

Demokratirådets rapport 2010

Demokratirådets rapport

20

Jonas Tallberg
Nicholas Aylott
Carl Fredrik Bergström
Åsa Casula Vifell
Joakim Palme

EUROPEISERINGEN AV SVERIGE

10

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
info@sns.se
www.sns.se

sns – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är ett fristående nätverk av opinionsbildare och beslutsfattare i privat och offentlig sektor. sns vill genom forskning, bokutgivning och möten bidra till debatt och rationella beslut i samhällsfrågor.

SNS DEMOKRATIRÅD

Demokratirådet består av fristående forskare som på sns uppdrag presenterar begrepp, analyser och resultat från undersökningar av demokratins normer och funktionssätt. Syftet är att genom årliga rapporter stimulera till en konstruktiv och saklig debatt kring demokratins villkor.

KOPIERINGSFÖRBUD!

Detta verk är skyddat av upphovsrättslagen! Kopiering, utöver lärares rätt att kopiera för undervisningsbruk enligt Bonusavtal, är förbjuden.

Demokratirådets rapport 2010
Europeiseringen av Sverige

Jonas Tallberg, Nicholas Aylott, Carl Fredrik Bergström,
Åsa Casula Vifell och Joakim Palme

Första upplagan
Första tryckningen

© 2010 Författarna och sns Förlag
Grafisk form: Patrik Sundström
Tryck: o8 Tryck, Stockholm, 2010

ISSN 1400-7509
ISBN 978-91-86203-40-5

Innehåll

Förord 7

1: EUROPEISERINGEN AV SVERIGE 9

Från utanförskap till medlemskap och ordförandeskap 10 ·
Europeisering: medlemskapets konsekvenser 16 · Statsskicket 18 ·
Förvaltningen 21 · Partipolitiken 24 · Välfärdsmodellen 27

2: STATSSKICKET 30

EU och den svenska grundlagen 31 · Riksdagens kontroll av EU 39 ·
EU och de svenska domstolarna 49 · Slutsats: ett tudelat statsskick 51

3: FÖRVALTNINGEN 57

Den svenska dualismen 58 · Centralisering och fragmentering 65 ·
På plats i Bryssel 72 · Slutsats: förvaltning i förskjutning 81

4: PARTIPOLITIKEN 84

Väljare och partier 86 · Partikonkurrensen 94 · Inom partierna 98 ·
Slutsats: partipolitik med begränsat EU-avtryck 104

5: VÄLFÄRDSMODELLEN 108

Välfärdsmodeller i Sverige och Europa 109 · Ekonomisk och social
integration i EU 115 · Välfärdspolitik i förändring 120 · Slutsats:
välfärdsmodell utan tydlig europeisering 129

6: EU I SVERIGE – OCH SVERIGE I EU 133

Femton år i EU: en sammanfattning 133 · Reformen för demokrati
och inflytande 139

Referenser 145 · Författarna 156 · SNS Demokratiråd 158 ·
Register 159

Förord

Årets rapport från SNS Demokratiråd belyser hur svensk politik och demokrati har förändrats som en följd av femton år av medlemskap i EU. Vi uppmärksammar särskilt fyra områden, som alla var föremål för förhoppningar, farhågor och spekulationer om förändring i medlemskapets kölvatten: statsskicket, förvaltningen, partipolitiken och välfärdsmodellen. I vad mån har EU förstärkt eller försvagat historiska karaktärsdrag inom dessa områden? I vilken utsträckning har EU bidragit till att förskjuta maktbalanser i svensk politik? På vad sätt avviker Sverige i dag mer eller mindre från andra europeiska länder än 1995, som en följd av vår integrering i EU?

Årets rapport är den andra av tre från SNS Demokratiråd med fokus på Europafrågor. SNS vill med denna satsning stimulera till en aktiv och välinformerad debatt om politik och demokrati i Europa. Genom rapporterna får forskare tillfälle att bidra med begrepp, analyser och resultat till det offentliga samtalet om Europa.

Demokratirådet består i år av docent Nicholas Aylott, professor Carl Fredrik Bergström, fil.dr Åsa Casula Vifell och professor Joakim Palme, under ordförandeskap av undertecknad, som medverkat både som författare och redaktör. Rapporten är ett lagarbete där rådets samtliga medlemmar bidragit till texten och gemensamt ansvarar för slutsatser och förslag. Demokratirådet har arbetat under full akademisk frihet, och i likhet med vad som gäller för alla SNS skrifter svarar författarna ensamma för rapportens innehåll. 2010 års rapport har möjliggjorts genom anslag från Sven och Dagmar Saléns Stiftelse.

Stockholm i februari 2010

JONAS TALLBERG

Professor i statsvetenskap

1:

Europeiseringen av Sverige

När Sverige blev medlem av EU i januari 1995 var det efter ett halvsekel av tveksamhet inför det europeiska integrationsprojektet. Svenska regeringar hade vid historiska vägskäl valt utanförskap före medlemskap, av oro för de negativa konsekvenser som ett deltagande i EU skulle kunna få för Sveriges handlingsfrihet i välfärds- och säkerhetsfrågor. Beskrivningar av Sverige som en »motvillig europé« och »ståndaktig nationalstat« formulerades och fick resonans inom och utom landets gränser. Omsvängningen i medlemskapsfrågan i början av 1990-talet, framdriven av det kalla krigets slut och inhemsk ekonomisk kris, utgjorde ett dramatiskt brott med detta historiska förhållningssätt till Europa.

Inträdet i EU 1995 föregicks av omfattande analys och spekulation avseende effekterna av medlemskap för Sverige. En rad konsekvensutredningar genomfördes på teman som utrikes- och säkerhetspolitik, välfärd och jämställdhet, samhällsekonomi, miljö, kommuner och landsting samt suveränitet och demokrati. På det politiska området avsåg förväntningarna framför allt EU-medlemskapets möjliga konsekvenser för demokratin på hemmaplan och inflytandet i Europa. Skulle svensk demokrati urholkas eller förstärkas som en följd av EU-medlemskapet? Skulle Sveriges inflytande över nationella och globala frågor som berör landet minska eller öka i EU jämfört med utanför?

I årets rapport från SNS Demokratiråd återvänder vi till frågan om EU-medlemskapets konsekvenser för Sverige. Femton år har förflutit sedan inträdet och Sverige blivit till en integrerad del i EU. Vad har detta betytt för svenskt politiskt liv? I vad mån och på vad sätt har EU-medlemskapet satt ett bestående avtryck i hur svensk politik och demokrati fungerar och organiseras? Rapporten tar sig an dessa frågor med fokus på fyra centrala områden i svensk politik: statsskicket, förvaltningen, partipolitiken och välfärdsmodellen. Inom vart och ett av dessa områden utgår vi från centrala svenska karaktärsdrag tiden före inträdet, och tecknar konsekvenserna av EU-medlemskapet för tiden efter.

Rapporten berör centrala frågor i svensk Europapolitisk debatt. Har medlemskapet förskjutit den politiska makten i Sverige, till fördel för vissa aktörer och till nackdel för andra? Är förvaltningen tillräckligt väl rustad och anpassad för att kunna säkra svenskt inflytande i EU och demokratiskt ansvarsutkrävande i Sverige? Har medlemskapet bidragit till att göra svensk partipolitik mer lik den i övriga Europa? I vad mån har integreringen i EU underminerat, förstärkt eller förändrat den svenska välfärdsmodellen?

Från utanförskap till medlemskap och ordförandeskap

Sveriges förhållande till den europeiska integrationsprocessen har under det dryga halvsekel som gått sedan Europeiska kol- och stål-gemenskapen (EKSG) bildades 1952, genomgått en fascinerande metamorfos. Valet att inledningsvis stå utanför det nya integrationsprojektet kom att under lång tid forma svensk Europapolitik, som slets mellan behovet av att säkra tillträde till Europeiska gemenskapernas (EG:s) marknad och önskan att bibehålla politiskt manöverutrymme. En central faktor i det svenska ställningstagandet var de federalistiska visioner och överstatliga samarbetsformer som präglade de tidiga kontinentala integrationsinitiativen (Malmberg 1994). Såväl Storbritannien som de skandinaviska länderna fann samarbetet inom EG alltför långtgående, i både politiskt och ekonomiskt hänseende.

Politiskt föredrog dessa länder samverka inom organisationer som vilade på mellanstatliga beslutsformer, exempelvis Europarådet. Ekonomiskt föredrog de tanken på ett frihandelsområde, utan tullunionens gemensamma tullsatser mot omvärlden.

På basis av denna filosofi valde Sverige tillsammans med sex andra länder att bilda Europeiska frihandelssammanslutningen (Efta) 1960, som ett alternativ till EG (Bergquist 1970). Redan 1961 hotades den nya organisationens existens, då den brittiska regeringen valde att ansöka om medlemskap i EG, och de danska och norska regeringarna stod beredda att följa det brittiska exemplet. Från svensk sida förklarade Tage Erlander i det s.k. Metalltalet att ett svenskt medlemskap i EG var omöjligt av såväl utrikes- som inrikespolitiska skäl. Utrikespolitiskt kunde medlemskap ses som oförenligt med den svenska neutralitetspolitiken, eftersom alla de sex grundarländerna i EG var medlemmar i den västliga försvarsalliansen Nato. Inrikespolitiskt menade Erlander att Sverige hade högre ambitioner på det socialpolitiska området, varför medlemskap i EG skulle kunna hota den svenska välfärdspolitiken. Dessa var invändningar som skulle komma att prägla svensk Europadebatt ända in på 1990-talet.

Frågan om svenskt medlemskap i EG aktualiserades igen under slutet av 1960-talet, i samband med att Storbritannien, vars medlemskap hade blockerats av den franske presidenten Charles de Gaulle, återigen ansökte om inträde i EG tillsammans med Irland, Danmark och Norge (Miljan 1977). Från svensk sida såg man tecken på att EG höll på att utvecklas mot ett mer vanligt mellanstatligt samarbete. Bland annat hade medlemsstaterna 1966 ingått den s.k. Luxemburgkompromissen, vilken innebar att länderna på obestämd tid skulle ha rätt att lägga in veto mot beslut som hotade vitala nationella intressen. Den svenska regeringen valde att lämna in en öppen ansökan, som skulle kunna resultera i såväl medlemskap som någon annan form av relation. Samtidigt förändrades förutsättningarna på nytt, då de existerande medlemsstaterna önskade fördjupa sitt samarbete innan nya medlemmar släpptes in. Detta tog sig uttryck i de s.k. Werner- och Davignonrapporterna, som presenterade riktlinjer för inrättandet av en valutaunion och ett formaliserat utrikespolitiskt

samarbete. Planerna ansågs omöjliggöra ett svenskt medlemskap, och i stället förhandlade den svenska regeringen fram ett förhållandevis begränsat frihandelsavtal, som trädde i kraft 1973. Samma år utvidgades EG till att omfatta även Danmark, Irland och Storbritannien.

Nästa fas i Sveriges relation till EG tog sin början i mitten av 1980-talet, då EG efter ett decennium av lågkonjunktur, ökande protektionism och begränsade politiska framsteg, lanserade ambitiösa planer för återupprättandet och fullbordandet av den inre marknaden vid 1992 års utgång. Som kraftigt handelsberoende av EG-länderna var Sverige, liksom flertalet andra Efta-länder, angeläget om att ha fullständigt tillträde till den inre marknaden. Efta enades 1988 om att inleda diskussioner med EG om ett närmare samarbete mellan organisationerna. EG ställde sig positiv till detta förslag och 1990 påbörjades förhandlingar om det som kom att kallas Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Den 1 januari 1994 trädde EES-avtalet i kraft.

För tre av Efta-länderna – Finland, Sverige och Österrike – kom EES-avtalet att bli ett kort och tillfälligt arrangemang. Händelseutvecklingen såväl utrikespolitiskt som inrikespolitiskt hade under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet förändrat förutsättningarna för medlemskap i EG (Gustavsson 1998). På det säkerhetspolitiska planet innebar de kommunistiska regimernas fall i Östeuropa, Sovjetunionens successiva upplösning samt den tyska återföreningen, att uppdelningen i två supermaktsblock var över. Neutralitetshänsyn utgjorde därmed mindre av ett hinder mot EG-medlemskap. Ekonomiskt var Sverige på väg in i en djup kris, och allmänt spred sig insikten om ekonomins tilltagande internationalisering, med de problem detta medförde för ett litet och omvärldsberoende land att välja sin egen ekonomiska väg. Men även EES-förhandlingarna i sig bidrog till att göra medlemskap till ett mer attraktivt alternativ, då det efterhand stod klart att EES-avtalet skulle komma att formas till EG:s fördel.

Den svenska regeringens officiella omsvängning i medlemskapsfrågan kom i samband med en valutakris i mitten av oktober 1990, då

ambitionen att bli medlem i EG tydliggjordes som del av ett ekonomiskt åtgärds paket. Den 1 juli 1991 överlämnade statsminister Ingvar Carlsson den svenska medlemsansökan till EG:s ordförandeland Nederländerna. Efter förhandlingar under den borgerliga fyrtio-partiregeringens ledning förelåg ett färdigt avtal i mars 1994, och den 13 november samma år anordnades en folkomröstning. Med ett valdeltagande på drygt 83 procent, röstade 52,7 procent för medlemskap. Sverige inträdde som medlem i det som nu var EU den 1 januari 1995, i sällskap med Finland och Österrike.

De första åren av medlemskap i EU präglades av den uppplitande politiska striden i samband med folkomröstningen, som inte bara hade splittrat flera politiska partier, utan också tydliggjort en klyfta hos svenska folket i synen på EU. Studier av Sveriges första år som EU-medlem pekar på en i stora delar defensiv och reaktiv Europapolitik under denna period (Johansson 1999a; Miles 2000).

De svenska prioriteringarna bestod i hög grad av politikområden där Sverige ansåg sig ligga långt fram och där europeiskt samarbete utgjorde ett sätt att säkra svenska framsteg genom att verka för en liknande utveckling i hela EU. Bland dessa områden fanns öppenhet, miljöpolitik, jämställdhetspolitik och arbetsmarknadspolitik. Under de första åren i EU drevs engagemanget inom dessa politikområden delvis av den uppplitande folkomröstningsdebatten och behovet att visa att medlemskapet inte behövde innebära att etablerade svenska förhållningssätt övergavs. På det utrikespolitiska planet sökte Sverige utveckla de aspekter av EU:s externa politik som tillmötesgick traditionella svenska intressen. Sveriges stöd för utvidgningen till Öst- och Centraleuropa och EU:s »nordliga dimension« utgjorde ett sätt att verka för integreringen av de baltiska staterna och ett stärkande av Sveriges närområde. På liknande sätt bidrog engagemanget för krishantering och konfliktförebyggande till att styra EU:s begynnande militära samarbete i en riktning som ansågs förenlig med svensk alliansfrihet.

Den avvaktande hållningen kom till särskilt uttryck i två betydande frågor: euron och institutionella reformer. När euron infördes i elva medlemsländer den 1 januari 1999, valde Sverige att stå utan-

för. Formellt uppfyllde inte Sverige villkoren för deltagande i euron, då landet inte varit medlem i växelkurssamarbetet ERM under tillräcklig tid. Men i realiteten hade Sverige med stor sannolikhet ansetts som kvalificerat för deltagande om den svenska regeringen inte hade tydliggjort Sveriges avsikt att inledningsvis stå utanför, med hänvisning till projektets osäkra natur och bristande inhemskt stöd (Höjelid 1999; Jerneck 1999). Ledande svenska politiker var öppet kritiska mot euron, den inhemska opinionen var övervägande negativ och statsminister Göran Persson förordade en vänta-och-se-linje. På ett liknande sätt intog Sverige en avvaktande hållning i den debatt om EU:s institutionella framtid, som under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet utvecklades till en alltmer central politisk fråga i EU (Petersson m.fl. 2003). En källa till denna tveksamhet att formulera visioner om EU:s politiska slutmål var Sveriges närmande till EU utifrån pragmatiska och nyttorelaterade motiv, att jämföra med de kontinentaleuropeiska ländernas historiska erfarenheter och federalistiska, politiska idétraditioner.

Ordförandeskapet våren 2001 innebar en möjlighet till en mer framträdande politisk roll än under normala förhållanden, och ett tillfälle att förankra förståelsen för EU i Sverige i större utsträckning, men också en betydande politisk och administrativ kraftsamling. Ordförandeskapet kunde i efterhand beskrivas som i stora delar framgångsrikt (Tallberg 2001). I rollen som samordnare av rådets arbete infriade Sverige i stor utsträckning omvärldens förväntningar. Som ansvarig för EU:s politiska dagordning valde Sverige att driva nationella prioriteringar som sammanföll med aktuella frågor på den europeiska dagordningen, vilket innebar att Sverige sällan gav intryck att agera för uppenbara egenintressen, men samtidigt kunde redovisa framgångar inom områden som låg svensk opinion varmt om hjärtat. Inrikespolitiskt kom ordförandeskapet att präglas av borgfred, där partipolitiska konflikter tonades ned för att skapa bästa möjliga förutsättningar för regeringen som EU-ordförande.

Ordförandeskapet fick som politisk följd att statsminister Göran Persson trädde fram som en allt säkrare europeisk politiker och större EU-entusiast, men också att den svenska EU-opinionen blev

något mer positiv (Miles 2005). Båda utvecklingarna bidrog till utlysandet av en folkomröstning i september 2003 om svenskt deltagande i EMU:s tredje steg, med den gemensamma valutan euro. Liksom i folkomröstningen om EU-medlemskap var såväl politiska partier som opinion delade. På valdagen röstade 42,0 procent för ett införande av euron och 55,9 procent mot. Frågan om svensk medverkan i EMU:s tredje steg skrinlades därmed för en betydande tid framöver.

Den borgerliga fyrtipartiregeringens tillträde hösten 2006 medförde ett nytt politiskt ledarskap för Sverige i EU. Alliansen deklarerade tidigt sin ambition att Sverige skulle tillhöra kärnan i EU-samarbetet. Till del innebar regeringsskiftet att tyngdpunkten i fråga om prioriteringar försköts, exempelvis genom ökad betoning av den inre marknaden och minskad betoning av EU:s sociala dimension, samt en större beredvillighet att bejaka EU:s överstatliga dimension. Men beständigheten var samtidigt stor vad avsåg svenska prioriteringar i EU, som ambitiös miljöpolitik, fortsatt utvidgning, Lissabonfördragets ikraftträdande, reformerad jordbrukspolitik och ökat samarbete i Östersjöområdet, där samsyn råder mellan regering och opposition.

Knappt femton år efter inträdet i EU visade både Europaparlamentsvalet och ordförandeskapet år 2009 på att EU blivit till en naturlig del av Sveriges politiska liv. För första gången sedan inträdet i EU ökade det svenska valdeltagandet. Partier som gick till val på sakfrågor de önskade driva i EU belönades av väljarna, medan partier som profilerade sig i ja- och nej-termer till själva medlemskapet bestraffades. Miljöpartiets slopande av kravet på svenskt EU-utträde följdes efter partiets framgång i Europavalet av en omvärderingsprocess även inom Vänsterpartiet. Opinionsundersökningar visar att medlemskapet har blivit allt mindre ifrågasatt i den svenska opinionen och att stödet för en övergång till euron vuxit i den ekonomiska krisens spår. Ordförandeskapet krävde, liksom första gången, en betydande mobilisering av statsförvaltningen, men utgjorde en mindre unik händelse och mer av vardagspolitik än 2001.

Europeisering: medlemskapets konsekvenser

Varför skulle medlemskapet i EU ha konsekvenser för Sveriges politiska liv, och hur känner vi igen sådana effekter när vi ser dem? Av den internationella forskningen framgår att medlemskapet i EU i andra länder otvetydigt har påverkat det inhemska politiska systemet (Featherstone och Radaelli 2003; Vink och Graziano 2007a). Den centrala forskningsfrågan är därför i mindre utsträckning *om* medverkan i EU har politiska effekter, och i större utsträckning *vilka* dessa konsekvenser är och *hur* de kommer till uttryck.

Begreppet »europeisering« används här för att beskriva nationell förändring i reaktion på regional integration i Europa. I fokus är konsekvenserna av integration och samarbete i EU för utvecklingen av nationella politiska system. Dessa inbegriper i ett första led de förändringar som följer av krav från EU, och i ett andra led de reformer som genomförs i ett land för att förstärka demokrati och inflytande givet påverkan från EU. För att belysa dessa konsekvenser i hela sin bredd, använder vi oss av den ofta förekommande uppdelningen av ett politiskt system i tre delar: *polity*, *politics* och *policy*. *Polity* inbegriper statens organisering i form av statsskick och förvaltning. *Politics* betecknar partipolitiken i form av partisystem och partiorganisering. *Policy* omfattar den konkreta politiken på olika sakområden i form av principer, beslut och riktlinjer.

Vår analys inom vart och ett av dessa områden tar sin utgångspunkt i svenska karaktärsdrag innan inträdet i EU 1995. Vad utmärkte egentligen statsskicket, förvaltningen, partipolitiken och välfärdsmodellen i Sverige under decenniet innan EU-medlemskapet? Vi tar därefter steget vidare och belyser i vilken utsträckning och på vad sätt som inträdet i EU och femton år av medlemskap har förändrat det svenska politiska systemet. I vad mån har EU-samarbetet försvagat eller förstärkt svenska karaktärsdrag inom statsskicket, förvaltningen, partipolitiken och välfärdspolitiken?

EU-medlemskapets krav på förändring och anpassning kan ta sig flera uttryck. Förändringstrycket kan vara formellt, som när lagstiftning och riktlinjer på EU-nivå leder till juridiska krav på anpassning

av nationella regler och institutioner. Enbart inträdet i EU innebär att ett land måste anta EU:s samlade rättsakter (*acquis communautaire*). Därtill antar EU över tiden nya fördrag, ny lagstiftning och nya målsättningar, som skapar ytterligare formella krav på anpassning. Men förändringstrycket kan också vara informellt, som när etablerade idéer, normer och praktiker inom EU gradvis påverkar nationella politiska system, exempelvis hur en regering väljer att organisera sin förvaltning. Den intensiva vardagliga kontakten mellan politiker och tjänstemän utgör en bördig jordmån för normspridnings- och socialiseringsprocesser.

Förändringstryckets intensitet brukar ofta ses som en konsekvens av hur väl EU-nivåns krav stämmer överens med existerande institutioner, regelverk, praktiker och normer på nationell nivå (Cowles m.fl. 2003). I de fall där det finns en bra passform mellan regler och institutioner på EU-nivån och den nationella nivån, blir förändringstrycket lägre. Omvänt blir trycket på nationell förändring högre i de fall där inhemska regler och institutioner avviker betydligt från EU-nivåns krav och praktiker. Huruvida passformen är bra eller dålig är inte en gång för alla givet, utan delvis resultatet av hur framgångsrik en regering är att få gehör för sin politik i EU. Ju bättre ett medlemsland är på att »exportera« sina egna regler och institutioner till EU-nivån, desto lägre blir förändringstrycket på nationell nivå.

Effekterna på nationell politik kan vara såväl direkta som indirekta (Vink och Graziano 2007b). Direkta effekter är resultatet av ett specifikt krav på förändring från EU-nivån, medan indirekta effekter är konsekvenser som inte följer omedelbart av EU-beslut, men som kan härledas från EU-nivån. Ett exempel på en direkt effekt skulle vara om ett lands politik på ett område, exempelvis miljölagstiftning, var tvungen att ändras som en följd av att EU:s regler, exempelvis för den inre marknaden, kräver detta. Ett annat exempel skulle vara om olika inhemska politiska aktörers skiftande möjligheter till deltagande på EU-arenan fick konsekvenser för nationella maktförhållanden. Ett exempel på en indirekt effekt skulle vara om valen till Europaparlamentet leder till en mobilisering av nya partialalternativ på nationell nivå. Ett annat exempel skulle vara om departement och

myndigheter i förvaltningen omorganiserar sin verksamhet för att passa indelningen av politikområden inom EU.

Ett och samma förändringstryck från EU-nivån ger sällan upphov till en och samma konsekvens i alla medlemsländer. Hur förändringstrycket kommer till uttryck tenderar att påverkas av redan existerande nationella politiska strukturer. De formella trösklarna för politisk förändring kan vara mer eller mindre höga. På samma sätt kan organisationskultur, politisk kultur och policytraditioner i medlemsländerna vara mer eller mindre mottagliga för förändring. Europeisering leder i den meningen inte nödvändigtvis till en fullständig homogenisering, utan snarare till inhemsk anpassning med nationella förtecken. Man kan även tänka sig att europeisering ibland leder till att medlemsstaterna blir mer olika varandra därför att länderna reagerar olika på samma externa förändringstryck.

Uppgiften att fastställa EU:s betydelse för förändring och kontinuitet i ett lands politiska system utgör en notoriskt svår metodologisk fråga. Europeisering är i många fall bara en av flera processer som påverkar utvecklingen av statsskick, förvaltning, partipolitik och politikområden inom ett land. Ekonomisk globalisering och politisk internationalisering utgör centrala omvärldsprocesser, vars fortsatta effekter kan dämpas eller förstärkas av en stats medlemskap i EU. Men förändringsprocesser kan också vara inhemska och bero på exempelvis demografiska utvecklingstrender och värderingsförskjutningar. Att studera europeisering innebär därför att studera ett lands anpassning till EU i en bredare politisk, ekonomisk och social kontext.

I de nästkommande fyra avsnitten pekar vi på svenska politiska karaktärsdrag innan inträdet i EU, och väcker frågor om varför och hur dessa kan ha påverkats under femton år av medlemskap.

Statsskicket

Det svenska statsskicket finns reglerat i grundlagen, som lägger fast hur offentlig makt i Sverige ska utövas. Traditionellt har statsskicket karaktäriserats av

- en stark ställning för den verkställande makten i förhållande till den lagstiftande makten
- en svag ställning för den dömande makten i det politiska livet
- en lagstiftningsförmåga som inte nämnvärt kringskurits av internationellt samarbete.

I vad mån är detta en beskrivning som fortfarande stämmer, och i vilken utsträckning har EU-medlemskapet bidragit till de förändringar som eventuellt kan spåras? Är grundlagens nuvarande reglering av Sveriges relation till EU en riktig beskrivning av hur offentlig makt utövas i Sverige, på de områden där beslutsmakt har delegerats till EU?

Sveriges historiskt *starka regeringsmakt* har sin grund i det parlamentariska systemet och socialdemokratins politiska dominans. Till skillnad från politiska system med presidentstyre, som bygger på maktindelning, medför parlamentariska system maktkoncentration. Regeringen bildas med utgångspunkt i de relativa styrkeförhållandena i parlamentet, där majoriteten i idealfallet bildar regering, medan minoriteten bildar opposition. Det skänker regeringen en betydande styrkeposition i förhållande till parlamentet, framför allt om det rör sig om en majoritetsregering, som det i Sverige varit tal om i perioder av såväl socialdemokratiskt som borgerligt styre under efterkrigstiden. Av särskild betydelse för regeringsmaktens starka ställning har dock det socialdemokratiska partiets politiska dominans och långa maktinnehav varit.

Det är en allmän trend i europeiska demokratier att stärkt samarbete inom EU tenderat att gynna nationella regeringar på bekostnad av nationella parlament. Frågor som nationella parlament tidigare hade beslutandemakt över har flyttats till EU:s institutioner, vilket har ökat manöverutrymmet för nationella regeringar, med exklusivt tillträde till denna arena. Parlamenten har vidare haft sämre möjligheter att kontrollera regeringarnas agerande i EU-frågor än i nationella politiska frågor, vilket ytterligare har stärkt den verkställande makten i förhållande till den lagstiftande. Regeringarnas deltagande i EU-förhandlingar har krävt flexibilitet och kompromissmån, vilket försvårat bindande mandat från nationella parlament, men också gett dem ett informationsövertag.

I vad mån är detta en utveckling som även kommit att omfatta Sverige efter inträdet i EU? Har regeringsmakten i Sverige ytterligare stärkt sin position i förhållande till riksdagen, som en följd av de nya och exklusiva politiska arenor som regeringen fick tillgång till genom EU? I vad mån har riksdagen förmått att svara på en dylik försvagning genom att organisera sin hantering av EU-frågor på ett sådant sätt att kontrollen över regeringen och möjligheterna till inflytande över svensk EU-politik har maximerats?

I länder med maktindelning som konstitutionell princip utgör den dömande makten ett tredje maktcentrum jämte den lagstiftande och den verkställande makten. De konstitutionella domstolarna i USA och Tyskland har en helt central roll i den nationella politiken, med uppgift att övervaka och tolka de nationella grundlagarna, och med en mycket långtgående självständighet. I Sverige har emellertid *domstolarnas ställning* i det politiska livet historiskt varit *svag*. Lagrådet, som granskar lagförslags överensstämmelse med grundlagen, har endast en rådgivande funktion och därmed marginell politisk betydelse. Det är indikativt för den dömande maktens svaga politiska ställning i Sverige att det i dagligt tal i stället är medierna som omnämns som »den tredje statsmakten«.

I EU är juridiken i mångt och mycket politikens språk. Fördragen anger de politiska spelreglerna, nya politiska initiativ måste vara förankrade i traktatsartiklar, politiska strider utkämpas med hjälp av konkurrerande paragrafer, gemensamma politiska landvinningar mäts i EU-rätt, EU-domstolen fungerar som konstitutionell domstol och nationella domstolar har fått en central funktion i upprätthållandet av EU-rätten. Detta är orsaken till att EU ofta omnämns som en rättsgemenskap.

I vad mån har den dömande makten fått en mer framträdande roll i den svenska politiken efter inträdet i EU? Har EU-rättens företrädare framför nationell rätt accepterats av svenska juridiska och politiska institutioner, eller gett upphov till konflikt, avståndstagande och efterlevnadsproblem? Har svenska domstolar bejakat sin roll i EU:s juridiska system och utnyttjat sina möjligheter till inflytande över nationell och europeisk rätt och politik?

Nationella parlament besitter i den suveräna staten funktionen och *rätten att lagstifta*, antingen på eget initiativ eller på förslag från nationella regeringar. Medverkan i internationella fördrag och organisationer innebär emellertid att de medverkande länderna frivilligt begränsar sin möjlighet att lagstifta inom de aktuella områdena. I fallet EU har medlemsländerna på ett stort antal områden delegerat antingen hela eller delar av lagstiftningsrätten till EU:s institutioner.

På de områden där EU har beslutsrätt, tar EU-lagstiftningen företrädesvis två former: förordningar och direktiv. Förordningar är direkt tillämpliga, vilket innebär att de inte kräver någon kompletterande lagstiftning i medlemsländerna. Direktiv, däremot, anger bindande målsättningar, men låter medlemsstaterna avgöra hur dessa ska uppnås genom nationell lagstiftning. Det innebär att nationella parlament bibehåller kapaciteten att lagstifta på dessa områden, om än med syfte att förverkliga beslut fattade på EU-nivå.

Att riksdagens betydelse som suverän lagstiftande institution har minskat som en följd av EU-medlemskapet är ofrånkomligt. De intressanta frågorna blir i stället: i vilken utsträckning utgör den lagstiftning som antas i riksdagen genomföranden av EU-beslut snarare än autonom svensk lagstiftning? I vad mån och på vad sätt har EU:s sätt att stifta lagar under Sveriges medlemskap utvecklats på ett sätt som varit fördelaktigt eller ofördelaktigt för riksdagens lagstiftande roll? Och, i ett vidare perspektiv, i vilken utsträckning ger grundlagens nuvarande reglering av Sveriges relation till EU en riktig och ändamålsenlig beskrivning av hur offentlig makt utövas i Sverige på de områden där beslutsmakt har delegerats till EU?

Förvaltningen

Den svenska förvaltningen har historiskt och i ett internationellt perspektiv utmärkts av

- en dualistisk modell med små departement och stora, självständiga myndigheter

- ett regeringskansli med begränsad centralisering runt statsministern, starka finans- och utrikesdepartement, och utvecklade procedurer för samordning
- en tjänstemannakår med begränsad internationell erfarenhet utanför Utrikesdepartementet.

I vad mån är detta en bild av svensk förvaltning som fortfarande är aktuell, femton år efter inträdet i EU? I vilken utsträckning har förändringar och reformer inom förvaltningen haft konsekvenser för demokratiska värden som öppenhet och ansvarsutkrävande, men även Sveriges förutsättningar för effektivt inflytande i EU?

I jämförelse med andra länder har Sverige, sedan Axel Oxenstiernas dagar, haft en *dualistisk förvaltningstradition*, med en organisatorisk uppdelning mellan ett litet regeringskansli och stora självständiga myndigheter. Uppgifter som i andra stater vanligtvis fullgörs inom omfångsrika departement, har i Sverige i stället delegerats till myndigheter. Regeringskansliet har sökt utöva kontroll över myndigheterna främst genom mål- och resultatstyrning, men inte varit involverat i det konkreta genomförandet av politiken. Regeringskansliet har i stället förväntats styra på avstånd, snarare än via specificeringar av politikens innehåll, bland annat illustrerat av principen att regeringen inte får ägna sig åt »ministerstyre«.

Som en följd av medlemskapet har den svenska statsförvaltningen blivit direkt involverad i EU:s beslutsmaskineri. Svenska tjänstemän förhandlar med sina motsvarigheter i andra länder inom ministerrådets cirka 250 arbetsgrupper och kommittéer och inom EU-kommissionens expert- och implementeringskommittéer. Givet Regeringskansliets begränsade storlek och myndigheternas expertkunskaper inom de ofta tekniska områden som avhandlas inom EU, företräds Sverige i många fall av tjänstemän från myndigheter, tillsammans med, eller i stället för, tjänstemän från Regeringskansliet. Myndigheterna har därmed fått en roll i själva utformningen av svenska politiska positioner inom EU – en befogenhet som oftast är förbehållen regeringen i ett land.

I vad mån är den svenska dualismen intakt, femton år efter in-

trädet i EU? Har integreringen av statsförvaltningen i EU:s förhandlingsmaskineri krävt en förstärkning av Regeringskansliet på bekostnad av myndigheterna, eller har frågornas tekniska karaktär snarare ökat myndigheternas självständighet? Har EU-inträdet förändrat Regeringskansliets förutsättningar och medel för att styra de svenska myndigheterna, och därmed förbättrat eller försvårat förutsättningarna för ansvarsutkrävande? Annorlunda uttryckt, har vi fått mer eller mindre av tjänstemannamakt som en följd av EU-inträdet?

Inom själva Regeringskansliet har *graden av centralisering* traditionellt varit *låg*. Statsministerns kansli – Statsrådsberedningen – har historiskt varit av begränsad storlek, med ett fåtal rådgivare och assistenter. Fackdepartementen har varit större och i vissa fall starka, med Finansdepartementet och Utrikesdepartementet i en särställning. Förutsättningarna – och viljan – att styra Regeringskansliet från Statsrådsberedningen har varit begränsade. I stället har politiken inom Regeringskansliet koordinerats genom procedurer för samordning mellan departementen, där Statsrådsberedningen i fall av konflikt haft det sista ordet.

EU-medlemskapet har ställt krav som utmanar denna ordning. Många EU-frågor skär över traditionella skiljelinjer i departementsorganisationen, samtidigt som deltagande i EU-förhandlingar kräver att Sverige för fram *en* nationell position. Potentialen för konflikter mellan departement och behovet av samordning inom Regeringskansliet har därför ökat. Förekomsten av Europeiska rådet, EU:s toppmötesorgan, innebär även att statsministern medverkar direkt i EU-förhandlingar och behöver egen tillgång till de resurser och den kompetens som detta kräver.

Har de ökade kraven på intern EU-samordning och den växande betydelsen av EU:s toppmöten stärkt Statsrådsberedningen i relation till fackdepartementen, så som skett i många andra EU-länder? Alternativt, har departementens direkta deltagande i EU:s beslutsmaskineri och kontakter med motparter i andra EU-länder utmanat den traditionella samrådsmodellen i Regeringskansliet? Har Utrikesdepartementet tappat i makt i förhållande till Statsrådsberedningen och andra departement, när EU-frågor som tidigare betraktades som

utrikespolitik i ökad utsträckning i stället ses som inrikespolitik?

Den svenska *förvaltningen* har historiskt varit *föga internationaliserad*, med Utrikesdepartementet och dess myndigheter som viktiga undantag. Deltagande i internationella förhandlingar förekom relativt sällan och utgjorde inget vardagsinslag före EU-inträdet. Endast ett fåtal svenska tjänstemän arbetade i internationella organisationer.

EU-medlemskapet innebar i den meningen en revolutionerande förändring. Ett mycket stort antal tjänstemän vid svenska departement och myndigheter reser numera regelbundet till Bryssel för möten i ministerrådet, eller är involverade i förberedelserna på hemmaplan inför dessa möten. Sverige har vid två tillfällen innehaft EU:s ordförandeskap, vilket krävt en betydande mobilisering av det svenska förvaltningsmaskineriet. Svenska tjänstemän har som följd av medlemskapet fått möjlighet att konkurrera om tjänster inom EU:s institutioner, där informella kvoteringsprinciper ger varje medlemsland rätt till en viss andel tjänster.

I vad mån har Sverige förmått att möta kraven på en internationaliserad statsförvaltning, med kompetens i fråga om språk, kännedom om EU-processer och förhandlingsteknik? Har Sverige varit lyckosamt med att placera svenska tjänstemän i EU-institutionerna och att använda dem som ett nätverk för politiskt inflytande?

Partipolitiken

Den svenska partipolitiken före EU-inträdet präglades av

- en informell uppdelning av partierna i två block med förhållandevis hög intern enighet
- ett stabilt partisystem utan några större förskjutningar eller förändringar över tiden
- en socialdemokratisk politisk dominans historiskt sett
- ett mått av blocköverskridande samstämmighet kring vikten av svensk alliansfrihet och välfärdspolitik
- politiska partier som fungerar som folkrörelser snarare än elitorganisationer

- begränsade avtryck från internationellt partisamarbete
- väljare som troget gick till valurnan och var förhållandevis stabila i sitt val av parti.

I vilken utsträckning är detta en karaktärisering av svensk partipolitik som medlemskapet i EU har bidragit till att förändra?

I ett komparativt europeiskt perspektiv utmärktes de svenska partierna, innan EU-inträdet, av *specifika ideologiska profiler*, jämfört med sina systerpartier i andra länder. Något förenklat utgjorde Socialdemokraterna ett pragmatiskt socialdemokratiskt parti i den europeiska mittfåran, Vänsterpartiet ett internationalistiskt och kommunistiskt stödparti till socialdemokratiska regeringar, Miljöpartiet ett radikalt, grönt parti på vänsterkanten, Moderaterna ett högerparti i det nyliberala-konservativa spänningsfältet, Folkpartiet ett socialliberalt parti med en frikyrklig förankring historiskt, Centerpartiet ett bondeparti med allmänborgerlig profil och Kristdemokraterna ett socialkonservativt parti med stark religiös profil. I frågan om EU-medlemskap var Moderaterna och Folkpartiet de främsta tillskyndarna, medan Socialdemokraterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna hade betydande intern splittring att hantera, och Vänsterpartiet och Miljöpartiet var starka, uttalade motståndare.

Inträdet i EU innebar att svenska partier i betydligt större utsträckning kom att samarbeta med sina europeiska systerpartier. Även om de svenska partierna redan tidigare ingått i europeiska partifederationer, gick det inte att jämföra med den samverkan som blev aktuell inom EU:s ram. De svenska partierna kom bland annat att ingå i partigrupper i Europaparlamentet, kandidera med gemensamma, europeiska valplattformar i Europavalen och koordinera politiska ståndpunkter på partiledarnivå inför EU-toppmöten. Under det första decenniet av svenskt EU-medlemskap stärktes också ställningen för och samarbetet inom de europeiska partisammanslutningarna allmänt sett.

I vad mån har de svenska partierna, efter inträdet i EU, tagit större intryck av sina europeiska systerpartier i centrala, allmänna policyfrågor, exempelvis socioekonomisk politik och säkerhetspolitik, där svenska partier tidigare utmärkt sig genom sina positioner? Har de

svenska partier som tidigare avvek från sina europeiska systerpartier, i synen på EU, i större utsträckning närmat sig dessa? Hur har ideologiska konflikter i EU-frågan hanterats inom partier med splittrad väljar- och medlemskår, och vad har blivit de långsiktiga konsekvenserna för dessa partiers sammanhållning, styrka och valframgångar?

Det svenska *partisystemet* har historiskt sett varit *mycket stabilt*. Under hela efterkrigsperioden har partierna grupperat sig i ett socialistiskt och ett borgerligt block. Fram till valet 1988 utgjordes partisystemet av fem riksdagspartier och därefter har Miljöpartiet och Kristdemokraterna tillkommit, medan Ny demokrati endast överlevde en mandatperiod. Väljarnas rörlighet har under de senaste decennierna ökat och lett till förskjutningar i de relativa styrkeförhållandena inom och mellan de två blocken, även om Socialdemokraternas politiska dominans bestått. Valdeltagandet har i ett jämförande perspektiv varit högt.

EU-medlemskapet innebar att europeisk integration tillkom som en permanent konfliktdimension i politiken, jämte höger kontra vänster. Därtill medförde EU-medlemskapet att de svenska partierna inte enbart konkurrerade om väljare i riksdags-, landstings- och kommunalval, utan också i val till Europaparlamentet. Erfarenheten från dessa val är att de ofta inbjudit till en högre grad av politiskt experimenterande. Politiska entreprenörer har lanserat nya partier inför Europaparlamentsvalen och väljarna har tenderat att vara särskilt rörliga och öppna för nya initiativ i dessa val. Valdeltagandet har dock varit lägre än i nationella val.

I vad mån har den traditionella svenska blockpolitiken utmanats av införandet av en EU-dimension och ökat samarbete med länder med annorlunda organiserade partisystem? Har socialdemokraternas dominans historiskt sett hotats av EU-inträdet, och har partiet utvecklats till ett mer normalstort europeiskt socialdemokratiskt parti? Har tillkomsten av EU-dimensionen i politiken och Europaparlamentsvalen gett upphov till nya partier, ökad väljarrörlighet och lägre valdeltagande?

Organisatoriskt har de svenska partierna av tradition varit *folkrelsepartier* med ett stort mått av formell interndemokrati, snarare än

elitpartier utan medlemsorganisation, skapade för att fånga upp en opinion. Principen med partilistor, som rankar partiernas kandidater i en valkrets, har dock i praktiken gett partiledningarna betydande makt och kontroll. Relationerna till ideologiska systerpartier i Europa har vanligtvis inte varit en allmän angelägenhet i partierna, utan hanterats av särskilda internationella tjänstemän eller avdelningar.

Genom EU-medlemskapet har de svenska partierna kommit i närmare kontakt med systerpartier i Europa, som i mindre utsträckning är folkrörelsepartier och som i större utsträckning bygger på personkandidatur. De ökade kontaktytorna har medfört ett ökat krav på resurser och kompetens för hanteringen av internationella relationer. Europaparlamentet har tillfört ytterligare en partipolitisk karriärväg, jämte kommunalpolitiken, landstingspolitiken och rikspolitiken.

I vad mån har de svenska partierna, som en följd av EU-medlemskapet, blivit mindre av masspartier och mer av elitpartier? Har gapet mellan partielit och partimedlemmar ökat, framför allt i regeringspartier, som en följd av att de förstnämnda har fått tillträde till en ny politisk arena? Har den internationella dimensionen i partiernas verksamhet penetrerat även deras interna organisation? I vad mån har Europaparlamentet utvecklats till en ny politisk karriärväg inom partierna?

Välfärdsmodellen

I ett jämförande, europeiskt perspektiv utmärktes den svenska välfärdsmodellen, innan inträdet i EU, av

- en aktiv arbetsmarknadspolitik
- ett omfattande socialförsäkringssystem
- en stark ställning för arbetsrätten
- en princip om lönebildning genom kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter
- ett högt deltagande av kvinnor i arbetskraften och utbyggd barnomsorg.

Men medan EU historiskt främst utgjort ett marknadsprojekt, har de senaste två decennierna sett framväxten av en allt tydligare so-

cial dimension. I vad mån har inträdet i EU utmanat den svenska välfärdsmodellen och bidragit till förändringar i dess organisering? I vad mån kan vi i dag tala om en europeisk välfärdsmodell, snarare än en svensk?

Sverige har historiskt stått för en *aktiv arbetsmarknadspolitik*, där arbetslöshet bekämpas via åtgärder som utbildning och arbetsförmedling, till skillnad från passiv arbetsmarknadspolitik, med fokus på arbetslöshetsunderstöd. Vid tidpunkten för Sveriges medlemskap i EU fanns ingen europeisk arbetsmarknadspolitik. Men strax efter EU-inträdet, i samband med utarbetandet av Amsterdamfördraget 1996–97, inleddes förhandlingar om skapandet av en europeisk sysselsättningspolitik. Det sysselsättningskapitel med gemensamma målsättningar, men nationella genomförandeplaner, som blev följden, har sedermera integrerats i den s.k. Lissabonprocessen, i syfte att göra EU till världens mest konkurrenskraftiga ekonomi 2010.

I vad mån har Sverige, som en följd av EU-medlemskapet, tvingats dra ned på ambitionerna i arbetsmarknadspolitiken? Alternativt, har Sverige sedan inträdet snarare bidragit till att sprida den aktiva arbetsmarknadspolitiken i Europa via utvecklandet av den europeiska sysselsättningspolitiken? I vilken utsträckning har arbetsmarknadspolitik i andra europeiska länder inspirerat till förändringar i svensk politik?

Lönebildningen i Sverige har, sedan Saltsjöbadsavtalet 1938, skett *genom kollektivavtal* mellan arbetsmarknadens parter, utan inblandning av regeringen. Denna ordning skiljer sig från den i de flesta andra länder, inom och utom Europa, som i stället fastställer minimalöner lagstiftningens vägen. EU förordar i sig ingen specifik lönebildningsmodell, men utvecklingen inom EU under senare år innebär indirekt en utmaning av det traditionella svenska förhållningssättet. Principen att varor, tjänster, kapital och personer ska kunna röra sig fritt på den inre marknaden innebär att företag och löntagare från ett EU-land ska ha möjlighet att ta arbete i ett annat EU-land. Efter EU:s utvidgningar 2004 och 2007 ökade arbetskraftsströmmarna betydligt och i Sverige kom spänningen mellan utländska arbetare och inhemska fackföreningar till uttryck i Vaxholmskonflikten och det efterföljande Laval-målet i EU-domstolen.

I vad mån har den traditionella svenska lösningen med kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter underminerats av arbetskraftens rörlighet i EU och EU-domstolens rättsutveckling? I vilken utsträckning har de svenska fackföreningarna förlorat i makt relativt arbetsgivarna, som en följd av EU-inträdet?

Inom *socialpolitiken* representerar Sverige urtypen av en *universell modell*, där alla medborgare är inkluderade och de flesta får sin huvudsakliga försäkring via de offentliga systemen. Rättigheterna är individuella, liksom beskattningen, till skillnad från i länder där dessa är länkade till familjeförsörjaren. Utmärkande har också varit det omfattande systemet av offentligt subventionerade välfärdstjänster, för allt från barnomsorg till äldreomsorg, som bidragit till ett högt kvinnligt deltagande i arbetskraften.

Medlemskapet i EU innebar att den svenska socialpolitiska modellen ställdes mot alternativa välfärdsregimer, som den liberala, där marknaden i större utsträckning fördelar resurser, producerar sociala tjänster och erbjuder försäkringsskydd (Storbritannien), och den konservativa, där det råder en statlig korporativ organisering av socialförsäkringssystemen, och rättigheter och beskattning är länkade till familjen, snarare än individen (Tyskland) (Esping-Andersen 1990). Medan EU ditintills inte hade sökt koordinera eller reglera den socialpolitiska organiseringen i medlemsländerna, sammanföll Sveriges inträde med en utveckling från marknadsavreglering till ett allt närmare välfärdspolitiskt samarbete. Utvidgningen av EU österut tillförde ytterligare en dimension, genom att väcka farhågor om migrationsströmmar till Sverige, motiverade av en önskan att utnyttja de generösa ersättningssystemen (»social turism«).

I vad mån har Sverige efter inträdet bibehållit sin traditionella socialpolitiska regim, eller anammat inslag från modeller som står starka i andra europeiska länder och som influerat utvecklingen av välfärdspolitik på EU-nivå? Har svensk jämställdhetspolitik drabbats negativt, som en följd av välfärdspolitisk europeisering, eller snarare förstärkts genom lagstiftning och rättsutveckling i EU? I vilken utsträckning har förväntningar om social turism infriats eller kommit på skam?

2:

Statsskicket

Det svenska statsskicket har historiskt utmärkts av en stark ställning för den verkställande makten i förhållande till den lagstiftande makten, en svag roll för den dömande makten i politiken, och en lagstiftningsförmåga som inte nämnvärt kringskurits av internationellt samarbete. Med EU-inträdet förändrades förutsättningarna för detta statsskick, som det kommer till uttryck i grundlagen. På de områden där beslutsrätt överläts till EU skulle beslut i stället fattas utifrån de politiska spelregler som läggs fast i EU:s fördrag, med den roll de skänker EU:s institutioner. Denna förändring väckte en rad frågor om det inbördes förhållandet mellan svenska politiska institutioner, och mellan Sverige och EU. Skulle regeringsmakten i Sverige ytterligare förstärkas, i kraft av sitt tillträde till nya exklusiva EU-arenor? Skulle riksdagen ytterligare försvagas, till följd av avsaknaden av egna kanaler för deltagande i EU:s politiska process? Skulle domstolarna växa fram som viktiga politiska aktörer, som en konsekvens av nationella domstolars centrala ställning i EU:s juridiska och politiska system? Sammanfattningsvis, vilken innebörd skulle överlåtelsen av beslutsrätt till EU egentligen få för det svenska statsskicket?

EU och den svenska grundlagen

För att kunna bedöma europeiseringen av det svenska statsskicket, som det kommer till uttryck i grundlagen, måste man skilja mellan områden där beslutanderätt har överlåtits till EU och områden där det inte har överlåtits. Vad gäller de områden där beslutanderätt *inte har* överlåtits till EU anses det svenska statsskicket fungera som det alltid gjort och frågor som rör EU behandlas inom dessa områden i princip som utrikespolitiska frågor i allmänhet. Men vad gäller de områden där beslutanderätt *har* överlåtits till EU förmodas det svenska statsskicket inte fungera som det alltid gjort, då grundlagens regler för hur beslutanderätt utövas tagits över av motsvarande regler i den europeiska »grundlagen« eller, mer korrekt uttryckt, EU:s fördrag. Detta är också en förklaring till varför det för svensk del hittills ansetts så viktigt att förstå det sätt på vilket EU är konstruerat utifrån en uppdelning mellan de områden som omfattats av Europeiska gemenskaperna (EG), där beslutsrätt har överlåtits, och de områden som haft en mellanstatlig karaktär. Efter de förändringar av EU som genomförts genom Lissabonfördraget är det endast en begränsad del av samarbetet som kan betecknas som mellanstatligt, varför denna uppdelning i stort faller.

Enligt EU:s fördrag ska andra aktörer utöva beslutanderätt än de som anges i grundlagen. Det handlar framför allt om ministerrådet, Europaparlamentet, kommissionen och EU-domstolen. Som en följd av detta är det givet att riksdagens roll, som den beskrivs i grundlagen, försvagats inom de områden där beslutanderätt överlåtits till EU. Man kan också konstatera att regeringens roll, som den beskrivs i grundlagen, har förändrats inom de områden där beslutanderätt överlåtits till EU. Men i jämförelse med vad som gäller för riksdagen är den roll som regeringen får enligt EU:s fördrag starkare, eftersom regeringen är representerad i EU:s centrala, mellanstatliga beslutsorgan: Europeiska rådet och ministerrådet. Sammantaget skulle man kunna uttrycka det som att riksdagen och regeringen inom de områden där beslutanderätt överlåtits till EU har förlorat en gammal roll och fått en ny, men att denna nya roll är betydligt svagare för

riksdagen än för regeringen. Mot bakgrund av detta är det mycket viktigt att konstatera att det är riksdagen själv som utformar de regler i grundlagen som gör det möjligt att överlåta beslutanderätt och, enligt dessa regler, avgör när så ska ske.

EU-PARAGRAFEN MÖJLIGGÖR SVERIGES MEDVERKAN I EU

Även om det sätt på vilket EU är organiserat och tänkt att fungera följer av bestämmelser i EU:s egna fördrag, är det bestämmelser i varje medlemsstats grundlag som styr förutsättningarna. För svensk del rör det sig främst om den så kallade EU-paragrafen i ett av regeringsformens avslutande kapitel (RF 10 kap. 5 §). Detta är den enda av grundlagens bestämmelser som direkt avser det svenska statskicketets förhållande till EU:

Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetskyddet inom det samsarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 2 §.

Innan den svenska folkomröstningen om medlemskap i EU var det enligt grundlagen endast möjligt att överlåta beslutanderätt till en internationell eller mellanfolklig organisation i mycket begränsad omfattning. Men som ett resultat av det positiva svaret genomfördes en ändring av grundlagen som öppnade för en mer långtgående överlåtelse av beslutanderätt till EU. Detta i sin tur ansågs vara en nödvändig förutsättning för ett svenskt medlemskap, då EU bygger på att gemensamma institutioner får fatta beslut som är bindande för medlemsstaterna och deras medborgare enligt regler i EU:s egna fördrag. Uttryckt på ett annat sätt kan man säga att det svenska statskicket

förändrades så att det blev möjligt att tillåta EU att fatta beslut inom vissa områden och då enligt andra regler än de som grundlagen själv föreskriver. Detta innebär inte bara att andra förfaranden än de som beskrivs i grundlagen används för att fatta beslut om normgivning, rättskipning och förvaltning, men också att andra aktörer än de som beskrivs i grundlagen är involverade. Till exempel blir det enligt EU:s regler ofta ministerrådet som tillsammans med Europaparlamentet får den uppgift att besluta om lagstiftning som enligt grundlagens regler tillkommer riksdagen.

Konsekvensen av detta är att det finns lagstiftning »som gäller i vårt land som inte kan härledas ur de överordnade normerna i regeringsformen – utom såvitt avser dess regler om överlåtelse av beslutanderätt – utan vilka i stället har sin grund i EG-rättens principer«, som påpekats av riksdagens konstitutionsutskott (bet. 2001/02:KU18, s. 42; prop. 1993/94:114, s. 23). Detta innebär att EU-paragrafen i några få ord innesluter alla de områden där lagstiftning och domstolsavgöranden kommer till enligt EU:s regler och därmed enligt ett helt annat »statsskick« än det statsskick som beskrivs i den svenska grundlagen.

Men EU-paragrafen gör inte bara det byte av konstitutionella spelregler som EU-medlemskapet förutsätter möjligt, utan tillhandahåller också en förklaring till hur detta går att förena med det svenska statsskicket. Av särskild betydelse är den bekräftelse EU-paragrafen innebär av det svenska anspråket på suveränitet – att »all offentlig makt i Sverige utgår från folket« – och därmed kravet att EU endast kan tillåtas utöva makt inom områden där en överlåtelse av beslutanderätt skett från folkets behöriga företrädare i riksdagen. Denna garanti för det nationella statsskickets mest grundläggande karaktärsdrag motsvaras också av en central bestämmelse hos EU om den så kallade principen om tilldelade befogenheter. Här förklaras att unionen endast får »handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen, för att nå de mål som fastställs där, och att de befogenheter som inte tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna« (EU-fördragets artikel 5).

Enkelt uttryckt kan man säga att den för EU grundläggande prin-

cipen om tilldelade befogenheter innebär ett förtydligande av EU:s beroende ställning: att EU inte har någon egen – organisk – rätt att utöva makt, utan endast en mer begränsad rätt att utöva makt som härleds från dess medlemsstater, enligt de förutsättningar som ges i nationella konstitutionella bestämmelser. En konsekvens av detta synsätt är att varje medlemsstat också kan besluta att kräva tillbaka sin rätt att utöva makt genom att utträda ur EU (EU-fördragets artikel 50).

Men samtidigt som den för EU grundläggande principen om tilldelade befogenheter innebär ett förtydligande av dess beroende av medlemsstaterna och det sätt på vilket de utformat sina statskick, innebär den också ett förtydligande av att EU faktiskt har rätt att utöva makt »inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat« och då enligt konstitutionella bestämmelser i EU:s egna fördrag. Från ett svenskt perspektiv innebär detta att inom de områden där en överlåtelse av beslutanderätt faktiskt har skett kommer offentlig makt att utövas på ett annat sätt än det som beskrivs i den svenska grundlagen. EU-paragrafen utgör på detta sätt grundlagens förklaring till hur ett byte av konstitutionella spelregler – från svenska till europeiska – är möjligt. Därför kan man också säga att EU-paragrafen i praktiken innebär en möjlighet att göra osynliga ändringar av grundlagen. Denna slutsats bekräftades av riksdagens konstitutionsutskott i dess yttrande om Lissabonfördraget: »Genom bestämmelserna i 10 kap 5 § första stycket möjliggörs emellertid förhållandevis omfattande överlåtelse av beslutanderätt till EU utan grundlagsändring. Riksdagen kan med stöd av dessa bestämmelser överlåta sådana beslutsbefogenheter som annars skulle förutsätta grundlagsändring. Innebörden härav är att grundlagen i praktiken i vissa fall kan ändras genom ett enda beslut utan att detta kommer till uttryck i grundlagstexten« (Yttr. 2008/09:KU3, s. 3).

EU-PARAGRAFEN SOM FÖRSVAR
AV DET SVENSKA STATSSKICKET

Av det som redan sagts framgår att riksdagen har full frihet att inte överlåta någon beslutanderätt till EU och att denna frihet inte begränsas av några andra överväganden än rent politiska. Kanske skulle man till och med kunna säga att friheten dessutom förstärks genom de krav i EU-paragrafen som riksdagen måste anse vara uppfyllda för att få överlåta någon beslutanderätt: processuella krav på det förfarande som ska följas, men också materiella krav på innehållet i den beslutanderätt som får överlåtas och på dess mottagare.

Vad först gäller processuella krav, föreskriver EU-paragrafen att riksdagen kan besluta om överlåtelse genom att anta lagstiftning i enlighet med två alternativa förfaranden: genom ett enda beslut som stöds av minst tre fjärdedelar av de röstande eller genom beslut »i den ordning som gäller för stiftande av grundlag«, det vill säga två vanliga beslut (som stöds av mer än hälften av de röstande) med ett mellanliggande val. Om det senare av dessa förfaranden används kan en tredjedel av riksdagens ledamöter dessutom besluta att en folkomröstning ska hållas samtidigt med mellanliggande val. Vad sedan gäller materiella krav finns det anledning att se något närmare på dessa och skilja mellan krav på beslutanderättens innehåll – att den inte rör principerna för statsskicket – och krav på beslutanderättens mottagare – att EU kan säkerställa ett fri- och rättighetsskydd som med svenska mått mätt är tillräckligt omfattande.

Det första av dessa krav, som handlar om *vad EU får göra*, kräver att överlåtelsen av beslutsmakt inte rör principerna för statsskicket. Detta krav fanns inte uttryckt i den ursprungliga EU-paragrafen, utan skrevs in så sent som 2003. Redan vid tidpunkten för det svenska inträdet i EU betonade konstitutionsutskottet att riksdagens möjlighet att överlåta beslutanderätt med stöd av den då föreslagna EU-paragrafen var begränsad och inte skulle kunna ske »i sådan utsträckning att regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder upphör att vara giltiga«. Vad konstitutionsutskottet särskilt pekade på var att de områden på vilka EU på detta sätt skulle kunna få beslutanderätt inte fick vara så omfattande att riksdagens ställning skulle »ur-

holkas i väsentlig grad«. Uttryckt på ett annat sätt skulle man kunna formulera detta som att det svenska statsskicket, som det utformats i grundlagen, bygger på att riksdagen har kvar beslutanderätt i tillräckligt många och tillräckligt viktiga frågor. För att förtydliga detta framhöll konstitutionsutskottet att det finns ett område som har så central betydelse för det svenska statsskicket att riksdagen inte kan överlåta beslutanderätt med stöd av EU-paragrafen. En överlåtelse av beslutanderätt inom detta område skulle med andra ord endast vara möjlig efter att en förändring av det svenska statsskicket genomförts i form av en grundlagsändring. Det område som har så central betydelse ansågs enligt konstitutionsutskottet utgöras av regeringsformens inledande bestämmelser om »statsskickets grunder«, men också av »andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system«.

Helt klart har detta tidiga uttalande från konstitutionsutskottet utgjort ett utgångsläge för den diskussion om statsskickets förhållande till EU som pågått under hela Sveriges medlemskap, och i synnerhet frågan om hur mycket överlåtelse av beslutanderätt som statsskicket egentligen tål. Av särskilt intresse i detta sammanhang är arbetet i den så kallade Författningsutredningen, som ledde till att det uttryckliga kravet att överlåtelse av beslutanderätt som »inte rör principerna för statsskicket« skrevs in i EU-paragrafen.

Den mest angelägna uppgiften för Författningsutredningen var, i denna del, att möta den europeiska utvecklingen och den reformprocess som med tiden kom att leda fram till Lissabonfördraget (SOU 2001:19, bilaga 1; prop. 2001/02:72, s. 33). Framför allt ansågs det viktigt att analysera om EU:s indelning i tre »pelare« – en överstatlig och två mellanstatliga – var på väg att försvinna, och överväga om det fanns anledning att ändra EU-paragrafens ursprungliga ordalydelse. Författningsutredningens slutsatser ledde fram till ett förslag att EU-paragrafen skulle ändras på så sätt att riksdagens möjlighet att överlåta beslutanderätt inte, som tidigare, skulle begränsas till EG utan utvidgas till att omfatta EU i dess helhet. Men parallellt med detta konstaterades också att det fanns anledning att låta de krav som konstitutionsutskottet tidigare formulerat komma till uttryck i

EU-paragrafen och att detta borde utformas på så sätt att det angavs att den endast gjorde det möjligt att överlåta sådan beslutanderätt som »inte rör principerna för statsskicket«.

Utan tvekan fanns det en viss politisk oro – bland utredningens ledamöter och i riksdagen – för vad en möjlighet att överlåta beslutanderätt till EU i dess helhet skulle kunna komma att innebära. Det sedan tidigare rådande synsättet var att EU skulle betraktas som ett samarbete med tre pelare, där endast den första av dessa – det i grunden ekonomiska samarbetet inom EG – var utformat på ett sätt som förutsatte överlåtelse av svensk beslutanderätt. Men för övriga två pelare – det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet samt det straffrättsliga och polisiära samarbetet – ansågs detta inte vara nödvändigt, då dessa var konstruerade så att medlemsstaterna själva utövade beslutanderätt. Med ett sådant synsätt var det också naturligt att uppfatta en utvidgning av riksdagens möjlighet att överlåta beslutanderätt till EU i dess helhet som ett tecken på att politikområden som hittills försvarats med att de »bara« var mellanstatliga skulle komma att ändra karaktär och bli överstatliga. Mot bakgrund av sådana farhågor ansågs en kompletterande skrivning i EU-paragrafen om principerna för statsskicket kunna erbjuda en kompromiss och »markera en bred enighet om att den beslutsmakt som i fortsättningen kan komma i fråga för överlämnande till EU inte får rubba grunderna för det demokratiska systemet i landet« (SOU 2001:19, reservationer och särskilda yttranden; bet. 2001/02:KU18, reservationer och särskilda yttranden).

Trots kritik från vissa remissinstanser drog regeringen senare slutsatsen att de förutsättningar för överlåtelse av beslutanderätt som tidigare framgått av konstitutionsutskottets uttalande borde komma till uttryck i grundlagstexten och att tillägget skulle utformas på det sätt som Författningsutredningen föreslagit. Detta var också en lösning som konstitutionsutskottet själv tillstyrkte och riksdagen sedan antog. Även om formuleringen »inte rör principerna för statsskicket« skiljer sig från konstitutionsutskottets tidigare uttalande, konstaterade utskottet att den täckte »de grunder som Sveriges för-

hållande till EU under alla omständigheter måste bäras upp av« (bet. 2001/02:KU18, s. 41–42).

KRAV PÅ BESLUTANDERÄTTENS

MOTTAGARE: HUR EU FÅR GÖRA

Det andra kravet för överlåtelse av beslutanderätt, som avser *hur EU får göra*, fanns med i EU-paragrafen redan från början. Bakgrunden hittar man i det tidiga konstaterandet att det finns EU-lagstiftning som i någon mån begränsar svenska bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter och att det inom ramen för ett EU-medlemskap inte skulle vara möjligt för svenska domstolar och myndigheter att angripa denna lagstiftning med hänvisning till grundlagens bestämmelser (prop. 1993/94:114, s. 23; bet. 1993/94:KU21, s. 26).

Enligt regeringens sätt att se på detta skulle det därför vara av avgörande betydelse att det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som erbjuds enligt EU:s regler var tillräckligt omfattande. För att markera detta ansåg man att det borde komma till tydligt uttryck i EU-paragrafen att svensk överlåtelse av beslutanderätt också förutsätter att EU upprätthåller ett skydd för fri- och rättigheter som – även om det inte är identiskt – motsvarar vårt eget. Detta krav skulle med andra ord synliggöra att överlåtelse av beslutanderätt också innebär en överlåtelse av ansvar för det sätt på vilket beslutanderätt utövas.

Om man är lite cynisk skulle man kunna uppfatta den valda lösningen som ett litet lands kapitulation inför det *fait accompli* som ett EU-medlemskap erbjöd och som att grundlagens bestämmelser om fri- och rättighetsskydd inte var så viktiga för statsskicket att de skulle få stå i vägen för medlemskap. Men man skulle också kunna uppfatta den valda lösningen som tilltalande transparent då den bekräftar att vårt medlemskap har ett pris – att något faktiskt händer med grundlagens bestämmelser – och att det då blir viktigt att vända blicken framåt, mot EU:s förmåga att leva upp till våra målsättningar och krav.

Under den tid som gått sedan Sveriges inträde i EU har ett antal förändringar genomförts av EU:s fördrag vilka förutsatt ny överlätel-

se av svensk beslutanderätt. Vid varje sådant tillfälle – Amsterdamfördraget, Nicefördraget och Lissabonfördraget – har frågan om det sätt på vilket EU:s skydd för grundläggande fri- och rättigheter utformas och upprätthålls haft avgörande betydelse. Och vid varje sådant tillfälle har riksdagen inte bara dragit slutsatsen att detta skydd varit tillräckligt bra, utan att det förbättrats snarare än försvagats.

Vad som är särskilt viktigt att peka på här är att EU-paragrafens krav vad gäller grundläggande fri- och rättigheter är av en annan sort än dess krav vad gäller principerna för statsskicket. Till skillnad mot det senare handlar det inte om en avgränsning av *vad* EU får göra utan om en begränsning av *hur* detta ska göras. Inom varje område där beslutanderätt överläts måste EU – enligt den svenska grundlagen – fungera på ett sådant sätt att ett skydd för grundläggande fri- och rättigheter, som med svenska mått mätt är tillräckligt omfattande, upprätthålls. Detta i sin tur skapar förutsättningar för ett engagerat förhållande mellan det svenska statsskicket och EU, som sträcker sig bortanför det ögonblick då beslutanderätt överläts.

Riksdagens kontroll av EU

Den svenska grundlagens EU-paragraf gör det inte bara möjligt för riksdagen att överlåta beslutanderätt till EU, utan ställer även upp krav som i sin tur förutsätter att ett antal olika bedömningar görs. Mest uppenbart handlar detta om en förhandskontroll: att den beslutanderätt som riksdagen vid ett visst tillfälle överväger att överlåta till EU inte rör principerna för statsskicket och att EU kan säkerställa ett med svenska mått mätt tillräckligt omfattande skydd av grundläggande fri- och rättigheter. Denna förhandskontroll är det riksdagen själv som har ansvaret för i samband med att man tar ställning till om ett nytt fördrag som förhandlats fram inom EU ska godkännas. Det är då innehållet i detta fördrag som ligger till grund för riksdagens bedömning. Som tidigare konstaterats står det riksdagen fritt att komma fram till att ett nytt fördrag inte ska godkännas. Detta är en situation vi känner till sedan tidigare, framför allt från de med-

lemsstater där frågan om ett nytt fördrag ska godkännas eller ej har blivit föremål för folkomröstningar och där svaret blivit nej.

Men vad som utöver detta är av särskild betydelse enligt den svenska grundlagen är riksdagens bedömning om huruvida ett nytt fördrag innebär att EU får beslutanderätt inom fler områden än tidigare, och om detta i så fall är förenligt med EU-paragrafens krav. Om riksdagen skulle komma till slutsatsen att det inte är förenligt med EU-paragrafens krav blir det inte heller möjligt för riksdagen att godkänna fördraget utan att anpassningar av det svenska statsskicket genomförs i form av grundlagsändringar. Man skulle exempelvis kunna tänka sig ett fördrag i vilket en för EU:s medlemsstater gemensam offentlighetsprincip introduceras och att detta, enligt riksdagens bedömning, förutsätter att EU ges beslutanderätt och befogenhet inom ett område som rör principerna för statsskicket. Ett sådant fördrag skulle inte vara möjligt för riksdagen att godkänna utan att grundlagens bestämmelser om vår svenska offentlighetsprincip ändras. Det övergripande syftet med denna konstruktion är att skydda det svenska statsskicket från att EU-paragrafen blir en genväg till betydelsefulla förändringar.

FLEXIBEL TOLKNING AV GRUNDLAGENS KRAV

Mot bakgrund av detta är det viktigt att ställa sig frågan hur riksdagens kontroll av EU-paragrafens krav egentligen fungerar. Tyvärr är frågan inte lätt att besvara, framför allt eftersom det inte framgår av EU-paragrafen vad dess krav innebär, med följd att det saknas en måttstock. Utan tvekan är problemet störst när det gäller bedömningen av beslutanderättens innehåll och att de områden det handlar om inte rör principerna för statsskicket. Riksdagens uppfattning är emellertid att detta krav inte är avsett att »i några mer precisa termer avgränsa vilken överlåtelse av beslutanderätt som kan ske«, utan att det i stället ska ses som en anvisning eller påminnelse till riksdagen själv att i samband med överlåtelse av beslutanderätt komma ihåg att bevaka några särskilt viktiga grundlagsområden (bet. 1993/94:KU21, s. 26–27; bet. 2001/02:KU18, s. 41–43; yttr. 2008/09:KU3, s. 16).

Trots detta synsätt – eller kanske på grund av det – har riksdagens konstitutionsutskott vid ett flertal tillfällen fått anledning att förklara hur EU-paragrafens krav ska tolkas och då pekat på ett flertal bestämmelser i grundlagen som slår fast eller förverkligar de principer på vilka det svenska statsskicket vilar. Däremot har man inte lyckats tydliggöra var gränsen går för när en överlåtelse av beslutanderätt innebär en så stor förändring att den berör dessa principer och därför inte är möjlig utan grundlagsändring. Tvärtom tycks man acceptera att detta inte är något som behöver specificeras och att riksdagens utrymme för politiska lämplighetsbedömningar är stort. Detta illustreras väl i konstitutionsutskottets yttrande om Lissabonfördraget (yttr. 2008/09:KU3, s. 5):

Hur långt EU-samarbetets materiella omfattning kan sträckas utan grundlagsändring har, som angetts ovan, inte ansetts möjligt att slå fast i några entydiga termer utan måste prövas av riksdagen i varje enskilt fall med utgångspunkt i grundlagsbestämmelsernas innehåll. Utskottet kan konstatera att den bristande överensstämmelse som redan tidigare funnits mellan vad som föreskrivs om normgivningsmakten i 8 kap. RF och det sätt på vilket normgivningsmakten utövas i praktiken blir ännu större genom Lissabonfördraget, eftersom normgivningsmakten i ökad omfattning kommer att utövas av EU. Det kan dock inte enligt utskottets mening anses att den nu aktuella beslutsöverlåtelsen skulle vara otillåten enligt bestämmelserna i 10 kap. 5 § första stycket RF. Även om riksdagens normgivningsmakt i realiteten minskar är, anser utskottet, kravet på att riksdagen ska ha ställningen som det främsta statsorganet alltjämt uppfyllt. Inte heller finner utskottet att beslutsöverlåtelsen i andra avseenden rör principerna för statsskicket på ett sådant sätt som förhindrar beslutsöverlåtelse. Sådana grundläggande principer i vårt konstitutionella system som är centrala för bl.a. den fria åsiktsbildningen rubbas inte. Enligt utskottet kan i sammanhanget även understrykas att EU i grunden är ett mellanstatligt samarbete som bygger på principen om tilldelade befogenheter. Ett uttryck för detta grundläggande förhållande är att de enskilda medlemsstaterna ensidigt kan besluta i fråga om frivilligt utträde ur unionen, vilket även fördragsfästs i Lissabonfördraget, och för svenskt vidkommande äger riksdagen att besluta i en sådan fråga.

Den samlade slutsats detta leder till är att grundlagen i praktiken inte tycks innehålla någon annan begränsning för riksdagen än den rent politiska: att det alltid står riksdagen fritt att inte överlåta beslutanderätt till EU, men samtidigt att det med ett tillräckligt starkt stöd för att överlåta beslutanderätt, finns utrymme att tolka EU-paragrafens krav på ett sätt som gör att detta blir möjligt.

Att denna slutsats också fått genomslag bekräftades av Lagrådet i dess yttrande om Lissabonfördraget. Här konstaterar representanter för landets högsta domstolar att de områden för vilka riksdagen överlåtit beslutanderätt med stöd av EU-paragrafen är så omfattande och betydelsefulla »att riksdagens ställning reellt sett urholkas i väsentlig grad« (Lagrådet 2008; 2005, s. 7–8). Dessutom konstaterar man att detta, i sin tur, innebär ett »partiellt avskaffande« av möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande, som den kommer till uttryck i grundlagen. Anledningen till detta hittar man i det sätt på vilket de europeiska regler utformats som ska ligga till grund för lagstiftning inom de områden där riksdagen överlåtit beslutanderätt: »Förekomsten av majoritetsbeslut leder till att varken de svenska väljarna eller riksdagen kan ställa någon till ansvar i de fall där den svenska representanten blivit nedröstad i ministerrådet. Detta innebär att vad som är en fundamental princip för den svenska statsstyrelsen inte får genomslag inom det område där överlåtelse av beslutanderätt sker« (Lagrådet 2008; 2005, s. 7–8). Men trots Lagrådets uppfattning att principerna för statsskicket påverkas, kom man ändå fram till slutsatsen att grundlagen inte lägger något hinder i vägen för utvecklingen, då dessa principer inte kan anses »berörda« i den mening som riksdagen avsett. Även om Lagrådets svar är riktigt dröjer sig frågan kvar – hur är detta egentligen möjligt?

En tänkbar förklaring erbjöds redan 1993, av den grundlagsutredning som fått till uppgift att förbereda det svenska EU-medlemskapet. Denna förklaring uttrycktes som »en övertygelse om att vår folkstyrelse vid ett svenskt medlemskap i EG i sina grunddrag kommer att bestå även om den i vissa avseenden kommer att ändras och få en annan inriktning«. En fråga som detta leder till är om inte de negativa effekterna på möjligheten till ansvarsutkrävande enligt

grundlagen kan vägas upp av nya möjligheter till ansvarsutkrävande enligt EU:s fördrag, och om detta i så fall skulle kunna ses som en kompletterande garanti för den svenska folkstyrelsen. Vad man då måste fundera över är vad som förloras – eller vinnas – om formerna för ansvarsutkrävande ändras. Utan att ta ställning till detta kan man konstatera att svaret på sådana frågor förutsätter en medvetenhet om att något överhuvudtaget förändrats. Först då är det möjligt att skapa en välgrundad uppfattning om huruvida det blev bättre eller sämre och vad som eventuellt finns kvar att åtgärda.

BEGRÄNSAD MÖJLIGHET ATT KONTROLLERA EU

Det sätt på vilket EU-paragrafen reglerar det svenska statsskickets förhållande med EU bygger på tanken att riksdagen vid ett givet tillfälle i förväg kan överblicka och förstå vad det kommer att innebära om beslutanderätt överläts till EU. Men detta är inte realistiskt. Erfarenheten visar att det efter ett sådant tillfälle kommer att finnas utrymme för en dynamisk fördragsutveckling där beslutanderätt utövas på fler sätt än vad någon i förväg kunnat föreställa sig.

Huvuddragen i denna utveckling – som den hittills sett ut och kan förväntas fortsätta – är att handlingsförmågan stärkts i ministerrådet genom en övergång till majoritetsbeslut, att Europaparlamentet fått rätt till medbestämmande, att kommissionen fått omfattande regleringsmakt och att EU-domstolen fått domsrätt över allt fler områden. Dessutom har Europeiska rådet stärkts över tiden och gått från att vara en överblickande institution till att bli en beslutsfattande institution, som i enlighet med EU:s egna regler också fått ta över medlemsstaternas ansvar för ett antal centrala uppgifter, däribland att lägga fast formerna för framtida fördragsändringar. Till detta kan läggas att innehållet i de grundläggande bestämmelser som reglerar *vad* EU får göra och *hur* detta ska ske, fortlöpande förtydligas i EU:s egen rättspraxis och lagstiftning.

Med tanke på denna utveckling är det viktigt att fråga sig vilka möjligheter riksdagen har, efter att beslutanderätt överlåtits till EU, att fortsätta bevaka och bedöma om EU gör anspråk på en annan,

mer omfattande, beslutanderätt och om EU upprätthåller den förmåga att utöva beslutanderätt som förutsågs (tillräckligt omfattande skydd för grundläggande fri- och rättigheter). För att formulera ett svar krävs att man tar ställning inte bara till de indirekta möjligheter till kontroll som riksdagen får via regeringen, utan också de direkta möjligheter som riksdagen själv får enligt EU:s fördrag.

När frågan om riksdagens möjligheter att fortsätta bevaka och bedöma behandlades inför det svenska EU-medlemskapet ansågs den roll regeringen skulle komma att få, inom de områden där man överlätit beslutanderätt, särskilt viktig. Den inledande och grundläggande uppfattningen var att EU:s beslutsprocess kännetecknades av ministerrådets starka ställning och varje regerings rätt att styra dess beslut genom kravet på enhällighet. Detta i sin tur innebar att riksdagen, genom det inflytande den enligt det svenska statskicket har över regeringen, inte skulle förlora insyn och kontroll.

Något paradoxalt befann sig EU vid samma tidpunkt i inledningskedet till ett mångårigt reformarbete och medlemsstaterna hade på kort tid lyckats godkänna två nya fördrag: Enhetsakten (1989) och Maastrichtfördraget (1993). En central förändring i dessa fördrag var övergången från enhällighet till kvalificerad majoritet som beslutsprincip i rådet, för att stärka EU:s beslutsförmåga. De försvagningar detta skulle leda till vad gäller de nationella parlamentens möjlighet till kontroll kompensades med förstärkningar av Europaparlamentet, ansåg man. Denna utveckling, som var ganska tydlig redan från början, har blivit ännu mer uppenbar över tiden, som en följd av Amsterdamfördraget (1999), Nicefördraget (2003) och Lisabonfördraget (2009).

Riksdagens möjligheter till kontroll går huvudsakligen via EU-nämnden, med vilken regeringen måste samråda inför förhandlingar i ministerrådet. Även om EU-nämnden inte har möjlighet att formulera bindande mandat, förväntas regeringen följa riksdagens majoritetsuppfattning. Dessa möjligheter till kontroll över EU via regeringen ska givetvis inte underskattas, men man måste samtidigt vara medveten om att de som konstitutionella kontrollmedel inom

områden där Sverige överlåtit beslutanderätt till EU i dag bara har mycket begränsad betydelse.

Det sätt på vilket EU fungerar inom de flesta områden i dag kännetecknas inte bara av att varje regering förlorat sitt veto över beslut i rådet, utan också av att rådet i stor utsträckning numera delar sin beslutsrätt med Europaparlamentet, samt att rådet helt eller delvis saknar inflytande över många viktiga beslut. Exempel på det senare hittar man i den växande mängd förordningar och direktiv som kommissionen antar, men framför allt i EU-domstolens avgöranden.

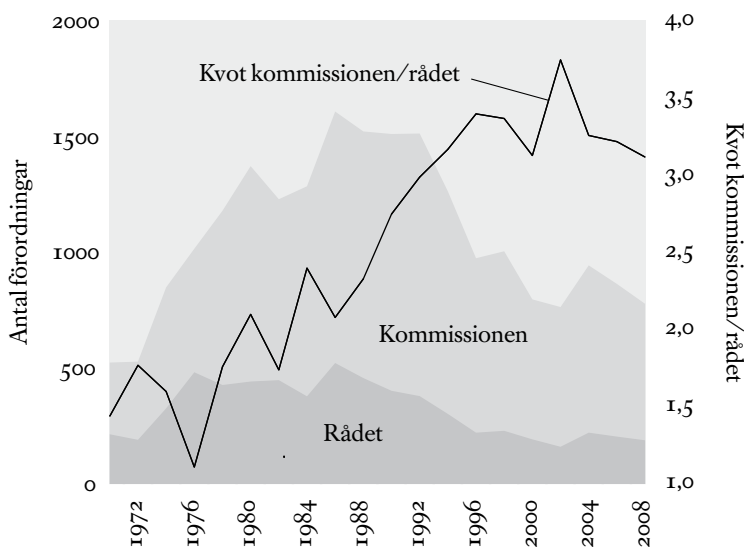
En annan uppfattning av betydelse, när frågan om riksdagens kontrollmöjligheter behandlades inför det svenska medlemskapet, var att den lagstiftning som EU producerar då ansågs bestå av främst direktiv och att dessa till sin form var sådana att riksdagen skulle kunna förhindra att EU gjorde anspråk på en annan, mer omfattande, beslutanderätt än den som överlåtit. Detta framhölls bland annat av riksdagens konstitutionsutskott som konstaterade att »om EG beslutar ett direktiv som strider mot svensk grundlag kan det inte genomföras här utan att grundlagen först ändras. Direktiven förutsätter nationell lagstiftning och riksdagen kan ju inte lagstifta i strid med grundlag« (bet. 1993/94:KU21, s. 29).

Detta är ett resonemang som är problematiskt mot bakgrund av bland annat utvecklingen av EU:s lagstiftning sedan Sveriges inträde i EU. Den lagstiftning som EU producerar utgörs inte längre av direktiv i den utsträckning och på det sätt som tidigare ansågs vara fallet, med följd att riksdagens roll i genomförandet av EU:s lagstiftning är mycket begränsad. Två tendenser är särskilt framträdande.

Den första är att »förordningar« i stället för »direktiv« tycks bli den allt viktigare formen av lagstiftning inom flera områden, framför allt inre marknaden. Till skillnad från direktiv förutsätter förordningar inte någon nationell lagstiftning utan tillämpas direkt, som nationell lagstiftning, i medlemsstaterna. En aktuell och träffande beskrivning av denna utveckling återfinns i Utrikesdepartementets inre marknadsutredning (SOU 2009:71, s. 323):

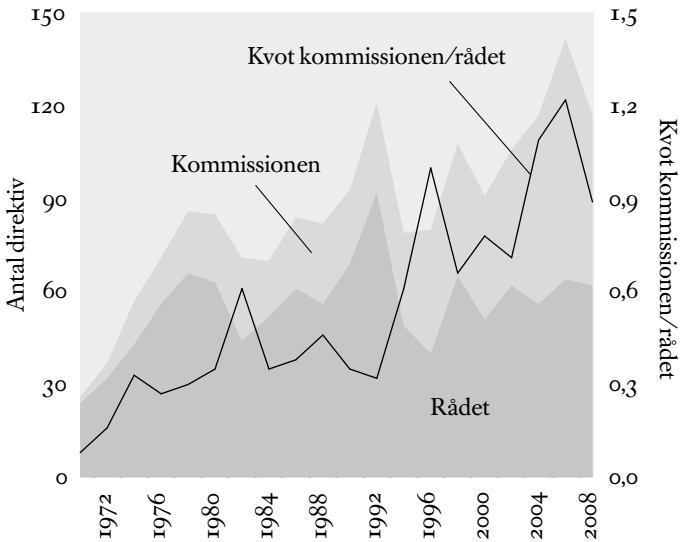
Vid tiden för den första genomgripande anpassningen av svensk rätt till gemenskapsrätten var det nästan undantagslöst direktiv som användes som styrmedel på inre marknadsområdet. Ett direktiv lämnar ett, låt vara varierande, utrymme för nationellt anpassade lösningar, och för att det ska få rättslig effekt krävs i princip att det genomförs genom nationella föreskrifter. Det kan i dag konstateras att direktverkande förordningar har tagits i bruk på den fria rörlighetens område på ett sätt som knappast hade kunnat förutses. Dessutom framträder vad gäller nya rättsakter, både direktiv och förordningar, en tydlig tendens att genom uttryckliga och detaljerade regler uttrycka sådant som i grunden endast följer av EG-fördragets bestämmelser och EG-domstolens tolkningar av dessa.

Den andra av dessa tendenser är att den andel direktiv och förordningar som kommissionen antar tillsammans med de nationella förvaltningarna kontinuerligt ökat i förhållande till den andel som rådet



FIGUR 2.1 Förordningar antagna av rådet respektive kommissionen 1970–2008.

Källa: EU:s officiella tidning, årligt register.



FIGUR 2.2 Direktiv antagna av rådet respektive kommissionen 1970–2008.

Källa: EU:s officiella tidning, årligt register.

antar, ensamt eller tillsammans med Europaparlamentet. Detta indikerar inte bara en omfattande detaljreglering på europeisk nivå utan också en europeisering och förstärkning av den nationella förvaltningen genom en direkt kommunikation med kommissionen, som ofta passerar riksdagen och kanske även regeringen obemärkt.

Innebörden av dessa trender är att utrymmet, och kanske även behovet, att anta nationell lagstiftning fortlöpande begränsats av ny europeisk lagstiftning. Detta innebär i så fall att dagens EU bör beskrivas som ett samarbete där nationell lagstiftning ersätts av europeisk och att europeisk lagstiftning därmed håller på att ta över ansvaret för ett arbete som tidigare bedrivits nationellt.

Mot bakgrund av detta är det intressant att uppmärksamma att de uppgifter riksdagen förlorar, när EU:s lagstiftning ändrar utseende och beteende, samtidigt ersätts av nya uppgifter, som bygger på den

genom Lissabonfördraget införda grundsatsen att »[d]e nationella parlamenten bidrar aktivt till en väl fungerande union« (EU-fördragets artikel 12). Mest framträdande bland de nya uppgifter som uttryckligt förutses är den så kallade subsidiaritetsprövning som ger nationella parlament begränsade möjligheter att påverka utformningen av EU:s lagstiftning. Den praktiska betydelsen av denna prövning är antagligen inte stor, men den principiella betydelsen är desto större: från att ha stått utanför, kritiskt och ofta misstänksamt blickande, får riksdagen och andra nationella parlament plötsligt en plats i EU:s »statsskick« och en egen roll i beslutsprocessen. Konsekvenserna är svåröverskådliga.

Samtidigt som riksdagen får en av regeringen oberoende rätt till information från EU, växer ett ansvar fram för det sätt på vilket denna information används eller inte används. Detta illustreras av de ändringar som riksdagen, med anledning av Lissabonfördraget, genomfört i Riksdagsordningen. På den plats där den bestämmelse tidigare fanns som förklarar att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen om vad som sker inom EU hittar man i stället en bestämmelse där det konstateras att »[r]iksdagen får skriftlig information om arbetet i Europeiska unionen från unionens institutioner i enlighet med fördragen och de till fördragen hörande protokollen« (RO 10 kap. 1 §). Även om detta inte innebär någon inskränkning av regeringens plikt att informera och samråda med riksdagen, som sedan 2003 skyddas av grundlagen (RF 10 kap. 6 §), innebär det en utvidgning av riksdagens möjligheter.

De nya uppgifter som riksdagen fått i EU:s fördrag skapar förutsättningar för att riksdagen, i ett konstruktivt skede, ska kunna bedöma och bevaka hur den lagstiftning som produceras inom EU förhåller sig till principerna för statsskicket och om den ligger inom ramen för de områden där man överlätit beslutanderätt (»laglighetsbedömning«). Men samtidigt blir det svårt för riksdagen att vid ett senare tillfälle hävda sin uppfattning att den lagstiftning som man inte protesterat mot på något sätt skulle vara fel. Med tanke på detta är det anmärkningsvärt att de rutiner riksdagen utformat för subsidiaritetsprövning endast omfattar en »lämplighetsbedömning« hos

det utskott som anses inneha sakkunskapen på området i fråga (RO 10 kap. 6 §; bet. 2009/10:KU2, s. 13; framst. 2008/09:RS4). Förhoppningsvis innebär detta inte att riksdagen tänker hoppa över den laglighetsbedömning som varje subsidiaritetsprövning förutsätter, men det är tyvärr oklart var och när den är tänkt att äga rum.

EU och de svenska domstolarna

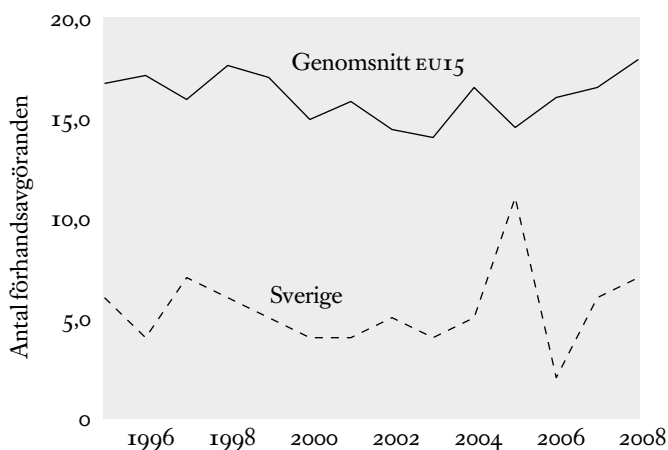
Med tanke på hur begränsade riksdagens möjligheter är att själv bevaka hur det svenska statsskickets förhållande med EU utvecklas är det viktigt att lyfta fram svenska domstolars skyldighet att samarbeta med EU-domstolen när frågor uppstår om tolkning och tillämpning av EU:s regler. Genom det så kallade förfarandet för förhandsavgöranden ges nationella domstolar uppgiften att säkerställa att EU-rätten får en riktig tillämpning och därmed genomslag inom varje medlemsstat. Detta handlar inte bara om att motverka fel eller brister som kan uppstå inom ramen för det nationella beslutsfattandet, till exempel när svensk lagstiftning inte uppfyller EU-rättens krav, utan också om att motverka fel eller brister som kan uppstå inom ramen för det europeiska beslutsfattandet, till exempel när EU:s egen lagstiftning inte uppfyller EU-rättens krav.

Genom att fråga EU-domstolen om vad EU-rätten innebär i ett visst fall får svenska domstolar inte bara hjälp att tolka och tillämpa EU:s regler utan också möjlighet att inleda en rättslig prövning av vad EU får göra och hur det ska göras. Oavsett om det svar EU-domstolen ger på en sådan fråga är lugnande eller oroande, kan det fungera som en indikator för riksdagen och läggas till grund för nya bedömningar. Uttryckt på ett annat sätt skapas kompletterande möjligheter att ta ställning till det sätt på vilket EU fungerar och om det är mer långtgående än vad som är förenligt med det svenska statsskicket.

Men tyvärr är intrycket att svenska domstolar hittills varit försiktiga med att begära förhandsavgöranden från EU-domstolen, i synnerhet när det gäller den typ av frågor som riksdagen borde vara mest intresserad av: om EU överskrider sin beslutanderätt el-

ler försöker göra saker på ett sätt som inte överensstämmer med vad riksdagen kan acceptera. Av den statistik som EU-domstolen sammanställer framgår att svenska domstolar tillsammans begärt i genomsnitt fem förhandsavgöranden per år under den period som Sverige varit medlem i EU, att jämföra med ett snitt per medlemsstat bland EU15-länderna på ca 17 sådana förfrågningar om året.

Det har hävdats att det förekommit – och fortfarande förekommer – en överdriven återhållsamhet eller obenägenhet hos svenska domstolar att hänskjuta mål till EU-domstolen (Bernitz 2010; Grousot m.fl. 2009). Helt klart finns det i alla fall utrymme för en ökning av antalet begärda förhandsavgöranden, utan att det skulle ge anledning till kritik för att svenska domstolar överbelastar EU-domstolen. I detta sammanhang är det intressant att notera att EU-domstolens statistik för perioden före 1995, det vill säga före det svenska inträdet i EU, pekar på att antalet begärda förhandsavgöranden från en medlemsstat brukar genomgå en kraftig ökning (fördubbling) ungefär



FIGUR 2.3 Nationella domstolars begäran om förhandsavgörande från EU-domstolen.

Källa: EU-domstolen (2009).

10–15 år efter inträdet i EU. Det återstår att se om detta är en utveckling som upprepas även för svensk del.

Men mest intressant, vad gäller frågan om svenska domstolars (o)utnyttjande av förfarandet för förhandsavgörande, är kanske inte antalet förfrågningar utan innehållet i de frågor som ställs. Här tycks det helt övervägande antalet fall ha gällt rättsliga bedömningar som framstått som viktiga och som rört oklarheter om hur EU-rätten ska tolkas (Bernitz 2010). En intressant observation är att det i en del fall handlat om situationer där det i förväg framstått som ganska klart att svensk lagstiftning inte överensstämmer med EU:s krav. Här skulle man kunna tänka sig att svenska domstolar – trots att svaret var givet – valt att fråga EU-domstolen i stället för att själv åsidosätta denna lagstiftning. Man har så att säga »låtit EU-domstolen hålla i yxan och vara den instans som fällt den svenska lagregeln« (Bernitz 2010, s. 78).

Det är med tanke på vad som tidigare sagts mycket intressant att konstatera att det än så länge inte finns något mål där en svensk domstol begärt förhandsavgörande i en fråga om giltigheten eller laglighet av EU:s lagstiftning och beslut (Bernitz 2010). Detta är anmärkningsvärt, då inga nationella domstolar enligt EU-rätten får avgöra sådana frågor själva, utan måste begära förhandsavgörande (mål 314/85 *Foto-Frost*). Det tycks med andra ord som att ingenting EU någonsin har beslutat fått sin laglighet ifrågasatt hos någon svensk domstol. Det finns inte heller något mål där en svensk domstol begärt förhandsavgörande som på annat sätt rört grundläggande frågor om vad EU får göra och hur det ska göras. Avsaknaden av en svensk tradition med konstitutionsdomstol, konstitutionalism och juridisk prövning av lagars giltighet kan utgöra en viktig förklaring.

Slutsats: ett tudelat statsskick

Den största formella förändring av det svenska statsskicket som skett på grund av Sveriges medlemskap i EU hittar man i grundlagens EU-paragraf. Den ger riksdagen en omfattande möjlighet att överlåta beslutanderätt till EU och därmed tillåta att grundlagens egna regler

för hur beslutanderätt utövas tas över av motsvarande regler i den europeiska »grundlagen« eller, mer korrekt uttryckt, EU:s fördrag. Detta innebär att EU-paragrafen i några få ord innesluter alla de områden där lagstifning och domstolsavgöranden kommer till enligt EU:s regler och därmed enligt ett helt annat »statsskick« än det som beskrivs i den svenska grundlagen.

Betydelsen av detta är särskilt stor för riksdagen, eftersom de områden inom vilka riksdagen har till uppgift att lagstifta krympt till följd av att beslutanderätt successivt förts över till EU. Mot bakgrund av detta är det viktigt att konstatera att det är riksdagen själv som utformat de regler i grundlagen som gör det möjligt att överlåta beslutanderätt och, enligt dessa regler, avgör när så ska ske.

EU-paragrafen gör det inte bara möjligt för riksdagen att överlåta beslutanderätt till EU, utan ställer även upp krav som måste bedömas. Om riksdagen skulle komma till slutsatsen att dessa krav inte är uppfyllda blir det inte heller möjligt för riksdagen att överlåta beslutanderätt till EU utan anpassningar av det svenska statsskicket genom grundlagsändringar. Det övergripande syftet med denna konstruktion är att skydda det svenska statsskicket från att EU-paragrafen blir en genväg till betydelsefulla förändringar. Trots dessa krav är det svårt att undvika slutsatsen att EU-paragrafen i praktiken inte tycks innehålla någon annan begränsning för riksdagen än den rent politiska: att det med ett tillräckligt starkt stöd för att överlåta beslutanderätt finns utrymme att tolka EU-paragrafens krav på ett sätt som gör att detta blir möjligt.

Det sätt på vilket EU-paragrafen reglerar det svenska statsskickets förhållande med EU bygger på tanken att riksdagen vid ett givet tillfälle i förväg kan överblicka och förstå vad det kommer att innebära om beslutanderätt överläts till EU. Erfarenheterna visar emellertid att det efter ett överlåtande av makt kommer att finnas utrymme för en dynamisk fördragsutveckling, där beslutanderätt utövas på fler sätt än vad någon i förväg kunnat föreställa sig. Med tanke på denna utveckling är det viktigt att fråga sig vilka möjligheter riksdagen har att fortsätta bevaka och bedöma om EU gör anspråk på en annan,

mer omfattande, beslutanderätt och om EU upprätthåller den förmåga att utöva beslutanderätt som förutsågs.

Riksdagens indirekta möjligheter till kontroll via regeringen går framför allt genom EU-nämnden. Även om dessa möjligheter inte ska underskattas, är de av begränsad betydelse som medel för konstitutionell kontroll (för en diskussion av riksdagens behandling av EU-frågor i praktiken, se Hegeland 2006). Med Lissabonfördraget får emellertid riksdagen nya, direkta möjligheter till insyn och inflytande, oberoende av regeringen. Den principiella betydelsen av dessa nya möjligheter är stor: från att ha stått utanför, kritiskt och ofta misstänksamt blickande, får riksdagen och andra nationella parlament plötsligt en plats i EU:s »statsskick« och en egen roll i beslutsprocessen. Med detta växer inte bara ett nytt ansvar fram, för att dessa nya möjligheter utnyttjas, utan också en ny roll för nationella parlament vad gäller kontroll.

Av särskild betydelse för bevakningen av den överlåtna beslutsrätten är svenska domstolars kommunikation med EU-domstolen i frågor om tolkning och tillämpning. Intrycket hittills är emellertid att svenska domstolar varit försiktiga med att fråga EU-domstolen, åtminstone när det gäller frågor som avser om EU överskrider sin beslutanderätt eller försöker göra saker på ett sätt som inte överensstämmer med den svenska grundlagens krav. Detta innebär att svenska domstolar lämnar EU-domstolen fritt utrymme att utveckla EU-rätten på ett sätt som inte beaktar den svenska grundlagens krav.

Den intensitet med vilken reformarbetet inom EU pågått under den period Sverige varit medlem har på flera sätt varit en välsignelse. Till exempel har EU-paragrafen aktualiserats så regelbundet att skillnaden mellan förhandskontroll och efterhandskontroll av EU:s beslutanderätt i praktiken har varit liten. Men i den mån EU nu går in i en period av färre fördragsändringar, kommer den situation som EU-paragrafen tar sikte på att inträda mer sällan. Detta innebär att det svenska statsskickets liv tillsammans med EU går in i ett nytt skede, som ställer nya krav. Lissabonfördraget skapar därmed ett påträngande behov av att de konstitutionella följderna av vårt medlemskap

återspeglas i grundlagen, på ett för framtiden mer ändamålsenligt sätt än i dag.

Det största problemet i dag är bristen på beskrivning av hur ofentlig makt utövas inom de områden där riksdagen överlåtit beslutanderätt till EU. Av denna anledning bör grundlagen kompletteras med ett förtydligande, som gör svenska folket uppmärksamt på att den svenska folkstyrelsen utövas på fler sätt än vad som i dag framgår och att detta även omfattar samarbete inom EU. Detta i sin tur innebär att den vetgirige eller kritiske läsare, som grundlagen måste vara skriven för – medborgaren – blir upplyst om att grundlagen inte kan besvara alla frågor, utan att »betydelsefull information om grundläggande förhållanden i svenskt samhällsliv ges även i annan ordning än genom vår författning« och att det finns anledning att söka vissa svar i EU:s fördrag (SOU 1993:14, s. 95).

Här finns det anledning att uppmärksamma att en förändring av grundlagen pågår och kan förväntas avslutas under hösten 2010, vilket skulle innebära att en ny paragraf skrivs in i Regeringsformens inledande kapitel, där det tydligt framgår att »Sverige är medlem i Europeiska unionen« (RF 1 kap. 10 §). Denna förändring bygger på ett förslag som presenterades av 2008 års grundlagsutredning (SOU 2008:125). I den nu föreliggande propositionen (prop. 2009/10:80, s. 194) förklaras bland annat att:

Vårt medlemskap i EU är det internationella samarbete som har störst direkt påverkan på det svenska samhället, något som bl a kommer till uttryck genom den omfattande överlåtelse som har skett av svensk beslutanderätt från riksdag och regering. En stor andel av de bestämmelser som svenska medborgare har att följa har numera sin grund i regler meddelade på EU-nivå. Unionsrätten har på dessa områden företräd framför konkurrerande nationella bestämmelser. Den slutliga uttolkningen av sådana bestämmelser görs av EU-domstolen och inte av de domstolar som i regeringsformen utpekats som högsta dömande instanser, d v s Högsta domstolen och Regeringsrätten ... En grundtanke vid införandet av regeringsformen var att denna borde spegla de faktiska politiska förhållandena i landet. På EU-området kan regeringsformen knappast anses leva upp till denna målsättning. Hänvisningarna till EU

sker i fyra spridda och mer funktionellt inriktade bestämmelser. Medlemskapet går bara att indirekt utläsa ur dessa. Regeringen instämmer i utredningens uppfattning att EU-medlemskapet tydligt bör framgå av regeringsformen. Att Sverige är medlem i EU bör därför anges redan i rikspolisstyrelsens grundlag om statsskickets grunder.

Även om detta innebär en betydelsefull förbättring, vad gäller kravet på att grundlagen måste återspegla den konstitutionella verkligheten, kvarstår de problem som skapas av EU-paragrafens krav på att den beslutanderätt som riksdagen överlåtit till EU inte »rör principerna för statsskicket«. Detta krav kan betraktas som ett uttryck för en oro i riksdagen att de områden inom vilka EU får beslutanderätt håller på att bli för många. Men även om denna oro är förstälilig är det sätt på vilket den hanteras i EU-paragrafen problematiskt, eftersom det leder till en illusion om att det svenska statsskicket ogravverat kan leva sitt eget liv, vid sidan om det europeiska samarbetet. Detta trots att det svenska statsskicket samtidigt förlorat mycket av sin praktiska betydelse inom de områden där riksdagen överlåtit beslutanderätt. Vad som behövs i stället är en reglering som uppmuntrar snarare än motverkar att principerna för statsskicket fortlöpande bevakas och respekteras inom det europeiska samarbetet. Den fråga som har störst betydelse för det svenska statsskickets förhållande med EU är inte vilka de krympande områden är som EU inte får röra, utan vilka villkoren är för hur EU får agera på de områden där Sverige och andra medlemsstater har överlåtit beslutanderätt.

Med anledning av det svenska medlemskapet i EU har grundlagen redan ändrats flera gånger och kommer att ändras igen. En orsak är att det tar tid att förstå hur omfattande effekterna av medlemskapet är för det svenska statsskicket. Detta trots att Sverige – till skillnad från många andra och i synnerhet äldre medlemsstater – redan från början var väl förberett på EU:s krav. En annan anledning är att den europeiska »grundlagen« – EU:s fördrag – varit föremål för ett omfattande reformarbete under hela perioden sedan Sverige trädde in i EU.

Men på samma sätt som fortlöpande fördragsändringar krävt

nya anpassningar av de nationella statskicken har nya anpassningar också gjorts i EU:s fördrag till de nationella statskicken. Ett tydligt exempel på detta är den ömsesidigt erkända principen om att EU:s makt begränsas till tilldelade befogenheter. Ur ett svenskt perspektiv skulle man kunna säga att vår grundlag, efter alla förändringar, bekräftar det svenska statskickets beroende av EU, samtidigt som EU:s fördrag bekräftar sitt beroende av det svenska statskicket. Den slutsats detta leder till är att EU:s fördrag och de nationella grundlagarna bäst är att betrakta som vilandes på kompletterande, snarare än konkurrerande, grund. I förlängningen skulle detta kunna få flera konsekvenser för det svenska statskicket, exempelvis att riksdagens roll förskjuts från normgivning till kontroll, att denna kontroll i ökad omfattning även avser den europeiska lagstiftarens arbete, och att svenska domstolar blir mer benägna att vända sig till EU-domstolen för att fråga om – och ifrågasätta – europeisk lagstiftning.

3:

Förvaltningen

Efter femton års medlemskap finns i princip inte ett enda politikområde som inte berörs av EU-samarbetet på ett eller annat sätt. Det betyder att ett stort antal tjänstemän i statsförvaltningen på olika nivåer i dag spenderar mycket tid och möda med EU-relaterade arbetsuppgifter. Vissa reser till Bryssel varje fredag för att delta i förhandlingsmöten, andra reser inte lika ofta men har täta kontakter med tyska, slovenska eller brittiska kollegor över e-post och telefon. Många arbetar med att följa tidskrävande procedurer, samordna en svensk ståndpunkt eller skriva instruktioner till myndigheter som ska genomföra ett nytt direktiv. Andra spenderar sina dagar med att anpassa svenska regelverk till ny reglering på EU-nivån, kanske också genom att delta i kommittéarbete tillsammans med andra medlemsstaters förvaltningstjänstemän. Ytterligare några har sökt sig till Bryssel på heltid och arbetar för EU-kommissionen eller någon av de andra institutionerna, som hämtar sin arbetskraft från de 27 medlemsländerna.

Att vara invävd i europeiska nätverk och arbeta i förhållande till en omgivning där dagordningen sätts gemensamt och tidsramarna för arbetet är bestämda utifrån kan förändra förutsättningarna för förvaltningens arbete på olika sätt. Det kan till exempel handla om förändringar som beror på att tjänstemän socialiseras in i nya mönster att arbeta, eller om mer tydliga begränsningar som att nationella

ståndpunkter måste vara färdiga vid en viss tidpunkt. Ett exempel som ofta nämns i dessa sammanhang är svårigheten att upprätthålla den svenska remisstraditionen, när arbetet måste anpassas till europeiska tidsramar. Ett annat exempel är att opolitiska tjänstemän kan få ta på sig rollen att representera den svenska regeringen i olika EU-sammanhang. Det är följaktligen fullt möjligt att samarbetet i EU inte enbart har medfört en förskjutning av makt till den europeiska nivån, utan också lett till maktförskjutningar på den nationella nivån, i relationerna mellan olika aktörer och organisationer, som är kopplade till EU-medlemskapets krav på förändrade arbetssätt.

Det här kapitlet behandlar tre olika aspekter av förvaltningens arbete utifrån den övergripande frågan om hur den svenska statsförvaltningen påverkats av EU-medlemskapet. Den första frågan handlar om den svenska dualismen, det vill säga den organisatoriska uppdelningen mellan departement och myndigheter – eller om man så vill mellan politik och förvaltning – som utgjort ett mycket stabilt särdrag i det svenska politiska systemet. Har detta beständiga arrangemang påverkats av medlemskapet och de krav som ställs på förvaltningen? Den andra aspekten rör EU-frågornas organisering nationellt och hur den förändrats under 15 års medlemskap. I vad mån har behovet av samordning i EU-frågorna stärkt Statsrådsberedningens ställning inom Regeringskansliet? I vilken utsträckning genomsyras förvaltningen som helhet av arbete och samordning i EU-frågor? Slutligen diskuteras det faktum att EU också utgör en ny potentiell karriärväg för tjänstemän i medlemsstaterna. Städer som Bryssel och Luxemburg har blivit hem och arbetsplatser för många tjänstemän, vilket väcker frågor om hur väl Sverige förmår stötta och dra nytta av kunskapen hos svenska tjänstemän i Europa.

Den svenska dualismen

Den svenska dualistiska förvaltningsmodellen med sin organisatoriska uppdelning mellan politik och förvaltning är, Finland undantaget, helt unik i världen. Med uppdelningen mellan beslutsberedande

departement och verkställande myndigheter avses att de politiska riktlinjerna dras upp inom departementen för att sedan genomföras av myndigheterna. Den genomförande nivån har också en viss uttalad självständighet i sitt arbete. Inget departement, ingen myndighet och ingen enskild politiker har enligt regeringsformen rätt att lägga sig i de delar av myndigheternas arbete som rör relationerna till enskilda medborgare eller olika typer av sakbeslut (RF § 11:7). Dessa frågor ska i stället lämnas till experter och sakkunniga som gör avväganden utifrån relevanta regler, finansiell styrning och sakkunskap. Dessutom finns ett förbud mot ministerstyre, som betyder att exempelvis en migrationsminister inte kan fatta beslut eller ge råd i ett enskilt utlämningsärende (RF § 7:3, 11:6). Detta skiljer Sverige från andra europeiska länder, där den gängse organiseringen består av mer hierarkiskt strukturerade stora ministerier eller departement med ett ansvarigt statsråd högst upp.

Denna egenhet med självständiga ämbetsverk har varit närvarande i det svenska statsskicket ända sedan början av 1700-talet (Andersson 2004). Kan då ett EU-medlemskap påverka en sådan över tid stabil politisk institution? Den har ju tidigare överlevt betydligt mer omvälvande förändringar, som demokratisering, rösträttsreformer, enkammarriksdagens införande och den successiva avknopningen av provinser utanför det nuvarande Sveriges gränser. Kan anslutningen till en europeisk samarbetsorganisation påverka ett så statiskt organisatoriskt inslag i en nationell förvaltning?

På det retoriska planet har den politiska ledningen i Sverige varit noga med att påpeka att den förvaltningspolitiska modellen ligger fast (Jacobsson och Sundström 2006, s. 97ff). I ett antal utredningar inför och under de första åren av medlemskap konstateras att svenska särdrag, såsom den utpräglade mål- och resultatstyrningen och dualismen, är väl lämpade för EU-arbetet (Ds 1993:44; Statskontoret 1996:7; SOU 1993:80). För det första skulle den svenska förvaltningsmodellen inte komma att bli föremål för några konstitutionella förändringar med anledning av de eventuella, nya krav som EU-medlemskapet innebar. Den bedömdes tvärtom redan från början vara väl anpassad till de förutsättningar som skulle råda ef-

ter inträdet. För det andra skulle den inte riskera att förändras på grund av något agerande från EU:s sida, som kunde leda till en utifrån påtvingad reformering. En av de fördelar som betonades inför EU-anslutningen, men också av många förvaltningstjänstemän som arbetar med EU-frågor i dag, är den stora utredningskapaciteten inom myndighetsfären, vilken kunde bli användbar i utarbetandet av underlag för svenska positioner (Vifell 2006). Inom internationellt arbete värderas vetenskapliga och expertisbaserade argument traditionellt mycket högt och här skulle Sverige kunna tänkas ha goda förutsättningar att hävda sig.

Dessa utredningar har kommit att forma den bild som många har av EU-frågornas inverkan på förvaltningen. Men det är inte liktydigt med att den svenska förvaltningen inte skulle komma att utsättas för ett förändringstryck. För trots att dualismen utgjort en viktig utgångspunkt för organisering av EU-arbetet, var det möjligt att den i delar var dåligt lämpad för att hantera ett intensivt EU-arbete och en ökande europeisk integration. Låt oss därför se närmare på de speciella förutsättningar som den svenska dualismen har att hantera EU-samarbetet.

I jämförelse med andra länder har Sverige ett litet regeringskansli eftersom många av de uppgifter som traditionellt finns inom olika departement i stället ligger på myndighetsnivå. Det gör att man inom Regeringskansliet ofta måste utnyttja den expertis och sakkunskap som finns på myndigheterna, för att kunna bemanna de många mötena inom EU. I alla frågor krävs ett omfattande förberedande arbete på arbetsgrupps- och kommittémöten inom ministerrådet, innan en fråga når EU-ambassadörerna i Coreper (de ständiga representanternas kommitté), som är den sista instansen innan medlemsstaternas ministrar till sist fattar beslut. En myndighet som Naturvårdsverket deltog exempelvis tidigt i ett stort antal kommittéer och arbetsgrupper inom EU varje år (Naturvårdsverket 2000). Under 2009 var det hela 158 stycken, och i ett antal av dessa har man också huvudansvaret att representera Sverige. Sammantaget betyder detta att man på många myndigheter deltar i hundratals möten varje år, även om en heltäckande kartläggning över svenskt deltagande i arbetsgrupper

i EU tycks saknas. Inte ens EU:s institutioner själva har någon fullständig förteckning över de arbetsgrupper, expertkommittéer och undergrupper som finns på olika nivåer och i anslutning till olika institutioner (se Larsson 2003 för en översikt över kommissionens kommittéer). Med anledning av detta stora antal möten, där Sverige förväntas delta, måste därför ibland myndighetstjänstemän iklä sig den ovanliga rollen som representanter för en svensk officiell ståndpunkt. Enligt den svenska dualistiska modellen är detta förstås ett avsteg från den ursprungliga arbetsfördelningen och många tjänstemän pekar på betydelsen av förmågan att kunna »byta hatt« och iklä sig en mer politisk roll i EU-sammanhang (Vifell 2006). Givet myndigheternas stora sakkunskap inom olika områden kan det ofta vara så att den främsta kompetensen i en fråga, exempelvis en livsmedelssäkerhetsfråga, finns på Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) eller på Livsmedelsverket, snarare än på Jordbruksdepartementet. Således kan det också ur ett effektivitetsperspektiv vara bättre att skicka en mer kunnig person till mötet, i synnerhet som mycket av diskussionerna i förberedande arbetsgrupper och kommittéer tenderar att vara mycket tekniska till sin karaktär.

Men det är inte alltid säkert att denna person har en lika god uppfattning om regeringens vilja och de politiska bedömningar som ligger bakom den ståndpunkt som han eller hon har ombetts att framföra och argumentera för. I rådet är det under alla omständigheter den svenska representantens uppgift att företräda det nationella intresset. I kommissionens expertkommittéer är uppgiften företrädesvis att bistå med expertis och sakkunskap, men det är ändå viktigt att framföra synpunkter som inte står i strid med svenska politiska mål. Ofta förväntas tjänstemännen också komma med den här typen av politiska indikationer. Ibland kan det vara svårt för myndighetstjänstemän att göra snabba bedömningar vad gäller den svenska viljan i en fråga, om ett ärende tar en ny riktning. Det finns ett antal exempel på tillfällen där myndighetstjänstemän, som varit ovana vid sådana uppdrag, inte har förstått vilken typ av möte de har befunnit sig på eller hur de förväntats agera. Berättelser om dessa händelser sprids mellan tjänstemän och har betydelse för hur dessa förstår sitt

eget arbete och de förutsättningar detta arbete har. Sammantaget ser vi tecken på att denna nya rollfördelning inte alltid är lätt att hantera och att det ibland saknas rutiner för att skriva instruktioner och informera om vilken typ av möte som ska bevistas.

Vi har hittills behandlat den del av förvaltningens arbete som handlar om att delta i tidiga skeden av EU:s beslutsmaskineri, men förvaltningens mer traditionella genomföranderoll har ännu inte berörts. En stor del av förvaltningens arbete handlar ju om att utgöra regeringens verktyg för att genomföra de politiska beslut som fattas på nationell och EU-nivå. Innebörden av detta är att det ofta är samma tjänstemän på myndighetsnivå som först medverkar till att förhandla fram nya regler inom EU och som sedan har i uppgift att hantera själva genomförandet av dessa regler.

Möten på olika nivåer inom EU-arbetet föregås vanligtvis av en nära samordning mellan departement och myndigheter för att utverka en nationell ståndpunkt. I sådana sammanhang arbetar tjänstemän från departement och myndigheter tätt tillsammans, delar på arbetsuppgifterna och ingår ofta i samma delegation. Ibland talas de vid eller träffas dagligen och det är inte ovanligt att tjänstemän byter arbetsplats mellan departement och myndighet, men behåller samma sakfrågeportfölj. Ofta jobbar de så nära kollegorna i den andra organisationen att de har tätare kontakter med dessa än med dem som sitter på samma eller en angränsande enhet inom den egna organisationen. Det nära samarbetet, som upplevs nödvändigt för att kunna arbeta effektivt och göra sin röst hörd inom EU, gör att gränsen mellan departement och myndighet, eller mellan politik och förvaltning om man så vill, ibland nästan suddas ut (Jacobsson, Lægreid och Pedersen 2004; Vifell 2006). Något som ytterligare förstärker detta mönster är att de formella styrmedlen inom EU-arbetet betraktas som alltför oflexibla för att kunna fungera, varför mycket av detta arbete i stället sker genom informella kontakter som sällan dokumenteras. Det väcker i sin tur frågor om makt, transparens och ansvarsutkrävande, för vem är det egentligen som styr vem i sådana sammanhang, och hur kan man i efterhand granska arbetet?

Studier visar vidare att den styrning som finns inom EU-arbetet är

annorlunda än den traditionella förvaltningsstyrningen i Sverige.

Politiska styrsignaler ges exempelvis ofta muntligt i stället för via skriftliga instruktioner. Inte sällan har det dessutom visat sig att det är tjänstemännen själva som författar sina instruktioner, varför gränsen mellan de olika rollerna är uppenbart utmanad även på detta sätt. Trots att det finns ett antal utarbetade cirkulär för hur EU-samordning och styrning av förvaltningen ska skötas sker mycket av den faktiska styrningen utanför detta ramverk (Savelli 2000). I en stor enkätstudie om statsförvaltningen och EU-arbetet 1998 och 2003 framkom intressanta resultat (Jacobsson och Sundström 2006). En fjärdedel av de svarande ansåg till exempel att de inte fick någon styrsignal alls inför olika typer av arbetsgrupps- och kommittémöten. Även andra undersökningar ger stöd för denna iakttagelse samt för observationen att styrsignalerna tenderar att vara på en övergripande nivå och lämna ett omfattande handlingsutrymme för den som ska följa dem (Statskontoret 1996; Jacobsson 1997). En studie av ett något mindre antal tjänstemän visar att det visserligen inte är så vanligt att man står helt utan styrsignaler, det händer ungefär en gång i månaden, men att tjänstemännen också, hela tre gånger i månaden, får styrsignaler som inte är användbara (Larue 2006, s. 120f). Att styrsignaler inte är användbara kan bero på att de kommer för sent eller att den fråga som saken gällde har förändrats på ett sådant sätt att ståndpunkten inte längre är relevant, men också på att styrsignalerna är alltför allmänt hållna. Även andra undersökningar visar att de styrsignaler som ges ofta ligger på en mycket allmän nivå och i hög grad lämnas muntligen och informellt (Jacobsson och Sundström 2006; Statskontoret 1996). Sammantaget stärker detta ytterligare bilden av att den formella styrmodellen för förvaltningen i Sverige inte är helt kompatibel med de krav som EU-samarbetet ställer.

Men vad beror det på att den del av förvaltningen som arbetar mycket med EU-frågor, den så kallade EU-förvaltningen, också arbetar mer informellt än andra delar av förvaltningen? Om vi ser närmare på hur arbetet inom EU är organiserat finner vi ett antal förklaringsfaktorer till dessa förändrade mönster. För det första bygger arbetet i EU ofta på informella kontakter eftersom tidsfristerna

är korta, och de formella vägarna till inflytande därför inte alltid de mest effektiva. Detta gör att graden av öppenhet och möjligheterna till insyn förändras och i många fall begränsas. För det andra förefaller tjänstemännen inom EU-segmentet av förvaltningen vara mindre oroad av den begränsade öppenheten (Jacobsson och Sundström 2006). Om vi låter tjänstemännen själva redogöra för vad de värderar högst i det egna arbetet, finner vi att de som arbetar mycket med EU-frågor lägger relativt sett mindre vikt vid öppenhet än vad förvaltningen i stort gör (tabell 3.1). Vidare får professionalitet ett högre värde hos EU-förvaltningen än hos övriga svarande. Detta kan tyda på att tjänstemännen socialiseras in i vissa givna handlingsmönster om hur man ska arbeta för att arbeta effektivt. Vi ska återkomma till dessa iakttagelser i diskussionen kring en ökande fragmentering av förvaltningen.

Sammanfattningsvis har den svenska dualistiska modellen, trots dess formellt oförändrade struktur, genomgått ett antal förändringar till följd av EU-medlemskapet. I första hand avser dessa förändringar

TABELL 3.1 Tjänstemäns egen bedömning hur de värderar olika faktorer i arbetet.

	<i>Samtliga</i>	<i>Departement</i>	<i>Myndigheter</i>	<i>EU-för- valtningen</i>
Professionalitet	+ 29	+ 31	+ 28	+ 34
Korrekthet	+ 7	+ 2	+ 9	+ 12
Statsrådets värderingar	0	+ 33	- 10	+ 7
Offentlighet	- 6	- 18	- 3	- 15
Klientsynpunkter	- 12	- 24	- 8	- 15
Effektivitet	- 17	- 26	- 14	- 21

Källa: Jacobsson och Sundström 2006, s. 57.

Not: Med EU-förvaltningen avses de enheter som svarat att deras verksamhet i mycket hög utsträckning berörs av EU. Tabellen innehåller en viktning av de olika värdena i relation till varandra.

de delar av förvaltningen som är verksamma inom områden som regleras eller samordnas på EU-nivå. Men om dualismen är så stabil som den ibland framställs, även när det gäller andra frågor än just EU-arbetet, kan också ifrågasättas. Vissa av de krav på förändrade arbetssätt som EU ställer följer även av andra samhällsförändringar relaterade till exempelvis trender i styrsystem. För det första innebär Sveriges jämförelsevis lilla regeringskansli att kompetens måste hämtas från myndigheterna för att alla möten ska kunna bemannas. För det andra finns det en stark efterfrågan på teknisk sakkunskap i EU:s beslutsprocesser, som kan göra det mer lämpat att skicka just myndighetstjänstemän. Dessa två faktorer bidrar båda till att rollerna riskerar att sammanblandas. För det tredje kräver de många arbetsgrupps-, kommitté- och förhandlingsmötena en omfattande samordning nationellt inför dessa tillfällen. En fjärde viktig faktor är slutligen den ökande informaliseringen. Denna är i hög grad en effekt av behovet av tät samordning, utöver formella styrsignaler, och av en tradition av informella kontakter som arbetsmetod på EU-nivån. Denna informalisering skapar kontakter över organisationsgränserna som gör att man kan tala om en informell omorganisering av förvaltningen. Gränsen mellan politik och förvaltning tenderar att överskridas i det praktiska arbetet och på så vis förändras i hög grad de faktiska relationerna mellan departement och myndigheter.

Centralisering och fragmentering

Efter inträdet i EU låg ansvaret för den centrala EU-samordningen, inför möten i ministerrådet, i inledningsskedet hos Utrikesdepartementet, men kom så småningom att flyttas till Statsrådsberedningen och blev därmed statsministerns uppgift snarare än utrikesministerns. Frågan om var den centrala EU-samordningen skulle placeras var föremål för en del diskussioner och eftersom UD traditionellt hanterat utrikespolitiken, fanns det en logik i att även EU-frågorna skulle ligga där. Emellertid hade EU-frågorna bäring på betydligt fler politikområden än de traditionellt utrikespolitiska. Därtill var det

statsministern och dennes närmaste stab på Statsrådsberedningen som hade ansvaret att medla mellan fackdepartementens ministrar, om dessa i en områdesöverskridande fråga inte kunde enas om en svensk ståndpunkt.

Att detta betytt en centralisering för EU-samordningen råder det ingen tvekan om och det faktum att den ny tillträdde borgerliga regeringen 2006 därtill valde att placera en EU-minister inom Statsrådsberedningen, stärker ytterligare denna utveckling (Johansson 2008). Innan Sverige blev fullvärdig medlem i unionen skapades också en EU-ministerpost inom UD, men denna avskaffades redan 1996, när ansvaret för den övergripande EU-politiken flyttades till

TABELL 3.2 Större organisatoriska förändringar i Sveriges system för EU-koordinering.

<i>År</i>	<i>Förändring</i>
1994	En separat post som EU-minister inrättas i Utrikesdepartementet. Den vardagliga EU-koordineringen sköts av ett EU-sekretariat i Utrikesdepartementet.
1996	Posten som EU-minister i Utrikesdepartementet avskaffas. Det övergripande ansvaret för EU-koordineringen flyttas till Statsrådsberedningen. Den vardagliga EU-koordineringen förblir i Utrikesdepartementet.
1999	Posten som statssekreterare i EU-frågor flyttas från Utrikesdepartementet till Statsrådsberedningen och får ansvar för en nyskapad EU-enhet med inriktning mot övergripande prioriteringar. Den vardagliga EU-koordineringen förblir i Utrikesdepartementet.
2004	Det övergripande ansvaret för EU-koordineringen åläggs en vice statsminister i Statsrådsberedningen.
2005	Den vardagliga EU-koordineringen flyttas från Utrikesdepartementet till ett nytt kansli för samordningen av EU-frågor i Statsrådsberedningen.
2006	Posten som EU-minister återinrättas och placeras i Statsrådsberedningen.

Källa: Johansson och Tallberg 2010; Persson 2007.

Statsrådsberedningen. Kvar på UD fanns dock ansvaret för att koordinera EU-politiken på daglig basis.

Dessa förändringar har tydliga kopplingar till den principiella frågan om huruvida EU är utrikes- eller inrikespolitik. EU betraktas fortfarande av många till stor del som ett särskilt politikområde utanför Sveriges gränser, trots att såväl kulturpolitik som utbildnings- och socialpolitik i dag behandlas inom EU. Vid ett seminarium som hölls för att uppmärksamma Sveriges första tio år i EU beklagade såväl Carl Bildt som Ingvar Carlsson denna seglivade föreställning och flera riksdagspolitiker menade att detta var en problematisk uppfattning som delvis berodde på att politiker var dåliga på att klargöra vad EU egentligen är samt hur den svenska politiken numera skapas (SNS 2004; se även Bystedt och Nilsson 2005).

Ytterligare en faktor som bidrar till en centralisering av EU-arbetet är Europeiska rådets arbete. Här dras riktlinjerna för det kommande arbetet upp av EU:s stats- och regeringschefer. Under det senaste årtiondet har detta beslutsforum ökat i betydelse. Europeiska rådet har i allt större utsträckning tagit sig an frågor som vanligtvis är fackministrarnas områden. Ibland kan det till och med hända att frågor tas upp utan förvarning, varpå de närvarande representanterna måste ta ställning och presentera en nationell ståndpunkt, som inte alltid hinner förankras hemma hos olika fackministrar. Detsamma gäller i ännu högre grad förankringen i riksdagens EU-nämnd eller motsvarande parlamentariska utskott. Europeiska rådet har blivit en exklusiv politisk arena för medlemsstaternas högsta politiska representanter (Johansson och Tallberg 2010). Dessutom verkar politiskt heta frågor på EU:s agenda, oavsett inom vilket sakområde de ligger, hamna på Statsrådsberedningens bord, vilket ytterligare ger intrycket att fackdepartementen förlorat mark i förhållande till den centrala samordningen. Det finns alltså flera olika faktorer som verkar i riktning mot en förstärkning av Statsrådsberedningen, på bekostnad av fackdepartementen, inte minst UD (Johansson och Tallberg 2010; Larsson och Trondal 2005). EU-samarbetet förväntas ofta stärka utrikesförvaltningen, då fler frågor får en utrikespolitisk

dimension (Moravcsik 1994), men den utveckling vi ser i Sverige är närmast den omvända.

Centraliseringen av ansvaret för EU-frågorna avspeglas i en ökad personalstyrka vid Statsrådsberedningen, som framgår av tabell 3.3. I ett första steg ökade antalet anställda tjänstemän som en följd av samordningsansvaret. Men därutöver skedde ytterligare en ökning under 2007 och 2008, till följd av inrättandet av en krishanteringscentral och förberedelserna inför det svenska ordförandeskapet i EU. Regeringskansliet som helhet har också ökat i omfång, men vi ser ingen gradvis anpassning till en europeisk modell med stora ministerier och små och färre myndigheter.

Ytterligare ett sätt att mäta Regeringskansliets tillväxt och EU-frågornas betydelse i denna är att undersöka de ekonomiska ramarna. Den bild som ges är att ökningen inte avtagit med åren, men också att Jordbruksdepartementet är det departement som expanderat mest. Anledningen kan tänkas vara det omfattande EU-arbete som pålagts departementet, då detta är ett av de mest omfattande politikområdena inom EU-samarbetet (Premfors och Sundström 2007).

Men allt talar inte i riktning mot en centraliseringstendens. Det finns också indikationer på en parallell fragmentering av EU-arbetet inom statsförvaltningen, genom ökande inflytande för sakdepartementen över politiken och mer tjänstemannamakt på lägre nivåer.

TABELL 3.3 Anställda i Regeringskansliet.

	1995	2000	2005	2007	2008
SB	49	57	87	132	177
UD	1 444	1 645	1 425	1 350	1 322
FA	318	556	618	697	708
RK totalt	3 770	4 472	4 541	4 639	4 771

Källa: Regeringskansliets årsbok 2008.

Not: SB är en förkortning av Statsrådsberedningen, UD av Utrikesdepartementet, FA av Förvaltningsavdelningen och RK av Regeringskansliet.

Förutsättningarna för styrning från centralt håll i det dagliga arbetet har till viss del försvårats genom EU-samarbetet. En stor del av departementens EU-arbete sker på lägre nivåer, till och med på myndighetsnivå, eftersom EU-frågor tenderar att vara mycket tekniska till sin karaktär, i synnerhet i en beslutsprocess inledningsskede (Britz 2004; Vifell 2006). Vidare tenderar mycket av det som sker på lägre nivåer att äga rum »under den politiska radarn« – dvs. frågorna uppfattas inte som politiskt betydelsefulla, även om de kan få stora konsekvenser. Dessutom blir merparten av det som skrivs och föreslås på dessa lägre nivåer ofta mycket svårt att ändra i slutskedet av en förhandling. Det politiska ointresset för EU-frågor, som tidigare diskuterats, riskerar också att förstärka denna decentralisering av politiken.

Även om det i dag är svårt att hitta ett enda politikområde som inte är invävt eller berört av EU-medlemskapet, är det stor skillnad på hur mycket EU-arbete man bedriver (Jacobsson och Sundström 2006). Vissa enheter spenderar mycket tid varje dag på EU-relaterat arbete och deltar ofta i möten och förhandlingsarbete tillsammans med andra medlemsstater, EU-institutioner och intresseorganisationer av olika slag. Andra deltar mycket mer sällan i liknande processer och har kanske ett enstaka möte om året, eller två. Det tycks också finnas en tydlig uppdelning mellan de som jobbar med EU-frågor och de som inte gör det vad gäller värderingar och styrsignaler, som vi redogjort för ovan. Det betyder i förlängningen att det har skett en fragmentering där delar av förvaltningen arbetar mycket intensivt med EU-frågor och spenderar nästan all sin tid på detta, medan den övriga förvaltningen inte gör det. Att förvaltningen fragmenteras är ett allmänt problem, som över tid hanterats genom olika styrreformer med inriktning på ökad centralisering. Men här är det alltså fråga om en specifik typ av fragmentering, mellan den del av förvaltningen som är invävd i EU och den del som lever kvar i nationella nätverk, arbetssätt och kontaktmönster.

Men vad är det som gör att värderingarna skiljer sig i de delar av förvaltningen som arbetar mycket med EU-frågor? Ett svar är att den viktigaste miljön för dessa tjänstemän att förhålla sig till är EU. I den miljön råder också andra normer och värderingar avseende hur man

ska arbeta, vem man ska ha kontakter med vid vilken tidpunkt och vilken typ av expertkunskap som ska prioriteras. EU:s beslutsprocesser är svåröverskådliga, och en mängd krav ställs på språkkunskaper och nätverkande för att få reda på vad som händer. Den formella beslutsgången i ett ärende är ofta inte liktydig med hur besluten egentligen fattas.

EU:s beslutsprocesser inbegriper en mängd olika typer av aktörer. Utöver andra medlemsländers förvaltningstjänstemän och politiker deltar Europaparlamentariker, intresseorganisationer, europeiska fack- och arbetsgivarorganisationer, regionförbund, konsulter och internationella organisationer som OECD och Världsbanken (för en studie av svenska företags deltagande, se Jutterström 2004). Dessa möts i otaliga arbetsgrupper och kommittéer, men också i en mängd informella sammanhang. Det betyder att de steg i förhandlingsprocessen som på pappret är de centrala inte behöver vara det i praktiken. Dessutom kan innehållet i en viss fråga ändras längs vägen, vilket innebär att det gäller att vara med på de rätta mötena och presentera sina idéer vid rätt ögonblick. Det sker med andra ord lärande och utbyte av idéer mellan aktörerna på EU-arenan. I den mening innehåller dessa beslutsprocesser politikskapande och inte enbart förhandlingar mellan färdiga nationella ståndpunkter. De tjänstemän som deltar i detta arbete vittnar om att de lär sig ifrågasätta svenska idéer och att EU blivit en arena för inspiration och utveckling av det svenska, i ljuset av andra medlemsländers idéer och förslag (Jacobsson och Sundström 2006; Casula Vifell 2009).

Dessutom tenderar dessa komplexa beslutsprocesser inom EU att sakna slut. När man väl är färdig med ett beslut i en fråga är det ofta dags att börja förhandla om implementeringen eller om den framtida regleringen på området. Det gör att de som arbetar med EU-frågor tenderar att vara invävda under mycket lång tid. Därmed etableras varaktiga kontakter i de europeiska nätverken. Den gemensamma nämnaren blir sakfrågan, kunskapen inom detta område och de förutsättningar som omger arbetet inom EU-sfären (Joerges och Neyer 1997; Jacobsson och Vifell 2007; Larsson 2003). Det egna språket – EU-jargongen med de många akronymerna – är ytterligare en

faktor som kan öka samhörigheten med de europeiska kollegorna, men också öka avståndet till de nationella (Thedvall 2006). EU:s beslutsprocesser har ofta en stark historisk bundenhet, där deltagarna måste känna till de överenskommelser som tidigare ingåtts och den vokabulär som är aktuell, för att kunna påverka processen framöver. Detta leder sammantaget till att de som arbetar med EU-frågor också besitter en stor och unik administrativ kompetens i fråga om hur EU-systemet fungerar och hur man arbetar mest effektivt inom dessa ramar. Olyckligtvis är detta en kompetens som till följd av fragmenteringen ofta inte kommer den resterande förvaltningen till godo. Om och när ytterligare politikområden dras in i EU-samarbetet, drar man sällan nytta av den kompetens som redan finns upparbetad kring EU:s beslutsprocesser; i stället måste hjulet uppfinnas på nytt, varför fragmenteringen också leder till effektivitetsförluster.

Den här utvecklingen får flera märkbara konsekvenser för förvaltningen som helhet. För det första skapas en särskild del av förvaltningen, som är starkt invävd i EU-arbetet och som arbetar nära kollegor från andra medlemsstater, EU:s institutioner och expertorgan. Dessa blir till en del av ett väl sammanhållet EU-nätverk, som snarast kan liknas vid enklaver med egna normer och regler för hur arbetet kan och bör gå till (Vifell 2006; 2007). Styrningen av denna del av förvaltningen sker också till stor del utanför de formella styrstrategierna som vanligtvis används, eftersom dessa inte uppfattas som effektiva. Sammantaget leder detta till en förskjutning av makt inom förvaltningen, där lägre tjänstemän ibland får ta ett stort ansvar och inta en mer politisk roll i sitt arbete med EU-frågor än vad deras kollegor med ansvar för nationella politikfrågor får göra. Man kan också dra slutsatsen att möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande förändrats som en följd av den ökade informaliseringen och de allt suddigare rollerna, med betydelse för de folkvaldas möjligheter att påverka politiken.

Det finns också en risk att politikernas möjligheter att förstå och påverka förvaltningens arbete minskar om dessa inte själva ingår i EU-nätverken (Vifell 2006; Ullström 2009). Att det kan råda brist på politisk styrning, eller att tjänstemän efterfrågar fler styrsignaler än vad de

får, är inte unikt vad avser EU-frågorna. Men detta är ändå värt att särskilt uppmärksamma och diskutera i relation till EU-medlemskapet. Ett skäl är att det ofta talas om tjänstemannavälde och byråkratmakt i EU-sammanhang. Bryssel porträtteras gärna som EU:s kärna där byråkraterna regerar långt från folkets insyn. Och visst har de tjänstemän som arbetar med EU-frågor potentiellt stort inflytande över politiken. Men forskningen visar också att tjänstemännen efterfrågar betydligt mer politiska styrsignaler än vad de får (Jacobsson och Sundström 2006; Vifell 2006). Huvudintrycket är inte att tjänstemän försöker skaffa sig makt för att kunna bestämma på egen hand, utan att politiker ofta uppvisar ett svalt intresse för EU-frågor, samt att själva arbets-sätten inom EU i sig gör att det är svårt att styra tjänstemännen.

På plats i Bryssel

Svenska tjänstemäns arbete med EU-frågor bedrivs inte enbart vid departement och myndigheter i Sverige, utan också inom EU:s institutioner, som i dag hyser ett stort antal svenskar i EU:s tjänst. Även om dessa formellt inte är en del av den nationella statsförvaltningen, kan de ses som en viktig svensk resurs för att påverka arbetet inom EU. Ett tecken på detta är de många politiska strider inom EU som rört tjänstetillsättningar.

EU-tjänstemännens ställning som resurs kan illustreras med EU-kommissionen, som är den institution inom vilken det arbetar flest svenska tjänstemän. Eftersom det är kommissionens tjänstemän som utformar förslagen till ny lagstiftning är de centrala aktörer att påverka, om man redan i ett tidigt skede vill kunna sätta en viss prägel på en fråga. Vidare kan de kommissionstjänstemän som väljer att vid någon tidpunkt återvända till den svenska förvaltningen bidra med viktig kunskap om EU och med personliga kontakter som kan utnyttjas för att skapa allianser, införskaffa information och göra politiska utspel. Därtill är dessa tjänstemän delaktiga i att forma hur organisationen fungerar. En särskild kategori tjänstemän är de så kallade nationella experter som sänds iväg på kortare tid till EU:s

institutioner. Dessa är fortfarande anställda i den svenska förvaltningen och därmed blir frågan om hur deras kompetens tas till vara en del av den interna personalpolitiken i Regeringskansliet.

Rekryteringen av svenskar till EU:s institutioner beskrivs i olika styrdokument och handlingsplaner som en viktig del i Sveriges ambition att vara aktiv och närvarande i EU-arbetet (Statsrådsberedningen 2006, 2007a, b; Statskontoret 2000). Att nätverk utgör en central kanal till inflytande i EU-politiken är därtill fastslaget i forskningen (Peterson 1995; Wessels 1998; Jönsson och Strömvik 2005; Trondal 2006). Men trots dessa uttalade politiska ambitioner och betydelsen av nätverk i EU-politiken avsätts mycket begränsade faktiska resurser för detta ändamål. På Statsrådsberedningen fanns under 2008 exempelvis enbart en heltidstjänst avsatt till rekryteringsarbete, förberedelser inför antagningsprov till EU:s institutioner och liknande uppgifter. Arbetet är mycket praktiktäna och tanken är att försöka matcha lediga platser med lämpliga sökande och stödja dem som klarat de obligatoriska antagningsproven, hamnat på reservlistorna och därmed har chansen att få jobb i EU. På senare år har man också anordnat seminarier tillsammans med den numera nedlagda myndigheten Verva (Verket för förvaltningsutveckling), där deltagarna har kunnat få snabbkurser i hur det går till att skriva antagningsproven. Deltagarna har främst varit statligt anställda och information om kurserna har spridits internt och via Vervas och Statsrådsberedningens hemsidor. De svenskar i den privata sektorn som skulle vara intresserade av att söka EU-tjänster har haft svårare att nås av denna information. Generellt sett är det få svenskar som skriver antagningsproven och några gånger har det gjorts särskilda satsningar när ett prov utlysts inom ett särskilt profilmråde. Då har Statsrådsberedningens tjänsteman kontaktat organisationer inom den aktuella yrkesgruppen, med följd att antalet sökande har ökat betydligt.

Att behöva skriva ett antagningsprov för att söka en tjänst är ett förfarande som många svenskar är ovana vid, men som är vanligt förekommande i andra europeiska länder. En del av de svenskar som i dag är anställda inom EU-kommissionen klagar över att svenskar får

för dålig träning inför proven i jämförelse med sökande från andra länder (Tsangarides 2008; Vifell, intervjuer 2008–2009). De menar att man har mycket att lära av att diskutera med andra som gjort proven tidigare och av att läsa in vissa typer av texter och fördrag. Därtill följs det skriftliga provet, för dem som går vidare, av ett muntligt prov. Många har uppfattat detta som ett intervjutillfälle, men det bör snarast liknas vid en muntlig tentamen. Att vara väl förberedd vid detta tillfälle är avgörande, men en stor andel av de svenskar som numera finns anställda på kommissionen fick vid sitt ansökningstillfälle inget stöd från Regeringskansliet eller den svenska representationen, för att träna eller för att förstå vilken typ av situation man skulle ställas inför (Casula Vifell och Sundström 2010).

Ett ytterligare tecken på den låga prioriteringen av stöd till svenskar i EU är att den aktuella tjänsten i Statsrådsberedningen under lång tid var vakant. Detsamma gäller motsvarande funktion vid Sveriges permanenta representation i Bryssel, där en person fungerar som ansvarig för rekryteringsfrågor och nätverket av svenskar inom EU:s institutioner. Denna tjänst var vakant under ungefär ett år innan den tillsattes igen 2008. Representationen ansvarar också för att varje år sammanställa och uppdatera en lista över samtliga svenskar som är anställda inom EU:s institutioner. Denna innehåller uppgifter om anställningsform och arbetsplats samt kontaktuppgifter, och är tänkt att också kunna användas av personer vid Regeringskansliet, då dessa behöver en kontaktperson i någon fråga.

Det bör dock påpekas att Sverige var tämligen sent ute med att skapa en sådan lista. Den första existerande listan upprättades heller inte av Regeringskansliet eller den svenska representationen, utan av Svenskt Näringsliv, som varje år publicerade en förteckning över svenskar i EU. Först efter flera års medlemskap togs detta initiativ upp av de statliga organisationerna. Denna tidiga lista fanns lätt tillgänglig via Svenskt Näringslivs hemsida och kunde på så vis spridas och användas för att underlätta kontakter också gentemot aktörer inom andra sektorer än den statliga. Den nuvarande listan är inte publicerad på motsvarande sätt.

Det finns också studier som visar att svenskar på plats inom EU:s

institutioner, antingen som nationella experter eller fast anställda, upplever att många andra medlemsstater är bättre på att ta hand om sina landsmän inom EU (Trondal, van den Berg & Suvarierol 2008). Det som efterfrågas är delvis socialt nätverkande, men framför allt stöd när svenska tjänstemän ansöker om en ny högre tjänst (Casula Vifell och Sundström 2010). Detta missnöje tog sig nyligen uttryck i ett brev till EU-ministern från svenskar som klarat antagningsproven och därmed hamnat på reservlistorna för tjänster. De tjänstemän som kontaktade EU-ministern menade att det saknades stöd och engagemang från regeringens håll för att se till att dessa personer inte blev förbigångna till förmån för andra medlemsstaters tjänstemän, som fick stöd från sina huvudstäder. EU-ministern hade då vid ett antal tillfällen uttryckt att denna typ av lobbyverksamhet inte var önskvärd, eftersom den mest meriterade skulle få tjänsten, oavsett politiska påtryckningar. Fem månader senare fick tjänstemännen ett brevsvår från ministern som utlovade kontakter på högre nivå för att försöka hjälpa till. Dock uppfattas regeringens hållning vara ett kvarstående problem. Principbeslutet att inte aktivt lobba för tjänster på mellannivå, som enhetschefer, ses som problematiskt av många av tjänstemännen med fast tjänst inom EU-kommissionen. Genom att fylla på underifrån kan en större skara av svenskar säkras i systemet. Att avstå från politiska påtryckningar och nationella lobbykampanjer, när andra länder engagerar sig på detta sätt, uppfattar de som en naiv inställning och som något som försvårar för svenskar att göra karriär i EU. Efter de senare utvidgningarna har därtill konkurrensen om de existerande platserna ökat ytterligare (Casula Vifell och Sundström, intervjuer 2008–2009).

Fördelningen av tjänster inom EU-kommissionen sker genom ett kvoteringsystem, som varit mer eller mindre officiellt genom åren. Detta bygger på en beräkning av landets befolkningsstorlek och antal röster i ministerrådet. I samband med inträdet 1995 tilldelades Sverige nio höga positioner inom kommissionen, men inom två år hade fem av de tillsatta personerna valt att lämna sina anställningar. Delvis tycks detta ha berott på att de personer som valts ut inte var helt förberedda på vilken typ av arbete som väntade i en byråkratisk

organisation som kommissionen, eller vilka förväntningar de skulle komma att mötas av. Det har i efterhand riktats kritik mot att det handlade om alltför politiska rekryteringar, trots att kommissionen i första hand är en byråkratisk organisation. Vid den här tidpunkten var kommissionen också, än mer än i dag, en starkt mansdominerad organisation med få kvinnliga chefer, samtidigt som det var en tydlig, svensk, politisk prioritering att se till att hälften av de toppositioner som Sverige tilldelades skulle gå till kvinnor. Flera av de svenska kvinnor som tidigt anställdes på kommissionen berättar om svårigheterna med att plötsligt hamna i en sådan mansdominerad miljö (Casula Vifell och Sundström 2010).

Flera av dem som på senare år sökt tjänster och deltagit i de muntliga uttagningsproven berättar också att de fått frågan varför de, till skillnad från så många andra svenskar, inte skulle komma att lämna sina tjänster i förtid om de fick jobbet (Casula Vifell och Sundström 2010). Detta tyder på att svenskar ibland betraktas med misstänksamhet av kommissionens rekryteringsorgan och att bilden av svenskar som avhoppare därmed kan få långtgående konsekvenser. Tjänstemän från andra länder kan helt enkelt uppfattas som mer pålitliga kort att satsa på vid en nyrekrytering.

Bilden av att svenskar lämnar Bryssel tycks delvis ha formats av de olyckliga, tidiga avhoppen från topptjänsterna i kommissionen, som fick mycket medial uppmärksamhet, och är inte nödvändigtvis överensstämmande med verkligheten. I dag är 578 av de cirka 38 000 anställda tjänstemännen på kommissionen svenskar och det är inte en siffra som sjunkit genom åren, trots bilden av att svenskar inte trivs i Bryssel. I vilken utsträckning som det i hög grad är samma svenskar som blivit kvar, eller nya som fyllt upp efter de som lämnat, finns det ingen heltäckande statistik över. Jämför vi med exempelvis Finland och Österrike, som blev medlemmar samtidigt, finner vi att de ligger på ungefär motsvarande antal tjänstemän, om man tar befolkningmängden och antalet röster i ministerrådet i beaktande. Finland har en något bättre kvot och Österrike en något sämre. Ser vi till fördelningen mellan samtliga medlemsstater finns en snedvridning till fördel för många av de ursprungliga medlemsstaterna,

som haft många fler år på sig att vänja sig vid systemet och etablera strukturer för rekrytering. Mest överrepresenterat är Belgien, som står för nästan 20 procent av alla anställda, men det är inte heller så konstigt, då många av de centrala EU-institutionerna har sitt säte i landets huvudstad. Men även Frankrike och Italien har många tjänstemän inom EU-kommissionen. Jämte antalet år som medlem kan faktorer som politiska påtryckningar vid tillsättningen och den nationella förvaltningskulturen ha betydelse. EU är i hög grad uppbyggt enligt ett hierarkiskt system som påminner om den franska statsförvaltningen, men skiljer sig markant från exempelvis den svenska. Att detta skulle verka avskräckande för svenska tjänstemän är ett argument som ofta hörs i diskussionen om rekrytering, men frågar man de svenska tjänstemännen med fast jobb inom kommissionen anser långt ifrån alla att detta är ett problem. Många pekar i stället på fördelar med att vara tränad inom svenska förhållanden, då man inte är »rädd för hierarkier« och därför kan få mycket gjort (Casula Vifell och Sundström, intervjuer 2008–2009). De nationella experter som sänds ner på kortare tid är dock mer kritiska, kanske för att de också är medvetna om att de endast ska vara på plats en period och därför inte arbetar på att socialiseras in och att försöka förstå och anpassa sig till sin nya omgivning.

Den allra största gruppen svenskar i Bryssel återfinns på tolk- och översättardirektoraten och har till uppgift att se till att dokument, tal och förhandlingar översätts, för att underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna. I dag har EU 23 officiella språk. Det innebär att lagtexter och anföranden på ministerrådsmöten måste kunna översättas och tolkas till lika många språk. På generaldirektoratet för tolkning fanns så många som 89 svenskar anställda under 2008. Finland hade 106 finländska medborgare anställda och nyttillkomna Estland, med en betydligt mindre befolkning än den svenska, hade 76 tolkar. Viss kritik har också riktats mot att svenska politiker och tjänstemän ibland tackar nej till tolkning och i stället väljer att tala engelska på möten. Andra medlemsländers representanter ser delvis detta som ett tecken på att Sverige inte prioriterar en viss fråga (Casula Vifell och Sundström, intervjuer 2008).

KAPITEL 3

TABELL 3.4 Anställda inom Europeiska kommissionen per medlemsland.

<i>Land</i>	<i>Antal anställda</i>	<i>Antal anställda i procent</i>	<i>Antal röster i ministerrådet</i>
Belgien	4 961	19,8	12
Bulgarien	350	1,4	10
Cypern	108	0,4	4
Danmark	456	1,8	7
Estland	191	0,8	4
Finland	584	2,3	7
Frankrike	2 543	10,1	29
Grekland	921	3,7	12
Irland	538	2,1	7
Italien	2 574	10,3	29
Lettland	189	0,8	4
Litauen	280	1,1	7
Luxemburg	220	0,9	4
Malta	130	0,5	3
Nederländerna	725	2,9	13
Polen	1 179	4,7	27
Portugal	752	3	12
Rumänien	528	2,1	14
Slovakien	323	1,3	7
Slovenien	228	0,9	4
Spanien	1 798	7,2	27
Storbritannien	1 301	5,2	29
Sverige	578	2,3	10
Tjeckien	451	1,8	12
Tyskland	2 100	8,4	29
Ungern	596	2,4	12
Österrike	440	1,8	10
Övriga	26	0,1	–

Källa: Europeiska kommissionen 2009a.

Svenskans ställning som officiellt EU-språk kan också ha konsekvenser för själva språket, genom att nya uttryck och ord introduceras eller genom att meningsstrukturen i det offentliga språket påverkas. Inför medlemskapet tecknades en hotbild, där EU:s komplexa lagtexter, som ofta bygger på svåra politiska kompromisser, men också på ett mer formalistiskt sydeuropeiskt offentligt språkbruk, skulle »smitta« det svenska språket (Ehrenberg-Sundin 2000). I Sverige har det så kallade klarspråksarbetet utgått från uppfattningen att medborgarna är målgruppen, medan många andra europeiska länder ser offentliga texter i form av lagar och dokument skrivna av och för experter. Därmed skulle Sverige, menade vissa, vara tvunget att ta flera steg tillbaka i frågan om förvaltningens tillgänglighet och transparens.

Argumenten för att det är viktigt med ett enkelt förvaltningspråk bygger på att det gör förvaltningens arbete lättare att granska, men också mer tillgängligt för medborgarna. Att medborgare utan problem ska kunna förstå förvaltningsbeslut som rör dem själva, samt kunna granska och förstå hur politiska beslut formas och implementeras, är en nödvändighet i en väl fungerande demokrati. Det är inte minst av stor vikt för statens legitimitet och för relationen mellan den politiska eliten och folket i bred mening. Det har också i förlängningen effekter på rekryteringen till statsförvaltningen och till EU-institutionerna. Om den nationella förvaltningen uppfattas som byråkratisk och otillgänglig finns en risk att den blir allt mer homogen, eftersom personer med vissa typer av bakgrund, utbildning och personlighet inte kommer att söka sig till arbeten inom denna sektor, vilket naturligtvis också gäller EU-sfären.

De texter som översattes inför medlemskapet innehöll också längre och mer komplicerade meningar, högravande ordval och långa meningar jämfört med svensk nationell lagstiftning (Ehrenberg-Sundin 2000, s. 145). Omfattande resurser har lagts ned för att få bukt med krånglig språkanvändning inom förvaltningen på nationell nivå, men redan efter fem års medlemskap menade forskare att man kunde se tendenser till en återgång till just den typ av byråkratiskt språkbruk som Sverige arbetat för att bli kvitt (Melander

2000). Mycket tyder alltså på att det offentliga språket blivit krångligare sedan EU-medlemskapet. Samtidigt har Sverige och flera andra medlemsstater, däribland Storbritannien, arbetat för att EU:s språk ska bli enklare och mer tillgängligt.

Om vi återvänder till svenskarna i EU, finns det tecken på att de som väljer att återvända efter en tid i Bryssel ofta har svårt att utnyttja och sprida sina kunskaper om EU-arbetet. Detta tycks särskilt gälla de nationella experter som under fyra år arbetat i EU:s institutioner för att bidra med kunskap, men också för att få insyn i EU:s beslutsprocesser och föra med sig dessa erfarenheter hem (Casula Vifell och Sundström 2010). Flera tjänstemän vittnar om att de, när de återvänt, fått intrycket att kunskaperna de förvärvat inte ansågs vara relevanta och därför inte kommit till nytta (Casula Vifell och Sundström 2010; Storm 2002; Ståhlberg 2004; Tobisson 2009). I en enkät- och intervjuundersökning som genomfördes 2008–2009 med svenska nationella experter och svenska fast anställda tjänstemän inom EU-kommissionen, fanns det många exempel på tjänstemän som uppfattade att de snarast blivit bestraffade för sitt initiativ av hemorganisationen. Det uppfattades snarast som att man »missat« en massa saker när man varit borta från Sverige (Casula Vifell och Sundström 2010). Detta kan exempelvis yttra sig i att man efter en fyraårsperiod i Bryssel kommer tillbaka till en tjänst på lägre eller samma nivå som innan man åkte, trots den erfarenhet man samlat på sig. Flera EU-tjänstemän menar också att den negativa, nationella opinionen gentemot EU spelar roll och nämner som exempel att de helst inte talar om var de arbetar, när de träffar bekanta hemma i Sverige. Även Statsrådsberedningens egna utvärderingar visar på en liknande problembild, vilket föranledde utarbetandet av ett antal handlingsplaner. Dessa tycks dock inte ha följts upp i praktiken.

Det finns studier som visar att de svenskar som söker sig till Bryssel ofta glöms bort av sina hemorganisationer medan de är borta (Rasmusson 2006; Statskontoret 2001; Utrikesdepartementet 2002). Det finns med andra ord inte enbart ett problem med att ta tillvara de hemvändande tjänstemännens erfarenheter, utan också vad gäller att utnyttja dem som kontaktpersoner när de finns på plats i EU:s

institutioner, vilket definierats som mycket viktigt i centrala styrdokument.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de svenskar som valt att göra karriär i EU inte nödvändigtvis får det stöd de skulle behöva från de förvaltningsorganisationer där de tidigare arbetade. För den som inte på daglig basis arbetar med EU-frågor kan det säkert också vara svårt att se hur de erfarenheter som dessa personer bär med sig ska kunna användas i arbetet på hemmaplan, och beredskapen för att hantera deras erfarenheter tycks mycket låg. Trots ambitiösa handlingsplaner stannar arbetet ofta vid presentationsnivån. Bland annat tycks den ihållande uppdelningen mellan EU-politik och nationell politik vara en bidragande orsak till att de hemvändande nationella experternas kunskaper inte tas till vara. Dessutom tycks normativa föreställningar om att det inte vore korrekt att utöva lobbyverksamhet för att hjälpa svenskar till en tjänst eller till en befordran inom EU vara viktiga. Var och en förväntas i stället kunna ta sig till sådana poster på egna meriter. Detta är dock ett tankesätt som av många inom EU-sfären uppfattas som naivt, eftersom alla andra EU-länder arbetar med att strategiskt placera nationella tjänstemän i olika organ genom politiska kontakter och påtryckningar, framför allt om en viss position är särskilt viktig för det enskilda landet. Eftersom resurserna för EU-utbildning krympt under senare år, skulle också hemvändarnas erfarenheter kunna vara en viktig källa till insyn i EU-maskineriet, men några sådana ambitioner har inte uttryckts, trots att många andra EU-länder har sådana program.

Slutsats: förvaltning i förskjutning

I diskussionen om EU talar man ofta om hur makt flyttat uppåt, till den överstatliga europeiska nivån, men EU-medlemskapet har också betydelse för maktrelationer och ansvarsutkrävande på den nationella nivån. En första förskjutning som identifierats i detta kapitel avser relationen mellan departement och myndigheter, där den på pappret så stabila svenska dualismen i praktiken har kommit att

luckras upp. Det har skett en informell omorganisering av relationen mellan departement och myndigheter i EU-frågor, där dessa blivit mer sammanvävda, roller blandas samman och den traditionella gränsdragningen mellan politik och förvaltning är i upplösning. Därtill har det skett en förskjutning av makt från folkvalda politiker till tjänstemän, som en konsekvens av EU-medlemskapet, då tjänstemän som grupp har fått större handlingsutrymme i EU-frågorna. Detta handlingsutrymme är inte enbart en följd av EU-beslutens speciella karaktär, utan också en konsekvens av en viss avsaknad av politisk styrning och vilja.

En andra förskjutning av makt har ägt rum inom Regeringskansliet, där forskningen visar på två parallella och i viss mån motstridiga tendenser. Dels har det skett en förflyttning av den centrala EU-samordningen från UD till Statsrådsberedningen, vilket tyder på en starkare centralstyrning från statsministerns kansli. Samtidigt visar annan forskning att den tidigare nämnda byråkratiseringen av politiken, till följd av tekniska sakfrågor och otydlig politisk vilja, leder till att svenska ståndpunkter ofta utvecklas på en mycket låg nivå inom det politiska systemet.

Sammanfattningsvis tycks den svenska statsförvaltningen vara bättre på att formulera svenska intressen på olika politikområden, än den är på att formulera visioner för hur arbetet med dessa prioriteringar bäst ska bedrivas. Principer, idéer och strategier för förvaltningens organisering och arbete i EU-frågorna saknas, vilket får allvarliga följder i termer av ansvarsutkrävande och demokrati, men också effektivitet, handlingsutrymme och inflytande.

Vissa förändringar har kommit till stånd på senare tid, som skulle kunna tyda på ett ökat intresse för hur EU-politiken organiseras. Bland annat har en EU-minister utsetts och EU-samordningen flyttats i sin helhet till Statsrådsberedningen. Det har också gjorts en ansträngning vad gäller rekryteringsfrågor, med utbildning inför antagningsproven inom ramen för den nya myndigheten Komptensrådet för utveckling i staten (Krus). Men vad gäller det dagliga arbetet för de tusentals tjänstemännen i förvaltningen och i EU, har effekterna av dessa centrala omstruktureringar ännu inte haft någon

större inverkan, då det saknas en politisk programförklaring som tydligt indikerar hur regeringen vill arbeta med EU-frågorna. Detta är en uppgift för förvaltningspolitiken, men denna har i hög grad varit frånvarande i EU-politiken.

Dagens situation, där en stor del av EU-förvaltningens faktiska arbete bedrivs utanför formella strukturer som mål- och resultatstyrning, är problematisk ur flera perspektiv. För det första försvåras det demokratiska ansvarsutkrävandet, då det är svårt att avgöra var och när ett beslut fattas, samt av vem. Att gränsen mellan politik och förvaltning är otydlig betyder också att relationen mellan styrande och styrda blir oklar samt att vissa politiska kontrollfunktioner sätts ur spel. Att upprätthålla en situation där praktiken inte längre överensstämmer med presentationen av verksamheten, riskerar att dölja nya arbetsformer och maktförskjutningar. För det andra riskerar Sverige att förlora i inflytande på EU-nivån, om inte det nationella arbetet styrs av tydliga politiska prioriteringar och på ett mer systematiskt sätt ser till att skapa strukturer för såväl politisk styrning som förvaltning av kunskap och erfarenheter på EU-området.

4:

Partipolitiken

vilken utsträckning har partipolitiken i Sverige förändrats som en följd av medlemskapet i EU? Har femton år av samverkan i EU påverkat utmärkande drag, såsom de svenska partiernas folkrörelseförankring, socialdemokratins politiska dominans, det höga valdeltagandet och den stabila blockpolitiken?

En del debattörer befarade, innan inträdet i EU, att det svenska folkstyret, med partierna som central del, skulle skadas av EU-medlemskapet. Villy Bergström (1993, s. 28), f.d. vice riksbankschef med nära kopplingar till det socialdemokratiska partiet, undrade exempelvis: »Kan en folklig demokrati med engagerade medborgare, högt valdeltagande och livlig debatt, fortleva under ett medlemskap i EU? [...] Kommer inte politiken av nödvändighet att professionaliseras, bli en enklav för experter med språkkunskap och överblick?» Men det fanns även de som ansåg att medlemskapet kunde få motsatt effekt. Helle Klein (1994, s. 109), nu politisk redaktör för *Aftonbladet*, skrev att »som stark tillskyndare av den klassiska folkrörelsedemokratien vill jag [...] påpeka vikten av den informella demokratin – folkrörelsearbete, folkbildning osv. Det pågående samarbetet mellan Europafacken och Europas s-partier är oerhört spännande«.

Politiska partier och deras relationer till väljarna har en avgörande betydelse för det demokratiska systemet. Genom val kan väljarna delegera beslutanderätt till sina representanter i ett visst parti.

Med upp mot tio olika partier i riksdagsvalet har svenska väljare haft många alternativ. Dessutom har fem av dessa partier varit representerade i riksdagen sedan 1930-talet eller tidigare, vilket gjort att väljarna haft pålitlig historisk vägledning till partiernas karaktär i fråga om ideologi och beteende. Samtidigt har de flesta partier även informellt tillhört ett av två lösa block, vilket vanligtvis gett väljarna en ganska klar bild av vem som skulle kunna tänkas samarbeta med vem efter ett val.

Intern partidemokrati är ett annat sätt för medborgarna att påverka offentlig politik – och även här har svenska partier historiskt erbjudit en effektiv kanal. Flera av partierna har varit folkrörelser och påmint om urtypen för ett »massparti«. Även om masspartiets riksdagsledamöter naturligtvis har ett speciellt politiskt ansvar har de haft få, om ens några, privilegier i beslutsfattandet inom partiet bara för att de innehått ett politiskt uppdrag. Deras kandidatur i allmänna val har varit synnerligen strikt kontrollerad av partiorganisationen.

Framför allt har alla svenska partier varit masspartier i den bemärkelsen att de engagerat en stor del av väljarkåren. Detta har i synnerhet gällt de tre äldre partier som representerat tydliga sociala klasser: Moderaterna har varit medelklassens och de övre skiktens parti, Centerpartiet har varit bondepartiet och Socialdemokraterna partiet för arbetarklassen i staden och på landsbygden. Så sent som 1990 var en så hög andel som 21 procent av den svenska väljarkåren medlem i något parti. Bland de europeiska demokratierna hade bara Österrike en (något) högre siffra. Norge, på tredje plats, låg långt efter med 13,5 procent (Mair 1994, s. 5).

Hur har då den svenska partipolitiken utvecklats under de femton år som gått sedan Sverige inträdde i EU, och i vad mån är de förändringar som eventuellt kan spåras en följd av EU-medlemskapet? Till skillnad från vissa andra aspekter av Sveriges politiska system, som behandlas i den här rapporten, är partipolitiken ett område där förutsättningarna för EU att ha *direkt* påverkan mycket begränsade, eftersom EU inte ställer några formella krav på organiseringen och utövandet av nationell partipolitik. Däremot är det möjligt att EU-medlemskapet kan ha resulterat i *indirekta* effekter på svensk par-

tipolitik, genom att exempelvis påverka väljaropinionen, erbjuda ytterligare en arena för politisk konkurrens och bidra till idé- och erfarenhetsspridning. Vidare måste potentiellt EU-relaterade förändringar förstås i relation till andra förändringar i omvärlden och i den nationella politiken, som kan ha haft större påverkan på utvecklingen av den svenska partipolitiken. Vi koncentrerar oss i det här kapitlet på tre centrala aspekter av svenska politiska partier: relationen partier-väljare, partisystemets utveckling samt partiernas interna organisering (jfr Ladrech 2002).

Väljare och partier

När Sverige gick med i EU kunde man märka en viss ofullständighet i inträdet. Förvisso hade den svenska staten formellt blivit en av unionens medlemmar, men »den svenska offentligheten verkar till stor del existera i en kognitiv ram som stämmer illa med den snabba transnationaliseringen av Europa« (Ekengren och Sundelius 1997, s. 146). En annan svensk statsvetare beklagade i ännu starkare ordalag landets »oförmåga, otydlighet och orienteringslöshet« som EU-medlem, vilket delvis tillskrevs en folklig och elitistisk oförmåga att anpassa sig. »Så länge konstellationerna ja och nej till EU lever kvar«, skrev Karl Magnus Johansson (1999b, s. 290), »finns det goda möjligheter för partier att politisera EU-frågan för att mobilisera väljare. Partikonkurrensen bidrar också till att begränsa regeringens handlingsutrymme.« Den pessimistiska slutsatsen var att Sveriges deltagande i den europeiska integrationen hämmades av den ovilja som fanns, att anpassa landets politik till en ny verklighet.

Ur ett demokratiskt perspektiv var emellertid problemet under de första åren av EU-medlemskap det motsatta. Det handlade snarare om att väljarkårens misstänksamhet gentemot EU, oavsett vad den misstänksamheten grundade sig på, inte återspeglades på ett tillfredsställande sätt i det nationella partisystemet. EU-skeptiker fick visserligen en viss representation i två partier, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, som var mot medlemskapet och lovade att ta Sverige ur

unionen om de kunde. Men många väljare kände sig inte hemma i de partier som de normalt brukade stödja – i synnerhet Centerpartiet, Kristdemokraterna och, framför allt, Socialdemokraterna. År 1994 hade ledarna för dessa tre partier uppmanat sina sympatisörer att rösta ja till EU-medlemskap. Men ungefär hälften av dem struntade i det rådet och röstade nej (Holmberg 1996, s. 227), och deras negativa inställning till EU dämpades inte efter resultatet av omröstningen. Innebar detta att det fanns ett betydande demokratiskt problem?

ENTUSIASTISKA PARTIELITER OCH SKEPTISKA VÄLJARE

Av flera anledningar var klyftan mellan partier och väljare i EU-frågan inte nödvändigtvis ett demokratiproblem. För det första kunde de EU-vänliga partiernas ledare säkerligen inte bortse från det faktum att deras anhängare tenderade att vara mindre positiva till unionen än de själva var. Väljare har sänt EU-skeptiska signaler i vad som ibland kallas »andra rangens val« (Reif och Schmitt 1980), dvs. när regeringsmakten inte står på spel. I Sveriges två första val till Europaparlamentet, 1995 och 1999, vann Vänsterpartiet och Miljöpartiet avsevärt fler röster än vad de hade kunnat förvänta sig i ett val på nationell nivå. Det berodde på att väljare övergav sina vanliga partier och i stället röstade på dessa två partier, förmodligen för att ge uttryck för sin EU-skepsis. Det mest spektakulära var att väljarna avvisade förslaget att byta kronan mot euron i folkomröstningen om den monetära unionen 2003. Bara det faktum att en folkomröstning faktiskt hölls i frågan, vilket inte krävdes enligt lag, visar att partiledarna var fullt medvetna om bristen på överensstämmelse mellan deras egen syn på EU och väljarnas, och även medvetna om faran med att ignorera denna skiljaktighet. En politisk elit som hade varit oemottaglig för väljarkårens önskemål skulle helt enkelt ha fört Sverige in i EMU.

En mer grundläggande anledning till att tona ned det demokratiska problemet med diskrepansen mellan partier och sympatisörer ifråga om EU är att väljarkåren helt enkelt inte engagerade sig särskilt mycket i frågan. En av de klassiska funktioner som statsvetare till-

skriver partier är aggregeringen av preferenser i enhetliga politiska program. Med en närmast oändlig variation av åsikter bland miljöer av väljare är denna aggregering det enda sätt på vilket väljarna kan erbjudas sammanhängande alternativ inför val. Det innebär att det sällan finns ett parti vars positioner en väljare stödjer i alla frågor. Om väljare upplever att deras favoritparti intar en ställning i en fråga som inte överensstämmer med deras egen åsikt behöver detta inte spela så stor roll, om de inte känner oerhört starkt för just denna fråga. De kan helt enkelt leva med att den utgör en beståndsdel i ett bredare politiskt paket, som de hyser en allmän sympati för.

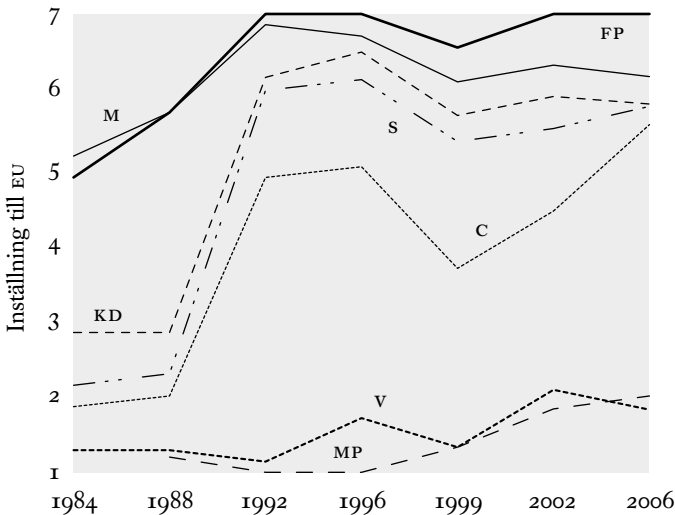
Denna beskrivning speglar väl Sveriges erfarenheter av EU-frågan efter 1995. När det gäller regeringsmakten i nationella riksdagsval har väljarna konsekvent haft andra prioriteringar än EU. I vallokalsundersökningarna i samband med de senaste fyra valen har väljarna frågats på lite olika sätt om sina preferenser i olika frågor. Deras svar uppvisar ett tydligt mönster. År 1994 rankade väljarna EU som den tionde viktigaste frågan av tolv, som var avgörande för hur de röstade, 1998 var EU (och EMU) nummer 13 av 14 frågor, och både 2002 och 2006 kom frågan på plats 15 av 15. Frågor som arbete, utbildning och sjukvård är konsekvent mycket viktigare för de svenska väljarna.

Detta råkar vara precis vad vissa forskare skulle förvänta sig i nationella val i en EU-medlemsstat. Andrew Moravcsik (2002) har exempelvis hävdats att hela poängen med EU är att samarbetet tar hand om tekniska policyfrågor, som marknadsregleringar, monetär stabilitet och handelsdiplomati, som måste lösas på något gemensamt sätt av länder som väljer att integrera sina ekonomier. Sådana regler och riktlinjer är dessutom billiga att hantera jämfört med de som styr arbetsmarknaden, lag och ordning, utbildning, sjukvård och socialförsäkring, vilka helt eller delvis förblir nationella ansvarsområden – liksom i allra högsta grad de skatter som behövs för att betala dem. Kanske är det då inte så förvånande att svenska väljare prioriterar sådana frågor i de nationella valen, i stället för EU-relaterade frågor.

DEN MINSKADE KLYFTAN MELLAN
PARTIELITER OCH VÄLJARE

Man kan således hävda att gapet mellan partiledningarnas och väljarnas åsikter om EU bara var ett mindre demokratiskt problem. Om frågan hade varit en större och mer akut angelägenhet för väljarna, och om den hade format deras sätt att rösta i de nationella valen, och inte bara i EU-relaterade val och folkomröstningar, hade partierna helt enkelt blivit tvungna att anpassa sig. Därtill visar det sig att denna klyfta mellan väljare och partieliter har minskat över tid.

Figur 4.1 visar hur svenska partier ställt sig i EU-frågan enligt expertbedömningar. Mellan 1988 och 1992 förändrades inställningen till EG-medlemskap dramatiskt. När kalla kriget var över utgjorde Sveriges säkerhetspolitiska alliansfrihet inte längre ett hinder för landets deltagande i överstatliga organisationer. Från att som bäst ha varit en avlägsen utsikt blev EG-medlemskap snabbt en verklig och



FIGUR 4.1 Expertbedömningar av svenska partiers inställning i frågan om europeisk integration. Skala: 1 = starkt emot och 7 = starkt för.

Källa: Ray (1999), Steenbergen och Marks (2007).

omedelbar möjlighet. Frågan blev därför politisk och partipositionerna polariserades. Folkpartiet och Moderaterna, som alltid hade varit positivt inställda till EG, stödde frågan starkt. Positiva var även partiledningarna för Socialdemokraterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna. Vänsterpartiet och Miljöpartiet, som hela tiden hade varit misstänksamma, blev däremot öppet negativa.

Undersökningen år 1999 visade en svag trend mot en mer kritisk syn på EU, till och med bland de mest entusiastiska partierna. Centerpartiets svängning mot europaskepsis var särskilt stor, när Sverige väl hade gått med i EU år 1995. Men även Socialdemokraterna var försiktiga med att ta ytterligare steg mot ökad integration, vilket märktes i den socialdemokratiska regeringens beslut 1997 att Sverige inte skulle delta i införandet av euron 1999.

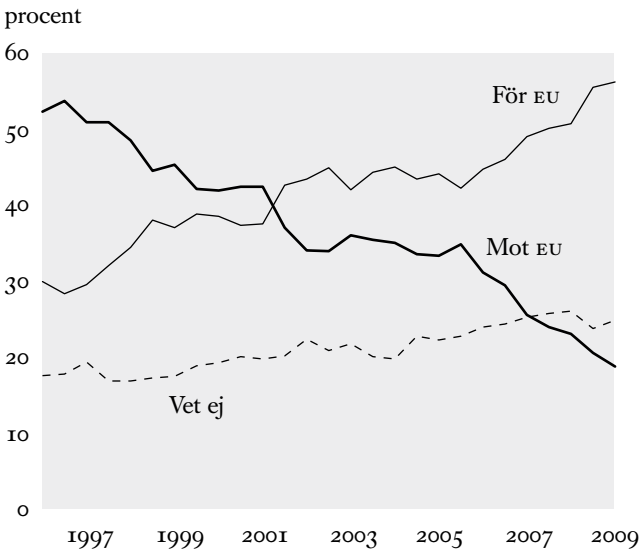
Även så sent som i kampanjerna inför Europaparlamentsvalet 2009 flörtade de två största partierna med EU-kritiska stämningar. Socialdemokraterna valde som sitt förstanamn Marita Ulvskog, som hade fört kampanj mot EU-medlemskap 1994 och mot EMU 2003. Den svenska arbetarrörelsen gav även uttryck för oro avseende följderna av EU-domstolens Laval-dom 2007 gällande fackföreningars rätt att vidta åtgärder för att förhindra brott mot kollektivavtalen. Moderaternas partisekreterare Per Schlingmann lovade samtidigt att »värna det nationella självbestämmandet [...] Moderaterna var först med att säga ja till EU och vi har därför utgått ifrån att det var självklart för väljarna också. Men det finns inte någon tydlig europeisk identitet i Sverige, och nu vill vi utgå ifrån hur väljarna ser på EU« (*Dagens Nyheter*, 25 oktober 2008). Även om Moderaterna, när allt kom omkring, inte fullt levde upp till den utfästa EU-skeptiska linjen, så var det ett frapperande uttalande av en ledande moderat.

På det stora hela är det likväl ett faktum att nästan alla svenska partier efter inträdet har accepterat EU-medlemskapet som en del av det politiska livet. Sveriges sex månader som ordförande i EU år 2001 föreföll få den dåvarande statsministern Göran Persson att överge sin tidigare försiktighet gentemot europeisk integration och dra igång den process som ledde till folkomröstningen om EMU. Även om Centerpartiet officiellt ännu inte har ändrat sin negativa inställning

till euron, har partiet undan för undan slagit an en mer EU-positiv ton. Denna utveckling speglas också i figur 4.1. Av ännu större betydelse är att Miljöpartiets ledare i början av 2008 meddelade att de ville överge partiets löfte att ta Sverige ut ur EU, och att medlemmarna senare gav sitt stöd för denna omsvängning. I efterdyningarna av 2009 års EU-val uppmanade till och med Vänsterpartiets ledare, Lars Ohly, sitt parti att ompröva ställningstagandet om utträde ur EU.

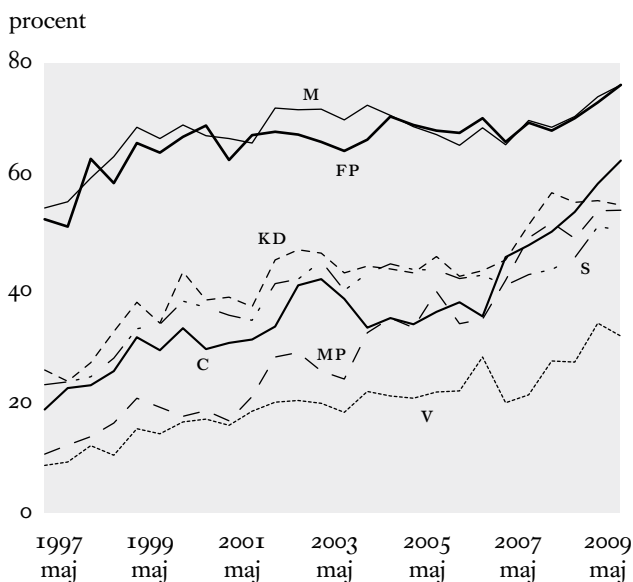
VARFÖR HAR PARTIERNÄ BLIVIT MER EU-POSITIVA?

Varför har partierna ändrat inställning i frågan om europeisk integration? Det mest sannolika svaret är att de har anpassat sig till ändrade attityder i väljarkåren. Statistiska centralbyråns undersökningar, som sammanfattas i figur 4.2, visar att andelen väljare som stödjer ett EU-medlemskap var större än andelen motståndare redan 2001, efter Sve-



FIGUR 4.2 De svenska väljarnas stöd för svenskt EU-medlemskap.

Källa: SCB (2009).



FIGUR 4.3 Partianhängares stöd för svenskt EU-medlemskap.

Källa: SCB (2009).

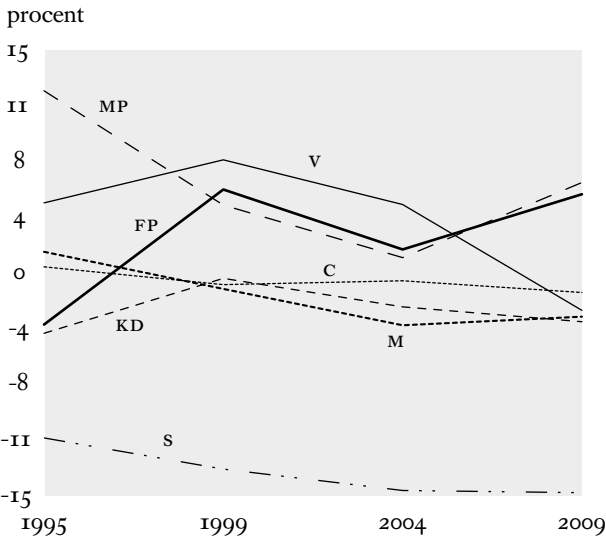
riges första ordförandeskap i EU. Halvårsskiftet 2009 var 56 procent för medlemskap och endast 19 procent mot (25 procent var osäkra).

Figur 4.3 visar att inte mindre än fyra partier – Socialdemokraterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet – fick se majoriteten av sina sympatisörer bli positiva till EU-medlemskap från slutet av 2006 till slutet av 2008. Anmärkningsvärt är det faktum att Miljöpartiets väljare sedan 2006 har varit mer positivt inställda till EU än Socialdemokraternas väljare.

Den röstmässiga belöningen med att förhålla sig EU-skeptisk har definitivt minskat. Figur 4.4 visar partiernas resultat i Sveriges fyra val till Europaparlamentet, jämfört med deras genomsnittliga resultat i de nationella valen under ungefär samma period (1994–2006). Som vi såg tidigare fick Vänsterpartiet och Miljöpartiet i början betydligt bättre resultat i EU-valen än i riksdagsvalen, vilket tyder på att de lockade till sig EU-skeptiska väljare som normalt skulle stödja

Socialdemokraterna, som det gick betydligt sämre för. Men denna EU-skeptiska utdelning har minskat med tiden. Miljöpartiets resultat i EU-valet 2004 sjönk nästan ner till deras nivå i riksdagen. År 2009, då de hade släppt sitt krav på att Sverige skulle lämna EU, steg deras siffror igen, till drygt 6 procentenheter över deras nationella genomsnitt. Vänsterpartiets valresultat 2009 sjönk *under* partiets nationella nivå. I samma EU-val förlorade Junilistan samtliga tre platser som partiet fick 2004, efter en integrations skeptisk valkampanj.

Medan vissa observatörer av europeisk politik menar att integrationsfrågan kommit att bli alltmer nationellt politiserad (Hooghe och Marks 2009), tycks detta med andra ord inte stämma i fallet Sverige. Det finns snarare tydliga tecken på att de svenska väljarna nu känner sig ganska bekväma med, eller åtminstone har accepterat, EU-medlemskapet.



FIGUR 4.4 Skillnaden mellan svenska partiers resultat i fyra EU-val och deras genomsnittliga resultat i nationella riksdagsval under samma period (1994–2006).

Källa: SCB (2009), Valmyndigheten (2009).

Partikonkurrensen

I vilken utsträckning har det svenska partisystemet påverkats av EU-medlemskapet? Vi visar här hur det svenska partisystemet utvecklats efter inträdet i EU med avseende på dess sammansättning (antalet partier och deras identitet), dess funktionssätt (partiernas sätt att konkurrera och samarbeta) samt dess policyparametrar (partiernas ställningstaganden i olika frågor) (Sartori 1976).

PARTISYSTEMETS SAMMANSÄTTNING

När det gäller partisystemets sammansättning har ingenting förändrats sedan Sverige gick med i EU – åtminstone inte på det nationella planet. Sedan 1994 har den svenska riksdagen bestått av samma sju partier. Dessa sju har dock inte lyckats hindra andra från att göra dem sällskap i Strasbourg och Bryssel. År 2004 gjorde Junilistan entré i Europaparlamentet och år 2009, samtidigt som Junilistan föll ur, tog Piratpartiet plats i parlamentet, efter mobilisering i frågan om personlig integritet och elektronisk fildelning. (Åren 2006–2009 innehade Feministiskt initiativ också ett mandat i Europaparlamentet, men det uppnåddes genom ett avhopp från ett annat parti, inte genom val.)

Vad har detta betytt för det svenska partisystemet? EU-medlemskapets uppenbara konsekvens är att systemet har blivit mer komplext, med en överstatlig arena där partierna måste förhålla sig till sitt agerande på andra arenor, på kommunal, regional och nationell nivå. Det finns dock inte mycket som tyder på att introduktionen av detta partisystem på EU-nivån skulle ha haft någon större praktisk effekt på de nationella, regionala och kommunala nivåerna.

En tänkbar effekt skulle kunna vara att ett lyckat resultat i EU-valet, med de extra resurser och den uppmärksamhet som det för med sig, blir till en språngbräda för framgång på det nationella planet. Piratpartiet har fortfarande möjlighet att utnyttja sin framgång från 2009 på det sättet. Men Junilistan misslyckades fullständigt i sina försök att följa upp triumfen från 2004 års EU-val i riksdagsvalet 2006. I hela EU finns det faktiskt bara ett fåtal entydiga exempel på partier

som har lyckats utnyttja framgångar i EU-val för genombrott i de nationella parlamenten – högerradikaler i Frankrike och Grekland, ett center-högerparti i Bulgarien samt det tyska Miljöpartiet.

Med andra ord tycks väljarna vara fullt kapabla att skilja på betydelsen av val till olika organ, i stället för att blanda ihop dem. Detta bidrar till skilda partisystem på skilda nivåer. Samma slutsats gäller Sveriges valdeltagande i nationella respektive europeiska val. Sedan 1994 har det genomsnittliga valdeltagandet på nationell nivå varit nästan exakt dubbelt så högt som genomsnittet i Sveriges fyra EU-val. Och inget tyder på att motvilligheten att delta i det senare skulle ha spillt över på det förra. Det genomsnittliga valdeltagandet på nationell nivå har legat konstant över 82 procent sedan Sverige gick med i EU, vilket är högt med europeiska mått mätt. I de senaste valen hade endast sex medlemsstater högre valdeltagande än Sverige hade i riksdagsvalet 2006, och hälften av dessa hade röstplikt.

PARTISYSTEMETS FUNKTIONSSÄTT

Inte långt efter att Sverige gick med i EU distanserade sig Centerpartiet från sina forna koalitionspartners och etablerade ett formellt samarbete med Socialdemokraterna. En av anledningarna till Centerpartiets brytning med det borgerliga blocket var EU-politiken; av de fyra partierna var Centerpartiet utan tvivel det minst entusiastiska när det gällde europeisk integration. Men för både Centerpartiet och Socialdemokraterna fanns det viktigare orsaker till samarbetet än EU (Lagerkrantz 2005).

Senare blev Miljöpartiet och, i något mindre utsträckning, Vänsterpartiet frustrerade över sin ställning som stödpartier till den socialdemokratiska regeringen, och insisterade på regeringsposter. Göran Persson hänvisade år 2002 uttryckligen till Vänsterpartiets och Miljöpartiets motstånd mot EU-medlemskapet som en huvudanledning till att han inte övervägde en koalition (Aylott 2008, s. 193). Socialdemokraterna var noga med att inte ta med EU-politik i de samarbetsavtal som gjordes med Vänsterpartiet och Miljöpartiet efter valen 1998 och 2002.

Sedan 2002 har partisystemets funktionssätt utvecklats på flera andra viktiga sätt. Både de nya Moderaternas kraftiga rörelse mot det politiska mittfältet och Centerpartiets återförening med de andra borgerliga partierna var avgörande för skapandet av Allians för Sverige, genom vilken de fyra partierna vann 2006 års val. Denna strategiska nyorientering sammanföll med Centerpartiets mer positiva attityd gentemot EU. Socialdemokraterna svarade hösten 2008 med att forma en allians med Miljöpartiet och, efter viss förvirring, Vänsterpartiet. Sveriges partipolitik har aldrig varit så fast organiserad i två konkurrerande block som nu. De svenska väljarnas val mellan konkurrerande regeringsalternativ har förmodligen heller aldrig varit så tydligt.

Hur mycket av den här förstärkningen av blockidentiteterna har med EU att göra? Det är kanske att ställa frågan bakvänt. Om partierna bestämmer sig för att prioritera regeringsinnehav, vilket några tidigare radikala och oppositionella skandinaviska partier har gjort under senare år, kommer de att försöka rensa den politiska dagordningen från de frågor som riskerar att skilja dem från sina potentiella koalitionspartner. Den europeiska integrationen utgör en sådan fråga (Johansson och Raunio 2001). En konsekvens av den här sortens regeringssträvanden är en tendens hos partierna att acceptera status quo i landets relation till EU. I Sverige tar det sig uttryck i ett stöd för EU-medlemskap (men utan euron). I Norge, som också uppvisar ett stabilt blocksystem, med koalitioner som är splittrade avseende EU-medlemskap, tar det sig uttryck i att frågan hålls borta från den politiska dagordningen.

PARTISYSTEMETS POLICYPARAMETRAR

En kritik mot EU som ibland framförs är att EU-regler begränsar nationella regeringars möjligheter att vidta önskvärda politiska åtgärder. Unionen sägs till exempel vara fixerad vid prisstabilitet snarare än tillväxt och arbete, och vid fri konkurrens snarare än offentlig region- och näringspolitik. Erfarenheter från icke-EU-länder, exempelvis Island, Norge och Schweiz, tyder dock på att de politiska

möjligheter som svenska partier kan erbjuda väljarna i dag, inte hade varit särskilt annorlunda om svenska folket sagt nej i stället för ja till medlemskap 1994. På två sätt har de svenska partierna själva begränsat de politiska möjligheterna för väljarna. Ett gäller EU:s beslutsstruktur och kommer att behandlas i nästa avsnitt. Det andra gäller EU-frågans kontroversiella natur.

Socialdemokraterna är ett bra exempel vad gäller det sistnämnda – ett parti med en unikt stark position i svensk politik, men också ett parti som haft stora svårigheter att hantera EU-frågan. Vissa socialdemokrater har sett den europeiska integrationen som en möjlighet, ett verktyg för att åter hävda politikens makt gentemot den internationella marknaden. Andra har sett den som ett hot mot delar av den socialdemokratiska politiken och den nationella demokratin. I viss utsträckning är detta två perspektiv som fortfarande lever inom partiet. Något förenklat kan man säga att majoriteten inom partieliten har varit mycket mer positiv till EU än en majoritet av partiets aktivister, medlemmar och väljare. Sådan oenighet är nästan alltid ett stort problem för ett parti, eftersom den gör dess politik mindre trovärdig och därmed mindre attraktiv för väljare.

Under en tid var Socialdemokraternas lösning på detta problem att isolera EU från alla andra politiska frågor (Aylott 2002). Huvudkomponenten i denna strategi var att söka lösa kontroversiella Europafrågor genom att föra dem tillbaka till väljarkåren för beslut genom folkomröstning. Det indirekta budskapet till de EU-skeptiska aktivisterna, medlemmarna och väljarna var att de skulle lägga sin kraft på folkomröstningskampanjen och inte på att försöka forma partiets gemensamma ställningstagande.

Strategin att isolera EU-frågan fungerade väl för Socialdemokraterna 1994, men föll platt i folkomröstningen om euron 2003 (Aylott 2005), där ledningen inte fick igenom sin linje och partiet framstod som mycket kluvet. Efter den avskräckande upplevelsen med EMU-omröstningen, och efter att ha sett vilka svårigheter som EU:s konstitutionella fördrag och dess efterföljare, Lissabonfördraget, stötte på i folkomröstningar i Frankrike, Nederländerna och Irland, var Socialdemokraterna och den borgerliga alliansen överens om att undvika

en svensk folkomröstning om Lissabonfördraget. Isoleringsstrategin har antagligen tjänat ut, och svenskt politiskt beslutsfattande är därmed tillbaka i sin sedvanliga, indirekta, partibaserade form.

Inom partierna

I vilken utsträckning har det ökade samarbetet med andra partier i Europa och medverkan i Europaparlamentet förändrat partiernas interna organisation? I det här avsnittet belyser vi med utgångspunkt i aktuell forskning (Poguntke m.fl. 2007), tre aspekter av partiernas verksamhet: organiseringen av europeiskt partisamarbete, relationen mellan partiorganisationen och Europaparlamentarikerna samt relationen mellan partiorganisationen och dess representanter i Regeringskansliet.

ORGANISERINGEN AV EUROPEISKT PARTISAMARBETE

De svenska partiernas relationer med ideologiskt likasinnade partier i Europa är sedan länge institutionaliserade i transnationella partisammanslutningar. Efter en period av fördjupat samarbete 2004–2006, kallas dessa partisammanslutningar i dag ofta Europapartier. Tabell 4.1 visar de största svenska partiernas aktuella europeiska tillhörigheter. Enbart inom Junilistan och Piratpartiet har tillhörigheten varit en fråga för diskussion, i de övriga partierna har valet varit självklart.

Relationer med transnationella partisammanslutningar brukade i huvudsak hanteras av de nationella partiernas internationella funktionärer. Ansvaret för kontakterna med Europapartierna har dock skiftat undan för undan till högre tjänstemän och politiker. Högt uppsatta socialdemokratiska, moderata och folkpartistiska politiker tenderar nu att inneha de tunga posterna i respektive PES, EPP och ELDR. Samtidigt har alla partier – inklusive de EU-skeptiska – försökt integrera verksamheten på EU-nivå i sitt vardagliga arbete, snarare än att behandla den som något separat. Kanske som en följd av detta

TABELL 4.1 Svenska partiers europeiska tillhörigheter.

	<i>Europeisk parlamentsgrupp</i>	<i>Europaparti</i>
Vänsterpartiet	GUE/NGL	NELF
Socialdemokraterna	S&D	PES
Miljöpartiet	Greens-EFA	EGP
Junilistan (2004-9)	Oberoende/Demokrati	–
Centerpartiet	ALDE	ELDR
Piratpartiet (från 2009)	Greens-EFA	–
Folkpartiet	ALDE	ELDR
Kristdemokraterna	EPP	EPP
Moderaterna	EPP	EPP

Not: *Europaparlamentets grupper*: ALDE – Alliansen liberaler och demokrater för Europa; EPP – Europeiska folkpartiet (kristdemokrater); Greens/EFA – De gröna/Europeiska fria alliansen; GUE/NGL – Europeiska enade vänstern/Nordisk grön vänster; S&D – Progressiva förbundet av socialdemokrater och demokrater. *Europapartier*: EGP – Europeiska gröna partiet; ELDR – Europeiska liberala, demokratiska och reformistiska partiet; EPP – Europeiska folkpartiet; NELF – New European Left Forum; PES – Europeiska socialdemokraters parti.

finns det vissa tecken på att procedurerna kring de mandat som ges till svenska representanter i Europapartierna, och den rapportering som krävs av dem, har stramats upp.

Ändå är dessa representativa rollers betydelse i allmänhet ganska blygsam. Inga policybeslut som fattats av ett Europaparti är bindande för de nationella partierna, vilket väl illustreras av den kampanj som föregick 2009 års EU-val. De flesta av Europapartierna hade formulerat specifika valplattformar för sina nationella medlemspartier, men dessa var nästan osynliga i den svenska kampanjen. Det svenska Miljöpartiet förblev exempelvis mycket mer EU-skeptiskt än sina motsvarigheter i andra europeiska länder, trots att de hade accepterat EU-medlemskapet.

PARTIERNAS OCH DERAS EUROPAPARLAMENTARIKER

Även om svenska partiers representation i Europapartierna fortfarande är av marginell betydelse gäller inte detta för deras ledamöter i Europaparlamentet. Europaparlamentets lagstiftande makt har vuxit dramatiskt under de senaste tjugo åren. Ledamöternas agerande har därför blivit allt viktigare politiskt, delvis för att deras röster bidrar till lagstiftande beslut, men även i den meningen att deras idéer och argument bidrar till att forma de transnationella partigruppernas positioner i parlamentet. Allt detta torde göra Europaparlamentarikerna till viktiga personer för sina nationella partier.

I jämförelse med relationen mellan partierna och de nationella riksdagsledamöterna befinner sig Europaparlamentarikerna i en kluven position. Å ena sidan klagar de ofta i intervjuer på sina partiers brist på intresse för deras arbete och på sin isolering från partiverksamheten på nationell nivå. En avgörande anledning till detta är de politiska institutionernas struktur på olika nivåer. Eftersom valen till Europaparlamentet inte leder till tillsättandet eller avsättandet av en europeisk regering, har ambitiösa partiledare mycket svaga incitament för att koncentrera sig på den överstatliga nivån i stället för den nationella. Därtill bidrar det geografiska avståndet. Partierna försöker ofta hålla sina Europaparlamentariker uppdaterade, exempelvis genom inbjudningar att delta i riksdagsgruppernas möten, men av praktiska skäl är det ovanligt att Europaparlamentarikerna kan delta.

Å andra sidan utövar de svenska partiorganisationerna relativt strikt kontroll över sina EU-parlamentariker. Kandidater måste till exempel skriva under ett avtal före valet, som säger att de ska dela med sig av de medel som anslås av Europaparlamentet för kansliadministration och utredningsarbete. I verkligheten finansieras mycket av partiernas EU-relaterade verksamhet på det sättet. Kanske ännu viktigare är det faktum att partiernas procedurer för att utse kandidater till EU-valen är ovanligt centraliserade, med svenska mått mätt, motiverat av att hela Sverige utgör en valkrets i EU-valet (Blomgren 2009).

Det vore en överdrift att påstå att partiernas valberedningar endast föreslår kandidater till EU-valen som respektive partiledning gillar. Om så bara av valtaktiska skäl måste listorna på kandidater, som valberedningarna föreslår, på något sätt vara förankrade bland partimedlemmarna, även när det inte hålls något internt provval. Framgången för den enda självuttalat EU-skeptiska kandidaten på Socialdemokraternas lista 2004, Anna Hedh, som lyckades få så många personröster att hon flyttade upp från plats 31 till tredje plats, visade faran med att vara okänslig för vad gräsrotterna vill. I en slående mottrend lät Miljöpartiet resultatet i det interna provvalet bli mer eller mindre utslagsgivande för den inbördes rangordningen av kandidaterna i EU-valet 2009. Men i de flesta partierna fungerar centraliserade val som ett sätt för partiledningen att sälla bort kandidater som uppfattas som icke önskvärda. Kristdemokraterna begränsade rösträtten i det interna provvalet 2009, med största sannolikhet för att förhindra en topplacering för Lennart Sacrédeus, en f.d. Europaparlamentariker och KD-riksdagsman, som förknippas med Livets ord. Han lyckades ändå få en bra placering i primärvalet, vilket tvingade valberedningen att helt enkelt stryka hans kandidatur.

Resultatet av denna centraliserade kontroll är att de flesta partiledningar vanligtvis får de kandidater de önskar (Aylott och Sundström Rosén 2009, s. 11–12). För de två största partierna brukar detta innebära personer som är lojala mot partiet, men som ibland inte riktigt står bakom ledningens ideologiska eller strategiska intressen och som då på ett bekvämt sätt kan »parkeras« i Bryssel. För de mindre partierna kan det innebära mer självständiga personer som kanske inte är så djupt förankrade i partikulturen, men som är tillräckligt kända för att locka extra röster åt partiet. Bland sådana kandidater kan nämnas Marit Paulsen för Folkpartiet, Anders Wijkman för Kristdemokraterna och Isabella Lövin för Miljöpartiet.

Är det sannolikt att ledamöter i Europaparlamentet blir inflytelserika i sina egna partier? Svenska Europaparlamentariker får inte automatiskt platser i partistyrelserna i kraft av sina uppdrag (en ganska vanlig företeelse i en del andra EU-länder), även om vissa parlamentsledamöter väljs till dessa poster på vanligt sätt. Deras chanser

att bli valda förefaller delvis bero på det intresse som ett visst parti visar i EU-relaterade frågor – oavsett om intresset är av positiv eller negativ art. Hösten 2009 hade Vänsterpartiet, Folkpartiet och Moderaterna – som alla har ett relativt starkt intresse för EU-frågor – en parlamentsledamot i respektive partistyreelse (Moderaterna hade två). Det hade även Centerpartiet, som har blivit mer positivt inställt till överstatligt samarbete. Samtidigt hade varken Socialdemokraterna, Kristdemokraterna eller Miljöpartiet någon parlamentsledamot i sin partistyreelse. De få svenska politiker som har blivit kända utifrån sina positioner som Europaparlamentariker har kommit från Vänsterpartiet (Jonas Sjöstedt), Folkpartiet (Cecilia Malmström) och Moderaterna (Gunilla Carlsson).

På det hela taget är det svårt att hävda att ledamöterna i Europaparlamentet utgör någon form av nytt maktcentrum inom partierna. För det första är de så få, för det andra har partierna, både när det gäller enskilda politiker och politiska frågor, fortfarande annat som prioriteras högre.

PARTIERNAS OCH DERAS MINISTRAR

Att försöka hålla regeringen i linje med partiets politik är en klassisk utmaning för partiorganisationerna. Ett utmärkt sentida exempel på den autonomi som ministrar åtnjuter i relation till sina partier var Göran Perssons ställningstagande år 2005, att utesluta förändringar i föräldraförsäkringen, oavsett vad den socialdemokratiska partikongressen skulle besluta i frågan. Kongressen skulle naturligtvis ha kunnat gå på en annan linje, men partimedlemmarna insåg den skada de hade kunnat göra partiet om de valde den strategin. Sådana hänsyn isolerar regeringsmedlemmarna från partiets krav. När det handlar om en koalitionsregering är denna isolering ännu tydligare, i och med att varje parti inser att deras ministrar måste nå samförstånd med de andra koalitionspartierna.

Det finns goda skäl att tro att denna utmaning för partierna har blivit mer akut efter inträdet i EU (Raunio 2002). Liksom nationella parlament har svårt att hålla nationella regeringar ansvariga för

gemensamt beslutsfattande i rådet, särskilt när beslut fattas genom majoritetsröstning, har nationella partier svårt att kontrollera »sina« ministrar. Därtill finns det ett informationsproblem. Nationella regeringar får vanligtvis information om kommande EU-lagstiftning innan den når parlamenten. När parlamenten får ta ställning till lagstiftningsinitiativ är dessa ofta redan ett resultat av förhandlingar mellan kommissionen, parlamentet och medlemsregeringarna, och då är det mycket svårt att ändra något utan att kullkasta hela paketet.

De fördelar som regeringar har i förhållande till sina parlament kan vara större i små länder, och i synnerhet i Sverige. Detta beror på att svenska oppositionspartier, även de EU-skeptiska, har en tendens att avstå från alltför hård kritik gentemot de regerande partierna under viktiga mellanstatliga förhandlingar i EU, för att inte underminera regeringens förhandlingsposition gentemot andra medlemsstater (Hegeland och Mattson 2000).

Den politiska oppositionen har varit särskilt tyst i samband med de svenska ordförandeskapen i EU 2001 och 2009. I samband med det senaste ordförandeskapet kungjorde statsminister Fredrik Reinfeldt att »Alla som betraktar det här utifrån kommer att se det som att Sverige blir ordförande i EU. De delar inte upp oss i regering och opposition«. Vidare menade han att »det finns ett värde i att ordförandeskapet sköts väl av små länder« och hänvisade till Göran Perssons memoarer om hur de borgerliga partierna, av samma orsak, hade hållit tillbaka sina angrepp på den socialdemokratiska regeringen under Sveriges första ordförandeskap år 2001 (*Dagens Nyheter*, 5 maj 2009). Under sådana perioder skulle man till och med kunna hävda att Sverige i praktiken lever med en mild form av samlingsregering. Minst en EU-observatör har hävdat att det är svårt att se hur en sådan praxis kan vara bra för svensk demokrati (Tham 2009). I detta specifika avseende kan balansen mellan svenskt inflytande och svensk demokrati ha svängt alltför mycket till det förras fördel.

Nationella parlament är dock inte helt maktlösa. De har i allt högre grad försökt stärka sin granskning och kontroll över vad deras regeringar gör på den europeiska nivån (Raunio och Hix 2000). I Sverige var omorganiseringen av EU-nämnden år 2007, som avhand-

las i kapitel 2, i mångt och mycket ett försök att föra in riksdagen i den EU-lagstiftande processen på ett tidigare stadium.

Enskilda partier har också försökt handskas med informationsproblemet. Ett sätt är att utnyttja Europaparlamentarikerna på ett mer effektivt sätt, för att få tidig kännedom om planer på ny EU-lagstiftning. Och en del svenska partier försöker verkligen integrera sina parlamentsledamöter i den dagliga kommunikationen, i synnerhet med riksdagsledamöterna. Dessa insatser – eller bristen på dem – blir mer synliga i de två största svenska partierna, eftersom endast de är tvungna att institutionalisera dem till följd av sin storlek. Det förefaller också som om den tyngd partiorganisationerna lägger på att integrera sina Europaparlamentariker växlar med de individer som är involverade på både nationell och europeisk nivå vid en viss tidpunkt.

Slutsats: partipolitik med begränsat EU-avtryck

I detta avslutande avsnitt återvänder vi till frågan som ställdes i början av kapitlet. Hur har Sveriges medlemskap i EU påverkat landets partipolitik och vilka konsekvenser har det haft för den svenska demokratin i stort? Ser den svenska partipolitiken annorlunda ut i dag än den gjorde 1994, året innan Sverige gick med i EU? Utan tvekan gör den det, men endast i begränsad utsträckning som en följd av EU-medlemskapet.

Som vi har sett är de sju största partierna uppdelade i två sammanhållna block, vilket delvis speglar Socialdemokraternas försvagade ställning. Svensk politik liknar mer än någonsin ett modifierat tvåpartisystem (Ruin 1968). Men förklaringen står mer att finna i partiernas villighet att sammanjämka politiska intressen och olika uppfattningar, för att kunna vinna regeringsmakten, än i influenser från EU.

När det gäller det interna partilivet har svenskarnas intresse för ett aktivt engagemang i politiska partier snabbt minskat. Som SNS Demokratiråd uppmärksammade i 2000 års rapport, fanns det en

risk för att partierna skulle stå utan medlemmar någon gång efter 2012 eller 2013, om trenden fortsatte (Petersson m.fl. 2000). Även om detta i dagsläget verkar osannolikt har det ännu inte märkts av någon vändning i nedgången av antalet partimedlemmar. År 1980 hade Sverige mer än en halv miljon partimedlemmar, vilket motsvarade drygt åtta procent av väljarkåren. År 2008 hade antalet nästan halverats och utgjorde endast knappt fyra procent av väljarkåren (van Biezen m.fl. 2009, s. 26). Svenska partiers beroende av offentliga bidrag i verksamheten gör dem närmast till statliga bolag, snarare än folkrörelser (van Biezen 2004). Likväl kan ingen av de stora förändringarna i det interna partilivet tydligt kopplas till EU-medlemskapet. Som Demokratirådet 2002 påpekade, är det mer sannolikt en fråga om livsstilsförändringar och svagare klassidentitet.

Det är sant att de sju största partiernas representation i riksdagen inte återspeglas fullt ut på Europeanivån, där två uppstickarpartier lyckats ta sig in i Europaparlamentet vid olika tidpunkter. Men återverkningarna på nationell nivå har hittills varit försumbara. Och även om Europaparlamentariker i ett fåtal fall har blivit inflytelserika personer i sina respektive partier, är de likväl för få för att kollektivt kunna utgöra nya maktcentra.

Efter den turbulens som omgav EU-frågan under 1990-talet kan det faktiskt hävdas att det svenska partisystemet har »normaliserats« på senare tid. Med detta menar vi två saker.

För det första har höger-vänster-dimensionens dominans i den politiska konkurrensen stärkts. I det avseendet har Sverige återgått till *business as usual*. Den politiska dagordningen paralyseras inte på samma sätt som i Norge, där inget av de två största partierna kan forma regering utan att blidka starkt EU-skeptiska koalitionspartier. I Sverige har glöden i Europafrågan falnat – åtminstone inom den nationella politiken. Miljöpartiet vill inte längre att Sverige ska lämna EU och det är inte omöjligt att Vänsterpartiet inom en snar framtid gör samma omsvängning. EU-skeptiska fraktioner inom Centerpartiet, Kristdemokraterna och Socialdemokraterna har till stor del tystnat. Påståendet att den europeiska integrationen politiserats i allt högre utsträckning i medlemsländerna, och är mogen att utnyttjas

av populistiska politiska entreprenörer, tycks inte gälla för Sverige.

Detta innebär dock inte att kritiska röster är helt frånvarande i diskussionen om EU. Tvärtom. Den andra aspekten av normalisering är att EU-politik numera kan kritiseras i Sverige, utan att detta uppfattas som motstånd mot medlemskapet. År 2003 underströk nej-sidan i EMU-omröstningen att frågan inte hade bäring på Sveriges EU-medlemskap. Junilistan, som nådde stora framgångar i 2004 års EU-val, förhöll sig på samma vis: acceptans av EU, men motstånd mot ökad överstatlighet. År 2009 kunde Socialdemokraterna och Moderaterna föra vagt EU-kritiska kampanjer utan att någon påstod att de hade en dold plan för att få Sverige att lämna EU. I stället för att präglas av en ja-nej-debatt, kom kampanjen inför EU-valet 2009 att domineras av sakfrågor, digital integritet, skydd av miljön, arbetsmarknadsregleringar och rätten till sjukvård i andra medlemsstater (Aylott och Rosén Sundström 2009, s. 7–8).

Om de flesta svenska EU-skeptiker nu accepterar medlemskapet, vad innebär då det för den representativa, partibaserade demokratin? Har EU-medlemskapet gjort det politiska beslutsfattandet mer otillgängligt, så som vissa befارade? Eller har politiken fått ett uppsving, som motvikt till marknaden?

Det svenska statskicket är i praktiken förmodligen något mindre partipräglat numera. Beslutsfattandet i EU innebär en mindre fördelaktig position för partierna än nationellt beslutsfattande. Som del i nationella parlament befinner de sig på efterkälken i relation till regeringarna i rådet, och partierna upplever ökade svårigheter att kontrollera »sina« ministrar. Men även i Europaparlamentet, där partierna självklart är starkast, innebär den fragmenterade partistrukturen att varje enskilt parti har svårt att ge trovärdiga, politiska löften till de nationella väljarkåren. Detta är en del av förklaringen till varför kampanjerna inför Europaparlamentsvalen tenderar att vara vaga, även när de tar upp relevanta frågor. Och det i sin tur kan bidra till att förklara varför väljarnas intresse är så svagt, relativt sett, i sådana val.

På samma sätt som medborgare har fått se partier som inte längre utgör klassiska folkrörelser, har svenska partier fått lära sig att leva

med EU:s komplexa system för beslutsfattande. Men graden av förändring ska inte överdrivas. EU-medlemskapet har delvis förändrat den svenska partidemokratin, men allt sammantaget bibehåller den i hög grad sin vitalitet.

5:

Välfärdsmodellen

Sveriges första femton år i EU har varit dramatiska i ekonomiskt hänseende. Efter ett 1990-tal präglad av massarbetslöshet, statsfinansiell kris och nedskärningar i socialpolitiken, blev seklets första årtionde ett decennium av ekonomisk utveckling. Men återhämtningen har i flera avseenden också varit förknippad med förhinder och problem. Den ekonomiska tillväxten har påverkats av internationella konjunktursvängningar, däribland IT-krisen i decenniets början och den globala finanskrisen i decenniets slut. På det sociala planet har ojämlikheten i samhället ökat, befolkningen fortsatt att åldras och grupper av framför allt nytillkomna invandrare förblivit utan arbete, trots att sysselsättningsgraden har ökat. Frågetecknen har även kvarstått kring kvaliteten i såväl vård och omsorg, som socialförsäkringar och skola. Globaliseringen av ekonomin förefaller samtidigt sätta restriktioner för den nationella politiska handlingsfriheten. Den fråga som vi ställer oss i det här sammanhanget är vad mer än ett och ett halvt decenniums medlemskap i EU betytt och betyder för den svenska välfärdsmodellen.

Vår analys av effekterna av EU-medlemskapet för den svenska välfärdsmodellen kommer att ta sin utgångspunkt i en beskrivning av huvuddragen i välfärdsmodellerna i Sverige och övriga Europa. Sedan följer en beskrivning av källor till potentiellt förändringstryck i EU:s ekonomiska och sociala integration, innan vi avslutningsvis

analyserar utveckling och förändring inom svensk politik avseende socialförsäkringar, välfärdstjänster, arbetsmarknadspolitik och välfärdsstatens finansiering, sedan inträdet i EU.

Välfärdsmodeller i Sverige och Europa

Den svenska välfärdsmodellen utgör en tydlig komponent i den svenska politiska identiteten och en referenspunkt internationellt i diskussioner om välfärdspolitikens nationella organisering.

DEN SVENSKA MODELLEN

Ända sedan 1930-talet har föreställningen om en annorlunda svensk samhällsmodell varit stark, både internationellt och inom landet. Den har omväxlande förknippats med hur beslut fattats, hur socialpolitiken och andra samhällsinstitutioner utformats, samt hur skillnader i människors levnadsvillkor gestaltat sig. Trots att samhället förändrats mycket dramatiskt sedan 1930-talet har föreställningen om en svensk modell levt vidare. Alltmer har den svenska modellen förknippats med en stor och stark välfärdsstat. Allmänna barnbidrag och pensioner har kompletterats med såväl inkomstrelaterade socialförsäkringar som modern familjepolitik och en omfattande välfärdstjänstesektor. Under en tid kom dock uppfattningen om modellens särart och framgång alltmer att ifrågasättas i Sverige. Också utanför landets gränser tolkades 1990-talets kris, och de nedskärningar och reformer som skedde i dess kölvatten, som början till slutet för modellen. Det senaste årtiondets goda ekonomiska tillväxt och övriga utveckling har dock blåst nytt liv i det internationella intresset för den svenska modellen – och i vidare mening den nordiska modellen. Intresset är starkt i EU och därtill i Latinamerika och Kina, där man står inför utmaningen att förena till synes motstridiga målsättningar om snabb tillväxt och social sammanhållning.

I diskussionen kring socialpolitiska modeller blandas ofta medlen samman med de konsekvenser dessa anses ha. Detta leder till pro-

blem, när man ska analysera de faktiska effekterna av olika socialpolitiska modeller, exempelvis förekomsten av fattigdom och ojämlikhet i samhället. Den svenska modellen förknippas i allmänhet med låg fattigdom, låg grad av ojämlikhet, hög sysselsättning, jämställdhet, och att utsatta grupper som funktionshindrade och ensamstående mödrar, i högre grad än i andra länder, lever som det stora folkflertalet. Det finns goda skäl att tro att den svenska modellens institutioner har bidragit till detta, men det ska inte tas för givet. Det är heller inte hela förklaringen till varför jämlika levnadsvillkor blivit en del av den svenska modellen; förhållandena på arbetsmarknaden och i utbildningssystemet ska inte underskattas (Sapir 2003; Nelson och Stephens 2009).

Varje fas i utvecklingen av den socialpolitiska modellen har varit förknippad med olika finansieringsstrategier. Den tidiga framväxten av pensioner och andra nationella socialpolitiska program, i början på 1900-talet, handlade om att lyfta finansiellt ansvar från den kommunala till den statliga nivån genom att minska belastningen på fattighjälpen. Efterkrigstidens folkpensionsreform finansierades av direkta inkomstskatter via den allmänna statsbudgeten, även om det formellt fanns en särskild folkpensionsskatt. Expansionen av inkomstrelaterade socialförsäkringar, inklusive ATP, finansierades från 1950-talet och framåt av arbetsgivaravgifter. Samtidigt ökade också belastningen på statens finanser av expansion på välfärdstjänsteområdet, även om det i praktiken var kommun- och landstingsskatterna som stod för lejonparten av finansieringen av omsorgstjänster (kommuner) och sjukvård (landsting). Indirekt beskattning via konsumtionsskatter ansågs också vara en möjlig väg till skatthöjningar redan efter kriget och har fortsatt att öka i betydelse. Skatterna har blivit höga därför att de socialpolitiska ambitionerna ökat, liksom de behövande befolkningsgrupperna, som gamla, barn och arbetslösa.

Det perspektiv på den svenska modellen som utgår från förhållandet mellan parterna på arbetsmarknaden fokuserar på det samförstånd och de förhandlingslösningar som brukar uppnås. Det betyder dock inte att de grundläggande samhällskonflikterna avskaffats, utan snarare att man sett kompromisser som ett medel att minska

öppna konflikter för att i stället kunna öka tillväxten (Korpi 1981). På hundra års sikt har den svenska arbetsmarknaden kommit att regleras av både lagstiftning och de kollektivavtal som fackföreningsrörelsen och arbetsgivarnas organisationer slutit. Den kompromiss som legat till grund för den svenska modellen har handlat om att arbetsgivarna erkänts rätten att leda och fördela arbetet, samtidigt som fackföreningarna garanterats föreningsfrihet och rätt till att teckna kollektivavtal. Lagstiftningen på området kom redan före det andra världskriget att spegla denna ordning, och efterhand inte bara för privatanställda arbetare utan också för privatanställda tjänstemän. Det dröjde dock till mitten på 1960-talet innan motsvarande avtal slöts för offentligt anställda. Löntagarfondsstriden och arbetsgivar-sidans marsch bort från en central löneförhandlingsmodell, i början på 1980-talet, kan ses som ett steg bort från den samförståndsanda (Saltsjöbadsanda) som tidigare rått.

Under 1970- och 1980-talen tillkom lagar som på olika sätt ökade de anställdas rättigheter och inflytande, exempelvis genom styrelse-representation, medbestämmande och anställningsskydd. De nya lagarna blev sedan föremål för en rad förändringar, varav de första genomfördes redan i början av 1980-talet. 1990-talet innebar fortsatta förändringar, avseende exempelvis provanställningar och turordningsregler.

En viktig del av den svenska modellen har varit den speciella hållning till strukturomvandling, som kom till uttryck i den så kallade solidariska lönepolitiken, lanserad av LO-ekonomerna Gösta Rhen och Rudolf Meidner. Den gick ut på att i löneförhandlingar tillämpa principen om lika lön för lika arbete, så att ineffektiva företag, som inte kunde bära kostnaderna, slogs ut. De effektiva företagen, som egentligen hade kunnat betala högre löner, gjorde rejäla vinster. På olika sätt sökte man sedan säkerställa att de höga vinsterna investerades i ny produktion och nya jobb, så att den friställda arbetskraften skulle få nya försörjningsmöjligheter. En väsentlig del i denna strategi blev den aktiva arbetsmarknadspolitik, som dels innebar att de arbetslösa skulle ges lämplig utbildning, men också ekonomiskt stöd för att flytta dit där jobben fanns. Enkelt uttryckt skulle för-

lorarna i strukturomvandlingen göras till vinnare, genom offentliga investeringar i utbildning och uppmuntran till geografisk rörlighet. Fram till 1990-talets djupa recession lyckades man också på det hela taget hantera strukturomvandlingen med vidmakthållande av full sysselsättning, en egenskap i den svenska modellen som sedan dess tycks ha gått förlorad.

Den jämställdhet som förknippas med den svenska modellen har sin grund i de minskade skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män. Detta är i sin tur en konsekvens av flera samverkande faktorer. Utvecklingen tog sin början med kvinnornas deltagande i utbildningssystemet och fortsatte med utbyggnaden av äldreomsorgen och barnomsorgen. Den gjorde det möjligt för kvinnor, på vars axlar det primära ansvaret för barn och åldriga föräldrar ofta vilade, att kombinera omsorgsansvar med förvärvsarbete. De förbättrade ekonomiska incitamenten till marknadsarbete, som övergången från sam- till särbeskattning innebar, ska heller inte underskattas. Och utan en stark efterfrågan på arbetskraft, i både privat och offentlig sektor, hade den nya tvåförsörjarmodellen, som utmejslats i såväl skattesystem som socialpolitik, inte fått så påtagliga effekter.

En tolkning av den svenska modellen tar sin utgångspunkt i den process som förändrar samhällets institutioner, snarare än i hur samhället är organiserat i sig. Här ses reformutvecklingen som ett slags moderniseringsprocess, där samhällsförändringarna uppfattas som vägleda av rationella och kunskapsbaserade överväganden. Forskning och offentligt utredningsarbete ses som viktiga instrument för förändringsarbetet i sig, men också för att skapa konsensus kring centrala reformer. Detta förhållningssätt kan spåras till 1930-talets massarbetslöshet och kris i befolkningsfrågan, med de stora utredningar som då initierades och den aktiva politik kring både arbetslöshet och familjesociala frågor som följde. 1950-talets ATP-reform har tolkats med samma förtecken och fått efterföljare i andra länder (Heclo 1974). Den moderna familjepolitiken är ett annat exempel på hur den svenska reformutvecklingen har spridit sig.

MODELLERNA I EUROPA

Den svenska modellen brukar jämföras med de välfärdsmodeller som dominerar i en del andra europeiska länder (Palme m.fl. 2009). På den europeiska kontinenten dominerar den *statskorporativa modell* som vi förknippar med Otto von Bismarcks sociallagstiftning från slutet av 1800-talet. Här organiseras socialpolitiken separat för olika yrkesgrupper (korporationer) på arbetsmarknaden. Den *grundtrygghetsmodell*, som vi framför allt finner i Storbritannien, kan kopplas till William Beveridge. De sydeuropeiska länderna vid Medelhavet brukar ibland få bilda ett eget kluster, om än med starka statskorporativa drag. Jämfört med de kontinentaleuropeiska länderna har de sydeuropeiska haft en svagare utvecklad familjepolitik och dåliga skyddsnät för dem som inte kvalificerat sig för socialförsäkringar. De nya medlemsländerna i Central- och Östeuropa är svårare att klassificera. Här finns länder med förhållandevis starka rötter i statskorporativa modeller under mellankrigstiden. Men här finns forna sovjetrepubliker med svaga eller obefintliga kopplingar till en socialpolitisk förhistoria. Gemensamt är att länderna, efter kommunistregimernas fall, utsatts för påverkan av inte bara EU:s institutioner utan också internationella organisationer som Världsbanken, liksom av de europeiska grannländerna. Det har inneburit ett slags korstryck av idéer, som konfronterats med såväl de konkreta socialpolitiska utmaningarna som den egna historien.

När det gäller välfärdstjänstesektorn finns det flera egenskaper i de olika modellerna som är viktiga att lyfta fram. I den statskorporativa modellen är det i regel så att försäkringarna omfattar både kontanta ersättningar och vård. Så är det exempelvis på sjukförsäkringens område. Inom familjepolitiken kan vi tala om en *manlig familjeförsörjarmodell* i stora delar av Europa. Den har sin grund både i att en rad olika rättigheter är knutna till den som arbetar och betalar sociala avgifter, och att skatte- och bidragssystemet främst gynnat familjer där bara en förvärvsarbetar. Dessutom har i allmänhet välfärdstjänstesektorn varit sämre utvecklad i de här länderna. Det gäller i synnerhet i Sydeuropa. Bland de nya medlemsländerna i Central- och Östeuropa har kommunismens sammanbrott i allmänhet inne-

burit en utveckling i rörelse mot en manlig familjeförsörjarmodell. Velfärdstjänstesektorn är generellt svagt utvecklad i en europeisk jämförelse. Grundtrygghetsländerna har dock ofta separerat transfereringar och tjänster på socialpolitikens område, administrativt och finansieringsmässigt, och liksom de nordiska länderna har man en allmän och skattefinansierad sjukvård. Grundtrygghetsländerna i västra Europa har haft svagt utvecklade system för familjestöd, både när det gäller kontanta ersättningar, till exempel föräldraförsäkring, och velfärdstjänster, och har därför kommit att hänföras till en kategori benämnd *marknadsmodell* (Ferrari 2006).

Senare tids forskning om hur arbetsmarknaden är organiserad i den rika världens länder har lett fram till att man identifierat olika produktionsmodeller. Därmed har fokus delvis flyttats från välfärdsstatsmodellerna som nyckel till att förstå hur de mest utvecklade ländernas samhällsinstitutioner skiljer sig åt (Hall och Soskice 2001). Det har dock blivit tydligt genom denna forskning hur ländernas arbetsmarknads- och välfärdsstatsinstitutioner är ömsesidigt beroende av varandra. En brist i den här forskningen är att man ägnat stor uppmärksamhet åt att skilja mellan *okoordinerade arbetsmarknader* i den anglosaxiska världen och *koordinerade arbetsmarknader* i övriga Europa, men ringa uppmärksamhet åt skillnaderna mellan de nordiska länderna och länderna på den europeiska kontinenten inom den senare kategorin. Därmed har man inte förmått mejsla ut de stora skillnader i koordineringsmekanismer som finns även inom Norden, där Sverige utmärker sig med sina kollektivavtal på arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis är det rimligt att tala om en annorlunda svensk modell med följande egenskaper: kollektivavtalslösningar på arbetsmarknaden och satsningar på aktiv arbetsmarknadspolitik; en kombination av universella förmåner och inkomstrelaterade socialförsäkringar, som administreras gemensamt för olika grupper på arbetsmarknaden; en stor velfärdstjänstesektor baserad på decentraliserad administration och finansiering; samt en organisation av familjepolitiken i syfte att stödja två försörjare i familjen.

Ekonomisk och social integration i EU

Frågan om effekterna av EU-medlemskapet för den svenska modellen kräver en genomlysning av vad EU gör i politiskt hänseende, som skulle kunna ha konsekvenser för välfärdspolitikens organisering i medlemsstaterna. En central aspekt är att EU:s politik på det sociala området inte utformats av en enskild institution eller via en särskild procedur, utan har vuxit fram över tiden som ett komplement till den nationella välfärdspolitiken och som en reaktion på den allt närmare ekonomiska integrationen. För att förstå EU:s sociala dimension och det eventuella förändringstryck som ekonomisk och social integration utövar på den svenska modellen, är det därför nödvändigt att granska en rad olika processer.

I det här sammanhanget är det viktigt att skilja på direkta och indirekta mekanismer och effekter. De direkta mekanismerna består av formella krav från EU i form av fördragsbestämmelser, direktiv och förordningar på det ekonomiska eller sociala området, med inverkan på välfärdspolitiken, och där EU-kommissionen har en viktig roll som förslagsställare och EU-domstolen som uttolkare av de gemensamma reglerna. Dessa direkta mekanismer återfinns på de områden där EU har exklusiv eller delad beslutskompetens, till vilka hör konkurrenspolitik, inre marknadspolitik och socialpolitik avseende samordningen av socialförsäkringssystem. De indirekta mekanismerna består av idéspridning, jämförelse och lärande inom Europa. Ibland sker det på initiativ av EU:s institutioner, vilka påverkar organiseringen av välfärden på nationell nivå. Dessa indirekta mekanismer återfinns på områden där beslutskompetensen fortfarande vilar helt och hållet på nationell nivå, som familjepolitik, skatter och socialförsäkringsnivåer, eller där EU endast har till uppgift att stödja nationella åtgärder, som i fråga om sysselsättningspolitik.

Medan Romfördraget från 1957 innebar kraftfulla målsättningar för den ekonomiska integrationen i Europa, var ambitionerna blygsamma på de områden som vi förknippar med den svenska välfärdsmodellen. Huvudsyftet med fördraget var att främja de »fyra friheterna« – den fria rörligheten för varor, tjänster, arbete och kapital. I

praktiken innebar det att de socialpolitiska ambitionerna begränsades till arbetskraftens fria rörlighet. Utgångspunkten i de fyra friheterna innebar att marknadsens företrädare därmed hade fastslagits för det europeiska samarbetet (Scharpf 2009).

Den förordning som skulle garantera att den migrerande arbetskraften inom EU fick behålla sina sociala rättigheter har kommit att bli en hörnpelare för EU:s sociala dimension. Regelverket har genomgått ett antal förändringar över tid. Ett viktigt skede var etableringen av förordning 1408/71 i början på 1970-talet. Målet var och är att den migrerande arbetskraft som arbetar och betalar sociala avgifter i ett land ska kunna flytta till ett annat EU-land utan att tappa sina intjänade sociala rättigheter.

Den första stora fördragsförändringen kom med Enhetsakten 1987, som inte minst innebar en kraftsamling för att i praktiken få den inre marknaden på plats. Genom sin starka betoning på den inre marknaden skapade Enhetsakten också en motrörelse, som så småningom kom till uttryck i Maastrichtfördraget 1993, där EU för första gången formulerar tydliga socialpolitiska ambitioner. I det så kallade sociala protokollet slog Maastrichtfördraget fast EU:s mål för främjande av sysselsättning, arbetsvillkor, socialt skydd, och dialog mellan arbetsmarknadens parter. Samtidigt fastställdes de så kallade Maastrichtkriterierna, som lade fast de ekonomiska krav som medlemsstaterna var tvungna att uppfylla för att så småningom kunna övergå till den gemensamma valutan euro. Kriterierna kritiserades på vissa håll för att minska såväl det socialpolitiska handlingsutrymmet som möjligheterna att bedriva kontryckisk makroekonomisk politik.

När Sverige blev medlem i EU den 1 januari 1995 hade med andra ord den socialpolitiska dimensionen i den europeiska integrationen redan ett antal årtionden och fördragsförändringar bakom sig. Ett växande antal länder hade också exponerats för EU:s olika politiska initiativ. Ur socialpolitiskt hänseende fanns det från början vissa skillnader mellan de ursprungliga sex medlemsländerna, även om den statskorporativa modellen dominerade. Skillnaderna inom EU har därefter snarare ökat än minskat. De länder som tillkommit

som nya medlemmar har bidragit med ökad variation när det gäller den socialpolitiska arkitekturen. Inte heller kan man spåra någon väsentlig konvergens mot den statskorporativa modellen hos ursprungsländerna (Montanari 2006). Inför folkomröstningen om svenskt medlemskap i EU spelade icke desto mindre föreställningen om en nödvändig anpassning av den svenska modellen till någon form av EU-norm en inte oväsentlig roll. Det gällde inte minst jämställdhetsfrågan.

EU-domstolen har över tiden spelat en särskilt viktig roll i utvecklingen av EU:s socialpolitik. Redan före det svenska inträdet var det uppenbart att EU-domstolen varit pådrivande för jämställdheten i medlemsländerna. Samtidigt som Sverige trädde in i EU bidrog EU-domstolen till att förändra synen på förordning 1408/71. Enligt domstolens utlåtande skulle de sociala rättigheterna inte bara omfatta socialförsäkringar, utan också rätten till vård, vilket är en logisk konsekvens av att social- och vårdförsäkringar i den statskorporativa modellen i stor utsträckning finansieras och administreras i offentlig regi. I slutet på 1990-talet avkunnade EU-domstolen ytterligare ett antal viktiga domar av socialpolitisk betydelse. I de så kallade *Kohll/Dekker-målen* tar domstolen, med utgångspunkt i den fria rörligheten för tjänster, fasta på att medborgare i ett land ska kunna få vård i ett annat land, även om de inte är migranter. *Wattsmålet* visar att det inte gör någon skillnad om ursprungslandet har en skattefinansierad vård eller en statskorporativ försäkringsmodell. De initiativ som EU-kommissionen tagit för att fortsätta integrera sjukvården har emellertid stött på politiskt motstånd. Så sent som hösten 2009 försökte det svenska ordförandeskapet, utan framgång, att driva frågan framåt med tyngdpunkt på ökade patienträttigheter.

Amsterdamfördraget 1999 bidrog till att sätta svenska profilfrågor på den politiska dagordningen, framför allt i form av det så kallade sysselsättningskapitlet, som utvecklade en form av sysselsättningspolitisk samordning på europeisk nivå utifrån fortsatt nationell beslutskompetens inom arbetsmarknadspolitiken. Det nya fördraget lade därigenom grunden för den så kallade Lissabon-agendan från år 2000, som skulle göra praktisk politik av balansen

mellan den inre marknaden och EU:s sociala ambitioner. Målen i Lissabonagendan var stolt formulerade: att Europa skulle bli världens mest konkurrenskraftiga ekonomi och uppnå full sysselsättning senast 2010. Den socialpolitiska delen av Lissabonagendan syftade till att modernisera den europeiska, sociala modellen genom investeringar i humankapital och kamp mot social utslagning. Vidare uppmanades medlemsstaterna att satsa på utbildning och att föra en aktiv sysselsättningspolitik för att underlätta övergången till en kunskapsbaserad ekonomi.

Eftersom dessa målsättningar avsåg politikområden som formellt ligger utanför EU:s kompetens, skapades, med sysselsättningskapitlet i Amsterdamfördraget som modell, en särskild samarbetsmetod, vanligtvis benämnd den »öppna samordningsmetoden« (*open method of coordination*). Till skillnad från traditionell, bindande EU-lagstiftning, bygger denna metod på mjuka samarbetsformer (Larsson 2008). En viktig del är socialpolitisk jämförelse (*benchmarking*), där medlemsstaternas grad av överensstämmelse med de gemensamma målen mäts och följs upp genom ett antal indikatorer. Genom att peka ut syndare (*naming and shaming*) syftar man till att skapa ett politiskt tryck för förändringar där tillkortakommandena är mest uppenbara.

Den öppna samordningsmetoden användes först på sysselsättningsområdet och har därefter utsträckts till samarbete om pensioner, social inkludering och sjukvård. Utgångspunkten är att det inte finns någon beslutskompetens för EU på dessa områden, utan att det fortsatt utgör en nationell angelägenhet att sköta såväl socialpolitik som arbetsmarknadspolitik och skatter. Den öppna samordningsmetoden utgör i dag en bred strategi för att säkerställa att gemensamma sociala målsättningar nås på en rad områden. Som en del av detta har EU-kommissionen även lanserat idén om en särskild europeisk social modell, med lika möjligheter och social inkludering som ledord. Den öppna samordningsmetoden har förblivit okänd i den offentliga debatten, men kan ha satt igång processer som blir betydelsefulla på sikt.

Utvidgningen av EU till 27 medlemsstater år 2004 och 2007 väckte farhågor framför allt vad avser den socialpolitiska utvecklingen i EU, då det fanns de som fruktade »social turism« (EU-medborgare flyttar till länder med generösa förmåner) och »social dumpning« (medlemsländerna drar ner sina sociala förmåner i syfte att minska arbetskraftskostnaderna för att kunna locka till sig företag och kapital utifrån). Som SNS Demokratiråd konstaterade i 2009 års rapport, har emellertid dessa farhågor på det hela taget kommit på skam (Tallberg m.fl. 2009). De reflektioner som följer ifrågasätter inte dessa slutsatser, utan ska ses som kompletteringar, påkallade av den tematiska inriktningen på årets rapport.

I vilken utsträckning har Sverige som medlemsland påverkat utvecklingen av EU:s sociala dimension sedan inträdet 1995? Deltagandet i EU innebar att Sverige fick tillträde till centrala, beslutsfattande positioner med tydliga påverkansmöjligheter. Betydelsen av att Sverige vid inträdet hade sällskap av både Finland och Österrike ska inte underskattas, eftersom det finns flera paralleller mellan länderna vad gäller socialpolitiska ambitioner. För välfärdspolitiken blev Allan Larssons position som generaldirektör för det generaldirektorat i EU-kommissionen som handhar social- och sysselsättningspolitik i hög grad relevant. Vid mitten av 1990-talet fanns dessutom en politisk villighet att lansera socialpolitiska frågor, i spåren av de politiska reaktionerna på Enhetsakten och tillkomsten av Maastrichtfördraget. I detta klimat tillhörde Sverige de främsta tillskyndarna till Amsterdamfördragets sysselsättningskapitel. Ytterligare ett exempel på nytänkande i EU var den kommunikation som kommissionen presenterade år 1997 och som belyste behoven av att modernisera socialpolitiken i medlemsländerna i ljuset av tre typer av strukturella förändringar: åldrande befolkningar, ett förändrat arbetsliv och en ny genusbalans (Europeiska kommissionen 1997). I förlängningen skulle Lissabonagendan delvis kunna tolkas som en produkt av det svenska välfärdspolitiska engagemang som kom till tydligast uttryck i Amsterdamfördragets sysselsättningskapitel.

Välfärdspolitik i förändring

Hur och i vilken utsträckning har EU:s politik i allmänhet, och framväxten av EU:s sociala dimension, påverkat den svenska välfärdsmodellen? Det är tydligt att den välfärdspolitiska regimen i Sverige genomgår förändringar på flera områden. Men det är inte en utveckling som enbart är pådriven av EU som organisation eller av andra europeiska länder, utan som också måste förstås i ljuset av såväl inhemsk som global utveckling.

PENSIONER OCH SOCIALFÖRSÄKRINGAR

I fråga om pensionerna påverkade EU den svenska lagstiftningen redan innan Sverige blev medlem i unionen. Som en följd av avtalet om Europeiskt ekonomiskt samarbete (EES) skärptes kraven på bosättningstid i Sverige för att få full folkpension. Detta var i sin tur en konsekvens av de skillnader som finns i de europeiska pensionssystemen och deras finansiering. Eftersom de svenska folkpensionerna till viss del finansieras av arbetsgivaravgifter stipulerar EU-förordningen att pensionen ska kunna flytta med den EU-medborgare som flyttar från Sverige. För att inte behöva betala pension också till dem som flyttar till Sverige inför pensionering, med intjänad pension från annat EU-land, infördes de hårdare bosättningskraven. De har i sin tur lett till att särskilda förmåner har skapats för att ge utomeuropeiska invånare skälig grundpension, även om de inte varit bosatta i Sverige i hela sitt vuxna liv.

Riksdagens beslut om 1990-talets stora svenska pensionsreform togs också före det formella svenska EU-medlemskapet, men inget konkret talar för en indirekt EU-effekt i detta fall. Det är intressant att notera att även Italien införde ett avgiftsbestämt system samtidigt med Sverige, men reformprocesserna i de båda länderna är inte samordnade. Den gemensamma nämnaren finns snarast i den globala trenden mot att avtalspensioner och andra privata lösningar rör sig från förmåns- till avgiftsbestämda konstruktioner. Behovet av att få kostnadskontroll i en situation med åldrande befolkningar är

en stark drivkraft i både privata och offentliga system. Den svenska pensionsreformen följdes sedan av liknande reformer i Lettland och Polen, men innan dessa länder blev medlemmar i EU. Att avgiftsbestämda system i sig är lättare att anpassa till kraven på att skydda migrerande arbetskraft (förordning 1408/71) är en extra fördel i sammanhanget.

Det finns dock en direkt effekt av medlemskapet, som är kopplat till den fonderade delen av det lagstadgade pensionssystemet, det vill säga premiepensionssystemet. Det gäller inte systemet i sig, som närmast var inspirerat av det svenska avtalspensionssystemet, utan formerna för fondförvaltningen, där det så småningom blev uppenbart att EU:s konkurrenslagstiftning krävde ett system som var öppet även för utländska fondförvaltare. Sammantaget är emellertid det svenska pensionssystemet i modellhänseende att beteckna som oförändrat, då det också framgent har både en universell grundtrygghetskomponent och en standardtrygghetskomponent.

De förändringar som skett i det övriga socialförsäkringssystemet är visserligen väldigt många till antalet, men saknar pensionsreformens stora omstöpning. Den svenska sjukförsäkringen har genomgått hundratals mindre förändringar i ersättningsvillkoren, utan att vi kan tala om ett modellskifte, så som det vanligtvis definieras. Viss inspiration har Sverige hämtat från den nederländska sjukpenningreformen vad gäller omprövning av rätten till »sjukpension«.

Arbetslöshetsförsäkringen är det system som ute i Europa har varit utsatt för tuffast utmaningar. Neds kärningarna har också varit mer frekventa än för sjukförsäkringen (Korpi och Palme 2003). Flera länder har använt sänkta ersättningsnivåer för att få långtidsarbetslösa tillbaka i arbete, vilket i någon mån kan ha inspirerat till förändringarna i Sverige.

Iljuset av ökad långtidsarbetslöshet, stor invandring och minskad generositet i socialförsäkringarna är det naturligt att försörjningsstöd, som det »sista skyddsnätet«, fått ökad betydelse i EU. Kostnaderna för försörjningsstödet har också tenderat att öka över tid, även om det finns en stark koppling till konjunkturerna (Palme m.fl. 2009). Bakom detta döljer sig dock ett annat gemensamt mönster,

som handlar om att generositeten i det sista skydds nätet urholkats i förhållande till en vanlig lön. Det gäller också i Sverige, även om det bör framhållas att det finns en betydande variation mellan de europeiska länderna också i detta avseende och att Sverige tillhör de mest generösa. Det är dock svårt att belägga att den här utvecklingen skulle vara en effekt av europeiseringen i allmänhet eller hotet om social turism i synnerhet.

FAMILJEPOLITIK OCH VÄLFÄRDSTJÄNSTER

Två tunga trender påverkar utvecklingen på det familjepolitiska området. Den ena är de åldrande befolkningarna och den andra är kvinnors ökande deltagande i arbetslivet. Medan den förra trenden är närmast förutbestämd, har den senare stött på uppenbara hinder. Detta är gemensamma utmaningar för alla medlemsländer, men förutsättningarna att möta dem varierar med de modeller som länderna utvecklat. Sverige och de övriga nordiska länderna tycks ha tydliga försteg härvidlag.

När det gäller den del av välfärdstjänstesektorn som är inriktad mot den äldre befolkningen kan några mönster identifieras. Tyskland och Österrike införde äldrevårdsförsäkringar av statskorporativ modell för att hantera de ökande omsorgsbehoven. I Sydeuropa har det i avsaknaden av offentliga system utvecklats ett mycket omfattande system av invandrare som sköter äldreomsorgen. Många av dem bor och arbetar där illegalt. Det är bakgrunden till de omfattande amnestier som inte minst Italien och Spanien har genomfört det senaste decenniet. De statskorporativa erfarenheterna av äldre-
vårdsförsäkringar har visserligen stimulerat den svenska debatten, men inte haft mer långtgående effekter än så. Den illegala arbetskraften finns också i Sverige, och har använts som argument för skattesubventioner till hushållsnära tjänster, men har andra mönster än i Sydeuropa. Vid sidan av det stora omsorgsarbete som utförs av familjemedlemmar fortsätter den offentligt finansierade vården och omsorgen att dominera i Sverige, och här går det inte att spåra några direkta eller indirekta effekter av medlemskapet.

Det familjepolitiska området avviker från det mönster av stagnation och kontraktion som präglar de traditionella socialförsäkringarna i EU. Framför allt är det föräldraförsäkringen som har expanderat. Det har skett med lite olika förtecken. Exempelvis har Tyskland överraskande infört föräldraförsäkring efter svensk modell, medan Storbritannien valt en utformning som mer följer den manliga familjeförsörjarmodellen. Sverige har infört vårdnadsbidrag, inspirerat av Finland, och har därmed etablerat en enförsörjarmodell som parallellspår till föräldraförsäkring och daghemsutbyggnad. Bland de nya medlemsländerna i Öst- och Centraleuropa är politiken förvånansvärt traditionell. Daghemsutbyggnad finns på den politiska dagordningen i ett antal medlemsländer, med en snabb utveckling i bland annat Spanien. Från svensk horisont sker jämställdhetsutvecklingen från låga nivåer, men i förhållande till den situation som gällde för 15 år sedan är det en betydande förändring.

På välfärdstjänsteområdet har organisationsideologiska strömningar fått stort inflytande. Det är inte givet hur detta ska tolkas ur ett modellperspektiv, men den »beställar-utförar-modell«, som började införas redan på 1980-talet, bäddade för en expansion av privata utförare. En lag från 1992 öppnade hela välfärdstjänstesektorn också för privata vinstdrivande företag. Sedan 1993 har, sett över hela välfärdstjänsteområdet, andelen privata utförare mer än fördubblats i Sverige, även om det fortfarande är kommunerna som bestämmer om de vill upphandla eller driva i egen regi. Utvecklingen sammanfaller med det svenska medlemskapet, men beslutet att öppna för privata utförare föregick medlemskapet och hade sin grund i den svenska partipolitiken.

Det har väckts farhågor och förhoppningar avseende det så kallade tjänstedirektivet. För att förstå vad dessa grundar sig på måste man söka bortom det som faktiskt står i det antagna direktivet och granska det som stod i det ursprungliga förslaget, det så kallade Bolkensteindirektivet, som var betydligt mer långtgående och avsett att omfatta också välfärdstjänstesektorn. Under alla omständigheter har vi fått en omfattande europeisering av tjänstesektorn utanför välfärdsområdet. Den här utvecklingen har hakat i den konkurrensvi-

sion som dominerade reformstrategierna för den offentliga sektorn också innan Sverige blev medlem i EU (Lundqvist 2003).

ARBETSMARKNAD OCH LÖNEBILDNING

Utvecklingen på arbetsmarknaden sedan det svenska EU-inträdet måste tolkas mot bakgrund av det tidiga 1990-talets sysselsättningskris, med hög arbetslöshet och expansion – samt kvalitetssänkning – av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Mot slutet av 1990-talet sjönk inte bara arbetslösheten, utan sysselsättningen gick dessutom upp. För arbetsmarknadspolitiken innebar det att antalet personer som var föremål för aktiva insatser gick ner kraftigt. Samtidigt steg kvaliteten i de åtgärder som sattes in. Efter den snabba återhämtningen under slutet av 1990-talet och under 2000-talets två första år blev det ett nytt bakslag 2002. Återhämtningen därefter blev åter utdragen vilket mot mitten av årtiondet på vissa håll tolkades som ett tillstånd av tillväxt utan jobb (*jobless growth*). Den svaga sysselsättningsutvecklingen bidrog starkt till att Socialdemokraterna förlorade valet 2006. Sedan ökade sysselsättningen rätt kraftigt under hösten 2006, vilket ytterligare stimulerades av förändringar av skattesystemet och andra statliga subventioner med sysselsättningsinriktning. Antalet fasta jobb ökade efter en period av nedgång.

Den borgerliga regeringens arbetslinje har lagt stor vikt vid incitamenten till arbete. Inspirerade av reformer i USA, som fått vissa efterföljare också i EU, har regeringen infört jobbskatteavdrag i flera steg. Dessa avdrag innebär att man får ökad ekonomisk utdelning av att gå från arbetslöshet till betalt arbete. Effekterna förstärks av att ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen på olika sätt sänkts. Dessutom avskaffas möjligheten att kvalificera sig för nya ersättningsperioder i arbetslöshetsförsäkringen. Det är emellertid svårt att belägga en tydlig effekt av just EU-medlemskapet för dessa politikförändringar.

I övriga EU har sysselsättningen också utvecklats positivt fram till 2008. Där har den tydligaste arbetsmarknadspolitiska trenden under det senaste decenniet varit den ökade betydelse som givits åt

aktiva åtgärder på arbetsmarknadens område, under rubriken »aktivering«, även om utvecklingen bland de nya medlemsländerna i praktiken släpat efter retoriken (Jacobsson 2009). Det finns på hela välfärdstjänsteområdet, inklusive arbetsmarknadspolitiken, också en decentraliseringstrend i den svenska modellen, med tydliga europeiska paralleller, även om en del motrörelser har kunnat registreras. Det handlar om idéspridning, inte direkt EU-policy, där den gemensamma nämnaren har varit att föra ned beslutsfattande och administration till den lokala nivån, men där formerna för detta varierat mycket kraftigt (Palme m.fl. 2009).

År 2008 vände den positiva utvecklingen till följd av den finansiella krisen och år 2009 övergick den i en realekonomisk kris med dramatiska konsekvenser för sysselsättning och arbetslöshet. I spåren av finanskrisen reser sig mycket stora utmaningar i EU, inte minst den höga ungdomsarbetslösheten. I Sverige har Finanspolitiska rådet uppmärksammat behoven av att förstärka den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Den devalvering av kvaliteten i åtgärderna, som skedde under den akuta 1990-talskrisen, riskerar att upprepas (SOU 2001).

Den fria rörligheten för arbetskraften i EU fick en ny betydelse i samband med utvidgningarna 2004 och 2007. Frågan om huruvida utvidgningen skulle ge upphov till social turism, i kölvattnet av att nya och fattiga länder kom med i EU, ställdes av bland andra den dåvarande statsministern Göran Persson. Oron hade väckts av beslutet om eventuella övergångsregler för medborgare från de nya medlemsländerna. Det blev i slutändan inga övergångsregler för svensk del. Nytt bränsle har emellertid lagts på debatten till följd av EU-domstolens Laval-dom i det så kallade Vaxholmsfallet. I det här sammanhanget är två EU-direktiv centrala: tjänstedirektivet och utstationeringsdirektivet.

Tjänstedirektivet antogs av rådet och Europaparlamentet 2006 och syftar till att skapa en verklig EU-marknad för tjänster. Det är en logisk konsekvens av utvecklingen av den inre marknaden och de fyra friheterna. Rimligtvis sätter direktivet press på tjänsteproduktionen, på sätt som påminner om förhållandena i varuproduktionen, och i

spåren av strukturförändringar hoppas man se välståndshöjningar. I nuvarande form kan direktivet tyckas förenligt med den svenska modellen, men det svenska genomförandet har kritiserats av de fackliga huvudorganisationerna på grund av den osäkerhet som skapats kring möjligheterna att träffa kollektivavtal. Utstationeringsdirektivet, i sin tur, syftar till att skydda arbetskraft som arbetar i annat land och ska garantera att vissa minimiregler uppfylls. Det öppnar dock för att det är minimilöner och/eller kollektivavtal i hemlandet som tillämpas. Mot bakgrund av den svenska praxisen med kollektivavtal, kan detta resultera i lönekonkurrens, eller om man så vill lönedumping, på den svenska arbetsmarknaden. Det var också upprinnelsen till Vaxholmskonflikten, där det lettiska företaget Laval hade i uppdrag att bygga en skola i Vaxholm, men betalade löner som var lägre än de i svenska kollektivavtal. Byggnadsarbetareförbundet har av svensk domstol, efter att EU-domstolen hörts i fallet, dömts att betala skadestånd för att ha vidtagit oproportionerliga stridsåtgärder mot den lettiska firman. Det har i sin tur lett till att den svenska regeringen lagt förslag om lagförändringar på riksdagens bord, kring vilka nya politiska stridigheter uppstått.

Den svenska modellens egenart jämfört med andra arbetsmarknadsmodeller i EU är uppenbar. Inte minst komplicerar frånvaron av lagstadgade minimilöner situationen. I mars 2009 bröt förhandlingarna mellan LO och Svenskt Näringsliv samman till följd av olika uppfattningar om de arbetsrättsliga reglerna och kollektivavtalens tillämpning. Den moderate finansministern tog fackets parti och hävdade att det fanns tillräckligt med flexibilitet i de arbetsrättsliga bestämmelserna. Samtidigt har Centerpartiets ledare uttryckt att hon vill mjuka upp arbetsrätten, framför allt för små- och medelstora företag, och under hösten 2009 gavs liknande besked från Folkpartiets landsmöte.

Slutsatsen blir att den svenska arbetsmarknadsmodellen står under visst korstryck från EU-domstolen och de borgerliga mittenpartierna. Inom Sverige försvaras kollektivavtalsmodellen av såväl moderater som socialdemokrater. Den har komparativa fördelar, och internationella experter har uppgraderat sina bedömningar av dess

flexibilitet, men det är oklart hur de två förlorargrupperna – ungdomar och utrikes födda – påverkas. När det gäller effekterna av Laval- domen, skiljer sig bedömningarna åt utifrån strikta partilinjer. Det tyder på att det är en maktdimension kopplad till facketts roll, som i sin tur ökar osäkerheten om konsekvenserna. Det faktum att frågan fått stor uppmärksamhet internationellt tyder på att den skulle kunna få effekter också utanför Sveriges gränser.

VÄLFÄRDSSTATENS FINANSIERING

I en diskussion om EU-medlemskapets konsekvenser för den svenska välfärdsstatsmodellen går det inte att uteslutande belysa på dess utgiftssida, utan även intäktssidan (skatter och avgifter) förtjänar att granskas. Sverige blev medlem i EU efter att 1991 ha genomfört århundradets skattereform. Reformen, som i första hand hade sitt ursprung i de ekonomiska erfarenheterna från 1980-talet, innebar en breddning av skattebaserna och en minskning av progressiviteten i skatteskalan. I sin inriktning var det en reform som följde en allmän trend i Europa och västvärlden.

Om vi vill förstå den utveckling som skett på skatteområdet sedan det svenska inträdet i EU behöver man beakta vad som hände med skatterna under krisåren på 1990-talet, i form av höjningar av flera skattesatser i systemet. Här finns det tydliga skiljelinjer mellan de två regeringar som satt vid makten under krisåren. Den borgerliga minoritetsregeringen använde i princip bara utgiftsminskningar för att minska budgetunderskotten, medan Socialdemokraterna kombinerade utgiftsminskningar och skattehöjningar i ungefär lika stora delar. Det ska dock understrykas att det i samband med räntekrisen under hösten 1992 gjordes två blocköverskridande överenskommelser, och en tredje var på gång, innan den fasta växelkurspolitiken slutligen övergavs.

1998 var det år då statens finanser började gå med överskott, vilket sågs som ett första tecken på att krisen var över. Tillväxt och löner ökade, medan sysselsättningen började stiga först 1999. Det dröjde dock innan det kom beslut om att sänka skattesatser. I takt

med att ekonomin återhämtade sig och sysselsättningen ökade, minskade det relativa skatteuttaget i ekonomin delvis automatiskt. Därtill skedde det under perioden en rad förändringar i inkomstskattesystemet, som successivt minskade de faktiska skattesatserna. Det gällde såväl indexering av skatteskalor som höjda grundavdrag.

De svenska skattesatserna är höga jämfört med EU-genomsnittet, såväl inkomstskatter som konsumtionsskatter och arbetsgivaravgifter. Andelen skattefinansiering av socialpolitiken är hög, även om den klart överträffas av Danmark. Den svenska företagsbeskattningen har däremot legat på en förhållandevis modest nivå. Samtidigt är det den skatt där internationaliseringen av ekonomin har potentiellt störst konsekvenser. Det faktum att bolagsskatterna i ett antal länder i EU hade sänkts bidrog till den svenska regeringens beslut i oktober 2008, att föreslå riksdagen en sänkning från 28 procent till 26,3 procent.

1990-talskrisen ökade kostnaderna för de sociala trygghetssystemen, inte därför att de blev mer generösa, utan på grund av att behoven ökade. Det förde bland annat med sig egenavgifter för olika socialförsäkringar. Det är en händelse som ser ut som en tanke att Sverige införde egenavgifter i ökande utsträckning, då denna konstruktion redan användes flitigt i övriga EU, men drivkrafterna torde i huvudsak ha varit de akuta behoven att öka intäkterna till socialförsäkringssystemet under 1990-talskrisen.

Fastighetsbeskattningen har ändrats kraftigt under innevarande mandatperiod med de största sänkningarna för dem med höga taxeringsvärden. Arvs- och gåvoskatten har avskaffats på socialdemokratiskt initiativ, vilket skiljer Sverige från EU i övrigt. Däremot går det inte att utesluta en indirekt påverkan från övriga Europa när det gäller förmögenhetsskatten, där flera europeiska länder avskaffade den före Sverige.

Det är uppenbart att de förändringar som skett på skatteområdet, under de senaste två decennierna, har påverkats av förändringar i vår omvärld. Det är emellertid oklart om det finns någon direkt effekt av EU-medlemskapet. Momssänkningarna 1995 är tydliga exempel på hur man refererat till EU-medlemskapet i den inhemska debatten,

men frågan kvarstår om detta var svepskäl i ett läge där de egentliga motiven hade sin grund i politisk kohandel. Bolagsskatten är tydligt påverkad av vad som händer i övriga EU. Det förefaller som att finansieringssidan, i större utsträckning än utgiftssidan, påverkas av förhållanden i vår omvärld, inte minst EU. Samtidigt är det uppenbart att förändringar i skattesystemet, sedan Sverige gick med i EU, har tydliga partipolitiska förtecken av inhemskt slag.

Slutsats: välfärdsmodell utan tydlig europeisering

Det finns fog för att hävda att effekterna av det svenska EU-medlemskapet har blivit mindre långtgående än vad många förväntade sig för 15 år sedan, och att de konsekvenser som kan spåras främst är indirekta och bara i några få fall direkta.

Förväntningarna om att det skulle gå att bedriva en gemensam expansiv makroekonomisk politik, med positiva effekter för sysselsättning och välfärd, kom på skam. Det är uppenbart att formerna för den tyska återföreningen bromsade den ekonomiska utvecklingen i hela EU under lång tid. Lägg därtill att flera medlemsländer visade bristande makroekonomisk disciplin, vilket underminerade en koordinering av en mer expansiv politik. Penningpolitiken kom därför att kritiseras för sin ensidiga fokusering på prisstabilitet. Det torde samtidigt finnas positiva sysselsättningseffekter av den ekonomiska integrationen i sig.

Farhågorna om negativa effekter av EU-medlemskapet infriades inte heller. Det gäller universalismen i trygghetssystemen, som inte har gått förlorad. Det gäller i ännu högre utsträckning jämställdheten. Vi kan konstatera att EU-domstolen snarare förstärkt jämställdhetskraven på våra samhällsinstitutioner än försvagat dem. Vi ser också en utveckling mot en mer jämställdhetsinriktad socialpolitik i ett antal av EU:s medlemsländer. Rädslan för att EU skulle hota den svenska jämställdheten ter sig i efterhand överdriven. Inte heller fick EU-pessimisterna rätt i sina förutsägelser om social turism. Det finns dock alltså spänningar som en följd av att EU:s medlemsländer

fortsätter att ha olika principer för att finansiera sina förmånssystem, samtidigt som det finns EU-kompetens att skydda den migrerande arbetskraften. Så länge som man (av goda skäl) vill skydda den migrerande arbetskraftens rättigheter, innebär de skillnader som finns mellan ländernas sätt att finansiera systemen att detta kan utnyttjas av olika aktörer, som vill låta någon annan stå för kostnaderna.

Sammantaget ger de svenska erfarenheterna inget entydigt stöd för hypotesen att samhällsinstitutioner och välfärdsmodeller i Europa blir alltmer lika. Konvergenhypotesen får sin näring inte enbart ur den europeiska integrationen, utan också ur den vidare globaliseringen av ekonomin. Det empiriska stödet för konvergenhypotesen är dock vacklande, såväl vad gäller den europeiska som den mer globala kontexten (Montanari, Nelson och Palme 2007, 2008).

Avslutningsvis är det på sin plats att spekulera om de eventuella effekterna av Lissabonfördraget, för den svenska modellen på social- och arbetsmarknadspolitikens områden. I fördraget betonas de sociala målen i den europeiska integrationen i större utsträckning än tidigare, som svar på kritiken att det funnits ett »socialt underskott« i EU jämfört med de ekonomiska ambitionerna. Denna bild var en bidragande anledning till framför allt det franska folkets nej år 2005, till det konstitutionella fördrag som föregick Lissabonfördraget.

Under hösten 2009 presenterade EU-kommissionens ordförande José Manuel Barroso en ny framtidsagenda, EU 2020, som ett led i att bli omvald och för att få igång diskussionen kring en gemensam vision om ett framtida EU (Barroso 2009). Det är svårt att värdera den här typen av dokument, skrivna för att tillfredsställa alla intressen, men den sociala dimensionen ges påtagligt utrymme. Entreprenörskap och innovation är nyckelbegrepp. Sociala och ekonomiska målsättningar för EU formuleras. Utbildningssystemet framhålls som en central samhällsinstitution i det framtida kunskapssamhället. Diskussionen om den framtidsagenda som ska ersätta Lissabonstrategin från 2000–2010 har därmed börjat (Europeiska kommissionen 2009b).

När vi blickar framåt ska vi vara försiktiga med att dra alltför tvärsäkra slutsatser om framtida konsekvenser av medlemskapet på

grundval av de erfarenheter som Sverige hittills har gjort. För detta talar flera faktorer, som dessutom kan tänkas samverka. För det första vet vi inte hur balansen kommer att bli mellan sociala och ekonomiska mål, som en konsekvens av det nya EU-fördraget. Vi kan inte utesluta en förstärkt social dimension, och heller inte att medborgarnas rättigheter stärks som en konsekvens av europeiseringen. För det andra vet vi inte riktigt hur den nya framtidsagendan, EU 2020, kommer att konkretiseras. Vi vet heller inte hur kollektivavtalsmodellen kommer att stå sig efter Lavaldomen och de förändringar som är på gång i svensk lagstiftning, samt vilka återverkningar Lavaldomen får på den europeiska politiken. Europaparlamentets utfrågningar av de nya kommissionärerna i januari 2010 tydliggjorde att frågan finns på den politiska dagordningen. Detsamma gäller en rad andra förändringsprocesser i välfärdstjänstesektorn. Det går heller inte att utesluta en starkare nednötning av trygghetssystemen via social dumpning och social turism, än vad som hittills varit fallet. Här torde utformningen av utstationeringsdirektivet spela en betydelsefull roll. Allt är dock beroende av de beslut som Sverige och andra medlemsstater fattar. Besluten kommer att tas i skuggan av den ekonomiska krisen och med ambitioner om att bidra till ekonomisk och social återhämtning i EU.

Lissabonagendan tar slut 2010, samtidigt som det är uppenbart att medlemsländerna i allmänhet misslyckats med att nå målen. Det reser en rad frågor. Är det meningsfullt att ha mål som inte nås? Hur kan metoden förbättras så att målen verkligen nås? Frågan om hur Sverige ska hantera sitt medlemskap i EU handlar såväl om hur vi bedömer konsekvenserna av EU:s regelverk och dess institutioner, som om rena värderingsfrågor om hur det goda samhället ser ut. De politiska måldimensionerna skulle kunna sammanfattas i nyckelorden effektivitet, fördelning och inflytande. Även om det finns skäl att tro att det kan uppstå målkonflikter, handlar utformningen av socialpolitikens och arbetsmarknadens institutioner om att reducera, och, i den bästa av världar, om att upplösa dessa potentiella målkonflikter. Hur kan det europeiska samarbetet hjälpa oss i den processen?

Det går inte att förneka att det finns inre spänningar i EU-bygget.

Vi har uppmärksammat den förordning som ska skydda den migrerande arbetskraften och asymmetrierna i det sätt som medlemsstaterna finansierar olika socialförsäkringar. Så länge som asymmetrin finns kvar kommer det att finnas spänningar. Går det att skapa mer utvecklade frivilliga samarbeten eller krävs det mer överstatlighet för att minska spänningarna? Bolagsskatten är ett exempel på ett alternativ till frivilligt samarbete också här kan utgöras av mer överstatlighet, men är det en lösning som alltid fungerar och är den önskvärd? Ytterligare ett frågetecken inför framtiden är om de krav på ökade regleringar som uttalats, i spåren av den globala finanskrisen, kommer att utlösa mer kraftfulla åtgärder på EU-nivån.

I slutändan är de framtida effekterna av ett svenskt medlemskap följaktligen beroende av politiken. Det nya utvidgade EU, med ett nytt fördrag, har bidragit till att skapa en ny arena för politiska aktörer på både den europeiska och nationella nivån. Hur den nya framtidsagendan, EU 2020, kommer att preciseras och konkretiseras är delvis beroende av de politiska styrkeförhållandena på EU-nivån och i varje enskilt land. Det förhållande att de politiska partierna, inför valet till riksdagen i september 2010, ägnar så liten uppmärksamhet åt europapolitiken, leder dock till en betydande osäkerhet om vad valutgången kan få för konsekvenser, för Sveriges linje på EU-nivå och för hur anpassningarna av den svenska välfärdsmodellen kommer att göras på nationell nivå. Det finns starka demokratiska skäl för medborgare, opinionsbildare och politiker att göra också de sociala frågorna i EU till en livaktigare del av den svenska politiska debatten.

6:

EU i Sverige – och Sverige i EU

Denna rapport har kartlagt de politiska konsekvenserna i Sverige av femton års medlemskap i EU. I vad mån har inträdet i EU medfört förändringar i det svenska statskicket? Vad har EU-medlemskapet inneburit för statsförvaltningen? I vilken utsträckning har dynamiken i svensk partipolitik påverkats? På vad vis har den svenska välfärdsmodellen förändrats? I detta avslutande kapitel summerar vi rapportens slutsatser och identifierar reformer som skulle kunna stärka svensk demokrati och svenskt inflytande i EU.

Femton år i EU: en sammanfattning

Inträdet i EU 1995 föregicks av omfattande analys och spekulering avseende effekterna av medlemskap för Sverige. De politiska förväntningarna avsåg framför allt EU-medlemskapets möjliga konsekvenser för demokratin på hemmaplan och inflytandet i Europa. Femton år efter inträdet är erfarenheterna, dokumentationen och forskningen så pass omfattande att vi kan skönja vissa dominerande mönster.

För det första visar rapporten att *EU-medlemskapet lämnat ett bestående avtryck i hur svensk politik och demokrati organiseras och bedrivs*. Det

är en påverkan som omfattar alla de aspekter av Sveriges politiska system som vi belyst. I flera fall är det en fråga om att medlemskapet har förstärkt utvecklingstrender som existerade redan innan Sverige blev medlem i EU, som en följd av tilltagande ekonomisk globalisering och politisk internationalisering, snarare än att medlemskapet i sig har gett upphov till helt nya mönster i det svenska politiska systemet (jfr SOU 1990:44). Likväl är våra slutsatser om EU-medlemskapets effekter mer långtgående än de som formulerats i vissa tidigare analyser (jfr Bystedt och Nilsson 2005), vilket delvis kan vara resultatet av att vi nu kan anlägga ett längre tidsperspektiv. Flera av de effekter som vi identifierar har uppstått eller blivit särskilt tydliga först under den senare perioden av det svenska medlemskapet.

Medlemskapets effekter har varit av såväl direkt som indirekt natur. *Direkta effekter*, som är resultatet av ett formellt krav på anpassning från EU-nivån, har varit särskilt framträdande avseende förändringar i det svenska statsskicket, men även i specifika aspekter av EU:s påverkan på den svenska välfärdsmodellen. Till dessa hör:

- överlåtandet av beslutsrätt till EU inom ett stort antal politikområden, med det reducerade tillämpningsområde för den svenska grundlagen som detta innebär
- förstärkningen av regeringens relativa maktposition genom direkt deltagande i EU:s centrala beslutsorgan
- urholkningen av riksdagens roll vid genomförandet av EU-regler, som en omedelbar konsekvens av förändringar i formerna för lagstiftning på EU-nivån
- involveringen av riksdagen och andra nationella parlament i EU:s lagstiftningsprocess genom Lissabonfördraget
- tillförandet av EU-politik som en central uppgift för stora delar av den svenska statsförvaltningen
- förstärkningen av svenska medborgares ekonomiska och sociala rättigheter genom EU-rätten
- konkurrensutsättandet av svensk tjänsteproduktion som en följd av tjänstedirektivet
- utmaningen av den svenska kollektivavtalsmodellen, som en konsekvens av utstationeringsdirektivet.

Indirekta effekter, som inte följer omedelbart av EU-beslut, men som kan härledas från EU eller dess medlemsstater, är särskilt framträdande vad avser förändringarna i den svenska statsförvaltningen och i viss utsträckning partipolitiken och välfärdsmodellen. Till dessa hör:

- uppluckringen av den traditionella uppdelningen mellan departement och myndigheter på de områden där förvaltningen arbetar mot EU
- centraliseringen av makt i Regeringskansliet, genom överflyttningen av allt samordningsansvar i EU-frågor till Statsrådsberedningen
- skapandet av nya Europaorienterade enklaver i statsförvaltningen
- bortvittrandet av ja eller nej till EU som en central konfliktdimension i politiken, allt eftersom EU-opinionen har svängt
- den tilltagande internationaliseringen av de svenska partiernas verksamhet
- förhöjd konfliktnivå mellan arbetsmarknadens parter till följd av oenighet om liberaliserande EU-direktivs tillämpning i Sverige
- sänkningen av bolagsskatten som ett resultat av skattekonkurrens med andra EU-länder.

Vår andra huvudsakliga slutsats är att *svenska politiska aktörer hittills inte svarat på dessa nya politiska förutsättningar med de reformer som krävs för att på sikt säkra demokratin i Sverige och Sveriges inflytande i EU*. De direkta och indirekta effekter av medlemskapet som vi har kunnat identifiera har lett till förändrade förhållanden och förutsättningar i svenskt politiskt liv, men i flera fall har dessa ännu inte mötts med tillräckligt offensiva strategier. Det finns fortfarande en tendens, i delar av det svenska politiska systemet, att agera som om EU-medlemskapet är en marginell förändring eller ett hot att försvara sig mot, snarare än en möjlighet. Svenska aktörers reaktion på den nya politiska miljön har som följd antingen blivit alltför begränsade eller alltför defensiva, med negativa konsekvenser för hävdandet av demokratiska värden i Sverige och svenska inflytandemöjligheter i EU. Det svenska statsskicket har påverkats av EU-medlemskapet, men grund-

lagen återspeglar i sin nuvarande form inte de nya förhållandena för den offentliga maktens utövande. Förvaltningens arbete har förändrats av deltagandet i EU, men de nya problem och möjligheter detta gett upphov till har inte följts upp genom reformer. Partierna verkar numera på en europeisk arena, men har inte förmått integrera denna i sin egen verksamhet i tillräcklig utsträckning. Välfärdsmodellen har behållit sina särdrag, men Sverige har ännu inte dragit full nytta av möjligheterna att påverka den europeiska sociala modellen.

STATSSKICKET: KVARLEVANDE NATIONALSTATSLOGIK

Det svenska statsskicket har påverkats av EU-medlemskapet i flera centrala aspekter, men den låga graden av anpassning till den nya situationen vittnar om en kvarlevande nationalstatslogik. *Grundlagen* reglerar det svenska statsskicket, men har hittills inte speglat de förändringar i realiteter som EU:s konstitutionella utveckling inneburit. Det har getts en bild av att Sverige har större kontroll över EU, dess utveckling och dess konsekvenser för det svenska statsskicket än vad verkligheten ger fog för. Den reviderade grundlag som förväntas antas efter valet 2010 medför en viktig, men otillräcklig, korrigerande. Den redan starka *regeringsmakten* i Sverige har fått en ännu starkare ställning till följd av EU-medlemskapet. Det är en utveckling som Sverige delar med andra europeiska länder, där regeringarna genom EU har fått tillgång till nya politiska arenor, som försvårat parlamentets uppgift att kontrollera den verkställande makten. Därtill har riksdagens roll i implementeringen av EU-regler urholkats, som en följd av förändringar i EU:s lagstiftningsformer sedan 1995. *Domstolarna* i Sverige har genom EU-medlemskapet fått en unik möjlighet till en mer framskjuten roll, genom samarbete med EU-domstolen. Hittills har de emellertid varit försiktiga med att bejaka sin roll i EU:s juridiska system och att utnyttja sina möjligheter till inflytande över nationell och europeisk rätt och politik.

FÖRVALTNINGEN: TRADITIONELL

MODELL UTMANAD AV EU

De delar av den svenska förvaltningen vars frågor är föremål för europeiskt samarbete har genomgått stora förändringar i EU-medlemskapets spår. Den dualistiska *förvaltningsmodellen* med små departement och stora, självständiga myndigheter har utmanats av Sveriges integrering i EU-samarbetet. Gränsen mellan politik och förvaltning, och mellan regeringskansli och myndigheter, har därmed luckrats upp inom arbetet med EU-frågor. Detta sker som en följd av de krav som EU-samverkan ställer på aktivt deltagande och ökad samordning mellan de enheter som deltar i arbetet. Den politiska styrningen i EU-frågor är generellt svagare och mer informell än i traditionell förvaltningsstyrning, vilket försvårar ansvarsutkrävande. Inom *Regeringskansliet* har det skett en ökad koncentration av makt till statsministern och Statsrådsberedningen, som under åren sedan inträdet tagit över ledningen och samordningen av den svenska politiken i EU, på bekostnad av Utrikesdepartementet, men även andra fackdepartement. Denna utveckling har paradoxalt nog gått hand i hand med en ökad fragmentering, där tjänstemän på lägre nivåer fått ökad makt och autonomi till följd av sin expertkunskap i tekniska EU-frågor, och där vi fått en tydlig uppdelning mellan den del av förvaltningen som är i hög grad invävd i EU-arbete och den del som inte är det. *Förvaltningens internationalisering* har ökat dramatiskt som en följd av EU-inträdet. Till vardags och i samband med två ordförandeskap har svenska tjänstemän visat sig sakpolitiskt och administrativt kompetenta. Stödet till svenska tjänstemän i EU:s institutioner har emellertid varit bristfälligt, liksom intresset av att använda dessa svenskar med EU-erfarenhet som en politisk resurs – både när de finns på plats i Bryssel och när de återvänt hem.

PARTIPOLITIKEN: EU ACCEPTERAT,

MEN INTE PRIORITERAT

Partipolitiken är den del av det svenska politiska livet som påverkats minst av medlemskapet i EU, även om vi kan identifiera flera

viktiga avtryck. Splittringen i *EU-frågan* inom väljarkåren och inom flera partier i samband med inträdet har efterhand gett med sig, och EU-samarbetet blivit alltmer av politisk vardag. De övervägande EU-positiva partieliterna går numera i takt med sina väljare. Samtidigt förblir frågor om EU begränsat politiserade av partierna och lågprioriterade av väljarna, vilket förklarar varför de inte syns i riksdagsvalen och varför väljarna tillåter sig att experimentera och proteströsta i valen till Europaparlamentet. Det svenska *partisystemet* har tagit mycket begränsat intryck av medlemskapet och de växande relationerna med systerpartier i Europa. Blockpolitiken är fastare än någonsin, inga nya partier har tillkommit sedan inträdet i EU och framgångar i Europaparlamentsvalen har hittills inte fungerat som en språngbräda in i riksdagen. I *partiernas interna arbete* och organisering har EU-medlemskapet hittills haft begränsad betydelse. Ansvaret för relationerna med de europeiska partifederationerna har successivt skiftat till mer seniora tjänstemän och politiker i partierna. Men villigheten att bedriva kampanjer på grundval av gemensamma europeiska partimanifest är svag, liksom intresset för och statusen i det arbete som Europaparlamentarikerna utför.

VÄLFÄRDSMODELLEN: EU INTE BARA ETT HOT

Den svenska välfärdsmodellen kom till i en tid med ett stort nationellt manöverutrymme, men har i stora drag bestått och hävdats sig väl även inom ramen för EU. Sverige har inte genomgått något genomgripande modellsifte som följd av medlemskapet och bilden av EU som ett hot mot den svenska välfärdsmodellen är överdriven, även om det finns olösta spänningar. EU har även bidragit till att stärka socialpolitiska rättigheter och till att sprida delar av svensk välfärdspolitik i Europa. Den aktiva svenska *arbetsmarknadspolitiken* har fungerat som modell i EU-ländernas samarbete i sysselsättningsfrågor. Medan ansvaret för arbetsmarknadspolitiken fortfarande vilar på de enskilda medlemsländerna, har dessa inom Lissabonprocessen tagit steg mot samordning i den aktiva sysselsättningspolitikens tecken. Den korporativistiska svenska *lönebildningsmodellen* har ut-

manats av EU-domstolens utslag i Laval-fallet, men det är fortfarande oklart hur långtgående konsekvenserna blir i praktiken. På det *socialpolitiska området* har EU spelat en viktig roll för att stärka de sociala rättigheterna i medlemsländerna, Sverige inkluderat. Snarare än att undergräva svensk jämställdhet, har EU genom utslag i domstolen stärkt det formella skyddet av jämställdhet mellan könen. Rätten till sjukvårdsbehandling i andra EU-länder är ett annat exempel på en socialpolitisk rättighet som tillkommit.

Reformer för demokrati och inflytande

I vad mån är de reformer som genomförts i Sveriges politiska system, som svar på medlemskapets direkta och indirekta effekter, tillräckliga för att säkra svensk demokrati och hävda svenska intressen i EU? Rapporten visar att Sverige på ett antal områden lider av ett *reformunderskott*. Anpassningarna till medlemskapets villkor har i flera fall varit antingen otillräckliga eller alltför defensiva. EU är därtill en organisation som ständigt utvecklas, vilket ställer nya krav på anpassning. Det vore därför olyckligt om svenska politiker och tjänstemän slog sig till ro med de reformer som genomförts under de första femton åren av medlemskap. Om inte ytterligare förändringar genomförs, kommer demokratin på nationell nivå och inflytandet i Bryssel att kunna bli lidande.

Vi avslutar rapporten med att peka på nio möjliga och önskvärda reformer, med utgångspunkt i vår kartläggning av statskicket, förvaltningens, partipolitikens och välfärdsmodellens europeisering. En del av de förändringar som vi efterfrågar är förhållandevis enkla att genomföra, medan andra är svåra och ibland kräver en utveckling av den grundläggande attityden till den europeiska arenan. Gemensamt för dem alla är behovet av en mer offensiv inställning, som utgår från EU-medlemskapet som en naturlig del av svensk politisk vardag.

1. *Grundlagen bör skrivas om för att spegla realiteter.* De konstitutionella följderna av EU-medlemskapet behöver återspeglas i grundlagen på ett mer tydligt sätt än i dag. Det är en demokratisk självklarhet att författningen ska spegla statsskicket och folkstyret så som det faktiskt fungerar, snarare än så som det tidigare fungerat. Den föreslagna ändring av grundlagen, som förväntas antas under hösten 2010, med en framskjuten markering av Sveriges medlemskap i EU, är ett steg i rätt riktning, men räcker inte hela vägen fram. Rent konkret krävs det en omformulerad EU-paragraf i grundlagen som ställer krav på *hur* EU får göra, snarare än *vad* EU får göra, vilket ständigt förändras. Det skulle skapa formella förutsättningar för en aktiv kontroll av det svenska statsskickets förhållande till EU. Med dessa justeringar skulle dagens konstitutionella mörkläggning hävas och grundlagen bli ett dokument som medborgare kan vända sig till för att få en korrekt bild av Sveriges ställning i förhållande till EU.

2. *Riksdagen behöver söka stärka sin ställning i förhållande till regeringen.* Riksdagen måste göra ytterligare ansträngningar för att återta delar av den makt som den förlorat i förhållande till regeringen, som en följd av EU-medlemskapet. Riksdagens reform år 2007, med syfte att i större utsträckning involvera fackutskotten i EU-politiken, är ett steg i rätt riktning. Men reformen kräver, för att den ska bli framgångsrik, att fackutskotten faktiskt bejaktar denna roll och inte lämnar hela ansvaret till en överlastad EU-nämnd. Medan EU-nämnden på pappret är en av de starkaste parlamentariska EU-kommittéerna i Europa, är dess inflytande över regeringens EU-politik i praktiken begränsat. Till del är detta en konsekvens av att riksdagen vid majoritetsregeringar har svårt att spela en autonom roll. Men riksdagen måste också effektivt söka utnyttja de kontrollmekanismer som står till förfogande för att utkräva ansvar av den exekutiva makten. Den nya roll som nationella parlament får i EU:s lagstiftningsprocess, genom Lissabonfördraget, förser därtill riksdagen med inflytandemöjligheter som är oberoende av regeringen och som bör användas för att flytta fram positionen.

3. *Domstolarna bör bejaka sin centrala roll i EU:s juridiska system.*

Svenska domstolar behöver sluta ducka för sitt ansvar som EU-domstolar och ta en mer aktiv roll. Möjligheten att påverka EU:s rättsutveckling går via nationella domstolars samarbete med EU-domstolen i Luxemburg. Utan nationella domstolar, som tillämpar EU-rätten där den är tydlig och begär förhandsavgöranden av EU-domstolen där den är otydlig, kan inte heller svenska medborgares rättigheter i EU upprätthållas. Även tillvaratagandet av det svenska statsskickets konstitutionella principer gentemot EU kräver att svenska domstolar prövar EU-rätten i dialog med EU-domstolen. Att känna igen EU-dimensionen i ett rättsfall kräver kunskap, och i den mån denna kunskap fortfarande saknas hos svenska jurister efter femton år, krävs riktade utbildningsinsatser.

4. *Det behövs en tydlig förvaltningspolitik för EU-arbetet.* Den uppluckrade gränslinjen mellan departement och myndigheter, politik och förvaltning, i EU-frågorna ställer krav på nya eller förtydligade mekanismer för styrning och ansvarsutkrävande. Det krävs en strategi som inte tar sin utgångspunkt i hur den svenska förvaltningsmodellen en gång fungerade, utan i hur förvaltningen fungerar i dag. Sverige behöver inte enbart ta ställning till *vad* som ska drivas i EU, utan också överväga *hur* EU-politiken ska bedrivas för att säkra svensk demokrati och gynna svenska intressen. Som en central komponent i en bättre EU-politik behöver Regeringskansliet i större utsträckning möta tjänstemännens efterfrågan på politiska signaler, både för att tydliggöra var ansvaret ligger och för att säkerställa att den politik som förs i Sveriges namn har den politiska ledningens stöd.

5. *Regeringskansliet bör ta bättre vara på kompetensen hos svenskar i EU.*

Det behövs en särskild policy för att stötta de svenskar som arbetar i EU:s institutioner och för att systematiskt dra nytta av deras erfarenheter och kompetens – både när de är på plats och när de återvänder hem. Nationella nätverk har en inte oväsentlig betydelse i Bryssels politiska miljö och det är ett nationellt intresse att svenska tjänstemän kan hävda sig i konkurrensen om jobb i EU:s institutioner, att

de trivs tillräckligt mycket för att stanna, och att de betraktas som resurser för information och inflytande av den politiska ledningen på hemmaplan. Det må vara att EU:s institutioner är oberoende från medlemsstaterna, men det innebär inte att svenska tjänstemän i Bryssel måste hållas på armlängds avstånd. I de fall där tjänstemännen endast tjänstgör tillfälligt i EU:s institutioner, bör den kompetens de tillskansat sig därtill tas tillvara bättre än vad som ofta är fallet, när de återvänder till den svenska förvaltningen.

6. Partierna behöver anpassa sig bättre till EU-arenan. För att de politiska partierna effektivt ska fungera som demokratiska kanaler, även i frågor som faller inom EU:s kompetensområden, krävs att de gör mer för anpassa sig till EU-arenans politiska förutsättningar. I den offentliga debatten kan de visa pedagogiskt ledarskap genom att lyfta EU-frågorna till ytan oftare än vart femte år, och genom att förklara hur skenbart nationella frågor ofta har en europeisk dimension. I sin organisation kan de göra mer för att effektivt integrera och utnyttja sina Europaparlamentariker i utformningen av strategi, taktik och politik. På den europeiska arenan skulle de kunna verka för en reform av valsystemet i riktning mot transnationella listor, som ett sätt att stimulera politisk debatt över medlemsstaternas gränser.

7. Det behövs mer nationell politisk strid om EU-politiken. De frågor som medlemsstater samarbetar om inom EU är i stor utsträckning områden som före inträdet betraktades som inrikespolitik och som alltjämt har ett stort utrymme för partipolitisk strid. Likväl finns det en tendens att i mindre utsträckning söka konflikt i dessa frågor när de hanteras på den europeiska arenan, vilket bidrar till ett blodfattigt nationellt samtal i EU-frågorna och riskar att förstärka bilden av EU som teknokratiskt. Medan en foglig opposition kan gynna en regering i EU-förhandlingar i allmänhet, och under ett EU-ordförandeskap i synnerhet, bidrar tendensen att sluta upp bakom regeringen på utrikespolitiskt manér till att underminera förutsättningarna för demokratiskt ansvarsutkrävande. Det vore också en välgärning om partierna avstod från att försöka isolera de allra största EU-frågorna

från övrig politik, exempelvis genom att hänskjuta kontroversiella beslut till folkomröstning (euron), snarare än att ta sitt ansvar som de centrala demokratiska kanalerna för väljarnas intressen.

8. *Sverige bör verka för att bibehålla inflytande över välfärdspolitiken.* Välfärdspolitik är alltjämt en fråga som till den största delen avgörs nationellt, och där EU:s medlemsstater valt olika lösningar, förankrade i nationella traditioner. För Sverige är det angeläget att den framtida ekonomiska och politiska utvecklingen av EU möjliggör att den välfärdspolitiska handlingsfriheten kvarstår, inte minst på de områden där den svenska modellen skiljer sig från de allmänna mönstren i EU. Det gäller för de universella sociala rättigheterna i den svenska modellen, som delvis avviker från andra trygghetsmodeller. Den gäller också för kollektivavtalsmodellen, som har en central betydelse för konfliktlösning och lönebildning på den svenska arbetsmarknaden, men avviker från traditionen med minimilöner i andra delar av EU.

9. *Sverige bör utnyttja sin trovärdighet i välfärdsfrågorna för att främja policylärande.* Det behövs en aktiv och offensiv, snarare än reaktiv och defensiv, svensk välfärdspolitisk linje inom EU. Det är centralt för möjligheterna till inflytande att Sverige lyfter fram sina styrkor med respekt för andra EU-länders välfärdspolitiska traditioner. Den ekonomiska integrationen i EU medför ett gemensamt intresse av att medlemsländerna hittar socialpolitiska lösningar som är hållbara, såväl ekonomiskt som politiskt och socialt. Det gäller inte minst de utmaningar som Europa står inför i form av åldrande befolkningar. Svenska erfarenheter från omläggningen av pensionssystemet, utbyggnaden av barn- och äldreomsorgen, samt föräldraförsäkringen, kan i det sammanhanget tjäna som intressanta exempel. Sverige har hög internationell trovärdighet i välfärdsfrågor och utmärkta möjligheter att utifrån erfarenhet, expertis och engagemang bidra konstruktivt i utformandet av den europeiska sociala modellen.

Femton år efter inträdet i EU är Sverige en väl integrerad del i unionen och EU en alltmer naturlig del av Sveriges politiska system. För svenska politiker och tjänstemän som deltar i EU-arbetet har det varit en omdanande period. Nya europeiska arenor har tillkommit. Inrikespolitiska maktförhållanden har förskjutits. Traditionella arbetssätt i förvaltningen har omvärderats. Villkoren för politikutformningen har påverkats. Svenska folkets inställning till EU har förändrats.

Femton år efter inträdet i EU är Sverige inte längre ett land låst i seglivad debatt om ja eller nej till EU, utan ett land där partier, tjänstemän, intressegrupper och medborgare i stort betraktar EU som en given arena för gränsöverskridande problemlösning. Samtidigt har nya utmaningar framträtt som en följd av Sveriges europeisering. Utmaningen för framtiden består av fortsatta reformer av Sveriges politiska system, som svar på medlemskapets effekter, för att säkra demokratin i Sverige och inflytandet i EU.

Referenser

- Andersson, Catrin (2004) *Tudelad trots allt – dualismens överlevnad i den svenska staten 1718–1987*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Aylott, Nicholas (2002) Let's Discuss This Later: Party Responses to Euro-Division in Scandinavia. *Party Politics* 8 (4): 441–461.
- Aylott, Nicholas (2005) Lessons Learned, Lessons Forgotten: The Swedish Referendum on EMU of September 2003. *Government and Opposition* 40 (4): 540–564.
- Aylott, Nicholas (2008) Softer But Strong: Euroscepticism and Party Politics in Sweden. I Paul Taggart and Aleks Szczerbiak (red.), *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism, Volume 1: Case Studies and Country Surveys*. Oxford: Oxford University Press.
- Aylott, Nicholas och Malena Rosén Sundström (2009) The European Parliament Election in Sweden, June 2009. European Parliament Election Briefing 37. Sussex: European Parties Elections & Referendums Network.
- Barroso, José Manuel (2009) Politiska riktlinjer för nästa kommission. Tal till Europaparlamentet 2009-09-03.
- Bernitz, Ulf (2010) *Förhandsavgöranden av EU-domstolen: Svenska domstolars hållning och praxis*. Rapport 2010:2. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Bergquist, Mats (1970), *Sverige och EEC: En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktstanknings syn på svensk marknadspolitik 1961–1962*. Stockholm: Norstedts.
- Bergström, Villy (1993) En EG-skeptikers funderingar. I Lotta Gröning (red.) *Det nya riket? 24 kritiska röster om Europa-Unionen*. Stockholm: Tidens förlag.
- Biezen, Ingrid van (2004) Political Parties as Public Utilities. *Party Politics* 10 (6): 701–722.
- Biezen, Ingrid van, Peter Mair och Thomas Poguntke (2009) Going, Going...Gone? Party Membership in the 21st Century. Paper skrivet för presentation vid workshop om Political Parties and Civil Society, ECPR Joint Sessions, Lissabon, april 2009.

- Blomgren, Magnus (2009) *Candidate Selection to the European Parliament Election 2009: The Case of Sweden*. Rapport till Europaparlamentet.
- Blomgren, Magnus och Torbjörn Bergman (2005) *EU och Sverige: ett sammanlänkat statsskick*, Liber: Stockholm
- Britz, Malena (2004) *The Europeanization of Defence Industry Policy*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Bystedt, Fredrik och Ylva Nilsson (2005) *Tio år i EU: Vad vet vi och vad vill vi?* Stockholm: SNS Förlag.
- Casula Vifell, Åsa (2009) Speaking with Forked Tongues. Swedish Public Administration and the European Employment Strategy. *European Integration Online Papers* 13 (2).
- Casula Vifell, Åsa och Göran Sundström (2010) Loin des yeux, loin du cœur. Recrutement et trajectoires des fonctionnaires suédois dans l'Union européenne. I Hélène Michelle och Cécile Robert (red.) *European Socialization. La fabrique des Européens*. Strasbourg: Presses Universitaires de Strasbourg.
- Cowles, Maria Green, James Caporaso och Thomas Risse (red.) (2003) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Dagens Nyheter* 25 oktober 2008 och 5 maj 2009.
- Ds 1993:44, *Statsförvaltningens internationalisering. En vitbok om konsekvenser för den offentliga sektorn i Sverige*. Finansdepartementet.
- Ehrenberg-Sundin, Barbro (2000) Internationellt klarspråksarbete – en grund för bättre EU-texter? I Björn Melander (red.) *Svenskan som blev EU-språk*. Uppsala: Hallgren och Fallgren.
- Ekengren, Magnus och Bengt Sundelius (1997) Sweden: The State Joins the European Union. I Kenneth Hanf och Ben Soetendorp (red.) *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London: Longman.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- EU-domstolen (2009) Verksamhetsstatistik 2008. Internet: <http://curia.europa.eu>.
- EU-domstolen. Mål 314/85 *Foto-Frost mot Hauptzollamt Lübeck-Ost*, rättsfall från EG-domstolen 1987, s. 4199.
- EU-fördraget.

- Europeiska kommissionen (1997) *Modernising and Improving Social Protection in the European Union*. COM (97) 102.
- Europeiska kommissionen (2009a) *Distribution of officials and temporary agents by sex, nationality, category and grade (all budgets)*. Internet: http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_en.htm.
- Europeiska kommissionen (2009b) Commission Working Document: Consultation on the Future »EU 2020« Strategy.
- Featherstone, Kevin och Claudio M. Radaelli (2003) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrarini, Tommy (2006) *Families, States and Labour Markets – Institutions, Causes and Consequences of Family Policy in Post War Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Groussot, Xavier, Christoffer Wong, Andreas Inghammar och Anette Bruzelius (2009) *Empowering national courts in EU law*. Sieps report 2009:3. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.
- Gustavsson, Jakob (1998) *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund: Lund University Press.
- Hall, Peter A. and David Soskice (red.) (2001) *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hecl, Hugh (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. London: SAGE.
- Hegeland, Hans (2006) *Nationell EU-parlamentarism. Riksdagens arbete med EU-frågorna*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Hegeland, Hans och Ingvar Mattson (2000) Another Link in the Chain: The Effects of EU Membership on Delegation and Accountability in Sweden. I Torbjörn Bergman och Erik Damgaard (red.) *Delegation and Accountability in European Integration: The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*. London: Frank Cass.
- Holmberg, Sören (1996) Partiernas gjorde så gott de kunde. I Mikael Gilljam och Sören Holmberg (red.) *Ett knappt ja till EU. Väljarna och folkomröstning 1994*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hooghe, Liesbet och Gary Marks (2009) A Postfunctionalist Theory of European Integration. From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39: 1–23.

- Höjelid, Stefan (1999) *Politiskt beslutsfattande och EMU. Slå till eller vänta och se?* Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, Bengt (1997) *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning*. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen SOU 1997:30.
- Jacobsson, Bengt och Göran Sundström (2006) *Från hemvävd till invävd*. Stockholm: Liber.
- Jacobsson, Bengt, Per Læg Reid och Ove K. Pedersen (2004) *Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Governments*. London: Routledge.
- Jacobsson, Kerstin (2009) Achievements and Non-Achievements of the European Employment Strategy. I Nathalie Morel, Bruno Palier och Joakim Palme (red.) *What Future for Social Investment?* Stockholm: Institute for Futures Studies, Research Report 2009/2.
- Jacobsson, Kerstin och Åsa Vifell (2007) New structures in employment policy making? Taking stock of the European Employment Strategy. I Ingo Linsenmann, Christoph O. Meyer och Wolfgang Wessels (red.) *Economic Government of the EU*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jerneck, Magnus (1999) Sverige och EMU: en problematisk relation? I Karl Magnus Johansson (red.) *Sverige i EU*. Stockholm: SNS Förlag.
- Joerges, Christian och Jürgen Neyer (1997) From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology. *European Law Journal* 3 (3): 273–299.
- Johansson, Karl Magnus (red.) (1999a) *Sverige i EU*. Stockholm: SNS Förlag.
- Johansson, Karl Magnus (1999b) Avslutning: Sverige som EU-medlem. I Karl Magnus Johansson (red.) *Sverige i EU* (Stockholm: SNS Förlag).
- Johansson, Karl Magnus och Tapio Raunio (2001) Partisan Responses to Europe: Comparing Finnish and Swedish Political Parties. *European Journal of Political Research* 39: 225–249.
- Johansson, Karl Magnus (2008) Chief Executive Organization and Advisory Arrangements for Foreign Affairs: The Case of Sweden. *Cooperation and Conflict* 43 (3): 267–287.
- Johansson, Karl Magnus och Jonas Tallberg (2010) Explaining Chief Executive Empowerment: European Union Summitry and Domestic Institutional Change. *West European Politics* 33 (2): 208–236.

- Jutterström, Mats (2004) *Att påverka EU-beslut – företag i EU:s regelsättande*. Stockholm: Handelshögskolan.
- Jönsson, Christer och Maria Strömvik (2005) Negotiations in Networks. I Ole Elgström och Christer Jönsson (red.) *European Union Negotiations: Processes, Networks and Institutions* (London: Routledge).
- Klein, Helle (1994) Demokrati – en fråga om inflytande och tillgänglighet. I Rolf Edberg och Ranveig Jacobsson (red.) *På tröskeln till EU*. Stockholm: Tidens förlag.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU21, Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU18, Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.
- Konstitutionsutskottets yttrande 2008/09:KU3, Lissabonfördraget.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU2, Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen.
- Korpi, Walter (1981) *Den demokratiska klasskampen*. Stockholm: Tiden.
- Korpi, Walter och Joakim Palme (2003) New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries 1975–1995. *American Political Science Review* 97: 426–446.
- Ladrech, Robert (2002) Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis. *Party Politics* 8 (4): 389–403.
- Lagerkrantz, Arvid (red.) (2005) *Över blockgränsen. Samarbetet mellan centerpartiet och socialdemokraterna, 1995–1998*. Stockholm: Gidlunds.
- Lagrådets yttrande om Lissabonfördraget, utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-06-28.
- Lagrådets yttrande om Konstitutionsfördraget, utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-06-13.
- Larsson, Jakob (2008) Den öppna samordningsmetoden: EU:s samordningsmetod av medlemsländernas välfärdssystem. Working Paper 8. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Larsson, Torbjörn (2003) *Pre-cooking in the European Union. The world of expert groups*. Rapport till ESO, Finansdepartementet, Ds 2003:12.
- Larsson, Torbjörn och Jarle Trondal (2005) *After Hierarchy? The Differentiated Impact of the European Commission and the Council of Ministers on Domestic Executive Governance*. ARENA Working Paper No. 22.
- Larue, Thomas (2006) *Agents in Brussels*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.

- Lundqvist, Torbjörn (2003) *Konkurrensvisionens framväxt. Konkurrens- politik, intressen och politisk kultur. Forskningsrapport 5*. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Mair, Peter (1994) *Party Organizations: From Civil Society to the State*. I Richard S. Katz och Peter Mair (red.) *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.
- Malmberg, Mikael af (1994) *Den ståndaktiga nationalstaten. Sverige och den västeuropeiska integrationen 1945–1959*. Lund: Lund University Press.
- Melander, Björn (red.) (2000) *Svenskan som EU-språk*. Uppsala: Hallgren och Fallgren.
- Miles, Lee (red.) (2000) *Sweden and the European Union Evaluated*. London: Continuum.
- Miles, Lee (2005) *Fusing with Europe? Sweden in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Miljan, Toivo (1977) *The Reluctant Europeans. The Attitudes of the Nordic Countries Towards European Integration*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Montanari, Ingalill (2006) Harmonization of Social Policies and Social Regulation in the European Community. *European Journal of Political Research* 27: 21–45.
- Montanari, Ingalill, Kenneth Nelson och Joakim Palme (2007) Convergence Pressures and Responses: Recent Social Insurance Development in Modern Welfare States. *Comparative Sociology* 6: 295–323.
- Montanari, Ingalill, Kenneth Nelson och Joakim Palme (2008) Towards a European Social Model? Trends in Social Insurance among EU Countries 1980–2000. *European Societies* 10: 787–810.
- Moravcsik, Andrew (1994) *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Center for European Studies Working Paper 52, Harvard University, Cambridge, MA.
- Moravcsik, Andrew (2002) In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 603–624.
- Naturvårdsverket (2000) *Naturvårdsverkets arbete i EU:s expertgrupper och verkställighetskommittéer*. Naturvårdsverket, februari 2000.

- Nelson, Moira och John D. Stephens (2009) Human Capital Policies and the Social Investment Perspective: Explaining the Past and Anticipating the Future. I Nathalie Morel, Bruno Palier och Joakim Palme (red.) *What Future for Social Investment?* Stockholm: Institute for Futures Studies, Research Report 2009/2.
- Palme, Joakim, Kenneth Nelson, Ola Sjöberg och Renate Minas (2009) European Social Models, Protection and Inclusion. Stockholm: Institute for Futures Studies, Research Report 2009/1.
- Persson, Thomas (2007) Explaining European Union Adjustments in Sweden's Central Administration. *Scandinavian Political Studies* 30 (2): 204–228.
- Peterson, John (1995) Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy* 2 (1): 69–93.
- Pettersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Tøgeby och Lena Wängnerud (2000) *Demokrati utan partier? Demokratirådets rapport 2000*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pettersson, Olof, Ulrika Mörth, Johan P. Olsen och Jonas Tallberg (2003) *Demokrati i EU. Demokratirådets rapport 2003*. Stockholm: SNS Förlag.
- Poguntke, Thomas, Nicholas Aylott, Elisabeth Carter, Robert Ladrech och Kurt Richard Luther (red.) (2007) *The Europeanization of National Political Parties: Power and Organizational Adaptation*. London: Routledge.
- Premfors, Rune och Göran Sundström, i samarbete med Catrin Andersson, Magnus Erlandsson, Anders Ivarsson Westerberg och Cajsa Niemann (2007) *Regeringskansliet*. Stockholm: Liber.
- Proposition 1993/94:114, Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen.
- Proposition 2001/02:72, Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.
- Proposition 2009/10:80, En reformerad grundlag.
- Rasmusson, Lars (2006) *Hemvändarna*. NTG-lärprojektet och Paraplyprojektet. Stockholm: Liber.
- Raunio, Tapio (2002) Why European Integration Increases Leadership Autonomy within Political Parties. *Party Politics* 8 (4): 405–422.

- Raunio, Tapio och Simon Hix (2000) Backbenchers Learn to Fight: European Integration and Parliamentary Government. *West European Politics* 23 (4): 142–68.
- Ray, Leonard (1999) Measuring Party Orientations Toward European Integration: Results from an Expert Survey. *European Journal of Political Research* 36 (2): 283–306.
- Regeringskansliet (2009) Regeringskansliets årsbok 2008.
- Reif, Karlheinz och Hermann Schmitt (1980) Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research* 8: 3–44.
- Riksdagsstyrelsens framställning 2008/09:RS4, Tillämpningen av Lissabonfördraget i Riksdagen.
- Ruin, Olof (1968) *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem. Den svenska regeringsfrågan 1945–60*. Stockholm: Bonniers.
- Sapir, André (red.) (2003) *An Agenda for a Growing Europe*. Report to the European Commission. Brussels.
- Sartori, Giovanni (1976) *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Savelli, Andreas (2000) Fallstudie av det svenska miljöarbetet i EU. I *Fallstudier av tre EU-intensiva politikområden*. Statskontoret 2000:20B.
- SCB (2007) Historisk statistik över valåren 1910–2006. Internet: www.scb.se.
- SCB (2009) Statistikdatabasen. Internet: www.scb.se.
- Scharpf, Fritz (2009) The Double Asymmetry of European Integration. Or: Why the EU Cannot be a Social Market Economy. MPIFG Working Paper 09/12.
- SFS 1974:152 Regeringsformen.
- SFS 1974:153 Riksdagsordningen.
- SNS (2004) *Tio år i EU – vad trodde vi och hur blev det?* Referat från konferens den 14 december 2004. Internet: <http://www.sns.se>, senast besökt 2009-10-22.
- SOU 1990:44, Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport.
- SOU 1993:14, Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG, EG och våra grundlagar.
- SOU 1993:80, Statsförvaltningen och EU.

- SOU 2001:19, Betänkande av Författningsutredningen, Vissa grundlagsfrågor.
- SOU 2001:79, Välfärdsbokslut för 1990-talet. Slutbetänkande av Kommittén Välfärdsbokslut.
- SOU 2008:125, Betänkande av Grundlagsutredningen, En reformerad grundlag.
- SOU 2009:71, EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser.
- Statskontoret (1996) *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete*. Statskontoret 1996:7.
- Statskontoret (2000) *Fem år i EU – en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet*, Statskontoret 2000:20.
- Statskontoret (2001) *Svenska nationella experter i EU-tjänst: en utvärdering*. Statskontoret 2001:7.
- Statsrådsberedningen (2006) *Reviderad svensk handlingsplan för svenskar i EU-institutionerna*, PM 2006-06-05, Bengt Johansson, EU-kansliet.
- Statsrådsberedningen (2007a) *Regeringens EU-arbetsprogram för hösten 2007*, PM 2007-08-02, Kansliet för samordning av EU-frågor.
- Statsrådsberedningen (2007b) *Regeringskansliets riktlinjer för placering av svenskar som nationella experter i EU:s institutioner*, PM 2007-10-23, Bengt Johansson, Kansliet för samordning av EU-frågor.
- Steenbergen, Marco och Gary Marks (2007) Evaluating Expert Surveys. *European Journal of Political Research* 46 (3) 347–366.
- Storm, Ulf (2002) Utlandsjobb kan bli återvändsgränd. *Jusektidningen* 2002-03-27.
- Ståhlberg, Carl Erik (2004) Näringslivet ser inte EU-erfarenhet som någon merit. *Dagens Nyheter* 2004-05-02.
- Tallberg, Jonas (red.) (2001) *När Europa kom till Sverige: ordförandeskapet i EU 2001*. Stockholm: SNS Förlag.
- Tallberg, Jonas, Li Bennich-Björkman, Daniel Naurin och Anna Michalski (2009) *Europa efter utvidgningen. Demokratirådets rapport 2009*. Stockholm: SNS Förlag.
- Tham, Carl (2009) Borgfreden om EU försvagar folkstyret. *Dagens Nyheter* 2009-05-29.
- Thedvall, Renita (2006) *Eurocrats at work*. Stockholm: Almqvist och Wicksell.

- Tobisson, Lars (2009) *Främling i folkhemmet: Ett högerspöke ser tillbaka*. Stockholm: Atlantis.
- Trondal, Jarle (2006) *The Anatomy of Autonomy. Reassessing the Autonomy of the European Commission*. University of Oslo, Arena, working paper No 4.
- Trondal, Jarle, Caspar van den Berg och Semin Suvarierol (2008) »The Compound Machinery of Government: The Case of Seconded Officials in the European Commission, *Governance*, 21(2):253–274.
- Tsangarides, Christian (2008) *Brittiska nationella experter och fast anställda inom EU-kommissionen*. Rapport till forskningsprogrammet »Gammalt statsverk i nya nätverk« vid Södertörns högskola.
- Ullström, Anna (2009) Styrning i maktens centrum – europeisering och decentralisering i de politiska stabernas vardag. I Jon Pierre och Göran Sundström (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Utrikesdepartementet (2002) Svenskar i EU-institutionerna: Bakgrund och handlingsprogram. PM 2002-16-18, Per Norström, EU-enheten.
- Valmyndigheten (2009) Valresultat. Internet: val.se.
- Vifell, Åsa (2006) *Enklaver i staten. Internationalisering och demokrati i den svenska statsförvaltningen*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- Vifell, Åsa (2007) Enklaver. Om governance och demokrati i den svenska statsförvaltningen. *Nordiske Organisasjonstudier* 9 (4): 61–86.
- Vink, Maarten P. och Paolo Graziano (2007a) *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave.
- Vink, Maarten P. och Paolo Graziano (2007b) Challenges of a New Research Agenda. In Maarten P. Vink and Paolo Graziano (red.) *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave.
- Wessels, Wolfgang (1998) Comitology: Fusion in Action. Politico-Administrative Trends in the EU System. *Journal of European Public Policy* 5 (2): 209–234.

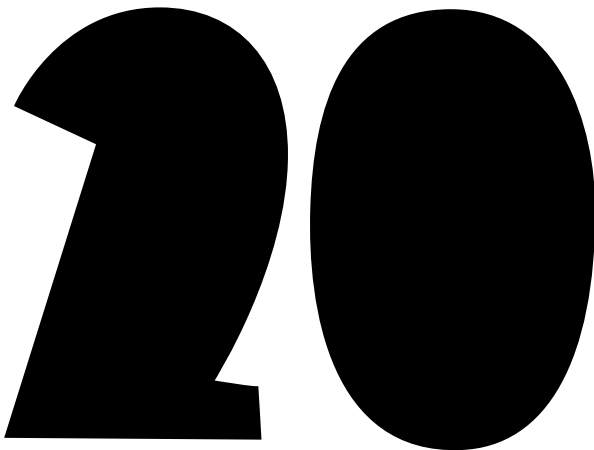
Författarna

SNS Demokratiråd 2010 består av fem medlemmar:

JONAS TALLBERG är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet, samt ordförande i rådet. Hans forskning rör europeisk integration och internationella institutioner. Han har tidigare publicerat bl.a. forskningsmonografierna *Leadership and Negotiation in the European Union* (Cambridge University Press, 2006) och *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply* (Routledge, 2003), samt läroboken *EU:s politiska system* (Studentlitteratur, fjärde upplagan 2010). Tallberg medverkade i SNS Demokratiråd 2003 på temat demokrati i EU och var ordförande för 2009 års rapport på temat Europa efter utvidgningen.

NICHOLAS AYLOTT är docent och lektor i statsvetenskap vid Södertörns högskola. Han forskar inom området komparativ europeisk politik, med särskilt fokus på Skandinavien och politiska partier. Inom detta område har han tidigare publicerat bl.a. forskningsmonografien *Swedish Social Democracy and European Integration: The People's Home on the Market* (Ashgate, 1999) och antologin *The Europeanization of National Political Parties: Power and Organizational Adaptation* (Routledge, 2007). Han leder för närvarande ett projekt om den nordiska demokratimodellen.

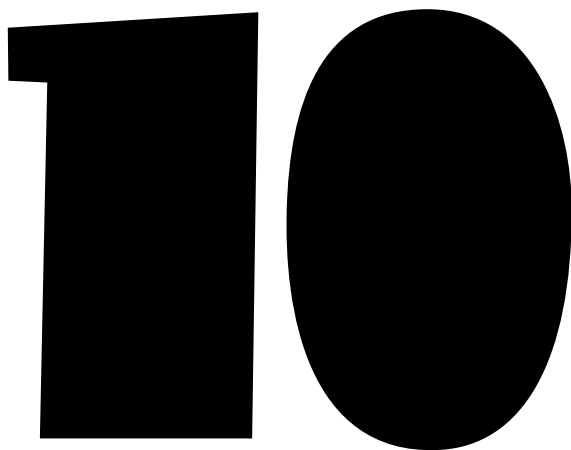
CARL FREDRIK BERGSTRÖM är professor i Europarätt vid Uppsala universitet. Hans forskning rör EU:s konstitutionella utveckling, relationerna mellan EU:s institutioner och EU:s påverkan på den svenska stats-



förvaltningen. Bland hans publikationer finns bl.a. monografin *Comitology: Delegation of Powers in the European Union and the Committee System* (Oxford University Press, 2005) och forskningsrapporten *Lissabonfördraget* (Sieps, 2008), tillsammans med Jörgen Hettne och Anna Södersten. Han har tidigare varit verksam vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps).

ÅSA CASULA VIFELL är fil.dr i statsvetenskap och verksam som forskare vid Stockholms universitet och Södertörns högskola. Hennes forskning behandlar internationaliseringens och europeiseringens krav på svensk statsförvaltning och effekterna på svensk demokrati. Hon har tidigare publicerat bl.a. forskningsmonografin *Enklaver i staten: internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen* (Stockholms universitet, 2006) och artikeln »Speaking with Forked Tongues: Swedish Public Administration and the European Employment Strategy« (*European Integration On-Line Papers*, 2009).

JOAKIM PALME är professor i statskunskap vid Uppsala universitet och VD för Institutet för Framtidsstudier. Hans forskning rör välfärdspolitik och behandlar områden som välfärdsstatens finansiering, den europeiska sociala modellen, och välfärdens framtid i ljuset av migration och befolkningstillväxt. Bland hans publikationer finns monografin *The Nordic Model and the Modernisation of Social Protection in Europe* (Nordiska ministerrådet, 1999/2000) och den samförfattade artikeln »Towards a European Social Model? Trends in Social Insurance among EU Countries, 1980–2000« (*European Societies*, 2008).



SNS Demokratiråd

- 1995 *Demokrati som dialog*. Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Olof Petersson.
- 1996 *Demokrati och ledarskap*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm.
- 1997 *Demokrati över gränser*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm.
- 1998 *Demokrati och medborgarskap*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell, Anders Westholm.
- 1999 *Demokrati på svenskt vis*. Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, Eivind Smith.
- 2000 *Demokrati utan partier?* Olof Petersson, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby, Lena Wängnerud.
- 2001 *Demokrati utan utland*. Olof Petersson, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth, Daniel Tarschys.
- 2002 *Demokrati utan ansvar*. Olof Petersson, Sören Holmberg, Leif Lewin, Hanne Marthe Narud.
- 2003 *Demokrati i EU*. Olof Petersson, Ulrika Mörth, Johan P. Olsen, Jonas Tallberg.
- 2004 *Demokratiens grundlag*. Olof Petersson, Lauri Karvonen, Eivind Smith, Birgitta Swedenborg.
- 2005 *Mediernas integritet*. Olof Petersson, Monika Djerf-Pierre, Jesper Strömbäck, Lennart Weibull.
- 2006 *Mediernas valmakt*. Olof Petersson, Monika Djerf-Pierre, Sören Holmberg, Jesper Strömbäck, Lennart Weibull.
- 2007 *Medierna och yttrandefriheten*. Olof Petersson, Anker Brink Lund, Eivind Smith, Lennart Weibull.
- 2008 *Medierna: folkets röst?* Olof Petersson, W. Lance Bennett, Anker Brink Lund, Wolfgang Donsbach, Sören Holmberg, Christina Holtz-Bacha, Preben Sepstrup, Slavko Splichal, Jesper Strömbäck.
- 2009 *Europa efter utvidgningen*. Jonas Tallberg, Li Bennich-Björkman, Anna Michalski, Daniel Naurin.
- 2010 *Europeiseringen av Sverige*. Jonas Tallberg, Nicholas Aylott, Carl Fredrik Bergström, Åsa Casula Vifell, Joakim Palme.

Register

- A**
- acquis communautaire
se även gemenskaps-
rätt och EU-rätt 17
 - alliansfrihet 13, 24, 89
 - Allians för Sverige 96, 98
 - Amsterdamfördraget 28,
39, 44, 117ff
 - anställningsskydd 111
 - ansvarutkrävande 42f,
71, 82f
 - antagningsprov (för EU-
jobb) 73f, 76
 - arbetsgivaravgifter 110,
120
 - arbetslinjen 124
 - arbetslöshet 108, 112,
124f
långtidsarbetslösa 121
ungdomsarbetslöshet
125
 - arbetslöshetsersättning
28, 121, 124
 - arbetsmarknad 110f,
114, 124f, 131
 - arbetsmarknadens par-
ter 27ff, 70, 111, 116,
135
 - arbetsmarknadspolitik
13, 88, 96, 106, 117,
130, 143
aktiv 27f, 111, 114, 124
 - arbetsrätt 126
 - arv- och gåvoskatt 128
 - ATP 110, 112
 - avgiftsbestämda system
121
 - avtalspensioner 120
- B**
- barnbidrag 109
 - barnomsorg 27, 29, 112
 - Barroso, José Manuel
130
 - Belgien 77
 - benchmarking 118
 - Bergström, Villy 84
 - beställar-utförar-modell
123
 - Beveridge, William 113
 - Bildt, Carl 67
 - von Bismarck, Otto 113
 - blockpolitik 84, 96, 104,
138
 - bolagsskatt *se* företags-
beskattning
 - Bolkensteindirektivet
123
 - borgfred 14
 - bosättningskrav 120
 - Bulgarien 95
 - Byggnadsarbetareför-
bundet 126
 - byråkratmakt 72
- C**
- Carlsson, Gunilla 102
 - Carlsson, Ingvar 13, 67
 - Centerpartiet 25, 85, 87,
90, 92, 95f, 102, 105,
126
 - Coreper 60
- D**
- Danmark 11f, 128
 - Davignonrapporten 11
 - demokrati 9, 16, 82, 87,
104, 106, 143
 - departement 21, 59, 62,
72, 81f, 135
 - digital integritet 106
 - direktiv 21, 45f, 115
 - domstolar (nationella)
20, 30, 42, 49–52, 136,
141
 - dualistisk förvaltnings-
modell 22, 58–61, 64f,
77, 137
 - dömande makt 19f, 30
- E**
- ekonomisk kris 9, 108,
125
 - elektronisk fildelning 84
 - ELDR – Europeiska
liberala, demokratiska
och reformistiska
partiet 98
 - elitpartier 27
 - EMU 15, 87, 90, 97, 106
 - Enhetsakten 44, 116, 119
 - entreprenörskap 130
 - EPP – Europeiska folk-
partiet (kristdemokra-
ter) 98
 - Erlander, Tage 11
 - ERM 14
 - Estland 77
 - EU 2020 (framtidss-
agenda) 130ff

Register

- EU-domstolen 20, 28f,
31, 43, 45, 49ff, 53f, 56,
90, 115, 117, 125f, 129,
136, 138, 141
- EU-kommissionen 22,
31, 43, 45ff, 57, 61,
72–78, 80, 103, 115,
117ff, 129
- EU-minister 66, 75, 82
- EU-nämnden 44, 67,
104, 140
- EU-paragrafen 32–43,
52f, 55
- euro 13ff, 91, 96
- Europafacken 84
- Europaparlamentet 27,
31, 33, 43–46, 70, 94,
98, 100ff, 104ff, 125,
131, 138, 142
- partigrupper 25, 27
- Europaparlamentsval
15, 25f, 87, 90, 92, 94,
100, 106, 138
- Europapartier 98ff
- Europarådet 11
- Europeiska ekonomiska
samarbetsområdet
(EES) 12, 120
- Europeiska frihandels-
sammanslutningen
(Efta) 11f
- Europeiska gemenska-
perna (EG) 10–13, 31
- Europeiska kol- och
stålgemenskapen
(EKSG) 10
- europiska nätverk 57,
63, 70, 75
- Europeiska rådet 23, 31,
43, 45, 61, 67, 102
- EU-rätt *se även* gemen-
skapsrätt *och* acquis
- communautaire 20,
33, 46, 49, 51
- EU-samordning 65f, 82
- EU-skeptiker 86f, 90, 92,
98, 101, 103, 105
- EU:s nordliga dimension
13
- EU:s sociala dimension
15, 27, 115f, 119f, 131
- EU-tjänstemän 80
- EU-utträde 34
- F**
- fackföreningar 29, 90,
126f
- familjepolitik 109, 112–
115, 122
- fastighetsbeskattning
128
- fattigdom 110
- federalism 10, 14
- Feministiskt initiativ 94
- Finansdepartementet
22f
- finanskris (global) 132
- Finanspolitiska rådet
125
- Finland 12f, 58, 76f, 119,
123
- folkomröstning 13, 15,
32, 40, 87, 89, 97, 143
- Folkpartiet 25, 90, 101f,
126
- folkrörelsepartier 27, 85
- folkrörelser 24, 26f, 84,
105
- fondförvaltning 121
- Frankrike 77, 95, 97
- frihandelsområde 11f
- fri- och rättighetskydd
35, 38f, 44
- fyra friheter 28f, 115f,
125
- föreningsfrihet 111
- företagsbeskattning
128f, 131, 135
- Författningsutredningen
36f
- förhandsavgöranden
49ff, 136
- förordningar 21, 45f, 115
- försörjningsstöd 121
- förvaltningspolitisk
modell 59, 77, 83, 141
- föräldraförsäkring 102,
114, 123
- förändringstryck 16ff, 60
- G**
- de Gaulle, Charles 11
- gemenskapsrätten *se*
även EU-rätt *och* acqu-
is communautaire 46
- geografisk rörlighet 112
- globalisering 18, 108,
134
- Grekland 95
- grundavdrag 128
- grundlag 18ff, 30–35,
38ff, 42f, 45, 51–55,
134ff, 140
- grundlagsutredning
42, 54
- H**
- Hedh, Anna 101
- hushållsnära tjänster 122
- höger radikaler 95
- Högsta domstolen 54

Register

- I
indexerade skatteskalor 128
inre marknaden 12, 15, 28, 46, 115f
internationalisering 12, 18, 134f, 137
internationella tjänstemän 27
intresseorganisationer 70
invandring 121, 130
Irland 11f, 97
Island 97
Italien 77, 120, 122
IT-kris 108
- J
jobbskatteavdrag 124
Jordbruksdepartementet 68
jordbrukspolitik 15
Junilistan 93f, 98, 106
jämlighet 108, 110
jämförelse 9, 13, 29, 110, 112, 117, 123, 129, 139
- K
kalla kriget 9, 89
Kina 109
Klein, Helle 84
Kohl/Dekkert-målen 117
kollektivavtal 27ff, 90, 111, 114, 126, 131, 134
kommissionen, *se* EU-kommissionen
kommuner 9, 110, 123
kommunismens sammanbrott 113
- konkurrens 96, 115, 121
konstitutionalism 51, 53
konstitutionsdomstol 20, 51
konvergenshypotesen 130
krishanteringscentral 68
Kristdemokraterna 25f, 87, 90, 92, 101f, 105
Krus (Kompetensrådet för utveckling i staten) 82
kvoteringsprinciper 24, 75
- L
Lagrådet 20, 42
lagstiftande makt 19, 30
landsting 9, 110
Larsson, Allan 119
Latinamerika 109
Lavaldomen 28, 90, 125ff, 131, 138
legitimitet 79
Lettland 121
Lissabonagendan 117ff, 131, 138
Lissabonfördraget 15, 28, 31, 34, 36, 39, 41f, 44, 47f, 53, 97f, 130, 134, 140
Livets ord 101
LO 111
lobbyverksamhet 75, 81
Luxemburgkompromissen 11
lönebildning 27f, 111, 124, 138
löntagarfonder 111
Lövin, Isabella 101
- M
Maastrichtfördraget 44, 116, 119
Maastrichtkriterierna 116
majoritetsbeslut 43
maktindelning 20
Malmström, Cecilia 102
masspartier 27, 85
medbestämmande (Europaparlamentets) 43
medier 20
Meidner, Rudolf 111
mellanstatliga beslutsformer 11, 31, 36, 103
Metalltalet 11
Miljöpartiet 15, 25f, 86f, 90ff, 95f, 99, 101f, 105
miljöpolitik 9, 13, 15, 106
minimilöner 126
ministerrådet 22, 24, 31, 33, 42ff, 60, 65, 75f
ministerstyre 22, 59
mjuka samarbetsformer 118
Moderaterna 25, 85, 90, 102, 106
nya Moderaterna 96
moms 128
myndigheter *se även* självständiga ämbetsverk 21ff, 57, 59–62, 65, 68, 72, 81f, 135, 137
mål- och resultatstyrning 59
mänskliga rättigheter 32

Register

N

nationella experter 72,
75, 80
nationell position 23,
60, 65
Nato 11
Naturvårdsverket 60
Nederländerna 13, 97,
121
neutralitetspolitik 11f
Nicefördraget 39, 44
Norge 11, 85, 96f, 105
normgivningsmakt 41,
56
Ny demokrati 26
näringspolitik 96

O

OECD 70
offentlighetsprincip 40
Ohly, Lars 91
oppositionspartier 103
ordförändskap i EU
(svenska) 14f, 24, 68,
90f, 103, 117, 142
Oxenstierna, Axel 22

P

parlament (nationella)
19ff, 47f, 53, 103
partieliter 87, 89
partilistor 27
partimedlemmar 105
partipolitik 24f, 27, 84ff,
96, 104, 137
partistöd (offentligt) 105
partisystem 17, 24, 26,
94f, 105, 135, 138
patienträttigheter 117
Paulsen, Marit 101
penningpolitik 129
pensioner 109f, 118, 120

pensionsreformen 120f
personalpolitik 73
personröster 101
Persson, Göran 14, 90,
95, 102f, 125
PES – Europeiska social-
demokraters parti 98
Piratpartiet 94, 98
Polen 121
polisiärt samarbete 37
politiska styrsignaler 63,
72, 75
premiepensionssystemet 121
presidentstyre 19
principen om tilldelade
befogenheter 33f
prisstabilitet 96, 129
protektionism 12
provanställning 111
provval 101

R

reformunderskott 139
regering 19, 21, 31, 44f,
47, 54, 90, 102, 124
koalitionsregering
102
majoritetsregering
140
samlingsregering 103
Regeringsformen 32f,
36, 54
Regeringskansliet 22f,
58, 60, 65, 68, 73f, 82,
98, 135, 137, 141
regeringsmakt 20, 30, 88,
134, 136
Regeringsrätten 54
regionförbund 70
Rehn, Gösta 111
Reinfeldt, Fredrik 103

remisstradition 58
riksdagen 20f, 30ff,
34–37, 39f, 42ff, 47ff,
51ff, 56, 67, 85, 88,
92, 94, 104, 126, 134,
136, 140
konstitutionsutskottet
(KU) 33, 35ff, 41, 45
riksdagsgrupperna
100
riksdagens kontrollmakt
39, 45, 56, 83
Riksdagsordningen 48
Romfördraget 115
röstplikt 95

S

Sacrédeus, Lennart 101
Saltsjöbadsavtalet 28,
111
Schlingman, Per 90
Schweiz 97
sjukförsäkring 121
sjukvård 88, 106, 110,
114, 118, 139
självbestämmande
(nationellt) 90
självständiga ämbets-
verk *se även* myndig-
heter 59
Sjöstedt, Jonas 102
skattekonkurrens 135
skatter 88, 110, 112, 115,
124, 127, 135
sociala protokollet (i
Maastrichtfördraget)
116
Socialdemokraterna 19,
24ff, 84f, 87, 90, 92,
95ff, 101f, 104ff, 124
social dumpning 119

Register

- socialförsäkringar 27, 88,
108f, 113ff, 117, 121,
123, 128, 132
- socialpolitik 11, 29, 108,
110, 112–117, 119,
131, 139, 143
- universell modell 29
- socialpolitisk jämförelse
se benchmarking
- social turism 29, 119,
122, 125, 129
- socioekonomisk politik
25
- solidarisk lönepolitik
111
- Sovjetunionen 12
- Spanien 122f
- standardtrygghet 121
- statsförvaltning (svensk)
22f, 57f, 79, 142
- Statsrådsberedningen
23, 58, 65–68, 73f, 80,
82, 135, 137
- statsskick 18, 30, 32f,
35–41, 43f, 48f, 51ff,
55f, 59, 135f
- statstjänstemän 57f, 60f,
65, 70, 82
- Storbritannien 10ff, 29,
80, 113, 123
- straffrättsligt samarbete
37
- strukturomvandling 111f
- subsidiaritetsprövning
48f
- suveränitet 9
- svenska modellen *se*
även välfärdsmodeller
108f, 111f, 120, 126,
130, 132, 134, 136, 138
- Svenskt Näringsliv 74,
126
- sysselsättning 110, 112,
115–119, 124f, 127,
129
- sysselsättningsgrad 108,
110, 112
- kvinnors 27, 29, 122
- sysselsättningskapitlet (i
Amsterdamfördraget)
117ff
- sysselsättningspolitik *se*
även arbetsmarknads-
politik 115f, 118
- säkerhetspolitik 9, 12,
25, 37, 89
- T
- tillväxt 96, 111, 127
- tillväxt utan jobb 124
- tjänstedirektivet 123,
125, 134
- tjänstemannamakt 23,
72
- tolk- och översättardi-
rektoraten 77
- toppmöten (EU:s) 23, 25
- tredje statsmakten 20
- tullunion 11
- turordningsregler 111
- tvåpartisystem 104
- Tyskland 12, 20, 29, 95,
122f
- U
- UD (Utrikesdeparte-
mentet) 22ff, 65, 67,
82, 137
- Ulvskog, Marita 90
- USA 20, 124
- utbildning 88, 108, 110,
112, 118
- Utrikesdepartementets
inre marknadsutred-
ning 45
- utrikespolitik 9, 11, 13,
37, 65, 67
- utstationeringsdirektivet
126, 131
- utvidgning (av EU) 15,
28f
- V
- val (nationella) 89
- valdeltagande 26, 84, 95
- valutakris 12
- valutaunion 11
- Vaxholmskonflikten 28,
125f
- verkställande makt 18,
30
- Verva (Verket för förvalt-
ningsutveckling) 73
- vårdnadsbidrag 123
- vård och omsorg 108,
117
- välfärdsmodeller *se även*
svenska modellen 29,
109, 113, 115, 120,
129f
- enförsovjarmodell 123
- uropeisk 28, 136
- grundtrygghet 113f
- konservativ 29
- liberal 29
- manlig familjeförsör-
jare 113, 123
- marknadsmodell 114
- nordisk 109
- statskorporativ 113,
117, 122
- välfärdspolitik 9, 11, 24,
119, 127, 129, 143

Register

välfärdstjänster 29, 109,
113f, 122f, 125, 131
Vänsterpartiet 15, 25,
86f, 90f, 93, 95f, 102,
105
Världsbanken 70, 113
växelkurspolitik 127

W

Watts-målet 117
Wernerrapporten 11
Wijkman, Anders 101

Ä

äldreomsorg 29, 112,
122
äldre vårdsförsäkring 122

Ö

öppenhet 13, 64
öppna samordnings-
metoden 118
Österrike 12f, 76, 85,
119, 122
Östersjösamarbetet 15

Östeuropa 12f, 113, 123
övergångsregler 125
överlåten beslutanderätt
31f, 34f, 37-40, 42f,
48, 51, 54f, 134
överstatliga beslutsfor-
mer 10, 15, 36, 89