

■ EU:s inflytande över lagstiftning i Sveriges riksdag

CHRISTINA JOHANNESSEN

ABSTRACT

Influence of the EU on legislation in the Swedish parliament. 20 percent of the Swedish laws and amendments are directly governed by binding EC- decisions, directives and regulations. Another 10 percent are connected with the EU or the EC. That is the result of a study examining all new laws and amendments passed by the Swedish Parliament during the years 1998-2003. By investigating the government bills behind the 3 449 acts, the researcher has analysed to what extent the bills are designed to implement binding EC legislation or remove obstacles and conflicts between national and EC law, and to what extent the legislation is in any way influenced by the EU-membership. This is one of few studies that make a quantitative survey of the power that the European Union wield over Swedish democratic institutions. After ten years of EU-membership, the "power transferred from Stockholm to Brussels" is still a big issue in the domestic debate concerning the European Union.

EU:s makt över Sverige och svenskarna har varit föremål för debatt, både inför och alltsedan, anslutningen till unionen den 1 januari 1995. I betänkandet "EG och våra grundlagar", som lades fram 1993, betraktades omfattningen av den beslutanderätt som Sveriges riksdag skulle överlåta till EU, som så stor, att det krävdes en ändring i regeringsformen för att Sverige skulle kunna gå med i unionen utan att bryta mot grundlagen.¹ Regeringen och riksdagen avfärdade dock behovet av en sådan grundlagsändring, och menade att Sverige endast skulle överlåta en mindre del av beslutanderätten.²

Trots att just maktförskjutningens omfattning varit central i debatten, har försöken att vetenskapligt kvantifiera densamma varit få.

Idén till föreliggande artikel föddes när EU-parlamentarikern Jonas Sjöstedt (v) den 26 november 2003 inför en grupp svenska journalister på kurs i Bryssel påstod att över 70 procent, kanske så myck-

- 1 SOU 1993:14 *EG och våra grundlagar*. Sid 27 ff. Betänkandets förslag till ny paragraf i regeringsformen kom att kallas "plattläggningsparagrafen". Paragrafen som skulle gå under beteckningen RF 1:10 skulle ha följande lydelse: "Har överenskommelse träffats om Sveriges anslutning till Europeiska gemenskaperna och riksdagen beslutat överlåta beslutsbefogenheter till gemenskaperna, gäller de förpliktelser som följer av anslutningen utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag."
- 2 Karl-Göran Algotsson 2000 sammanfattar debatten kring "plattläggningsparagrafen" i sin bok *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. SNS förlag, Stockholm. s. 34 ff.

et som 80 procent, av de beslut som fattas i den svenska riksdagen redan fattats inom ramen för EU. Han har sedermera reviderat sin uppfattning och säger numera "över 60 procent".³

Denna översikt har för avsikt att svara på frågan om hur stor andel av de lagar som den svenska riksdagen instiftar som grundar sig på redan fattade EG/EU-regler och avtal.

Undersökningen omfattar samtliga lagar, både grund- och ändringsförfattningar, som stiftats per kalenderår. För att kunna bedöma om lagen i fråga syftar till att genomföra EG-direktiv eller underlätta genomförandet av annan bindande rättsakt som någon av EU:s institutioner antagit, har propositionen bakom varje ny lag eller lagändring kontrollerats. I de fall proposition saknas har utskottets betänkande kontrollerats.

Klassificeringen av propositionerna har skett enligt samma metod som riksdagens utredningstjänst, RUT, begagnat i en PM⁴ som Riksdagskommitténs referensgrupp beställt i samband med arbetet att se över riksdagens hantering av EU-frågor. Promemorian innehåller en genomgång av samtliga propositioner som lades under riksmötet 1998/99 med avseende på behandling av EU-frågor. Propositionerna delades upp i fyra kategorier:

1. Propositioner som genomför EG-direktiv.
2. Propositioner som genomför andra bindande EG-regler, t ex förord-

3 Se reportage i nyhetsprogrammet Aktuellt, Sveriges television, 20040505. Det kan tilläggas att flera andra ledande politiker i riksdagen och Europaparlamentet gissar på mellan 20 och 75 procent.

4 Dnr 2000:913. "Propositioner som genomför EG-direktiv eller i övrigt har EU-anknytning." Gösta Petri, Utredningstjänsten Sveriges riksdag.

ningar, beslut i EG-domstolen, EG/EU-fördrag.

3. Övrig EU-anknytning.
4. Propositioner som saknar EU-anknytning.

Budgetpropositionen behandlas inte i RUT:s PM och det gör den inte heller i denna undersökning. Eftersom budgetpropositionen resulterar i ett 50-tal lagar, oftast ändringsförfattningar varje år, exkluderas också dessa ur det totala antalet lagar som utgör referenspunkt.

Varje proposition eller betänkande inleds med en beskrivning av det eller de lagförslag den innehåller. I den mån propositionen helt eller delvis syftar till att genomföra direktiv eller annan EG-regel uttrycks det som regel klart och tydligt i propositionsbeskrivningen. I enstaka fall har en noggrannare granskning av propositionen krävts för att upptäcka kopplingar till EU. En proposition kan innehålla allt från ett upp till över 100 lagförslag, och i vissa fall är det bara några få lagförslag som syftar till att genomföra EG-regel. I de fallen har undersökningen i största möjliga mån försökt skilja på lagar som bygger på EG/EU-beslut och andra, i en och samma proposition.

Undersökningen omfattar åren 1998-2003, alltså sex år av EU-medlemskap. Det betyder att den sträcker sig över två mandatperioder i EU-parlamentet, två olika sammansättningar i EU-kommissionen samt tre olika mandatperioder i den svenska riksdagen. Jag har gått igenom 3449 lagar.

Undersökningens kategorier

Innan vi går in på undersökningens resultat kan det vara värt att nämna några ord om de kategorier som lagarna inordnas

under, och kortfattat redogöra för det regelverk, de beslut och avtal som ligger till grund för EU:s inflytande över Svensk lagstiftning.

EG-direktiv

Den första kategorin omfattar samtliga lagar som syftar till att genomföra EG-direktiv.

EG-direktiven föreskriver vilka mål som medlemsländerna ska uppnå, men överlåter åt de nationella parlamenten att själva stifta lagar för att uppfylla direktivets bestämmelser. Om ett medlemsland inte anpassar den inhemska lagstiftningen, och lever upp till direktivets mål på ett tillfredsställande sätt eller inom den angivna tidsramen, kan kommissionen väcka talan i EG-domstolen.

Andra bindande EG-regler

I denna kategori placeras samtliga lagar som syftar till att anpassa svensk lagstiftning till, eller genomföra, övriga bindande regler inom EG-rätten.

EG-rätten utgörs av EU:s fördrag samt medlemsländerna anslutningsfördrag, och samtliga gällande rättsakter antagna av EU:s institutioner. EG-direktiven hör till dessa rättsakter, men får alltså en helt egen kategori i den här undersökningen. EG-rätten omfattar även internationella avtal mellan EU och länder utanför EU, samt EG-domstolens praxis, dvs. domar som uttolkar EG-rätten.⁵

EG-förordningar är de rättsakter som mest liknar svenska lagar. Förordningar gäller direkt och är till alla delar tillämpliga i samtliga medlemsländer. Det betyder att det egentligen inte behövs några ytterligare beslut i det nationella parlamentet för

att förordningen ska börja gälla. Däremot kan riksdagen behöva ändra svensk lagstiftning för att underlätta implementeringen av en förordning eller undanröja eventuella konflikter mellan förordningen och svensk lag.

Övrig EU-anknytning

Kategorin ”övrig EU-anknytning” spänner över ett brett fält av lagar. Det avgörande för denna kategori är att den består av lagar som på något sätt är relaterade till EU men där riksdagen har ett handlingsutrymme.

Dessa lagar kan bygga på icke-bindande beslut från EU:s sida. Utöver det bindande regelverket kan EU anta icke-bindande rättsakter som rekommendationer, yttranden och resolutioner. De icke-bindande rättsakternas betydelse är främst politisk. Medlemsländerna behöver inte tillämpa dem, men EG-domstolen och nationella domstolar kan använda dem för att tolka EG-rätten.⁶ Lagar som hänvisar till denna typ av icke-bindande rättsakter hamnar inom kategorin ”övrig EU-anknytning”.

I de fall det kan utläsas av propositionen att lagen eller lagändringen kommit till i syfte att leva upp till mål inom den s.k. Lissabonprocessen, även kallad EU:s fjärde pelare, kommer lagen att hamna inom kategorin ”övrig EU-anknytning”.

Ingen EU-anknytning

Inom denna kategori hamnar de lagar som inte har någon uppenbar EU-anknytning. Det är lagar som reglerar inhemska förhållanden där EU inte har några befogenheter. Ett exempel på en proposition som legat till grund för många lagar utan EU-anknytning, är den som överlämnar

5 EU-information. www.riksdagen.se.

6 EU-information. www.riksdagen.se.

Tabell 1 Andelen lagar som syftar till att genomföra EG-direktiv

År	EG-direktiv		Annan bindande EG-regel		Övrig EU-anknytning		Ingen EU-anknytning		Totalt antal exkl. budget	Budget
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent		
1998	51	8,3%	41	6,7%	106	17,2%	417	67,8%	615	67
1999	62	10,2%	31	5,1%	75	12,4%	438	72,3%	606	45
2000	65	11,4%	123	21,6%	70	12,3%	311	54,7%	569	64
2001	35	8,3%	23	5,4%	21	5%	343	81,3%	422	44
2002	54	12,2%	44	10%	15	3,4%	329	74,4%	442	41
2003	51	10,3%	50	10,1%	37	7,4%	359	72,2%	497	37

des till riksdagen med anledning av inrättandet av Skatteverket.⁷ Propositionen innehöll 105 lagförslag⁸, vilket motsvarar ca 20 procent av lagarna det året.

Undersökningens resultat

Resultatet visar att andelen lagar som syftar till att genomföra EG-direktiv ligger på en relativt jämn nivå under hela undersökningsperioden, mellan 8 och 12 procent (tabell 1). Andelen lagar som syftar till att genomföra andra bindande EG-regler varierar desto kraftigare. År 2000 uppgick den kategorin till 21,6 procent av det totala antalet lagar, exklusive lagar föreslagna i budgetpropositionen. Året därpå var motsvarande siffra 5,4 procent.

Ett genomsnitt av lagarna som bygger på andra bindande EG-regler under sexårsperioden hamnar på 9,8 procent. Den tredje kategorin, övrig EU-anknytning, varierar också kraftigt, från 17,2 procent år 1998 till 3,4 procent år 2002. Även inom denna kategori hamnar genomsnittet nära tio procent, närmare bestämt 9,6 procent.

Det betyder att i genomsnitt omkring 20 procent av lagarna, alltså var femte lag som stiftas i den svenska riksdagen bygger på EG-direktiv eller annan bindande EG-regel (figur 1). Ytterligare ca 10 procent har övrig EU-anknytning. Omkring 30 procent, eller i genomsnitt lite mindre än var tredje lag, har kommit till under någon form av EU-inflytande. Övriga ca 70 procent har alltså ingen EU-anknytning.

Under undersökningsperioden nådde EU-inflytandet över svensk lagstiftning sin topp år 2000 med totalt 45,3 procent av det totala antalet lagar, exklusive budgetrelaterade. Året därpå, 2001 sjönk andelen EU-relaterade lagar till 18,7 procent.

Värt att notera är också att andelen EU-relaterade lagar inte utgör någon växande trend, utan tvärtom landar på en lägre procentsiffra år 2003, – 27,8 procent, jämfört med 1998, då motsvarande siffra var 32,2 procent.⁹

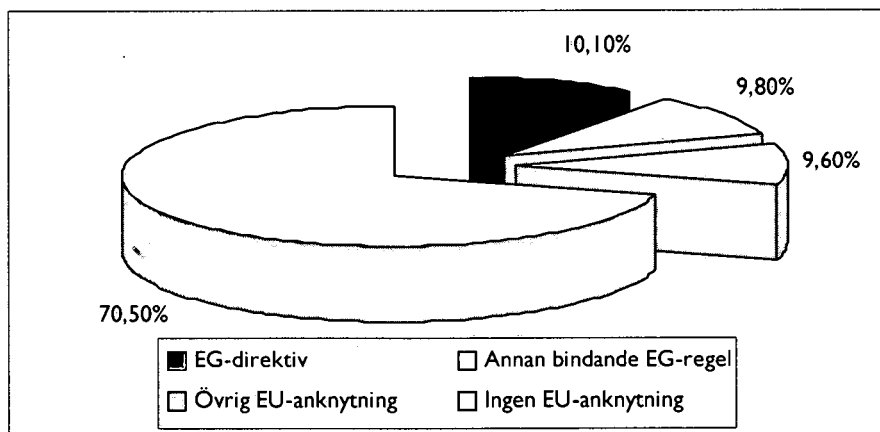
Analys

De kraftiga svängningarna i ovanstående figurer kräver en kommentar. Här tål att

7 SFS 2003:642

8 SFS 2003:642 – SFS 2003: 744, SFS 2003:746 – 2003:748, prop. 2002/03:99

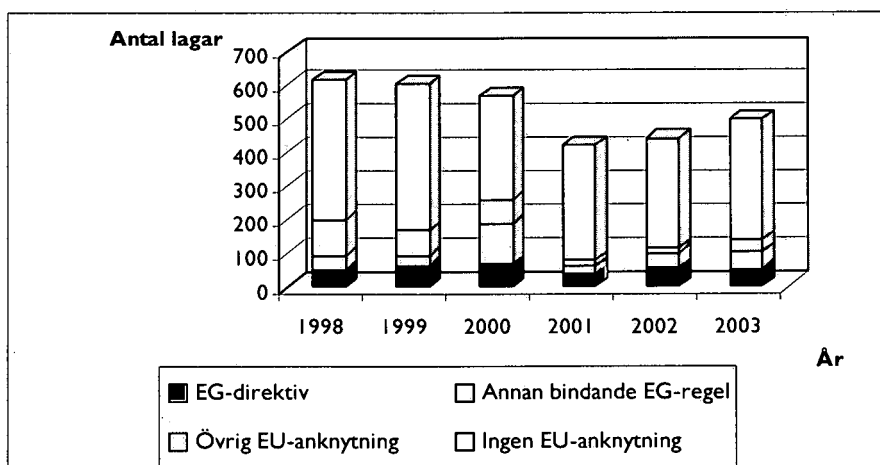
9 Se fig. 3.



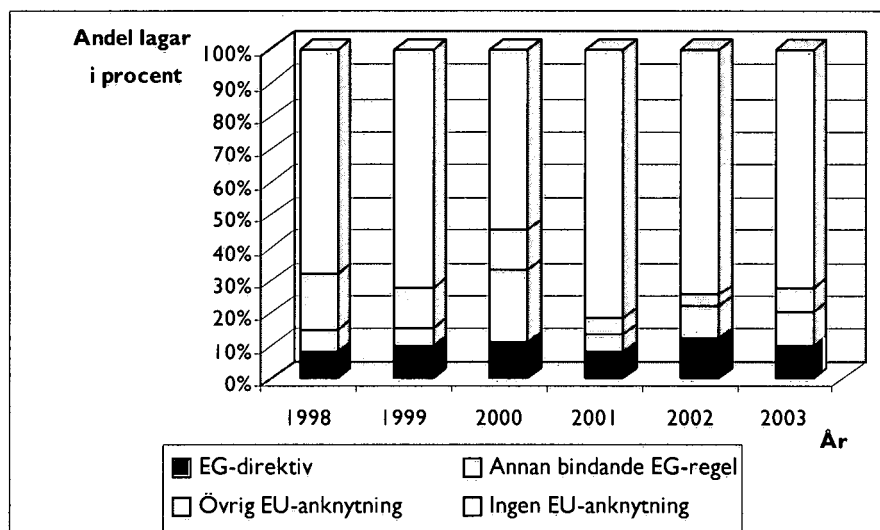
Figur 1. Svenska lagar fördelade efter grad av EU-anknytning åren 1998-2003.

påminna om att en proposition kan innehålla allt från ett enskilda lagförslag upp till 100 lagförslag. En sådan omfattande proposition kan alltså utgöra upp till 20 procent av det årets totala lagförslag, och ge stort statistiskt utslag. Exempel på det, förutom propositionen om införandet av Skatteverket, som redan nämnts ovan, är propositionen om ny smugglingslag¹⁰ som regeringen överlämnade till riksdagen den 18 maj 2000, och som resulterade

i 37 nya lagar och lagändringar¹¹ det året. Det var alltså 6,5 procent av det totala antalet lagar år 2000, som klassificerades under kategorin "annan bindande EG-regel". Ett syfte med propositionen var att utforma bestämmelserna så att de stod i bättre samklang med olika EG-förordningar, främst den s.k. tullkodexen och den s.k. tillämpningskodexen. Samma dag, och i delvis samma syfte la regeringen fram propositionen om ny tullag¹², och



Figur 2. Svenska lagar fördelade efter grad av EU-anknytning enskilda år.



Figur 3. Andel svenska lagar med EU-anknytning enskilda år i procent.

som resulterade i 25 nya lagar och lagändringar samma år.¹³ Propositionen syftade också till att revidera den tidigare tullagen som kom till under stor tidspress i samband med den svenska EU-anslutningen den 1 januari 1995. Flera stora propositioner av det här slaget är förklaringen till den topp av lagar med EU-anknytning som utmärker år 2000. Om det är en slump eller någon annan faktor som orsakar att dessa omfattande propositioner överlämnas till riksdagen och blir lagar just år 2000 är svårt att uttala sig om, och kan endast resultera i spekulationer från min sida.

Förklaringen kan finnas på EU-nivån. Precis som riksdagen och regeringen producerar ett varierande antal lagar och förordningar varje år, varierar också antalet

rättsakter som antagits i EU-parlamentet, ministerrådet och i kommissionen. Figur 4 visar hur många rättsakter EU:s institutioner antagit under åren 1997 till 2003.¹⁴ Att jag inkluderat året 1997, d.v.s. ett år innan min undersökningsperiod börjar, beror på att jag misstänker att det finns en viss fördröjning från det att EU antar en rättsakt och att den får effekt i den svenska lagstiftningen.

Utan att undersöka närmare vilka rättsakter det är som EU:s institutioner anta-

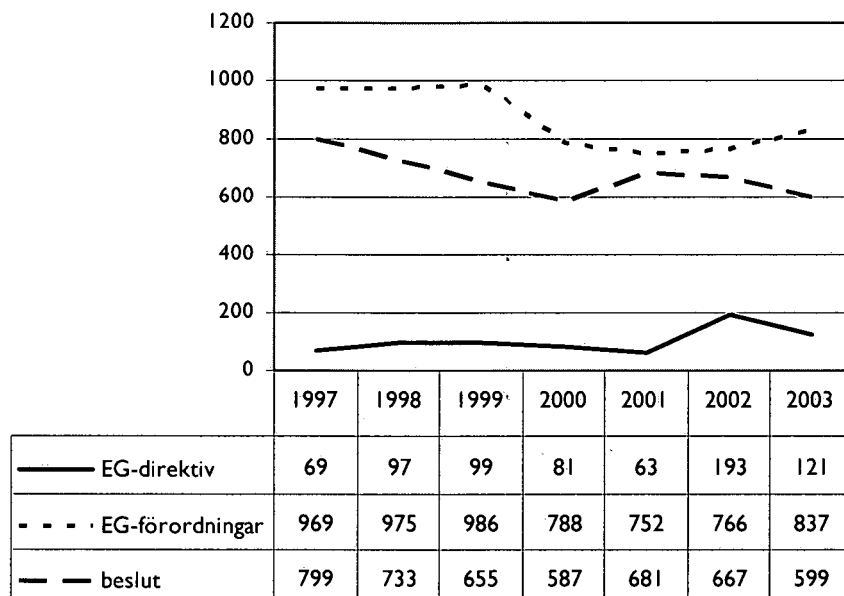
10 Prop. 1999/2000:124.

11 SFS 2000:1225 – 2000:1261.

12 Prop. 1999/2000:126

13 SFS 2000:1281 – SFS 2000:1305 samt SFS 2000:1427.

14 "Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet", 1997, kap IX, tabell 28
 "Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet", 1998, kap IX, tabell 28
 "Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet", 1999, kap IX, tabell 29
 "Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet", 2000, kap X, tabell 24
 "Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet", 2001, kap IX, tabell 28
 "Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet", 2002, kap IX, tabell 31
 "Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet", 2003, kap IX, tabell 29



Figur 4. Rättsakter antagna av EU:s institutioner 1997-2003.

git, och när de dyker upp i propositioner som regeringen lämnar till riksdagen, tycker jag mig se åtminstone ett möjligt samband mellan antalet rättsakter som antas av EU och lagar med EU-anknytning som den svenska riksdagen instiftar. Siffrorna som är hämtade från EU:s årliga "Allmänna rapport" visar t ex att europaparlamentet, rådet och kommissionen antog ett ovanligt högt antal förordningar år 1999. Året därpå 2000 nådde antalet svenska lagar som bygger på andra bindande EG-regler, t ex förordningar, sin toppnotering under undersökningsperioden. På samma sätt som antalet förordningar antagna av EU:s institutioner kraftigt sjunker år 2000, följer lagarna med EU-anknytning i riksdagen samma mönster, men med ett års förskjutning. Även trenden beträffande EG-direktiv tycks uppvisa ett samband, även om det är något otydligare. År 2001 är det år då antalet

EG-direktiv var som lägst, och det är också det år då antalet svenska lagar som syftar till att genomföra EG-direktiv når sin bottennotering.

Det som talar emot denna förklaringsmodell är att det inte är säkert att de förordningar som ligger till grund för några av de omfattande propositioner som resulterade i många lagar år 2000, antogs av EU under 1999. Låt oss återvända till en av de propositioner jag nämnde ovan som exempel på omfattande propositioner, som resulterade i många nya lagar år 2000. Rådets förordning om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen¹⁵ som delvis låg till grund för propositionen om ny smugglingslag¹⁶, antogs den 12 oktober 1992, och kommissionens förordning om tillämpningsföreskrifter¹⁷ antogs den

15 Rådets förordning nr 2913/92, Celex 31992R2913.

16 Prop. 1999/2000:124.

2 juli 1993. Om det ofta tar så lång tid, som 7 eller 8 år, för den svenska riksdagen att anpassa svensk lagstiftning för att genomföra förordningar, då är sambandet man kan tycka sig se en illusion.

Det är också möjligt att spekulera kring frågan om maktskiften på nationell och EU-nivå kan ha haft betydelse för produktionstakten av rättsakter. Under den period vi tittar på levererade EU-kommissionen, som sagt, mest förordningar och näst mest direktiv under 1999. Det var samtidigt ett mycket turbulent år, då kommissionen under ledning av ordföranden Jacques Santer tvingades avgå efter miss-tankar om vidlyftig hantering av EU-medel och oegentligheter vid utbetalning av t ex löner och konsultarvoden¹⁸. Den 16 september 1999¹⁹ tillträdde italienaren Romano Prodi, och en ny kommission började arbeta under delvis andra arbetsformer. Det ligger nära till hands att förklara den kraftiga nedgången i antalet rättsakter som kommissionen antog år 2000, med att Prodi-kommissionen nyss tillträtt och att Santer-kommissionens efterträdare i början var upptagna med sitt uppdrag att reformera kommissionen och dess arbetsformer.

På den nationella nivån är maktförhållanden inte lika uppenbara som förklaringsmodell. Regeringen Göran Persson behöll makten efter valet 1998 trots att partiet fått en kraftigt försvagad ställning i riksdagen. Två uttalade EU-skeptiska partier, vänsterpartiet och miljöpartiet, etablerade sig som regeringens samarbetspartier. Dessa omständigheter förefaller dock inte haft någon omedelbar betydelse

för regeringens benägenhet att lägga propositioner som syftar till att genomföra EG/EU-beslut i Sverige, eftersom de kraftigaste förändringarna i antalet lagar med EU-anknytning, inträffar mitt i mandatperioden, utan att de inhemska maktförhållandena förändrats nämnvärt.

En annan förklaring skulle kunna vara att år 2000 var året innan Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd, och att den svenska regeringen och dess departement placerade EU-frågorna högt på dagordningen. Kanske fanns det en önskan i regeringen att visa Sveriges hängivenhet till EU-projektet. Ett sätt att göra det är att flitigt implementera EU:s regelverk och föregå med gott exempel.

Jämförelser med annan forskning

Det finns väldigt lite forskning som försöker kvantifiera EU:s inflytande på svensk lagstiftning. Jag vill ändå försöka jämföra och pröva mitt resultat med några andra undersökningar. Först och främst är det intressant att se om undersökningen bekräftar siffrorna i den PM som riksdagens utredningstjänst, RUT, upprättade år 2000²⁰, och vars metod jag använt i min undersökning för att kategorisera lagarna.

Promemorian går igenom antalet propositioner som genomför EG-direktiv eller i övrigt har EU-anknytning under riksmötet 1998/99.

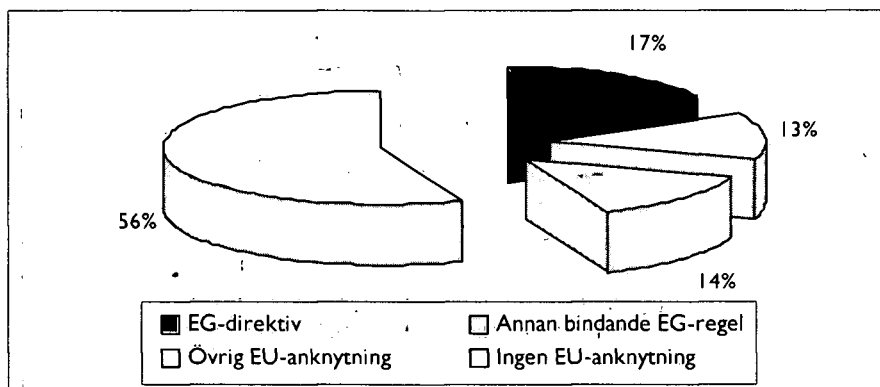
Det finns viktiga skillnader i min och RUT:s undersökning. RUT tittar enbart på propositioner, medan jag tittar på lagar och klassificerar dem genom att gå tillbaka till propositionen. Andelen lagar som har

17 Kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93, Celex 31993R2454.

18 Ylva Nilsson, 2003, *Europa 2003 – EU inför utvidgningen*. Europa parlamentets Sverige-kontor, Stockholm, sid 17.

19 Enligt riksdagens EU-upplysning

20 Dnr 2000:913. "Propositioner som genomför EG-direktiv eller i övrigt har EU-anknytning." Gösta Petri Utredningstjänsten Sveriges riksdag



Figur 5. Propositioner med EU-anknytning under riksmötet 1998/99 i procent enligt riksdagens utredningstjänst (RUT).

EU-anknytning under en viss tidsperiod behöver inte vara lika stor som andelen propositioner med EU-anknytning, helt enkelt för att antalet lagförslag som varje proposition innehåller varierar. Dessutom utgår RUT från riksmöte medan jag utgår från kalenderår. Det betyder att RUT:s undersökning överlappar två kalenderår som jag undersöker, nämligen 1998 och 1999. Det är också troligt att det löper en viss tidsperiod mellan det att regeringen överlämnar propositionen till att den passerat berört utskott och antas som en ny lag i riksdagen. Med detta i åtanke anser jag har det både finns och inte finns en överensstämmelse mellan RUT:s resultat och mitt.

RUT fann att 17 procent av propositionerna syftade till att genomföra EG-direktiv, 13 procent att genomföra andra bindande EG-regler och ytterligare 14 procent hade annan EU-anknytning (figur 5).

Med tanke på att det kan förflyta en viss tid mellan att propositionen överlämnas till riksdagen och det att förslaget blir en färdig lag, kan det finnas ett samband mellan den totala andelen propositioner med

EU-anknytning under riksmötet 1998/99 (figur 6) och andelen lagar med EU-anknytning år 2000 (figur 7). I RUT:s PM uppgick alltså andelen propositioner med EU-anknytning till 44 procent, och år 2000 var andelen lagar med någon form av EU-anknytning 45 procent. Eftersom RUT endast undersökt ett riksmöte, och inte en serie år som jag har gjort, är det svårt att veta om 44 procent med EU-anknytning är en tillfällig topp eller om riksmötet är representativt. Tittar vi närmare på kategorierna EG-direktiv, Annan EG-regel och övrig EU-anknytning, blir överensstämmelsen mindre. I RUT:s kartläggning syftade 17 procent av propositionerna till att genomföra EG-direktiv, t ex. I min undersökning var motsvarande siffra för 2000 bara 11 procent. RUT kategoriserade 13 procent av propositionerna som "annan bindande EG-regel" medan min undersökning visar i sammanhanget ovanligt höga 22 procent. Eftersom kategorierna här innehåller relativt få propositioner och relativt få lagar, kan diskrepansen åter igen vara ett resultat av propositionernas mycket varierande tyngd.

exemplens kraft. Metoden innebär också en piska eftersom få länder vill framstå som "sämst i klassen" vid varje vårs toppmöte, då ländernas framgångar i att leva upp till målsättningarna jämförs.²⁹

Hur mycket kan riksdagen påverka EU-beslut?

Resultatet av undersökningen visar alltså att var femte lag som den svenska riksdagen stiftar bygger på bindande EG-rätt, och att nästan var tredje har någon form av EU-anknytning.

Men vilka möjligheter har då riksdagen att påverka EU-besluten och EG-rätten innan den avspeglar sig i konkreta lagförslag från regeringen.

Karl-Göran Algotsson hävdar i sin bok "Sveriges författning efter EU-anslutningen" att det svenska styrelseskicket helt ändrat karaktär efter EU-inträdet, och numera bygger på två skilda grundprinciper som är motstridiga. Samtidigt som regeringsformen präglas av demokratins majoritetsstyr, innebär EU-anslutningen en vertikal maktindelning, enligt honom.³⁰ I stället för att delegera makt till regeringen, delar nu riksdagen makten med EU. Denna maktindelning beskrivs som den Sverige upplevde under 1809 års regeringsform, då folket med rösträtt delade makten med kungen, som inte kunde ställas till svars genom val.

Andra går kanske inte fullt lika långt, men konstaterar att riksdagen varit förloraren i fråga om makten över normgivningen.

Riksdagstjänstemannen och forskaren Hans Hegeland, som gjort den hittills mest omfattande studien av riksdagens hantering av EU-frågorna i sin licentiatavhandling "Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin", sammanfattar riksdagens inflytande på följande sätt:

"I den debatt som fördes inför det svenska medlemskapet i EU gjorde ja-sidan en åtskillnad på formella och reell beslutsmyndighet (jfr Jacobsson 1997). Genom att gå med i EU förlorar Sverige formell suveränitet, men vinner reellt inflytande. Givet att det är så blir frågan dels vem som förlorar formell suveränitet, dels vem som vinner reellt inflytande. Både regering och riksdag har förlorat formell suveränitet. Det reella inflytandet som vinnas, däremot, utövas huvudsakligen av regeringen. När förhandlingar förs och beslut fattas inom EU är det regeringen som företräder Sverige. Riksdagens möjlighet till inflytande går således huvudsakligen genom regeringen."³¹

Karl-Oskar Lindgren bygger vidare på både Karl-Göran Algotssons och Hans Hegelands rön, och försöker i sin uppsats "EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen", som publicerades 2000 i *Statsvetenskaplig Tidskrift* nr 3, ta reda på "i vilken utsträckning riksdagen tillåts skapa EU-politik".³² Han kommer fram till att riksdagens inflytande över EU-politiken är begränsad om man beaktar riksdagens möjlighet till initiativtagande och sakprövning. Han liknar riksdagens ställning i EU-politiken vid den riksdagen har inom den traditionella utrikes-

29 Ylva Nilsson. 2003 *Europa 2003, EU inför utvidgningen*. Europa parlamentets Sverige-kontor, Stockholm Sid 47-48.

30 Karl-Göran Algotsson 2000. *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, SNS Förlag, Stockholm, sid 345.

31 Hans Hegeland 1999. *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin*. Riksdagens tryckeri, Stockholm, sid 157

32 Karl-Oskar Lindgren 2000, "EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen", *Statsvetenskaplig tidskrift* årg 103, nr 3, sid 193-219

politiken, då riksdagen snarare informeras av regeringen om landets utrikespolitik än aktivt skapar den. Det är framför allt EU-nämnden som i sak ska ta ställning till regeringens förslag till svenska ståndpunkter inför förhandlingar och beslut i ministerrådet. Enligt Karl-Oskar Lindgren har EU-nämnden inte vid något tillfälle under hans undersökningsperiod 1995 till 1999 förklarat att regeringen saknat majoritetens stöd i en ståndpunkt som regeringen tänker driva. Han tillbakavisar en möjlig invändning att det kan bero på regeringspartiets styrka med att undersökningsperioden sträcker sig över två mandatperioder där regeringens styrka varierade kraftigt. Han förklarar EU-nämndens i hans tycke okritiska hållning gentemot regeringen med en tradition av konsensussträvan i frågor som rör Sveriges förhållande till omvärlden, samt att EU-nämnden kommer in sent i beslutsprocessen. Samrådsmötena sker oftast veckan innan ett ministermöte.

Vidare pekar Lindgren på att riksdagen i formell mening har initiativrätt även inom EU-politiken, men att denna rätt i praktiken utövas sparsamt. Däremot menar han att riksdagens tillgång till information är god, t o m bättre i frågor som rör EU-politik än traditionell utrikespolitik. Regeringen är den dominerande informationskällan och informationen är ojämnt fördelad bland riksdagsledamöterna, men regeringens samråds- och informationsplikt ger ändå riksdagen en formellt stark ställning på området. Även i realiteten verkar riksdagens tillgång till information vara relativt god. Enligt Lindgren som gått igenom samtliga stenografiska anteckningar från samrådsmötena under riksmötet 1998/99, är regeringen i hans mening öppen och utförlig i sin information till EU-nämnden.

Karl-Oskar Lindgrens slutsats är att den svenska parlamentarismen inte förändrats i grunden, utan att en större del av den svenska politiken efter EU-inträdet behandlas som utrikespolitik, d.v.s. en angelägenhet först och främst för regeringen och att riksdagen förhåller sig relativt passiv. Han skriver:

”Faktum är således att riksdagens inflytande över många politikområden kom att reduceras i och med medlemskapet i EU, genom att den informerade parlamentarismen kom att vinna terräng på den arbetande parlamentarismens bekostnad.”³³

Slutsats

Bilden av Sveriges riksdag som mer eller mindre bakbunden av redan fattade EU-beslut, som EU-parlamentarikern Jonas Sjöstedt (v) ville sprida till EU-intresserade journalister den där gången 2003 är betydligt överdriven. Påståendet som väckte min nyfikenhet, att 80 eller 60 procent av besluten i den svenska riksdagen redan fattats i Bryssel, finner inget stöd i den här undersökningen. Samtidigt kan det finnas skäl att utvärdera om EU:s befogenheter i förhållande till den svenska riksdagen är så ringa som regeringen föreställde sig när den avvisade en grundlagsändring inför EU-inträdet för tio år sedan.³⁴

Efter en genomgång av samtliga lagar under en sammanhängande period av sex år visar undersökningen att i genomsnitt en femtedel av lagarna och lagändringarna bygger på bindande EG-rätt, och ytterligare omkring tio procent har annan EU-anknytning. Totalt är det alltså i genomsnitt omkring 30 procent av lagarna och lagändringarna som i någon form påverkas av EU. Det förekommer stora varia-

33 Se fotnot ovan. Sid 219.

34 Se inledning.

tioner år från år. Andelen EU-relaterade lagar var som störst år 2000 med 45,3 procent, och som lägst året därpå med 18,7 procent.

Tio år efter Sveriges anslutning till den Europeiska Unionen återstår dock åtskilliga undersökningar innan det är klarlagt i vilken omfattning EU utövar makt i Sverige.

Referenslista

Officiellt tryck

Svensk Författningssamling, 1998 – 2003
Riksdagstryck Propositioner, 1997 – 2003
Riksdagstryck Betänkanden, 1997 – 2003

Webbplatser

<http://swedishmissions.gov.se>

Lagar sökta mellan 1998 – 2003. Innehåller författningar från SFS:1998:306 och framåt. Citerad jan – maj 2004.

<http://rixdex.riksdagen.se>

Propositioner och betänkanden kontrollerade mellan 1997 – 2003. Citerad jan – maj 2004.

<http://europa.eu.int>, 1997 – 2003, citerade maj 2004.

”Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet”, 1997, kap IX, tabell 28

”Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet”, 1998, kap IX, tabell 28

”Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet”, 1999, kap IX, tabell 29

”Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet”, 2000, kap X, tabell 24

”Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet”, 2001, kap IX, tabell 28

”Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet”, 2002, kap IX, tabell 31

”Allmän rapport om Europeiska unionens verksamhet”, 2003, kap IX, tabell 29

<http://riksdagen.se>

Böcker och utredningar:

Algotsson, K-G. 2000. Sveriges författning efter EU-anslutningen, SNS Förlag, Stockholm. ..

Blom-Hansen, J. & Grønnegård Christensen, J. 2004. Magtutredningen -Den europaeiske forbindelse, Århus Universitet,

Hegeland, H. 1999. Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin. Riksdagens tryckeri, Stockholm.

Nilsson, Y. 2003. Europa 2003, EU inför utvidgningen. Europa parlamentets Sverige-kontor, Stockholm.

SOU 1994:12 Suveränitet och demokrati.

SOU 1993:14 EG och våra grundlagar.

Artiklar och PM

Hegeland, H. 20040331, ”Bara 6 procent av alla lagar och förordningar har direkt koppling till EU” Med hänvisning till 2003/04:75. Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.

Lindgren, K-O 2000. ”EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen”, Statsvetenskaplig tidskrift årg 103, nr 3, sid 193-219

Petri, G. Utredningstjänsten Sveriges Riksdag 2000. Dnr 2000:913. ”Propositioner som genomför EG-direktiv eller i övrigt har EU-anknytning.” Riksdagskommittén IV, Riksdagens Hantering av EU-frågor.

TV-reportage:

Aktuellt, Sveriges Television, 20040505

Svenska lagar och propositioner

Sveriges rikets lag, 2001, RF 1 kap 1§. RF 1 kap 4§ SFS 2003:642

SFS 2003:642 – SFS 2003: 744, SFS 2003:746 – 2003:748 prop. 2002/03:99

SFS 2000:1281 – SFS 2000:1305 samt SFS 2000:1427.

SFS 2000:1225 – 2000:1261.

SFS 1976:725.

Prop.1999/2000:124.

Prop. 1999/2000:126

Rättsakter inom EG/EU

Rådets förordning nr 2913/92, Celex 31992R2913.

Kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93, Celex 31993R2454.