



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

# Konflikt eller borgfred?

En studie av relationen mellan regering och riksdag under det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023

**Michael Holmberg**

---

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT 2023
Handledare:	Livia Johannesson
Examinator:	Vicki Johansson

# Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Titel (svensk):	Konflikt eller borgfred?
Titel (engelsk):	Conflict or party truce?
Termin/år:	HT 2023
Handledare:	Livia Johannesson
Examinator:	Vicki Johansson
Nyckelord:	Politisk konfliktnivå, parlamentarisk opposition, parlamentariska roller, EU-ordförandeskap, riksdag, regering

---

Syfte:	<p>Syftet med uppsatsen är att genomföra en fallstudie av det svenska EU-ordförandeskapet under det första halvåret 2023, med fokus på hur de politiska konflikterna mellan regering och riksdag utvecklades. Utifrån detta syfte formuleras tre forskningsfrågor:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Hur hög var den politiska konfliktnivån i olika politikområden och från olika oppositionspartier under ordförandeskapet?</li><li>2. Vilka typer av parlamentarisk opposition riktade riksdagen mot regeringens EU-politik under ordförandeskapet?</li><li>3. Hur använde riksdagen sina parlamentariska roller i relation till regeringen under ordförandeskapet?</li></ol>
Teori:	<p>För att besvara den första forskningsfrågan används antalet avvikande ståndpunkter i EU-nämnden, fördelat efter parti och rådskonstellation (Johansson, Langdal &amp; von Sydow, 2010). För den andra forskningsfrågan används ett analysverktyg utvecklat av Karlsson, Mårtensson och Persson (2018) om olika typer samt objekt för parlamentarisk opposition. För den tredje forskningsfrågan används parlamentariska roller som visar riksdagens inflytande, ansvarsutkrävande samt offentliga debatter (Rozenberg &amp; Heffler, 2015).</p>
Metod:	<p>Den första forskningsfrågan besvaras genom en kvantitativ metod med deskriptiv statistik kring antal avvikande ståndpunkter före, under och efter ordförandeskapet. Den andra och tredje forskningsfrågan besvaras genom kvalitativa semistrukturerade intervjuer med företrädare från riksdagen respektive Regeringskansliet. Även några interpellationsdebatter används i delar av fråga 3.</p>
Resultat:	<p>Studiens resultat visar att den politiska konfliktnivån var i princip densamma före som under ordförandeskapet, men därefter höjdes rejält. Vänsterpartiet och Miljöpartiet var mest kritiska gentemot regeringen och miljöfrågan var den mest kontroversiella. Den vanligaste typen av parlamentarisk opposition var kritik mot proceduren. Borgfreden kring substantiella politiska frågor höll relativt väl. Riksdagens parlamentariska roller förändrades inte nämnvärt under ordförandeskapet.</p>

## Förord

Idén att skriva min masteruppsats om det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023 fick jag under min tid som praktikant respektive EU-samordnare på Regeringskansliet, då jag hade lyckan att få uppleva ordförandeskapet inifrån. Jag vill rikta ett stort tack till alla mina tidigare kollegor på Socialdepartementet, särskilt min praktikhandledare Agnes Sörensen för hennes vägledning och enhetschef Niclas Jacobson som gav mig förtroendet att bli anställd efter praktiken.

Min uppsatshandledare Livia Johannesson förtjänar också ett stort tack för alla kommentarer, råd och hjälpsamma synpunkter under skrivandets gång. Ditt stöd har verkligen uppskattats. Avslutningsvis vill jag tacka alla respondenter som ställt upp på intervjuer. Utan ert deltagande vore denna uppsats inte densamma.

*Michael Holmberg,*

*Falkenberg i januari 2024*

# Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
2. Riksdagsförankring av EU-frågor i Sverige .....	5
3. Tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter .....	7
3.1. Politisk konfliktnivå mellan regering och riksdag i EU-frågor.....	7
3.2. Rådets roterande ordförandeskap.....	9
3.2.1. Tidigare svenska ordförandeskap .....	12
3.3. Operationalisering av forskningsfrågor .....	14
3.3.1. Fråga 1: politisk konfliktnivå .....	14
3.3.2. Fråga 2: parlamentarisk opposition.....	16
3.3.3. Fråga 3: parlamentariska roller .....	17
4. Metod .....	19
4.1. Analysmetod.....	19
4.2. Urval.....	22
4.3. Etiska överväganden .....	24
5. Resultat och analys.....	24
5.1. Fråga 1: politisk konfliktnivå.....	25
5.2. Fråga 2: parlamentarisk opposition.....	31
5.3. Fråga 3: parlamentariska roller .....	38
6. Slutsatser och diskussion.....	42
Referenslista.....	44
Bilaga 1 – intervjuguide.....	48

## Tabell- och figurförteckning

**Tabell 1.** Lista över utförda intervjuer

**Figur 1.** Antal beslut och avvikande ståndpunkter i EU-nämnden före, under och efter det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023

**Tabell 2.** Antal beslut och avvikande ståndpunkter i EU-nämnden före, under och efter det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023. Fördelat efter parti

**Figur 2.** Antal beslut och avvikande ståndpunkter i EU-nämnden *före* det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023. Fördelat efter rådskonstellation

**Figur 3.** Antal beslut och avvikande ståndpunkter i EU-nämnden *under* det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023. Fördelat efter rådskonstellation

**Figur 4.** Antal beslut och avvikande ståndpunkter i EU-nämnden *efter* det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023. Fördelat efter rådskonstellation

# 1. Inledning

Det kräver också ett mått av samling här hemma. Precis som 2001 och 2009 både hoppas och förväntar jag mig att hela riksdagen känner ansvar för Sveriges ordförandeskap. I gengäld kommer regeringen vara mycket aktivt med att söka bred enighet. Alla kommer inte kunna enas om allt, men regeringen kommer vilja diskutera med alla. Jag hoppas att alla också är beredda att diskutera med varandra. (Regeringen, 2022)

Citatet ovan kommer från statsminister Ulf Kristerssons tal till riksdagen den 14 december 2022, då han presenterade prioriteringarna för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd<sup>1</sup> för det första halvåret 2023. Uppmaningen om inrikespolitisk borgfred kändes igen från våren 2001 under Göran Perssons tid vid makten och från hösten 2009 när Fredrik Reinfeldt ledde EU (Hegeland & Johansson, 2001; Johansson, Langdal & von Sydow, 2010).

Under ett ordförandeskap förväntas den medlemsstat som leder rådets arbete agera neutralt som en opartisk medlare. Fokus ska således vara på att föra fram gemensamma europeiska intressen i syfte att driva förhandlingarna framåt i Bryssel. Eftersom det är regeringen som företräder Sverige i EU skapar ordförandeskapet en intressant dynamik mellan regering och riksdag. Regeringen förväntar sig uppslutning från oppositionen för att åstadkomma nationell enighet under halvårsperioden, men samtidigt har oppositionen en möjlighet att föra fram sina egna politiska prioriteringar inom EU-politiken (Johansson, Langdal & von Sydow, 2010).

En inflytelserik tes inom forskningen kring politisk opposition inom EU-frågor är den så kallade avpolitiseringstesens (Mair, 2007). Enligt dess förespråkare saknas ett viktigt element i EU:s institutioner i form av en arena eller ett forum där opposition gentemot den förda politiken kan formuleras. Som Mair (2007:7) uttrycker det: "Once we cannot organize opposition *in* the EU, we are then almost forced to organize opposition *to* the EU" (kursivering i original). Detta får konsekvensen att EU-frågorna avpolitiseras även på nationell nivå mellan regering och opposition i medlemsstaterna. Enligt tesen intar etablerade partier liknande ståndpunkter inom EU-frågor och politiska alternativ för väljaren försvinner över tid (ibid.).

---

<sup>1</sup> I folkmun även kallat ministerrådet, hädanefter i denna uppsats kort och gott "rådet". Ej att förväxla med Europeiska rådet, där EU:s stats- och regeringschefer möts (så kallade EU-toppmöten).

Samtidigt finns det studier som pekar åt motsatt håll och visar europeiseringen har bidragit till ökad politisering i medlemsstaterna och därmed större konfliktytor mellan regering och opposition (Kriesi, 2016). Denna politiseringstesen grundar sig i att högerpopulistiska partier använt EU-skepticism som ett effektivt verktyg för att öka sina valresultat samt kritisera politiska eliter försök att få EU att framstå som något apolitiskt (ibid.).

Även om avpolitiseringstesen rönt mycket uppmärksamhet inom akademien, visar flera studier gjorda i en svensk kontext snarare stöd för politiseringstesen. Det innebär att det finns en klar politisk opposition gentemot regeringens förda EU-politik, vilket erbjuder väljarna olika policyalternativ (Loxbo, 2014; Karlsson, Mårtensson & Persson, 2018). Utifrån tidiga teoriers tydliga budskap att politisk opposition är nödvändigt för en fungerande och levande demokrati, är dessa resultat positiva (Dahl, 1966; Kirchheimer, 1957). Men vad händer under ett EU-ordförandeskap, när en medlemsstats regering är mer bunden i sitt agerande i Bryssel och därför efterfrågar en nedtonad politisk debatt med oppositionspartierna? En sådan strävan om borgfred innehåller således vissa demokratiska svårigheter (Johansson, Langdal & von Sydow, 2010).

Tidigare studier har visat att den politiska konfliktnivån sjunkit under Sveriges två tidigare halvårsperioder som ordförandeland i rådet (Johansson, Langdal & von Sydow, 2012). Samtidigt pekar hypoteserna åt olika håll kring huruvida konflikt eller konsensus förväntas råda under ordförandeskapet 2023. Åtminstone två faktorer antyder att konfliktnivån 2023 borde vara relativt hög: det rådde hård konkurrens om regeringsmakten mellan två sidor (vilket märktes inte minst i form av det jämna valresultatet i september 2022) samt att regeringsunderlaget hade stöd av en majoritet i riksdagen vilket minskade behovet av blocköverskridande förankring. En annan aspekt tydde dock på att konfliktnivån torde vara relativt låg, då det var långt kvar till nästa riksdagsval vid tiden för ordförandeskapet. Även det kommande valet till Europaparlamentet i juni 2024 var en bit bort (ibid.). Den fjärde hypotesen är något mer oklar och berör huruvida EU-politiken hanteras mer som inrikespolitik än utrikespolitik, där det förstnämnda traditionellt sett är mer konfliktfyllt än det sistnämnda (Johansson, Langdal & von Sydow, 2012; jfr även Hegeland 2006 för ett liknande resonemang). I och med att förväntningarna för ordförandeskapet 2023 pekar åt olika håll kan denna studie förhoppningsvis bidra till ökad förståelse kring vilka faktorer som påverkade den politiska konfliktnivån under det halvår den svenska regeringen satt vid rodret i EU.

Syftet med uppsatsen är att genomföra en fallstudie av det svenska EU-ordförandeskapet under det första halvåret 2023, med fokus på hur de politiska konflikterna mellan regering och riksdag utvecklades. Särskild vikt fästs vid aktörernas beteende och agerande, snarare än de formella spelreglerna som var oförändrade jämfört med perioder när Sverige inte är EU-ordförande.

Uppsatsens övergripande frågeställning lyder:

- Hur förändrades de politiska konflikterna mellan regeringen och riksdagen under det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023?

Den övergripande frågeställningen operationaliseras sedan i tre mer konkretiserade forskningsfrågor som följer nedan.

1. Hur hög var den politiska konfliktnivån i olika politikområden och från olika oppositionspartier under ordförandeskapet?

Denna fråga besvaras med hjälp av metoden som används av Johansson, Langdal och von Sydow (2010). Där mäts antalet avvikande ståndpunkter som oppositionen ger mot regeringens föreslagna inriktning i beslut som tas vid sammanträden i EU-nämnden. Materialet utgörs av riksdagens dokument i form av protokoll från mötena. Antalet avvikande ståndpunkter jämförs sedan med motsvarande siffror före respektive efter ordförandeskapet. Dessutom analyseras vilka partier som varit mest oense med regeringen samt inom vilka politikområden det rått störst oenighet kring.

2. Vilka typer av parlamentarisk opposition riktade riksdagen mot regeringens EU-politik under ordförandeskapet?

Denna fråga utgår ifrån typologin av Karlsson, Mårtensson och Persson (2018). De utvecklar ett analyschema där de skiljer på två former av oenighet i form av *kritik* respektive *alternativ*, samt tre olika objekt för opposition i form av *innehåll*, *procedur* samt *system*. Medan de kodar varje enskilt uttalande från EU-nämndens sammanträden använder jag emellertid ett mer kvalitativt tillvägagångssätt. Tanken med denna fråga är att undersöka huruvida även typen av konflikt förändras under ett ordförandeskap, utöver enbart själva konfliktnivån. Frågeställningen besvaras med hjälp av semistrukturerade intervjuer med

o/politiska tjänstemän från Regeringskansliet samt riksdagsledamöter. Utifrån intervju svaren kompletteras sedan analysen med uppteckningarna från EU-nämndens sammanträden, baserat på vad respondenterna lyfter i sina svar.

3. Hur använde riksdagen sina parlamentariska roller i relation till regeringen under ordförandeskapet?

Denna fråga besvaras utifrån rollerna för nationella parlament inom EU-politik som beskrivs av Rozenberg och Heffler (2015). Två roller är särskilt intressanta för studien. Den första rollen är *policy shaper* som beskriver riksdagens inflytande när det kommer till att forma regeringens förhandlingsmandat inför rådsmöten. Den andra rollen *government watchdog* är av en mer ansvarsutkrävande natur och handlar om hur riksdagen i efterhand kontrollerar regeringens ageranden vid exempelvis rådsmöten. Även en tredje roll vid namn *public forum* – som avser hur riksdagen torgför sitt handlande inom EU-frågor – inkluderas i uppsatsen för att undersöka samspelet mellan riksdag och regering i mer offentliga sammanhang. Fokus för studien ligger vid att se huruvida riksdagen utökat eller tonat ned någon roll under ordförandeskapet. Frågeställningen besvaras i första hand med hjälp av semistrukturerade intervjuer med o/politiska tjänstemän från Regeringskansliet samt riksdagsledamöter. För rollen *public forum* används även interpellationsdebatter i riksdagen, där oppositionens ledamöter ställer frågor till regeringen.

Efter denna inledande sektion följer en kort genomgång av de konstitutionella förutsättningarna för samarbetet mellan regering och riksdag i EU-frågor. Därefter redogörs för tidigare forskning inom området inklusive operationaliseringar av studiens forskningsfrågor. Sedan följer metodavsnittet där tillvägagångssätt diskuteras och det förs resonemang kring de metodologiska vägval som gjorts under studiens gång. Därefter följer avsnittet med studiens resultat utifrån en analys av de tre forskningsfrågorna. Avslutningsvis diskuteras vilka slutsatser som kan dras utifrån uppsatsens resultat samtidigt som förslag för framtida forskning förs fram.



## 2. Riksdagsförankring av EU-frågor i Sverige

De grundläggande förutsättningarna för hur relationerna mellan regering och riksdag ska se ut inom EU-frågor står angivet i Regeringsformen:

Regeringen ska fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen (10 kap. 10 § RF).

I riksdagsordningen går det sedan att läsa att regeringen ska informera fackutskotten i EU-frågor som utskotten begär (10 kap. 8 § RO) och överlägga med riksdagen i de frågor som utskottet begär (7 kap. 12 § RO). Informationen lämnas i regel muntligt vid ett sammanträde i utskott, företrädesvis av en statssekreterare från berört departement. Återkommande informationspunkter är återrapporter från tidigare rådsmöten och dagordningen för nästa, samt prioriteringarna för det nuvarande ordförandeskapet. Ledamöterna har då även möjlighet att ställa frågor till regeringen. I vissa fall kan dock skriftlig information ges från Regeringskansliet till utskottet (Sveriges riksdag, 2020).

En överläggning i ett utskott innebär att regeringen tar fram ett förslag på vad Sveriges ståndpunkt bör vara i en viss fråga. Det kan vara till exempel en förordning, ett direktiv eller rådslutsatser initierat av ordförandelandet i rådet. Utskottsledamöterna har då möjlighet att framföra sina synpunkter på regeringens förslag, och ståndpunkten kan komma att revideras vid överläggningen i utskottet. För att regeringen ska få stöd för sin ståndpunkt krävs att en majoritet av utskottsledamöterna ställer sig bakom förslaget. Oppositionspartier har rätten att anmäla en avvikande ståndpunkt, för att markera att de inte håller med regeringen i hela eller delar av förslaget (Sveriges riksdag, 2020).

Dessutom fastslås i riksdagsordningen att regeringen ska samråda med EU-nämnden inför rådsmöten och informera om dagordningen där (7 kap. 14 § RO). Principerna för samrådet påminner mycket om det för överläggningar. Regeringen tar fram ett förslag på hur Sverige bör agera vid rådmötet, till exempel vad ministern bör framföra vid en riktlinjedebatt eller hur Sverige ska rösta i olika sakfrågor. Även här kan oppositionspartierna anmäla en avvikande ståndpunkt om de inte delar regeringens åsikt, och regeringen behöver stöd från en

majoritet av ledamöterna för att få med sig ett mandat till rådsrådet. Efter varje avslutat rådsråd – formellt eller informellt – skickas en skriftlig återrapport från Regeringskansliet till riksdagen inom en vecka. Vid nästa samråd i EU-nämnden har sedan ledamöterna möjlighet att ställa frågor till ministern om föregående rådsråd (Sveriges riksdag, 2020).

Ovanstående regler utgår från faktumet att det är regeringen som företräder i internationella relationer, däribland samarbetet inom Europeiska unionen. Att regeringen därmed har ett stort informationsövertag gentemot riksdagen i EU-frågor har inneburit att formerna för hur EU-frågor ska hanteras mellan institutionerna har utretts flera gånger sedan Sverige gick med i EU år 1995. Det senaste större omtaget gjordes 2018 när en parlamentarisk utredning vid namn EU-kommittén (2017/18:URF1) presenterade sitt betänkande. Ordförande var dåvarande förste vice talman Tobias Billström (M, numera utrikesminister).

EU-kommittén bedömde att samarbetet mellan regering och riksdag i EU-frågor över lag fungerade väl, men att arbetsformerna skiljde sig åt avsevärt mellan olika utskott och departement. Kommittén rekommenderade därför ett mer enhetligt arbetssätt. Vidare bedömde kommittén att utskotten och EU-nämnden behövde utveckla ett närmare samarbete för att överläggningar respektive samråd inte skulle överlappa utan i stället komplettera varandra (2017/18:URF1). Utifrån kommitténs förslag har sedan riksdagsförvaltningen i samråd med Regeringskansliet tagit fram en promemoria vid namn ”Arbetsrutiner för EU-information och överläggningar i utskotten och samråd i EU-nämnden” (Sveriges riksdag, 2020) för att åstadkomma ett mer enhetligt samarbete mellan regering och riksdag i EU-frågor.

De konstitutionella förutsättningarna för riksdagsförankringen av regeringens EU-politik förblir desamma även under ett ordförandeskap. Rollen som rådets ordförande medför dock en något annorlunda roll för den svenska regeringen på EU-nivå (se även avsnitt 3.2). Därmed blir det intressant att undersöka huruvida arbetet på hemmaplan påverkas av de förändrade förutsättningarna på kontinental nivå. Förändras relationerna mellan riksdag och regering de facto i ett halvår, även om det är likadant de jure?

### 3. Tidigare forskning och teoretiska utgångspunkter

Denna sektion inleds med ett avsnitt om hur den politiska konfliktnivån i EU-frågor har studerats i en svensk kontext tidigare. Därefter diskuteras tidigare forskning kring vad rådets roterande ordförandeskap innebär samt hur tidigare svenska ordförandeskap sett ut inrikespolitiskt. Avslutningsvis operationaliseras studiens forskningsfrågor.

#### 3.1. Politisk konfliktnivå mellan regering och riksdag i EU-frågor

I sin avhandling undersöker Hegeland (2006) Sveriges nationella hantering av EU-politik genom att konstruera två idealtyper: inrikes- kontra utrikespolitik. Vidare analyserar han hanteringen utifrån sju dimensioner: författningsreglering, information, deltagande, inflytande, ansvarsutkrävande, konsensus samt tidsrytm (ibid.: 27). Jag citerar i helhet:

Parlamentarismen för inrikespolitiska frågor kännetecknas av att det finns tydliga regler för hanteringen, det är lätt att få information kring frågorna, en bred grupp av politiker deltar, riksdagen har stort inflytande, ansvar kan utkrävas på ett tydligt sätt, det finns inga krav på att konsensus är viktigare än konflikt samt riksdagens inflytande över tidsrytmen är stort.

Parlamentarismen för utrikespolitiska frågor kan beskrivas med motsatta förtecken.

Författningsreglering saknas eller är oklar, informationen är begränsad, deltagandet är begränsat till en elit, riksdagens inflytande är närmast obefintligt, det är svårt att utkräva ansvar, det finns krav på konsensus samt riksdagen kan inte påverka tidsrytmen (Hegeland, 2006:27).

Hegeland (2006) studerar dessa dimensioner (förutom den första) för utskotten, EU-nämnden och kammaren. Han drar slutsatsen att den svenska EU-politiken inte kan ses entydigt som vare sig inrikes- eller utrikespolitik. I stället hamnar EU-frågorna någonstans mitt emellan och bildar en "nationell EU-parlamentarism". För samtliga sju dimensioner gäller att EU-frågorna förflyttat sig några snäpp närmare hanteringen av inrikespolitiska frågor under Sveriges första decennium som medlemsstat i Europeiska unionen (ibid.).

Gällande den politiska konfliktnivån kring EU-frågor i Sverige mer specifikt finns det motstridiga skildringar inom forskningsfältet. Pålssons (2014) resultat visar att konfliktnivån i EU-nämnden generellt sett är väldigt låg. Hon analyserar tre ärenden som ägde rum under finanskrisen 2008, där materialet utgörs av uppteckningarna från samråden i EU-nämnden. Pålsson finner att regeringspartiernas ledamöter förefaller vara väldigt passiva vid samråden,

medan oppositionspartiernas dito fokuserar på inrikespolitiska trätör snarare än EU-perspektivet i frågorna. Eftersom EU-nämndens sammansättning följer valresultatet har ett regeringsunderlag med en majoritet bakom sig i kammaren också det i EU-nämnden, vilket delvis urholkar nämndens funktion enligt Pålsson. Vidare menar Pålsson att regeringens informationsunderlag till riksdagen är bristfälligt då det ofta inkommer sent och är på byråkratisk engelska, vilket är svårt att ta till sig för ledamöterna på så kort tid (ibid.). Hon drar följande slutsats: ”Lite hårddraget [*sic!*] innebär den nuvarande ordningen att regeringen ensam har full kontroll över EU-politiken.” (Pålsson, 2014:47).

Å andra sidan anser Loxbo (2014) att EU-nämnden präglas av en allt högre konfliktnivå över tid. Hans undersökningsperiod sträcker sig mellan 1995–2012, med särskilt fokus på de sista sex åren. Materialet utgörs av avvikande ståndpunkter från oppositionen. Resultaten från studien visar visserligen att den politiska konfliktnivån generellt sett inte är särskilt hög i EU-nämnden, men inom främst tre sakpolitiska områden är oppositionen gentemot regeringens EU-politik påtaglig. Det rör sig om arbetsmarknadsfrågor, finanspolitiska frågor respektive rättsliga och inrikes frågor (ibid.). Resultatet motsätter sig därmed tesen från bland annat Mair (2007) om att europeisering av nationell politik – där fler beslut förflyttas till en supranationell nivå som EU i detta fall – leder till en avpolitisering av frågorna och därmed minskad konflikt mellan politiska partier på den inhemska arenan. I stället hävdar Loxbo att EU-frågorna politiserats i högre utsträckning i Sverige sedan landet blev en medlemsstat i Europeiska unionen. Detta gäller både den socioekonomiska och den sociokulturella konfliktlinjen mellan de två blocken i svensk politik (Loxbo, 2014).

Några andra som undersökt den politiska konfliktnivån i EU-nämnden är Karlsson, Mårtensson och Persson (2018). Deras material utgörs av anföranden i EU-nämnden mellan 1995–2016. De undersöker också hur oppositionen fördelas mellan olika partier respektive politikområden, samt hur oppositionen förändras över tid. Som utgångspunkt för att definiera opposition lånar författartrion Dahls definition ”ett uttryck för oenighet riktad mot regeringen” (Karlsson, Mårtensson & Persson, 2018:2). Deras resultat slår hål på myten om avsaknaden av politisk opposition i EU-frågor på nationell nivå, då det tycks råda mer konflikt än konsensus. Den parlamentariska oppositionen tenderar att öka snarare än minska över tid. Flera av de mest konfliktfyllda politikområden är också av stor vikt som exempelvis ekonomiska och finansiella frågor samt migrationspolitik. Något förvånande visar också

resultaten från den aktuella studien att det är de två statsbärande partierna – S och M – som är mest kritiska när de väl sitter i opposition, trots att mindre partier som V och MP länge var EU-skeptiska (Karlsson, Mårtensson & Persson, 2018).

Sammantaget finns det alltså om än i begränsat omfång ett antal studier som fokuserar på politiska konflikter inom svensk EU-politik. Skildringarna går isär kring huruvida regeringen får fritt fram att bestämma hur Sverige ska agera i EU-sammanhang, eller om det finns en levande opposition som tydligt uttrycker sin kritik och föreslår alternativa handlingslinjer. På en övergripande nivå får ändå förespråkarna för den sistnämnda linjen sägas ha bäst grund för sina slutsatser. Om man vill åstadkomma en generell bild av hur konfliktnivån är i EU-nämnden ger deras mer gedigna granskningar en mer rättvis beskrivning. Att utifrån endast tre sakfrågor försöka generalisera konfliktnivån är inte lika övertygande. Samtidigt är fokus för denna uppsats en fallstudie och därmed inriktat på en avgränsad tidsperiod. Ovanstående stycken kan därmed ses som utgångspunkter kring hur det vanligtvis förhåller sig inom svensk EU-politik, innan ordförandeskapet 2023 detaljstuderas i resultatdelen.

### 3.2. Rådets roterande ordförandeskap

Varje halvår agerar en medlemsstat i EU ordförande i rådet. Systemet har funnits sedan Romfördraget trädde i kraft 1958 (Sveriges riksdag, 2023). Något förenklat kan man säga att ordförandeskapslandet har två huvuduppgifter: en intern och en extern.

Den *interna* uppgiften utgörs av att leda rådets formella möten i Bryssel och Luxemburg samt informella ministermöten på hemmaplan. Ordförandelandet leder också mötena i Coreper<sup>2</sup> där medlemsstaternas EU-ambassadörer möts för att bereda samtliga frågor och beslut som ska tas upp på rådets dagordning. Även de cirka 250 arbetsgrupper och kommittéer på tjänstemannanivå – nivån nedanför Coreper - leds av det roterande ordförandeskapet, med undantag för några rådsarbetsgrupper inom utrikesområdet där Europeiska utrikestjänsten EEAS leder mötena (Consilium, 2023).

---

<sup>2</sup> Ständiga representanternas kommitté (franska: Comité des représentants permanents). Coreper är indelat i två konstellationer: Coreper II hanterar rådskonstellationerna för ekonomiska och finansiella frågor; utrikes frågor; allmänna frågor; rättsliga och inrikes frågor. Coreper I hanterar övriga sex rådskonstellationer.

Den *externa* uppgiften är att företräda rådet i kontakten med andra EU-institutioner, främst kommissionen och parlamentet. Detta görs inte minst genom informella trepartssamtal - även kallade triloger - mellan de tre institutionerna där ordförandelandet för rådets talan (Broman, 2010:203; Consilium, 2023). En trilog inleds först efter att rådet antagit en så kallad allmän riktlinje, en form av informell politisk överenskommelse (Eriksson & Sikström, 2010:72). Avslutningsvis har ordförandelandet även ett tätt samarbete med Europeiska rådets ordförande och utrikesrepresentanten när det gäller utrikespolitik (Consilium, 2023).

Vidare går det att nyansera bilden något genom att urskilja fyra funktioner för ordförandelandet: administration, medling, dagordningssättande, representation (Bengtsson, 2010:12ff). Där påminner *administration* mycket om den interna uppgiften och *representation* om den externa. När det gäller *medling* förväntas ordförandelandet agera som en opartisk och neutral medlare för att få till stånd kompromissförslag som samtliga medlemsstater kan ställa sig bakom. *Dagordningssättande* – eller *politisk prioritering* i Tallbergs (2001) terminologi – syftar till ordförandelandets möjligheter att prioritera vissa frågor över andra under sitt styre (Bengtsson, 2010:12ff; Tallberg, 2001:12f). Den sistnämnda funktionen kompliceras dock av att omkring 80 procent av dagordningen tillhör den ärvda agendan som utgörs av förhandlingar som är pågående när ordförandeskapet inleds (Sveriges riksdag, 2023).

Från och med 2007 samarbetar ordförandeskapen i trior, vilket innebär att tre medlemsstater i högre utsträckning koordinerar sina ordförandeskap för att få ökad kontinuitet i rådets arbete (Sveriges riksdag, 2023). Vid indelningen i trior tar rådet hänsyn till främst tre faktorer hos medlemsstaterna: geografisk tillhörighet, befolkningsmängd och hur länge länderna varit medlemmar av EU (ibid.; Grumbainaitė, 2018). Som exempel kan nämnas trion Frankrike-Tjeckien-Sverige som består av ett stort land i Västeuropa som varit med från starten 1952, ett medelstort land i Centraleuropa som gick med i EU vid den stora utvidgningen 2004, samt ett medelstort land i Nordeuropa som blev EU-medlem 1995.

Varje trio skriver – i nära samråd med kommissionen och rådets generalsekretariat<sup>3</sup> - ett trioprogram med gemensamma prioriteringar för de 18 månaderna vid rodret. Utöver trioprogrammet tar också varje ordförandeskap fram ett eget arbetsprogram. Där listar ordförandelandet några övergripande prioriteringar som ska råda under halvårsperioden, samt listar vilka förhandlingsfrågor som är aktuella inom respektive rådskonstellation<sup>4</sup>. För Sverige 2023 var de fyra prioriteringarna: säkerhet, konkurrenskraft, klimatomställning samt rättsstatens principer (Det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd, 2023a; 2023b).

När Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 skedde några förändringar för det roterande ordförandeskapet som kringskar dess utrikespolitiska inflytande betänkligt. För det första delades rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser upp i två olika konstellationer. I det allmänna rådet behölls det roterande ordförandeskapet, men rådet för utrikes frågor ledes sedan dess av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (för närvarande Josep Borrell). Representanten är en av flera vice ordförande i kommissionen och väljs för en femårig mandatperiod (Sveriges riksdag 2023; Bengtsson, 2010:23ff).

För det andra blev europeiska rådet en formell institution med en permanent ordförande (för närvarande Charles Michel). Denne väljs för en mandatperiod på 2,5 år med möjlighet för ett omval. Därmed arrangeras också EU-toppmötena i Bryssel och inte i ordförandelandet (Sveriges riksdag 2023; Bengtsson, 2010:23ff). Ordförandelandet har emellertid fortsatt möjlighet att anordna informella toppmöten. Dessa två större institutionella nyordningar bedöms ha tillkommit för att öka kontinuiteten i EU:s agerande globalt genom att verka med *en* röst (Bengtsson, 2010:23ff).

Sammanfattningsvis åtföljs rollen som ordförandeland i rådet med en stark förväntan från övriga medlemsstater och institutioner att agera som en opartisk och neutral medlare, vilket medför att nationella ståndpunkter i regel tillåts ta mindre utrymme än vanligt. Denna norm

---

<sup>3</sup> Generalsekretariatet är en tjänstemannaorganisation som bistår rådet och Europeiska rådet. Stödet är främst administrativt, men generalsekretariatet hjälper också ordförandeskapet med att ta fram underlag och underlätta kompromisser genom att ha koll på olika medlemsstaters ståndpunkter. Byrån är också en garant för kontinuitet i rådets arbete, för att kompensera för ryckigheten som det roterande ordförandeskapet medför (Bengtsson, 2010:15; Tallberg, 2001:14).

<sup>4</sup> Rådet träffas i tio olika konstellationer beroende på vilka frågor som ska diskuteras. I miljørådet möts medlemsstaternas miljöministrar exempelvis. För en lista över rådskonstellationerna, se: <https://www.consilium.europa.eu/sv/council-eu/configurations/>

kan då orsaka förvirring i hanteringen av den svenska EU-politiken, som baseras på att regeringen samråder med riksdagen om vilken position Sverige som medlemsstat ska framföra vid rådsmöten. Därmed är det relevant att studera hur denna rollhantering utspelar sig i fallet Sverige 2023. Vidare är 2023 det första svenska ordförandeskapet under nuvarande institutionella förutsättningar, vilket gör det till ett intressant komparativt studieobjekt.

### 3.2.1. Tidigare svenska ordförandeskap

För samtliga tre svenska EU-ordförandeskap har det gjorts en forskningsantologi, innehållandes ett kapitel som avhandlar det inrikespolitiska perspektivet.

Det första svenska ordförandeskapet våren 2001 präglades av påtagligt låg politisk konfliktnivå mellan den socialdemokratiska regeringen och den borgerliga oppositionen (Hegeland & Johansson, 2001). Blocken nådde i princip konsensus om ordförandeskapets prioriteringar i form av de tre e:na: ”employment”, ”enlargement”, ”environment”. De vid tiden betydligt mer EU-skeptiska partierna Miljöpartiet och Vänsterpartiet<sup>5</sup> var emellertid inte lika nöjda med prioriteringarna. MP ville se ett starkare fokus på bland annat livsmedelsfrågor (ibid. s.175f) medan V önskade inkludera ett fjärde ”e” bland prioriteringarna i form av ”equality” (Jungar, & Svensson, 2001:139). Eftersom V och MP hade relativt få riksdagsmandat får dock uppslutningen kring ordförandeskapet betraktas som bred. Samtidigt finns det också en viss fara med avsaknad av politisk opposition, då det kan utmana den demokratiska legitimiteten och försvåra ansvarsutkrävandet från väljarna (Hegeland & Johansson, 2001).

En annan fråga som diskuterades flitigt inför ordförandeskapet var regeringens samrådsskyldighet kring EU-frågor med riksdagen (Hegeland & Johansson, 2001:178f). Regeringen ansåg att man endast behövde samråda kring den positionen som Sverige skulle företräda i egenskap av medlemsstat, och *inte* hur regeringen skulle agera i egenskap av ordförande vid rådsmötena. Denna konfliktlinje ställdes emellertid aldrig på sin spets, då Sverige som ordförandeland inte behövde driva något som gick starkt emot det nationella intresset (ibid. s.179f).

---

<sup>5</sup> Miljöpartiet slopade utträdeskravet ur EU hösten 2008 efter en medlemsomröstning (Hennel, 2008). Vänsterpartiet har i november 2023 föreslagit att utträdeskravet ur EU ska tas bort från det nya partiprogram som är tänkt att antas våren 2024 (Olsson, 2023).



Ordförandeskapet 2009 präglades inte av borgfred mellan de två politiska blocken i samma utsträckning (Johansson, Langdal & von Sydow, 2010). Den borgerliga majoritetsregeringen hänvisade till det första ordförandeskapet och uppmanade oppositionen att hålla en liknande politisk borgfred, något som dock mötte visst motstånd. Innan regeringen hade offentliggjort sina prioriteringar för ordförandeskapet, presenterade Socialdemokraterna sina egna önskemål. S fokuserade på ”de tre s:en” i form av ”sustainability”, ”security” och ”solidarity” (ibid. s.238). Även om dessa prioriterade områden till viss del överensstämde med regeringens får det ändå anses vara en högre konfliktnivå jämfört med 2001.

Inför ordförandeskapet framhävde oppositionsledarna behovet av att kunna erbjuda politiska alternativ för väljarna i demokratiska val som ett argument emot borgfreden (Johansson, Langdal & von Sydow, 2010:237ff). Under ordförandeskapet uppstod sedan politiska konflikter kring huvudprioriteringarna, däribland klimattoppmötet i Köpenhamn (COP15). Andra högprofilerade frågor som det rådde meningsskiljaktigheter kring inkluderar arbetsmarknadspolitik i form av Laval-domen<sup>6</sup> samt rättsliga och inrikes frågor kopplat till Stockholmsprogrammet<sup>7</sup>. Över lag präglades dock ordförandeskapsperioden av relativt låg konfliktnivå i EU-nämnden, även om trenden inte var lika tydlig som den hade varit åtta år tidigare (Johansson, Langdal & von Sydow, 2010:242ff).

Samma författartrio har även gjort en komparativ studie mellan de två första svenska ordförandeskapen, där de försöker förklara varför den politiska konfliktnivån jämförelsevis var högre vid det andra tillfället (Johansson, Langdal & von Sydow, 2012). De för fram fyra hypoteser:

- I. Ju närmare i tid nästa parlamentsval är, desto högre grad av politisk konflikt.
- II. Ju högre konkurrens om regeringsmakten, desto högre grad av politisk konflikt.
- III. Ju bredare parlamentarisk bas regeringen har, desto högre grad av politisk konflikt.
- IV. Ju mer EU-politik liknar inrikes- snarare än utrikespolitik, desto högre grad av politisk konflikt. (Johansson, Langdal & von Sydow, 2012).

---

<sup>6</sup> <https://sv.wikipedia.org/wiki/Vaxholmskonflikten>

<sup>7</sup> <https://sv.wikipedia.org/wiki/Stockholmsprogrammet>

I en analys av ordförandeskapet 2023 testas dessa fyra hypoteser (Blomgren, 2023)<sup>8</sup>. Resultaten pekar inte entydigt i endera riktningen. Att det var långt till nästa riksdagsval anses ha sänkt konfliktnivån, då oppositionen varit upptagna med att återhämta sig efter valförlusten. Dock har vissa konflikter funnits kopplat till det närstående valet till Europaparlamentet. Gällande den andra hypotesen har oppositionen kritiserat regeringsdugligheten, men då främst kopplat till inrikespolitiska frågor och inte EU-nivån. För den tredje hypotesen påpekas att Sverige förvisso har en minoritetsregering, men uppnår majoritet tillsammans med stödpartiet SD. Detta innebar att regeringen inte sökt aktivt stöd hos oppositionen i särskilt hög utsträckning. För den sista hypotesen bedöms ordförandeskapet generellt sett hanterats som utrikespolitik, vilket sänkt den politiska konfliktnivån (Blomgren, 2023:218ff).

För denna uppsats används de fyra hypoteserna endast för den första forskningsfrågan om politisk konfliktnivå. Skillnaden mellan hur Blomgren (2023) och jag använder hypoteserna är att han applicerar de på sitt sammanställda material som är av kvalitativ natur, medan jag endast använder hypoteserna i en kvantitativ del. Min användning ligger således närmare ursprungsstudien och kan även ge ett mer precist svar på hur den politiska konfliktnivån förändrats före, under och efter ordförandeskapet. Dessutom delar jag in analysen efter olika partier och politikområden, vilket ger en ökad fördjupning jämfört med Blomgrens studie.

### 3.3. Operationalisering av forskningsfrågor

I följande sektion beskrivs operationaliseringarna av studiens tre forskningsfrågor.

#### 3.3.1. Fråga 1: politisk konfliktnivå

För den första forskningsfrågan undersöks *nivån* av konflikt mellan regering och riksdag under ordförandeskapet. Till detta ändamål räknas antalet avvikande ståndpunkter i EU-nämnden före, under och efter ordförandeskapet (Johansson, Langdal & von Sydow, 2010). EU-nämnden används eftersom det är det forum där konflikter mellan regeringen och oppositionen i EU-frågor manifesteras tydligast (ibid.). Eftersom ett regeringsskifte ägde rum kort inför ordförandeskapet 2023 blir jämförelseperioden något kort. Ordförandeskaps-halvåret (1 januari – 30 juni 2023) jämförs med tiden inför ordförandeskapet med regeringen

---

<sup>8</sup> För tydlighets skull bör det påpekas att antologin där Blomgrens kapitel ingår publicerades i det absoluta slutskedet för denna uppsats. Dess innehåll har med andra ord inte påverkat inriktningen för min studie.

Kristersson (18 oktober – 31 december 2022) samt halvårsperioden efter ordförandeskapet (1 juli – 31 december 2023)<sup>9</sup>.

Antalet avvikande ståndpunkter jämförs med antalet beslut i EU-nämnden för att få fram en procentuell andel. I de enstaka fall ett parti anger flera avvikande ståndpunkter för samma beslut anges endast *en* avvikande ståndpunkt för partiet i den frågan. Eftersom antalet riksdagspartier utanför regeringen är fem<sup>10</sup> är det maximala antalet avvikande ståndpunkter fem gånger högre än antalet beslut. Konfliktnivån kan därmed variera från 0 till 500 procent.

Vidare undersöks hur många avvikande ståndpunkter respektive parti har anmält samt i hur många fall hela oppositionen varit enad i sin kritik gentemot regeringen. För att kritiken ska definieras som samstämmig krävs att samtliga riksdagspartier utanför regeringen anmält avvikande ståndpunkt i samma fråga, men partiernas ståndpunkter behöver ej vara likalydande. Denna statistik visar mönster på hur brett regeringens stöd har varit kring den förda EU-politiken, något som ofta framhålls som en nyckelfaktor under ett ordförandeskap (Johansson, Langdal & von Sydow, 2010). Om till exempel ett stort oppositionsparti (S) lämnar en avvikande ståndpunkt i en fråga, resulterar det i en mindre majoritet för regeringen jämfört med om två små (V och MP) agerar likadant.

Dessutom anges hur många avvikande ståndpunkter som anmälts inom respektive rådskonstellation. På så vis går det att studera vilka politikområden som regeringen och oppositionen varit mest oeniga kring under ordförandeskapet. Om kritiken är mer omfattande gentemot regeringens prioriterade områden får borgfreden anses vara mindre än om invändningarna främst gäller de mer perifera politiska frågorna (Johansson, Langdal & von Sydow, 2010). Samråd inför möten i Europeiska rådet har exkluderats, då det formellt sett endast är ett ”beslut” som fattas vid de samråden och det roterande ordförandeskapet inte heller gäller för Europeiska rådet. Rådet för utrikesfrågor har dock inkluderats trots att det leds av EU:s utrikesrepresentant och inte ordförandelandets utrikesminister, detta för att se om konfliktnivån skiljer sig mellan den och övriga rådskonstellationer.

---

<sup>9</sup> Den sista perioden innehåller ett sommaruppehåll i riksdagen (EU-nämnden sammanträdde ej 21 juli-15 september 2023).

<sup>10</sup> Eftersom Sverigedemokraterna inte är ett regeringsparti kan de också anmäla avvikande ståndpunkt gentemot regeringens förslag. Denna möjlighet nyttjade också partiet vid åtta tillfällen under ordförandeskapet.

Systemet med avvikande ståndpunkter infördes 2007 och är därför ej tillämpligt på ordförandeskapet 2001. Statistiken från 2009 visar att den politiska konfliktnivån sjönk under ordförandeskapet jämfört med de tre tidigare halvårsperioderna. Direkt efter ökade sedan konfliktnivån drastiskt (Johansson, Langdal & von Sydow, 2012).

### 3.3.2. Fråga 2: parlamentarisk opposition

För den andra forskningsfrågan undersöks *typer* av konflikt mellan regering och riksdag under ordförandeskapet. I detta avseende används ett analysverktyg framtaget av Karlsson, Mårtensson och Persson (2018). Analysverktyget är indelat i två *former* samt tre *objekt* för parlamentarisk opposition. De två formerna är *kritik* respektive *alternativ*<sup>11</sup>. Den förstnämnda formen är ett sätt för oppositionspartier att tydligt markera att man inte ställer sig bakom regeringens föreslagna handlingslinje. Den sistnämnda formen kräver dock något ytterligare från oppositionspartierna, nämligen att föreslå ett alternativt handlingsätt som skiljer sig från regeringens (ibid.).

Objekten för den parlamentariska oppositionen är tre till antalet. Det förstnämnda är det politiska *innehållet* i ett förslag<sup>12</sup>. I EU-nämnden kan det till exempel handla om vad regeringen anser bör ingå i en förordning, ett direktiv eller rådsdokument på EU-nivå. Oppositionen kan sedan rikta kritik eller framföra alternativ kring vilka aspekter som bör eller ej bör inkluderas i vad regeringen ska framföra vid rådsmöten. Det andra objektet rör den politiska *proceduren*<sup>13</sup>. Sådana frågor berör exempelvis former för samråd med EU-nämnden eller vilka metoder regeringen använder för att få genomslag för sina idéer på EU-nivå. Det

---

<sup>11</sup> Karlsson, Mårtensson och Persson (2018) använder även en tredje form av uttalanden: stöd eller bifall. Eftersom denna studie är inriktad på politiska konflikter används emellertid inte stöd som analysdimension. Dessutom är huvudregeln i EU-nämnden att tystnad innebär medhåll. Det förekommer till exempel ofta att ingen ledamot begär ordet efter statsrådets föredragning i en viss fråga. Ordföranden konstaterar då omgående att det finns stöd för regeringens linje i frågan. Utifrån detta förfarande blir det svårt att studera ”stöd” på ett meningsfullt sätt i denna studie.

<sup>12</sup> Ett exempel är konkurrenskraften, ett prioriterat område under det svenska ordförandeskapet. Se t.ex. ”Vi skulle vilja komplettera den svenska ståndpunkten när det gäller konkurrenskraft. Vi vill att det hänvisas till att man också behöver klara av att lyfta upp jämlikhet och jämställdhet som viktiga ingredienser för långsiktig konkurrenskraft, tillväxt och utveckling.” (EU-nämndens uppteckningar 2022/23:29; §1 anf. 24, Matilda Ernkrans (S)). Detta kan också ses som *alternativ* snarare än *kritik*.

<sup>13</sup> Ett exempel: ”Vi tycker nog ändå att det ska finnas en svensk ståndpunkt om det och att man här lägger onödigt lock på den svenska uppfattningen utifrån ordförandeskapet”. (EU-nämndens uppteckningar 2022/23:24; §1 anf. 14, Jytte Guteland (S)).

tredje objektet är det politiska *systemet*<sup>14</sup>. Oppositionen riktas då gentemot Europeiska unionen i sig, oberoende av regeringens inställning i frågan. Det kan till exempel handla om att ett parti inte vill att vissa frågor ska beslutas av EU överhuvudtaget (Karlsson, Mårtensson & Persson, 2018).

Hur detta analysverktyg appliceras skiljer sig emellertid åt mellan min studie och på sättet som Karlsson, Mårtensson och Persson (2018) använder det. Ambitionen med denna uppsats är att undersöka en mer begränsad tidsperiod, varför en kvalitativ ansats valts för att kunna nå en djupare förståelse av fallet. Detta är också en begränsning som författartrion själva lyfter fram i sin studie, nämligen att de med sin metod inte kan studera skillnader från en halvårsperiod till en annan. Med hjälp av intervjuer med de involverade aktörerna är förhoppningen med denna uppsats att komma åt den politiska dynamiken i realiteten. Med andra ligger fokus mer vid att förklara specifika händelseförlopp snarare än att tyda övergripande långsiktiga trender.

För att operationalisera parlamentarisk opposition i min studie ställer jag frågor kring vilka typer av konflikter som respondenterna anser har förekommit mellan regering och riksdag under det svenska EU-ordförandeskapet, samt vilka konflikttyper som dominerat debatten. Vidare ställs frågor kring hur konflikterna hanterats mellan regering och opposition, vilka samtal som förts och vilka sakfrågor som varit särskilt framträdande med mera.

### **3.3.3. Fråga 3: parlamentariska roller**

För operationalisering av den tredje forskningsfrågan används en analysmodell med fem parlamentariska roller för deltagande i beslutsfattande i EU-frågor för nationella parlament. Rollerna kategoriseras sedan utifrån sex dimensioner: tidpunkt, informationskällor, instrument/verktyg, parlamentariskt organ, transparens samt publik/mottagare (Rozenberg & Hefftler, 2015).

---

<sup>14</sup> Så är till exempel Sverigedemokraternas inställning till ungdomspolitik och delvis idrottspolitik, där de konsekvent lämnar avvikande ståndpunkter av principmässiga skäl. Se t.ex. EU-nämndens uppteckningar 2022/23:13; §4 anf. 56 respektive 2022/23:39; §3 anf. 60, bäge Leonid Yurkovskiy (SD)

Den första rollen *policy shaper*<sup>15</sup> handlar om det nationella parlamentets möjligheter att på förhand forma regeringens position i en EU-fråga. Detta görs i Sverige genom överläggningar med fackutskotten och samråd med EU-nämnden. Vissa parlament ger formellt bindande mandat till regeringen, medan bland annat Sverige ger mandat som endast är politiskt bindande (Rozenberg & Heffler, 2015:31f).

Den andra rollen *government watchdog* avser förhållandet mellan parlament och regering efter det att beslut har fattats på EU-nivå. I detta avseende kan oppositionspartier ifrågasätta regeringens agerande, till exempel varför de röstat på ett visst sätt (Rozenberg & Heffler, 2015:32f). I den svenska riksdagen görs detta i form av skriftliga återrapporteringar från rådsmöten samt muntliga återrapporteringar i fackutskotten och EU-nämnden, där ledamöterna har möjlighet att ställa frågor till regeringen.

Den tredje rollen *public forum* handlar om ett parlaments användning av offentliga sammanhang för att belysa EU-frågor. Detta görs främst genom offentliga debatter i kammaren, där oppositionen kan kritisera regeringen och erbjuda alternativ (Rozenberg & Heffler, 2015:33). I det svenska fallet kan riksdagen använda sig av skriftliga frågor, interpellationsdebatter och KU-anmälningar. Denna roll kan även användas medialt.

Den fjärde rollen *expert* handlar om att parlamenten utvecklar djup sakkunskap inom specifika sakfrågor på EU-nivå (Rozenberg & Heffler, 2015:33f). Den femte och sista rollen *european player* avser direktkontakter mellan nationella parlament samt kommissionen och Europaparlamentet, samt interparlamentariska kontakter (Rozenberg & Heffler, 2015:34f).

Studier visar att riksdagen är förhållandevis aktiva i utövandet av parlamentariska roller jämfört med nationella parlament i andra medlemsstater (Auel, 2018). Både när det gäller institutionell styrka och aktivitet inom EU-frågor placerar sig riksdagen i toppen tillsammans med Danmark och Finland. Särskilt väl presterar riksdagen inom rollerna *policy shaper* och *government watchdog* (ibid.). Däremot finns det förbättringspotential inom rollen *public forum*. Medan riksdagen förvisso ägnar ett förhållandevis stort antal debatter i kammaren åt EU-frågor, är andelen desto mindre jämfört med andra medlemsstater (ibid.).

---

<sup>15</sup> För enkelhets skull används de engelska namnen för rollerna i denna uppsats. I en svensk översättning beskrivs rollerna på följande vis: ”parlamentet kan vara aktör i utformningen av politiken, väktare över regeringen, europeisk aktör, offentligt forum eller expert” (Auel, 2019).

I denna uppsats är fokuset samspelet mellan regering och riksdag och därmed används främst de två rollerna *policy shaper* och *government watchdog* i analysen. Rollen *public forum* kan i viss mån inbegripa diskussioner mellan regering och riksdag, och i den utsträckning det görs inkluderas det i analysen. Som nämnts ovan är dock allmänheten den huvudsakliga publiken för rollen, och den är därmed inte fullt lika relevant som de två första. Rollerna *european actor* och *expert* berör överhuvudtaget inte dynamiken mellan regeringen och oppositionen och används därför inte heller i analysen för denna studie.

För att operationalisera forskningsfrågan ställer jag öppna intervjufrågor med följdfrågor kring oppositionens möjligheter att påverka regeringens politik vid överläggningar i fackutskott samt samråd i EU-nämnden (*policy shaper*) respektive utkräva ansvar av regeringen i efterhand (*government watchdog*). Därefter ställer jag frågor om rollerna har förändrats under ordförandeskapet och i sådana fall hur. För rollen *public forum* ställer jag ingen explicit fråga, men i den mån intervjusvar lyfter närliggande teman så inkluderas detta i analysen. Därutöver använder jag interpellationsdebatter för att se hur riksdagen använder den metoden kopplat till ordförandeskapet. Det främsta intresset för studien är att undersöka eventuella förändringar i roller och beteende mellan regering och riksdag, samt möjliga förklaringar bakom.

## 4. Metod

I följande sektion beskrivs först studiens genomförande. Därefter diskuteras frågor kopplade till urvalet av intervjupersoner. Sektionen avslutas sedan med etiska överväganden.

### 4.1. Analysmetod

För att besvara forskningsfråga 1 används en kvantitativ metod (se även avsnitt 3.3.1). Räknesättet är simpelt: jag utgår från EU-nämndens protokoll och räknar antalet beslut och antalet avvikande ståndpunkter fördelat efter partier respektive rådskonstellation. Siffrorna matas sedan in i statistikprogrammet SPSS och fördelas enligt tre tidsperioder: före, under och efter ordförandeskapet. Statistiken från tidsperioderna jämförs sedan i analysdelen i form av tabeller och stapeldiagram.

Vidare genomförs kvalitativa intervjuer för att besvara forskningsfråga 2 och 3. Med det menas att intervjuerna inte har en strikt struktur eller är ”muntliga enkäter”. I stället präglas intervjuerna av mer öppenhet och lämnar utrymme för respondenten att lyfta vad denne anser vara betydelsefullt, inom ramen för studiens forskningsobjekt. På så vis fästs stor vikt vid respondentens erfarenheter och upplevelser av ämnet (Alvesson, 2003). Närmare bestämt görs semistrukturerade intervjuer, vilket innebär att en rad förutbestämda teman används. Temana anknyter till studiens teoretiska utgångspunkter som beskrivs i avsnitt 3.3. Samtidigt är intervjuformen flexibel och anpassas efter intervjusituationen – intervjuguiden följs inte slaviskt (Bryman, 2018:563).

Metodvalet av intervjuer i allmänhet och kvalitativa sådana i synnerhet möjliggör en fördjupning i studiens forskningsområde. För att komma åt de mer informella kontakterna krävs att man talar med de personer som är involverade i de politiska processerna. Genom kvalitativa intervjuer är förhoppningen att kunna ge mer utförliga och nyanserade svar på studiens frågeställningar.

Alvesson (2003) konstruerar en idealtyp av kvalitativa intervjuer vid namn *reflexiv pragmatism*. Enligt detta synsätt går det ej att se en forskningsintervju som ett instrumentellt verktyg, utan det rör sig snarare än om ett socialt komplext problem. Till denna idealtyp knyts åtta olika koncept eller metaforer<sup>16</sup>, som är anpassade efter vilken typ av situation som intervjun utspelar sig i. Metaforen som är aktuell för denna studie är *political action*. Metaforen ifrågasätter den traditionella synen på respondenten som ärlig person som enbart eftersträvar att bidra till forskningen. I stället agerar respondenten ofta utifrån egenintresse för att gynna bilden av sig själv och sin sociala grupp (i detta fall ett politiskt parti). Respondenterna ses som ”politiskt medvetna och politiskt motiverade aktörer” (Alvesson, 2003:22; min översättning) som kan använda intervjun i syfte att framställa sig själva i bättre dager (ibid.).

Ovanstående risk är naturligtvis omöjlig att helt utesluta vid politikerintervjuer. För att kompensera detta intervjuas politiker från både regering och opposition, med förhoppning att ge en mer heltäckande bild. Dessutom intervjuas opolitiska tjänstemän på Riksdags-

---

<sup>16</sup> ”Metaphors – in the sense of root or organizing images or gestalts, rather than poetic language use” (Alvesson, 2003:18).



förvaltningen och Regeringskansliet för att ge en mer neutral bild (även om tjänstemännen förstås påverkas av den institution de företräder). Ett annat problem med elitintervjuer är att få respondenterna att delge sina personliga reflektioner. En strategi för att stävja denna problematik är att förbereda sig detaljerat genom att läsa på om respondenternas personliga och professionella bakgrund (Mikecz, 2012). Detta görs i denna studie genom att bland annat undersöka CV, mediala framträdanden och fakta från officiella hemsidor.

En annan faktor som är viktig vid elitintervjuer är intervjuarens kunskaper i ämnet (Mikecz, 2012). Eftersom jag arbetade på Regeringskansliet med det svenska EU-ordförandeskapet hade jag redan på förhand en god inblick i de politiska processerna. Denna erfarenhet delgav jag respondenterna i min intervjuförfrågan och de förstod därför att de inte behövde redogöra för grundläggande information kring ordförandeskapet. Elitintervjuer kan också försvåras av att respondenten har ett maktövertag. Förutom de initiala svårigheterna att få personerna att ställa upp på intervjun, är elitpersoner ofta skickliga på att styra samtalet i önskad riktning samt att undvika oönskade frågor (Morris, 2009). Ett sätt att mildra dessa problem är att ställa flera följdfrågor och omformulera frågorna (ibid.). Detta har jag också använt mig av i intervjuerna när respondenterna svarat väldigt kort eller intetsägande på någon fråga.

På grundval av vad intervjupersonerna lyfter i sina svar – när de hänvisar till särskilda händelser eller sakfrågor – läser jag EU-nämndens uppteckningar för att komplettera innehållet och ge mer djup till fallet. Därutöver undersöker jag vilken typ av parlamentarisk opposition som används och vad objektet för oppositionen är i diskussionerna. Eftersom uppsatsen i huvudsak är kvalitativt inriktad förs dock ingen exakt statistik kring olika typer av parlamentarisk opposition, utan genomläsningen är i första hand tänkt som ett komplement till intervjuvären. För fråga 3 används även interpellationsdebatter mellan regeringen och oppositionen för att undersöka hur riksdagen använder den parlamentariska rollen *public forum* under ordförandeskapet. För att hitta debatterna har jag sökt på riksdagens hemsida efter interpellationer från och med regeringsskiftet till ordförandeskapets slut. I resultatdelen analyseras sedan vilka frågor oppositionen valt att lyfta offentligt i samband med ordförandeskapet och hur de har bemött regeringen i sin parlamentariska roll.

## 4.2. Urval

Urvalet av intervjupersoner har gjorts enligt principen om ett icke-sannolikhetsurval (Tansey, 2007). Det innebär att intervjupersonerna inte har slumpats fram baserat på olika populationer, till exempel riksdagsledamöter eller anställda på Regeringskansliet. I stället har jag gjort ett strategiskt och medvetet urval för att identifiera politiska nyckelaktörer inom sammanhanget. Detta tillvägagångssätt bedöms vara lämpligt för studier där målet är att erhålla information om specifika händelseförlopp, i detta fall ett svenskt EU-ordförandeskap. Därmed är det lämpligt att intervjua de personer som är mest insatta i vad som hänt och varit mest involverade i skeendet på daglig basis. Rimligtvis blir deras svar mer uttömmande och hjälper bättre till att besvara forskningsfrågorna, jämfört med personer som berörs av EU-ordförandeskapet i lägre utsträckning (ibid.).

Målet har med andra ord inte varit att få fram ett representativt urval för att kunna dra slutsatser om en större population, utan i stället att gå mer på djupet och få ökad detaljförståelse för de politiska processerna under en viss tidsperiod. Detta syfte är också ett av fyra som Tansey (2007) lyfter fram, nämligen att återskapa ett visst händelseförlopp för att kunna komma åt det mer dolda innehållet som inte kan studeras genom andrahandskällor. För detta ändamål bedöms ett icke-sannolikhetsurval vara särskilt lämpligt. Fördelen med ett sådant urval är nämligen att säkerställa att ingen viktig politisk aktör utesluts ur studien på grund av slumpmässiga skäl. En annan fördel är att forskaren får större kontroll över urvalsprocessen jämfört med slumpmässigt urval (ibid.).

Mer specifikt ett medvetet urval gjorts, som är en av fyra former av icke-sannolikhetsurval som Tansey (2007) nämner. Övriga metoder som bekvämlighetsurval och snöbollsurval har bedömts som mindre lämpliga, då jag ändå haft en ganska tydlig bild över vilka nyckelpersoner som är aktuella och bäst kan besvara studiens forskningsfrågor. Det medvetna eller strategiska urvalet underlättas även av min tidigare erfarenhet inom området som givit mig kunskap kring vilka personer som bör få intervjufrågan. Även ett kvoturval har använts i viss mån, då jag velat få till en hyfsad balans mellan antalet respondenter på respektive sida (regering och riksdag) samt en bredd på vilka partier som är representerade<sup>17</sup>. Som tidigare nämnt har jag även strävat efter att inkludera även opolitiska tjänstemän för att

---

<sup>17</sup> Dessvärre har det inte gått att få till en intervju med någon ledamot från Miljöpartiet.

kunna se om det går att få någon mer opartisk återgivning av de politiska processerna än vad som fås av politikerna.

I tabell 1 nedan anges intervjupersoner, datum för intervjun, längden i minuter, formatet samt metod för transkribering av intervjuvären.

**Tabell 1. Lista över utförda intervjuer.**

<b>Intervjuperson</b>	<b>Datum</b>	<b>Längd (min)</b>	<b>Format</b>	<b>Transkribering</b>
Riksdagsledamot (C)	2023-11-01	34	Skype (ljudinspelning)	Word-funktion
Riksdagsledamot (V)	2023-11-22	41	Skype (ljudinspelning)	Word-funktion
Riksdagsledamot (S)	2023-11-24	41	Skype (ljudinspelning)	Word-funktion
Riksdagsledamot (SD)	2023-12-05	7	Telefonsamtal	Anteckningar parallellt
Opolitisk tjänsteman, Riksdagsförvaltningen	2023-12-01	44	Skype (ljudinspelning)	Word-funktion
Opolitisk tjänsteman, Regeringskansliet	2023-11-14	39	Skype (ljudinspelning)	Word-funktion
Politisk tjänsteman, Regeringskansliet	2023-11-28	46	Telefonsamtal	Anteckningar parallellt
Opolitiska tjänstemän, Regeringskansliet (2)	2023-12-05	40 (ca)	Skype (ej inspelat)	Anteckningar parallellt
Opolitisk tjänsteman, Regeringskansliet	2023-12-06	40 (ca)	Skype (ej inspelat)	Anteckningar parallellt
Politisk tjänsteman, Regeringskansliet	2023-12-07	31	Fysiskt (ljudinspelning)	Word-funktion

Merparten av intervjuerna har utförts digitalt av geografiska skäl. Efter förslag från en respondent genomfördes dock en intervju på plats i Stockholm. Intervjuerna har i regel varit omkring 30–45 minuter långa<sup>18</sup>. Vissa intervjuer har av rent tekniska skäl inte spelats in, alla respondenter har godkänt att intervjun skulle spelas in. För de inspelade intervjuer har Words transkriberingsfunktion använts som grund och därefter har jag lyssnat igenom ljudfilen och korrigerat utifrån den utskrift som Word tagit fram. För övriga intervjuer har jag fört noggranna anteckningar under samtalens gång och direkt efter intervjun granskat texten.

<sup>18</sup> Flera SD-ledamöter har avböjt att delta i en intervju, men en ledamot gick med på att svara på några korta frågor över telefon. Att denna intervju blev betydligt kortare än övriga innebär dock inte mycket för studiens resultat i sin helhet, då SD är ett samarbetsparti till regeringen och inte ett oppositionsparti.

### 4.3. Etiska överväganden

Under studien behöver jag göra några etiska överväganden vid insamling av material i form av intervjuer. I detta avseende har Vetenskapsrådets (2002) rekommendationer varit vägledande. De gör en distinktion mellan å ena sidan forskningskravet – att forskning behöver bedrivas för att gynna samhällsutvecklingen – och å andra sidan individskyddskravet, som stipulerar att undersökningsdeltagare inte får illa av sin medverkan i studier. Eftersom frågorna som diskuteras i intervjuerna delvis är av ganska känslig natur, har jag valt att pseudonymisera samtliga respondenter. Det sistnämnda kravet kan i sin tur delas in i huvudkrav. *Informationskravet* uppfylls i mitt fall genom att jag vid en första mejlkontakt till intervjupersonerna tydligt anger studiens syfte och varför just de blivit tillfrågade. Vidare anger jag att det är en masteruppsats utan samarbete med någon annan aktör. *Samtyckeskravet* har uppfyllts genom att inhämta samtycke från intervjupersonerna kring deras medverkan, att de inte behövt besvara frågor de ej känt sig bekväma med, att de kunnat avbryta intervjun om de vill med mera. *Konfidentialitetskravet* uppfylls genom att fråga respondenterna innan intervjun om det är okej att den spelas in och att ljudfilen raderas efter att uppsatsen publicerats. Detta har jag även informerat om i början av varje intervju och samtliga har godkänt. Ljudfilerna har sparats på min personliga dator och jag har inte berättat om intervjusvaren för någon utomstående. *Nyttjandekravet* uppfylls genom att intervjumaterialet endast används för ett forskningssyfte och inte sprids vidare (ibid.).

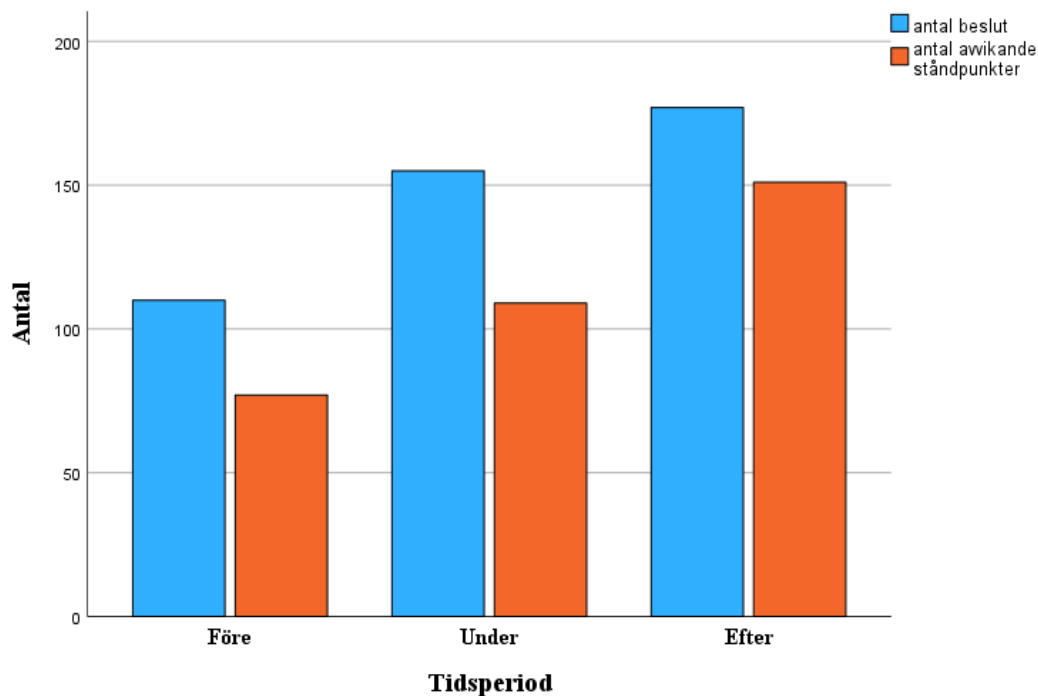
## 5. Resultat och analys

Detta avsnitt rymmer uppsatsens resultat. Varje sektion tillägnas en forskningsfråga: politisk konfliktnivå, parlamentarisk opposition samt parlamentariska roller. Referenser till intervjuer i fråga 2 och 3 görs enligt systemet RD om respondenten tillhör riksdagen respektive RK om respondenten tillhör Regeringskansliet. Intervjusvaren har syntetiserats för att ge en mer överblickande bild.

## 5.1. Fråga 1: politisk konfliktnivå

Studiens första forskningsfrågan lyder: hur hög var den politiska konfliktnivån i olika politikområden och från olika oppositionspartier under ordförandeskapet? Resultaten redovisas genom att jämföra antalet beslut respektive antalet avvikande ståndpunkter före, under och efter ordförandeskapet. I figur 1 nedan ges en övergripande bild av denna statistik.

**Figur 1. Antal beslut och avvikande ståndpunkter i EU-nämnden före, under och efter det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023.**



**Kommentar:** Min sammanställning baserad på EU-nämndens protokoll.

Före = 18 oktober – 31 december 2022. Under = 1 januari – 30 juni 2023. Efter = 1 juli – 31 december 2023. Europeiska rådet exkluderat. För mätmetod, se 3.3.1.

Resultaten i figur 1 ovan visar att både antalet beslut och antal avvikande ståndpunkter har ökat successivt över tid. Den första tidsperioden inrymmer dock knappt 10 sammanträden i EU-nämnden medan de två andra innehåller ungefär det dubbla. Att ett regeringskifte ägde rum så tätt inpå ordförandeskapet försvårar också jämförelser bakåt i tiden. Relativt sett är andelen avvikande ståndpunkter jämfört med antalet beslut väldigt likvärdigt före och under ordförandeskapet. I bägge fallen är antalet avvikande ståndpunkter omkring 70 procent av

antalet beslut (av maximala 500 % - eller 400 % borträknat samarbetspartiet SD). Efter ordförandeskapet händer dock någonting – då ökar motsvarande statistik till hela 87 procentenheter, en ökning med över 24 procent. Motsvarande tendens gällde även efter ordförandeskapet 2009 (Johansson, Langdal & von Sydow, 2012). Dock ska det tilläggas att riksdagsvalet 2010 närmade sig då, vilket kan förklara en höjd konfliktnivå (ibid.). I fallet 2023 är det svårt att bedöma huruvida den högre nivån under hösten 2023 beror på om oppositionspartierna faktiskt höll igen i sin kritik inför och under ordförandeskapsperioden, eller om hösten 2023 utgör en topp för den innevarande mandatperioden. Om ett par år kan säkrare slutsatser dras kring detta. Klart står emellertid redan nu att den politiska konfliktnivån var klart lägre under det svenska EU-ordförandeskapet 2023 än efteråt.

I tabell 2 nedan redovisas samma statistik som ovan, fast nu även fördelat efter hur många avvikande ståndpunkter respektive riksdagsparti anmält under respektive tidsperiod.

**Tabell 2. Antal beslut och avvikande ståndpunkter i EU-nämnden före, under och efter det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023. Fördelat efter parti.**

	Före	Under	Efter
<b>Antal beslut</b>	110	155	183
<b>Antal avvikande ståndpunkter</b>	77 [70 %]	109 [70 %] <b>+0</b>	158 [86 %] <b>+16</b>
V	30 [27 %]	34 [22 %] <b>-5</b>	49 [27 %] <b>+5</b>
MP	27 [24 %]	34 [22 %] <b>-2</b>	45 [25 %] <b>+3</b>
S	8 [7 %]	21 [13 %] <b>+6</b>	32 [17 %] <b>+4</b>
C	6 [5 %]	12 [8 %] <b>+3</b>	28 [16 %] <b>+8</b>
SD	6 [5 %]	8 [5 %] <b>+0</b>	4 [2 %] <b>-3</b>
S-V-MP-C	4 [4 %]	3 [2 %] <b>-2</b>	13 [7 %] <b>+5</b>

**Kommentar:** Se figur 1.

Procentsatsen inom hakparentes anger andel avvikande ståndpunkter jämfört med antal beslut. Röda/gröna siffror visar skillnaden jämfört med föregående tidsperiod i procentenheter. Sista raden anger antalet frågor där samtliga fyra oppositionspartier anmält avvikande ståndpunkt, oavsett om den är likalydande eller ej. För mätmetod, se 3.3.1.

Som tabell 2 ovan visar är det Vänsterpartiet och Miljöpartiet – de två oppositionspartier som är mest EU-kritiska generellt sett – som också är mest kritiska gentemot regeringens EU-politik under samtliga tre tidsperioder. De lämnar en avvikande ståndpunkt i omkring vart fjärde beslut som fattas på rådets dagordning. För bägge partierna gäller att de var något mer återhållsamma med sin kritik under ordförandeskapet, medan andelen avvikande ståndpunkter från partierna är väldigt jämbördiga före samt efter ordförandeskapet. De förhållandevis mer

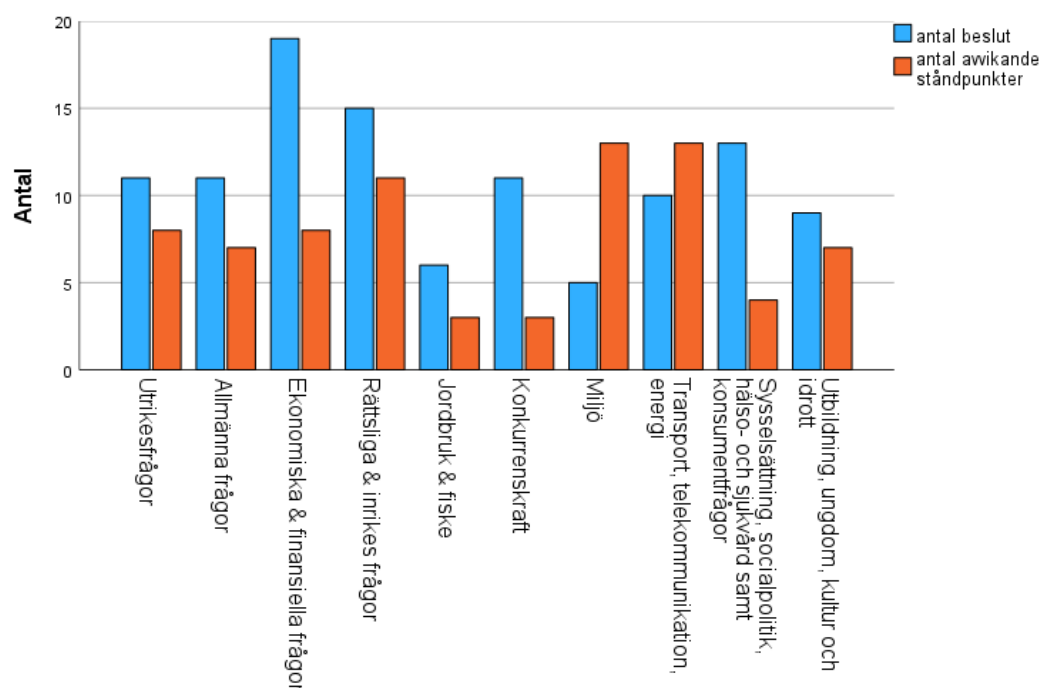
EU-vänliga oppositionspartierna Socialdemokraterna och Centerpartiet blir successivt mer kritiska gentemot regeringen och efter ordförandeskapet lämnar de avvikande ståndpunkt i ungefär vart sjätte fråga. Regeringens samarbetsparti Sverigedemokraterna ligger på en stabilt låg nivå gällande avvikande ståndpunkter. Många av dessa handlar om att värna den nationella kompetensen inom olika politikområden (Haglund & Johansson, 2023).

Att V och MP är mer kritiska gentemot regeringen än vad S är känns igen från ordförandeskapet 2009, då de bägge mindre partierna anmälde klart fler avvikande ståndpunkter än det största riksdagspartiet S (Johansson, Langdal & von Sydow, 2012). Relativt sett är dock V och MP mindre kritiska under ordförandeskapet, vilket tyder på att de antagit uppmaningen om borgfred mest. Att S och C blev mer kritiska under ordförandeskapet tyder på att de inte höll igen på samma sätt.

Graden av konflikt eller borgfred är dock inte enbart endimensionell, utan det viktigt att studera också inom vilka frågor oenigheten är störst mellan regering och opposition. Om mycket kritik riktas gentemot regeringens huvudsakliga prioriteringar får det anses vara ett hårdare slag mot samförståndstraditionen jämfört med om meningsskiljaktigheterna gäller mer perifera sakfrågor (Johansson, Langdal & von Sydow, 2012). För ordförandeskapet 2023 hanterades de prioriterade frågorna främst i rådskonstellationerna för utrikesfrågor, rättsliga och inrikes frågor, konkurrenskraft, miljö samt energi. Naturligtvis hanteras även många andra frågor i dessa rådskonstellationer, men statistiken nedan ger en fingervisning.

I figur 2–4 nedan redovisas antal beslut och avvikande ståndpunkter i EU-nämnden, fördelat efter rådskonstellation och tidsperiod. För figur 2 nedan är den aktuella tidsperioden före ordförandeskapet.

**Figur 2. Antal beslut och avvikande ståndpunkter i EU-nämnden före det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023. Fördelat efter rådskonstellation.**



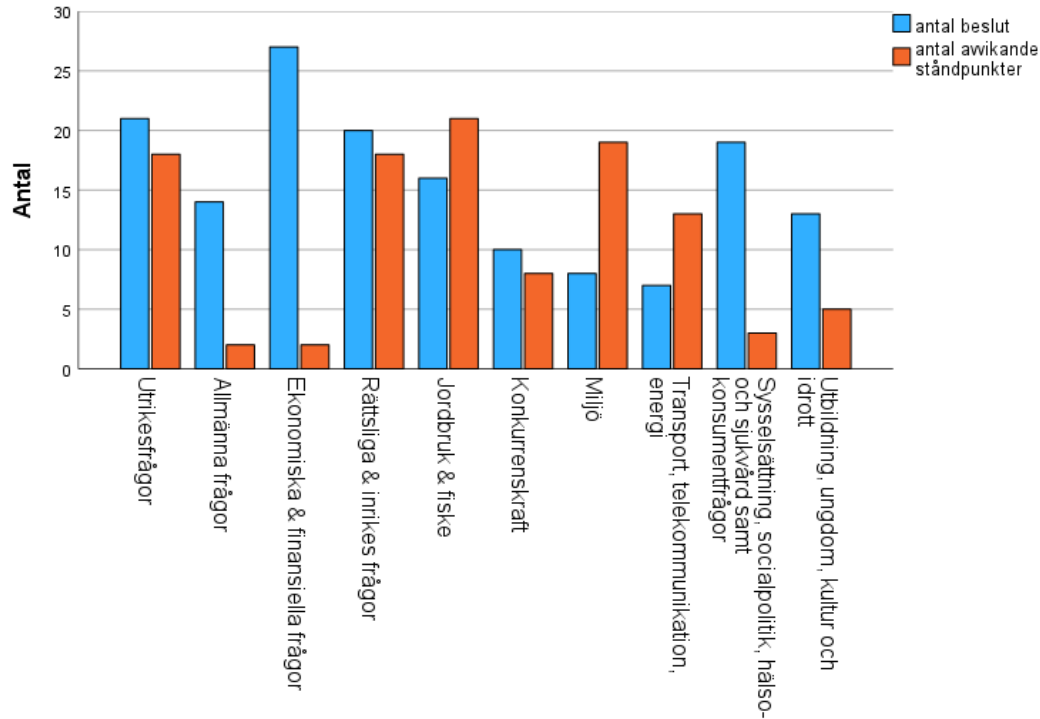
**Kommentar:** Se figur 1.

Som synes i figur 2 ovan var de enda två rådskonstellationer där antalet avvikande meningar är större än antalet beslut två av de prioriterade områdena, nämligen miljö och energi. Rådet för rättsliga och inrikes frågor befinner sig någonstans i mellanskiktet medan konkurrenskraftsrådet tillhör de minst konfliktfyllda rådskonstellationerna enligt statistiken.



För figur 3 nedan är den aktuella tidsperioden under ordförandeskapet.

**Figur 3. Antal beslut och avvikande ståndpunkter i EU-nämnden under det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023. Fördelat efter rådskonstellation.**

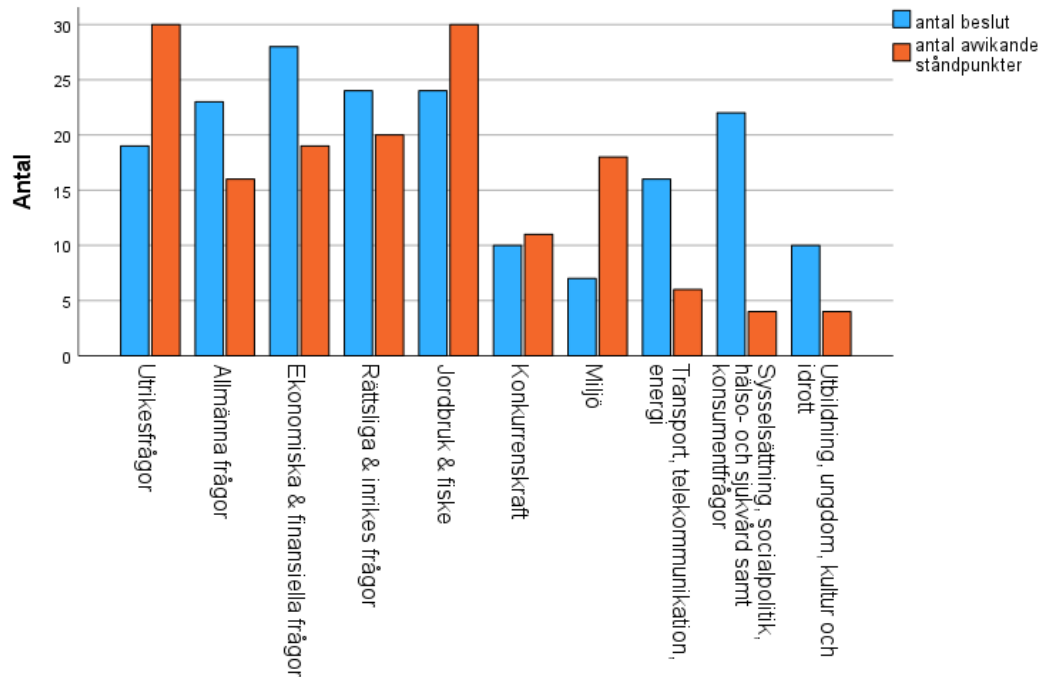


**Kommentar:** Se figur 1.

Som figur 3 ovan visar är miljö samt energifrågor väldigt konfliktfyllda även under det svenska EU-ordförandeskapet, nu jämte jordbruks- och fiskefrågorna som kan vara känsliga i en svensk nationell kontext. Rättsliga och inrikesfrågor respektive konkurrenskraftsrådet är något mer konfliktfyllda relativt sett jämfört med före ordförandeskapet. Sammantaget finns det inte mycket som tyder på att oppositionen grävde ner stridsyxan kring de mest centrala frågorna under ordförandeskapet.

För figur 4 nedan är den aktuella tidsperioden efter ordförandeskapet.

**Figur 4. Antal beslut och avvikande ståndpunkter i EU-nämnden efter det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023. Fördelat efter rådskonstellation.**



**Kommentar:** Se figur 1.

Som synes i figur 4 ovan har främst utrikes frågor samt jordbruk och fiske varit mest konfliktfyllt efter ordförandeskapet. Relativt sett råder det fortsatt stor splittring kring miljöfrågan, medan det lugnat ner sig inom energifrågan. Även inom allmänna frågor samt ekonomiska och finansiella frågor är oenigheten större jämfört med tidigare.

Sammanfattningsvis visar statistiken på att den politiska konfliktnivån var i princip densamma före och under ordförandeskapet, med de speciella omständigheterna att regeringen tillträdde bara cirka 2 ½ månader innan årsskiftet. Däremot har konfliktnivån i form av avvikande ståndpunkter ökat markant under hösten 2023, vilket tyder på en viss återhållsamhet från oppositionen när Sverige satt vid rodret i Bryssel. Samtidigt har flera av regeringens prioriterade områden stött på stark kritik från regeringen, så det är vanskligt att säga att det rådde en politisk borgfred mellan blocken.

De fyra hypoteserna som formulerats baserat på de två tidigare svenska ordförandeskapen pekar åt olika håll (Johansson, Langdal & von Sydow, 2012). För det första ökade den politiska konfliktnivån efter ordförandeskapet, vilket är närmare nästa riksdagsval men kanske framför allt nästa val till Europaparlamentet. För det andra så var konkurrensen om regeringsmakten jämförbar med 2009, då Alliansen och de Rödgröna bildade varsitt block. Inför valet 2022 hade två regeringsalternativ utkristalliserat sig, även om samarbetsformerna inte var alls lika formaliserade som 2009. Därmed fanns det vissa incitament för oppositionen att vara samspelade och kritisera regeringens regeringsduglighet. Detta gjordes i viss mån under ordförandeskapet, men blev desto tydligare efteråt och hypotesen får därmed inte riktigt stöd av resultaten här. Den tredje hypotesen – om den parlamentariska basen – visar att regeringen Kristerssons majoritet var beroende av stödpartiet SD, som valde att inte ställa sig bakom regeringen ståndpunkt vid ett fåtal tillfällen. Eftersom regeringen formellt sett inte hade egen majoritet, pekar hypotesen mot att den politiska konfliktnivån borde vara lägre 2023 än 2009. Så är dock inte fallet. Siffrorna från 2009 visar cirka 100 avvikande ståndpunkter på cirka 170 beslut i EU-nämnden (Johansson, Langdal & von Sydow, 2010:243). Dock ska poängteras att det fanns ett ytterligare oppositionsparti 2023, vilket försvårar jämförelsen. Den fjärde hypotesen om EU-frågor hanteras som inrikes- eller utrikespolitik är desto svårare att tyda. Tidigare forskning visar att EU-politiken rör sig mer åt det inrikespolitiska hållet över tid (Hegeland, 2006). Samtidigt finns en tradition att just under ordförandeskap hantera EU-frågorna mer som utrikespolitik (Blomgren, 2023).

## 5.2. Fråga 2: parlamentarisk opposition

Studiens andra forskningsfråga är: vilka typer av parlamentarisk opposition riktades mot regeringens EU-politik under ordförandeskapet? I detta avsnitt besvaras denna frågeställning utifrån typologin om former och objekt kring parlamentarisk opposition som Karlsson, Mårtensson och Persson (2018) tagit fram.

Den kanske största konflikten mellan regeringen och oppositionen under det svenska EU-ordförandeskapet första halvåret 2023 var *kritik* gentemot *proceduren*. Mycket handlade om hur regeringen skulle bedriva ordförandeskapet, och vilken ståndpunkt man föreslog inför samråd i EU-nämnden.

Ifrågasättandet märktes tydligt redan inför ordförandeskapet, till exempel vid EU-nämndens sammanträde den 16 december 2022 inför möte i miljørådet veckan därpå:

Då Sverige snart kommer att axla rollen som ordförande och frågan [...] fortsatt kommer att hanteras avser regeringen inte att framföra den uppdaterade svenska ståndpunkten på miljørådsmötet. Det beror förstås på att vi måste agera som en trovärdig ordförande och en "honest broker", som ser till samtliga medlemsstaters intressen (EU-nämndens uppteckningar 2022/23:21. §1 anf. 4, statssekreterare Daniel Westlén (L)).

Den föreslagna handlingslinjen föll knappast i god jord hos vice ordförande:

Jag vill bara understryka det statssekreteraren sa på slutet. Inte minst statsministern manade ju i kammaren till samling under EU-ordförandeskapet, som inte har inletts än. Detta betyder inte att regeringen inte i sedvanlig ordning ska komma till riksdagen och bereda, överlägga, informera och samråda om de svenska ståndpunkterna. På vilket sätt detta kan hanteras under EU-ordförandeskapet i rådet kommer att bli en annan diskussion, men regeringen behöver se till att man har med sig ståndpunkter som ska vara en del i förhandlingen (EU-nämndens uppteckningar 2022/23:21. §1 anf. 5, Matilda Ernkrans (S)).

Även övriga oppositionspartier instämde i åsikten att regeringen borde framföra sin ståndpunkt vid rådsmötet, med hänvisning till att Sverige inte hade inletts sitt ordförandeskap ännu.

Vid de första sammanträdena i EU-nämnden under ordförandeskapet fördes många diskussioner kring formfrågan. Ett sådant exempel är samrådet den 27 januari inför mötet i rådet för jordbruks- och fiskefrågor (EU-nämndens uppteckningar 2022/23:24). Ledamöter från samtliga oppositionspartier framförde kritik mot regeringens upplägg och Socialdemokraterna anmälde även en avvikande ståndpunkt på grund av att ministern inte tänkte framföra ett visst budskap vid rådsmötet (ibid. §1 anf. 18, Jytte Guteland (S)). En annan aspekt som ifrågasattes kraftigt från oppositionens håll var att regeringen inför en riktlinjedebatt vid rådsmötet endast hade angett att man stödde regeringens arbete med rådslutsatser, som skulle förhandlas vidare under våren (ibid. s.6ff).

Samtidigt höll samarbetspartiet Sverigedemokraterna inte med oppositionen kring den formella hanteringen av riksdagsförankringen under ordförandeskapet. Vid mötet den 27 januari sade en SD-ledamot: ”Jag har hört Socialdemokraterna upprepa sin syn på detta väldigt länge nu, så det är skönt att vi kan vara färdiga med den här diskussionen.” (EU-nämndens uppteckningar 2022/23:24. §1 anf. 35, Martin Kinnunen (SD)). Veckan därpå – när EU-ministern var i nämnden – framfördes en liknande åsikt: ”Vi får se om vi blir färdiga med den här formfrågediskussionen innan ordförandeskapet är slut. Nu har vi hållit på i en månad. Det låter likadant på varje möte.” (EU-nämndens uppteckningar 2022/23:25. §1 anf. 24, Martin Kinnunen (SD)).

Vid samrådet i EU-nämnden den 3 februari inför mötet i allmänna rådet veckan därpå handlade oppositionens kritik återigen om att regeringen i sin ståndpunkt endast föreslagit att man står bakom ordförandeskapets hantering av frågan (dvs att regeringen stödjer sig själva). Även i detta fall anmälde Socialdemokraterna en avvikande ståndpunkt (EU-nämndens uppteckningar 2022/23:25. §1 anf. 31, Matilda Ernkrans (S)). Veckan därefter – när finansministern samrådde med EU-nämnden – hade regeringen tagit till sig av kritiken och utvecklat den svenska ståndpunkten i den kommenterade dagordningen med mer politiskt sakinhåll. Detta uppskattades av nämndens socialdemokratiska vice ordförande (EU-nämndens uppteckningar 2022/23:27. §1 anf. 7, Matilda Ernkrans (S)). Även den moderate ordföranden instämde i vikten av att riksdagen ska vara välinformerad under ordförandeskapet (ibid. §1 anf. 9, Hans Wallmark (M)).

Under den senare delen av ordförandeskapet återkom kritiken från oppositionen gentemot utformningen av den svenska ståndpunkten. Nedanstående exempel är hämtat från samrådet den 21 april inför möte i rådet för jordbruks- och fiskefrågor veckan därpå:

Jag hör vad statsrådet säger. Vad ska man säga? Man får väl hoppas på att det blir tydligare ståndpunkter när vi har passerat EU-ordförandeskapet så att vi kan hantera dem på ett rimligt sätt både i utskott och i EU-nämnd. Nu känns det som att man gömmer sig lite bakom ordförandeskapet. (EU-nämndens uppteckningar 2022/23:27. §2 anf. 53, Matilda Ernkrans (S)).

Även vid samrådet i EU-nämnden den 12 maj inför möte i rådet för utbildningsfrågor veckan därpå ifrågasattes utformningen av den svenska ståndpunkten:

Det är en ganska kortfattad ståndpunkt från den svenska regeringen, och jag vet inte hur statsrådet har tänkt sig detta. Men vi har mött ganska många statsråd som har sagt att man under EU-ordförandeskapet har en mer lyssnande roll och kan inte riktigt driva frågor (EU-nämndens uppteckningar 2022/23:39. §2 anf. 46, Matilda Ernkrans (S)).

Även Vänsterpartiets representant höll med om kritiken och ansåg att ”det är problematiskt att Sverige på punkt efter punkt har väldigt vaga ståndpunkter” (EU-nämndens uppteckningar 2022/23:39. §2 anf. 47, Daniel Riazat (V)). Invändningarna gällde främst att det blev svårt för riksdagen att samråda om något när det är så oklart vad regeringen faktiskt tycker i själva sakfrågan som diskuteras.

Bland intervjuvaren märks också ett tydligt missnöje från representanter från oppositionssidan att regeringen ”gömde sig” bakom ordförandeskapet och antog en alltför objektiv roll (intervju RD). Utformningen av den svenska ståndpunkten var ett återkommande tema i intervjuerna. Oppositionen ansåg att regeringen tydligare behövde ange den svenska positionen i frågorna som behandlades för att kunna genomföra meningsfulla samråd. Det fanns en förståelse från oppositionen att Sverige som ordförandeland inte kunde driva sina nationella positioner som vanligt, men de ansåg ändå att regeringen kunde vara mer givmilda med vad de tyckte (intervju RD). Oppositionen hade önskat att regeringen varit mer öppen med vad Sverige ville uppnå med ordförandeskapet och vad målsättningen med olika sakfrågor var. När statsråden redogjorde för vilka frågor som de bedömde angelägna under ordförandeskapsperioden, ansåg oppositionen att det var för otydligt vad regeringen de facto ville åstadkomma och att det därför blev svårt att följa upp resultaten. Även avsaknad av faktiska resultat är en punkt där oppositionen hade önskat mer från regeringens håll (intervju RD).

Delar av oppositionen menar emellertid att regeringens hantering skiljde sig åt beroende på vilka frågor som hanterades. Inom vissa frågor hänvisade man helt och hållet till ordförandeskapet och förklarade att man inte skulle kunna framföra några ståndpunkter vid rådsmöten, medan regeringen i vissa andra frågor ändå drev sin nationella linje relativt hårt trots att man höll i ordförandeklubban (intervju RD).

Även företrädare från Regeringskansliet anser att kritiken mot proceduren var en av de mest framträdande typerna av konflikt under ordförandeskapet (intervju RK). Flera intervjupersoner menar att regeringen och riksdagen på förhand hade enats om att den huvudsakliga ambitionen under det svenska ordförandeskapet skulle vara att regeringen skulle stötta ordförandeskapets hantering. Däremot märkte man tidigt från regeringshåll att oppositionens ledamöter krävde mer sakligt innehåll i de kommenterade dagordningarna som Regeringskansliet överlämnar till EU-nämnden inför veckans samråd, vilket alltså väckte viss förvåning. Respondenterna menar emellertid att regeringen tidigt tog till sig denna kritik och gav en fylligare beskrivning till sakfrågorna som togs upp inför samråden, samt en något längre text under punkten ”förslag på svensk ståndpunkt”. Därefter upplevde man från regeringshåll att kritiken kring formfrågorna lugnade ner sig någonstans i mitten av februari för att sedan plana ut under resten av ordförandeskapet (intervju RK).

Tankesättet kring överläggningar i fackutskotten var en annan faktor som inte fortlöp som man hade förväntat sig från regeringshåll (intervju RK). Respondenter menar att ingångsvärdet inför ordförandeskapet var att Sverige skulle tona ned sina nationella åsikter för att kunna agera som en opartisk och neutral medlare. Därmed kom det lite oväntat att oppositionen ofta ville fokusera just på vilka åsikter regeringen hade i nationell kapacitet, inte bara i EU-nämnden utan även i utskotten. Vidare framförde oppositionen ofta önskningsom att Sverige skulle ta till orda vid rådsmöten i högre utsträckning, vilket respondenterna från Regeringskansliet ej anser är praxis. Respondenterna framför att en av de främsta anledningarna till att den svenska ståndpunkten ofta var kortfattad i början var för att pedagogiskt kunna skilja på vad den svenska regeringen respektive vad ordförandeskapet gör vid sittande rådsmöten (intervju RK).

Generellt sett menar respondenterna från Regeringskansliet att ordförandeskapet över lag präglats av en ganska låg politisk konfliktnivå kring EU-frågorna (intervju RK). Vid utskottssammanträden där regeringen informerat eller överlagt med riksdagen har det enligt intervjupersoner inte varit särskilt mycket oenigheter kring de sakfrågor som varit aktuella under halvåret. En anledning sägs vara att trots att det emellanåt varit politiskt känsliga frågor på europeisk nivå som diskuterats, har frågorna i en inrikespolitisk inte varit lika konfliktfyllda (intervju RK).

En annan faktor som nämns är tidsaspekten i form av att ett regeringsskifte ägde rum tätt inpå ordförandeskapet. Detta innebar dels att flera ledamöter och statsråd var nya på sina respektive poster, dels att oppositionen ville positionera sig gentemot det nya regeringsunderlaget i form av Tidö-partierna. Konsekvensen blev enligt respondenterna att oppositionen kritiserade regeringen av inrikespolitiska skäl, och inte utifrån de frågor som stod på dagordningen i EU:s ministerråd när Sverige höll i ordförandeskapsklubban. En annan vanlig invändning från oppositionen var att regeringen borde lyfta diverse sakfrågor på dagordningen. Det kunde till exempel röra sig om problem som var påtagliga i en svensk kontext (intervju RK).

Det märktes en viss frustration i intervjuvaren kring regeringens riksdagsförankring av EU-frågor, särskilt i början av ordförandeskapet. En invändning var att regeringen borde varit mer generös med att ge information i förväg för att åstadkomma en bredare enighet. Att flera ministrar använde samma korta ståndpunkter var också något som ifrågasattes, där oppositionen ansåg att regeringen borde ändrat upplägget tidigare genom att diskutera frågan internt (intervju RD). Gällande utvecklingen menar delar av oppositionen att regeringen förbättrade sig ju längre ordförandeskapet led när det gäller till exempel att ge mer information till utskotten samt vara tydligare med de svenska ståndpunkterna vid samråden i EU-nämnden. Andra menar å andra sidan att regeringen inte tog åt av sig den kritik som framfördes av oppositionen i början av ordförandeskapet (intervju RD).

Vid några tillfällen i EU-nämnden kritiserades också regeringens förankring av EU-frågor i fackutskotten under ordförandeskapet. Ett exempel är samrådet den 12 maj inför möte i rådet för ungdomsfrågor veckan därpå. Socialdemokraterna ifrågasatte att regeringen inte hade haft överläggningar i fackutskottet (Kulturutskottet) kring de beslut som skulle fattas vid rådsmötet, och att oppositionen därmed inte fått en reell möjlighet att påverka regeringens inriktning i frågan (EU-nämndens uppteckningar 2022/23:39. §3 anf. 59, Matilda Ernkrans (S)). Samma kritik riktades mot kulturministern vid samma möte angående den europeiska mediefrihetsakten<sup>19</sup> (ibid. §4 anf. 102, Daniel Riazat (V)). Kritiken från oppositionen var generellt formulerad och handlade om att regeringen borde vara mer aktiv i att söka mandat från riksdagen i respektive förhandling. En ledamot från regeringssidan påpekade dock vid sammanträdet att kulturutskottet var eniga kring att inte begära överläggning kring frågorna

---

<sup>19</sup> <https://www.regeringen.se/faktapromemoria/2022/11/202223fpm3/>



och således var nöjda med att endast erhålla muntlig information från regeringen (ibid. §4 anf. 105, Kristina Axén Olin (M)).

EU-nämndens ordförande Hans Wallmark (M) anser att det praktiska tillvägagångssättet under ordförandeskapet inte skiljt sig åt särskilt mycket med vanligtvis, med anledning av riksdagens starka konstitutionella ställning inom EU-politiken (Flordal, 2023). Om hanteringen i EU-nämnden finner Wallmark det naturligt att regeringen valt att hänvisa till sitt ordförandeskapsprogram i utformningen av sina ståndpunkter. Ordföranden bedömer vidare att oppositionen förvisso kritiserat regeringens tillvägagångssätt i viss mån, men att stämningen över lag varit god under halvårsperioden (ibid.).

Intervjupersonerna instämmer i stora drag med vad ordföranden uttryckte i media ovan kring arbetsformerna i EU-nämnden under ordförandeskapet (intervju RD). Flera anser att upplägget skiljde sig mycket mindre åt jämfört med vanligtvis, än vad de hade förväntat sig inför. De menar att formatet för samråden inför rådsmötena bäddar för en förhållandevis låg konfliktnivå generellt sett, då EU-nämnden inte utgör ett debattforum och tonen är väldigt hövlig och ofta formell till sin natur. Systemet med möjlighet att lämna avvikande ståndpunkt underlättar också konflikthanteringen mellan regering och opposition, menar respondenterna (intervju RD).

Sammanfattningsvis är det till övervägande del kritik gentemot proceduren som präglar det svenska EU-ordförandeskapet 2023. Kritik gentemot systemet har främst kommit från EU-skeptiska Sverigedemokraterna som hänvisat till medlemsstaternas nationella kompetens. Kritik eller alternativ mot det politiska innehållet har lyst med sin frånvaro. Även när politiskt känsliga frågor – som till exempel migrationspakten eller klimatfrågan – har diskuterats så är det främst formfrågorna som ifrågasätts från oppositionens håll (intervjuer RD och RK; Blomgren, 2023). Oppositionen menar generellt sett att man försökt ställa upp på en borgfred i viktiga frågor, men att regeringens bemötande delvis har försvårat detta. Samtidigt har man ändå känt ett ansvar för att Sverige skulle tala med en gemensam röst under ordförandeskapet för att lyckas och få ett bra anseende internationellt i EU-samarbetet, vilket anses gynna framtida förhandlingar (intervjuer RD). Även från regeringshåll upplever man att oppositionen varit mån om att ta ansvar för en bred enighet under ordförandeskapsperioden, och att samarbetet med riksdagen fungerat bra. De nämner förvisso problematiken kring

formfrågorna, men fäster av förklarliga skäl inte alls lika stor vikt vid det som oppositionen gör (intervjuer RK).

### 5.3. Fråga 3: parlamentariska roller

Den tredje forskningsfrågan i uppsatsen lyder: vilka parlamentariska roller använde riksdagen i relation till regeringen under ordförandeskapet?

Den första rollen *policy shaper* handlar om ett parlaments möjlighet att forma ”sin” regerings inriktning och agerande på EU-nivå (Rozenberg & Hefftlar, 2015). Om oppositionens inflytande kring att forma den svenska handlingslinjen eller ståndpunkten ökade under ordförandeskapet skulle det tyda på borgfred, som ett tecken på att regeringen sökte bred enighet kring EU-frågor under den aktuella halvårsperioden. Om regeringen däremot inte tog hänsyn till vad oppositionen framförde, pekar det i stället åt det konfliktfyllda hållet då de två sidorna ej var överens om den politiska linjen när Sverige satt vid rodret.

Respondenterna från oppositionen är tämligen överens om att deras inflytande i rollen som *policy shaper* varit relativt låg under ordförandeskapet, vilket alltså talar emot en politisk borgfred (intervju RD). En tänkbar anledning bakom detta som lyfts av flera intervjupersoner är faktumet att regeringsunderlaget har en majoritet i både EU-nämnden och i kammaren, en faktor som även Langdal, Johansson och von Sydow (2010, 2012) nämner som betydelsefull i sammanhanget för att avgöra den politiska konfliktnivån. Om regeringen redan har säkrat sin majoritet inför mötena finns det inget behov av att söka stöd hos övriga partier. Denna aspekt är också något som respondenter från oppositionen lyfter, det vill säga att regeringen inte aktivt försökt bredda stödet för sina förslag. Samtidigt menar intervjupersonerna att detta förfarande liknar det vanliga, det vill säga hur regeringens riksdagsförankring av EU-frågor brukar fungera (intervju RD).

Samtidigt menar vissa att majoritetsförhållandena i riksdagen underlättat samarbetet i EU-frågor. Med anledning av att regeringen hade stöd av en parlamentarisk majoritet, underlättade det för delar av oppositionen att anmäla avvikande ståndpunkter då de ändå var säkra på att regeringens linje skulle kvarstå (intervju RD). Däremot förekom det – vilket visades i avsnitt 5.1 - att samarbetspartiet Sverigedemokraterna inte alltid ställde sig bakom

regeringens förslag på svensk ståndpunkt. Vid dessa åtta tillfällen fanns det möjlighet för S att tillsammans med SD köra över regeringen, vilket dock aldrig inträffade.

Det lyfts emellertid i intervjuvärdaren att regeringen vid vissa tillfällen valt att inkludera synpunkter från oppositionen vid överläggningar i fackutskotten, till förslag på den svenska ståndpunkten vid samråd i EU-nämnden (intervju RD). Detta efterliknar mer den politiska traditionen kring samförstånd inom utrikespolitiska frågor. Tillvägagångssättet visar också att EU-nämnden inte är ett forum för överläggningar eller förhandlingar, vilket således inte är det mest lämpliga sätt att utöva rollen *policy shaper* på. Dock lyfter respondenter några exempel där oppositionen vid sittande bord i EU-nämnden föreslagit vissa tillägg till den svenska ståndpunkten, som också tillgodosetts. Värt att poängtera i sammanhanget är dock att förslag från övriga partier måste accepteras inte bara av regeringen utan också av stödpartiet SD, något som respondenter lyft fram och ur sitt perspektiv problematiserat (intervju RD).

Från Regeringskansliets håll förs liknande resonemang kring riksdagens roll som *policy shaper*: det finns ett utvecklat, formaliserat och välfungerande system för hur överläggningar och samråd bedrivs där oppositionen får komma till tals. Detta system har fungerat på samma vis under ordförandeskapet, varför flera respondenter anser att rollen för parlamentets del ej förändrats nämnvärt under det svenska ordförandeskapet (intervju RK). Intervjupersonerna har gett liknande svar om att statsråd eller statssekreterare för regeringens räkning antingen kan välja att notera medskick från oppositionen eller att tydligt ange att man inte håller med om invändningen. I det sistnämnda fallet kan oppositionen söka stöd för en annan inriktning än den som regeringen föreslagit genom att anmäla avvikande ståndpunkt (intervju RK). Även från regeringshåll framhålls majoritetsförhållandena i riksdagen som en viktig faktor i sammanhanget; så länge regeringens position stöds av SD har de en majoritet tillsammans. I vissa fall hade överläggning i en fråga skett under den förra regeringen, och då gjorde den nya regeringen smärre justeringar i den svenska ståndpunkten inför samråd i EU-nämnden, vilket inte anges ge några större reaktioner från oppositionshåll (intervju RK).

Även när det kommer till riksdagens roll som *government watchdog* – det vill säga hur de kontrollerar och utkräver ansvar av regeringen med anledning av dess EU-politik - menar flertalet intervjupersoner att rollen fungerat snarlikt som den gör oavsett vilken medlemsstat som är ordförandeland i EU. Möjligtvis har återrapporteringen varit något mer informativ från svenskt håll (intervju RK). Som tidigare nämnt skickar Regeringskansliet en skriftlig

återrapport till riksdagens utskott samt EU-nämnden inom en vecka efter avslutat rådsmöte (både formellt och informellt). Detta system har fungerat som vanligt under det svenska ordförandeskapet. En genomläsning av de stenografiska uppteckningarna från EU-nämndens samtliga sammanträden under första halvåret 2023 visar att det var ytterst sällan som riksdagsledamöterna ställde någon fråga till statsrådet eller statssekreteraren kring föregående rådsmöten. Även vid utskottssammanträdena är det väldigt sällsynt med frågor på återrapporterna (intervju RK).

Respondenterna ger olika skäl till att så var fallet. För det första har det ofta förflutit en del tid sedan det förra rådsmötet, inte minst i de rådskonstellationer som bara möts en gång per termin. För det andra är det en fråga om prioritering av resurser, inte minst tid. Eftersom ledamöterna har fullt upp med andra uppgifter är det svårt att hinna med det tillbakablickande perspektivet, och det bedöms viktigare att fokusera på vad man kan påverka framöver i stället (intervju RD). För det tredje menar respondenter från Regeringskansliet att den skriftliga återrapporteringen i regel är tillräckligt detaljerad för att riksdagen inte ska känna något behov av att ställa några frågor. Under hösten 2023 har regeringen också i flera utskott informerat riksdagen om vad som uppnåtts mer konkret under det svenska ordförandeskapet (intervju RK).

Från oppositionens håll riktas dock vissa invändningar mot rollen som *government watchdog*, då regeringen ofta är ensam informationslämnare kring vad som diskuterats vid rådsmöten (intervju RD). Denna faktor är också en problematisk sådan enligt Hegeland (2006). Förvisso direktsända delar av de formella rådsmötena på rådets webb-tv, men vissa sessioner är stängda och de informella rådsmötena sänds inte alls. Ett undantag som lyfts av respondenter i sammanhanget är statsministerns återrapportering i kammaren från Europeiska rådet. Där ställer i princip samtliga partier minst två frågor efter varje möte.

Vad gäller riksdagens roll som *public forum* – diskussioner i offentliga sammanhang - under ordförandeskapet var det en del aktivitet i kammaren som anspelade på det svenska EU-ordförandeskapet<sup>20</sup>. Den 1 juni 2022 informerade dåvarande EU-minister Hans Dahlgren (S) riksdagen i plenum om förberedelsearbetet. Han listade då fem ”rubriker” för att sammanfatta

---

<sup>20</sup> I detta avseende exkluderas den renodlat parlamentariska dimensionen av ordförandeskapet, som tidigare angivet. För mer info om denna, se <https://parleu2023.riksdagen.se/>

den övergripande politiska inriktningen (Sveriges riksdag, 2022a). Dessa fem var desamma som Socialdemokraterna sedan hänvisade till i december 2022, och liknade också i hög utsträckning de prioriteringar som statsminister Ulf Kristersson presenterade. Vid plenumdebatten fick den dåvarande oppositionen möjlighet att ställa frågor till regeringen. M valde att fokusera på tillväxtfrågan och möjligheterna för ett toppmöte i Sverige på det temat. SD hade en systemkritisk ansats och bad regeringen nyttja ordförandeskapet till att försöka minska EU:s bestämmanderätt. C fokuserade på miljöfrågan, klimatomställningen och den svenska skogen i sitt anförande. Det gjorde också V, utöver migrations- och asylpolitiken som ledamoten också tog upp i sin fråga. KD riktade in sig på problem kopplade till gängkriminalitet i sin fråga till EU-ministern (Sveriges riksdag, 2022a).

Efter regeringsskiftet skrev sedan Socialdemokraternas EU-politiska talesperson Matilda Ernkrans en interpellation till EU-minister Jessika Roswall, där hon undrade vad den nya regeringens prioriteringar skulle vara för ordförandeskapet (Sveriges riksdag, 2022b). Främst gällde den socialdemokratiska frågan rättsstatens principer och hur regeringen skulle arbeta med det politikområdet under ordförandeskapet. Också klimatpaketet och migrationspakten förekom i frågan. Även denna gång lyfte S regeringens samarbete med SD i EU-frågor samt hur dessa skulle kunna påverka den förda politiken (Sveriges riksdag, 2022b).

I slutet av januari 2023 ställde oppositionen två ytterligare interpellationer till ansvariga statsråd. Den första kom från Jytte Guteland (S) och handlade om klimatpolitik i allmänhet och ”fit for 55” i synnerhet (Sveriges riksdag, 2023b). Även i detta sammanhang låg mycket fokus från socialdemokratiskt håll på regeringens samarbete med SD, då man hänvisade till att det tjeckiska ordförandeskapet som föregick det svenska skyndade på i förhandlingarna för att hinna klart med så mycket som möjligt innan Sverige tog över ordförandeklubban. Enligt S berodde detta på andra medlemsstaters oro över vad den svenska regeringen skulle driva för klimatpolitik under sitt styre (Sveriges riksdag, 2023b).

Den andra interpellationen debatterades några dagar senare och kom från miljöpartisten Elin Söderberg och handlade om en annan av de svenska prioriteringarna, nämligen konkurrenskraftsfrågan kopplat till den gröna omställningen (Sveriges riksdag, 2023c). MP-ledamoten lyfter bland annat att regeringens låga ambitioner inom området riskerar näringslivets investeringar i förnybar teknik inom energisektorn. Även i detta fall ifrågasätts regeringens samarbete med SD och dess tänkbara negativa konsekvenser (ibid.).

Sammanfattningsvis visar resultaten att riksdagens användning av de parlamentariska rollerna inte förändrats nämnvärt under ordförandeskapet. Respondenter från bägge sidor menar att oppositionens inflytande över den svenska ståndpunkten (*policy shaper*) varit relativt begränsat med anledning av majoritetsförhållandena i riksdagen (intervjuer RD och RK). Rollen som *government watchdog* har också fungerat i princip som vanligt med återrapporteringarna med få frågor från oppositionen (intervjuer RD och RK). Användningen av *public forum* är dock lite svårare att bedöma skillnaden med hur det brukar se ut vanligtvis. Riksdagen har använt offentliga debatter för att diskutera ordförandeskapet, dock inte i särskilt hög utsträckning. Det påminner en del om den låga andelen debatter som handlar om EU-frågor i riksdagen (Auel, 2018). Att oppositionen riktat in sig på prioriteringarna för det svenska ordförandeskapet i interpellationsdebatter pekar samtidigt på att borgfreden inte varit total kring de viktigaste politiska sakfrågorna.

## 6. Slutsatser och diskussion

Ett EU-ordförandeskap innebär en speciell situation mellan regering och parlament i en medlemsstat, i denna fallstudie exemplifierat av Sverige under det första halvåret 2023. Som ordförandeland förväntas landets ministrar inta en roll som opartisk och neutral medlare för att förhandla fram kompromisser i rådet. Det krockar med den vanliga hanteringen, då den svenska regeringen som företrädar Sverige i EU ska framföra svenska ståndpunkter och försöka påverka förhandlingarna så mycket som möjligt i den riktning som riksdagen enats om (Johansson, Langdal & von Sydow, 2010; Blomgren, 2023).

För att lyckas med uppgiften som ordförande har svenska statsministrar vid samtliga tre ordförandeskap manat oppositionen till en inrikespolitisk borgfred. Målet har varit att få till stånd en enad röst för hela Sverige för att kunna ta ansvar i en internationell politisk kontext (Hegeland & Johansson, 2001; Johansson, Langdal & von Sydow, 2010; Blomgren, 2023). Samtidigt finns det vissa risker med ett sådant förfarande, då politisk opposition ses som en viktig del av en levande demokrati. Om väljarna uppfattar att det saknas politiska alternativ gentemot den sittande regeringen försvåras ansvarsutkrävandet i allmänna val (Dahl, 1966). Trots upprepade varningar om att EU-frågor går i riktningen att bli allt mer avpolitiserade (Mair, 2007) visar flera studier att konfliktnivån inom svensk EU-politik ökar över tid (Loxbo, 2014; Karlsson, Mårtensson & Persson; 2018).

Uppsatsens resultat visar att den politiska konfliktnivån under det svenska ordförandeskapet 2023 var jämbördig med situationen inför ordförandeskapet, men att konfliktnivån höjdes drastiskt efteråt. Denna antydning på återhållsamhet från oppositionen kan tolkas på två sätt: antingen ser man det som en styrka att politiska partier trots ideologiska skiljelinjer kan sluta upp bakom ett viktigt internationellt uppdrag i form av ett EU-ordförandeskap. Alternativt går det att tolka som en gemensam politik bidrar till avsaknad av reella politiska alternativ. Att kritiken från oppositionen under ordförandeskapet främst riktats mot proceduriella snarare än sakpolitiska frågor stärker samtidigt avpolitiseringsesen, där väsentliga politiska aspekter negligeras (Mair, 2007).

Vidare har uppsatsen bidragit med nya analysdimensioner i samband med EU-ordförandeskap, i form av parlamentarisk opposition (Karlsson, Mårtensson & Persson, 2018) respektive parlamentariska roller (Rozenberg & Heffler, 2015). Förhoppningen är att dessa nya infallsvinklar kring hur förhållandet mellan regering och parlament påverkas under ett ordförandeskap, bidrar till både en breddning och fördjupning av forskningsfältet. Genom att inkludera fler analysverktyg – med hjälp av kvalitativa metoder – kan också mer detaljerade fallbeskrivningar ges. Avsikten med denna studie har aldrig varit att generalisera dess resultat till andra länder, då hänsyn måste tas till många olika institutionella faktorer som till exempel nationella parlaments styrka och aktivitet i EU-frågor vis-a-vis regeringen. Framtida forskning kan dock med fördel studera hur den inrikespolitiska dynamiken förändrats i andra medlemsstater som innehaft EU-ordförandeskapet utifrån samma analysverktyg som använts här. På så vis blir det enklare att urskilja om det rör sig om ett unikt svenskt fenomen eller om det politiska händelseförloppet är av en mer allmängiltig karaktär.

## Referenslista

- Alvesson, M. (2003). Beyond neopositivists, romantics, and localists: A reflexive approach to interviews in organizational research. *The Academy of Management Review*, 28(1), 13–33.
- Andersson, H. E. (2010). Migrationspolitiken: Ett administrerande och medlande ordförandeskap med liberalt anslag. I R. Bengtsson (Red.) *I Europas tjänst – Sveriges ordförandeskap i EU 2009* (s.99–126). SNS Förlag.
- Auel, K. (2018). Doing good, but reluctant to talk about it: The Swedish Riksdag and EU affairs. *Sieps*, (9).
- Auel, K. (2019). Att verka i det tysta: Sveriges riksdag och EU-frågor. *Sieps*, (1).
- Bengtsson, R. (2010). Introduktion - det svenska ordförandeskapet i EU 2009. I R. Bengtsson (Red.) *I Europas tjänst – Sveriges ordförandeskap i EU 2009* (s.9–28). SNS Förlag.
- Blomgren, M. (2023). Ordförandeskapet och inrikespolitiken: ett spel på två nivåer. I R. Bengtsson (Red.) *För Europa i en ny tid – Sveriges ordförandeskap i EU 2023* (s.204–225). Santérus förlag.
- Broman, M. (2010). Ordförandeskapet i EU:s institutionella dynamik: Sverige som lagspelare. I R. Bengtsson (Red.) *I Europas tjänst – Sveriges ordförandeskap i EU 2009* (s.195–223). SNS Förlag.
- Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Tredje upplagan. Liber.
- Consilium (2023). *EU-ordförandeskapet*. Hämtad 2023-10-04 från <https://www.consilium.europa.eu/sv/council-eu/presidency-council-eu/>
- Dahl, R. A. (1966). *Political oppositions in western democracies*. Yale University Press.
- Det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd (2023a). *Det svenska ordförandeskapets program*. Hämtad 2023-10-04 från <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/sv/program/det-svenska-ordfoerandeskapets-program/> <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/sv/program/det-svenska-ordfoerandeskapets-program/>
- Det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens råd (2023b). *Prioriteringar*. Hämtad 2023-10-04 från <https://swedish-presidency.consilium.europa.eu/sv/program/prioriteringar/>
- Eriksson, J. & Sikström, H. (2009). Den oväntade dagordningen: Att lotsa EU ur den ekonomiska och finansiella krisen. I R. Bengtsson (Red.) *I Europas tjänst – Sveriges ordförandeskap i EU 2009* (s.64–98). SNS Förlag.
- EU-nämndens protokoll.  
<https://www.riksdagen.se/sv/sok/?utskott=eun&avd=dokument&doktyp=eprotokoll>
- EU-nämndens uppteckningar.  
<https://www.riksdagen.se/sv/sok/?utskott=eun&avd=dokument&doktyp=eunprot>



- Flordal, K. (Programledare). (2023, 26 maj). Riksdagen och EU-ordförandeskapet. (Nr. 57). [Poddavsnitt]. I *Sieps Podcast*. Sieps. <https://www.sieps.se/sieps-podcast/avsnitt/sieps-podcast-avsnitt-57/>
- Grumbainaité, I. (2018, 19 juni). *Trio Presidency of the Council of the EU: Does it make a difference for the member states?* Hämtad 2023-10-04 från <https://www.dahrendorf-forum.eu/trio-presidency-of-the-council-of-the-eu/>
- Haglund, F. & Johansson, O. (2023, 1 december). Sverigedemokraternas EU-motstånd i riksdagen nästan borta. *Europaportalen*. <https://www.europaportalen.se/2023/12/sverigedemokraternas-eu-motstand-i-riksdagen-nastan-borta>
- Hegeland, H. & Johansson, K.M. (2001). Ordförandeskapet och riksdagen – borgfreden som höll. I J. Tallberg (Red.) *När Europa kom till Sverige – Ordförandeskapet i EU 2001* (s.171–186). SNS Förlag.
- Hegeland, H. (2006). *Nationell EU-parlamentarism: riksdagens arbete med EU-frågorna*. Santérus Academic Press Sweden.
- Hennel, L. (2008, 6 oktober). Mp slopar krav på EU-utträde. *Svenska Dagbladet*. <https://www.svd.se/a/b20437c8-6e31-373a-8365-2d2d5e2e95ba/mp-slopar-krav-pa-eu-uttrade>
- Johansson, K. M.; Langdal, F. & von Sydow, G. (2010). Mellan konflikt och samförstånd: Ordförandeskapet i svensk inrikespolitik och ledning. I R. Bengtsson (Red.) *I Europas tjänst – Sveriges ordförandeskap i EU 2009* (s. 224–265). SNS Förlag.
- Johansson, K. M.; Langdal, F., & von Sydow, G. (2012). The domestic politics of European Union presidencies: The case of Sweden. *Government and Opposition*, 47(2), 206–227.
- Jungar, A-C. & Svensson, A-C. (2001). Jämställdhetspolitiken – e:et som försvann? I J. Tallberg (Red.) *När Europa kom till Sverige – Ordförandeskapet i EU 2001* (s.135–151). SNS Förlag.
- Karlsson, C.; Mårtensson, M. & Persson, T. (2018). Hur mycket opposition finns det i svensk EU-politik? *Sieps*, (5).
- Kirchheimer, O. (1957). The waning of opposition in parliamentary regimes. *Social Research*, 127–156.
- Kriesi, H. (2016). The Politicization of European Integration. *Journal of Common Market Studies*, 54(S1), 32–47.
- Lindström, M. (2010). Utrikespolitiken: Sverige medlare snarare än ledare. I R. Bengtsson (Red.) *I Europas tjänst – Sveriges ordförandeskap i EU 2009* (s.154–191). SNS Förlag.
- Loxbo, K. (2014). Europeisering och kartellisering av nationella partisystem? – Förändrade konfliktlinjer mellan partierna i riksdagens EU-nämnd mellan 1995 och 2012. *Statsvetenskaplig tidskrift* 116(1):123–147.

- Mair, P. (2007). Political Opposition and the European Union. *Government and Opposition* (London), 42(1), 1–17.
- Mikecz, R. (2012). Interviewing elites: Addressing methodological issues. *Qualitative inquiry*, 18(6), 482–493.
- Morris, Z. (2009). The Truth about Interviewing Elites. *Politics* (Manchester, England), 29(3), 209–217.
- Olsson, M. (2023, 7 november). Förslaget: V ska inte längre verka för EU-utträde. *Altinget*. <https://www.altinget.se/artikel/forslaget-v-ska-inte-langre-verka-for-eu-uttrade>
- Pålsson, A. M. (2014). *EU-nämnden – riksdagens vakande öga eller regeringens lydiga språkrör?* (Rapport nr. 6). Uppsala: Forum för EU-debatt.
- Regeringen (2022, 14 december). *Statsministern om regeringens prioriteringar och arbetsprogram inför ordförandeskapet i Europeiska unionens råd våren 2023*. Hämtad 2023-10-04 från <https://www.regeringen.se/tal/2022/12/tal-av-statsministern-ordforandeskapets-prioriteringar/>
- Regeringsformen (1974:152). <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform-sfs-1974-152>
- Riksdagskommittén (2018). *EU-arbetet i riksdagen* (2017/18:URF1). [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/utredning-fran-riksdagsforvaltningen/eu-arbetet-i-riksdagen\\_H5A5URF1/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/utredning-fran-riksdagsforvaltningen/eu-arbetet-i-riksdagen_H5A5URF1/)
- Riksdagsordning (2014:801). [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/riksdagsordning-2014801\\_sfs-2014-801/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/riksdagsordning-2014801_sfs-2014-801/)
- Rozenberg, O. & Hefftlar, C. (2015). Introduction. I Hefftlar, C.; Rozenberg, O.; Neuhold, C. & Smith, J. (Red.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments* (s. 1–43). Palgrave Macmillan.
- Sveriges riksdag (2020). *Arbetsrutiner för EU-information och överläggningar i utskotten och samråd i EU-nämnden*. [https://www.europaportalen.se/sites/default/files/riksdagens\\_nya\\_arbetsrutiner\\_for\\_eu-fragor\\_mars\\_2020.pdf](https://www.europaportalen.se/sites/default/files/riksdagens_nya_arbetsrutiner_for_eu-fragor_mars_2020.pdf)
- Sveriges riksdag (2022a). *Information från regeringen om förberedelser för Sveriges ordförandeskap i EU våren 2023*. [https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/ovrigt-kammaren/information-fran-regeringen-om-forberedelser-for\\_h9c120220601ar/](https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/ovrigt-kammaren/information-fran-regeringen-om-forberedelser-for_h9c120220601ar/)
- Sveriges riksdag (2022b). *Sveriges prioriteringar inför EU-ordförandeskapet*. Interpellationsdebatt. [https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/interpellationsdebatt/sveriges-prioriteringar-infor-eu-ordforandeskapet\\_ha1012/](https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/interpellationsdebatt/sveriges-prioriteringar-infor-eu-ordforandeskapet_ha1012/)
- Sveriges riksdag (2023a). *Om ordförandeskapet i ministerrådet*. Hämtad 2023-10-04 från <https://parleu2023.riksdagen.se/om-ordforandeskapet/>

- Sveriges riksdag (2023b). *Sveriges klimatpolitik under ordförandeskapet i EU*. Interpellationsdebatt. [https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/interpellationsdebatt/sveriges-klimatpolitik-under-ordforandeskapet-i-eu\\_ha1064/](https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/interpellationsdebatt/sveriges-klimatpolitik-under-ordforandeskapet-i-eu_ha1064/)
- Sveriges riksdag (2023c). *Stärkande av EU:s konkurrenskraft under EU-ordförandeskapet*. [https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/interpellationsdebatt/starkande-av-eus-konkurrenskraft-under\\_ha10114/](https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/interpellationsdebatt/starkande-av-eus-konkurrenskraft-under_ha10114/)
- Tallberg, J. (2001). Inledning - Sveriges ordförandeskap i EU 2001. I J. Tallberg (Red.) *När Europa kom till Sverige – Ordförandeskapet i EU 2001* (s.9–32). SNS Förlag.
- Tansey, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. *PS, Political Science & Politics*, 40(4), 765–772.
- Vetenskapsrådet. (2002). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. [https://www.vr.se/download/18.68c009f71769c7698a41df/1610103120390/Forskningsetiska\\_principer\\_VR\\_2002.pdf](https://www.vr.se/download/18.68c009f71769c7698a41df/1610103120390/Forskningsetiska_principer_VR_2002.pdf)

# Bilaga 1 – intervjuguide

## Inledande frågor:

Kan du berätta lite mer om din roll? Vad ingår i dina arbetsuppgifter?

Vad var din tidigare erfarenhet av EU-frågor, innan ordförandeskapet började?

## Inför ordförandeskapet:

Vilka diskussioner fördes mellan Regeringskansliet och riksdagen inför ordförandeskapet?

- På vilken nivå hölls dessa diskussioner? Politiskt och/eller på tjänstemannanivå?
- Fördes det t.ex. några resonemang kring avvägningen överläggning kontra information i utskotten?
- Diskuterades mängden information som regeringen skulle delge riksdagen under ordförandeskapet? (*Då regeringen har ett ännu större informationsövertag än vanligtvis*)
- Hur gick resonemanget kring den svenska ståndpunkten? Fanns det t.ex. en acceptans från oppositionens håll att ståndpunkten kunde vara något mindre specifik, med hänsyn till ordförandeskapet?
- Gjordes någon åtskillnad mellan regeringens ståndpunkt och ordförandeskapets ståndpunkt? Om ja, på vilket sätt?

## Under ordförandeskapet:

Skiljde sig kontakterna mellan regeringen och riksdagen åt något inför sammanträden?

Var de mer intensiva, gavs mer information etc. eller fungerade det som vanligt?

Hur upplevde du samtalsklimatet mellan regering och opposition vid sammanträden i utskotten och EU-nämnden?

- Hur anser du att den politiska konfliktnivån var jämfört med tidigare? Högre/lägre? Hur märktes detta? Vad tror du att det kan bero på?
- Vilka typer av konflikter upplevde du var vanligast vid mötena? Skiljde sig detta åt jämfört med inför ordförandeskapet?
- Vilken typ av kritik riktades från oppositionen till regeringen? Var kritiken mer/mindre konstruktiv än vanligtvis?
- Hur hanterades konflikter mellan regering och opposition vid mötena?

- Hur var oppositionens möjligheter att forma den svenska inriktningen inför rådsmötena? Gjorde regeringen fler korrigeringar än vanligtvis t.ex.?
- Hur gick tankarna kring omfattningen i den svenska ståndpunkten I överläggningar/samråd under ordförandeskapet? Förändrades det något under halvårets gång?
- Hur gick tankarna kring hanteringen av de dubbla rollerna under ordförandeskapet? (Sverige som MS respektive ORDF)? Förändrades det något under halvårets gång?

Hur upplevde du intresset från riksdagen att i efterhand kontrollera vad regeringen framfört vid t.ex. rådsmöten? Skiljde sig detta åt jämfört med inför ordförandeskapet?