

# Europaparlamentet är ingen papperstiger

| av Margaretha af Ugglas och Anna Stenbeck

Ideologierna spelar en betydligt större roll i Europaparlamentet än den gängse uppfattningen. Och vi kan förvänta oss att den ideologiska kampen hårdnar ju mer makt parlamentet får.

**I**ÅTMINSTONE ETT hänseende har svenskarna god EU-kunskap enligt den senaste Eurobarometern. Nio av tio svenskar har hört talas om Europaparlamentet. Detta borde vara ett uppmuntrande besked för de politiker och valarbetare som nu verkar i valrörelsen inför valet till Europaparlamentet i juni. Det blir tredje gången gillt för Sverige, som ju höll sitt första parlamentsval i september 1995, och det blir första gången för de tio kandidatländer som blir fullvärdiga medlemmar av EU 1 maj 2004. Val samtidigt i 25 europeiska länder gör valet i juni till en stor händelse i Europaintegrationens historia.

Vad betyder då Europaparlamentet? Som svenskarnas svar i Eurobarometern antyder så har de direktvalda Europaparlamentarikerna en viktig roll när det gäller att länka samman den nationella politiska debatten med den europavida debatt som förs i Bryssel och Strasbourg. Europaparlamentet är den gemensamma arenan för nationella politiker som bär Europahatt och det är också ett forum för en omfattande besöks-, lobbying och konferensverksamhet. Europaparlamentet för sina förhandlingar under stor öppenhet.

Men Europaparlamentet (EP) är mer än ett diskussionsforum. Det är inte en lagstiftande församling i sedvanlig nationell mening då den lagstiftande makten i EU är delad mellan Ministerrådet, där medlemsländernas regeringar är representerade, Kommissionen och Parlamentet men sedan 1979 då de första direkta valen till EP hölls har parlamentet utvecklats från att vara en ganska svag konsultativ församling till att i dag vara en församling med betydande styrka och inflytande.

Med utgång från förslagen framlagda av Kommissionen röstar Europaparlamentet tillsammans med Rådet fram EU:s lagar. 1987 infördes "samarbetsförfarandet" inom områden såsom harmonisering av den inre marknaden, forskningsprogram, regionala fonder, och vissa sociala frågor. Maastricht-fördraget stärkte parlamen-

tets lagstiftande befogenheter ytterligare genom att införa "medbeslutandeförfarandet" inom områden såsom upprättandet av den inre marknaden, utbildning, kultur, hälsovård, konsumentskydd, transport, kommunikation, forskning och miljö. Utan Europaparlamentets medverkan kan ingen ny lagstiftning antagas inom dessa områden. Dessutom behöver Kommissionen parlamentets samtycke för att skriva under de handelsavtalen som framhandlas inom ramen för WTO, och Rådet behöver parlamentets samtycke för att underteckna internationella avtal. Europaparlamentet tar ofta självt initiativ till att debattera aktuella frågor och framhäva sin ståndpunkt genom att rösta fram – visserligen icke bindande – resolutioner.

I de diskussioner som fördes under 2003 om ytterligare fördragsförändringar syftande till en EU-konstitution spelade representanter för parlamentet en central roll. I takt med att Europaparlamentet får allt starkare makt inom EU:s institutionella triumvirat blir det också viktigare och intressantare att förstå hur organisationen av det parlamentariska arbetet går till, och hur den politiska tävlan och samarbetet mellan de olika partigrupperingarna leder fram till slutliga positioner och beslut som i successiva skeden förhandlas med Kommissionen och Rådet.

Sedan juli 1999 har en grupp akademiker<sup>1</sup> systematiskt katalogiserat hur Europaparlamentets ledamöter röstar i omröstningar med namnupprop<sup>2</sup>. Denna data-samling gör det möjligt att analysera det lagstiftande bete-

<sup>1</sup> Projektet 'How MEPs vote' leds av Simon Hix (London School of Economics), Gerard Roland (University of California, Berkeley) och Abdul Noury (Université Libre de Bruxelles).

<sup>2</sup> Detta röstningsförfarande används där traktaten så förespråkar, tex. Då EP ska godkänna Rådets val av Kommissionen. Dessutom, enligt Artikel 134 av EP:s arbetsordning, kan förfarandet begäras skriftligen av en politisk grupp eller av minst 32 ledamöter. Omröstningar med namnupprop har blivit all vanligare, oftast på begäran av en av EP-grupperna eller en av de större nationella partigrupperna. Anledningen kan vara att man önskar 'signalera' sin ståndpunkt, generera ett annat parti, eller kontrollera att de egna medlemmarna röstar enligt partiets eller partigruppens linje (Corbett, Jacobs et al. 2000).

endet i parlamentet och pröva teorier och antaganden ur den växande litteraturen om Europeisk integration och EU-institutionerna. De första resultaten skiljer sig väsentligt från det sätt på vilket Europaparlamentet ofta framställs i nationella media: omväxlande som en homogen aktör eller ännu ett forum för att debattera nationella angelägenheter. Istället framträder bilden av ett riktigt parlament med omfattande befogenheter samt ett välutvecklat system av flernationella politiska grupper.

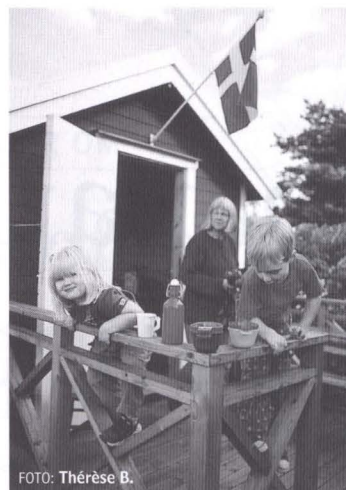
Det är framförallt fyra slutsatser som är slående: (1) ledamöterna röstar först och främst efter sin ideologiska partitillhörighet och inte efter nationell tillhörighet, (2) det är huvudsakligen den klassiska vänster-höger dimensionen som sporrar den politiska tävlan mellan partigrupperna och som definierar möjligheterna till koalitionsbildandet, (3) sammanhållningen inom partigrupperna och de enskilda partidelegationerna är mycket hög och har ökat över tiden (4) strategiskt och pragmatiskt motiverad kompromisspolitik spelar mindre roll än man tidigare trott och förväntas minska ytterligare.

#### NATIONALITET AVGÖR INTE

Det är alltså främst politisk grupptillhörighet och inte nationalitet som förklarar hur europaparlamentarikerna röstar. För närvarande finns det inom Europaparlamentet sju transnationella partigrupperingar som förenar ledamöter från likasinnade nationella partier<sup>3</sup>. Det finns ett flertal förklaringar till att grupperingarna vuxit fram runt ideologiska snarare än nationella intressen. I synnerhet styrks teorin att liknande samhällsklyftor och funktionella skiljelinjer finns avspeglade över hela Europa och är viktigare än de nationella skillnaderna. Det pekas också ut två möjliga drivkrafter som kan påverka röstbeteendet i enskilda frågor, å ena sidan önskan att "signalera" sin politiska åsikt inför opinionen där hemma, å andra sidan viljan att faktiskt driva igenom eller blockera vissa beslut i Europaparlamentet. I takt med att parlamentets lagstiftande befogenheter ökar framstår den beslutsfattande funktionen som allt viktigare medan mindre centrala nationella synpunkter får stå tillbaka. Det leder oss vidare till nästa frågeställning, vad driver partigrupperingarnas ideologiska positioner i den beslutsfattande processen?

Genom att analysera omröstningar med namnprop kan ledamöternas, partidelegationernas, och partigruppernas röstningsmönster kartläggas i två ortogonala dimensioner: en höger-vänster skala och en pro-anti europeisk integrationsskala<sup>4</sup>. Den ideologiska positionen i dessa två dimensioner påverkar partigruppernas ståndpunkter i varje enskild fråga, men i varierande grad beroende på vilket politiskt område det handlar om<sup>5</sup>.

Det är tydligt att den ideologiska vänster-höger



dimensionen dominerar i sociala och ekonomiska frågor, och koalitioner bildas mellan ideologiskt närliggande partier. I dessa frågor bildas det omväxlande en vänster-mitten eller en höger-mitten koalition, där liberalerna (ELDR) spelar "vägmästarroll" och röstar med vänstern i frågor som rör miljön, och rättsliga och säkerhets frågor, och med högern i frågor som rör sysselsättning och socialpolitik. När det gäller att ta beslut om reform av EU:s fördrag eller relationerna mellan EU:s olika institutioner dominerar istället de ideologiska positionerna på pro-anti integrations skalan. Här är de ideologiska skillnaderna mellan de tre stora mittengrupperna (PSE, ELDR och EPP-ED) relativt små, och de tenderar att rösta ihop, medan de radikalare smågrupperna både till vänster och höger är mer skeptiska till Europeisk integration. I frågor som rör EU:s handel samt utrikes- och säkerhets politik röstar också PSE och EPP-ED ofta ihop och har stöd av liberalerna.

De nationella partidelegationernas ideologiska positioner i de olika dimensionerna kan ligga mer eller mindre nära mitten av den parlamentsgrupp de tillhör. Till exempel, under det första året av denna mandat period (1999–2000) låg Moderaterna mycket nära mitten av EPP-ED gruppen på vänster-höger skalan, möjligen något närmare mitten än högerkanten, och något närmare anti-integrationskanten än mitten i den andra dimensionen. De brittiska konservativa ledamöterna låg både långt till höger och långt ut på anti-integrations kanten, faktiskt närmare "nationalisterna" än EPP-ED gruppens mitt.

Medan EPP-ED gruppen som helhet var ganska sam-

<sup>3</sup> Sorterade enligt politisk inriktning från vänster till höger: Gruppen Europeiska enade vänstern/Nordisk grön vänster (GUE/NGL), Gruppen De gröna/Europeiska fria alliansen (Verts/ALE), Europeiska socialdemokratiska partiets grupp (PSE), Europeiska liberala, demokratiska och reformistiska partiets grupp (ELDR), Gruppen för Europeiska folkpartiet (kristdemokrater) och Europademokraterna (EPP-ED), Gruppen Unionen för nationernas Europa (UEN), Gruppen för demokratiernas och mångfaldens Europa (EDD), Grupp-lösa (NI).

<sup>4</sup> "Nominate scaling" är en teoretiskt grundad ekonometrisk metod som använts för att kartlägga röstnings beteendet i amerikanska Kongressen.

<sup>5</sup> Det går även att urskilja en svagare tredje dimension som kan relateras till miljö-, frihets- och rättsvärderingar, där MEPar från de nordiska länderna och Nederländerna kan avvika från partigruppen.

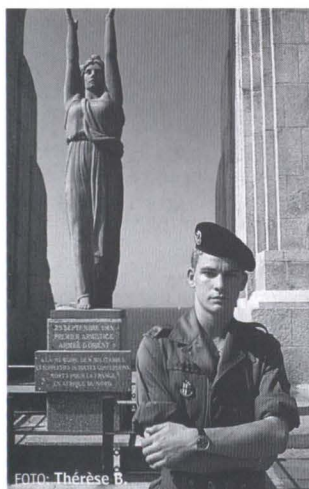


FOTO: Thérèse B.



FOTO: Thérèse B.

lad i båda dimensionerna, var PSE gruppen betydligt mera spridd utmed pro-anti integrations skalan. De svenska socialdemokraterna låg något till vänster om PSE gruppens mitt och närmare anti-integrationskanten i den andra dimensionen. Därmed framstod de svenska Socialdemokraterna som mer "integrationsvänliga" än Moderaterna, vilket skulle kunna hänföras till den påvisade "regeringseffekten". Det framgår nämligen att nationella partidelegationer som har en partimedlem i Kommissionen eller som sitter i regeringsställning där hemma tenderar att rösta mer "integrationsvänligt".

#### FÖRVÅNANDE SAMMANHÅLLNING

Graden av sammanhållning inom partigrupperna är förvånande hög, visserligen lägre än i nationella flerpartisystem men betydligt högre än i amerikanska kongressen. Enigheten har också ökat över tiden trots att nya nationella partidelegationer har anslutit sig, framförallt till EPP-ED gruppen, och mångfalden kunde ha förväntats öka splittringen. Sammanhållningen kan förklaras antingen med en ökande ideologisk homogenitet i de stora mittengrupperna, eller mera troligt med en ökande partidisciplin allteftersom partistrukturen utvecklades.

Partigrupperna är de kanske viktigaste aktörerna i organisationen av Europaparlamentets arbete, de delar ut platserna i de sju parlamentsutskotten<sup>6</sup>, utser utskottsföranden, vice ordföranden och föredraganden. Varje partigrupp förbereder en enhetlig partiideologisk ståndpunkt inför varje omröstning, ser till att dess ledamöter är informerade, samt förhandlar med andra partigrupper för att ta fram gemensamma betänkanden eller ändringsförslag och tänka ut möjliga koalitioner. Därför kan man säga att ledamöterna har två lojaliteter, dels gentemot det egna partiet och väljarna därhemma och dels gentemot partigruppen i Europaparlamentet. Oftast röstar ledamöterna enhetligt inom sin partidelegation, men det händer ibland i frågor av speciellt nationellt intresse att hela partidelegationer avviker.

De spanska socialdemokraterna och de brittiska konservativa hör till dem som oftast röstat emot sina parti-

grupperns linje. Allt eftersom parlamentets beslutsfattande makt ökar, ökar dock värdet av sammanhållningen och gruppernas kapacitet att utöva partidisciplin. Därför kan vi förvänta oss både att sammanhållningen inom partigrupperna fortsätter att stärkas och att den ideologiska kampen dem emellan hårdnar. Emellertid kan det också hända att parlamentets stärkta position sporrar medlemmarna i Rådet att sätta press på sina anknutna ledamöter för att respektera Rådets överenskommelser och koalitioner och därmed säkra beslut som måste passera både parlamentet och Rådet.

Den ofta förekommande "grand coalition", då PSE och EPP-ED röstar ihop trots sina ideologiska skillnader, har ofta tagits upp som bevis för kompromisspolitik och Europaparlamentet följaktligen anklagats för att inte uppvisa någon intern partitävlan. Det finns ett antal förklaringar till varför PSE och EPP-ED väljer att rösta ihop i ungefär två tredjedelar av alla röstningar med namnupprop: ideologisk homogenitet, tekniska aspekter, strategiska intressen.

314

För det första, och som redan har nämnts, så tycker de båda partigrupperna ganska lika både i pro-anti integrationsdimensionen och när det gäller EU:s handels och utrikespolitik. För det andra påverkar förvisso procedurerna röstmönstret och vilka lagförslag som antas och vilken utformning de får (vilka ändringar som antas). Inom vissa områden<sup>7</sup> krävs "absolut majoritet", det vill säga över hälften av alla ledamöter oavsett deltagande (314 röster), för att beslut ska antas. I dessa fall kan varken vänster-mitten eller höger-mittenkoalitionen ensamma driva igenom sina betänkanden eftersom det med en genomsnittlig närvaro av 75% faktiskt krävs stöd av minst två tredjedelar av de röstande<sup>8</sup>. Således krävs det att PSE och EPP-ED kan samarbeta i frågor som kräver absolut majoritet (se Tabell sid 32). Slutligen, framhålls det ofta att det ligger en medveten strategi bakom kompromisspolitiken, då det ibland främjar parlamentets institutionella makt att kunna uppvisa en enhetlig front. Detta kan gälla områden där det inte har lagstiftande befogenheter men ändå önskar påverka EU:s politik genom att påverka Kommissionen och Rådet.

Europaparlamentet väljer också ofta att ta upp aktuella frågor till debatt och att rösta fram resolutioner även med avsikt att påverka opinionen i internationella organisationer eller i främmande länder.

<sup>6</sup> Utskotten utarbetar och antar betänkanden om lagförslag.

<sup>7</sup> Emedan enkel majoritet (hälften av de röstande) räcker på de flesta områden, krävs absolut majoritet bland annat i frågor som rör EU:s budget och när EP ska godkänna Kommissionen.

<sup>8</sup> Till exempel, för att höger-mitten koalitionen ensam ska kunna driva igenom en fråga under absolut majoritet krävs en närvaro på 96%.

## Europaparlamentet 1999–2004

Grupper:	GUE/NGL	Verts/ALE	PSE	ELDR	EPP-ED	UEN	EDD	NI	Totalt
	Vänster	Gröna	Social- demo- krater	Liberaler	Höger och Krist- demokrater	"Nationalister"		Grupp- lösa	
Belgien		6	6	5	5			3	25
Danmark	3		2	6	1	1	3		16
Finland	1	2	3	5	5				16
Frankrike	15	9	18	1	21	4	9	10	87
Grekland	7		9		9				25
Irland		2	1	1	5	6			15
Italien	6	2	16	8	34	10		11	87
Lux.	1	2	1	2				6	
Nederl.	1	4	6	8	9		3		31
Portugal	2		12		9	2			25
Spanien	4	4	24	3	28			1	64
Storbrit.	6	29	11	37		3	1	87	
Sverige	3	2	6	4	7				22
Tyskland	7	4	35		53				99
Österrike		2	6		7			6	21
<b>Totalt</b>	<b>49</b>	<b>44</b>	<b>175</b>	<b>53</b>	<b>232</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>32</b>	<b>626</b>
Cum fr. V	8%	15%	43%	51%	88%	92%	95%	—	
Cum. fr H	95%	87%	80%	52%	44%	7%	3%	—	

Källa: Europaparlamentets hemsida [http://www.europarl.eu.int/home/default\\_sv.htm](http://www.europarl.eu.int/home/default_sv.htm)

Analyserna av ledamöternas röstmönster stödjer dessa teorier och vi kan därmed avvisa kritiken att Europaparlamentet inte uppvisar några ideologiska kraftmätningar. Tvärtom, framträder de ideologiska skiljelinjerna starkt i omröstningar som rör ändringsförslag, medan de får stå tillbaka för en ansvarsfull enhetlighet över partigränserna när det gäller att antaga hela betänkanden, resolutioner och framför allt beslut av stor institutionell vikt. Partigruppernas beteendemönster visar snarare på institutionell mognad och en hög grad av medvetenhet om både Europaparlamentets kapacitet och begränsningar inom EU:s beslutsfattande treenighet.

Som moderat är det glädjande att konstatera att partiet var pionjär när det gällde att engagera sig i europeisk politik och att vi var det första svenska parti som fick en observatörsplats i vår partigruppering, i Europaparlamentet. Detta skedde redan 1988, alltså många år innan Sverige äntligen den 1 jan 1995 blev fullvärdig medlem av den Europeiska Unionen. Den moderata rollen inskränkte sig inte bara till att finnas på plats. Vi blev snart mycket aktiva medlemmar i EPP (European Peoples Party) och kom att i armkrok med de stora systerpartierna CDU och CSU i Tyskland samt Partido Popular i Spanien verksamt bidra till såväl en modernisering av EPP:s idépolitiska program som till en utvidgning av medlemskretsen.

Traditionellt har det funnits en distans mellan de gamla kristdemokratiska partierna i EU:s grundarländer och de mera marknadsekonomiskt inriktade centerhöger partierna i EU:s periferi. De tyska kristdemokra-

terna spelade under ledning av Helmut Kohl en central roll för att överbrygga denna klyfta. Envetet och med hjälp av en hel del förtroliga möten där Helmut Kohl deltog lades grunden för den kristdemokratiska och centerhögerinriktade europeiska partialians som i dag, och förhoppningsvis även efter valet i juni, är Europaparlamentets största partigruppering. Att detta arbete var framsynt visade sig inte minst av händelseutvecklingen i Italien där politiska konvulsioner ledde till att kristdemokraterna som parti i det närmaste försvann medan ett mera modernt marknadsinriktat parti under Silvio Berlusconi intog scenen. I det moderniserade EPP kunde även detta parti finna sin plats. Detta gällde kort därefter också de franska gaullisterna, som numera i samarbete med ett antal mindre borgerliga partier i "Union pour un Mouvement Populaire (UMP) helt dominerar den franska centerhöger scenen.

Ett stort arbete har också nedlagts på att utveckla förbindelserna med likasinnade partier och politiker i kandidatländerna. Denna verksamhet inleddes medan järnridån fortfarande delade Europa och bär nu frukt i en stor medlemskrets i EPP där praktiskt taget alla EU:s medlemsländer finns representerade.

Betydelsen av partisamarbetet i EP och i parlamentsgrupperna kan inte nog understrykas. Det är här det europeiska demokratiska samtalet utvecklas och det är här grunden läggs för vad som så småningom också av gemene man kan komma att uppfattas som en normal och förhoppningsvis begriplig politisk dialog av betydelse i vardagen. I dag sker ett erfarenhetsutbyte partierna emellan



*Ideologierna är fortfarande livskraftiga i det nya Europa. Här den stora 1 maj-demonstrationen på Gärdet i Stockholm, ur Ny Illustrerad Tidning, 1890.*

ofta i arbetsgrupper som kan hantera allt från ideologi till valstrategi. Problem finns naturligtvis då kompromisser i en stor medlemskrets kan leda fram till resultat som passar flera medlemspartier illa. Massmedia gillar att i europeiska dokument finna förgripligheter som på hemmaplan kan ställa till problem för ett medlemsparti. Olika åsikter föreligger också i vilken utsträckning "Europapartierna" skall gå utöver erfarenhetsutbyte och bedriva en egen valrörelse inför EP-valet och därmed blanda sig i de nationella partiernas strävanden.

"Europapartiernas" ställning förstärks långsamt men säkert i EU:s fördragstexter. I Maastricht 1991 kom stats- och regeringscheferna överens om en artikel om "politiska partier på europeisk nivå" som är viktiga som en integrationsfaktor inom unionen. I Nice-fördraget lyckades partigrupperna i Europaparlamentet få med en

skrivning som innebar att medlemsländerna i rådet ska "fastställa regler för politiska partier på europeisk nivå och särskilt bestämmelser om deras finansiering".

#### DIREKTVAL MEN INTE EUROPAVAL

Sedan 1979 har valen till Europaparlamentet bedrivits som "andra rangens" nationella val, dominerade av nationella frågor, nationella politiker, och samma tävlan mellan de traditionella hemma-partierna (van der Eijk och Franklin 1996). Liksom i kommunala och regionala val står det inte någon regeringsmakt på spel i valen till Europaparlamentet, vilket har bidragit till att de utnyttjats som en interim opinionsundersökning, i synnerhet i de länder där valen faller ganska mitt emellan de nationella valen. Även i Sverige har hemma-politikerna och media bidragit till att "försvenska" debatten, istället för att fokusera på partiernas olika syn i de frågor som hanteras på Europainivå.

De nationella partierna har därmed i praktiken bidragit till känslan hos väljarna i gemen att valen till Europaparlamentet inte är viktiga, vilket avspeglas i det genom åren låga valdeltagandet, mellan 30 och 40 procent av valmanskåren. Som den här artikeln bland annat vill visa är det hög tid för såväl politiskt engagerade som massmedia att uppmärksamma Europaparlamentets växande roll i EU:s utveckling och styrelseskick, samt att låta detta påverka agerandet inför och mellan Europavalen.

**Margaretha af Ugglas** (margaretha@saxangen.se) var utrikesminister 1991–94., ledamot av Europaparlamentet 1995 och vice ordförande i EPP 1996–2002.

**Anna Stenbeck** (A.E.Stenbeck@lse.ac.uk) är BA i National-ekonomi vid Universita Bocconi i Milano och masterststudent i Comparative Politics vid London School of Economics.

#### Referenser:

Corbett, R., F. Jacobs, et al. (2000). *The European Parliament*, London John Harper 2000.

van der Eijk, C. and M. N. Franklin (1996). *Choosing Europe? : the European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor : University of Michigan Press.

Hix, S. (2001), 'Legislative behaviour and party competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU', *Journal of Common Market Studies*, (39)4, pp. 663-88.

Hix, S., Kreppel, A., Noury, A. (2003), 'The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?', *JCMS* (41)2, pp.309-31.

Hix, S., Noury, A., Roland, G. (2004), 'Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001', working paper.

Lipset, S.M., Rokkan, S. (1967), 'Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments', i Peter Mair (1990), *The West European Party System*, Oxford: Oxford University Press, pp. 91-111.