den tidiga varningsmekanismen som den är beskriven och reglerad i fördraget om Europeiska unionen samt i tillhörande protokoll nr. 2. Detta för att ge förståelse för den fortsatta diskussionen kring mekanismen och dess konsekvenser vilket är uppsatsens huvudsyfte.

2.1 Ursprung

I det fördrag om Europeiska unionen, kring vilket medlemsländerna enades i Maastricht 1992 ("Maastrichtavtalet"), introducerades genom artikel 3b (idag 5) det som kallas subsidiaritetsprincipen. Detta avtal antogs av unionen 1992 (Estella 2002: 74). Ursprunget till principen finns emellertid att finna mycket långt tillbaka i tiden. Redan den på medeltiden verksamma tänkaren Thomas av Aquino kan sägas ha använt sig av begreppet. Senare har principen anammats av den katolska kyrkan i syfte att balansera statens inflytande i människors liv. Subsidiaritet är även ett begrepp vilket används inom många federala stater såsom Tyskland, USA och Schweiz. Även i Sverige finns denna princip gällande förhållandet mellan stat och kommun. EU:s utformning och formulering av subsidiaritetsprincipen anses vara inspirerad av den tyska grundlagen (Hettne 2003:13f).

2.2 Subsidiaritetsprincipen uttryckt i fördragen

Att subsidiaritetsprincipen har varit, och fortfarande är, objekt för diskussion och skilda tolkningar står klart med det ovan nämnda uttalandet av Jaques Delors. I många fall skiljer sig tolkningarna åt medlemsländer emellan och många vill hänföra detta till ländernas olika inställning till den Europeiska unionen i allmänhet (Hettne 2003:15).

Den ursprungliga formuleringen i det fördrag som undertecknades i Maastricht lyder

The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein.

In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community. Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty

(http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_en.htm)

Denna formulering har nu utvecklats i det nya fördraget vilket under denna uppsats tillkommande undertecknas i Lissabon.

Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and insofar as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.

The institutions of the Union shall apply the principle of subsidiarity as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. National Parliaments shall ensure compliance with that principle in accordance with the procedure set out in that Protocol.

(“Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”)

Subsidiaritetsprincipen är således endast tillämbart inom områden där både unionen och de enskilda medlemsstaterna har lagstiftningskompetens. Artikel formuleringarna indikerar vidare att lagstiftning på europeisk nivå, dvs. överstatlig, endast ska ske då beslut på nationell nivå är ineffektivt och är sämre lämpat för att uppnå avsedda effekter. Grunden för subsidiaritetsprincipen finns i den tanke som kan sägas genomsyra de allra flesta delar av unionssamarbetet, nämligen att beslut ska fattas så nära de berörda parterna som möjligt. Enkelt uttrycket kan subsidiaritetsprincipen sägas vara en vägledning för ”när gemenskapen bör handla” (Hettne 2003: 16, 20). I det senaste fördraget har en övervakningsmekanism införts. De nationella parlamenten ges i och med denna en roll i den europeiska lagstiftningsproceduren som övervakare av att beslut sker i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Detta har benämnts som en ”mekanism för tidig varning” (”early warning mechanism”) (www.cosac.eu).

Många vill tolka införandet av subsidiaritetsprincipen i fördragen som ett politiskt försök att snabbt stärka EU:s legitimitet vilken ofta ses som svag. Andra vill emellertid även hävda att så inte har blivit fallet, detta på grund av artikelformuleringarnas otydlighet, tillsammans med en i någon mån i principen

inneboende tvetydighet. Dessutom menas subsidiaritetsprincipen försvaga den juridiska genomskinligheten (Estella 2002: 74).

2.2.1 Mekanism för tidig varning

Mekanismen för tidig varning, dvs. rätten för de nationella parlamenten att övervaka europeisk lagstiftnings överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, presenterades först i det icke antagna konstitutionsförslaget. Detta nya inslag i det europeiska lagstiftningsförfarandet har emellertid överlevt och fått en plats i det nyligen antagna (oktober 2007) fördraget om Europeiska unionen (www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317&lang=en&mode=g). Hur mekanismen är tänkt att fungera och hur övervakningen ska ske är närmare förklarat i det till fördraget medföljande protokoll nr. 2. I detta protokoll står att de förslag ("draft legislative acts") som omfattas av denna mekanism är sådana som är initierade av Kommissionen, en grupp bestående av flera medlemsstater samt och av Europaparlamentet. Även förfrågningar från domstolen, rekommendationer från Europeiska centralbanken och förfrågningar från Europeiska investeringsbanken ska innefattas i den kontroll som protokollet reglerar. Genom protokollet har de nationella parlamenten rätt att få ta del av förslag från alla ovan nämnda institutioner vid samma tidpunkt som de europeiska lagstiftarna.

Dessutom måste alla förslag innehålla en förklaring som rättfärdigar att föreslaget är i enlighet med både subsidiaritets- och propotionalitetsprinciperna (Protocol No2). Proponalitetsprincipen är en "systerprincip" till subsidiaritetsprincipen som istället reglerar "hur gemenskapen ska handla" (Hettne 2003: 20). I förklaringen ska det också finnas en motivering till varför lagstiftning på området skulle vara bättre utförd på unionsnivå än på medlemsstatsnivå. Motiveringen ska även innefatta finansiella och administrativa hänsyn genom att försöka minimera kostnader på dessa områden.

I protokollet ges medlemsländernas parlament åtta veckor från det att de mottagit lagförslaget att delge den instans som framlagt lagförslaget en väl motiverad åsikt i de fall de inte tycker att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. De nationella parlamenten ges även möjligheten att vända sig till regionala parlament med lagstiftningskompetens i frågor där detta är lämpligt (Protocol No2).

Protokollets sjunde artikel reglerar närmare hur lagförfarandet ska fortgå efter att de nationella parlamentens åsikter mottagits. De inkomna motiveringarna ses som röster på att lagförslaget ej står i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Varje parlament ges två röster vilket innebär att länder med tvåkammerssystem kan dela rösterna mellan kammarna. Skulle minst en tredjedel av de till de nationella parlamenten tilldelade rösterna säga att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen måste lagförslaget ses över och granskas. Efter detta bestämmer rådet, eller annan lämplig instans, huruvida förslaget ska bestå, ändras eller helt dras tillbaka. I de fall då kommissionen beslutar att låta lagförslaget bestå i sin ursprungliga form måste de utförligt motivera detta beslut. Skulle emellertid mer än 55% av rådets eller Europaparlamentets ledamöter rösta mot

förslagets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen ses förslaget som utdömt (Protocol No2).

Utöver de ovan nämnda granskningsprocedurerna ges även EG-domstolen rätt att döma i mål där subsidiaritetsprincipen överträts. Dessutom ska Kommissionen årligen rapportera till Europeiska unionens råd, Europaparlamentet, Europeiska rådet samt även de nationella parlamenten om tillämpandet av artikel 1-11 i fördraget om Europeiska unionen (Protocol No2).

3 Europeisk integration – teori och verklighet

I detta kapitel ska jag titta närmare på den europeiska integrationen. Jag kommer att presentera teorier som behandlar detta ämne, mitt främsta fokus kommer att vara det institutionalistiska angreppssättet. Jag har en bred ingång till detta angreppssätt men gör det något smalare genom att ta upp europeiseringsperspektivet för att också använda detta i min analys av den tidiga varningsmekanismen. Jag diskuterar även begreppet och företeelsen europeisk integration som sådan.

3.1 Den institutionella förklaringsmodellen

Det institutionella perspektivet används inte enbart för att förklara integrationsfrågor. Det är emellertid fruktbart att använda detta perspektiv även inom integration och en applicering på, i detta fall, frågor rörande europeisk integration kan vara till hjälp i det analytiska arbetet. Oavsett vilka områden frågorna rör, betonar det institutionella perspektivet strukturer och menar att dessa strukturer är relativt okänsliga för individers förväntningar och förändrade omgivningar.

Centralt inom institutionalismen är relationen mellan institutioner och politiska aktörer liksom förhållandet mellan prestationer och förändring. Institutionerna ses som samlingar av strukturer, regler och tillvägagångssätt, de utgörs således inte av självständiga individer likaså ses de inte heller som en arena för motstridiga samhällskrafter. Institutionerna menas ha en till viss del självständig roll inom politik och samhälle. De menas även skapa en viss ordning och därmed även förutsägbarhet då politiska aktörer rör sig inom de ramar institutionerna sätter upp för vad som är ”lämpligt beteende” (March & Olsen 2005: 4f). Detta lämpliga beteende kan ses som en norm gällande rättigheter liksom skyldigheter utifrån identitet och deltagande i en politisk gemenskap, tillsammans med de värdesystem, vanor och förväntningar som institutioner ger. Graden av institutionalisering påverkar vad en gemenskap är motiverad att utföra och även vad gemenskapen kan göra. Institutionerna ses som något föränderligt men förändring sker i enlighet med de rutiner och bestämmelser som de själva konstituerat. Då förändring sker tros detta snarare vara anpassning till lokala erfarenheter, än förändring för att få till stånd en effektivisering (*ibid*: 8f).

Det råder samstämmighet inom det institutionella perspektivet om institutionernas roll och inverkan i det politiska livet, däremot går åsikterna isär

gällande omfattningen av denna inverkan. En viss typ av institutionell förutsättning ger inte alltid samma policy-resultat, dvs. sambandet mellan institution och resultat kan vara tydligt men behöver inte vara direkt eller alltid förekommande. Särskilt svårt kan det vara att förutse resultaten då den institutionella kontexten har inslag av vad som brukar benämnas som multinivåer eller multicenter inom vilken flera självständiga processer sker och sammanlänkas. Inom denna typ av kontext betonas svårigheten att skapa en gemensam identitet. Ofta ligger identitetskänslan hos en viss institution eller roll vilket i sin tur kan verka negativt för sammanhållningen i sådana multicentrerade kontexter (*ibid*: 10f).

Institutioner kan använda sig av den kunskap och kompetens tillsammans med regler och rutiner som finns inom den egna organisationen samt ta in nya intryck från utsidan. Ges det endast utrymme för kompetens och regler som redan finns inom organisationen får institutionen svårt att anpassa sig till förändringar i omgivningen. Likaså får en institution som endast värdesätter ny och utifrån hämtad kompetens och regelsystem svårt att ta tillvara dessa. Svårigheten för varje institution ligger i att hitta rätt balans mellan egna och utifrån hämtade regler och kompetenser (*ibid*: 16)

3.1.1 Institutionalism och den europeiska integrationen

För att kunna tala om institutionalismen som ett angreppssätt för europeisk integration måste även företeelsen europeisk integration närmare definieras och diskuteras, liksom drivkrafterna bakom integrationen.

Integration kan definieras som ”den process genom vilken suveräna stater släpper (ger upp eller lägger ihop) nationell suveränitet för att maximera sin kollektiva styrka och intressen [min översättning]” (Bomberg & Stubb 2003: 9). Likaså har integration förklarats som den ram ett kollektiv skapar inom vilken det individuella beteendet måste hållas. På det mer tekniska planet kan integration sägas ske genom koordinering och organisering av kollektiva handlingar. Alla de som innefattas av integrationsprocessen handlar enligt gemensamma regler och är bundna av gemensamt tagna beslut (Göhler 1996: 16).

I fallet med den europeiska integrationen ska det sägas att idén kring och målet med denna har varierat från tid till tid. Det har dock alltid funnits ett starkt engagemang för den europeiska integrationen hos många och också en känsla av att obönhörligen röra sig mot en allt närmare union. Idag då vi talar om europeisk integration ligger fokus på den överstatliga integrationen, vilket inte varit fallet tidigare i historien. Detta har i sin tur gett upphov till integrationsteorier som federalism, neofunktionalism och interdependensteorier. Dessa har emellertid mött kritik på grund av den teleologiska och deterministiska inriktningen i dessa teorier, dvs. ett allt djupare samarbete och allt närmare kontakter både på överstatlig, statlig och regional nivå ses som något förutbestämt och därmed även oundvikligt. Det ska emellertid även sägas att begreppet integration i sig självt har drag av normativitet och ändamålsenlighet då nationalstaten anses utdömd och omodern och i det närmaste ett hot för fred och tillväxt (Bideleux & Taylor 1996:

3-5). Då frågeställningen i denna uppsats även förutsätter att en disintegration eller åternationalisering är möjlig är dessa teorier inte fullt ut lämpliga för min undersökning. Mycket få teorier som behandlar disintegration har utvecklats och sådana teorier skulle kunna vara av en minst lika deterministisk karaktär som ovan nämnda integrationsteorier (*ibid*: 5). Jag väljer därför att se till det institutionella perspektivet då jag uppfattar denna teori vara av mindre deterministisk karaktär. Teorin kan också ha förklaringskraft både vid vågor av ökad integration och vid vågor av minskande integration eller disintegration.

Viktigt är också att skilja på olika typer av integration. Den europeiska integrationen kan delas upp i funktionell integration, social integration, kulturell integration samt politisk integration. Den funktionella integrationen ser till hur händelser och beslut i en del av kollektivet också påverkar andra delar, alltså interdependensen mellan delarna. Den sociala integrationen belyser istället kontakten mellan de olika delarna genom till exempel handel och kommunikation. Kulturell integration ser istället till hur kollektivets föreställningsvärldar passar samman (Olsen 2007: 23). Denna typ av integration behöver inte innebära att de integrerade staterna lämnar ifrån sig sin suveränitet (Förland & Claes 1999: 11) Slutligen den politiska integrationen vilken är den integration som jag avser att främst undersöka i denna uppsats och därför utvecklar mer utförligt i följande avsnitt.

Inom institutionalismen ses institutionalisering som en indikator på politisk integration. Detta gör det möjligt att mäta nivån av den politiska integrationen. För att göra detta måste först och främst begreppet institutionalisering klargöras. Institutionaliseringsprocessen kan ges tre dimensioner (Olsen 2007: 96):

- Strukturering och rutinisering: utvecklandet av regler, roller och standardprocedurer. Rutinisering av beteendet och i viss mån även av motstånd gentemot andra.
- Standardisering, homogenisering och upprättande av koder för vad som är meningsfullt samt hur argumentering ska ske: procedurer och tillvägagångssätt fyller ett egenvärde och blir nödvändiga för att inom institutionen göra begrepp förståeliga.
- Bindande av resurser till värden och världsbild: institutionen ersätter det individuella som utgångspunkt för legitimitet och makt. Individernas handlingsutrymme beror på deras ställning och förhållande till högst verkställande vilken är den som fördelar institutionens resurser.

Likaså bör även, som ovan diskuterats, integrationsbegreppet nyanseras och delas upp något. Integration kan innebära vad som kallas ”kausal interdependens” mellan delarna. Fokus kan också ligga på ”överensstämmelse” vilket ser till graden av sammanhållning och koordinering mellan delarna. Integration kan även referera till den ”strukturella sammankopplingen” vilket är en sociometrisk, dvs. en mätning av de sociala relationerna inom gruppen, eller nätverksbaserad bild av företeelsen. Det är denna sista dimension av integrationen som främst avser den

politiska integrationen (*ibid*: 95). För att undersöka och analysera den europeiska integrationsprocessen måste alltså graden av institutionalisering sammankopplas med densamma. Olsen (2007: 96) ställer upp ett antal kriterier vilka då de av integrationsprocessens deltagare uppfylls ökar graden av institutionalisering och därmed även integrationsnivån (för att underlätta applicering av dessa kriterier på den Europeiska unionen och uppsatsens undersökning väljer jag benämningen ”medlemsländer” på det Olsen kallar ”constitutive units”, dvs. de enheter som integrationsprocessen utgörs av):

- Koordinering av policies på ett ändamålsenligt vis. Denna koordinering ska vara baserad på egenintresse eller de specifika delarnas egna normer.
- Borttagande av inre gränser för samspel och utbyte tillsammans med utvecklandet av gemensamma regler och standarder, rättigheter och skyldigheter för processer som sker mellan medlemsländerna.
- Utvecklande av helt övernationella styrande institutioner samt rutiner för gemensamt beslutsfattande på systemnivå. Dessa rutiner ska kunna innehålla en blandning av överstatlighet, majoritetsröstning och vetorätt för basländerna.
- Utvecklande av gemensamma administrativa och militära institutioner. Institutionerna ska vara utrustade för att utföra analys, planering, fatta beslut samt genomföra dessa.
- Givande av rätten att förändra den egna, liksom medlemmarnas kompetens, dvs. rätt att avgöra i vissa frågor (kompetenz-kompetenz), till övernationella institutioner.
- Utvecklande av ett gemensamt offentligt rum, civilt samhälle liksom institutioner vilka kan utbilda och socialisera individer till medborgare med gemensam identitet och kultur.

Alla dessa kriterier är inte applicerbara på den lilla del av europeisk integration eller disintegration som mekanismen för tidig varning kan sägas vara men jag finner det ändå värdefullt att här räkna upp samtliga för att ge en tydligare bild av det integrationsbegrepp som i uppsatsen används.

3.2 Europeiseringsperspektivet

Ytterligare en dimension av europeisk integration kan upptäckas genom europeiseringsperspektivet. Europeisering är ett omdiskuterat begrepp då det hävdas att företeelsen är svår att hänföra till enbart en kausal mekanism. Den kausala mekanismen bör vara den Europeiska unionen för att europeiseringsteorier ska vinna förklaringskraft. Åsikterna går också isär gällande vad som kan och vad som bör läggas i begreppet. En mer allmänt vedertagen definition är att se europeisering som den inflytandeprocess som sker genom beslut fattade på europeisk nivå vilka har genomslagskraft på medlemsländernas politiska och administrativa system (Jachtenfuchs & Kohler-Koch 2004: 109). Europeisering innebär alltså att en förändring av de inhemska institutionerna sker i medlemsländerna på grund av att institutioner, identiteter och policier utvecklats på europainivå (Olsen 2007: 227). Jag väljer att använda mig av detta perspektiv då jag hävdar att jag i min undersökning tydlig kan visa att det är beslut som fattats på europeisk nivå (införandet av den tidiga varningsmekanismen i Lissabonfördraget) som föranlett vissa proceduriska anpassningar i medlemsländerna och således kan detta uppfattas som en europeisering. Jag är emellertid medveten om att det även kan vara fallet att de enskilda nationella parlamentens inflytande kan ha varit starkt vid införandet av denna artikel i fördraget. Beslutet är dock som redan sagts fattat på europeisk nivå.

Inflytande och påverkan sker emellertid inte endast från europeisk nivå till nationell nivå. I fallet med den Europeiska unionen sker också påverkan i den andra riktningen, dvs. många av de nationella institutionerna är välförankrade i de enskilda medlemsländerna och kan därför få inflytande över de europeiska institutionerna och sätta press på dessa (*ibid*: 230). Likaså hävdas det att EU inte i full utsträckning har utvecklat institutionellt system som på allvar utgör ett hot för dessa välförankrade nationella institutioner. En mer grundläggande förändring av nationalstatens roll ses på grund av detta endast som möjlig vid en större kris. En sådan kris skulle behöva innebära att nationalstaten inte längre kan ses som det bästa och ett legitimt alternativ gällande funktionalitet och normativitet, istället skulle det bästa alternativet utgöras av EU (*ibid*: 237).

Europeiseringsprocessen kan upptäckas genom att titta på hur medlemstaternas blick och uppmärksamhet har vänts till de europeiska institutionerna. Allt mer av inhemska resurser och personal avsätts till dessa. Dessutom anpassas beteende och policier till EU. Detta har även gjort det tydligt för många medlemsländer att de i allt större utsträckning måste anpassa den inhemska tidsrytmen för beslutsfattande till den rytm som är rådande på europeisk nivå och också ha en "EU-kalender". Trots att detta till viss del redan sker efterfrågas förbättringar av denna samordning, liksom bättre informationssystem för information från EU till de nationella beslutsfattarna, samt en utveckling av procedurer för snabba reaktioner på nationell nivå på sådant som sker på inom EU. Detta menas kunna underlättas genom utbyte av erfarenheter och tillvägagångssätt mellan de enskilda medlemsländerna men har hittills endast skett i begränsad utsträckning (*ibid*: 240)

3.2.1 Europeisering av de nationella parlamenten

I den europeiska integrationsprocessen har de nationella parlamenten varit mycket sena att intressera sig för den roll de själva spelar inom denna och det var först på 1980-talet som parlamenten fick upp ögonen för detta (Olsen 2007:240). Det finns också stora skillnader nationerna emellan gällande graden av och sättet på vilket en anpassning har skett. Detta menas kunna grunda sig i att vissa länder är stolta över den egna historien och därför försöker skydda sig från en mer djupgående europeisering, medan andra snarare vill göra sig av med tidigare misslyckande genom att istället allt mer anpassa sig till den europeiska strukturen. Skillnader kan även ses mellan länderna gällande förhållandet mellan de inhemska institutionerna. Att sådana skillnader kan iakttas har bidragit till att europeiseringsbegreppet blivit omdiskuterat och ifrågasatt då det visar att europeisering inte har samma inverkan på alla medlemsländer (*ibid*: 81). De flesta är emellertid överens om att balansen mellan regering och parlament har påverkas av den europeiska integrationen, dvs. en europeisering av detta maktförhållande har skett. Mycket av dagens lagstiftning sker på EU-nivå vilket inneburit att de nationella parlamenten frångått stora delar av sin egen lagstiftningsmakt. Parlamentets makt inskränks också på grund av att det blivit lättare för regeringarna att undkomma ansvarsutkrävande då förhandlingar inom rådet och inom kommittéer i stor utsträckning är svåråtkomliga för de nationella parlamenten. Försök görs av parlamenten för att åter kunna stärka sin makt att utkräva ansvar men detta har visat sig svårt då det ofta innebär ett hinder för beslutsfattande (Jachtenfuchs & Kohler-Koch 2004: 111).

Parlamentets roll har inskränkts genom kommissionens tillsammans med Europaparlamentets stora inflytande i fråga om bestämmandet av dagordning ("agenda-setting"). Möjligheten att välja vilka förslag som ska övervägas ger en stor politisk makt och här har ofta de europeiska institutionerna företräd framför nationella. Denna makt är emellertid inte på något sätt oinskränkt då kommissionen inte kan få igenom förslag som går emot de nationella viljorna. Kommissionen kan dock sägas ha relativt stort handlingsutrymme då de utformar sina förslag på ett sådant sätt att det kan antas och accepteras av de flesta medlemsstater och ger dem utrymme att anpassa förslaget till den egna kontexten. Det har emellertid uppmärksammats, främst av neofunktionalister, att kommissionen använder sin makt över dagordningen mycket effektivt och på ett sådant sätt att det har fört den europeiska integrationen framåt och också utökat den egna makten i policyreformer (Pierson 1998: 36).

4 Testomgångarna – erfarenheter från de nationella parlamenten

Mekanismen för tidig varning gällande subsidiaritet har genom tre pilotfall, i vilka deltagande var frivilligt, testats av Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union (COSAC). De fall där mekanismen har testats är det tredje järnvägs paketet, förslag om reglering av passande lag och rättskipning i skilsmäso-/äktenskapsärenden (2005/JSL/187) samt förslag om fullbordandet av den interna markanden för postservice (2006/MARKT/006). Beslut om att just dessa skulle utgöra fall för testning av varningsmekanismen togs gemensamt av de nationella parlamenten inom ramen för COSAC. Resultaten av testen har sedan utvärderats. Även utvärderingen har skett inom COSAC. Likaså har vissa av medlemsländernas nationella parlament vid COSAC presenterat handlingsplaner med procedurer och tillvägagångssätt för tillämpningen och användandet av varningsmekanismen (www.cosac.eu).

I detta kapitel kommer jag att analysera resultaten av de genomförda testerna av mekanismen för tidig varning samt de nationella parlamentens handlingsplaner utifrån den institutionella teorin gällande europeisk integration. Genom att använda mig av de kriterier för institutionalisering och integration som teorin ställer upp vill jag visa på möjliga och troliga effekter av varningsmekanismen. Jag använder mig även av europeiseringsperspektivet och undersöker huruvida varningsmekanismen kan förstås och vilka effekter den kan få i ljuset av detta.

4.1 COSAC

COSAC har intagit en viktig ställning i fråga om användandet av den tidiga varningsmekanismen. Organet inrättades 1989 av unionens medlemsländers parlaments talmän som ett led i stärkandet av de nationella parlamentens inflytande inom EU. COSAC fungerar som ett samarbete mellan de nationella parlamentens EU-nämnder tillsammans med andra parlamentsledamöter och sammanträder två gånger om året. Genom Amsterdamfördraget vilket trädde i kraft 1999, fick COSAC även formellt inflytande i EU-organisationen och har rätt att bidra med vad de finner nödvändigt till alla unionens institutioner (www.cosac.eu).

Samarbetet inom COSAC skulle således kunna beskrivas vara av mellanstatlig karaktär. Sett till de dimensioner av institutionalisering som finns uppställda ovan är institutionaliseringsgraden gällande COSAC relativt låg. Strukturering och

utvecklande av standardprocedurer kan sägas ha skett i och med instiftandet av samarbetsorganet. Instiftandet innebar att vissa procedurer upprättades såsom att möten äger rum två gånger årligen i huvudstaden i det land som vid tidpunkten innehar ordförandeskapet i EU, samt att det vid dessa sammanträden ska diskuteras sådant som har bestämts i förväg. Vid de fortlöpande mötena har även mer detaljerade procedurformer bestämts, exempelvis har det bestämts att alla beslut ska fattas genom konsensus. Dessutom har det bestämts att varje medlemsland får delta med sex delegater vid COSAC samt att en troika bestående av tidigare, nuvarande samt kommande innehavare av EU:s ordförandeskap tillsammans med en representant för Europaparlamentet ska gemensamt besluta om agenda för kommande möte (History of COSAC, jmf. Olsen 2007:96).

COSAC ges även, som tidigare nämnts, ett visst formellt inflytande genom Amsterdamfördraget vilket likaså måste ses som en viss institutionalisering av samarbetet. Redan vid denna tidpunkt och i det till fördraget medföljande protokollet fastställs bland annat att COSAC ska ha till uppgift att kontrollera huruvida unionens lagförslag är i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Det står emellertid även uttryckligen att COSAC inte ska ”vara bindande för de nationella parlamenten och inte heller föregripa deras ståndpunkt” (Amsterdamfördraget: Protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen). Sett ur det institutionella perspektivet på dimensioner av institutionalisering (Olsen 2007: 96) skulle denna passus innebära att en lägre grad av institutionalisering i fallet COSAC kan göras gällande då en indikator på längre gången institutionalisering är att institutionen (här COSAC) träder in i det individuella (här de nationella parlamenten) ställe och åtnjuter den legitimitet de enskilda delarna tidigare hade. COSAC som institution inskränker inte heller på de nationella parlamentens enskilda handlingskraft.

I termer av de integrationskriterier som även de finns ovan uppställda kan COSAC hävdas uppfylla kriteriet gällande koordinering av policier på ett ändamålsenligt vis. Likaså utgör COSAC ett underlättande inslag i samspelet och utbytet mellan medlemsländerna. COSAC bidrar dock inte till utvecklandet av övernationella styrande institutioner, men kan ses som en gemensam administrationsinstitution kapabel till analys, planering, beslutsfattning samt genomförande (jmf. Olsen 2007:96).

4.2 Standardiserade procedurer

Många av de europeiska medlemsländerna har eller håller på att utarbeta vissa standardiserade tillvägagångssätt för användandet av möjligheten att övervaka att lagstiftning sker i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Förfarandena skiljer sig åt länderna emellan men har det gemensamt att de påkallats av artikel 5 i fördraget om den Europeiska unionen (Lissabonfördraget).

I de länder, om vilka information funnits tillgängligt (Österrike, Cypern, Tjeckien, Danmark, Finland, Tyskland, Ungern, Lettland, Litauen, Malta, Portugal, Nederländerna, Slovenien samt Storbritannien) gällande upprättandet av

standardprocedurer har respektive parlaments EU-nämnder (the Parliamentary Committee on European Affairs, the European Affairs Committee) en framträdande roll. Det är också dessa nämnder som innehar uppdraget att formulera motiverad åsikt i de fall de finner det nödvändigt, i vissa fall tillsammans med hela parlamentet. På Cypern är det EU-nämnden som sköter övervakningen men de kan även bjuda in medlemmar från verkställande eller andra intresserade instanser. I Danmark sker den första behandlingen i berörda utskott vilka sedan vidarebefordrar en rekommendation till EU-nämnden. Danmark har också utarbetat tydliga riktlinjer för utskottens behandling och användning av varningsmekanismen. Även Finland arbetar med framtagande av standardiserade förfaranden. De uppmärksammar emellertid att detta är en komplex fråga då den granskningsprocess av EU som redan sker i de nationella parlamenten inte får "översvämmas av papper orsakade av en till stor del skenbar politisk process [min översättning]". Nederländerna har istället valt att upprätta en "Permanent Joint Committee" för att sköta övervakningen av lagförslag i EU. Storbritannien överlåter till "European Scrutiny Committee" att granska lagförslagets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen (www.cosac.eu/en/info/earlywarning/overview/).

Sett ur det institutionella perspektivet kan framväxten av dessa standardprocedurer tolkas som en institutionaliseringsprocess. Likaså kan utarbetandet av tydliga riktlinjer i granskningen ses som ett led i denna process (jmf. Olsen 2007: 96). Standardförfarandenas uppkomst och upprättandet av vissa utskott kan även ses som en tämligen direkt effekt av beslut fattat på europeisk nivå. Således kan förfarandena även ses som en del av en europeiseringsprocess (jmf. Olsen 2007: 227).

4.3 Tidsaspekten

Genomgående för de deltagande medlemsländernas svar gällande testandet av mekanismen för tidig varning i de tre pilotfallen är att de uppmärksammar bristen av tid vid granskningen. Tidsbristen beror till stor del på att den nationella tidsrytmen inte överensstämmer med den europeiska. För vissa länder såsom för Cypern i granskningen av äktenskapslagstiftningen har detta inneburit att den upprättade proceduren för granskningen inte kunnat följas. Både det tyska och det grekiska parlamentet hade vid tidpunkten för granskning sommaruppehåll. Det tyska parlamentet skriver emellertid att de är beredda att upprätta en kammare för brådskande EU-ärenden för att hålla den deadline som satts (www.cosac.eu/en/info/earlywarning/doc/results/). Tidsbristen är även ett problem som uppmärksammas i de två andra pilotfallen. Vid granskningen av tredje järnvägspaketet har det tyska parlamentet åter igen sommaruppehåll. Dessutom uppmärksammas att många medlemsländer får vänta en avsevärd tid på en officiell översättning av förslaget vilket försenar granskningsförfarandet och gör det svårare att inkomma med svar inom avsatt tid (www.cosac.eu/en/info/earlywarning/pilotproject/).

Medlemsländernas svar tyder på att en anpassning av den nationella tidsrytmen till den europeiska är nödvändig för att de nationella parlamenten i full utsträckning ska kunna granska europeiska lagförslag på det sätt som mekanismen för tidig varning möjliggör. Mekanismen kan emellertid även ses som något som tvingar EU att tillsammans med de nationella regeringarna ge information till de nationella parlamenten. Detta är något som länge efterfrågats och mekanismen kanske således inte bara tydliggör nödvändigheten av en tidsanpassning utan också underlättar en sådan då informationen med nödvändighet måste fås snabbare och vara av mer extensiv karaktär. Att en anpassning av rytmen för beslutsfattande i de nationella parlamenten kan ses som att en europeisering av det samma sker i och med införandet av mekanismen för tidig varning (jmf. Olsen 2007: 227).

4.4 Sättandet av dagordningen

Genom varningsmekanismen intar EU-frågor en allt starkare ställning på de nationella parlamentens dagordning. Parlamenten måste i en större utsträckning än tidigare arbeta med och ta ställning till lagförslag framlagda på europeisk nivå om de vill utnyttja sin möjlighet att övervaka överensställelsen med subsidiaritetsprincipen. Vissa parlament, såsom det danska och det tjeckiska uttrycker i sitt svar angående det tredje järnvägsförslaget en oro för att arbetsbördan kommer att bli avsevärt större i och med denna uppgift och möjlighet (www.cosac.eu/en/info/earlywarning/pilotproject/). Att de nationella parlamenten övervakar europeisk lagstiftning mer och kanske också noggrannare än tidigare innebär att den nationella agendan påverkas av den europeiska. Sättandet av agenda kan ses som en typ av maktutövandet som sett ur denna synvinkel kan sägas ligga hos dem som lägger fram lagförslag på den europeiska nivån, dvs. främst kommissionen (Pierson 1998:36).

Det är emellertid även så att de nationella parlamenten i och med införandet av varningsmekanismen har rätten att ge sin åsikt om lagförslagens överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Denna åsikt måste de europeiska lagstiftarna ta hänsyn till och rätta sig efter i det fortsatta arbetet med förslaget. På så vis kan de nationella parlamenten sägas ha getts ett ökat inflytande i den Europeiska unionens lagstiftningsprocess. Vid testandet av mekanismen genom pilotfallen finns det i två av fallen exempel där nationella parlament ifrågasatt nödvändigheten av lagstiftning i frågan på europeisk nivå. Gällande förslaget om äktenskapslagstiftning menar det tjeckiska parlamentet att inget mervärde uppkommer genom att lagstiftning ska ske på EU-nivå. De ser inte heller att lagstiftningen är nödvändig för att den inre marknaden ska fungera. Båda dessa invändningar utgår från de kriterier subsidiaritetsprincipen ställer på lagstiftnings som görs på europeisk nivå. Ungern och Nederländerna tillsammans med Estland och Litauen gjorde liknande invändningar (www.cosac.eu/en/info/earlywarning/doc/results/). I fallet med lagförslaget gällande det tredje

järnvägspaketet intar Sverige en kritisk ställning till att lagstiftning behöver ske på europeisk nivå då delar av det även rör personal som arbetar på inrikeståg (www.cosac.eu/en/info/earlywarning/pilotproject/). Dessa invändningar kommer med nödvändighet sättas som diskussionspunkter på den europeiska agendan då mekanismen för tidig varning föreskriver detta (se ovan).

Införandet av varningsmekanismen sätter också större krav på de europeiska lagstiftarna att motivera varför lagstiftningen bör ske på europeisk nivå. Vid de tre pilotfallen finns flera exempel där de nationella parlamenten finner kommissionens motivering undermålig. Detta är fallet med förslaget gällande äktenskapslagstiftning där Ungern hade velat se en mer utförlig motivering (www.cosac.eu/en/info/earlywarning/doc/results/). Likaså menar Tjeckien att kommissionen inte gett tillräckliga bevis att lagstiftning i fråga om det tredje järnvägspaketet bör ske på unionsnivå. Även Ungern, Irland, Slovakien, Sverige och Storbritannien efterfrågar en mer utförlig analys (www.cosac.eu/en/info/earlywarning/pilotproject/). Detta gör även Ungern tillsammans med Litauen i fallet med lagstiftning kring postservice (www.cosac.eu/upload/application/pdf/b078b980/compilation%20of%20answers.pdf). För att kunna få igenom sina förslag måste kommissionens motivering vara väl underbyggd och utformad på ett sådant sätt att den övertygar de nationella parlamenten. På så vis måste lagstiftarna redan vid förslagsförfarandet ta hänsyn till och räkna med de nationella preferenserna och åsikterna. Därmed sätts den europeiska dagordningen till viss del utifrån de nationella viljorna (jmf. Pierson 1998: 36).

4.5 Information, samarbete och utbyte

Många av de medlemsländer som deltagit i pilotfallen har i sina svar uttryckt en vilja att samarbeta med andra nationella parlament och få till stånd ett utbyte av åsikter och erfarenheter. Detta ska delvis ske genom en hemsida med namnet Interparliamentary EU Information Exchange, där de nationella parlamenten kan lägga upp information och ta del av andra länders dokument (www.ipex.eu). Både Sverige och Litauen uttrycker uppskattning över utbytet som skett genom IPEX. Nederländerna skriver dock i sitt svar gällande förslaget om postservice att mycket lite information funnits upplagt på IPEX. Detta är också en åsikt som COSAC uttrycker i sin sammanställning av testet (www.cosac.eu/upload/application/pdf/b078b980/compilation%20of%20answers.pdf). Nederländerna ser även utbytet på IPEX som bristfälligt vid granskningen av äktenskapslagstiftningsförslaget. Estland skriver i sitt svar gällande samma lagförslag att utformandet av en gemensam ståndpunkt borde underlättas men nämner inte huruvida de använt sig av IPEX eller inte (www.cosac.eu/en/info/earlywarning/doc/results/).

Införandet av mekanismen för tidig varning kan således uppmuntra till interparlamentariskt utbyte och detta i en mer institutionaliserad form genom IPEX. IPEX är emellertid inte en övernationell inrättning utan är mer av

mellanstatlig karaktär. Utbytet kan dock tolkas som en ”strukturell sammankoppling” där de nationella parlamenten utgör delar i ett nätverk. Ett utbyte mellan länderna menas också underlätta upprättandet av en ”EU-kalender” och procedurer för snabbare reaktioner i medlemsländerna på händelser och beslut inom EU (jmf. Olsen 2007:95-96, 240).

Parlamentens roll som övervakare av lagstiftningens överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen har även gett dem en förbättrad möjlighet till information. Finland uppmärksammar att subsidiaritetsprincipen ger vissa nationella parlament rätten att delta i EU-frågor som tidigare varit förbehållna landets regering. Det brittiska House of Lords skriver också att deras roll som övervakare har gjort att de snabbare får ta del av information gällande EU då den inte längre måste gå via regeringen. Därmed sker heller ingen filtrering av det som når House of Lords (www.cosac.eu/en/info/earlywarning/countryspecific/). I många länder är emellertid regeringen, ofta i form av departement, inblandad i granskningsförfarandet genom att både ge information samt att uttrycka den egna ståndpunkten kring lagförslagets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Så är fallet på Cypern i granskningen av lagförslaget gällande postservice, liksom i Grekland, Ungern, Irland, Lettland, Litauen, Nederländerna, Polen, Portugal, Sverige samt även Storbritannien (www.cosac.eu/upload/application/pdf/b078b980/compilation%20of%20answers.pdf). Många hävdar att en europeisering av maktförhållandena mellan regeringar och parlament har skett, vilken varit till regeringarnas fördel. Att de nationella parlamenten nu får ökad insyn i lagstiftningsprocessen i EU kan medföra att de lättare kan utkräva ansvar från sina respektive regeringar. Detta skulle således innebära en återgång i europeiseringsgraden av förhållandet mellan regering och parlament (jmf. Jachtenfuchs & Kohler-Koch 2004:111).

4.6 Nationella preferenser och subsidiaritetsprincipen

De nationella parlamentens uppdrag är att kontrollera huruvida lagförslag framlagda i EU är förenliga med EU eller inte. Majoriteten av de medlemsländer som deltagit i testningen tycker att så är fallet i alla tre pilotfall och de ser en fördel i att lagstiftning sker på EU-nivå. Endast en minoritet av parlamenten har uttryckt att lagförslagen inte skulle överensstämma med det subsidiaritetsprincipen föreskriver. Det finns emellertid även exempel där medlemsländer i sina svar till viss del går utanför det som föreligger dem och uppmärksammar även sådant som inte enbart har med subsidiaritetsprincipen att göra. I fråga om lagförslaget gällande postservice skriver den polska senaten att det kommer bli svårt för Polen att nå de mål som finns i förslaget (www.cosac.eu/upload/application/pdf/b078b980/compilation%20of%20answers.pdf). Tjeckien uttrycker rädsla för att regleringen av äktenskapslagstiftningen kan innebära ytterligare ett steg i överförandet av medlemsländernas exklusiva rätt till familjelagstiftning. Likaså skriver Irland att viss oro finns för att lagförslaget ska underminera den befintliga nationella åtgärder (www.cosac.eu/

en/info/earlywarning/doc/results/). Gällande lagförslaget om det tredje järnvägspaketet visar också ett antal länder ett visst ointresse då de inte själva är direkt påverkade av förslagets innehåll. Detta är fallet med Cypern som väljer att lägga mycket lite tid på sitt deltagande i testet då det inte finns järnväg i landet. Även Finland gör i sitt svar övriga länder uppmärksamma på att genomförandet av lagförslaget ”antagligen skulle kosta mer än det smakar” för deras del då de inte har ett järnvägsnät som är sammanbundet med övriga Europa (www.cosac.eu/en/info/earlywarning/pilotproject/). I dessa fall har detta dock inte påverkat parlamenten att försöka motivera att förslagen inte skulle vara förenliga med subsidiaritetsprincipen för att förhålla lagstiftningen vilket skulle kunna vara fallet om de nationella preferenserna ansågs viktigare än en policykoordinering på europeisk nivå. I de fall där vissa medlemsländer emellertid haft åsikten att lagförslaget inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen, och menar att lagstiftning i frågan bättre sköts på nationell eller till och med regional nivå, verkar policykoordinering och utarbetandet av gemensamma regler betraktas som något som kommer i andra hand av medlemsländerna. Viktigare tycks förenligheten med subsidiaritetsprincipen och möjligheten till fortsatt egen lagstiftning på området vara (jmf. Olsen 2007: 96).

5 Förstärkt eller försvagad integrationsprocess?

Då utgångspunkten för denna uppsats är huruvida införandet av mekanismen för tidig varning i och med ratificeringen av Lissabonfördraget påverkar den fortsatta europeiska integrationen är det denna fråga jag kommer att försöka besvara i detta slutliga kapitel. Jag gör detta genom att titta på de huvuddrag jag kunnat identifiera i de dokument jag undersökt och den analys jag genomfört genom att applicera den institutionella teorin och europeiseringsperspektivet på dessa.

5.1 Ett litet hinder men en större hjälp

De nationella parlamentens övervakande av EU-lagstiftningens förenlighet med subsidiaritetsprincipen och användande av den tidiga varningen sker med hjälp och under COSAC:s överinseende. Då institutionaliseringsgraden i COSAC utifrån ovan nämnda kriterier är tämligen låg kan inte detta sägas stärka den europeiska integrationen. Detta då en högre nivå av institutionalisering tros verka i riktning mot en allt närmare integration. Det är emellertid tveksamt att samarbetet inom COSAC skulle utgöra ett hinder till en fortsatt integrationsprocess, däremot verkar det inte i riktning mot överstatlighet. Utvecklandet av överstatliga institutioner är dock enligt Olsen (2007: 96) ett led i stärkandet av integrationen. COSAC underlättar å andra sidan viss policykoordinering vilket i sin tur kan verka stärkande för den europeiska integrationen.

Då medlemsländerna i ett mindre antal fall i testomgångarna av deras övervakningsroll valt att hävda att lagförslagen bryter mot subsidiaritetsprincipen och fört fram en motiverad åsikt för detta, kan detta ses som att medlemsländerna finner det viktigare med policykoordinering och viss lagstiftning på EU-nivå än att förhålla lagstiftningsprocessen och själva lagstifta i frågan. Viljan till policykoordinering innebär således att en närmare politisk integration är möjlig trots medlemsländernas möjlighet att försvåra denna. De fall där de däremot hävdar att lagförslagen bryter mot subsidiaritetsprincipen tyder på att medlemsländerna i vissa fall finner det mer värdefullt att ha möjlighet till egen lagstiftning i frågan och ser inte vinsterna med att den ska ske på den överstatliga nivå som den europeisk utgör. Detta torde emellertid inte innebära ett hinder för den fortsatta europeiska integrationen, då fallen där medlemsländerna motsätter sig EU-lagstiftning i den form förslagen säger är i minoritet. Det kan dock

innebära att integrationen går något långsammare och tvingas anpassas i större utsträckning till de nationella preferenserna.

I fråga om tidsaspekten är det troligt att de nationella parlamenten måste anpassa den egna rytmen för beslutsfattandeprocedurer till EU-rytmen för att i full utsträckning kunna använda sig av sin roll som övervakare. Detta innebär en anpassning av de nationella parlamenten till villkor satta av den Europeiska unionen och är snarare en europeisering av de nationella parlamenten än en åternationalisering av EU. Således kan medlemsländernas användande av sin roll som övervakare av subsidiaritetsprincipen tvinga dem att göra större anpassningar till unionen vilket i sin tur kan verka underlättande för integrationsprocessen också inom andra områden. Detta är också fallet med parlamentens ökade möjlighet till snabb och mer omfattande information vilken uppkommer i och med införandet av varningsmekanismen. Det ska dock kommas ihåg att tidsanpassningen då är uppkommen på grund av medlemsländernas användande av sin roll som övervakare och underlättar således även denna vilket om parlamenten, som ovan nämnts, inte menar sig se överensstämmelse mellan lagförslaget och subsidiaritetsprincipen kan förhålla fortsatt integration.

De nationella parlamentens roll som övervakare av lagförslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen ger dem emellertid möjlighet att påverka EU-agendan. Detta vid utformandet och framläggandet av förslagen då parlamentens nya roll tvingar förslagsläggarna att ta göra detta på ett sådant sätt att det är övertygande för medlemsländerna att lagstiftning bör ske på EU-nivå. Dessutom blir de lagförslagsläggande instanserna tvungna att ta hänsyn till inkomna synpunkter från de nationella parlamenten. I detta ges parlamenten även en chans att göra EU uppmärksam på sådant som inte nödvändigtvis bryter mot subsidiaritetsprincipen men parlamenten ändå finner vara av värde. Således kan diskussionspunkter förändras i och med fler influenser från den nationella nivån. Detta kan till viss del innebära en slags nationalisering av lagförslagsförändret inom EU vilket i sin tur kan leda till en viss förhållning av integrationsprocessen. Samtidigt kan det ökade inflytandet för de nationella parlamenten även innebära en förbättrad dialog mellan europeisk och nationell nivå. Detta behöver inte nödvändigtvis leda till att integrationsprocessen stannar av utan att den istället förs i den riktning även de nationella parlamenten finner vara riktigt men inom de institutionella ramar det europeiska samarbetet sätter.

Införandet av varningsmekanismen innebär också ett utvecklande och inrättande av standarprocedurer för hur övervakningen ska ske i medlemsländerna. Detta är en typ av institutionalisering vilken i sin tur kan sägas stärka integrationsgraden då utvecklandet av standardprocedurer är en dimension av institutionalisering. Att denna institutionalisering även skulle stärka integrationsgraden kan motiveras med europeiseringsperspektivet då standardprocedurerna är följda av och reaktion på handlingar initierade på europeisk nivå. De innebär därmed en europeisering av det nationella parlamentsarbetet.

Genom införandet av den tidiga varningsmekanismen blir också utbyte av åsikter och erfarenheter de nationella parlamenten av allt större betydelse. Det har i de tre pilotfallen till stor del skett genom hemsidan IPEX. Likaså har ett mer

direkt utbyte mellan EU och de nationella parlamenten blivit ett resultat av varningsmekanismen. Att utbyte och samspel kommit till stånd kan ses som en strukturell sammankoppling vilket då den är stark kan utgöra grund för närmare politisk integration. De nationella parlamentens bättre möjlighet till direkt information från EU kan också innebära ett återtagande av makt gentemot de nationella regeringarna. Detta kan tolkas som en viss åternationalisering vilket i sin tur skulle indikera en lägre nivå av integration.

Utifrån dessa aspekter är det inte troligt att införandet av den tidiga varningsmekanismen kommer att hindra fortsatt integration i den Europeiska unionen. Den kan däremot ha en något förhållande effekt inom vissa områden som en följd av de nationella parlamentens motsättning till vissa lagförslag. Den tidiga varningsmekanismen kan emellertid tydliggöra för parlamenten vikten av en anpassning till EU samt ge en insikt i betydelsen av att noggrannare följa skeenden på EU-nivå för att ha en möjlighet att själva påverka. Denna anpassning skulle enligt mig kunna vara en hjälp i det fortsatta integrationsarbetet.

6 Referenser

Tryckta källor

- Bideleux, Robert – Taylor, Richard, 1996. *European Integration and Disintegration. East and West*. London och New York: Routledge.
- Bomberg, Elizabeth – Stubb, Alexander, 2003. *The European Union: How Does it Work?* Oxford: Oxford University Press.
- Dobson, Lynn – Weale, Albert, 2003. "Governance and Legitimacy" i Bomberg, Elizabeth – Stubb, Alexander, 2003. *The European Union: How Does it Work?* Oxford: Oxford University Press.
- Estella, Antonio, 2002. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press.
- Førland, Tor Egil – Claes, Dag Harald, 1999. *Europeisk integration*. Lund: Studentlitteratur.
- Göhler, Gerhard, 1996. "Institutions in political theory: lessons for European Integration" i Rometsch, Dietrich – Wessels, Wolfgang (red.), 1996. *The European Union and member states. Towards institutional fusion?* Manchester och New York: Manchester University Press.
- Hettne, Jörgen, 2003. *Subsidiaritetsprincipen: Politisk granskning eller juridisk kontroll?* Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Jachtenfuchs, Markus – Kohler-Koch, Beate, 2004. "Governance and Institutional Development" i Wiener, Antje – Diez, Thomas, 2004. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- March, James G. – Olsen, Johan P, 2005. "Elaborating the 'New Institutionalism'" <http://www.arena.uio.no>. 23 oktober 2007. (Working Paper No. 11, March 2005)
- Pierson, Paul 1998. "The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis" i Sandholtz, Wayne – Stone Sweet, Alec, 1998. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, Johan P, 2007. *Europe in Search of Political Order. An institutional perspective on unity/diversity, citizens/their helpers, democratic design/historical drift and the co-existence of orders*. Oxford och New York: Oxford University Press.
- Rosamond, Ben, 2001. "Functions, Levels and European Governance" i Wallace, Helen (red.), 2001. *Interlocking Dimensions of European Integration*. New York: Palgrave.

Otryckta källor

- ”Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem. Protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen.” nedladdad från <http://eur-lex.europa.eu/sv/treaties/dat/11997D/html/11997D.html#0113010016>. 13 december 2007.
- www.cosac.eu/en/info/earlywarning/doc/results/ nedladdad 9 december 2007.
- www.cosac.eu/en/info/earlywarning/countryspecific nedladdad 9 december 2007.
- http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_en.htm nedladdad 13 december 2007.
- ”History of COSAC.” nedladdad från www.cosac.eu, 13 december 2007.
- ”Protocol No2” nedladdad från www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317&lang=en&mode=g 10 december 2007.
- ”Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community” nedladdad från www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317&lang=en&mode=g 14 december 2007.