

Sverige och folkmakten

En studie av riksdagen före och efter EU-inträdet

Sandra Karlsson
Alina Mattisson Lax

Abstract

Syftet med den här uppsatsen är att empiriskt studera den svenska demokratin förändring i och med EU-inträdet. Vårt studieobjekt är riksdagen som enligt svensk grundlag skall vara folkets främsta representant. För att kunna besvara vår huvudfråga har vi valt att utgå ifrån olika demokratiteorier. Vi nyttjar oss av Robert Dahls fem kriterier för en demokratisk process, Jack Livelys sju folkmaktssteg och Lennart Lundquist för att betona processvärdet *öppenhet*. Teorierna tillämpas genom litteraturstudier av riksdagens arbetsprocess. Resultatet visar att riksdagens arbetsuppgifter och delaktighet i beslutsprocessen har förändrats i och med EU-inträdet och då även den svenska demokratin. De formella processerna lever till stor del upp till de demokratiska idealen, men mycket sker informellt, vilket försvårar ansvarsutkrävandet och därmed försvagar folkmakten.

Nyckelord: demokrati, folkmakt, riksdagen, regeringen, EU

Antal ord: 8871

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och problemformulering	1
1.2	Metod	1
1.3	Material	2
2	Teori	4
2.1	Lundquist: Demokrativärden - öppenhet.....	5
2.2	Dahl: Kriterier för en demokratisk process	5
2.3	Lively: Sju steg för fullständig folkmakt	7
3	Riksdagen före 1995	9
3.1	Bakgrund	9
3.2	Beslutsprocessen i riksdagen före 1995	9
3.3	Riksdagens roll i lagstiftning före 1995	10
4	Riksdagen efter 1995	12
4.1	Konstitutionella förändringar	12
4.2	Förändringar av riksdagen – EU-nämnden	12
4.3	Beslutsprocessen i riksdagen efter 1995	13
4.4	Riksdagens roll i lagstiftningen efter 1995	14
4.5	Riksdagens arbete med EU-frågor	14
4.6	Informella processer	16
5	Analys	18
5.1	Riksdagens arbetsuppgifter	18
5.2	Delegering, öppenhet och ansvarsutkrävande	19
5.3	EU-nämnden.....	21
5.4	Informella processer	21
5.5	Riksdag och regering.....	22
6	Slutsats	24
7	Referenser	26

1 Inledning

1.1 Syfte och problemformulering

Regeringsformen (RF) är en av Sveriges fyra grundlagar och inleds med *All offentlig makt i Sverige utgår från folket*. Detta utgör kärnan i den svenska demokratin, men i och med EU-inträdet har Sveriges demokratiska förutsättningar förändrats på många plan.

Vår övergripande frågeställning är därför: *Hur har den svenska demokratin förändrats i och med EU-inträdet?*

För att klättra ner ett steg på abstraktionsstegen har vi valt att fokusera på riksdagen, vilket innebär att den mer specificerande huvudfrågeställningen är: *Hur har riksdagens arbetsuppgifter förändrats sedan EU-inträdet?*

Vårt syfte är således att påvisa hur dessa förändringar yttrar sig. Enligt RF är Sveriges riksdag folkets främsta företrädare och i vårt arbete låter vi därför denna institution vara den yttersta symbolen för svensk demokrati. Eftersom vi anser att institutionen symboliserar den svenska demokratin vill vi undersöka hur riksdagens arbetsuppgifter har förändrats sedan EU-inträdet. Går det att urskilja några särskilda områden där riksdagens beslutsmöjligheter har förskjutits och i så fall vart har dessa befogenheter förflyttats? Har riksdagen fått några nya arbetsuppgifter och instrument för att hantera dessa?

Det finns tidigare forskning som berör riksdagens arbete och EU, men förutom Hans Hegelands *Nationell EU-parlamentarism – Riksdagens arbete med EU-frågorna* har vi inte funnit någon som specifikt har fokuserat på hur EU-inträdet har påverkat den svenska demokratin med riksdagen i centrum. Tillsammans med befintlig fakta på området vill vi med vår empiriska undersökning sluta den lucka som vi tycks skönja inom forskningen. Lyfter vi blicken från litteraturen kan vi även beskåda samhällsplanet där det råder en påtaglig skepticism beträffande EU. Saknaden av befintlig forskning och skepticismen i samhället finner vi som två väsentliga anledningar till att forska vidare på området.

1.2 Metod

Att välja tillvägagångssätt innebär alltid att man gör ett vägval mellan olika metoder och utesluter på så vis en potentiell strategi. Ett sådant val går alltid att

kritisera då det inte på förhand är klart vilken metod som passar bäst. Det viktigaste är emellertid att göra sitt yttersta för att finna den metod som är bäst lämpad till problemet som skall undersökas och frågan som man ämnar besvara (Esaiasson et al, 2007:98). Utifrån vår frågeställning har vi därför valt att göra en komparativ studie där vi kommer att jämföra riksdagen över tid.

Vårt val att jämföra institutionen över tid bygger på vår uppfattning om att det bäst kommer att kunna besvara vår fråga. Emellertid måste vi definiera väsentliga begrepp som exempelvis demokrati, före vi kan genomföra en adekvat operationalisering av vårt problemområde. Detta är en nödvändighet eftersom läsaren själv skall kunna bilda sig en egen uppfattning. Det är också av väsentlig betydelse att definiera våra begrepp och dess innebörd eftersom nästkommande forskare skall kunna nå samma resultat med den metod som vi har använt oss av. Vi är medvetna om att *makt* är ett begrepp som vi skulle kunna definiera, men eftersom vår mittpunkt främst är demokratin får makt spela en mindre roll vid operationaliseringen. Att det har skett en förflyttning av arbetsuppgifter och beslutanderätt innebär samtidigt att makten har förflyttas, mer än så tänker vi inte gå in på begreppet makt. Likaså kommer vi att använda oss av begreppet effektivitet, ett annat begrepp som vi inte kommer att fördjupa oss i ytterligare, utan innebörden av ordet får kortfattat vara en snabbare process från beslut till implementering.

Våra jämförelsepunkter kommer att vara Sverige före och efter EU-inträdet. Vi inser att det är mycket svårt med nivåskattningar och gränsdragningar mellan ”mycket” eller ”lite”, ”bra” eller ”dåligt” och så vidare (Esaiasson et al, 2007:163-164). Vi ämnar således påvisa riktningstendenser som vi kan utröna genom litteraturstudier. Alltså, istället för nivåskattning kommer vi att tala om förändring. Detta underlättar även för uppsatsarbetet i övrigt, eftersom risken med att göra nivåskattningar är att uppsatsen blir oanvändbar om överensstämmelsen mellan teori och operationella indikatorer inte är absolut. Samtidigt är vi medvetna om svagheten i att vi inte kan dra några absoluta slutsatser som vid nivåskattningar (Esaiasson et al, 2007:166).

1.3 Material

Vårt material består främst av litteratur som belyser vårt studieområde, men vi kompletterar även med ett flertal artiklar. Hans Hegelands avhandling *Nationell EU-parlamentarism* är en bra utgångspunkt, eftersom han på ett explicit sätt visar hur EU-frågor har förändrat riksdagens agenda.

Vad gäller böcker som berör våra demokratiteorier finns *Demokratin och dess antagonister* av Robert A. Dahl, *Medborgardemokratin och Eliterna* av Lennart Lundquist samt *Democracy* av Jack Lively. Utöver Hegelands avhandling kommer vi som tidigare nämnt att använda oss av ett antal avhandlingar som berör Sverige, EU och riksdagen på ett, för oss, ändamålsenligt sätt. Ett exempel på detta är Matilda Bromans avhandling *Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities* som handlar om just Sveriges

förhandlingssätt inom Europeiska Unionen. Andra böcker vi kommer att använda oss av är bland annat professor Jonas Tallbergs bok *EU:s politiska system* samt professor Bengt Jacobsson som tillsammans med docent Göran Sundström skrivit boken *Från hemvävd till invävd – Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Vidare kommer vi att använda oss av olika tidningsartiklar rörande riksdagen och EU.

I sammanhanget hade intervjuer med berörda politiker kring formella och informella processer varit intressanta att använda sig av för en mer heltäckande bild av empirin. Emellertid kommer vi istället att använda oss av tidigare litteratur där forskare tagit fram fakta genom just intervjuer. Vi inser att vårt val av att enbart använda sekundärkällor inte är optimalt, men vi har ändå förhoppningar om att det skall lägga en god grund till vår forskning vilken i framtiden kan bli mer allomfattande med hjälp av kompletterande material.

2 Teori

Ett begrepp som demokrati är välanvänt, men säger utan vidare förklaring väldigt lite om innebörden. Att ordet demokrati semantiskt betyder folkstyre, säger egentligen inte så mycket om själva styrelseprocessen, det vill säga hur folket styr (Dahl, 1999:120).

Vi kommer att genomföra en studie där fallet står i centrum och låta teorin samt olika förklaringsfaktorer försöka förklara vad det är som skett i vårt undersökningsområde (Esaiasson et al, 2007:42). Vi är väl medvetna att vi tar ett normativt ställningstagande genom vårt val av demokratiteorier eftersom det finns flera definitioner av begreppet demokrati. Vi har emellertid valt att använda oss av tre teorier av olika forskare. Till en början har vi valt att använda oss av Lennart Lundquists definition av demokrati i boken *Medborgardemokratin och eliterna*, vilken får utgöra den generella förklaringen av demokrati. Enligt professorn är det sålunda av yttersta vikt att man inleder med att definiera demokratins absolut nödvändigaste egenskaper, för att man överhuvudtaget skall kunna tala om en demokrati. Först därefter kan man leda in på en djupare beskrivning av demokrati (Lundquist, 2001:83).

De mest nödvändiga egenskaperna för politisk demokrati definieras av Lundquist som *folkmakt*, ett *beslutssystem* för gemensamma beslut i gemensamma angelägenheter (politisk beslutdemokrati) och *Jämlikhet* det vill säga, medlemmarna betraktas och behandlas som jämlika (Lundquist, 2001:84-86). Folkmaktens betydelse för demokrati understryks genom Lundquists uttalande "[e]tt styrelsesystem utan folkmakt är ingen demokrati" (Lundquist, 2001:84). Hur folkmakt definieras, är mer komplicerat. Enbart att definiera *demos*, det vill säga folket, är inte alltid enkelt eftersom betydelsen av detta har skiftat med tiden (Lundquist, 2001:84-85). Folket i denna uppsats kommer att definieras av svenska medborgare över 18 år med rösträtt i allmänna val.

För att gå vidare från den mer generella bild av demokrati som Lundquist ger ovan, kommer vi att gå in på två andra teorier. Den första av de två är skapad av statsvetaren och professor emeritus Robert A. Dahl vid Yale University och beskriver fem grundläggande kriterier på en demokratisk process. Varför vi inte enbart väljer att använda Dahl, beror på att dessa kriterier endast beskriver den demokratiska processen. Dahl skriver själv att hans kriterier inte till fullo definierar ett gott styre eller ett gott samhälle (Dahl, 1999:147). Bland annat är Dahls definition av folkmakt begränsad. Vi har därför valt en andra teori för att få fram olika dimensioner av folkmakt. Denna teori är framtagen av statsvetaren och professorn vid Warwickuniversitetet Jack Lively. Han har gjort en skala med sju steg, där steg ett är den tydligaste samt den mest utopiska bilden av folkmakt och steg sju en urvattnad form där folkmaktsbegreppet framträder mer otydligt.

Något som vi dock saknar i Dahl och Livelys teorier, är ett svenskt perspektiv på demokrati och folkmakt. Därför har vi valt att ta med Lundquist definition av substans- och processvärden. Något som då kommer fram är processvärdet *öppenhet*, som fungerar som komplement till de två andra, mer generella teorierna.

2.1 Lundquist: Demokrativärden - öppenhet

För att kunna granska demokratins konstruktion, bör man gå till dess grundläggande värden. Demokrativärden kan beskrivas i två former – *substansvärden* och *processvärden*.

De demokratiska substansvärdena är *frihet, jämlikhet, solidaritet* och *rättvisa*. Substansvärden kan beskrivas som grundläggande värden vilka skall fungera som en ”ledstjärna” i utformningen av demokratin. Det vill säga att de institutioner och konstruktioner som sedan uppkommer skall återspegla dessa värden och bli verktyg för att sträva mot dessa. Processvärden är istället instrumentella värden, det vill säga värden som kan beskrivas som en mer konkret mall för utformning av institutioner. Dessa institutioner skall i sin tur verka för att uppfylla de demokratiska processvärdena samt substansvärdena. *Diskussion, ömsesidighet, ansvar* och *öppenhet* är allmänna processvärden (Lundquist, 2001:117-119). Det går sålunda inte att tala om ett demokratiskt system med ”antingen eller”, eftersom substans och process är två olika former som kompletterar varandra. Hur institutionerna fungerar beror således på vilka värden de tjänar (Lundquist, 2001:151).

Eftersom vi har valt att studera arbetsprocessen i Sveriges riksdag kommer vi endast att se till öppenhetsvärdet hos Lundquist. Anledningen till att vi kommer att hålla fokus på just detta värde, är den signifikans detta värde har i svensk demokrati. Vi är väl medvetna om att alla dessa värden är grundläggande demokratiska värden. Men då vi har valt att fokusera på Sveriges riksdag samt har övriga teorier för att beskriva folkmakt och en demokratisk beslutsprocess, anser vi att de andra värdena är relativt tillgodosedda.

2.2 Dahl: Kriterier för en demokratisk process

Den första teorin vi kommer att använda oss av är Robert Dahls kriterier för en demokratisk process. Om vi ser tillbaka på Lundquists definition av substans- och processvärden kan dessa kriterier beskrivas som processorienterade, det vill säga, de beskriver hur man faktiskt skall nå upp till en demokratisk process. De fem kriterierna är:

1. Effektivt deltagande
2. Lika rösträtt vid det slutgiltiga avgörandet
3. Upplyst förståelse
4. Kontroll över dagordningen
5. Allomfattande medborgarskap

(Dahl, 1999:121-145).

För att utveckla de enskilda kriterierna kan Dahls definition av *effektivt deltagande* beskrivas som adekvata och lika möjligheter för alla medborgare att delta i sättandet av dagordning samt i beslutsprocessen.

Det andra kriteriet är *lika rösträtt vid det slutgiltiga avgörandet*, vilket innebär att varje medborgare, enligt Dahl, skall ha lika möjligheter att uttrycka sitt val samt att dessa skall väga lika tungt som varje annan medborgare. Därtill skall avgörandet kring valet endast avgöras av dessa val. Dahl anmärker dock på att det endast gäller det slutliga avgörandet samt att ingen definition kring *demos*, det vill säga medborgarna, görs (Dahl, 1999:123-125).

Dahls tredje kriterium är *upplyst förståelse* och innebär att alla medborgare bör ha lika möjligheter att undersöka och förstå det val som bäst tjänar dennes intressen. Om folkstyre skall betyda att folket kan se till att det får vad de anser vara bäst för sig, krävs det även att folket är medvetet om sina valmöjligheter och innebörden av dessa (Dahl, 1999:125-127).

Det fjärde kriteriet är *kontroll över dagordningen*, då medborgarna måste ha en möjlighet att bestämma vilka frågor som skall tas upp på dagordningen. Risken är annars att det demokratiska systemet används till att besluta om färre och mindre viktiga frågor som folket ej har någon kontroll över (Dahl, 1999:127-129).

Det femte kriteriet är *allomfattande medborgarskap*, vilket handlar om hur folket, *demos*, definieras. Beroende på två faktorer kan *demos* se oerhört olika ut. Den första faktorn är i hur stor omfattning befolkningen räknas in i *demos*, medan den andra faktorn är hur stor auktoritet *demos* har (Dahl, 1999:134).

Dahl sammanfattar sina kriterier genom att definiera hur de enskilda kriterierna tillsammans bygger upp demokratin. Kriterium ett och två tillsammans blir demokratiskt i begränsad mening. Tillsammans med det tredje kriteriet blir systemet fullt demokratiskt beträffande en viss dagordning och i förhållande till ett *demos*. Om man sedan ser till att kriterium fyra tillsammans med de tidigare tre uppfylls, blir systemet fullt demokratiskt i förhållande till ett *demos*. När kriterium fem sedan uppfyllts, blir beslutsprocessen fullt demokratisk (Dahl, 1999:146). Dahl är dock inte främmande för delegering av politiska frågor. Han menar att så länge folket har den slutliga makten (till exempel genom möjligheten att avsätta makthavarna), kan folket överlåta makt åt olika representanter (Dahl, 1999:129).

I sin bok påpekar Dahl även att detta är kriterier för en utopi och att det är tveksamt om något system någonsin kommer att uppfylla dessa fem kriterier fullt ut. Han skriver i sin bok att han utgår ifrån att det nog aldrig kommer att finnas ett perfekt demokratiskt styre. Emellertid får man se dessa kriterier som måttstockar

för det demokratiska systemet, genom vilka man kan bedöma och jämföra processer och institutioner (Dahl, 1999:123).

2.3 Lively: Sju steg för fullständig folkmakt

Vi har valt att definiera folkmakt genom Jack Livelys skala med sju steg. Stegen representerar alla varsin egenskap hos folkmakt, i fallande skala. Steg ett representerar alltså den yttersta formen av folkmakt och steg sju en i princip urlakad form av något som skulle kunna liknas vid folkmakt.

1. Att alla ska styra i meningen att alla ska vara delaktiga i lagstiftning, i att besluta om den allmänna politiken, i att implementera lagar och i den offentliga förvaltningen.

2. Alla bör vara personligen delaktiga i väsentligt beslutsfattande, dvs. allmän lagstiftning och fall av allmän politik.

3. De styrande bör vara ansvariga inför de styrda; de bör, med andra ord, vara skyldiga att rättfärdiga sina handlingar för de styrda och kunna avsättas av dessa.

4. De som styr bör vara ansvariga för de styrdas representanter.

5. De som styr bör vara valda av de styrda.

6. De som styr bör vara valda av de styrdas representanter.

7. De som styr bör handla i de styrdas intresse.

(Lundquist, 2001:84; Lively, 1975:30).

Det finns följaktligen inte en konkret universell modell för folkmakt, liksom det inte finns en universell demokratimodell. Emellertid anser vi att Lively fångar komplexiteten i begreppet och det faktum att folkmakt kan vara allt ifrån en i princip utopisk demokrati med totalt folkligt deltagande, till att folket får sina intressen tillgodosedda.

Emellertid är det första steget att alla bör vara delaktiga, en vision som enligt Lively är mycket svåruppfylld, oavsett storlek på samhället eller antal invånare. Ett större system kanske har andra skäl att sträva efter exempelvis effektivitet, vilket innebär att folkmakten kan begränsas till folkliga representanter och att de som styr är ansvariga inför de styrda. Han menar att olika typer av styre, med dessa ovanstående sju kriterier, passar för olika kontexter, vilket innebär att det inte finns något optimalt styrelsesystem. När det gäller det sjunde och sista kriteriet anser Lively trots allt att detta inte är en tillräcklig definition av folkmakt, eftersom även ett odemokratiskt styre kan handla i de styrdas intresse. Lively menar även att steg sex och fem inte är en tillräcklig definition av folkmakt, eftersom han anser att det inte enbart kan vara ett tillräckligt kriterium att de som är styrda skall kunna välja sina representanter. Dessa två steg saknar någon form av ansvarsutkrävande av folket eller av folkets representanter. Istället menar Lively att ett system som uppfyller något av de fyra första stegen kan betraktas som ett folkstyrt system. Vilka av dessa steg man dock uppfyller beror på

orienteringen av systemet. De första två får betraktas som de yttersta formerna av folkvalt eftersom fokus ligger på det direkta folkliga deltagandet. Kriterium tre och fyra är mer åt det representativa hållet, eftersom de istället har fokus på representanter valda av folket som styrelse, men även att folkets möjlighet till ansvarsutkrävande. Här uppkommer dock ytterligare diskussion, eftersom det inte finns någon universell definition av vad som skall anses vara "tillräckligt" ansvarsutkrävande. Dock menar Lively att två grundläggande villkor på ansvarsutkrävande är att de som styr kan avsättas av de styrda samt att andra alternativ på styre finns tillgängliga (Lively, 1975:30-43).

3 Riksdagen före 1995

3.1 Bakgrund

Riksdagen är enligt vår konstitution den viktigaste institutionen i vårt land och man brukar säga att den första uppkom i Arboga 1435 (Riksdagen 2009-04-20a; Bäck & Larsson, 2006:78).

Ur ett historiskt perspektiv har riksdagens inflytande skiftat mellan århundradena. Från början bestod riksdagen av fyra stånd och det var regenten som bestämde när riksdagen skulle sammanstråla. Faktum är att det under enväldets tid var tämligen ovanligt med en riksdag. Kungen hade inget större behov av riksdagen mer än dess underskrifter och således godkännande för indrivning av nya skatter. Under frihetstiden 1719-1792 förändrades emellertid riksdagens makt och vidare in på 1800-talet hade kungen inte längre någon befogenhet att bestämma när riksdagen skulle sammanträda (Bäck & Larsson, 2006:78).

Följaktligen avskaffades även de fyra stånden och ersattes av ett tvåkammarsystem. Den första kammaren bestod av landägande adel och högre tjänstemän som var trogna kungen, medan den andra kammaren främst utgjordes av bönder som ofta motsatte sig kungliga beslut. Det ledde som förstaeligt till många låsningar mellan kammarna, men det ordnades i och med enkammarriksdagen, parlamentarismen och följaktligen demokratins genombrott. Något som innebar att makt från kammarna flyttades över till politiska partier. Den första enkammarriksdagen hade 350 ledamöter vilket visade sig vara olyckligt då det ledde till många låsningar på grund av jämt antal röster vid voteringar. Dödlägen löstes genom lotteri och riksdagen kom sålunda att kallas för lotteririksdagen. För att undvika dessa situationer beslutade man fortsättningsvis att ha 349 ledamöter (Bäck & Larsson, 2006:78-79).

3.2 Beslutsprocessen i riksdagen före 1995

Empiriska studier som gjordes kring riksdagen och regeringens beslutsprocesser före 1995 visade att diskussioner och planering av nya propositioner förekom mellan institutionerna, men att det reellt ändå lades flest förslag av regeringen.

Vid propositioner skulle det ansvariga statsrådet först höra med riksdagen och diskutera propositionen innan beslut fattades i frågan, något som således inte alltid skedde. En viktig roll hade även den utskottsgrupp som diskuterade frågan. Gruppen hade oftast en adekvat sakkunskap och ibland kunde det till och med

vara den utskottsgrupp som i egenskap av expertgrupp kommit fram med förslaget till propositionen. Eftersom gruppen bestod av riksdagsledamöter hade de ofta god kunskap om vad de andra partierna kunde tänkas tycka i frågan. Det var därför en viktig länk för regeringen eftersom gruppen kunde flagga om det fanns oklarheter i propositionen eller om de helt enkelt inte trodde att den skulle godtas av riksdagens övriga partier. Den vanliga processen var att gruppen hade kontakt med en representant från departementet, vanligtvis var det då ett statsråd som representerade regeringen. Där skulle propositionen diskuteras och ställningstagande för eller emot antas. Om de inte kom överens skickades propositionen över till riksdagen som läste igenom utskottsgruppens invändningar och såg om en kompromiss var möjlig. Därefter kontaktade statsrådet återigen utskottsgruppen. Kontakten mellan statsråd och utskottsgrupperna varierade, somliga hade möte en gång i veckan medan andra träffades mer sällan (Sannerstedt, 1992:60).

När konsensus rådde kring propositionen fördes frågan enligt kutym upp i den stora riksdagsgruppen. Om frågan var av ringa betydelse och utskottsgruppen samt regeringen var överens behövde detta led i processen ej genomföras. Hade frågan däremot betydelse lyfte stadsrådet fram frågan till riksdagsgruppen, varpå utskottsgruppens ledare gav utskottets syn på förslaget. I det fall utskottsgruppen inte kom överens med regeringen, kom riksdagsgruppens styrelse (förtroenderådet) in i diskussionen. De kunde då förmedla om de ansåg att frågan var något som riksdagsgruppen skulle besluta om. Ett antal gånger inträffade det att regeringen fick bordlägga en proposition på grund av att man inte kunde nå enighet. Det var emellertid undantag, vanligare var att man nådde konsensus (Sannerstedt, 1992:61).

Det här bekräftar bilden av att riksdagens och regeringens arbete till stor del består av kompromisser för att senare nå enighet i frågan. Det är ingen som på förväg tror att deras förslag kommer att gå igenom i sin helhet, men så länge en del beståndsdelar i förslaget finns kvar är det lättare att arbeta vidare och stödja frågan. Kritik har dock förts mot överenskommelserna. Kritikerna menar att pressen på att nå konsensus är så pass stor att många vaga och oklara formuleringar skrivs (Sannerstedt, 1992:57).

3.3 Riksdagens roll i lagstiftning före 1995

Förhållandet mellan riksdagen och regeringen beträffande lagstiftning före 1995 var att riksdagen stiftade lagar vilka regeringen sedan verkställde. Under den tidsperioden var lagstiftningen en av riksdagens främsta uppgifter.

Riksdagen var således ensam aktör att få besluta om lagar och det krävdes ett riksdagsbeslut om någon lag skulle ändras eller tas bort. Det vanliga förfarandet brukade innebära att lagförslaget initierades av regeringen i form av propositioner, men emellanåt även genom motioner från riksdagen. När regeringen hade lämnat över lagförslaget till riksdagen krävdes det att en majoritet av riksdagsledamöterna röstade för det. Därefter skickade riksdagen tillbaka förslaget

till regeringen som sedermera verkställde det beslut som riksdagen fattade (Riksdagen, 2009-04-20b).

Lagförslag var ofta en extra arbetsbörda för riksdagsledamöterna eftersom det ställde högre krav på dem att vara väl insatta i ämnet. Det var nämligen vanligt med ändringar i förslaget vilket innebar att det kunde bli många voteringsomgångar som krävde hög koncentration (Bäck & Larsson, 2006:87).

4 Riksdagen efter 1995

4.1 Konstitutionella förändringar

Inför EU-medlemskapet ställdes Sverige inför lagstiftningsproblem, eftersom Sveriges grundlagar endast tillät viss överlåtelse av lagstiftningsarbetet. Vid EU-inträdet skulle en mer betydande del av lagstiftningsarbetet ske i ministerrådet, därtill skulle EU:s lagstiftning stå över den nationella lagstiftningen. Det fanns dessutom frågetecken kring hur anslutningen skulle ske samt om vidare ändringar av konstitutionen skulle beröra Sveriges grundlag (Bäck & Larsson, 2006:76).

Inför anslutningen startades 1991 ”Grundlagsutredningen inför EG” och utredningen var klar 1993 (EU-upplysningen, 2009-04-05a). Betänkandet berörde bland annat hur man skulle förändra den svenska grundlagen för att då tillåta att inhemsk lagstiftning skulle stå tillbaka för den europeiska vid en konflikt, samt att maktbefogenheter skulle flyttas från Sverige till Unionens institutioner. Beslutet blev att helt och hållet ta bort den begränsning av flyttande av beslutsbefogenheter samt lägga till en paragraf i början av RF som visade att den europeiska lagen stod över den svenska. Detta fick dock starkt motstånd då det menades att den nya paragrafen var en så kallad *plattläggningsparagraf*. Motståndet fick gehör och istället gjordes ändringar av den befintliga regeringsformen. Beslutsbefogenheter kunde på så sätt överlåtas från riksdagen till EG, men under förutsättningen att den institution dit beslutsbefogenheterna överfördes, förhöll sig till Europakonventionens grundläggande fri- och rättigheter. Under utredningen föreslogs även att ett särskilt organ skulle inrättas i riksdagen. Detta organ skulle regeringen vara tvungen att vända sig till, innan ställningstaganden för Sveriges hållning i ministerrådet gjordes. Det nya organet blev EU-nämnden, något vi kommer att återkomma till (Bäck & Larsson, 2006:76-77). Tidigare var den nya formen av samarbete mellan regering och riksdag inskrivet i riksdagsordningen, men efter ytterligare förändringar under senare år har regeringens skyldighet till samråd med riksdagen i EU-frågor skrivits in i RF (EU-upplysningen, 2009-04-05a). Detta kan tolkas som en markering av EU-nämndens betydelse, då riksdagsordningen är lättare att ändra än regeringsformen.

4.2 Förändringar av riksdagen – EU-nämnden

EU-nämnden infördes i riksdagen med syfte att ”balansera” de förlorade befogenheterna hos riksdagen. EU-nämnden skulle således bli riksdagens

avdelning för EU-frågor och diskussioner och överläggningar mellan regering och riksdag skulle ske inom denna.

Utseendet på EU-nämnden är likt ett utskott, men skillnaden är att nämnden istället är ett rådgivande organ. Nämnden förbereder således inte egna frågor som riksdagen sedan skall besluta om i kammaren. Istället är nämnden ett organ som regeringen skall konsultera, innan Sveriges hållning i en fråga bestäms (Bäck & Larsson, 2006:83ff).

4.3 Beslutsprocessen i riksdagen efter 1995

Skillnaden mellan beslutsprocesserna i riksdagen före och efter 1995 är inte särskilt markanta. Många av de procedurer som skedde före 1995 sker även idag. Den tydligaste skillnaden är emellertid EU-inträdet vilket har inneburit att mycket av riksdagens jobb idag handlar om beslut som fattats på EU-nivå.

Trots medlemskapet i EU är riksdagens grundläggande uppgifter fortfarande lagstiftningsmakt, finansmakt och kontrollmakt. Till vardags handlar det främst om att riksdagen fattar beslut om nya eller reviderade lagar och hur skatter och skattemedel skall drivas in och användas. Förslag kommer till riksdagen i form av propositioner eller motioner, där det främst är regeringen som fungerar som förslagsställare (Bäck & Larsson, 2006:85).

Till skillnad från många andra länder har som sagt riksdagen möjlighet att genom motioner väcka olika förslag, vilket kan ske under allmänna motionstiden eller i samband med propositionsförslag. Årligen väcks cirka 5000 motioner där partimotionerna är vanligast. I det officiella finns det således stora möjligheter för riksdagen att komma med förslag men fakta visar att förslagen sällan, för att inte säga aldrig, går igenom. Befogad fråga är varför det skrivs så många motioner om de ändå inte får gehör för dem. Det handlar om politisk taktik på hög nivå ty det är viktigt att visa för sina anhängare och sin region att man verkligen driver och försöker påverka frågor som rör dem (Bäck & Larsson, 2006:85).

Vanligtvis startar beslutsprocessen med en proposition från regeringen, vilken senare bordläggs av riksdagen för att sedan remitteras till ett lämpligt utskott (Bäck & Larsson, 2006:86). Empirisk forskning har visat att trots att regeringarna ofta har varit i minoritetsställning har många av regeringens förslag gått igenom. Utskottsgruppen (för de stora partierna) och kommittégruppen för de små avgör partiets ställning i frågan. En betydande roll i processen har även tjänstemännen vilka besitter sakkunskap (Bäck & Larsson, 2006:86-87). Utöver utskotten finns även de så kallade partigrupperna vilket är den grupp av riksdagsledamöter som valts in genom ett visst parti. Partigrupperna används för att exempelvis förbereda frågor som utskotten arbetar med. Dessa partigrupper har rätt till ekonomiskt stöd av staten samt av riksdagen för sin verksamhet. Hur stödet skall användas bestäms till stor del idag av partierna själva (Riksdagen, 2009-04-15c).

4.4 Riksdagens roll i lagstiftningen efter 1995

I Hans Hegelands avhandling *Nationell EU-parlamentarism – riksdagens arbete med EU-frågorna* beskriver han en allmänt väletablerad och god definition av arbetsfördelningen mellan riksdag och regering gällande inrikespolitiska frågor. I Regeringsformen (RF) står exempelvis att riksdagen stiftar lag, bestämmer hur statens medel skall användas samt är folkets främsta företrädare.

Procedurerna för hur beslut skall fattas regleras genom regeringsformen och riksdagsordningen. En fråga som behandlas i riksdagen blir fråga för exempelvis utskott och kammare. Det finns emellertid större svårigheter i hur utrikespolitiska ärenden skall beredas i riksdagen. RF slår fast att ”regeringen styr riket”. Det innebär att regeringen avgör om kriterier för riksdagen att behandla utrikespolitiska frågor är uppfyllda. Exempelvis krävs riksdagens godkännande i frågor som är ”av större vikt”. Vad som dock är ”större vikt” avgörs av regeringen (Hegeland, 2006:44-45).

EU-inträdet innebar även att mycket av riksdagens tidigare främsta befogenhet att stifta lagar överfördes till EU. Formellt sett lägger kommissionen fram ett lagförslag till rådet. I rådet sitter en svensk representant som företräder Sveriges åsikter i frågan. Vidare konsulterar regeringen med den svenska riksdagen genom EU-nämnden och även de fackutskott som berörs. Samtidigt som processen fortskrider i EU där förslaget skickas till Europaparlamentet sker en utredning i regeringskansliet tillsammans med alla berörda departement. Efter diskussioner med EU-nämnden för den svenska representanten med sig Sveriges åsikt till rådet (Tallberg, 2007:56).

Det slutliga beslutet fattas antingen av ministerrådet ensamt eller av parlamentet och ministerrådet tillsammans. Under processens gång har Sverige tämligen lite inflytande, väl medvetna om det jobbar därför såväl regeringen som riksdagen med underhandskontakter och koalitionsbyggande. Riksdagen lägger även en viss energi på att läsa kommissionens grön- och vitböcker, vilka innehåller förstudier och utkast till kommande lagförslag. Genom att läsa böckerna kommer de svenska aktörerna in tidigare i processen och kan således ha lättare för att påverka utgången (Tallberg, 2007:57-58).

Det kan dock vara betydelsefullt att uppmärksamma att EU dock inte fått exklusiv beslutanderätt gällande all lagstiftning. Det finns även vissa områden som är exklusiva för medlemsstaten samt ett område där beslutskompetensen är delad mellan EU och medlemsstaten (Tallberg, 2007:64-66).

4.5 Riksdagens arbete med EU-frågor

Genom Sveriges inträde i EU, förändrades förutsättningarna för att bedriva utrikespolitik. På riksdagens hemsida står det att riksdagen har stort inflytande över utrikespolitiken, men statsvetaren Jonas Tallberg talar i sin bok *EU:s*

politiska system, om en konflikt som uppstod då Sverige överförde beslutsbefogenheter som tidigare avgjorts på nationell nivå till EU.

Överlåtelsen av beslutsbefogenheter innebar, enligt Tallberg, att de kanaler som medborgarna tidigare haft för nationell påverkan, inte längre innebar inflytande för alla beslut som rörde medborgarna och/eller fattades i folkets namn (Tallberg, 2007:197).

Tallberg pekar särskilt på den allt mer framträdande roll som den svenska regeringen fått i EU men det finns även problematik i det faktum att riksdagen inte längre är ensam om att fatta beslut vad gäller den svenska lagstiftningen. På riksdagens hemsida beskrivs hur riksdagen representeras genom regeringen och vilken roll riksdagen har i EU-frågor:

”Riksdagens inflytande i EU går därför genom regeringen. Regeringen är ansvarig inför riksdagen när det gäller hur den hanterar EU-frågorna. Regeringen är skyldig att informera riksdagen om vad som händer i samarbetet mellan länderna i EU. Samtidigt som EU:s institutioner arbetar med att förbereda beslut arbetar också varje EU-land hos sig med samma frågor. I det arbetet ska riksdagen vara aktiv. [...] Regeringen ska också informera om sitt eget arbete i EU. Riksdagens och regeringens arbete med EU-frågor bedrivs på olika sätt i riksdagens kammare, i utskotten och i EU-nämnden” (Riksdagen, 2009-04-20d).

Tanken är att det berörda utskottet för den specifika frågan skall tas in tidigt i processen. Utskottet granskar exempelvis grön- och vitböcker. Vidare granskar utskottet även de dokument som regeringen skickar gällande sitt arbete i EU. Det berörda utskottet har tillika en representant med i överläggningar mellan regeringen och EU-nämnden (EU-upplysningen, 2009-04-25b). Nämnden är på så sätt ett organ som fungerar som ett samråd mellan riksdag och regering, då statsministern konsulterar EU-nämnden innan denna beslutar sig för den svenska hållningen i en viss fråga. EU-nämnden har såväl öppna som slutna möten, det vill säga att det inte alltid förs protokoll som görs offentliga (EU-upplysningen, 2009-04-25c).

Vidare har riksdagen möjlighet att påverka arbetet i EU genom andra organ. *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union européenne* (COSAC) är ett samarbetsorgan som är till för att stärka de nationella parlamentens roll i EU. COSAC-gruppen sammanträder två gånger per år och där representeras Sverige av EU-nämnden. Ett annat forum är *Interparliamentary EU Information Exchange* (IPEX), skapat på internet för att underlätta informationsutbyte mellan parlamenten. Därtill kommer *European Centre for Parliamentary Research & Documentation* (ECPRD), där utbyte sker rörande information, forskning och dokumentation. Riksdagen har även som tidigare nämnt en ständig representation i Bryssel (EU-upplysningen, 2009-04-25d).

Ett ytterligare sätt för riksdagen att få information om vad som händer i EU är genom den årsbok som regeringen överlämnar till riksdagen i mars varje år. Riksdagen har slutligen möjlighet att ställa ansvariga ministrar inför rätta genom KU. Är riksdagen missnöjd med regeringens agerande kan den genom att samla fler än 35 ledamöter utföra en misstroendeförklaring, något som slutligen kan tvinga regeringen att avgå (EU-upplysningen, 2009-04-25e).

Tallberg menar att ett av riksdagens problem är de nya exklusiva arenorna i EU, som regeringen har möjlighet att agera på. En förflyttning av beslutsfattande från nationella parlament till EU-institutioner innebär inte bara en konkret förflyttning utan även att de nationella parlamenten inte har tillträde till dessa arenor (Tallberg, 2007:200-202). Istället har tjänstemännen blivit politiska representanter som formulerar och stipulerar den politiska agendan i EU:s vardagliga beslutsprocesser. Tallberg menar att det tyder på otydlig demokratisk kontroll- och delegeringskedja, då tjänstemännen faktiskt utses av nationernas regeringar och inte direkt av folket. Eftersom representanter utses av regeringen innebär även detta att riksdagens makt marginaliseras på EU-håll (Tallberg, 2007:133).

4.6 Informella processer

Vi har tidigare berört de formella handlingarna som sker i interaktionen mellan Sverige och EU. Då vi ser förbi det formella finner vi emellertid en uppsjö av informella processer.

Vänder vi blicken mot EU-nämnden som formellt skall fungera som ett led i riksdagens inflytande i EU-frågor, ser vi ett samarbete som i realitet är mer komplext än vad den formella bilden ger sken av. Flera av problemen finns i relationen mellan EU-nämnden och regeringen. Först och främst kan inte EU-nämnden "tvinga" regeringen till en viss åsikt. Vad gäller det svenska systemet behövs det "goda skäl" för att regeringen skall avvika från den konsulterade hållningen. Förhandlingar inom exempelvis ministerrådet kan dock ta nya svängningar vilket innebär att regeringen således måste ha möjligheter att ändra sin ståndpunkt. I Danmark däremot, kan den danska motsvarigheten till EU-nämnden; *Europaudvalget* låsa den danska regeringen i en viss hållning (Bäck & Larsson, 2006:92).

För att skapa en heltäckande bild av EU:s politik är det inte tillräckligt att enbart se till de formella processerna, utan man måste även fokusera på de informella processerna (Tallberg, 2007:58). Påståendet förstärks även genom Matilda Bromans avhandling – *Taking advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities*. I boken konstaterar hon att de informella kanalernas betydelse vid beslutsfattande i EU har ökat (2008:213). Precis som Broman har konstaterat genom undersökningar och ett antal intervjuer skriver Tallberg att flertalet politiska spel förekommer som inte går att skönja om man endast studerar de formella processerna. Det formella är en sak, det reella en annan. Genom att studera forskarnas litteratur får vi en bild av att det inte bara är regeringen som för fram sina åsikter i EU, utan även andra aktörer som sträcker sig från regioner och kommuner till NGO:s och privatpersoner som har ständig representation i EU (Tallberg, 2007:59). Likasinnade tyr sig till varandra för att få igenom och lyfta fram de frågor som är betydelsefulla för dem. Ibland kan det också vara så att det informella handlandet leder till formella beslut. Det som för många kan ses

som ett nytt fördrag, kan istället vara ett fastställande av tidigare informellt agerande som reellt sett har pågått under lång tid (Tallberg, 2007:61).

Slutligen, den formella bilden skildrar en europeisk beslutsprocess som ett invecklat samarbete mellan riksdag, regering och EU-institutionerna, vilket skapar legitima och förankrade beslut där alla berörda parter fått komma till tals. Den informella bilden är dock att både regering och riksdag tvingats börja arbeta mer informellt exempelvis genom att försöka påverka beslutsfattare redan innan beslutsprocessen börjat. Både regering och riksdag har störst möjlighet att få fram sin åsikt om de bearbetar beslutsfattare genom underhandskontakter och koalitionsbyggande (Tallberg, 2007:58).

5 Analys

5.1 Riksdagens arbetsuppgifter

Först och främst kan vi konstatera en förskjutning av riksdagens arbetsuppgifter. Förskjutningen är dock inte enkelriktad, något som många tycks tro när uttrycket ”makten har förflyttats till Bryssel” används. Visserligen har en del av riksdagsarbetet samt en del av riksdagens beslutsbefogenheter förflyttats till EU:s institutioner, emellertid kan vi genom våra studier se att en förskjutning även har skett till regeringen. Mellan regering, riksdag och EU pågår således en process, där det inte i alla avseenden är explicit vem som ”ger” makt och vem som ”får” makt.

Den tydligaste förändringen i riksdagens arbete och även ett tydligt exempel på förskjutningen av arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter från riksdag till EU, anser vi vara arbetet med lagstiftningen. Visserligen har inte EU exklusiv beslutskompetens på alla lagstiftningsområden, men riksdagen är inte längre Sveriges enda lagstiftande organ, något som tidigare varit dess huvuduppgift. Genom konstitutionsförändringarna i RF har beslutsbefogenheter kunnat flyttas till EU:s lagstiftningstriangel, där riksdagen har en relativt obetydlig roll. Konflikter uppstår därför mellan EU och riksdagen när EU:s intressen går emot de svenska. Ett tydligt exempel på detta är den jordbrukskonflikt som uppstod året innan Sverige ansökte om medlemskap i Unionen. Riksdagen hade beslutat om att avreglera jordbruksområdet – en politik som starkt avvek från EU:s politik, men genom EU-inträdet tvingades Sverige att överge avregleringsambitionerna (Jacobsson & Sundström, 2006:74-75). Ett annat exempel är Laval-domen där det svenska kollektivavtalet sattes på spel. EG-domstolen godkände arbetsmarknadsparternas upprättande av kollektivavtal beträffande landets arbetare, men det fick ej innebära att tjänsteföretag med gästarbetare i landet måste upprätta likadana avtal. Visserligen skall medlemsländerna enligt utstationeringsdirektivet säkerställa en kärna av tvingande regler som exempelvis längsta arbetstid, kortaste vilotid och minsta antal semesterdagar, men de får ej sätta upp högre krav än vad de inhemska arbetarna har (Lag&Avtal, 2009-05-19). Båda fallen är goda exempel på konflikter som kan uppstå då svenska värden går emot EU:s. Det skall även tilläggas att det är EU:s lag som gäller vid en motsättning med nationell lagstiftning. Det bör dock tillfogas att EU inte är det enda organ som påverkat den svenska lagstiftningsprocessen. Jacobsson och Sundström hävdar att Sverige gått mot en trend där lagstiftningen formas av flera internationella organisationer som exempelvis FN och EU (2006:78-81). Bland annat har Sverige skrivit på FN:s deklaration om mänskliga rättigheter, vilket innebär att Sverige har förbundit sig att uppfylla ett antal artiklar och kan vid brott

mot dessa ställas inför rätta i internationella domstolar. Vi kan sålunda beskriva det som tidigare varit renodlad inrikespolitik, nu till stor del har blivit ”utrikes inrikespolitik”, det vill säga en del av besluten som rör Sverige fattas utomlands. Detta fenomen tas upp i Torbjörn Bergmans kapitel Utrikes Inrikespolitik (1997:57). Om vi skall se till teorierna kan man ur ett demokratiperspektiv å ena sidan ifrågasätta delegeringen. Beslutsprocesserna förs längre bort från medborgarna och innebär försämrade förutsättningar för effektivt deltagande, ett av kriterierna enligt Dahl för en demokratisk process. Å andra sidan skedde delegeringen av makten i enlighet med svensk grundlag då riksdagen under två mandatperioder röstade igenom dessa förändringar. Man kan fråga sig om riksdagen var beredd på de förändringar som faktiskt skedde, eftersom det nu i efterhand kommit fram flera kritiska röster kring riksdagens minskade inflytande¹.

5.2 Delegering, öppenhet och ansvarsutkrävande

Vad gäller delegering av beslutsbefogenheter och arbetsuppgifter enligt våra teoretiker, är detta inget som varken Dahl eller Lively motsätter sig. Emellertid poängterar Dahl signifikansen av att folket har den sista makten, det vill säga möjligheten att kunna avsätta sina representanter och på så sätt återta sin auktoritet (Dahl, 1999:129).

Lively å sin sida menar att det är nästintill omöjligt att folket skall vara delaktiga i allt beslutsfattande. Delegering till representanter för folket är således ett lämpligt alternativ, men han understryker förutsättningen för ansvarsutkrävande av dessa representanter. Om möjligheten till ansvarsutkrävande saknas, kan inte heller systemet betraktas som folkstyrt (Lively, 1975:32-43). Lundquist diskuterar även han den demokratiska konflikten med å ena sidan viljan till det folkliga deltagandet och å andra sidan den praktiska möjligheten att låta alla delta (2001:132). Han talar också om öppenhet som grundläggande förutsättning för demokratin (Lundquist, 2001:139).

Som vi tidigare nämnt har riksdagen möjlighet att avsätta regeringen under pågående mandatperiod genom misstroendeförklaring, om regeringen inte verkställer det riksdagen har beslutat eller missköter sig på annat sätt. Emellertid är en förutsättning för att detta instrument skall kunna användas, att riksdagen har möjlighet att granska det arbetet regeringen utför. Genom EU-inträdet har regeringen fått tillträde till exklusiva arenor vilka riksdagen inte har tillträde till. Ett konkret exempel på svårigheterna för riksdagen i EU är ministerrådets slutna möten, där regeringens ministrar är Sveriges representanter. Riksdagen har inte tillträde till dessa möten och därför svårigheter att granska regeringens representation. Ett annat hinder för riksdagen är de protokoll som inte blir offentliga, vilket innebär att en representant från regeringen i princip kan

¹ Se exempelvis <http://newsmill.se/artikel/2009/05/21/alliansen-bor-vara-en-vakthund-mot-eu-centralism>

ändra ståndpunkt under mötets gång, utan att detta blir föremål för offentlig granskning. Att ändra ståndpunkt under mötets gång är ingen ny företeelse utan något som pågått under en längre tid i såväl Sverige som EU. Viljan att nå enighet i den berörda frågan är vanligtvis så stark att kompromisser är nödvändiga inslag i den politiska vardagen. Det innebär att förslag som exempelvis kommer från den svenska regeringen kan formas och förändras efter flertalet diskussionsrundor i EU. Även detta kan anses vara ett problem för folkmakten, ty det är svårt att följa med i förhandlingarna då den ursprungliga frågan urvattnas på vägen. För att återkoppla till Dahls acceptans av demokratisk delegering, skall detta ske under förutsättning att folket har den slutgiltiga makten, det vill säga möjligheten att kunna avsätta sina representanter. Även Lively betonar folkets möjlighet till ansvarsutkrävande av sina representanter och om vi ser till Sverige är detta organ riksdagen. Då öppenhet saknas i alla processer, har riksdagen svårt att fullgöra sin uppgift som kontrollmakt. Sett ur Dahls kriterier försvagas därmed demokratin, då detta innebär försämrade möjligheter för folket att kunna avsätta sina representanter. Tar vi på oss Livelys glasögon går det att ifrågasätta det tredje steget på folkmaktsstegen: *De styrande bör vara ansvariga inför de styrda; de bör, med andra ord, vara skyldiga att rättfärdiga sina handlingar för de styrda och kunna avsättas av dessa.* Går man ner ett steg, vilket innebär ytterligare avmattning av folkmakten, går även det att betvivla: *De styrande bör vara ansvariga inför de styrdas representanter.* Då varken riksdagen eller folket kan kontrollera regeringens arbete fullt ut, kan man då anse att möjligheten att avsätta de styrande är genomförbar? Vi kan även välja att se till det sista steget på skalan: *De styrande bör företräda de styrdas intressen,* då även detta går att ifrågasätta. Hur skall folket veta om de som styr företräder deras intressen, om öppenheten och möjligheten att granska arbetet är svag?

Bortser man emellertid från möjligheten för folket att avsätta sina representanter *under pågående mandatperiod,* finns fortfarande valet till riksdagen vart fjärde år. Om folket inte är nöjt med sina representanter kan det helt enkelt välja nya. Allmänna val får dock inte enligt oss, anses vara ett tillräckligt kriterium för demokrati. Dahl talar bland annat om det aktiva deltagandet, möjligheten att påverka dagordningen samt beslutsprocess som kriterier för att en process skall anses vara demokratisk. Även här är möjligheten till granskning av de styrande ett viktigt demokratiskt verktyg i upprätthållandet av folkmakten eftersom riksdagen symboliserar folkets möjligheter att påverka det aktiva deltagandet, dagordningen samt beslutsprocessen. Alltså måste det finnas möjligheter att följa detta arbete för att processen skall kunna betraktas som demokratisk.

Delegeringskedjan är dessutom väldigt lång, då folket väljer riksdagen, som i sin tur väljer regeringen, som i sin tur väljer representanter till EU. Det femte steget på Livelys folkmaktsstege är: *de som styr bör vara valda av de styrda,* något som inte får betraktas som ett särskilt utmanande mål att nå. Frågan är istället hur långt delegeringen kan gå tills representanterna inte längre kan anses vara valda av folket, det vill säga *de styrda?*

5.3 EU-nämnden

En formell instans som inrättades för att balansera de beslutsbefogenheter som förflyttats från riksdagen var EU-nämnden. Exempelvis skall EU-nämnden tillsammans med det berörda utskottet alltid konsulteras av regeringen innan den svenska ståndpunkten i en viss fråga skall stipuleras.

Detta är något som officiellt ser ut som ett välfungerande samarbete, men vår undersökning visar på brister, beroende på ett flertal faktorer. Bland annat rådfrågas EU-nämnden väldigt sent i beslutsprocessen, vilket försvårar möjligheterna för riksdagen att få igenom sina åsikter kring en viss fråga. Dessutom är EU-nämnden endast ett rådgivande organ, vilket innebär att regeringen har möjlighet att ändra ståndpunkt under förhandlingarna i EU, till skillnad mot om EU-nämnden hade kunnat binda regeringen vid en viss åsikt.

En annan aspekt är fördelarna med att EU-nämnden faktiskt inte binder regeringen till en viss åsikt. Dessa fördelar ligger främst i effektivitet och förhandlingsmöjligheter. När 27 länder skall besluta om ett visst förslag, krävs omfattande kompromisser. Om regeringens representanter är tvungna att driva på en förutbestämd åsikt finns risken att dessa inte får igenom några av sina åsikter. Ett konkret exempel på detta tas upp i Hegelands bok, där en före detta jordbruksminister talar om problematiken med att en nationell regering är bunden till sitt parlaments åsikt i EU-förhandlingar. Hon jämför den svenska regeringens relation till riksdagen med den tyska och österrikiska, då dessa två regeringar i princip är bundna vid den åsikt parlamentet beslutat. Hon menar att dessa representanter då inte kan bidra till diskussionen och hitta en lösning som är bättre än den befintliga eftersom de redan från början är bundna vid en särskild hållning (Hegeland, 2006:189). Dessutom förmodar vi att beslutsprocessen hade tagit längre tid. Lundquist menar att effektivitetsvärdet har tagit över de traditionella demokrativärdena, något som vi tycker oss se genom EU:s betoning på output och resultat. Emellertid anser vi att detta är något man bör se mer nyanserat än svart eller vitt. EU är en stor organisation som blivit en stor aktör på både nationell, mellan- och överstatlig nivå. Eftersom organisationen är ett samarbete mellan olika stater, finns även problemet med olika demokratisyner samt olika åsikter som skall kompromissas ihop till en mängd direktiv och förordningar. EU är idag en organisation som av många betraktas som långsam och ineffektiv. Om medborgare i Europa anser att EU är en alldeles för trög organisation, finns risk att tilltron minskar för EU, men även demokratiska institutioner i stort.

5.4 Informella processer

Den stora faran, men också en liten möjlighet för riksdagen och folkmakten, är som vi ser det, de informella processerna som genomsyrar hela EU:s system. Eftersom de formella beslutsprocesserna inte alltid ger förutsättningar för

riksdagen att påverka (exempelvis då de kommer in alldeles för sent i beslutsprocessen), kan de informella processerna utgöra en möjlighet för riksdagen att få gehör för sin ståndpunkt.

Man kan fråga sig hur demokratisk en process är när den officiella bilden ges av att olika instanser får uttala sin åsikt under processens gång, men det visar sig att frågan är avgjord långt innan beslut skall fattas. Vi ser ett problem med Dahls kriterium gällande kontroll över dagordningen för att en process skall anses vara demokratisk. Riksdagen har formellt ingen möjlighet att påverka EU:s dagordning. Istället tvingas riksdagen att arbeta genom informella kanaler, men även läsa kommissionens grön- och vitböcker så tidigt som möjligt i processen för att ha större möjlighet att påverka.

Problemet med informella processer är att arbetssättet officiellt ser ut på ett sätt och inofficiellt på ett annat. Det blir då svårt att utkräva ansvar av någon, eftersom protokollförda möten byts ut mot mer informella sammankomster där det kanske snarare handlar om vem du allierar dig med än vilken ståndpunkt du faktiskt har. Lundquist menar å sin sida att informella nätverk är politisk verklighet, eftersom det finns mer än bara institutionerna. Således innebär det såväl fördelar som nackdelar. Nackdelarna ligger enligt Lundquist i bristen på just öppenhet och ansvarighet, medan fördelarna ligger i underlättandet av kommunikation. Det finns även fördelar i de informella processerna då dessa kan förhindra att verksamheter "låser fast" genom exempelvis hierarkier eller svårigheter att hävda sin åsikt (Lundquist, 2001:141-142).

Något som styrker Lundquists ståndpunkt är de kanaler där riksdagen kan debattera EU-frågor. Exempelvis finns COSAC, IPEX, ECPRD vilka är formella organ som dock inte deltar i lagstiftningsprocessen. Istället fungerar de som samarbetsorgan, vilka ger de nationella parlamenten möjlighet att träffas och diskutera frågor som de anser vara viktiga. Dessa organ spelar antagligen en informellt viktig roll, eftersom nationella parlamentsledamöter kan alliera sig och öka sina inflytandemöjligheter.

5.5 Riksdag och regering

I likhet med riksdagens relation till EU, är även riksdagens relation till regeringen komplex. Genom vår undersökning kan vi konstatera att de flesta förslag som antas är propositioner från regeringen. Det skrivs dock en mängd motioner, men det har visat sig att få leder fram till något verkligt beslut.

Relationen mellan regering och riksdag försvåras ännu mer när det kommer till utrikespolitiska ärenden, eftersom regeringen avgör om kriterierna för riksdagen att behandla utrikespolitiska ärenden är uppfyllda. Riksdagens godkännande krävs i frågor som är "av större vikt", men då det står i RF att "regeringen styr riket", bestäms således vad som är "av större vikt" av regeringen (Hegeland, 2006:44-45). Riksdagens inflytande försvagas ytterligare genom att partiledningen tillsätter gruppledaren i riksdagens partigrupper, samt beslutar om hur partistödet skall distribueras. Problemet är ytterst påtagligt när Sverige har

majoritetsregering, vilket innebär att partierna i regeringsställning har majoritet i riksdagen. Det blir ett ojämlikt förhållande när den som skall bli granskad utnämner den som skall leda granskningsarbetet, något som även påpekas av riksdagsledamöterna själva².

Vi kan sålunda se att riksdagen även har förlorat inflytande på hemmaplan. Efter att ha studerat riksdagens historia kan vi emellertid konstatera att riksdagens inflytande i det svenska samhället har skiftat genom tiderna. Något vi har kunnat se är att olika faktorer påverkar riksdagens ställning, bland annat om partiet/partierna i regeringsställning har majoritet i riksdagen. En regering med majoritet i riksdagen har lättare att driva igenom sin politik, vilket även innefattar EU-frågor. Det kan därför vara väl kraftfullt att påstå att riksdagens makt har påverkats enbart genom EU-inträdet, utan det kan även vara nationella faktorer som har påverkat. Emellertid har EU-inträdet inneburit att regeringen har fått den representativa rollen vilket har gjort att riksdagen mer och mer hamnat i bakgrunden. Vi tror dock inte att detta är en situation som nödvändigtvis behöver vara konstant. I framtiden kan det vara möjligt att riksdagen får en annan ställning, kanske kan detta komma av ett folkligt krav på ökat inflytande eller möjligtvis från riksdagsledamöterna själva.

En fråga man kan ställa sig är hur stor del de nationella parlamenten bör ha i EU:s beslutsfattande? Då riksdagen har valt att lämna ifrån sig en del beslutsbefogenheter, kanske det inte går att ställa höga krav på att alla enskilda steg i demokratin och i den demokratiska processen uppfylls. Istället får man se till vad Sverige som nation kan få ut av samarbetet. Kan det vara så att det Sverige förlorat i nationell suveränitet har vunnits i internationellt inflytande?

² Se exempelvis <http://www.dn.se/opinion/debatt/farglosa-ledamoter-forlamar-riksdagen-1.857334> (2009-05-04) och <http://www.dn.se/nyheter/sverige/riksdagen-har-blivit-maktlos-1.871210> (2009-05-21)

6 Slutsats

Avslutningsvis återgår vi till vår övergripande frågeställning – Hur har den svenska demokratin förändrats i och med EU-inträdet?

Rent generellt tycker vi oss kunna se att de formella processerna i Sverige och EU fortfarande är demokratiska, det vill säga att de i hög grad lever upp till Dahls kriterier på en demokratisk process. De stora problemen vi kan se utifrån Dahls kriterieperspektiv, ligger i riksdagens möjlighet att påverka dagordningen i EU, samt att det effektiva deltagandet har fått stå tillbaka när arbetsuppgifterna flyttats ut i Europa. Delegeringen av uppgifterna legitimeras dock av Dahl, så länge som folket har möjlighet att avsätta sina representanter.

Större problem framstår istället när man synar folkmaktsbegreppet genom Livelys teorier. Lively förhåller sig visserligen positiv till delegering av folkmakten till representanter för folket. Han, liksom Dahl, menar dock att denna delegering endast bör ske om möjligheten till ansvarsutkrävande finns. Problemet för folkmakten ligger istället i informella processer och brist på öppenhet, vilka motarbetar folkmakten och granskningen utav de högre representanterna. Riksdagens arbete som folkets främsta företrädare försvåras därför. EU-nämndens svaghet relativt regeringens styrka är även det ett problem. Riksdagen har fått stå tillbaka till fördel för regeringen på såväl hemmaplan som bortaplan. På hemmaplan handlar det dock mer om regeringspartiets ställning i riksdagen. Vid majoritet är det exempelvis lättare för regeringen att få igenom de propositioner som läggs. I EU däremot, är strukturen sådan att regeringen är Sveriges ständiga representant, vilket innebär att riksdagen systematiskt hamnar på undantag.

Ur ett svenskt perspektiv kan vi tycka oss se en förändring mot en betoning på effektivt beslutsfattande i EU. Emellertid behöver detta ej innebära nackdelar. Man bör ha i åtanke att Sveriges medlemskap i EU innebär ett inträde i en stor organisation med 27 länder och många institutioner som vill få igenom olika förslag. Lively påpekar att graden av folkmakt måste ställas i relation till systemets storlek och omfattning. Vi ställer oss alltså frågande till hur passande det hade varit, ur medborgarsynpunkt, att beslutsprocessen inom EU skulle vara mycket långsammare än vad den är idag. Konsekvenserna av detta hade bland annat varit att även nationellt beslutsfattande hade saktat ner, eftersom nationell lagstiftning påverkas av EU i allra högsta grad. En risk hade istället kunnat vara att medborgarnas tilltro till demokratin hade sjunkit, eftersom en aspekt av demokrati faktiskt är att beslut skall fattas och senare verkställas.

Ett annat sätt att se interaktionen mellan Sveriges och EU:s politiska system, är det faktum att EU är ett projekt skapat uppifrån medan demokrati har folket som utgångspunkt. Det är därför inte konstigt att Sveriges demokrati påverkas, eftersom systemen har skapats på olika vis och därför har olika funktionssätt.

Man kan fråga sig vad som egentligen krävs för att något skall vara en ”fulländad” demokrati? Om vi använder våra teorier för att skapa en utopi, inser vi ganska snabbt att det är just en utopi. Dahl själv säger att han tar för givet att inget system i världen helt och hållet kommer att uppfylla hans kriterier för en demokratisk process (Dahl, 1999:147). Lively betonar svårigheterna med att uppnå en fullständig folkmakt. Även Lundquist påpekar demokratins dilemma, där viljan till folkligt deltagande strider mot de praktiska möjligheterna att låta alla delta.

Slutligen kan vi se att riksdagens roll på såväl hemma- som bortaplan har förändrats och till viss del även försvagats i och med EU-inträdet. Möjligheten för riksdagen att påverka dagordning och beslut får anses tämligen små och det påverkar självfallet folkmakten och den svenska demokratin. Bristen på öppenhet gör det mycket svårare att se vem som fattar beslut samt hur beslutskedjan ser ut. Öppenhetsbristen innebär också problem med ansvarsutkrävande både genom de informella processerna som sker samt frånvaron av protokoll på alla möten. Som vi ser det är delegeringen inget problem utifrån våra teoretiker. Problemet ligger snarare i att de verktyg som finns för att kontrollera och utkräva ansvar av representanterna är knappa.

Vi vill avsluta denna undersökning med ett citat av John Stuart Mill. Vi anser att han med detta, fångar kärnan i relationen mellan folket och dess beslutsfattare:

”[...] En stats värde bestämmes i längden av värdet av de individer, varav den består. Och den stat, som åsidosätter deras andliga utveckling för litet större effektivitet i förvaltningen [...] till slut inte kommer att bli den till något gagn, emedan de levande krafter saknas, som den förkvävt för att apparaten skall fungera så friktionsfritt som möjligt.” (Lundquist, 2001:185)

7 Referenser

- Bergman, Torbjörn (1997) 'Riksdagen på nära håll' i Ingvar Mattson och Lena Wägerud (red), *Utrikes Inrikespolitik: riksdagen och EU-nämnden i EU*. Första upplagan. Stockholm: SNS.
- Broman, Matilda, 2008. *Taking Advantage of Institutional Possibilities and Network Opportunities*. Lund: Media-Tryck.
- Bäck, Henry, – Larsson, Torbjörn, 2006. *Den svenska politiken. Struktur, processer och resultat*. Malmö: Liber AB.
- Dahl, Robert, 1999. (Översättning Göran Hemberg; fackgranskning Leif Ericsson) *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront förlag i samarbete med DemokratiAkademin.
- Esaïasson, Peter, et al, 2007. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Tredje upplagan. Stockholm: Nordstedts juridik.
- EU-upplysningen, 2009a, <http://www.eu-upplysningen.se/Medlemskap-och-historik/Sveriges-medlemskap/Grundlagen-och-EU/> (2009-04-05).
- EU-upplysningen, 2009b, <http://www.eu-upplysningen.se/Institutioner-och-beslutsprocesser/Sverige-i-beslutsprocessen/Riksdagens-EU-arbete/Utskottens-EU-arbete/> (2009-04-25).
- EU-upplysningen, 2009c, <http://www.eu-upplysningen.se/Institutioner-och-beslutsprocesser/Sverige-i-beslutsprocessen/Riksdagens-EU-arbete/EU-namnden/> (2009-04-25).
- EU-upplysningen, 2009d, <http://www.eu-upplysningen.se/Institutioner-och-beslutsprocesser/Sverige-i-beslutsprocessen/Riksdagens-EU-arbete/Riksdagens-samarbete-med-andra-parlament-i-Europa/> (2009-04-25).
- EU-upplysningen, 2009e, <http://www.eu-upplysningen.se/Institutioner-och-beslutsprocesser/Sverige-i-beslutsprocessen/Riksdagens-EU-arbete/Kammarens-EU-arbete/> (2009-04-25).
- Hegeland, Hans, 2006. *Nationell EU-parlamentarism - Riksdagens arbete med EU-frågorna*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Jacobsson, Bengt – Sundström, Göran, 2006. *Från Hemvävd till Invävd: Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Första upplagan. Malmö: Liber 2006.
- Kihlström, Staffan, 2009. ”Riksdagen har blivit maktlös”, *Dagens Nyheter*, <http://www.dn.se/nyheter/sverige/riksdagen-har-blivit-maktlos-1.871210> (2009-05-22).
- Lag&Avtal, 2009, <http://www.lag-avtal.se/art/7366> (2009-05-19).
- Lively, Jack, 1975. *Democracy*. Oxford: Blackwell.
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Riksdagen, 2009a, <http://www.riksdagen.se> (2009-04-20).

- Riksdagen, 2009b, http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_____2161.aspx (2009-04-20).
- Riksdagen, 2009c, http://riksdagen.se/templates/R_Page_____1117.aspx (2009-04-15).
- Riksdagen, 2009d, http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_____498.aspx (2009-04-20).
- Sacrédeus, Lennart, 2009. "Alliansen bör vara en vakthund mot EU-centralism", *Newsmill*, <http://newsmill.se/artikel/2009/05/21/alliansen-bor-vara-en-vakthund-mot-eu-centralism> (2009-05-22).
- Sannerstedt, Anders, 1992. *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Studentlitteratur.
- Tallberg, Jonas, 2007. *EU:s politiska system*. Lund: Studentlitteratur.
- Wetterberg, Gunnar, 2009. "Färglösa ledamöter förlamar riksdagen", *Dagens Nyheter*, <http://www.dn.se/opinion/debatt/farglosa-ledamoter-forlamar-riksdagen-1.857334> (2009-05-10).