

Till vice statsministern

En förklaring om unionens framtid antogs vid Europeiska rådets möte i Nice i december 2000. I denna anges att EU-länderna ska sammankalla en regeringskonferens under år 2004. Regeringskonferensen ska överväga nödvändiga fördragsändringar som framkommer i den debatt om EU:s utveckling som enligt förklaringen ska inledas efter Nicemötet. Även kandidatländerna ska kunna vara aktiva i förberedelserna och medverka i regeringskonferensen.

I deklARATIONEN framförs önskemålet att konferensen förbereds av en bred och djup diskussion om EU:s framtida utveckling. Det fastslås att diskussionen i huvudsak bör ägnas fyra frågor, nämligen maktfördelningen mellan EU och medlemsländerna (subsidiaritetsprincipen), grundläggande rättighetsstadgans ställning, förenkling av fördragen och de nationella parlamentens roll.

I en deklARATION från toppmötet i Laeken i december 2001 utvecklades detta ytterligare till att omfatta ett tjugotal punkter, av vilka flertalet ändå faller inom de fyra huvudområdena. Samtidigt beslutades att inrätta det Europeiska konventet. Stödda av nationella debatter skall konventet från februari 2002 förbereda regeringskonferensen 2004. Konventet förväntas diskutera framtidsfrågorna och lämna förslag till hur EU kan bli mer effektivt och demokratiskt, särskilt med hänsyn till EU:s planerade utvidgning och behovet att bättre förankra EU hos medborgarna. Arbetet planeras avslutas i juni 2003 då konventets förslag till fördragsändringar överlämnas till Europeiska Rådet.

Önskemålet om förberedande nationella debatter inför 2004 års regeringskonferens föranledde den svenska regeringen att den 26 april 2001 tillsätta en parlamentarisk kommitté med företrädare för samtliga i riksdagen företrädde partier (Dir.nr: 2001:35). Kommittén har antagit namnet EU 2004-kommittén. Ordförande är Berit Andnor (s). Övriga ledamöter är Gunilla Carlsson (m), Carl B Hamilton (fp), Sören Lekberg (s), Åke Pettersson (c), Yvonne

Ruwaida (mp). Camilla Sköld Jansson (v) samt Ingvar Svensson (kd).

EU 2004-kommitténs uppdrag är att

- stimulera en bred, offentlig debatt om Europeiska unionen (EU), särskilt inför den kommande regeringskonferensen, bidra till att öka kunskaperna hos allmänheten om aktuella frågeställningar kring EU:s utveckling samt ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar
- skapa kontaktytor mellan den svenska debatten om EU och motsvarande debatt i övriga europeiska länder
- sammanställa analyser av de frågor som kan komma att behandlas vid regeringskonferensen.

Expertuppsatser

Inom ramen för den tredje huvuduppgiften och efter samråd med Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS) har EU 2004-kommittén givit experter i uppdrag att närmare analysera några av de fyra s k Nice-frågorna.

I föreliggande SOU analyseras de nationella parlamentens roll i EU. SOU:n omfattar två expertrapporter, den ena författad av Hans Hegeland, fil.lic. i statsvetenskap, föredragande i Riksdagen, den andra av Ann-Cathrine Jungar, fil.dr, lektor vid Södertörns högskola och Shirin Ahlbäck, fil.dr, Uppsala universitet.

Annat informationsmaterial

Kommittén har upprättat en hemsida "www.eustafetten.nu" som innehåller information, nyheter, skolprojekt, debattsida, m m. Kommittén har publicerat ett antal småskrifter med nära anknytning till kommitténs hemsida och som behandlar debatten om framtidsfrågorna, inklusive framtidskonventets arbete, och anger sätt att delta. Hemsidan och skrifterna är centrala instrument för att uppfylla kommitténs första huvuduppgift, nämligen att stimulera ökad kunskap och en bred, offentlig debatt om EU och EU:s framtidsfrågor.

Stockholm i oktober 2002

Berit Andnor
Ordförande i EU 2004-kommittén

Innehåll

1	Nationella parlament i Europeiska unionen	7
	Nationella parlament i Europeiska unionen – potentiella vinnare?.....	7
	Inledning.....	7
	De nationella parlamentens roll i Europeiska unionen.....	8
	Parlamenten och EU:s demokratiska underskott.....	9
	Nationella parlament allt mer aktiva i EU-frågor	11
	Ökat intresse på EU-nivå för nationella parlament	13
	Engagemang och information.....	13
	Debatten i konventet.....	15
	Ökat samarbete mellan parlament på EU-nivå.....	16
	COSAC, konferensen mellan parlamentens Europautskott	18
	Konventet som arena för nationella parlament.....	19
	Debatten om samarbete mellan parlamenten.....	21
	Debatten om andra kammare på EU-nivå	22
	Ett organ för lagstiftning.....	23
	En kongress för övergripande diskussioner	25
	Argumenten mot en andra kammare	26
	Subsidiaritetsprincipen.....	28
	Brittiska tankar om nationella parlament och subsidiaritetsprincipen.....	28
	Debatten i konventet.....	29
	Framtida subsidiaritetskontroll i praktiken.....	31
	Den svenska erfarenheten av subsidiaritetskontroll	34
	EU och den nya nordiska parlamentarismen.....	36
	Nationella parlament i en flernivådemokrati.....	41
	 Referenser	 45

2	Parlament i bakvatten?	47
	Parlament i bakvatten? – Den svenska och finländska riksdagens inflytande över EU-politiken	47
	Inledning.....	47
	EU och parlamentens demokratiska underskott.....	48
	Den svenska och finländska riksdagen – lika eller olika?.....	50
	Vem har makten över EU-politiken?	53
	Maktens centralisering? – några hypoteser	55
	Regeringen dominerar i Sverige	57
	Vem bör ha makten?	61
	Riksdagens maktunderskott	63
	EU-frågornas hantering i riksdagen	66
	Inrättandet av EU-organ i Sverige och Finland.....	67
	EU-nämndens och Stora utskottets arbete.....	70
	Utskottets arbete med EU-frågorna	75
	Slutsatser	77
	Referenser	79
	Bilaga	
	<i>Bilaga 1: Kommittédirektiv.....</i>	83

1 Nationella parlament i Europeiska unionen

Hans Hegeland

Nationella parlament i Europeiska unionen – potentiella vinnare?

Inledning

De nationella parlamenten har kommit att uppmärksammas allt mer i debatten om Europeiska unionen. De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen var således en av de fyra frågor som nämndes i den förklaring om unionens framtid som regeringskonferensen i Nice antog i december 2000. I Laekendeklarationen, som antogs i december 2001 under det belgiska ordförandeskapet, sades de nationella parlamentens roll hänga ihop med den demokratiska legitimiteten. Två av de frågor som ställdes var om parlamenten bör vara representerade i en ny institution och om de bör kontrollera att subsidiaritetsprincipen respekteras.

I denna studie redovisas inledningsvis de nationella parlamentens formella roll i EU-samarbetet. Formellt sett kan de hävdas ha mycket makt, men ofta sägs det att de har en svag ställning och att denna ställning är en del av EU:s demokratiska underskott. Två synsätt på hur EU som politiskt system bör fungera skisseras, ett federalt där de nationella parlamenten närmast betraktas som delstatsförsamlingar och ett konfederalt där parlamenten spelar en avgörande roll. Den dominerande svenska synen redovisas. Därefter beskrivs den faktiska utvecklingen där de nationella parlamenten har blivit mer aktiva i EU-frågor och också uppmärksammas mer inom EU. Det ökade samarbetet mellan parlamenten på EU-nivå behandlas. Inlägg från framtidsdebatten, inklusive det pågående konventet, diskuteras. Debatten om en andra kammare på EU-nivå med nationella parlamentariker ägnas ett avsnitt. En fråga

som behandlas utförligt i konventet tas därefter upp, nämligen subsidiaritetsprincipen och parlamentens roll i förhållande till denna. Frågan om EU-frågor behandlas som inrikespolitik eller utrikespolitik i de nordiska parlamenten ska besvaras, och vad detta innebär för den nationella demokratin. Avslutningsvis skisseras på ett alternativ till de federala och konfederala synsätten, nämligen flernivådemokrati, där parlamenten kan spela en egen roll gentemot EU:s institutioner utan att EU omvandlas till en fullfjädrad federation.

De nationella parlamentens roll i Europeiska unionen

De nationella parlamenten har beskrivits som ”hörnpelare i den europeiska integrationen”¹. Detta eftersom nya fördrag och fördragsändringar träder i kraft först när medlemsstaterna har ratificerat ändringarna ”i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser” (art. 48 och art. 52 i EU-fördraget), vilket i 13 av 15 medlemsstater innebär att det är parlamentet som har att pröva frågan.² Det är också det nationella parlamentet som en gång har fattat beslut om sitt lands medlemskap, ofta efter folkomröstning.

När ett land väl har gått med i EU har det nationella parlamentet fortfarande en del formella roller att spela i EU-samarbetet, utöver att pröva fördragsändringar. Fördragen ställer också i några andra artiklar upp villkoret att medlemsstaterna ska godkänna beslut ”i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser”, till exempel när en ny medlemsstat ska bli medlem i unionen (art. 49 EU-fördraget).³ Ofta, men inte med automatik, innebär det att beslut måste fattas av nationella parlament. Vidare kan direktiv antagna i EU kräva nationell lagstiftning av parlament. EG-förordningar kan också innebära att nationella lagar måste ändras. Avgöranden från EG-domstolen kan innebära att nationell lagstiftning måste ändras för att göra den förenlig med EG-rätten. För vissa länder, till exempel Sverige, kan rambeslut i tredje pelaren (art.

¹ Smith, Eivind (red.) (1996) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. The Hague: Kluwer.

² I Irland krävs utöver beslut i parlamentet att en fördragsändring godkänns i en folkomröstning. I Danmark krävs också folkomröstning om inte tillräckligt stor majoritet uppnås i Folketinget.

³ Detta villkor finns i artiklarna 17 (1), 24 (i vissa fall), 34(2d) och 42 i Fördraget om Europeiska unionen samt i artiklarna 22, 190(4) och 269 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Jfr Wouters, Jan (2000) ”National Constitutions and the European Union”, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 27 no. 1.

34(2)(b) EU-fördraget) och vissa beslut i andra pelaren kräva parlamentariskt godkännande.

Parlamenten och EU:s demokratiska underskott

Trots att parlamenten således har vissa uppgifter enligt fördragen brukar de beskrivas som förlorare i EU:s beslutsprocess. Genom att besluta att det egna landet ska gå med i EU har parlamenten överlåtit makten att fatta beslut inom vissa politikområden till EU. Inom EU är det regeringarna som företräder medlemsstaterna, vilket innebär att det har skett en maktförskjutning från parlamenten till regeringarna. Utvecklingen kan beskrivas så att varje parlament har när det har godkänt sitt lands medlemskap i EU gjort bedömningen att de politiska problem som finns löses bäst i samverkan mellan fler länder. För att beslutsfattandet inom EU ska bli effektivt har parlamenten också godkänt att deras egen regering kan bli nedröstad i ministerrådet. Vidare har kommissionen och EG-domstolen givits befogenheter att övervaka och genomföra fördragen, med ett begränsat inflytande för medlemsstaterna till följd.

De nationella parlamentens svaga roll i EU är en del av det demokratiska underskottet. Det demokratiska underskottet i EU har uppmärksammats mycket på senare år och kan beskrivas på olika sätt. Tre grundläggande aspekter av det demokratiska underskottet är dock bristen på demokratiskt inflytande i beslutsprocessen, bristen på öppenhet och svårigheten att utkräva ansvar av beslutsfattarna. De nationella parlamentens ofta begränsade inflytande avspeglar det faktum att beslut som annars skulle ha fattats av parlaments fattas av regeringar i ministerrådet, emellanåt tillsammans med Europaparlamentet. Öppenheten i rådet är ofta begränsad, och innebär att ett parlament kan ha svårt att följa frågorna. Den begränsade öppenheten gör det också svårare att hålla regeringen ansvarig för dess handlingar. Även om regeringen följer parlamentets råd kan regeringen bli nedröstad i rådet. Eftersom regeringen i ett sådant fall har agerat i enlighet med parlamentets ståndpunkt, kan parlamentet knappast hålla sin regering ansvarig för rådets slutliga beslut.

Två principiella argumentationslinjer kring frågan om EU:s demokratiska underskott, en *federal* och en *konfederal* linje, kan

urskiljas.⁴ Enligt den *federala* linjen bör samarbetet inom EU fördjupas, och i förlängningen nå statusen av federation. En utveckling mot ökad överstatlighet är önskvärd och kan ske genom att majoritetsbeslut används i större utsträckning. Utvecklingen mot överstatlighet kräver, enligt federalisterna, att EU utvecklas i demokratisk riktning. Ansvarsutkrävandet bör i första hand ske på övernationell nivå. Detta innebär att Europaparlamentet bör stärkas medan de nationella parlamenten inte spelar en avgörande roll. Den *konfederala* linjen ser EU snarare som ett diplomatiskt samverkansorgan än som ett demokratiskt beslutssystem. Medlemsstaterna bör ges vetorätt så att inget land kan bli nedröstat i ministerrådet och de enskilda ländernas suveränitet bör värnas. Ansvarsutkrävandet bör ske på nationell nivå. Genom kravet på enhällighet kan varje regering ställas till svars i det egna landet, av väljare och parlament, för de beslut som fattas på EU-nivå. De nationella parlamenten är de främsta bärarna av demokratisk legitimitet.

Som visats av såväl Kerstin Jacobsson och Kristian Sjövik sammanfaller den svenska officiella synen huvudsakligen med den konfederala linjen.⁵ Den svenska synen är att EU främst bör ses som ett mellanstatligt samarbete, även om överstatlighet accepteras på vissa områden. Denna konfederala ansats finns också i den svenska argumenteringen i framtidsdebatten om de nationella parlamentens roll i EU. De nationella parlamenten är de främsta bärarna av demokratisk legitimitet och de är mycket närmare medborgarna än vad Europaparlamentet är.

Riksdagens förra talman Birgitta Dahl har uttryckt det på följande sätt: Medlemsstaterna är fördragets herrar, och inom medlemsstaterna är det parlamenten som är herrarna. Och väljarna är parlamentens herrar.⁶ Riksdagen har betonat att parlamentens möjlighet till påverkan genom den egna regeringen är det konstitutionellt, politiskt och strategiskt avgjort mest fördelaktiga alternativet jämfört med t.ex. en andra kammare på EU-nivå. Det är en påverkansmetod som inte innefattar något eget agerande på den europeiska arenan för ett nationellt parlament eller ett kollektiv av

⁴ Sjövik, Kristian (2002) "Demokratisk legitimitet och beslutseffektivitet: ett svårlöst dilemma" sid. 38-54 i Johansson, Karl Magnus (red.) *Sverige i EU. Dilemman, institutioner, politikområden*. Stockholm: SNS. Andra upplagan.

⁵ Jacobsson, Kerstin (1997) *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa. Sjövik, Kristian (2002). Med den svenska officiella synen avses den syn som kommer till uttryck i utskottsbetänkanden, propositioner och liknande. Det finns naturligtvis nyanser i denna syn men här handlar om att måla en bild med breda penseldrag.

⁶ Tal vid European Law Conference 2001-06-11, seminarium "The European Parliament and the National Parliaments. Influence in the Legislative Process".

sådana parlament – något som enligt riksdagen hade varit artfrämmande. Riksdagens erfarenhet är att vägen genom den egna riksdagen har visat sig mer effektiv än vad som skulle vara fallet med något av alternativen, vilket leder till slutsatsen att den vägen är strategiskt riktig.⁷

Regeringen har i samma anda framhållit att de nationella parlamentens arbete med EU-politiken i medlemsstaterna och deras kontroll av regeringarnas agerande bidrar till att ge EU:s beslut nödvändig legitimitet. Inflytande för parlamenten uppnås bäst genom granskning av regeringarnas agerande i rådet och parlamenten måste ges bästa möjliga förutsättningar att utföra detta arbete. Om nya former för de nationella parlamentens medverkan ska skapas, bör dessa ha nära anknytning till parlamentens dagliga arbete, betonar regeringen.⁸

Nationella parlament allt mer aktiva i EU-frågor

Sedan början av 1990-talet har således det demokratiska underskottet och de nationella parlamentens roll i EU kommit att diskuteras allt mer. Anledningen till detta är att EU har börjat ägna sig åt frågor som i någon mening är politiskt viktiga.⁹ Under 1970-talet och början av 1980-talet var det dåvarande EG huvudsakligen inriktat på förhållandevis tekniska frågor och samarbetet gick överhuvudtaget inte framåt med några stora steg. Förverkligandet av den inre marknaden innebar sedan att många lagar i medlemsstaterna fick anpassas. Därefter har EU samarbetat om till exempel den ekonomiska och monetära unionen samt rättsliga och inrikes frågor.

De nationella parlamenten har blivit mer aktiva i EU-frågor i takt med att EU har kommit att ägna sig åt frågor som tidigare avgjordes av parlamenten. Samtidigt ska det betonas att mycket av EU:s beslutsfattande rör frågor av teknisk karaktär, t.ex. inom jordbrukspolitik. EU:s budget är också mycket begränsad, högst 1,27 % av ländernas bruttonationalprodukt. Många av de frågor som är viktiga i den nationella politiska debatten, som skattenivåer, välfärdsstaten, skola, vård och omsorg, hanteras inte på EU-nivå utan på nationell, regional eller lokal nivå. Sammantaget har dock

⁷ Bet. 2001/02:KUU2.

⁸ Skr. 2001/02:115.

⁹ Jfr Martin, Lisa L. (2000) *Democratic Commitments. Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.

samarbetet inom EU kommit att röra frågor som har större politisk betydelse. I takt med denna utveckling har parlamenten engagerat sig mer än tidigare. I alla EU-länders parlament finns numera någon form av utskott eller nämnd som har hand om EU-frågor. Alla parlament utom Finlands och Österrikes har inrättat ett nytt EU-organ (utskott eller nämnd). I parlamenten i Finland respektive Österrike har man i stället valt att låta ett existerande organ ha huvudansvaret för EU-frågor, Stora utskottet respektive *Hauptauschuss*.

Sju av EU:s femton medlemsstater har också skrivit in i sina författningar att parlamentet har rätt till information från regeringen om EU-frågor. I Tyskland var denna författningsändring en direkt följd av diskussionerna om Maastrichtfördraget, dvs. när EG blev EU. Sverige kommer troligen också att grundlagsreglera parlamentets ställning i EU-frågor. Riksdagen har nämligen fattat ett första beslut om en ändring om detta i regeringsformen, en av Sveriges grundlagar. Ett andra beslut förväntas fattas i slutet av 2002. I så fall kommer regeringen enligt regeringsformen att vara skyldig att fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU.¹⁰ Denna regeringens skyldighet har tidigare reglerats i riksdagsordningen, som intar en mellanställning mellan vanlig lag och grundlag. Att regeringens skyldigheter nu troligen regleras i grundlag är ett sätt att markera frågans vikt. Det är också ett tecken på att EU-samarbetet har kommit att påverka riksdagen mer än vad man kanske trodde när Sverige blev medlem i EU 1995.

I de statsvetenskapliga standardverken om EU behandlas nationella parlament mycket knapphändigt. I utgåvor under senare delen av 1990-talen är det dock vanligare än tidigare att parlamentens aktivitet nämns. I den andra upplagan av boken *European Union – Power and policy-making* har t.ex. ett kapitel om Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillkommit. Vidare publicerades under hösten 2001 en studie om över 500 sidor om samtliga 15 medlemsstaters parlaments hantering av EU-frågor.¹¹

¹⁰ Prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18.

¹¹ Richardson, Jeremy (red.) (2001) *European Union – Power and policy-making*. London: Routledge. Andra upplagan. Den omfattande studien av EU-frågornas hantering i parlamenten är: Maurer, Andreas och Wolfgang Wessels (red.) (2001) *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos.

Ökat intresse på EU-nivå för nationella parlament

Engagemang och information

I takt med att EU har utvecklats har de nationella parlamenten ägnats ökat intresse också på EU-nivå. EU har således uttryckt förhoppningar om att parlamenten ska vara mer aktiva. Den regeringskonferens som 1991 ledde fram till Maastrichtfördraget antog följande förklaring (nr 13).

"Om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen

Konferensen finner att det är viktigt att främja ett större engagemang från de nationella parlamentens sida i Europeiska unionens verksamhet. I detta syfte bör informationsutbytet mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet intensifieras. I det sammanhanget skall medlemsstaternas regeringar bl.a. säkerställa att de nationella parlamenten för information och i förekommande fall granskning får tillgång till kommissionens förslag till lagstiftning i god tid.

Konferensen finner vidare att det är viktigt att intensifiera kontakterna mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, särskilt genom att lämpliga resurser ömsesidigt ställs till förfogande och genom regelbundna möten mellan parlamentsledamöter som är intresserade av samma frågor."

De nationella parlamentens roll diskuterades också under den regeringskonferens som ledde fram till Amsterdamfördraget 1997. Resultatet blev ett protokoll (som är mer bindande än en förklaring) om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Protokollets inledning samt krav på information till nationella parlament lyder:

"Protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen

De höga fördragsslutande parterna,

Som erinrar om att de enskilda nationella parlamentens granskning av sin egen regering i fråga om unionens verksamhet är en angelägenhet för varje medlemsstats särskilda konstitutionella organisation och praxis,

Som dock önskar uppmuntra till en större delaktighet från de nationella parlamentens sida i Europeiska unionens verksamhet och öka deras möjligheter att uttrycka sin uppfattning i frågor som kan vara av särskilt intresse för dem,

Har enats om följande bestämmelser, som skall fogas till Fördraget om Europeiska unionen och fördragen om upprättande av Europeiska gemenskaperna:

I. Information till medlemsstaternas nationella parlament

1. Samtliga kommissionens samrådsdokument (grön- och vitböcker och meddelanden) skall skyndsamt tillställas medlemsstaternas nationella parlament.
2. Kommissionens förslag till lagstiftning, enligt den definition som rådet gör i enlighet med artikel 207.3 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, skall göras tillgängliga i så god tid att varje medlemsstats regering kan säkerställa att dess eget nationella parlament erhåller dem på lämpligt sätt.
3. En sexveckorsperiod skall förflyta mellan den dag då ett lagstiftningsförslag eller ett förslag till en åtgärd som skall beslutas enligt avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen av kommissionen görs tillgängligt för Europaparlamentet och rådet på alla språken och den dag då förslaget sätts upp på rådets dagordning för beslut, antingen för antagande av en rättsakt eller för antagande av en gemensam ståndpunkt i enlighet med artiklarna 251 eller 252 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen; i brådskande fall kan dock undantag göras, varvid skälen skall anges i rättsakten eller den gemensamma ståndpunkten.”

Både i förklaringen från 1991 och protokollet från 1997 uppmuntaras de nationella parlamenten att vara mer aktiva i EU:s verksamhet. En skillnad är att protokollet nämner att parlamentens möjligheter att uttrycka sin uppfattning bör öka. För att kunna behandla frågorna krävs rimligen information, och protokollet är mer konkret när det gäller vilka dokument som parlamenten ska få. För de flesta parlament har dock inte protokollet i sig inneburit några stora förändringar.¹² Få länder, om ens något land, införde nya rutiner för dokumenthanteringen som en direkt följd av protokollet. Aktiva parlament hade redan tidigare kunnat få tag på de dokument som berörs i protokollet. Informationskraven i protokollet kan ha förstärkt en utveckling som ändå var på gång, nämligen att parla-

¹² Omdömet bygger delvis på en enkät i samband med det tjugotredje COSAC (ett samarbetsorgan mellan Europautskott) i Versailles i oktober 2000. Tillgänglig på: http://www.cosac.org/fr/precede/versailles_2000/reponses_questionnaires/synthese_membres.rtf. Maurer och Wessels (red) (2001) innehåller uppgifter av värde. Olika dokument från konventets arbetsgrupp 4 Nationella parlament samt samtal med tjänstemän i de flesta EU-länders parlament har bidragit till omdömet.

menten ägnar mer intresse åt olika EU-dokument. Generellt sett kan parlamenten, inte minst tack vare elektronisk post och Internet, ganska enkelt få tag på kommissionens förslag till EG-lagstiftning om intresse finns.

För de parlament som likt riksdagen har samråd med regeringen veckan före ministerrådsmötena har ett annat problem funnits. Det är kort tid mellan mötena i Coreper (det organ som förbereder ministrarnas möten i rådet) och i rådet vilket innebär att samråd i Europautskotten kan ske utan att man vet hur frågan hanteras i Coreper. Protokollets krav på information påverkade inte detta men rådets arbetsordning ger sedan 1999 parlamenten lite mer tid att granska frågorna innan de behandlas på rådsmötet men efter Coreper. Arbetsordningens regel följer efter ett uttalande i slutsatserna från Europeiska rådet i Helsingfors och innebär att det förberedande arbetet i Coreper i en lagstiftningsfråga måste vara klart i slutet av den vecka som föregår veckan före rådsmötet.

Debatten i konventet

Som påpekades i inledningen är de nationella parlamentens roll i EU en av frågorna i framtidsdebatten och har således diskuterats i det pågående konventet.¹³ Bred enighet råder om att nationella parlament har en viktig roll att spela i EU och att de ska ha en stark ställning. Ledamöter från de nationella parlamenten brukar framhålla att de nationella parlamenten är närmare sina väljare än vad Europaparlamentet är. De 15 medlemsstaterna och de 12 kandidatländer som förhandlar om medlemskap har sammanlagt 9 622 ledamöter i sina parlament.¹⁴ Efter en utvidgning till 27 länder kommer Europaparlamentet enligt Nicefördraget ha 732 ledamöter, dvs. på varje Europaparlamentariker kommer det att gå 13 ledamöter i de nationella parlamenten.

Förslag har förts fram om att parlamentens viktiga roll särskilt ska nämnas i det konstitutionella fördrag som lär bli resultatet av konventet. Mer konkret betonas att parlamenten bör involveras i

¹³ Redogörelsen för debatten i konventet bygger på plenarmötena, arbetsgrupperna samt skriftliga bidrag från konventsledamöterna. Mycket av materialet finns tillgängligt på konventets hemsida: <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=SV>. Slutrapporten från arbetsgrupp 4 Nationella parlament (Conv 353/02) återfinns på: <http://register.consilium.eu.int/pdf/su/02/cv00/00353s2.pdf>

¹⁴ Dybkjaer, Lone (2002) "Overview of the number of Members of National Parliaments and the European Parliament, EU Member States and Candidate Countries", European Convention, Working group IV Role of National Parliaments, Working document 15.

EU:s lagstiftningsprocess i ett tidigare skede. Kommissionen bör, enligt en vanlig tanke i konventet, översända alla lagstiftningsförslag direkt till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till Europaparlamentet och rådet. Kommissionen har i konventet sagt att den inte har något emot att skicka förslagen direkt till de nationella parlamenten, om medlemsstaternas regeringar är med på det. Vidare anser många i konventet att parlamenten i någon form ska kunna delta i diskussionen om kommissionens årliga arbetsprogram.

Enighet råder i konventet om att varje parlament bör fastställa sina egna regler för den politiska kontrollen av sin regering samtidigt som det ofta framförs att informationsutbyte om de mekanismer som fungerar bäst vore välkommet. Den politiska kontrollen bör ske på förhand om den ska vara effektiv, dvs. innan rådet har fattat beslut. Flera konventsledamöter har i sammanhanget nämnt praxisen att fastställa ett förhandlingsmandat och i detta sammanhang hänvisat till bidrag från finländska och svenska representanter.¹⁵

Flera konventsledamöter, inte minst från Europaparlament, framhåller att när rådet uppträder som lagstiftare bör dess överläggningar vara offentliga för att bland annat underlätta de nationella parlamentens kontroll av sina respektive regeringar. Rådets överläggningar borde också vara bättre organiserade.

Ökat samarbete mellan parlament på EU-nivå

I takt med att parlamenten har ägnat sig mer åt EU-frågor på hemmaplan har också kontakterna mellan parlament i olika länder ökat, liksom kontakterna mellan nationella parlament och Europaparlamentet. I förklaringen i samband med Maastrichtfördraget framhölls att informationsutbytet mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet bör intensifieras.

Europaparlamentarikernas roll i de nationella parlamenten varierar mellan länderna. Huvuddelen av kontakterna går dock i allmänhet genom de politiska partierna och Europaparlamentarikerna deltar sällan direkt i de nationella parlamentens arbete. I Belgien och Grekland finns det gemensamma utskott som består av leda-

¹⁵ Bidrag från företrädarna för Finlands riksdag i konventet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionens struktur 30/05/2002 CONV 82/02.

Bidrag från de svenska ledamöterna av konventet om de nationella parlamentens granskning av regeringsverksamheten i EU 22/05/2002 CONV 61/02.

möter från det nationella parlamentet och Europaparlamentet och där Europaparlamentarikerna har samma rättigheter som de nationella parlamentarikerna. I Tyskland består Förbundsdagens utskott för Europafrågor av 36 nationella ledamöter och 14 ledamöter från Europaparlamentet, men de senare har inte rösträtt. Det kan ofta vara svårt för Europaparlamentarikerna att hinna delta i arbetet i det nationella parlamentet. I Nederländernas parlament har man sedan 1999 en årlig debatt i plenum om EU där en företrädare för varje holländsk partigrupp i Europaparlamentet deltar.

I Sverige har riksdagen betonat att Europaparlamentet och riksdagen är två skilda parlament och att mandaten för respektive parlaments ledamöter inte ska blandas ihop. Europaparlamentarikerna kan inbjudas till öppna eller slutna utfrågningar i EU-nämnden och utskotten, men Europaparlamentarikerna har inte getts tillfälle att delta i debatter i kammaren.¹⁶

Det förekommer att ledamöter från de nationella parlamenten deltar i möten i Europaparlamentets utskott. De har rätt att yttra sig men inte rösträtt. I Europaparlamentets arbetsordning anges att man ska hålla medlemsstaternas nationella parlament regelbundet underrättade om Europaparlamentets verksamhet.

Samarbetet mellan parlamentens fackutskott har ökat under senare år. Som exempel kan nämnas att det under det svenska ordförandeskapet 2001 anordnades fem möten av fackutskott, där övriga nationella parlament och Europaparlamentet deltog med var sin representant (utrikespolitik, biståndspolitik, försvarspolitik, flyktingpolitik samt miljöpolitik). Vidare möts talmännen i de nationella parlamenten och i Europaparlamentet årligen.

I Rom i november 1990 träffades den så kallade Parlamentskonferensen (*"the parliamentary assizes"*). Denna konferens tillkom på initiativ av François Mitterand, rådets dåvarande ordförande. Över 250 parlamentariker (två tredjedelar från nationella parlament, en tredjedel från Europaparlamentet) möttes i en hel vecka för att diskutera gemenskapens utveckling och en gemensam deklaration antogs. Vissa förslag om att institutionalisera denna parlamentskonferens fanns men dessa vann inte gehör. I stället antogs i Maastricht en deklaration till fördraget, som uppmanar nationella parlament och Europaparlamentet att vid behov sammanträda såsom parlamentskonferens. Det är upp till parlamenten att avgöra när de anser att ett sådant möte är påkallat. Än så länge har det inte

¹⁶ Förs. 2000/01:RS1 sid. 142.

funnits konsensus om att hålla ett sådant möte, och frånvaron av hänvisning till denna möjlighet i Amsterdamfördraget verkar innebära att Romkonferensen var ett experiment som inte kommer att upprepas med mindre än att ett nytt beslut fattas.¹⁷

COSAC, konferensen mellan parlamentens Europautskott

Det mest institutionaliserade samarbetet mellan nationella parlament sker inom ramen för COSAC¹⁸ som är ett samarbetsorgan mellan de nationella parlamentens särskilda utskott eller nämnder för EU-frågor samt Europaparlamentet. COSAC inrättades i Paris i november 1989. I protokollet om nationella parlament från Amsterdam sägs följande:

”II. Konferensen mellan organ för EG-frågor

4. Den konferens mellan organ för EG-frågor, nedan kallad COSAC, som inrättades i Paris den 16-17 november 1989, får bidra med allt som den finner att Europeiska unionens institutioner bör uppmärksamma, särskilt på grundval av utkast till lagtexter som företrädare för medlemsstaternas regeringar med hänsyn till frågans art i samförstånd får besluta att tillställa COSAC.
5. COSAC får granska alla lagförslag eller initiativ som rör upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som direkt kan påverka enskilda personers fri- och rättigheter. Europaparlamentet, rådet och kommissionen skall informeras om alla bidrag från COSAC enligt denna punkt.
6. COSAC får till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna alla bidrag som konferensen finner lämpliga när det rör unionens lagstiftande verksamhet, särskilt beträffande tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, området med frihet, säkerhet och rättvisa, samt frågor som rör de grundläggande rättigheterna.
7. Bidrag från COSAC skall inte på något sätt vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkt.”

COSAC möts en gång i halvåret, i ordförandelandets parlament. Varje nationellt parlament representeras av sex ledamöter från sitt Europautskott. Europaparlamentet har också sex representanter.

¹⁷ Corbett, Richard, Francis Jacobs och Michael Shackleton (2000) *The European Parliament*. 4th ed. London: John Harper Publishing, sid. 284.

¹⁸ COSAC är en förkortning av den franska benämningen ”Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes de l’Union européenne”. COSAC:s hemsida återfinns på: <http://www.cosac.org/index.html>

Vidare deltar tre observatörer från varje kandidatland. I mötena i COSAC, som varar en och en halv dag, håller värdlandets premiärminister eller utrikesminister oftast ett anförande och svarar på frågor. Vidare kan en EU-kommissionär från värdlandet framträda.

Enligt protokollet ovan kan medlemsstaterna lämna COSAC utkast till lagtexter men detta har inte skett i något fall. COSAC har antagit bidrag men dessa har inte gällt några konkreta lagförslag inom EU och har inte heller koncentrerat sig på de områden som pekas ut i protokollet. Bidragen har inte rört särskilt kontroversiella frågor vilket kan bero på att enhällighet krävs för att bidrag ska antas (bidrag kan dock antas även om någon eller några delegationer avstår från att rösta).

Slutsatserna från COSAC-mötet i Dublin 1996 bidrog till Amsterdamfördragets protokoll om nationella parlament, men normalt får COSAC:s bidrag inget stort genomslag. Efter COSAC i Versailles i oktober 2000 svarade den franske presidenten Jacques Chirac på COSAC:s bidrag men i övrigt är reaktioner från dem som bidragen ställs till ovanliga. Sören Lekberg, som representerar riksdagen i konventet, har i konventets arbetsgrupp om nationella parlament föreslagit att de institutioner som mottar ett bidrag från COSAC också ska åläggas att reagera på bidraget.

Vid COSAC-mötet i Köpenhamn i oktober 2002 gavs en arbetsgrupp i uppdrag att, utifrån de riktlinjer som det danska ordförandeskapet dragit upp, överväga hur COSAC kan reformeras. Syftet är att göra COSAC mer effektivt. Sammanfattningsvis har COSAC blivit ett fast samarbets- och diskussionsforum för Europautskottens ledamöter men har inte kommit att spela någon viktig roll i EU:s beslutsprocess.

Konventet som arena för nationella parlament

Konventet bildades efter förebild från det konvent som tog fram stadgan om grundläggande rättigheter. Enligt John Palmer, från The European Policy Centre, bidrog de nordiska länderna vid Europeiska rådets möte i Gent i oktober 2001 till att de nationella parlamenten fick en starkare representation i konventet.¹⁹

¹⁹ Palmer, John (2001) Report from the European Council meeting in Ghent. Återfinns på följande webbadress:
<http://www.theepc.be/documents/dialdetail.asp?SEC=documents&SUBSEC=dialogues&SUBSUBSEC=&REFID=566>

Valéry Giscard d'Estaing är konventets ordförande och Giuliano Amato och Jean Luc Dehaene är vice ordförande. Utöver dessa består konventet av:

- 15 företrädare för medlemsstaternas stats- och regeringschefer (1 för varje medlemsstat),
- 13 företrädare för kandidatländernas stats- och regeringschefer (1 för varje kandidatland),
- 30 företrädare för medlemsstaternas nationella parlament (2 för varje medlemsstat),
- 26 företrädare för kandidatländernas nationella parlament (2 för varje kandidatland),
- 16 företrädare för Europaparlamentet,
- 2 företrädare för Europeiska kommissionen.

Varje ordinarie konventsledamot har en suppleant. Av 105 ordinarie konventsledamöter är lite mer än hälften, 56 stycken, från nationella parlament vilket innebär att de nationella parlamentarikerna åtminstone till antalet är förhållandevis starka i konventet. I början av konventets arbete var de nationella parlamentarikerna lite av kusinerna från landet. Mötena äger rum på Europaparlamentarikernas hemmaplan, i deras byggnad i Bryssel, och Europaparlamentarikerna var vana vid sammanträdesformerna. Efter några plenarmöten blev dock de nationella parlamentarikerna mer varma i kläderna, även om deras konkreta erfarenhet av t.ex. förlikningsförfarandet mellan Europaparlamentet och ministerrådet av naturliga skäl är begränsad. Olika konstellationer av konventsledamöter har egna sammankomster, t.ex. regeringsrepresentanterna. Företrädarna för de nationella parlamenten träffas regelbundet inför konventets plenarmöten. Under det danska ordförandeskapet ägnas mötena mellan de nationella parlamentarikerna åt rapporter från konventets presidium samt från ordförandena i konventets arbetsgrupper. Partigruppstillhörigheten torde dock vara viktigare än identiteten som nationell parlamentariker.

Debatten om samarbete mellan parlamenten

I debatten om EU:s framtid har flera inlägg gjorts där samarbetet mellan parlament har betonats.²⁰ Lionel Jospin framhöll under sin tid som fransk premiärminister att den nuvarande ordningen med diskussioner mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten inte användes i tillräcklig utsträckning utan borde förstärkas. Vidare menade Jospin att regelbundna samråd i medlemsstaterna borde anordnas. Samrådet skulle kunna ske genom de nationella parlamenten eller genom särskilda forum och behandla ett viktigt politiskt ämne, som är klart avgränsat och av europeisk betydelse.²¹

Den polske presidenten Alexander Kwasniewski har pekat på vikten av att de nationella parlamenten engageras i framtagandet av en europeisk konstitution. Kwasniewski vill ha en verklig konstitutionell process utan att fastställa något datum för när slutprodukten – en europeisk konstitution – ska vara färdig. Den grundläggande diskussionen ska föras i medlemsländerna, och röra önskvärdheten av att ha en europeisk konstitution och dess förenlighet med de egna ländernas författningar. Parlamentens konstitutionsutskott är de som bäst handhar denna uppgift. Vidare bör ordförandena för konstitutionsutskotten regelbundet samråda med varandra på europeisk nivå och enas om konstitutionens huvudsakliga innehåll. Därefter skulle en regeringskonferens sammankallas. Kwasniewski understryker att ingen konstitutionell utveckling är möjlig på europeisk nivå utan tillräcklig demokratisk legitimitet. Och legitimitet kan endast skapas genom de nationella parlamenten.²²

Den franske kommissionären Michel Barnier, som är ledamot av konventet och inom kommissionen ansvarar för reformer av institutionerna, har framhållit att samarbetet mellan ledamöterna i Europaparlamentet och i de nationella parlamenten borde intensifieras. Redan med dagens regler skulle de kunna förena sina ansträngningar och ta del av varandras analyser. Detta gäller enligt Barnier särskilt den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och rättsliga och inrikesfrågor, som till stor del fortfarande regleras genom mellanstatliga förfaranden.²³

²⁰ Många inlägg finns på svenska i Petersson, Olof (red.) (2002) *Från Fischer till Giscard. 24 röster om Europas framtid*. Stockholm: SNS.

²¹ I Petersson, Olof (red.) (2002) sid. 98ff.

²² I Petersson, Olof (red.) (2002) sid. 93ff.

²³ I Petersson, Olof (red.) (2002) sid. 137ff.

Den svenska riksdagen har framhållit att partisamarbete på Europainivå är fortsatt den lämpligaste vägen för att bygga upp och bibehålla goda kontakter mellan riksdagen och Europaparlamentet. Samverkanskanaler mellan EU-ländernas nationella parlament bör utnyttjas och vidareutvecklas, såväl inom ramen för COSAC som i form av direktutbyte mellan fackutskott och i andra former, enligt riksdagen.²⁴ I diskussionen inför det som kom att bli det nu pågående konventet betonade riksdagen att grundvalen för EU:s verksamhet är sedvanliga folkrättsliga fördrag. En viss tveksamhet gentemot det konvent som tog fram stadgan för grundläggande rättigheter under 2000 fanns i riksdagen. De nationella parlamentens och COSAC:s roll i framtidsdebatten betonades.²⁵

I konventet har flera ledamöter framhållit att det vore positivt med ett bättre övergripande samarbete mellan de nationella parlamenten om unionens verksamhet. Vissa konventsledamöter har förordat att COSAC ska stärkas (fler möten, ständigt sekretariat och omröstning med kvalificerad majoritet snarare än enhällighet). Andra konventsledamöter är emellertid kritiska till hur COSAC fungerar och tveksamma till dess roll. Flera talare har föreslagit att samarbetet mellan de nationella parlamentens fackutskott och motsvarande utskott i Europaparlamentet ska utökas.

John Bruton från det irländska parlamentet har i konventet framhållit kontakterna mellan fackutskotten i de nationella parlamenten och i Europaparlamentet. Fackutskotten i de nationella parlamenten bör ha en särskild rätt att ställa frågor direkt till kommissionen i Europaparlamentet och de ska kunna sända en ledamot till Strasbourg för att ställa följdfrågor. Vidare bör kommissionärer regelbundet uppträda via videolänk i fackutskotten i medlemsstaterna. Kommissionärerna bör avsätta två dagar per månad för sådana uppträdanden, enligt Bruton.

Debatten om andra kammare på EU-nivå

Med en konfederal syn på EU ska de nationella parlamenten agera på det nationella planet, mot sin egen regering. Med en mer federal inriktning blir parlamentens kollektiva engagemang på EU-nivå en naturlig del. I debatten om EU:s framtid har två olika slags organ bestående av ledamöter från nationella parlament framhållits. Dels

²⁴ Bet. 2001/02:KUU2.

²⁵ Bet. 2000/01:KUU1.

ett organ som skulle ha en roll i EU:s lagstiftningsprocess, dels ett organ som skulle samlas mer sällan och diskutera övergripande frågor, en kongress. Många invändningar har dock rests mot organ av detta slag. I detta avsnitt redovisas några inlägg.

Ett organ för lagstiftning

Ett viktigt inlägg för debatten om EU:s framtid var Joschka Fischers tal vid Humboldtuniversitet i Berlin i maj 2000. Joschka Fischer utvecklade där sina tankar om den europeiska integrationsens slutmål. Ett EU med 30 medlemsstater kräver en fundamental reform av de europeiska institutionerna. Fischer menade att man borde gå över från en union av ett statsförbund till fullt utvecklad parlamentarism i en europeisk federation. Detta innebär inget mindre än ett europeiskt parlament och en europeisk regering, som utövar den lagstiftande och den verkställande makten. Den europeiska verkligheten består av skilda nationella politiska kulturer vilket, enligt Fischer, innebär att ett europeiskt parlament därför måste representera något dubbelt: nationalstaternas Europa och medborgarnas Europa. Det europeiska parlamentet ska föra samman de nationella politiska eliterna och de nationella offentligheterna. Fischer anser att detta kan uppnås bara om Europaparlamentet har två kamrar. Den ena kammaren skulle bestå av ledamöter från de nationella parlamenten. Därmed skulle det inte bli någon motsättning mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, eller mellan nationalstaten och Europa. Den andra kammaren skulle bestå antingen av direktvalda ledamöter eller av ledamöter utsedda av medlemsstaterna. Antal ledamöter kan vara samma för alla stater eller variera beroende på landets storlek.

Fischer ser vidare två alternativ för hur en europeisk regering kan formars, även om olika blandformer är möjliga. En möjlighet är att vidareutveckla Europeiska rådet, vilket skulle innebära att den europeiska regeringen bildas av de nationella regeringarna. En annan möjlighet är att utgå från dagens kommissionsstruktur och införa direktval av en president med långtgående befogenheter.²⁶

Estlands utrikesminister Toomas Hendrik Ilves har, också i ett tal vid Humboldtuniversitet, anfört att det endast finns ett sätt att behålla medborgarnas stöd i både stora och små medlemsstater. Ilves föreslår en proportionellt vald kammare och en annan

²⁶ I Petersson, Olof (red.) (2002) sid. 51ff.

kammare där alla medlemsstater har lika många representanter. Därigenom kan de rättmätiga demokratiska intressen som de stora länderna har balanseras mot de små ländernas berättigade rädslor. Ett starkt Europaparlament behövs om EU:s beslut ska vara demokratiskt legitima, men parlamentet kommer inte att vara starkt så länge det är ett enkammarparlament med halvproportionell representation. Avsaknaden av styrka beror på att stora stater inte kommer att ha fullt förtroende för ett parlament där deras intressen inte är proportionellt representerade. Små stater är å andra sidan bekymrade över att ett fåtal stora länder kan få igenom lagförslag som skadar de små ländernas intressen. Denna motsättning leder, enligt Ilves, till att varken små eller stora länder är villiga att ge den lagstiftningsbehörighet som man, när det gäller nationella parlament, anser vara förutsättningen för ett demokratiskt och legitimt beslutsfattande. Om folket ska anse att EU är demokratiskt legitimt och att Bryssel inte är en administrativ byråkrati utan ett säte för demokratiskt beslutsfattande, måste ett parlament med två kamrar inrättas.²⁷

I ännu ett tal vid Humboldtuniversitet har Portugals premiärminister António Guterres pekat på att det finns två huvudmetoder att ta itu med problemen efter Nice. Den ena vägen innebär ett närmande till ett federalt styrelseskick. Europaparlamentet skulle då bestå av två separata kammare. Företrädare för de nationella parlamenten skulle utgöra en kammare, och en kammare skulle väljas direkt av medborgarna. Enligt Guterres skulle ett federalt system kräva en avsevärd ökning av EU:s budget eftersom en federal regering behöver en stark federal budget. Den andra metoden som Guterres pekar på är den öppna samordningsmetoden som förknippas med Lissabonprocessen.²⁸ En nackdel är, enligt Guterres, att den är mer invecklad ur institutionell synvinkel. Den har dock två viktiga fördelar: den underlättar en fördjupning av integrationsprocessen och möjliggör ett arbetssätt som är bättre anpassat till heterogeniteten i en utvecklad union. Guterres säger

²⁷ I Petersson, Olof (red.) (2002) sid. 82ff.

²⁸ Vid Europeiska rådets extra möte i Lissabon i mars 2000 sattes ett mål upp om att inom tio år (dvs. år 2010) ska EU vara "*världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning.*" Denna övergripande målsättning kallas Lissabonstrategin. Det är i huvudsak upp till vart och ett av medlemsländerna att självt prestera resultat för att nå de uppsatta målen i strategin. Denna arbetsmodell kallas för den "öppna samordningsmetoden" och innebär att EU-länderna utbyter och samordnar erfarenheter samt får en inblick i varandras arbete och resultat för att på så sätt sporra varandra att nå de slutliga målen. Det är alltså inte fråga om samordning genom lagstiftning.

inget om de nationella parlamentens roll i denna modell, men man kan anta att de främst ska verka genom sina regeringar.²⁹

En kongress för övergripande diskussioner

Inte minst från franskt håll har idéer om en "kongress" med ledamöter från de nationella parlamenten och från Europaparlamentet förts fram. Konventets ordförande, förre franske presidenten Valéry Giscard d'Estaing, har diskuterat tanken på "De europeiska folkens kongress". Kongressen skulle bestå av Europaparlamentariker och ett proportionellt antal nationella parlamentariker. Europaparlamentets lagstiftande makt ska inte påverkas av kongressen som således inte ska ägna sig åt lagstiftning. Kongressen ska diskutera unionens kompetens och befogenhetsfördelningen samt unionens utvidgning. Årligen skulle rådets ordförande och kommissionens president redogöra inför kongressen om tillståndet i unionens inre och yttre angelägenheter. Vidare skulle kongressen kunna yttra sig eller bekräfta utnämningarna till vissa höga politiska poster i EU.³⁰

Lionel Jospin talade under sin tid som fransk premiärminister om en "federation av nationalstater" där de nationella parlamenten skulle bli mer involverade i byggandet av Europa. Parlamentens ständiga konferens eller kongress borde ges en faktisk politisk roll. Den skulle samlas regelbundet och kontrollera att EU följer subsidiaritetsprincipen samt varje år debattera "tillståndet i unionen". Vidare skulle kongressen pröva ändringar av de tekniska bestämmelser i fördragen som avser gemensamma politikområden. Kongressens förfarande skulle ersätta de närmare 30 nationella ratificeringar som annars skulle krävas i framtidens Europa. Därmed skulle enligt Jospin den gemensamma politiken kunna utvecklas på ett mer flexibelt sätt.³¹

Ledamöter från franska parlament framhåller ofta att de nationella parlamenten bör spela en kollektiv roll på EU-nivå. Det franska parlamentet är förhållandevis svagt gentemot sin egen regering i EU-frågor, och parlamentarikerna verkar se andra vägar, på europeisk nivå, som mer framkomliga för inflytande. I Frankrike

²⁹ I Petersson, Olof (red.) (2002) sid. 89ff.

³⁰ Tal av Giscard d'Estaing vid Collège d'Europe i Brügge den 2 oktober 2002. Talet finns på: <http://ue.eu.int/pressdata/FR/conveur/72348.PDF>. Tankarna finns också i en artikel av Giscard d'Estaing i den franska tidningen *Le Monde* 22 juli 2002.

³¹ I Petersson, Olof (red.) (2002) sid. 98ff.

har man också en ordning med en kongress, bestående av senaten och nationalförsamlingen, som sammankallas när den franska författningen ska ändras.

Argumenten mot en andra kammare

Flera argument har framförts mot att de nationella parlamenten ska ha en kollektiv roll på EU-nivå. Den brittiske Europaparlamentarikern Richard Corbett är en av dem som har uttryckt skepsis.³² Skulle skapandet av en ännu en EU-institution vara populärt och göra EU mer lättförståeligt? Om kammaren skulle få någon reell makt skulle det innebära att EU:s beslutsprocess skulle bli ännu mer komplex och omständlig. En kammare med liten eller ingen makt skulle beskyllas för att bara vara ett diskussionsforum. Vidare består ministerrådet av medlemmar från regeringar som åtnjuter förtroende från sina parlament. På vilket sätt skulle, undrar Corbett, en ytterligare och direkt representation från de nationella parlamenten bidra?

Vidare framhåller Corbett de stora praktiska problemen en andra kammare skulle innebära. Europaparlamentet bestod före 1979 av ledamöter från de nationella parlamenten. Dessa ledamöter kunde eller ville ofta inte finna tillräcklig tid för att effektivt fullgöra sitt uppdrag i Europaparlamentet. Huruvida det fanns majoritet för en viss fråga berodde ofta på vilken nationell delegation som var frånvarande på grund av viktiga händelser i det nationella parlamentet.

Corbett tar upp argumentet att extra granskning av nationella politiker skulle återge EU allmänhetens förtroende och menar att det inte får stöd av erfarenheten från andra multilaterala organ. Hur många väljare har hört talas om de nationella parlamentariker som sitter i t.ex. Europarådets parlamentariska församling och hur många väljare vet ens om att dessa organ existerar? Sådana församlingar är bra för att skapa nätverk men inte för mycket annat. Vidare finns det redan ett organ inom EU för nationella parlamentariker, COSAC, som ger möjligheter att utveckla nätverk för dem som är intresserade av EU-frågor. Det är mer praktiskt att utveckla COSAC än att ändra fördragen i syfte att skapa en ny institution. Avslutningsvis pekar Corbett på att det är bättre att utveckla

³² Corbett, Richard (2001) "An EU Senate is Superfluous" April/May 2001 – CER BULLETIN, ISSUE 17 Centre for European Reform. Återfinns på: http://www.cer.org.uk/articles/issue17_corbett.html

kontrollen på nationell nivå än att uppfinna en ny kammare. Varje land får finna de former som passar dem, men Corbett framhåller att de nordiska länderna har organiserat imponerande procedurer för att hålla sina ministrar ansvariga.

Irlands premiärminister Bertie Ahern har uttryckt oro för att en kammare för de nationella parlamenten enbart skulle innebära att ökad komplexitet och att nya skikt infördes i de institutionella strukturerna.³³ John Bruton från det irländska parlamentet har i konventet framhållit att det redan finns för många institutioner i EU. Bruton har väckt tanken på att slå ihop Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén.

Det stora flertalet konventsledamöter har uttryckt tveksamhet till nyttan med att inrätta en ny institution som endast skulle representera de nationella parlamenten. Det finns en risk att inrättandet av en ny institution skulle leda till att medborgarna uppfattar unionens institutionella konstruktion som mer komplex och mindre lättöverskådlig.

Vissa konventsledamöter har dock talat för en kongress, bestående av företrädare för de nationella parlamenten och Europaparlamentet, dvs. i enlighet med Giscard d'Estaings tankar. I konventets arbetsgrupp om nationella parlament fanns det inledningsvis ett stort motstånd mot ett nytt organ på EU-nivå. Efter Giscard d'Estaings utspel försköts dock positionerna och flera talare har uttryckt sympati för ett organ av detta slag. Denna förskjutning hade knappast ägt rum om inte Giscard d'Estaing hade varit så positiv till en kongress.

Den svenska riksdagen är tveksam till värdet av en andra kammare inom Europaparlamentet bestående av ledamöter från de nationella parlamenten – vare sig för subsidiaritetskontroll eller med en allmän roll. Enligt riksdagen behöver EU:s beslutsprocesser göras mer lättöverskådliga och en ytterligare beslutsinstitution på Europeanivå skulle verka i motsatt riktning.³⁴

En del debattörer har framhållit att en möjlig roll för en andra kammare skulle vara att övervaka subsidiaritetsprincipen, och nästa avsnitt ägnas denna princip.

³³ I Petersson, Olof (red.) (2002) sid.176ff.

³⁴ Bet. 2001/02:KUU2.

Subsidiaritetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen brukar beskrivas som att beslut ska fattas på lägsta möjliga effektiva beslutsnivå. Enligt artikel 5 i EG-fördraget ska gemenskapen, på de områden där gemenskapen inte är ensam behörig, i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig omfattning kan uppnås av medlemsstaterna utan bättre kan uppnås på EU-nivå. Subsidiaritetsprincipen gäller således på de områden där både EU och medlemsländerna har rätt att fatta beslut. Principen gäller inte inom områden där bara EU har rätt att fatta beslut.

Brittiska tankar om nationella parlament och subsidiaritetsprincipen

Tony Blair har i ett tal i Warszawa i oktober 2000 framhållit vikten av att engagera de nationella parlamenten i subsidiaritetsdiskussionen. Blair vill att ett slags kompetensstadga tas fram. I denna kompetensstadga ska de principer enligt vilka beslut fattas samt vad som görs bäst på den europeiska nivån och vad som ska göras på den nationella nivån formuleras. Uttalandet om principerna skulle vara ett politiskt men inte rättsligt dokument. Blair föreslog att en andra kammare i Europaparlamentet, bestående av företrädare för de nationella parlamenten, ska granska EU:s arbete, i ljuset av kompetensstadgan. Denna andra kammare skulle se till att kompetensstadgans principer följs, så att det som behöver göras på Europainivå görs där men också så att makt kan delegeras nedåt. Blair framhöll att en formell konstitution logiskt sett skulle kräva lagprövningsrätt genom en europeisk författningsdomstol. Med hans modell skulle det i stället bli en politisk granskning av en församling bestående av demokratiskt valda politiker. Vidare skulle, enligt Blair, granskningen bli dynamisk i stället för statisk och tillämpningen av principen skulle kunna förändras utan att invecklade lagändringar genomförs varje gång.³⁵

I ett tal i november 2001 framhöll Blair vidare att det måste finnas riktiga garantier mot centralisering. Alla europeiska åtgärder bör prövas utifrån kriteriet att de verkligen tillför ett mervärde. Nya mekanismer bör därför inrättas för att upprätthålla subsidiaritetsprincipen, som en skyddande mur mot obefogad

³⁵ I Petersson, Olof (red.) (2002) sid. 65ff.

inblandning i det som egentligen bör vara nationella, regionala eller lokala beslut. Blair är fortfarande lockad av metoder som kan stärka den nationella parlamentariska kontrollen över orimlig byråkrati, överreglering och förslag som innebär onödig centralisering.³⁶

Hänvisningen i Niceförklaringen 2000 till de nationella parlamenten roll i den europeiska strukturen torde ha tillkommit på brittiskt förslag, och kan tolkas som en öppning för en andra kammare av det slag som Blair föreslog i sitt tal i Warszawa. I konventet har den brittiske regeringsrepresentanten Peter Hain föreslagit att ett organ med en parlamentsledamot från varje medlemsstat skulle träffas sex gånger om året och bevaka att subsidiaritetsprincipen följs. Detta förslag har tolkats som att britterna har släppt sitt krav på en andra kammare.³⁷

Debatten i konventet

Hubert Haenel, medlem av franska senaten, har i konventet framfört att det inte är lämpligt att EU:s institutioner övervakar subsidiaritetsprincipen. Haenel anser att det vore som att be en björn vakta en kruka med honung.

I konventet har arbetsgruppen om subsidiaritetsprincipen under ledning av den spanske Europaparlamentarikern Íñigo Mendez de Vigo presenterat en rapport.³⁸ Arbetsgruppens förslag är bland det mest konkreta som hittills kommit fram i konventet och därför av särskilt intresse. Arbetsgruppen betonar att de nationella parlamentens inflytande på den egna regeringens hållning i EU-frågor bör stärkas. Vidare understryker gruppen vikten av att subsidiaritetsprincipen beaktas redan tidigt i beslutsprocessen och föreslår därför att både Europaparlamentet och nationella parlament ska diskutera kommissionens årliga lagstiftningsprogram. Kommissionen ska skicka sina lagstiftningsförslag inte bara till rådet och Europaparlamentet utan också till de nationella parlamenten.

Det mest långtgående av gruppens förslag är dock att de nationella parlamenten, för egentligen första gången i EU:s historia, ska kunna spela en formell roll gentemot EU:s institutioner. Ett parlament ska inom sex veckor från det att kommissionen har lagt ett

³⁶ I Petersson, Olof (red.) (2002) sid. 168ff.

³⁷ Jfr artikel i den brittiska tidningen *The Independent* den 22 juli 2002, tillgänglig på: <http://www.independent.co.uk/story.jsp?story=317193>

³⁸ Conclusions of Working Group I on the Principle of Subsidiarity 23/09/2002 CONV 286/02 .

förslag kunna framföra sin åsikt om förslaget förenlighet med subsidiariteten. Åsikten ska framföras av en majoritet i parlamentet. Uttalandet ska avgas av hela parlamentet i enlighet med de procedurer som parlamentet själv väljer. I t.ex. Finland och Österrike kan då deras Europautskott, dvs. Stora utskottet respektive Hauptausschuss, göra dessa uttalanden. I de flesta parlament skulle dock beslut av plenum – kammaren – krävas för att uttalandet skulle anses komma från parlamentet i dess helhet. Uttalandena riktas till Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Subsidiariteten är den enda fråga som ska tas upp i uttalandena; förslaget innehåll i substans ska inte behandlas. Uttalandet kan vara generellt eller avse någon särskild begränsad del av förslaget. Det kan också syfta till att väcka EU-institutionernas uppmärksamhet på att subsidiariteten kan hotas om förslaget ändras under lagstiftningsprocessens gång.

Arbetsgruppen pekar på två möjliga konsekvenser av parlamentets uttalanden. Om bara ett begränsat antal parlament uttalar sig ska EU-institutionerna motivera förslaget ytterligare avseende förhållandet till subsidiaritetsprincipen. Om en tredjedel av parlamenten uttalar sig ska kommissionen pröva sitt förslag på nytt. Prövningen kan leda till att kommissionen vidhåller sitt förslag, ändrar det eller drar tillbaks det.

Om en förlikningskommitté sammankallas i EU:s medbeslutande process ska kommissionen enligt arbetsgruppen skicka rådets gemensamma ståndpunkt och de ändringar som Europaparlamentet antagit till de nationella parlamenten. Parlamenten kan sedan agera mot sina regeringar eller framföra sina synpunkter till EU:s institutioner. När en rättsakt väl är antagen ska de parlament som framfört invändningar enligt det system som här skisserats kunna klaga hos EG-domstolen, om de anser att rättsakten fortfarande strider mot subsidiaritetsprincipen. Vidare ska Regionkommittén ha möjlighet att föra rättsakter som den anser stå i strid med subsidiaritetsprincipen till EG-domstolen.

Arbetsgruppen framhåller att detta "early warning system" skulle uppmuntra parlamenten att behandla kommissionens förslag med avseende på subsidiaritetsprincipen. Förslaget innebär också att något nytt organ inte behöver inrättas samt att lagstiftningsprocessen inte görs mer omständlig.

Arbetsgruppens förslag presenterades i konventets plenum den 3–4 oktober 2002 och bemöttes huvudsakligen positivt även om vissa invändningar restes. Några Europaparlamentariker ifrågasatte

förslaget. Den franske Europaparlamentarikern Alain Lamassoure menade att det finns en risk för att systemet skapar motsättningar mellan de nationella parlamenten och EU:s institutioner. Mekanis- men kan komma att missbrukas i ett maktspel mellan de nationella och de europeiska institutionerna.

Några talare, däribland den brittiske regeringsrepresentanten Peter Hain och den italienske regeringsrepresentanten Gianfranco Fini, föreslog att man skulle ge parlamentens uttalanden större vikt och ålägga kommissionen att omformulera sitt förslag om ett signifikant antal parlament har uttalat sig. Den danske Europapar- lamentarikern Jens Peter Bonde var också kritisk mot att parla- menten inte skulle få någon reell makt eftersom kommissionen inte förpliktigas att omformulera sitt förslag. Parlamenten borde enga- geras mycket mera aktivt, till exempel genom att godkänna kommissionens årliga lagstiftningsprogram. Vid ett tidigare konventsmöte hade Bonde framfört att varje lagförslag inom EU borde behandlas parallellt i de nationella parlamenten. Ett parla- ment ska kunna lägga in ett veto i vitala frågor, om parlamentets inställning stöds av landets statsminister på nästa EU-toppmöte. Eventuellt ska vetot kunna ändras till ett undantag för det aktuella landet.

Förslaget om att parlamenten ska kunna klaga hos EG-domsto- len möttes av skepsis i konventet. Flera talare pekade på risken för att domstolen skulle få behandla väldigt många mål. Vidare anför- des att subsidiaritetsprincipen inte är ett entydigt rättsligt begrepp utan snarare en politisk princip vilket innebär att domstolen skulle kunna bli politiserad.

Det förefaller sannolikt att huvudinriktningen i arbetsgruppens förslag kommer att finnas med i konventets slutprodukt. Till de frågor som är utestående hör hur "ett begränsat antal parlament" ska definieras och om bara de parlament som har klagat tidigare i processen ska kunna föra rättsakten till EG-domstolen. Man kan dock redan nu diskutera hur en subsidiaritetskontroll enligt det skisserade mönstret skulle fungera i praktiken.

Framtida subsidiaritetskontroll i praktiken

Parlamenten ska ha sex veckor på sig att från det att kommissionen lägger sitt förslag tills de senast ska ha framfört sina invändningar. Den tyske regeringsrepresentanten i konventet Peter Glotz stöder

arbetsgruppens förslag men ifrågasätter om fristen om sex veckor är tillräcklig. Parlamenten kan få svårt att hinna behandla kommissionens förslag inom den tiden, och risken finns att de lämnar ett uttalande för säkerhets skull så att de har rätt att klaga till EG-domstolen när rättsakten väl är antagen. Konventets vice ordförande Giuliano Amato delar Glotz' betänkligheter och har föreslagit att parlamenten ska kunna uttala sig när som helst under beslutsprocessens gång.

Beträffande riksdagen kan inledningsvis konstateras att med gällande reglering kan inte EU-nämnden göra uttalanden å riksdagens vägnar. Det vore möjligt att ge nämnden en sådan befogenhet, men troligare är att beslut om uttalanden kommer att fattas av kammaren efter beredning i berört fackutskott. Om riksdagen är samlad och ett utskott inleder sin beredning av frågan omedelbart när kommissionens förslag kommer hinner beslut tas i kammaren inom sex veckor. Riksdagen kan dock vilja avvakta regeringens kommentar till förslaget, i form av en så kallad faktapromemoria som regeringen för närvarande har fem veckor på sig att ta fram. Den tiden måste kortas väsentligt om riksdagen ska hinna beakta regeringens kommentar. Dock ska sägas att både riksdag och regering ofta känner till att ett förslag är på gång innan kommissionen formellt lämnar det, och man kan således förbereda sig för de förslag som kan förväntas vara problematiska.

Ett annat problem är att riksdagen inte är samlad hela tiden. Tidigare undersökningar har visat att omkring en femtedel av kommissionsdokumenten inkommer under riksdagens sommaruppehåll.³⁹ Förslag som inkommer under sommaruppehållet skulle knappast bli behandlade inom sex veckor. Som illustration till hur riksdagens almanacka ser ut kan nämnas att de regeringspropositioner som ska behandlas före sommaruppehållet, som normalt inleds kring den 12–15 juni, måste lämnas till riksdagen senast omkring den 20 mars. För dessa nationella frågor styr riksdagen över tidschemat, men man styr inte över EU:s tidsrytm.⁴⁰ Dessa praktiska problem kan lösas genom att både EU och parlamenten i ökad utsträckning accepterar varandras tidsrytm. Kommissionen bör tidigt signalera vilka förslag som avses komma, och när de ska

³⁹ Förs. 2000/01RS1, bilaga 6 sid. 301.

⁴⁰ Jfr Ekengren, Magnus (1998) *Time and European Governance. The Empirical Value of Three Reflective Approaches*. Stockholm: University of Stockholm, Department of Political Science.

läggas fram. Parlamenten bör skapa utrymme för att hantera EU-frågorna.

Den föreslagna mekanismen för subsidiaritetskontroll kan skapa ett medansvar för nationella parlament. Om de *inte* har sagt ifrån kan de aktörer som är för ett visst förslag säga att förslaget åtminstone implicit har godkänts av parlamenten. Ett parlament kan förvisso ha invändningar av annat slag, men tystnad kan komma att tolkas som ett godkännande av hela förslaget.

På detta sätt kan alltså subsidiaritetsmekanismen i praktiken innebära att parlamenten känner sig tvungna att behandla kommissionens förslag. Som Gisela Stuart, ordförande i konventets arbetsgrupp om nationella parlament, har uttryckt det blir besluten "våra" och inte "deras". Det blir svårare att skylla på "Bryssel" om parlamenten har haft möjlighet att reagera och framföra sina synpunkter till EU:s institutioner.

Detta "tvång" kan visa sig vara värdefullt. En jämförelse mellan hanteringen i parlamenten i Sverige, Danmark och Finland visar vikten av att EU-frågorna kommer upp till explicit prövning i fackutskotten.⁴¹ I Danmark har man sedan 1973 uttalat att det är viktigt att fackutskotten engagerar sig i EU-frågorna, men varje gång har man sagt att det är upp till varje utskott att självt avgöra hur de vill arbeta. Också i Sverige har man betonat vikten av att utskotten är aktiva, men utskotten är inte skyldiga att avlämna betänkanden om kommissionens förslag. Precis som i Danmark har man i den svenska riksdagen funnit att utskotten inte är aktiva i den utsträckning som önskas. I Finland är fackutskotten ålagda att avge skriftliga yttranden till Stora utskottet över de EU-frågor som parlamentet skulle ha avgjort om Finland inte hade varit medlem i EU (så kallade U-ärenden). Den finländska riksdagen har ett tydligare kriterium för att identifiera viktiga frågor än vad som finns i Danmark och Sverige. Fackutskotten i Finland avger också skriftliga yttranden över många andra EU-frågor.

Genom att ålägga utskotten att engagera sig i dessa frågor, vilket görs i alla tre länderna för vanliga parlamentsärenden, täcker den finländska riksdagen in frågorna och tar explicit ställning till dem. Denna mekanism saknas i Danmark och Sverige i detta förhållandevis tidiga skede av EU:s beslutsprocess och innebär att Folketinget och riksdagen i större utsträckning riskerar att hamna på mellanhand.

⁴¹ Hegeland, Hans (1999) Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin. En studie av riksdagens arbete med EU-frågor. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, sid 167-169.

I Sverige behandlas samtliga propositioner (omkring 150 stycken per år) och samtliga motioner (omkring 3 000 stycken med totalt omkring 10 000 yrkanden) i utskott och blir föremål för riksdagsbeslut i samband med att utskottsbetänkandet behandlas i kammaren. Riksdagen (genom den interna utredningen Riksdagskommittén⁴²) har dock avvisat den finländska modellen, som kan röra sig om 100 EU-förslag per år, med hänvisning till att utskotten skulle äläggas att yttra sig över mängd förslag och oftast skulle hanteringen bara innebära ett onödigt pappersflöde. En ökad formalisering likt den i Finland riskerar att medföra att resurser läggs på mindre viktiga saker, enligt Riksdagskommittén. Helt korrekt pekar Riksdagskommittén på att förhållandena skiljer sig åt mellan Sverige och Finland genom att motionsrätten i Finland är kraftigt begränsad jämfört med i Sverige.

Det är dock möjligt att riksdagen, om den anser att EU fattar viktiga beslut, kan komma att göra en annan prioritering och att EU-frågorna precis som i Finland blir föremål för formell riksdagsbehandling. Framtiden får utvisa detta. Möjligheten att genom den nya subsidiaritetsmekanismen kunna påverka EU:s institutioner kan vara ett incitament för att vara aktiv.

Det kan dock konstateras att den föreslagna subsidiaritetsmekanismen ger parlamenten en påfallande reaktiv roll. Parlamenten ska kunna framföra sina synpunkter om de tycker att ett kommissionsförslag är för långtgående, men det finns inget utrymme för parlamenten att föra in frågor i EU-samarbetet den vägen. Den svenska riksdagen har uppmanat regeringen att driva vissa frågor i EU, t.ex. konsumentskydd,⁴³ men i konventet har möjligheterna för parlamenten att föreslå gränsöverskridande samarbete knappt berörs.

Den svenska erfarenheten av subsidiaritetskontroll

I enlighet med den konfederala ansatsen kan den svenska synen beskrivas som att nationella parlament bevakar subsidiaritetsprincipen bäst genom att påverka sin regering.⁴⁴ Subsidiaritetsprincipen ska således täckas in av riksdagens allmänna arbete med EU-frågor.

⁴² Förs. 2000/01:RS1, bilaga 6 sid. 327.

⁴³ Bet. 1994/95:UU5.

⁴⁴ Jfr följande bidrag av Sören Lekberg till konventets arbetsgrupp om nationella parlament: Working Document 003 – WG IV "Methods for subsidiarity control by National Parliaments".

I de faktapromemorior som regeringen överlämnar till riksdagen om nya kommissionsförslag ska förslagens förhållande till svenska regler beskrivas. Vidare ska konsekvenserna för Sverige om förslaget genomförs belysas. Det innebär att riksdagen kan göra en bedömning av om förslaget riskerar att strida mot subsidiaritetsprincipen. Inför samrådet i EU-nämnden översänder regeringen ministerrådspromemorior där frågorna behandlas på nytt. Ledamöterna i EU-nämnden kan ta upp subsidiaritetsfrågorna i samrådet med regeringen.

Mot bakgrund av diskussionen om subsidiaritetsprincipen är det särskilt intressant att i de båda fall när en majoritet i EU-nämnden tydligast har gått emot regeringen har majoriteten tyckt att EU-samarbetet har gått för långt. Enligt EU-nämndens uppfattning bör de områden som varit aktuella, turism och utbildning, inte bli föremål för samarbete i den utsträckning som ministerrådet varit på väg att fatta beslut om.

Det första fallet ägde rum vid ett samråd i november 1997 inför ett rådsmöte om turismfrågor då alla partier utom Socialdemokraterna uttalade skepsis mot ett föreslaget turismprogram. Regeringen intog en mer positiv hållning och ville inte som ensamt land stoppa programmet (enhällighet krävdes i rådet). En ledamot från oppositionen framhöll att om Sverige blir ensamt ska man inte lägga in veto, men man skulle visa att man var skeptisk mot att låta turism bli ett samarbetsområde inom EU.⁴⁵ I efterhand visade det sig att regeringen inte fullt ut hade följt EU-nämndens skeptiska inställning, vilket föranledde kritik från konstitutionsutskottet.⁴⁶ Det berörda statsrådet har därefter varit påtagligt angelägen om att förankra sina positioner i EU-nämnden.

I det andra fallet, från hösten 2000, fanns det en majoritet i EU-nämnden för att Sverige inte skulle gå med på rådsslutsatser kring utbildningspolitiken. Dagarna efter EU-nämndens samråd tog utbildningsministern kontakt med företrädare för oppositionspartierna. Vid ett extra sammanträde i EU-nämnden fick utbildningsministern stöd för att Sverige kunde acceptera rådsslutsatserna om man fick in en skrivning där medlemsstaternas ansvar för utbildning betonades. Sverige fick in denna skrivning i rådsslutsatserna, som således inte skulle ha återfunnits där om inte en majoritet i EU-nämnden framhållit sin ståndpunkt.

⁴⁵ EU-nämndens uppteckningar 1997-11-21, sid. 24-28.

⁴⁶ Bet. 1997/98:KU25, sid. 40.

EU-nämndens tveksamhet till rådsslutsatserna på utbildningsområdet berodde inte på den isolerade sakfrågan. EU-nämnden hade på andra områden, t.ex. kultur, noterat att EU börjat ägna sig åt saker som tidigare i allt väsentligt skötts nationellt. Sammantaget såg EU-nämnden en utveckling som man inte var nöjd med. Detta visar på värdet av att ha en överblick över samtliga EU-frågor på det sätt som EU-nämnden får. En annan fråga som flera partier, mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen, har uttryckt tveksamhet till i EU-nämnden har rört reglering av politiska partier på EU-nivå.

Den debatt som har förts i EU-nämnden och i andra sammanhang om vad EU bör ägna sig åt antyder att en ny konfliktdimension håller på att uppstå i svensk EU-debatt. Socialdemokraterna är positiva till den nya samordningsmetoden för bland annat sysselsättning och kan tänka sig att utnyttja den för olika politikområden som tidigare nästan uteslutande hanterades nationellt.⁴⁷ Särskilt moderaterna och folkpartiet är dock skeptiska och vill inte att EU-samarbetet ska omfatta frågor som exempelvis tillgång till barnomsorg. Dessa partier var inför folkomröstningen 1994 om EU-medlemskap de mest EU-positiva partierna, men vill i dessa frågor ha mindre samarbete än vad socialdemokraterna kan tänka sig. Moderaterna och folkpartiet framhåller att EU:s kompetens ska vara begränsad, men att de beslut som väl fattas på EU-nivå, till exempel om den inre marknaden, ska genomföras fullt ut. Man kan i traditionellt konservativa ordalag beskriva detta som en begränsad men stark stat, på EU-nivå.

Denna förskjutning mellan partierna leder över till frågan hur EU har påverkat riksdagen snarare än vilken roll riksdagen bör spela i EU.

EU och den nya nordiska parlamentarismen

I debatten om de nationella parlamentens roll har den nordiska modellen där parlamentet löpande samråder med regeringen väckt viss uppmärksamhet och inte sällan beundran. Inom konventet har "den skandinaviska modellen" med parlament som är starka gentemot den egna regeringen blivit ett begrepp, inte minst hos kandidatländerna. Den polske presidenten Kwasniewksi har pekat på att

⁴⁷ Jfr Jacobsson, Kerstin, Karl Magnus Johansson och Magnus Ekengren (2001) *Mot en europeisk välfärdspolitik? Ny politik och andra samarbetsformer i EU*. Stockholm: SNS förlag.

det redan i dag finns länder – där Sverige är ett av de främsta exemplen – där samråd mellan regeringen och parlamentet är praxis i EU-frågor. Det är den väg som Kwasniewksi vill gå. Man kan inte uppnå demokrati på europeisk nivå om inte nationalstaterna för en djupgående diskussion om EU-politiken.⁴⁸

Josep Borell Fontelles från det spanska parlamentet har i konventets debatt om nationella parlament anført att arbetet i ministerrådet försvaras om parlamenten, som i Danmark, Finland och Sverige, utövar en förhandskontroll av sina regeringar. Sören Lekberg, från den svenska riksdagen, replikerade att Borells slutsats var fel. Förhandskontrollen är en styrka för regeringsrepresentanterna. De får uppbackning och självförtroende att agera på ett ansvarsfullt sätt i rådet.

För att förstå hur EU-frågorna har kommit att behandlas i de nordiska parlamenten ska avstamp tas i två olika slag av parlamentarism, som åtskiljs genom sju dimensioner. Riksdagens ställning står i fokus. De två typerna av parlamentarism är stiliseringar eller idealtyper som syftar till att peka på några kännetecken snarare än att vara exakta beskrivningar av verkligheten.

Å ena sidan finns parlamentarism för inrikespolitiska frågor. Här finns specifika regler i regeringsformen som innebär att riksdagen är folkets främsta företrädare och fattar de politiska besluten. Reglerna för vad som kommer under riksdagens prövning är tydliga. Öppenheten är stor och riksdagen har tillgång till mycket information. Riksdagens inflytande är stort; beslut om lagar och budget är rättsligt bindande för regeringen. Den inrikespolitiska striden tillåter att konflikter synliggörs i debatten och i beslutsfattandet. Samtliga riksdagsledamöter är engagerade. Riksdagen kan utkräva ansvar av regeringen och riksdagen styr sin dagordning.

I utrikespolitiska frågor är författningsregleringen allmänt hållen och det är regeringen som bedriver utrikespolitiken. Gränserna för vad som underställs riksdagen är flytande. Öppenheten är begränsad och regeringen har tillgång till betydligt mer information än riksdagen. Riksdagen har begränsat inflytande. Enighet eftersträvas. Det är blott ett begränsat antal av riksdagens ledamöter som är aktiva i utrikespolitiska frågor, men dessa är betydelsefulla ledamöter. Det är svårt för riksdagen att utkräva ansvar för regeringen eftersom informationen om hur regeringen bedriver utrikespoliti-

⁴⁸ I Petersson, Olof (red.) (2002) sid. 93 ff.

ken är begränsad. Riksdagen har inget inflytande över den utrikespolitiska tidsrytmen.

Underförstått är att demokratin fungerar mycket bättre i den inrikespolitiska idealtypen än i utrikespolitiska. Frågan är nu hur parlamentarismen fungerar för EU-frågor. Å ena sidan kan konstateras att om man inte har några särskilda regler och rutiner för hur EU-frågorna ska hanteras så skulle de behandlas som utrikespolitik, eftersom den folkrättsliga grunden för EU är mellanstatlig och det är regeringen som företräder Sverige i EU. Å andra sidan anförs det ofta att EU är inrikespolitik.

EU-frågornas hantering i de nordiska parlamenten kan mot bakgrund av de två skisserade idealtyperna beskrivas enligt följande.⁴⁹ Författningsregleringen ger i Finland och Sverige parlamenten explicit mer information och inflytande i EU-frågor än i utrikespolitiska frågor, men hanteringen är särskilt i Sverige inte lika formbunden som i inrikespolitiska frågor. I Danmark, där författningen ändras mindre ofta, har en fast konstitutionell praxis utvecklats som innebär att Folketinget följer EU-frågorna noga. Gemensamt för alla tre parlament är att deras Europautskott på fredagar samråder med regeringen inför den kommande veckans ministerråd. Europautskotten täcker samtliga frågor på rådets dagordning, vilket innebär en långtgående insyn i EU-arbetet. De tre ländernas parlament har mer långtgående rätt till information i EU-frågor än i traditionell utrikespolitik, men de fasta rutiner som finns brister emellanåt. Utskotten i den svenska riksdagen har rätt till mer information från regeringen i EU-frågor än i både inrikes- och utrikespolitiska frågor. Regeringarna får ofta som de vill gentemot sina parlament, och enigheten i parlamenten är större än i inrikespolitiska frågor. Det är fler parlamentsledamöter som är engagerade i EU-frågor än i utrikespolitiska frågor, men det är fortfarande ett begränsat antal och många av de aktiva är framträdande parlamentariker. Regeringarna har krav på sig att redovisa sitt agerande i EU för parlamenten, men parlamenten har inte tillgång till så många oberoende källor som kan ge information om hur regeringarna har uppfört sig som i inrikespolitiken. Som redan påpekats har parlamenten inte mycket inflytande på EU:s tidsrytm, men parlamen-

⁴⁹ Beskrivningen bygger på en mängd källor från de tre parlamenten. Mer utförliga resonemang återfinns i Hegeland, Hans (kommande) "Europeiska unionen och den nya nordiska parlamentarismen" i Ahlbäck, Shirin & Ann-Cathrine Jungar (red.) *EU:s återverkningar på nordisk demokrati*. Uppsala: Uppsala Publishing House.

tens Europautskott sammanträder även när respektive kammare inte är samlad. Parlamenten har således delvis anpassat sig.

Denna starka förenkling av de tre parlamentens arbete med EU-frågor jämfört med det traditionella arbetet med inrikespolitiska och utrikespolitiska frågor sammanfattas i följande tabell.

Tabell 1. Idealtyperna för inrikespolitik respektive utrikespolitik samt EU-frågornas behandling.

Dimension	Inrikespolitik	Utrikespolitik	EU-frågor
Författningsreglering	Noggrann, riksdagen bestämmer	Generell, riksdagen får information	Generell, riksdagen får information och samråder med regeringen
Öppenhet och information	Stor	Liten	Fasta rutiner som kan brista
Riksdagens inflytande	Stort	Liten	Regeringen får oftast som den vill
Strävan efter enighet	Begränsad	Stor	Stor
Deltagande	Brett	Elit	Bred elit
Riksdagens ansvarsutkrävande av regeringen	Ja	Svårt	Fasta rutiner, regeringen huvudsaklig informationskälla
Tidsrytm	Riksdagen styr	Riksdagen inget inflytande	Riksdagen delvis anpassat sig

Det finns förstås skillnader mellan de tre nordiska länderna. Den viktigaste skillnaden har berörts i ett tidigare avsnitt. I den finländska riksdagen har man en tydligare urvalsprincip för vilka EU-frågor som är viktiga, och fackutskotten är ålagda att avge skriftliga yttranden över de frågor som riksdagen skulle ha avgjort om Finland inte hade varit medlem i EU. I denna del liknar alltså hanteringen i Finland det inrikespolitiska arbetssättet mer än vad motsvarande hantering i Danmark och Sverige gör.

Sammanfattningsvis är dock inte skillnaderna större än att man kan tala om en nordisk modell för hantering av EU-frågor. Denna modell skiljer sig dessutom från hur både inrikespolitiska och utrikespolitiska frågor traditionellt hanteras i parlamenten. Parlamentens ställning är inte lika stark som i vanliga inrikespolitiska frågor men den är starkare än för den traditionella utrikespolitiken. Således kan man tala om en ny nordisk parlamentarism för EU-frågorna.

För att kunna göra en rättvisande bedömning av hur de tre parlamenten har påverkats av EU-medlemskapet bör man fråga sig

hur alternativet till ett medlemskap ser ut. Med stor sannolikhet skulle länderna ha haft samma position i EES som Norge (och Island) har i dag. Trondal och Veggeland sammanfattar forskningen kring det norska Stortinget och EU.⁵⁰ Författarna visar att Stortinget behandlar EU/EES-frågor som utrikespolitik. Stortingets EES-utskott möter regeringen en gång i månaden för att överlägga om EES-frågor. Organiseringen innebär att EES-utskottet och inte fackutskotten hanterar frågorna. Engagemanget och närvaron är låg. EES-avtalet innebär dock att Norge likväl binds av en mängd beslut som fattas inom EU. Om Sverige, Finland och Danmark inte hade varit medlemmar i EU skulle troligen dessa tre länders parlament ha samma ställning i EU-frågor som det norska Stortinget. Därmed skulle de de facto spela en mindre viktig roll i samhällsutvecklingen än vad de kan göra när deras länder är medlemmar i EU.

Det finns särskild anledning att uppmärksamma hur parlamentets ställning har påverkats av EU-medlemskapet när det gäller den traditionella utrikespolitiken. I EU:s framtidsdebatt hävdas emellanåt att det demokratiska underskottet skulle vara extra stort i frågor inom andra pelaren, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Detta skulle vara fallet eftersom Europaparlamentet har ett mycket begränsat inflytande på frågorna. Men det paradoxala är att för de tre nordiska länderna har EU-medlemskapet bidragit till att de nationella parlamenten har fått ökad insyn i den traditionella utrikespolitiken. Utrikesdepartementen och utrikesutskotten i de tre länderna är alla mycket berörda av EU. Det beror dock inte på EU-frågor är utrikespolitik utan på att utrikespolitiken har kommit att bli en EU-fråga. Utrikespolitiken bedrivs nämligen i mycket stor utsträckning inom ramen för EU-samarbetet. Detta innebär att parlamenten i större utsträckning än tidigare hanterar traditionella utrikespolitiska frågor, bland annat genom samråden med respektive utrikesminister inför mötena i allmänna rådet. Förvisso har också det kalla krigets slut bidragit till en öppnare debatt kring utrikespolitiska frågor, men EU-medlemskapet har stärkt parlamentets roll på detta område. Parlamenten är således inte bara förlorare i EU-sammanhang.

⁵⁰ Trondal, Jarle och Frode Veggeland (1999) *Norske myndigheter og EÖS: mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk*. Oslo: ARENA Working Papers 99/10.

Nationella parlament i en flernivådemokrati

Debatten om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen avspeglar debatten om EU:s framtid. Två modeller skisserades inledningsvis, en federal och en konfederal. Med utgångspunkt i frågan om parlamentens roll kan idealtyperna åtskiljas på följande sätt. I en federal modell utövar medborgarna inflytande på Europainivå dels genom en kammare som väljs direkt och dels genom de nationella parlamenten som är representerade i en andra kammare inom Europaparlamentet. I en konfederal modell är det medlemsstaterna som är de helt dominerande aktörerna. Medlemsstaterna företräds av sina regeringar och väljarnas inflytande går genom de nationella parlamenten.

Det finns fördelar och nackdelar med båda modellerna. Den federala modellen innebär en tydlig kompetensfördelning mellan olika nivåer, och klar ansvarsfördelning. En europeisk regering utsedd genom Europaparlamentet skulle stå till svars vid ett valtillfälle. Ett grundläggande problem med den federala modellen är att den torde förutsätta vad som kallas ett europeiskt *demos*. Medborgarna bör känna betydligt större tillhörighet till Europa än i dag för att det ska finnas ett gemensamt politiskt rum på Europainivå, som kan motsvara det som finns i t.ex. USA. Det finns inte mycket av gemensam europeisk offentlig politisk debatt i dag. Åtgärder som bidrar till detta är varmt välkomna. Det kan röra sig om europeiska TV-kanaler, omfördelning av medel från den strukturpolitik som EU bedriver i dag till åtgärder som främjar den politiska sammanhållningen.⁵¹ Även om dessa åtgärder vidtas förefaller det osannolikt att EU inom överskådlig tid blir ett politiskt system av samma slag som de federationer som i dag existerar.

En mer mellanstatlig väg innebär att EU-frågorna hanteras inom den nationella politiska processen och att regeringen sedan företräder landet i EU, som i andra internationella sammanhang. Medborgarna är betydligt mer förtrogna med det egna politiska systemet än med EU:s. Det nationella parlamentet ska i denna modell ha en stark roll i förhållande till den egna regeringen, och regeringen är ansvarig inför sitt parlament. Genom att frågorna behandlas i det nationella parlamentet kommer medborgarna närmare diskussionen. Denna mellanstatliga modell kan dock drabbas av samma demokratiska problem som traditionell utrikespolitik. Insynen i

⁵¹ Petersson, Olof, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth och Daniel Tarschys (2001) *Demokrati utan utland. Demokratirådets rapport 2001*. Stockholm: SNS förlag, särskilt kap. 5.

beslutsfattandet är begränsad och ansvarsutkrävandet försvåras. Regeringen får en stark ställning och det nationella parlamentet spelar en underordnad roll.

I jämförelsen mellan dessa båda alternativ måste man komma ihåg att en jämförelse mellan den ena riktningens tankar om hur det ska fungera i teorin och den andra riktningens faktiska funktions-sätt ofta är orättvis. Den mest relevanta jämförelsen torde vara hur väl respektive modell kan antas fungera.

Frågan om vilken roll man anser att de nationella parlamenten bör ha i framtidens EU hänger alltså ihop med vilken uppfattning man har om hur EU bör utvecklas. Om EU bör bli en federation bör de nationella parlamenten spela en roll i EU:s lagstiftnings-process genom att forma en andra kammare till Europaparlamentet. Om betoningen ligger på EU som ett mellanstatligt samarbete bör de nationella parlamenten verka genom de egna regeringarna.

Det ska betonas att om man argumenterar för en viss form för EU:s styrelseskick innebär inte det i sig att man har tagit ställning för omfattningen av EU-samarbetet. Den öppna samordnings-metoden innebär att länderna inom ramen för EU-samarbetet sätter upp mål som ska uppnås främst genom nationella åtgärder. Samarbetet rör områden som utbildning, vetenskap, kampen mot utslagning, sysselsättning och informationssamhället. Måluppfyllelsen utvärderas, och man talar på engelska om "name, shame and fame". Det innebär att ländernas måluppfyllelse görs offentlig, och att de som misslyckas får skämmas medan de som uppnår målen framstår som framgångsrika. Några starkare sanktioner för dem som inte uppfyller målen finns dock inte. Ett mål som har satts upp rör barnomsorg. I ett federalt EU med en strikt kompetensför-delning är det inte självklart att en fråga som barnomsorg skulle ha kommit upp till diskussion. Det är således inte nödvändigtvis så att dem som förespråkar ett mer mellanstatligt EU, som den svenska regeringen, alltid vill begränsa det område som EU ska ägna sig åt mer än dem som förespråkar ett federalt styrelseskick för EU.

Avslutningsvis ska några ord sägas om en tredje väg, som kan kallas för flernivådemokrati eller *multi level governance*. Det innebär att de politiska aktörerna är engagerade på flera olika nivåer, t.ex. lokalt, regionalt, nationellt, europeisk nivå och globalt. Demokratier förverkligas parallellt på flera skilda nivåer, och kontakter sker mellan de olika nivåerna i olika former. I många avseenden är detta en adekvat beskrivning av relationen mellan EU och

dess medlemsstater.⁵² Konventet i sig kan ses som ett slags flernivådemokrati, där representanter från olika nivåer kommer samman.

Det danska Folketinget har i en mening accepterat flernivådemokratien mer än vad den svenska riksdagen har gjort. Kommissionen publicerar varje år flera grön- och vitböcker, där mer eller mindre preliminära tankar diskuteras. De som är intresserade inbjuds komma in med synpunkter. Enligt fast praxis anordnar Folketingets Europaudvalg och berört fackutskott en offentlig utfrågning och förbereder sedan ett skriftligt yttrande till kommissionen. Flera sådana yttranden har avlämnats direkt till kommissionen. Man eftersträvar enighet i Europaudvalget och fackutskottet, men det har förekommit att minoriteten har reserverat sig. Den danska regeringen har inbjudits att medverka i remissvaren men har sagt att man föredrar att svara på egen hand.

I Sverige är principen att riksdagens ställningstaganden till kommissionens tankar framför allt ska gå genom regeringen. Det är således regeringen som riksdagen är aktiv gentemot. I frågor där det finns en tydlig svensk uppfattning kan riksdagsutskotten stödja svenska positioner i kontakter med företrädare för EU:s institutioner, enligt vad den ovan nämnda Riksdagskommittén har anfört. Som exempel på frågor där det råder svensk enighet nämns kravet på ökad öppenhet. I andra fall, där det inte lika tydligt finns någon svensk linje, bör riksdagsutskotten i kontakter med EU:s institutioner inte agera för någon viss ståndpunkt.⁵³ Riksdagen har senare delvis öppnat för en friare roll för individuella ledamöter,⁵⁴ men att riksdagen skulle avge remissvar direkt till kommissionen är än så länge inte möjligt. Frågan är om inte riksdagen därmed, i onödan, har begränsat sin egen handlingsfrihet. I en flernivådemokrati måste nya vägar kunna prövas och tidigare gränser kunna överskridas. Ett exempel är de årliga debatter som hålls i det nederländska parlamentet där Europaparlamentariker inbjuds att delta. Ett annat exempel är ett förslag från kommissionären Michel Barnier. Han har föreslagit att ministrarna ska kunna biträdas av en eller två parlamentsledamöter i ministerrådet. En kan komma från högersidan i politiken, den andre från vänstersidan. Barnier och andra har vidare framhållit värdet i att kommissionen ges tillfälle att presentera sina årliga lagstiftningsprogram i nationella parlament.

⁵² Jfr Petersson, Olof, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth och Daniel Tarschys (2001) *Demokrati utan utland. Demokratirådets rapport 2001*. Stockholm: SNS förlag, särskilt kap. 2.

⁵³ Förs. 2000/01:RS1 sid. 132.

⁵⁴ Bet. 2000/01:KUU1.

Man behöver inte tycka att alla dessa förslag är bra, men poängen är att det politiska system som EU har utvecklats till ställer nya krav på nationella parlament. De bör inte betrakta EU som utrikespolitik eller nöja sig med att bli betraktade som delstatsparlament. Parlamenten bör ta konsekvenserna av att EU kan ses som en flernivådemokrati. Riksdagen är faktiskt inte längre den första statsmakten. De beslut som fattas i EU normalt sett tar över riksdagens beslut. Men det finns ingen anledning till uppgivenhet från parlamentens sida. Parlamenten måste lära sig att ta för sig i EU, oberoende av sina regeringars agerande. EU är inget organ "där borta" utan en organisation som Sverige är medlem i och kan påverka. Det är naturligt att riksdagen främst går genom sin egen regering men riksdagen måste också våga gå egna vägar. Då kan riksdagen bli en vinnare i EU.

Referenser

- Corbett, Richard (2001) "An EU Senate is Superfluous" *April/May 2001 – CER BULLETIN, ISSUE 17 Centre for European Reform*. Återfinns på:
http://www.cer.org.uk/articles/issue17_corbett.html
- Corbett, Richard, Francis Jacobs och Michael Shackleton (2000) *The European Parliament*. 4th ed. London: John Harper Publishing.
- Dybkjaer, Lone (2002) "Overview of the number of Members of National Parliaments and the European Parliament, EU Member States and Candidate Countries", European Convention, Working group IV Role of National Parliaments, Working document 15.
- Ekengren, Magnus (1998) *Time and European Governance. The Empirical Value of Three Reflective Approaches*. Stockholm: University of Stockholm, Department of Political Science.
- Europeiska konventets hemsida:
<http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=SV>.
- Hegeland, Hans (1999) *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin. En studie av riksdagens arbete med EU-frågor*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Hegeland, Hans (kommande) "Europeiska unionen och den nya nordiska parlamentarismen" i Ahlbäck, Shirin & Ann-Cathrine Jungar (red.) *EU:s återverkningar på nordisk demokrati*. Uppsala: Uppsala Publishing House.
- Jacobsson, Kerstin (1997) *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa.
- Jacobsson, Kerstin, Karl Magnus Johansson och Magnus Ekengren (2001) *Mot en europeisk välfärdspolitik? Ny politik och andra samarbetsformer i EU*. Stockholm: SNS förlag.
- Martin, Lisa L. (2000) *Democratic Commitments. Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- Maurer, Andreas och Wolfgang Wessels (red.) (2001) *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos.
- Palmer, John (2001) Report from the European Council meeting in Ghent. Återfinns på följande webbadress:

- <http://www.theepc.be/documents/dialdetail.asp?SEC=documents&SUBSEC=dialogues&SUBSUBSEC=&REFID=566>
- Petersson, Olof (2002) (red.) *Från Fischer till Giscard. 24 röster om Europas framtid*. Stockholm: SNS förlag.
- Petersson, Olof, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth och Daniel Tarschys (2001) *Demokrati utan utland. Demokratirådets rapport 2001*. Stockholm: SNS förlag
- Richardson, Jeremy (red.) (2001) *European Union – Power and policy-making*. London: Routledge. Andra upplagan.
Riksdagstrycket.
- Sjövik, Kristian (2002) "Demokratisk legitimitet och beslutseffektivitet: ett svårlöst dilemma" sid. 38-54 i Johansson, Karl Magnus (red.) *Sverige i EU. Dilemman, institutioner, politikområden*. Stockholm: SNS. Andra upplagan.
- Smith, Eivind (red.) (1996) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. The Hague: Kluwer.
- Trondal, Jarle och Frode Veggeland (1999) *Norske myndigheter og EÖS: mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk*. Oslo: ARENA Working Papers 99/10.
- Wouters, Jan (2000) "National Constitutions and the European Union", *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 27 no. 1.

2 Parlament i bakvatten?

*Ann-Cathrine Jungar
Shirin Ahlbäck Öberg*

Parlament i bakvatten? – Den svenska och finländska riksdagens inflytande över EU-politiken

Inledning

De nationella parlamenten har genom beslut om medlemskap i EU och senare fördragsförändringar överfört allt fler maktbefogenheter till gemensamma europeiska politiska institutioner.¹ Värnandet om fred och demokrati var till en början de bärande idéerna till samarbetet, men de europeiska parlamentens stöd till en fördjupad europeisk integrationen har med tiden mer handlat om större ekonomisk handlingskraft i ett tätare sammanvävt globalt samhälle. Det kan te sig motsägelsefullt att de nationella parlamenten som genom konkreta politiska beslut fördjupat EU-samarbetet är den politiska institution som anses ha förlorat mest makt till följd av det europeiska samarbetet. Man har å ena sidan förklarat parlamentens stöd till integrationsprocessen som ett led i att stärka den politiska handlingskraften och i slutändan "rädda nationalstaten".² Å andra sidan, har det hävdats att parlamenten inte kunnat kontrollera fördjupningen av den europeiska integrationen, utan snarare reagerat och mer eller mindre tvingats anpassa sig till en integrationsprocess som dominerats av aktörer som stött ett fördjupat

¹ Denna undersökning är utförd inom ramen för ett av Riksbankens Jubileumsfonds finansierat forskningsprojekt med titeln "EUs återverkningar på nordisk demokrati". För vidare information hänvisas till: www.statsvet.uu.se/nordicdemocracy. Författarna vill rikta ett särskilt tack till Karl-Göran Algotsson, Hans Hegeland, Jörgen Hermansson och Olof Pettersson för värdefulla synpunkter på denna uppsats.

² Milward 1993; Moravcsik 1994.

uropeiskt samarbetet, bl.a. marknadens aktörer och EU-institutioner som kommissionen och EG-domstolen.³

I den här rapporten ska vi studera de svenska och finländska parlamentens faktiska inflytande över den nationella EU-politikens utformning. I takt med att de överstatliga dragen i EU har stärkts samtidigt som allt fler politikområden har blivit föremål för gemensam europeisk politik ställs de nationella parlamentens position i EU:s politiska beslutsfattande på sin spets: Kan de på ett effektivt sätt delta och kontrollera beslutsfattandet i EU? Närmare bestämt, ligger makten hos folkförsamlingen eller har EU-medlemskapet inneburit att makten omfördelats till andra institutioner?

De nationella parlamenten har fortsättningsvis den allra viktigaste rollen i att förmedla demokratisk legitimitet till den Europeiska Unionen, som i sig själv inte är fullt demokratiskt uppbyggd. De har därför metaforiskt beskrivits som hörnstenar som bär upp det europeiska integrationsbygget.⁴ De nationella parlamentens roll i EU:s beslutsfattande är en knäckfråga oberoende av hur man förhåller sig till EU:s framtida arkitektur i termer av mellanstatlighet, överstatlighet eller flernivådemokrati.⁵ Därför är parlamentens position i det framtida EU en av de fyra prioriterade frågor som ska diskuteras inför och vid regeringskonferensen 2004 där EU:s institutionella framtid står i centrum.⁶

EU och parlamentens demokratiska underskott

Parlamentens faktiska möjligheter att utöva inflytande i den politiska beslutsprocessen har varit en återkommande forskningsfråga inom statskunskapen⁷ och internationaliseringen är en faktor som

³ Stone Sweet & Sandholtz (red.) 1998.

⁴ Smith (red.) 1996.

⁵ Sjövik 2002, s. 41–44, 51–54.

⁶ I det tillägg till Nicefördraget där unionens framtid diskuteras understryks nödvändigheten av att undersöka de nationella parlamentens roll i den europeiska integrationen. I Laekendeklarationen utvecklas diskussionen genom ett antal frågor angående parlamentens roll: "En andra fråga som också hänger samman med den demokratiska legitimiteten, gäller de nationella parlamentens roll. Bör de vara representerade i en ny institution, vid sidan av rådet och Europaparlamentet? Skall de ha en kompletterande roll på de områden där Europa agerar, som Europa saknar behörighet för? Skall de koncentrera sig på behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, exempelvis genom kontroll på förhand av att subsidiaritetsprincipen respekteras?"

⁷ Alltsedan Lord Bryce 1921 formulerade tesen om "the decline of parliaments" har forskare försökt belägga eller vederlägga tesen om parlaments makt i det demokratiska

än mer anses ha urholkat parlamentens reella makt. Den europeiska integrationen bidrar till parlamentens marginalisering eftersom internationaliserade politiska processer bär starka drag av traditionellt utrikespolitiskt beslutsfattande. Sekretess och slutenhet, vilka inom diplomatin setts som förutsättningar för framgångsrika internationella förhandlingar, står i motsättning till de demokratiska kraven på inflytande från folkrepresentationen och öppna politiska processer. Så har till exempel den svenska riksdagens faktiska delaktighet i utformandet av utrikespolitiken varit svagare än i inrikespolitiken.⁸ Den finländska utrikespolitiken var under den bipolära världsordningen i stort sett undanhållen folklig och i förlängningen riksdagens insyn, utan leddes och kontrollerades av presidenten i syfte att åtnjuta ett långsiktigt förtroende från Sovjetunionen. Finlands relationer till Sovjetunionen, som formellt reglerades av Vänskaps-, samarbets- och biståndspakten, innebar att de aktörer som hade makten över utrikespolitiken även fick ett inrikespolitiskt maktövertag, som tog sig uttryck i tolkningsföreträden av vilka personer eller partier som var lämpliga i att ingå i regeringen.

EU-politiken befinner sig i ett gränsland mellan utrikes- och inrikespolitik. Beslutsfattandet i EU-frågor är i viss utsträckning organiserad som traditionell utrikespolitik, men i förhållande till övriga internationella åtaganden är omfattningen av EU-samarbetet mycket större både vad beträffar antal samarbetsområden och beslutens bindande effekter på de enskilda medlemsstaterna. Parlamentens svårighet att påverka EU-politiken, som inte kan karaktäriseras som traditionell utrikespolitik då allt från miljöpolitik till arbetsmarknadspolitik samordnas, är sålunda en viktig komponent i EU:s "demokratiska underskott".

Det demokratiska underskottet beskrivs vanligen utifrån tre huvudbeståndsdelar; delaktighet, ansvarsutkrävande och offentlighet. För det första, det föreligger en brist på demokratiskt deltagande i politikens utformning. Icke direkt folkvalda institutioner som kommissionen och rådet har en betydligt starkare ställning i det politiska beslutsfattandet än EU:s enda direkt folkvalda organ Europaparlamentet. De nationella parlamenten har ingen direkt representation i EU:s institutioner, utan företräds av sina regeringar i ministerrådet till vilka parlamenten har delegerat sin normgivningsmakt i frågor som avgörs inom ramen för EU. Omfatt-

styrelseskicket. Nordiska och svenska bidrag till denna debatt är bl.a. Damgaard 1992, Sjölin 1993.

⁸ Stenelo 1990; Bjereld & Demker 1995.

ningen av det demokratiska underskottet är härvidlag i vilken utsträckning parlamenten kan påverka och kontrollera de aktörer som de lånat ut makten till.⁹

För det andra, det är svårt att utkräva ansvar av beslutsfattande aktörer. Väljarnas möjligheter att ställa sina valda representanter till svars har försvärats då bl.a. majoritetsomröstningar blivit allt vanligare i EU, men även då fler politikområden är föremål för gemensam politik i EU. Enskilda medlemsstater kan befinna sig i en minoritetsposition vid majoritetsomröstningar i ministerrådet, vilket innebär att väljarna inte kan utkräva ansvar av sin egen minister som agerat i enlighet med givna instruktioner. Trots kraven på enhällighet inom de företrädesvis mellanstatliga andra och tredje EU-pelarna, samt i samband med den öppna samordningsmetoden är de nationella parlamentens inflytande- och kontrollmöjligheter begränsade då en stor del av förhandlingarna utspelar sig bakom ministerrådets lyckta dörrar. De nationella parlamentens möjligheter att påverka och kontrollera regeringens agerande är därför svagare i EU-frågor än i inrikespolitiska ärenden.

För det tredje, den bristande demokratiska insynen och offentligheten i EU-arbetet försvårar ytterligare medborgarnas och de folkvalda företrädarnas möjligheter att effektivt ta del i EU-politiken. Tillgång till information och kunskap är förutsättningar för att kunna påverka och parlamentens möjligheter att orientera sig i EU-frågor kan både handla om för mycket eller för lite information.

Den svenska och finländska riksdagen – lika eller olika?

I den pågående debatten om parlamentens position i det framtida EU är det angeläget att undersöka parlamentens faktiska deltagande i utformningen av EU-politiken. I den här artikeln ska vi ta reda på den svenska och finländska riksdagens självbilder av den makt de har över EU-politikens utformning i sina respektive politiska system. Bekräftas den utbredda uppfattningen om att parlamenten befinner sig i bakvattnet på regering och tjänstemän, som i sitt dagliga värv agerar inom ramen för EU:s institutioner? Eller är

⁹ Det finns olika sätt att tolka omfattningen av det demokratiska underskottet. Räckvidden av och den faktiska möjligheten att återta den delegerade normgivningsmakten är avgörande för hur det demokratiska underskottet ses. T.ex. Dahl 1999 befarar att folkstyrelsens möjligheter att kontrollera besluten i internationella organisationer som EU innebär en reell försvagning av demokratin. Lundström 1998 menar å andra sidan att så länge normgivningsmakten som riksdagen delegerat är återtagbar – dvs. Sverige kan gå ut ur EU – finns inget demokratiskt underskott. Se Agné 1998 för en kritik av Lundström.

de två nordiska parlamentens kontrollinstrument tillräckliga för att garantera dem reellt inflytande i beslutsfattandet i EU-frågor?

I det följande kommer vi inledningsvis att undersöka riksdagsledamöternas uppfattning om parlamentens påverkansmöjligheter i förhållande till andra aktörer. Därefter undersöks även om det interna parlamentariska arbetet har betydelse för respektive riksdags upplevda delaktighet i utformandet av EU-politik. Undersökningen grundar sig på en likalydande enkät som riktades till samtliga parlamentariker i den svenska och finländska riksdagen under tidsperioden maj 2001 till maj 2002.¹⁰ Svarefrekvensen är 68 procent i Sverige och 65 procent i Finland, vilket i stort sett motsvarar de svarsnivåer som tidigare erhållits i den här typen av elitundersökningar i Norden.¹¹ Här koncentrerar vi oss sålunda på hur EU-politiken utformas inom medlemsländerna och närmare bestämt kartlägger vi hur makten över formuleringen av den svenska respektive finländska EU-politiken är fördelad. En övervägande del av den empiriska forskningen om EU:s demokratiska underskott har handlat om demokratiska tillkortakommanden hos och mellan EU:s institutioner, medan EU-medlemskapets demokratiska konsekvenser på medlemsländerna varit ett mer försummat område.¹² Här är det precisa syftet att specifikt utforska hur EU-medlemskapet återverkat på demokratin i två nordiska medlemsländer – Sverige och Finland.

Trots att medlemsländernas konstitutioner pekar ut parlamenten som de organ som ska ha den yttersta makten, så skiljer sig deras faktiska inflytande över politikens utformning åt. Såväl inom forskningen som i den allmänna debatten har det hävdats att den svenska och finländska riksdagen i jämförelse med många andra nationella parlament har stora möjligheter att utforma den nationella EU-politiken.¹³ En vedertagen allmän klassificering av parlamentens faktiska påverkansmöjligheter urskiljer tre typer av parlament.¹⁴ De parlament som kan förändra eller avvisa förslag från

¹⁰ Enkäterna har förtjänstfullt administrerats av forskningsassistenterna Kåre Vernby och Nils Pettersson, och Richard Öhrvall har kodat materialet.

¹¹ I jämförelse med övriga parlamentsledamötenkäter så är svarefrekvensen i Sverige lägre än vad som är fallet för den svenska riksdagsledamötenkäten, som görs i Göteborg, medan svarefrekvensen för motsvarande undersökningar i Finland är något högre än i tidigare enkätstudier, se Esaiasson & Heidar 2000, s. 11.

¹² Detta är en viktig aspekt av "europeisering", dvs. förändringar som den överstatliga politiska nivån har på nationella och subnationella politiska nivåerna. Se Radaelli 2000 och Olsen 2001, för en diskussion om europeiseringsbegreppet.

¹³ Maurer & Wessels 2001.

¹⁴ Norton 1996.

regeringen och formulera egna förslag är *politikskapande parlament*, medan parlament som enbart kan förändra och avvisa är *politikinfluerande*. Om förslag inte kan förändras eller avvisas är det *parlament med litet eller inget inflytande*. Det finns även stora skillnader i hur medlemsländernas parlament är involverade i det politiska beslutsfattandet i EU-frågor.¹⁵ Den ovan beskrivna kategoriseringen har operationaliserats med avseende på parlamentens inflytandemöjligheter på den nationella EU-politikens utformning på så sätt att parlament som äger ett visst veto, har möjligheter att ändra i förslagen och styra kompromisser är starka politikskapande nationella spelare i utformningen av EU-politiken.¹⁶ Danmark, Finland, Österrike och Sverige hör till gruppen av inflytelsesrika parlament, medan parlamenten i Frankrike och Storbritannien är politikinfluerande. De övriga europeiska parlamenten har litet eller inget inflytande över EU-politiken.

Man kan å ena sidan förvänta sig att parlamentens möjligheter att påverka politiken är lika stora i Finland och Sverige. Den likartade politiska strukturen och traditionen i termer av parlamentsstruktur, partisystem, ett brett deltagande i den politiska beslutsprocessen – inte enbart av politiska partier – utan även av organiserade intressen och det faktum att de båda länderna blev medlemmar i EU samtidigt skulle bädda för att de två parlamenten har likartade förutsättningar att påverka EU-politikens utformning. Dvs. det finns en bakomliggande politisk struktur och tradition som de två länderna delar och som fortlever i hur man gör politik och i förlängningen hur beslutsfattandet i EU-frågor går till. Å andra sidan, så kunde man även förvänta sig en skillnad mellan Finland och Sverige utifrån hur beslutsfattandet i EU-frågor har organiserats i de två parlamenten. Såväl i Sverige som i Finland inrättades specifika EU-organ, vars syfte är att åtgärda det demokratiska underskott som uppstått på nationell nivå till följd av EU-medlemskapet. I Sverige inrättades en specifik EU-nämnd vars ställning särskiljdes från de övriga utskottens och i Finland ombildades det Stora utskottet till ett EU-samordningsorgan. Utskottens utformning och befogenheter beskrivs i detalj längre fram i texten. Men det kan redan här påpekas att de finländska fackutskottens deltagande i beredningen av EU-frågor är formellt institutionaliserat då Stora utskottets behandling av EU-frågor grundar sig på den ståndpunkt som

¹⁵ Maurer & Wessels 2001 är en informativ översikt av hur EU-arbetet är organiserat i parlamenten i EUs medlemsländer.

¹⁶ Maurer & Wessels 2001, s. 509.

fackutskottet levererat. Utskotten är därmed regelmässigt involverade i EU-politikens utformning på ett annat sätt än i Sverige där utskotten kan – men inte tvingas – lämna yttranden över EU-frågor. Denna institutionella olikhet där de finländska riksdagsledamöterna i en större omfattning deltar i EU-politikens utformning kan avspelas i riksdagsledamöternas upplevda delaktighet i EU-politikens utformning, medan EU-politikens specialisering till EU-nämnden kan bidra till att de svenska riksdagsledamöterna upplever ett större avstånd till beslutsfattandet i EU-frågor. Den institutionella utformningen av beslutsfattandet i EU-frågor kan sålunda tänkas göra en skillnad för den upplevda delaktigheten. Inledningsvis kommer vi nu att studera ledamöternas uppfattning om olika aktörers inflytande över utformandet av den nationella EU-politiken.

Vem har makten över EU-politiken?

Det politiska beslutsfattandet har förändrats till följd av den europeiska integrationen. Anslutningen av nya medlemmar innebär att beslutsprocessen i EU påverkas då allt fler aktörer involveras, men också att sättet att bedriva politik inom medlemsländerna förändras då de nationella beslutsprocesserna sammanflätas med det komplexa nätverk av institutioner av aktörer som agerar i EU. Här ska vi ta reda på hur makten över den nationella EU-politikens utformning är fördelad mellan olika aktörer och institutioner inom medlemsstaterna.

EU-medlemskapet har inneburit att politiska beslut, som tidigare suveränt fattades av riksdagen nu avgörs inom EU:s institutioner till vilka parlamenten inte har access. Eftersom parlamenten som institution lånat ut sin normgivningsmakt är det i synnerhet viktigt att utforska den folkvalda församlingens delaktighet i utformningen av EU-politiken. Därför står den svenska och finländska riksdagens självbilder i fokus. För det första, hur mycket makt anser riksdagen att de själva och andra politiska aktörer och institutioner har? Känner sig parlamentarikerna delaktiga i beslutsprocessen? Hur stort inflytande har de två parlamenten i förhållande till framför allt regering, tjänstemän och organiserade intressen, men även väljarkåren? För det andra, hur mycket makt bör riksdagen och andra politiska institutioner ha? Syftet är att kartlägga riksdagsledamöternas uppfattningar om eventuella

maktöver- eller underskott i det nationella beslutsfattandet i EU-frågor. Närmare bestämt, finns det institutioner som har för stor alternativt för liten påverkan på EU-politiken?¹⁷ Frågorna eller frågepaketen är härledda från ett antal hypoteser om hur EU-medlemskapet återverkar på aktörer och institutioner i de nationella politiska systemen.

Makt är ett av statsvetenskapens mest centrala, men också mest mångtydiga begrepp. Med makt menar vi här inflytande på beslutsprocessen. Här utgår vi från riksdagsledamöternas bedömningar av maktförhållanden på så sätt att de ombads att på en elvgradig skala (0–10) ange hur stort inflytande ett antal institutioner och aktörer *har* respektive *bör* ha över den nationella EU-politiken.¹⁸ 0 innebär ingen eller lite makt, medan 10 innebär mycket makt. Skalan har senare modifierats så att den går mellan 0–100, vilket kan avläsas som maktpoäng.¹⁹

Denna ryktesmetod då individer uppmanas ange hur mycket makt de anser att olika grupper har är ett av många sätt på vilket man kan mäta graden av inflytande.²⁰ Metoden har två uppenbara brister. För det första, trots att riksdagsledamöterna är centrala aktörer i den politiska beslutsprocessen och därmed äger insyn så behöver deras uppfattningar inte reflektera den faktiska fördelningen av makt eftersom det kan vara svårt att bedöma det egna alternativt andras inflytande. För det andra, riksdagsledamöterna är så att säga "parter i målet". Närmare bestämt, parlamentet är den institution som enligt regeringsformen borde ha den största makten över EU-politikens utformning och detta faktum kan bidra till att det finns en tendens hos ledamöter att över- eller underskatta det egna maktinnehavet i relation till övriga institutioner. Men, det är just detta som gör det särdeles värdefullt att utforska riksdagsledamöternas syn på sitt eget och andras maktinnehav. Det primära är sålunda att kartlägga riksdagens uppfattning av sin egen makt i förhållande till andra politiska institutioner och aktörer. Har

¹⁷ Frågeställningen är i sin konstruktion identisk med den som använts i den svenska riksdagsenkäten, som görs vid den Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. De institutioner som ledamöterna ombeds poängsätta skiljer sig däremot något åt.

¹⁸ De svenska och finländska riksdagsledamöterna ombads att på en skala mellan 0–10 ange i vilken utsträckning institutioner och aktörer har att säga till om i den nationella EU-politiken. Frågan lød: "Kan Du med hjälp av nedanstående skala ange hur mycket de uppräknade institutionerna/grupperna har att säga till om respektive bör ha att säga till om vad beträffar Sveriges/Finlands politik gentemot EU?".

¹⁹ På så sätt undviker man decimaler i presentationen.

²⁰ Andra sätt att mäta makt är till exempel att utgå från deltagande i politiska beslutsprocesser, kontroll av resurser eller antal inflytelserika positioner.

riksdagen det inflytande över EU-politiken som den bör ha? Finns det ur riksdagens synpunkt grupper som har för stort eller alldeles för litet inflytande?

Svaren på dessa frågor är en given utgångspunkt för att senare ta reda på om riksdagen ser ett behov av att eventuellt stärka parlamentets roll i EU-beslutsfattandet eller om den rådande beslutsordningen är tillräcklig. Det har hävdats att uppfattat inflytande i tillägg till övriga maktmedel som till exempel kunskap och deltagande är en viktig komponent för framgångsrik påverkan.²¹ Om den självupplevda makten är liten kan det i förlängningen bidra till ett främlingskap och i detta fall leda till ett minskat intresse för, och deltagande i, EU-politiken.

Maktens centralisering? – några hypoteser

Inledningsvis ska vi ta reda på hur riksdagsledamöterna uppfattar den faktiska maktfördelningen i den nationella beredningen av EU-frågor. Utifrån de svenska och finländska riksdagsledamöternas bedömningar av ett antal institutioners och aktörers påverkan på EU-politiken erhåller vi maktpoäng, som är grundat på medelvärdet av ledamöternas rangordningspoäng för varje enskild institution. Dessa maktpoäng anges i parentes i den löpande texten.

Den första frågan som är av stort intresse är hur riksdagens ledamöter bedömer sitt inflytande i förhållande till övriga aktörer. Ytterligare, förekommer maktskillnader internt inom riksdagen på så sätt att de EU-specialiserade riksdagsorganen har större inflytande på EU-frågorna än fackutskotten? Den ojämlika tillgången till beslutsfattandets rum på EU-nivån försvårar ett brett och informerat deltagande och på grund av att riksdagen i motsats till regering och förvaltning inte har direkt tillgång till EU:s institutioner kan dess roll vara att passivt reagera på regeringens agerande. Ett ytterligare problem för riksdagens möjligheter att påverka är att den involveras i ett relativt sent skede i beslutsprocessen. Den bristande offentligheten i EU-institutionernas beslutsprocesser lägger hinder i vägen för ett informerat deltagande och gör det svårare att kontrollera hur olika nationalstatliga aktörer agerar, t.ex. vilka ståndpunkter de driver inom EU:s organ.

För det andra, dominerar regeringen och tjänstemän den nationella EU-politikens utformning? Det har hävdats att nationella

²¹ Esaiasson & Holmberg 1990, s. 137.

aktörer som deltar i beslutsprocessen på EU-nivån, endera i kommissionens förberedande faser eller ministerrådets förhandlings- och beslutsarenor, kan stärka sitt inflytande över EU-politiken inom medlemsländerna. Regeringens och tjänstemännens maktövertag uppstår genom tillgång till och möjligheter till kontroll över information och i förlängningen möjligheter att i en högre utsträckning (än tidigare) kontrollera beslutsprocessen på hemmaplan. De offentliga tjänstemännen har inte bara ett kunskapsövertag i kraft av sin specialisering, utan även av sin storlek och kontaktyta. Under olika skeden av beslutsprocessen – initiering, beredning, implementering och efterkontroll – kan förvaltningen påverka den politiska processens inriktning. EU-medlemskapet har sålunda inneburit att ytterligare en politikskapande nivå tillkommit till vilken tjänstemännen har direkt tillgång. Eftersom lagstiftningen inom EU ofta är teknisk och specialiserad till sin karaktär kan tjänstemännen genom sina specialistkunskaper erhålla ett övertag i beslutsprocessen. I likhet med regeringen har departement och tjänstemän till följd av EU-medlemskapet fått ytterligare maktresurser som kan omvandlas till större inflytande.

För det tredje, vilket inflytande har olika intressen över EU-frågorna. Konstitutionerna påtalar i liten omfattning intresse- och lobbyorganisationers plats i den politiska beslutsprocessen trots att de via kommitté- och remissförfarandet och medverkan i stora politiska uppgörelser traditionellt har haft betydande möjligheter att delta i det politiska beslutsfattandet i Sverige och Finland.²² Även via partier har intresseorganisationer kunnat påverka politikens utformning. EU har inneburit att de organiserade intressena kan verka på ytterligare en arena för påverkan och de har inte varit sena att utnyttja denna kanal, främst genom lobbying, men även genom representation i Bryssel.²³ EU, fram för allt kommissionen, har även haft ett intresse av att knyta till sig olika intressen, vilket tagit sig uttryck i deltagande i arbetsgrupper och kommittéer. Intresse- och lobbygrupper kan därmed påverka politiken både inom sina respektive medlemsstater och i EU, vilket kan innebära ökade inflytandemöjligheter. Här har riksdagsledamöterna fått ange hur stort inflytande arbetstagarorganisationer (LO/SAK),²⁴ arbetsgivarorganisationer (SAF/STK)²⁵ jordbruksor-

²² I den svenska fallet kan hänvisas till RF 7:2.

²³ Marks & McAdam 1996.

²⁴ Förkortningarna LO står för Landsorganisationen i Sverige och SAK Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (på svenska FFC Finlands Fackförbunds Centralorganisation).

ganisationer (LRF/MTK),²⁶ vilka traditionellt beretts möjligheter att påverka politikens utformning. Riksdagsledamöterna har även fått ange det inflytande de anser att finansmarknaden och det privata näringslivets har på EU-politiken.

För det fjärde, riksdagsledamöterna har även fått bedöma väljarkårens påverkan på den nationella EU-politiken. EU beskrivs ofta som ett elitprojekt som inte återspeglar väljarnas åsikter och här kan vi studera hur riksdagsledamöterna, som är mer EU-positiva än sina väljare, ser på väljarkårens makt över EU-politiken.

Regeringen dominerar i Sverige

Den svenska riksdagens självbild bekräftar i en större utsträckning de hypoteser om att makten i medlemsländerna centraliseras till regeringen till följd av den europeiska integrationen. De svenska riksdagsledamöterna anger att regeringen och regeringsorgan som departement och EU-representationen i Bryssel har ett avsevärt maktförsprång före folkförsamlingen. Regeringen är det organ som har mest att säga till om i EU-politikens utformning enligt de svenska såväl som de finländska riksdagsledamöterna, men maktavståndet mellan regering och riksdag är dubbelt så stort i Sverige (30 poäng) som i Finland (14 poäng). Dessutom upplever sig den finländska riksdagen (73) stå på något så när likvärdig fot med såväl utrikesministeriet som presidenten (74 respektive 72), medan de svenska riksdagsledamöterna upplever att både utrikesdepartementet och EU-representationen kan påverka EU-politiken i en större utsträckning än de själva. Trots att presidentens maktbefogenheter begränsades i samband med den finländska grundlagsförändringen år 2000 så har presidenten fortsättningsvis ett stort inflytande över det politiska beslutsfattandet och frågan är huruvida EU-medlemskapet kan ha bidragit till att presidenten kunnat bibehålla sitt grepp över politiken.

²⁵ SAF är förkortningen av Svenska Arbetsgivareföreningen, medan STK står för Suomen Työnantajain Keskusliitto.

²⁶ LRF står för Lantbrukarnas Riksförbund och MTK för Maa ja metsätaloustuottajain keskusliitto.

Tabell 1. De svenska och finländska riksdagsledamöternas uppfattning om olika institutioners och aktörers makt över den nationella EU-politikens utformning (medeltal).

Sverige	poäng	Finland	poäng
Regeringen	82	Regeringen	87
Utrikesdepartementet	69	Stora utskottet	77
EU-representationen	61	Utrikesministeriet	74
Finansmarknaden	53	Riksdagen	73
EU-nämnden	52	Presidenten	72
Riksdagen	52	EU-representationen	70
LRF	45	Fackutskotten	62
Privata näringslivet	45	Finansmarknaden	61
Väljarkären	42	SAK	55
SAF	41	Offentliga tjänstemän	55
LO	40	Privata näringslivet	54
Offentliga tjänstemän	39	STK	54
Fackutskotten	35	MTK	53
		Väljarkären	45

Det är sålunda uppenbart att den svenska riksdagen i jämförelse med den finländska känner sig betydligt mer marginaliserad i utformningen av EU-politiken i förhållande till regeringsmakten. En möjlig förklaring till att den finländska riksdagens större upplevda makt över EU-frågorna är de breda samlingsregeringarna i vilka alla partier förutom Centern och Kristdemokraterna deltar. Då ett stort flertal av partierna innehar regeringstaburetter kan även ett större antal partier vara med och påverka EU-frågornas utformning genom regeringen, och detta faktum skulle kunna förklara den större upplevda delaktigheten. På den direkta frågan om regeringen är för dominerande i EU-politikens utformning finns dock ingen tydlig uppdelning mellan regerings- och oppositionspartier i Finland, medan så är fallet i Sverige. I Finland anser oppositionspartiet Centerns ledamöter (79 procent), regeringspartierna Vänsterförbundet (75 procent), Gröna (66 procent) och Socialdemokraterna (51 procent) att regeringen är för dominerande i EU-politikens utformning, dvs. det finns ingen systematisk differens mellan regerings- och oppositionspartier. I Sverige finns det däremot en stor skillnad i hur regerings- respektive oppositionspartier värderar regeringens dominans i EU-politiken. Endast 29 procent av de svenska socialdemokratiska

ledamöterna tycker att regeringen är för dominerande i EU-politikens utformning, medan mellan 70–84 procent av oppositionspartiernas ledamöter instämmer.

Eftersom regeringen i regel enbart förankrar sina förslag i EU-frågor i det egna partiet²⁷ och inte i andra, så har de socialdemokratiska ledamöterna större möjligheter att ha ett mer direkt inflytande över EU-politiken genom sitt parti. Det vill säga den finländska riksdagens större upplevda delaktighet i EU-politikens utformning kan inte förklaras med att fler partier sitter i regeringen.

De specifika EU-organen i de två parlamenten – EU-nämnden i Sverige och Stora utskottet i Finland – har lika eller nästan lika stor makt som riksdagen som helhet i EU-frågorna, men de övriga utskottens inflytande över EU-politikens utformning skiljer sig avsevärt åt. Stora utskottet (77) och EU-nämnden (52) har därmed ett maktövertag i förhållande till fackutskotten. Riksdagens specialiserade EU-organ utgör sålunda riksdagsinterna makteliter i utformningen av EU-frågor. En anmärkningsvärd skillnad mellan Sverige och Finland är fackutskottens makt över EU-politikens utformning. I Sverige intar utskotten (35) jumboplatsen med avseende på inflytande över EU-politiken, medan de finländska fackutskotten (62) upplevs ha mycket mera att säga till om. Riksdagsledamöternas inflytande över EU-politiken är därmed jämnare fördelad i Finland än i Sverige. Detta faktum motiverar en mer djuplodande undersökning av hur EU-frågorna bereds internt i riksdagarna, vilket vi återkommer till längre fram.

Det är intressant att notera att tjänstemännens inflytande över EU-politiken inte bedöms som särdeles stort trots att de i likhet med regeringen har direkt access till EU:s förhandlings- och beslutsarenor. Tanken att tjänstemännen på grundval av kontroll av ytterligare maktmedel skulle kunna påverka den nationella EU-politikens utformning får sålunda inget stöd utifrån riksdagsledamöternas perspektiv. Tjänstemännen i Finland (55) och i Sverige (39) hör därmed till de grupper som ledamöterna uppfattar har minst att säga till om i EU-politiken. Vad beträffar olika intressens inflytande över EU-politiken har de i olika grad kunnat påverka denna. I Finland är det relativt små skillnader mellan olika intressens påverkan, medan det i Sverige finns en större spridning. De finländska intressena har haft mindre makt än de flesta andra

²⁷ Lindgren 1999, s. 22.

aktörer, men i maktpoäng betraktat ett större inflytande än de svenska. Organisationer som verkar inom ramen för den första pelaren, dvs. på den gemensamma marknaden och jordbrukspolitiken, har enligt de svenska riksdagsledamöterna haft ett något större inflytande över den svenska EU-politiken än andra arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, SAF (41) och LO (40). Finansmarknaden (53), LRF (45) och det privata näringslivet (45) har enligt de svenska riksdagsledamöterna haft ett större eller nästan lika stort inflytande på EU-frågorna som de själva. Dessa organisationer har haft ett givet intresse av att försöka påverka den svenska linjen i EU-frågor, men har även via starka lobbygrupper verksamma inom EU haft möjligheter att påverka politiken. Deras ställningstaganden har även varit betydelsefulla både i frågan om svenskt medlemskap i EU och EMU-frågan, men de har också givna intressen inom ramen för EU:s jordbruks- och arbetsmarknadspolitik. De finländska riksdagsledamöterna upplever däremot att de har ett betydande maktförsprång före såväl arbetsmarknadens parter (SAK 55 och STK 54), som jordbruks- (53) och finansiella intressen (61).

En uppseendeväckande skillnad är hur de två parlamenten bedömer väljarkärens makt över EU-politiken. Trots att de svenska och finländska väljarna i maktpoäng betraktat (42 respektive 45) har lika stort – eller snarare litet – inflytande över EU-politiken så menar de finländska ledamöterna att den egna väljarkären av de angivna institutionerna har minst inflytande över EU-politiken. Trots att den svenska väljarkärens makt i termer av maktpoäng inte skiljer sig nämnvärt från den finländska, så upplevs de svenska väljarna ha mera att säga till om vad gäller den nationella EU-politiken än bland andra arbetsmarknadens parter, tjänstemännen och fackutskotten.

Sammanfattningsvis, de hypoteser som formulerats om EU-medlemskapets konsekvenser på medlemsstaternas politiska system där bl.a. regering och förvaltning antas ha ett stort maktövertag över framför allt väljarna och deras valda representanter stämmer sålunda bättre överens med de svenska riksdagsledamöternas erfarenheter. De svenska riksdagsledamöterna målar sålunda upp ett betydligt dystrare självporträtt av sina inflytandemöjligheter över den nationella EU-politiken än de finländska. Utifrån hur riksdagsledamöterna rangordnar institutioners inflytande ligger den svenska riksdagen i bakvattnet på fram för allt regering och departement. Det är även intressant att notera att de finländska riksdagsledamöterna placerar väljarkären på jumboplats vad beträffar

inflytande över EU-politikens utformning, medan den svenska väljarkåren intar en något mer fördelaktig maktposition. Den svenska riksdagens självbild är sålunda av en marginaliserad institution, medan den finländska riksdagen målar fram en betydligt mer självsäker bild.

Vem bör ha makten?

Efter att ha kartlagt de två riksdagarnas bilder av vem som har makten ska vi ta reda på deras syn på vem som bör ha makten över EU-politikens utformning. I en stats konstitution ingår vanligtvis tre olika element: styrelsens yttersta legitimitetsgrund anges, kompetensregler och medborgerliga fri- och rättigheter fastslås.²⁸ Här ska vi uppehålla oss vid den andra komponenten genom att ta reda på hur mycket makt riksdagsledamöterna anser att olika institutioner och aktörer bör ha över den nationella EU-politikens utformning. På samma sätt som det finns ett gap mellan demokratins ideal och praktik så kan man förvänta sig en skillnad mellan konstitutionens bokstav och det faktiska beslutsfattandet.

Riksdagsledamöternas syn på vem som *bör ha* makt återspeglar både konstitutionens bokstav såväl som etablerad praxis. Rangordningen av hur mycket inflytande olika aktörer och institutioner bör ha över det politiska beslutsfattandet i EU-frågor avspeglar det demokratiska idealet, men med vissa undantag. Intressant nog är de svenska och finländska ledamöternas maktrangordningar nästan identiska (Pearson's $r = 0,869$)²⁹. Skillnaderna i hur man uppfattar att makten fördelar sig mellan olika institutioner i de båda länderna beror således inte på att man har olika normativa utgångspunkter om hur makten borde vara fördelad, dvs. man kan inte avfärda resultaten med att det råder olika förväntningshorisonter.

De representativa politiska institutionerna är den grupp som i linje med konstitutionens bokstav bör ha det största inflytandet över EU-politiken. Föga förvånande anser både de svenska och finländska riksdagsledamöterna att riksdagen bör ha mest makt över EU-politikens utformning (82 respektive 89 poäng). Ett ytterligare tecken på att parlamenten ses som den institution som bör ha mest att säga till om i EU-politikens utformning är att EU-nämnden alternativt Stora utskottet, samt fackutskotten är institu-

²⁸ Petersson & Söderlind 1993, s. 11.

²⁹ Signifikant på 0,01-nivån.

tioner som i hög utsträckning bör kunna påverka EU-frågorna. De svenska ledamöterna anser att EU-nämnden (65) och de fasta utskotten (64) bör vara likvärdiga i riksdagens beredning av EU-frågor. Stora utskottet (85) i Finland bör enligt de finländska ledamöterna ha något större inflytande över EU-frågorna än fackutskotten (76).

Regeringen bör ha ett nästan lika stort inflytande över EU-politikens utformning som parlamenten i de två länderna. Däremot bör det svenska utrikesdepartementets (63) respektive finländska utrikesministeriets (76) inflytande vara mindre än riksdagens och regeringens.

Tabell 2. De svenska och finländska riksdagsledamöternas uppfattning om hur stort inflytande institutioner och aktörer bör ha över den nationella politikens utformning (medeltal).

Sverige	poäng	Finland	poäng
Riksdagen	82	Riksdagen	89
Regeringen	76	Regeringen	87
Väljarkären	76	Stora utskottet	85
EU-nämnden	65	Fackutskotten	76
Fackutskotten	64	Utrikesministeriet	76
Utrikesdepartementet	63	Presidenten	72
EU-representationen	59	EU-representationen	71
Privata näringslivet	40	Väljarkären	62
LO	37	Privata näringslivet	57
Finansmarknaden	37	MTK	56
SAF	35	STK	54
LRF	35	SAK	54
Offentliga tjänstemän	33	Finansmarknaden	54
		Offentliga tjänstemän	54

En överraskande skillnad finns mellan de svenska och finländska riksdagsledamöternas uppfattning om det inflytande väljarna borde ha på den nationella EU-politikens utformning. De folkvalda i Sverige anser att väljarkären (76) bör ha lika stor makt över den nationella EU-politiken som regeringen, medan de finländska ledamöterna menar att väljarnas inflytande över EU-politiken bör vara mer blygsam (62 poäng). Skillnaden i "bör ha"-maktpoäng mellan de två folkförsamlingarna och respektive väljarkår – sex poäng i Sverige och 27 poäng i Finland – pekar sannolikt på olika

demokratiska traditioner i de två länderna. En rimlig tolkning är att medan de svenska riksdagsledamöterna i en högre utsträckning anser att de ska följa och avspegla folkviljan, så uppfattar sig de finländska riksdagsledamöterna äga ett större oberoende gentemot väljarna. Detta är något överraskande med tanke på det finländska personvalssystemet, som kunde leda till en större lyhördhet hos de folkvalda inför väljarna. Skillnaden tyder sålunda på en mer elitistisk demokratitradition i Finland. Ett konkret exempel på detta är de olika sätt på vilket EMU-deltagandet hanterats i Sverige respektive Finland. Alla svenska partier menar att deltagande i EMU ska avgöras via folkomröstning, som föregås av grundlig offentlig debatt. Trots att det i de finländska opinionsmätningarna aldrig registrerats en EMU-positiv majoritet så fattades beslutet om Finlands deltagande i EMU genom ett ordinarie riksdagsbeslut.

Intresse- och lobbygrupper samt tjänstemän bör enligt en fallande inflytandeskala kunna påverka EU-politikens utformning, men i en betydligt mindre omfattning än de representativa politiska institutionerna. De finländska riksdagsledamöterna placerar i likhet med sina svenska kolleger intressen och tjänstemän på bottenplaceringar över hur mycket makt de bör ha över politiken.

Sammanfattningsvis, politikens representativa institutioner och medborgarna bör helt enligt vad som är formellt reglerat i de två ländernas konstitutioner ha mest att säga till om i EU-politiken. Föga förvånande menar således ledamöterna att riksdagen bör, följt av regeringen och väljarkåren, ha mest makt. De finländska riksdagsledamöterna avviker med avseende på det inflytande väljarna bör ha genom att framhålla att såväl riksdag som regeringsorgan äger rätt till ett oberoende i förhållande väljarna i utformningen av den nationella EU-politiken. Den höga placeringen av EU-nämnden och de fasta utskotten vittnar också om att riksdagsledamöterna framhåller folkförsamlingens företräde i den politiska beslutsprocessen.

Riksdagens maktunderskott

Rangordningarna av å ena sidan innehav av makt och å andra sidan hur mycket makt olika aktörer och institutioner bör ha gör det möjligt att utforska om det finns institutioner som har för mycket alternativt för lite makt. Närmare bestämt, vi kan kartlägga riksdagsledamöterna bilder av institutioners maktöverskott respektive

maktunderskott. I tabellen nedan innebär (-) att institutionen har för litet inflytande, medan (+) att den har för stort inflytande. Siffervärdena är resultatet av att medelvärdet av bör ha makt subtraherats från medelvärdet av har makt för varje enskild institution och på sätt kan institutionernas maktnetton fastställas. I tabellen finner vi de institutioner som har de största maktunderskotten överst. I stort sett sammanfaller rangordningen av institutionerna i Sverige och Finland, men både maktöverskotten och maktunderskotten är större i Sverige än i Finland. Det finns en större skillnad mellan institutioners faktiska och önskvärda maktinnehav i Sverige.³⁰

Framför allt är det två institutioner – väljarkåren samt riksdagen och dess utskott – som har för litet inflytande över den nationella EU-politiken. Denna skillnad är större i Sverige än i Finland. Väljarkåren och riksdagen har enligt de svenska riksdagsledamöterna alldeles för litet att säga till om i EU-politiken: Väljarkårens maktunderskott (-35) är något större än riksdagens (-30). Det är även intressant att notera att fackutskottens maktunderskott (-29) är större än EU-nämndens (-14). Trots att de finländska riksdagsledamöterna i jämförelse med de svenska upplever att de har ett större inflytande över den nationella EU-politikens utformning finns utrymme för förbättringar med avseende på såväl riksdagens (-16) som väljarkårens (-17) påverkansmöjligheter. Även fackutskotten (-14) och Stora utskottet (-8) har för litet att säga till om, men de finländska riksdagsorganens maktunderskott är inte tillnärmelsevis lika stora som i Sverige.

De två parlamentens självbilder bekräftar därmed hypotesen om att parlamenten har mindre makt än de bör ha över utformningen av den nationella EU-politiken. Den svenska väljarkårens maktunderskott är ännu större än riksdagens och kan tolkas som att riksdagsledamöterna anser att den svenska EU-politiken är otillräckligt förankrad hos väljarna. De finländska riksdagsledamöterna menar att riksdagens och väljarkårens maktunderskott är lika stora, vilket innebär att de folkvalda fortsättningsvis bör ha ett maktförsprång i

³⁰ Detta framkommer också tydligt när man tar fram korrelationerna mellan maktpoängen för "har makt" och "bör ha makt" för de svenska respektive finländska parlamentarikerna. Pearson's r för de svenska parlamentarikernas uppfattning om vem som har makt respektive bör ha makt över EU-politiken är = 0,464. Motsvarande mått för det finländska fallet är 0,847 (resultatet är signifikant på 0,01-nivån). Innebörden av detta är att det är betydligt större skillnad mellan "varat" och "börat" i Sverige jämfört med Finland. De finländska parlamentarikernas uppfattning om vem som har makt och vem som borde ha makt vad gäller utformandet av EU-politiken är således mer i överensstämmelse än vad som är fallet för svensk del.

förhållande till sina väljare. Det är intressant att notera är att såväl EU-nämndens som Stora utskottets maktunderskott är mindre än fackutskottens, dvs. det finns en uppfattning om att de specifika EU-organen i högre utsträckning kan påverka den nationella EU-politiken än fackutskotten. Båda dessa organ erfar ett maktunderskott, men fackutskottens maktkonton har större underskott. Det är skäl att understryka att de svenska fackutskottens maktunderskott är nästan lika stort som väljarkårens och riksdagens. Å ena sidan kan man tolka detta som en önskvärd specialisering på samma sätt som riksdagsledamöter i fackutskotten är specialiserade på olika sakpolitiska områden och i enlighet med detta är EU-organens maktövertag acceptabel. Eftersom EU-frågorna å andra sidan skär på tvärs genom olika sakpolitiska frågor och därmed även berör konkreta politiska sakfrågor, som faller under fackutskottens områden, är EU-nämndens maktövertag ett tecken på en riksdagsintern förskjutning av makt från fackutskott till EU-nämnden.

Tabell 3. Maktnetto bestående av poängdifferensen mellan riksdagsledamöternas bedömning av institutioners faktiska och önskvärda maktinnehav i Sverige och Finland.

Sverige	netto	Finland	netto
Väljarkåren	-35	Riksdagen	-16
Riksdagen	-30	Väljarkåren	-17
Fackutskotten	-29	Fackutskotten	-14
EU-nämnden	-14	Stora utskottet	-8
LO	-3	Privata näringslivet	-3
EU-representationen	+2	MTK	-3
Regeringen	+6	Utrikesministeriet	-2
SAF	+6	EU-representationen	-1
Offentliga tjänstemän	+6	Regeringen	0
Utrikesdepartementet	+7	Presidenten	0
Privata näringslivet	+7	STK	0
LRF	+8	SAK	+1
Finansmarknaden	+17	Tjänstemän	+1
		Finansmarknaden	+7

Trots att regeringen av ledamöterna uppfattas som dominerande i utformningen av EU-politiken så har regeringarna inte för stort inflytande. I synnerhet de finländska riksdagsledamöterna anser att

regeringens, tjänstemännens och de organiserade intressenas faktiska inflytande överensstämmer med det de bör ha, vilket avspeglas i marginella maktöver- och underskott. Intressen inom förstapelarfrågor som jordbruk och den inre marknaden – LRF och finansmarknaden – har däremot något för mycket makt enligt de svenska riksdagsledamöterna, medan detta mönster inte är lika klart i Finland. Att just dessa institutioner uppfattas som mycket inflytelserika hänger troligen samman med att de via EU kan få stöd för politik som går på tvärs gentemot riksdagens ståndpunkter. Den svenska riksdagen stöder en avreglering av jordbruket, medan LRF via den reglerade europeiska jordbruksmarknaden har fått stöd för sin jordbrukspolitik. Men, dessa institutioners maktöverskott är till sin omfattning inte tillnärmelsevis lika stora som väljarkårens och riksdagens maktunderskott. I denna del har vi undersökt riksdagsledamöternas upplevda inflytande över EU-politiken och funnit att det finns en skillnad mellan Sverige och Finland i synnerhet med avseende på riksdagens makt. Kan riksdagsledamöternas självbilder i denna del härledas till hur det interna arbetet i samrådsförfarandet med regeringen är utformat? Detta är en huvudfråga när vi går in i nästa avsnitt.

EU-frågornas hantering i riksdagen

Inrättandet av specifika EU-nämnder eller utskott tillhör de konstitutionella innovationer som uppmärksammats i flera studier av integrationens återverkningar på det nationella politiska systemen och förhållandet mellan regering och riksdag.³¹ De kan uppfattas som institutioner syftande till att åtgärda de ”demokratiska underskott” som uppstått på nationell nivå till följd av EU. Låt oss bara sammanfattningsvis konstatera att både i Sverige och Finland – liksom i övriga medlemsländer – har den offentliga retoriken handlat om att säkerställa parlamentets insyn och inflytande över den nationella politik som respektive regering vill bedriva i EU. Idén är närmare bestämt att regeringens försteg i formandet av svensk och finländsk politik i EU på detta vis skulle krympas. Parlamentets möjligheter till inflytande varierar dock mellan de två nordiska länderna.³² I Sverige inrättades en EU-nämnd, vars ställning särskildes från de ordinarie utskotten. I Finland tilldelades det redan exi-

³¹ Wiberg 1997; Bergman 1997; Hegeland & Mattson 1995, 1997, 2000.

³² Bergman & Damgaard (red.) 2000.

sterande Stora utskottet uppdraget att utöver sin uppgift att granska lagstiftningsärenden vara det organ inom riksdagen som hanterar EU-frågorna.³³ Dessa två parlamentariska organ skiljer sig i sitt EU-arbete från ordinarie utskott på så sätt att deras huvudsakliga uppgift inte är att lämna ett betänkande till riksdagen över regeringens propositioner eller inkomna motioner m.m., utan deras roll är snarare att verka som ett rådgivande organ till regeringen som i sin tur ska företräda en nationell position i Bryssel. Dessa EU-organ har dels att ta ställning till en färdig förhandlingsposition från regeringen, dvs. EU-nämnden och Stora utskottet involveras formellt sett i ett relativt sent skede. Dels är utskottets möjligheter att binda regeringens företrädare att följa utskottets rekommendation begränsade. Därför kan de formella möjligheterna till inflytande för dessa organ kanske uppfattas vara små.³⁴ Frågan är emellertid hur stora parlamentens möjligheter till inflytande är i realiteten, en fråga som vi kommer att fokusera oss på i det följande. Kan skillnaderna i den interna organiseringen av EU-arbetet i riksdagarna vara en förklaring till ledamöternas olika uppfattning om sitt inflytande i EU-politiken? Detta skulle innebära att den tidigare uppmärksammade skillnaden mellan länderna vad gäller delaktighet beror på EU-arbetets olika organisering i de två länderna, dvs. det kan finnas en institutionell förklaring bakom olikheterna. Innan den empiriska redovisningen ska vi dock kort uppehålla oss vid några av de politiska övervägandena då EU-frågornas hantering i respektive riksdag diskuterades.

Inrättandet av EU-organ i Sverige och Finland

I december 1994 beslutade den svenska riksdagen om formerna för hur riksdagen och regeringen skulle samverka i frågor som rör Europeiska unionen.³⁵ Bland de frågor som var uppe till diskussion var nämndens befogenheter och förhållandet till andra utskott. Bl.a. jämförde man med det danska fallet där *Europaudvalgets* besked till regeringen är bindande. KU vände sig emellertid emot en sådan ordning med hänvisning till att det var regeringen som

³³ Frågor som berör den andra pelaren, dvs. utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, behandlas inte inom Stora utskottet, utan inom det ordinarie utrikesutskottet.

³⁴ För ett illustrativt exempel av svårigheterna i detta avseende se Konstitutionsutskottets granskning av statsrådet Leif Pagrotsky's agerande i EU i frågan om samarbete i turismpolitik, där Pagrotsky frångick EU-nämndens rekommendation (KU 1997/98:25 s. 33ff).

³⁵ KU 1994/95:22, rskr. 65–66; Se RO 10 kap. 4 §.

företrädde Sverige i ministerrådet och man ansåg att regeringen skulle ges möjlighet att agera med fullt politiskt ansvar. Lösningen på problemet blev enligt KU att man skulle utgå från att "regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden gett uttryck för".³⁶ En kommitté inom riksdagen har nyligen framfört något som möjligen kan betraktas som en informell skärpning av denna formulering. Kommittén konstaterar att praxis har utvecklats så att det inte anses tillräckligt att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter, utan i stället förväntas regeringen agera i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Man menar att denna praxis bör bestå, vilket innebär att den också fortsättningsvis inte är formellt reglerad.³⁷ Även i det finländska fallet är det så att Stora utskottets ställningstaganden inte är bindande för den finländska regeringen, men utgångspunkten är att regeringen måste följa dem. Vid eventuell avvikelse från det Stora utskottet sagt måste berörd minister vara beredd på att förklara sig inför utskottet.³⁸

Vad gäller förhållandet till andra utskott finns det en betydande skillnad mellan den svenska och den finländska riksdagen. I Sverige har man ända från början talat om det önskvärda i att det mellan EU-nämnden och fackutskotten finns goda kontakter, och att fackutskotten alltså tidigt följer arbetet i EU inom det egna området. Det har ansetts vara ett värde att inte bara EU-nämnden utan också utskotten ska kunna spela en aktiv roll som samrådspartner till regeringen under beslutsprocessen inom EU. Nämnden skulle på så vis kunna tillgodogöra sig de expertkunskaper som utskotten besitter inom sina respektive områden, och de synpunkter som nämnden framför till regeringen skulle därmed få en bredare parlamentarisk förankring.³⁹ Man har emellertid i Sverige inte varit beredd att formalisera detta samarbete, utan en väldigt öppen formulering i Riksdagsordningen anger att utskott inom sitt område *skall följa arbetet* i Europeiska unionen.⁴⁰ Något krav på att EU-nämnden måste inhämta uppgifter från berört utskott i ett visst ärende finns alltså inte. Utskotten har från början förväntats ta aktiv del i de EU-frågor som berör deras område, men erfarenheterna visar nu att denna förhoppning inte infriats i det svenska

³⁶ KU 1994/95:22 s. 15.

³⁷ RS 2000/01:1 s. 137. KU 2000/01:23, rskr. 273–276.

³⁸ Jääskinen & Kivisaari 1997 s. 44f; Raunio & Wiberg 1997.

³⁹ SOU 1993:14 s. 246; KU 1994/95:22; KU 2000/01:23.

⁴⁰ KU 1994/95:2, KU 1994/95:22; RO 10 kap. 3 §.

fallet.⁴¹ Ett exempel som vi här ska lyfta fram är möjligheterna för fackutskotten att om de så vill avge yttranden till EU-nämnden i en viss fråga, något som tidigt påtalades av KU som en möjlighet till samrådsförfarande inom riksdagen.⁴² I realiteten har fackutskottens aktivitet i denna del varit mycket låg – under de sju år som Sverige varit medlem i EU har detta endast inträffat fyra gånger.⁴³ Detta ska jämföras med att de finländska fackutskotten under åren 1995–2000, dvs. under en kortare tidsperiod, avgett hela 879 yttranden till Stora utskottet.⁴⁴ Den låga aktiviteten mellan utskotten och den svenska EU-nämnden bekräftas av Hegeland som hävdar att i den utsträckning som kontakten mellan dessa parlamentariska organ förekommer så sker den genom partigrupperna.⁴⁵ I Riksdagskommitténs rapport framgår att man nog menar att EU-nämndens arbete avlöper så som det var tänkt, men man tar åter upp behovet av att fackutskotten är mer delaktiga i det samråd som riksdagen har med regeringen inför ministerrådsmötena.⁴⁶ Sammanfattningsvis kan vi konstatera att de svenska utskotten inte utnyttjar sin möjlighet att delta i EU:s beslutsprocess i tillräcklig utsträckning. Innan vi funderar över vilka konsekvenser detta kan tänkas medföra ska vi först klargöra hur delaktiga fackutskotten är i den finländska riksdagen.

På denna punkt är skillnaden i förutsättningar påtaglig mellan Sverige och Finland. Vid diskussionen om hur EU-frågorna skulle hanteras i den finländska riksdagen var man noga med att hela den finländska riksdagen skulle integreras i detta arbete. Sålunda behandlas EU-ärendena i riksdagen av Stora utskottet (med undantag för frågor som rör andra pelaren), vars ställningstagande baseras på de utlåtanden som specialutskotten avger. I det finländska fallet är det t.o.m. så att fackutskotten är skyldiga att avlämna yttranden till Stora utskotten i de av regeringen aviserade ärendena. I Finland är således utskottens medverkan i samrådsförfarandet inte milt förutsatt, utan deras medverkan är reglerat i den

⁴¹ Se t.ex. TK 1997/98:1 och RS 2000/01:1; Hegeland 1999, s. 100; Bergman & Damgaard 2000 s. 159.

⁴² KU 1994/95:22.

⁴³ 1999/2000: MJU1y, 2000/01: KU3y, 2000/01: SfU7y och 2001/02: TU2y.

⁴⁴ www.eduskunta.fi, 2002-11-04. Här ska nämnas att man i den finländska riksdagen skiljer mellan U-ärenden och E-ärenden. Stora utskottet behandlar alla s. k. U-ärenden och uttalar riksdagens ståndpunkt till dem. U-ärenden gäller förslag till EU-beslut i frågor som faller under riksdagens kompetens, övriga EU-ärenden benämns E-ärenden. Det är obligatoriskt för fackutskotten att yttra sig över U-ärenden, medan utskotten själva kan avgöra om de ska yttra sig i E-ärenden.

⁴⁵ Hegeland 1999.

⁴⁶ RS 2000/01:1.

finländska grundlagen.⁴⁷ Flera författare har hävdat att detta innebär att de finländska riksdagsledamöterna är mer involverade i EU-politiken än på många andra håll.⁴⁸ Vad som hittills har saknats för att bringa klarhet i denna fråga är empiriska belägg i form av jämförande data mellan olika parlament, en brist som vi avser att avhjälpa i denna studie. Vi har alltså här konstaterat att förutsättningarna för parlamentens delaktighet i utformandet av respektive lands EU-politik skiljer sig åt mellan Sverige och Finland. Visserligen har man inom riksdagarna parlamentariska organ som i arbetssättet liknar varandra, men en avgörande skillnad utgörs av i vilken mån hela parlamentet – dvs. även fackutskotten – är en integrerad del i detta samrådsförfarande. En förutsättning för att riksdagen ska känna sig delaktig i utformandet av EU-politiken torde vara att såväl fackutskott som de särskilda EU-organen deltar. Detta ska i det följande studeras närmare. Är de finländska riksdagsledamöternas upplevda större makt en konsekvens av ett bättre organiserat internt arbetssätt?

EU-nämndens och Stora utskottets arbete

44 procent av de svenska riksdagsledamöterna menar att EU-nämnden har goda möjligheter att påverka den svenska regeringens linje i en viss politisk fråga. Denna andel kan i förstone verkar relativt stor, men här ska vi alltså begrunda det faktum att en större andel svenska riksdagsledamöter sammantaget har svarat att de inte delar denna uppfattning. Inte överraskande är det företrädare för socialdemokraterna som instämmer helt eller delvis i påståendet att EU-nämnden har goda möjligheter att påverka den svenska regeringens linje i en viss fråga (64 procent).⁴⁹ Företrädarna för de mer EU-kritiska partierna som Vänsterpartiet, Centerpartiet och Miljöpartiet håller däremot inte med om detta i samma utsträckning, trots att två av dem under undersökningsperioden agerade stödparti åt regeringen (32, 17 respektive 0 procent instämmer helt eller

⁴⁷ Finlands grundlag 731/1999 § 96.

⁴⁸ Damgaard 2000; Hegeland 1999; Raunio & Wiberg 1997.

⁴⁹ Påståendet som ledamöterna skulle ta ställning till var formulerat så här: "EU-nämnden har goda möjligheter att påverka den svenska regeringens linje i en viss politisk fråga" respektive "Stora utskottet har goda möjligheter att påverka den finländska regeringens linje i en viss fråga". Svarsalternativen var: "Stämmer inte alls", "Stämmer ganska dåligt", "Stämmer varken bra eller dåligt", "Stämmer ganska bra" och "Stämmer helt och hållet". Miljöpartiets procentsatser ska i denna framställning tolkas med viss försiktighet, eftersom det relativa bortfallet är såpass stort att observationerna blir få för just detta parti.

delvis). Övriga partier – Folkpartiet, Moderaterna och Kristdemokraterna – hamnar runt 40–50 procent. Exakt samma fråga har i undersökningen ställts till riksdagsledamöterna i Finland, och frågan har då gällt Stora utskottet. Andelen finländska riksdagsledamöter som menade att Stora utskottet har goda möjligheter att påverka den finländska regeringens linje i en viss politisk fråga är hela 88 procent, dvs. en *betydligt* större andel ledamöter menar att den finländska riksdagen har inflytande över den finländska regeringens EU-politik. Med en sådan hög procentsats är det ju också så att huvuddelen av partierna i Finlands riksdag instämmer i påståendet i mycket hög utsträckning. De enda avvikarna härvidlag är Vänsterförbundet och Kristdemokraterna (50 respektive 32 procent instämmer helt eller delvis), där ju Vänsterförbundet ingår i den sittande regeringen medan Kristdemokraterna är i opposition.

Av dessa inledande resultat kan vi konstatera att det inte är det parlamentariska läget som är bestämmande för hur ledamöterna ställer sig till EU-nämndens respektive Stora utskottets möjligheter att påverka regeringens linje. I Sverige var det visserligen så att regeringspartiet instämde i klart högre utsträckning i påståendet om EU-nämndens möjligheter att påverkar regeringens linje, men folkpartister, moderater och kristdemokrater var inte långt efter. Däremot kan man se att de EU-kritiska partierna i Sverige svarade minst instämmande i påståendet. I det finländska fallet är bifallet för Stora utskottets möjligheter att påverka regeringens linje frapperande, och inte heller här kan man se att förklaringen till ledamöternas inställning på denna punkt enbart skulle ligga i parlamentarisk ställning. Innan vi fördjupar oss ytterligare i en eventuell förklaringsfaktor ska vi gå vidare och redovisa resultaten i ytterligare några frågor.

En vanlig diskussion i dessa sammanhang handlar om att den svenska EU-nämnden kommer in i ett sent skede i EU:s beslutsprocess, dvs. sent i förhållande till ministerrådets möten, och att det därmed medför en för stor kostnad för Sverige att ändra eller på annat sätt justera ståndpunkt.⁵⁰ Ett sådant resonemang innebär alltså att EU-nämndens verksamhet i realiteten inte tillför riksdagen egentliga påverkansmöjligheter, utan snarast då är att betrakta som ett vakande öga över regeringens EU-politik. Med detta resonemang kan riksdagen därmed inte påverka svensk EU-

⁵⁰ Hegeland 1999.

politik i särskilt stor utsträckning. Mot detta kan hävdas att regeringen vet att ärendena ska dras i EU-nämnden och att regeringen därför ändå anstränger sig för att fatta kloka och övervägda beslut. Detta för att undvika att företrädarna i EU-nämnden annars kommer att ställa alltför besvärliga frågor. I vilket fall som helst är det i en diskussion som handlar om parlamentets ställning efter EU-inträdet ändå väsentligt att försöka få svar på frågan om man upplever att EU-organen kommer in i rätt skede i respektive lands EU-arbete. Ytterst handlar det ju om vilket inflytande på den svenska respektive finländska EU-politiken man från parlamentets håll ändå upplever att man har. På påståendet att EU-nämnden kommer in i rätt skede i det svenska EU-arbetet svarar knappt 22 procent av de svenska riksdagsledamöterna att så är fallet, vilket ska jämföras med 57 procent i det finländska fallet.⁵¹ Här kan vi bara tolka det så att man i Sverige återigen är mer missnöjd med riksdagens arbetsförutsättningar att utöva inflytande i EU-frågorna. En förklaring kan vara att de svenska fackutskottens i grundlagen mer underordnade roll i hanterandet av EU-frågor innebär att den svenska riksdagens hantering i denna del – dvs. samrådet i EU-nämnden – blir alltför ministerrådsinriktade.⁵² Det innebär att frågorna formellt sett når den svenska riksdagen i ett sent skede i EU:s beslutsprocess, och eftersom fackutskottens aktivitet vad gäller delaktighet i samrådet med regeringen är lågt kompenseras denna "ministerrådsstyrning" inte av att utskotten av egen kraft involverar sig på ett tidigt stadium. I Finland däremot är fackutskotten genom regleringen i grundlagen i realiteten ålagda att ta tag i frågorna på ett tidigt stadium i EU:s beslutsprocess, detta för att i ett senare skede kunna avge utlåtanden i en viss fråga till Stora utskottet. Tidsmässigt innebär det alltså att den finländska riksdagen som helhet kommer i kontakt med ärendena tidigare än de svenska kollegerna. Denna skillnad i arbetssätt inom riksdagarna kan alltså förklara varför man i Sverige i upplever att man inte kommer in i rätt skede i regeringens EU-arbete, medan man i Finland ändå får sägas vara mer tillfredsställd även i denna del.

Upplevelsen av huruvida man har något att säga till om, dvs. om man har inflytande över i detta fall svensk EU-politik är förstås avhängig var i beslutsprocessen man kommer in. Ur detta perspek-

⁵¹ Påståendet var formulerad på följande vis: "EU-nämnden kommer in i rätt skede i det svenska EU-arbetet" respektive "Stora utskottet kommer in i rätt skede i det finländska EU-arbetet". Svarsalternativen var "Stämmer inte alls", "Stämmer ganska dåligt", "Stämmer varken bra eller dåligt", "Stämmer ganska bra" och "Stämmer helt och hållet".

⁵² Jfr Hegeland & Mattson 2000.

tiv är de svenska siffrorna nedslående; det är uppenbart att den svenska riksdagen upplever att de hamnat i regeringens bakvatten vad gäller svensk politik i EU. Trots den stora skillnaden mellan den svenska och finländska riksdagen vad gäller känslan av "timing" så är man emellertid ense om en sak: att handlingarna inför ett möte i EU-nämnden respektive Stora utskottet inte når ledamöterna i tillräckligt god tid. Tillgången på information och informationens kvalitet har förstås betydelse för om man från riksdagarnas håll ges faktiska möjligheter att lämna synpunkter och ställa kritiska frågor.

På den direkta frågan om de svenska ledamöterna sammantaget tycker att EU-nämnden fungerar tillfredsställande svarar bara drygt 56 procent ja, medan bifallet i den finländska riksdagen är mer rungande – hela 92 procent svarar att Stora utskottet fungerar tillfredsställande.⁵³ Den finländska riksdagens uppseendeväckande höga tillfredsställelse med Stora utskottet står i bjärt kontrast till de svenska parlamentarikernas mer ljumma inställning till EU-nämnden. Av de frivilliga kommentarer som flera bland de svenska ledamöterna lämnat i enkätsvaren i denna del (50 st.) framgår att ledamöter i allmänhet känner sig bortkopplade från EU-arbetet, och att man beklagar detta. I flera av dessa kommentarer uttalas det önskvärda i att EU-nämndens arbete egentligen skulle skötas av respektive fackutskott. Detta är en fråga som ledamöterna har fått ta ställning till i vår enkät, och det finns anledning att uppehålla sig vid vilka förändringar som – framförallt – de svenska ledamöterna menar är nödvändiga för att stärka den samlade riksdagens roll i utformandet av svensk EU-politik. För vi kan redan här konstatera att undersökningsresultaten så här långt visar att det sammantaget finns en anseelig och systematisk skillnad mellan de svenska och finländska riksdagsledamöternas uppfattning av sin delaktighet i respektive lands EU-politik: den finländska riksdagen har lyckats bibehålla sin position som central statsmakt i betydligt högre grad än den svenska riksdagen.

Vad skillnaderna kan bero på återkommer vi strax till, men låt oss med anledning av de svenska ledamöternas kommentarer alltså först fundera kring några frågor som har att göra med EU-organens utformning. Givet att man i den svenska riksdagen inte är lika nöjd med hur EU-nämndens arbete fungerar som i Finland

⁵³ Frågan löd: "Sammantaget, anser Du att EU-nämnden fungerar tillfredsställande?" respektive "Sammantaget, anser Du att Stora utskottet fungerar tillfredsställande?". Svartalternativen var "ja" och "nej", och det lämnades utrymme för eventuella kommentarer.

finns det anledning att diskutera vad som skulle kunna förändras. Rent organisatoriskt kan man tänka sig att – i enlighet med de nyss redovisade ledamöternas förslag – EU-nämnden istället skulle utformas som ett regelrätt utskott vars uppgift vore att exempelvis producera betänkande för behandling i kammaren. Men enbart 28 procent av de svenska riksdagsledamöterna instämmer i ett sådant förslag. Däremot menar betydligt fler att EU-nämnden borde kunna binda regeringen vid en annan ståndpunkt om sådan majoritet skulle finnas i nämnden i en viss fråga (50 procent). I denna fråga är det framförallt regeringspartiet som motsätter sig idén. I Finland menar emellertid hela 71 procent av ledamöterna att Stora utskottet borde kunna binda regeringen vid en annan ståndpunkt om en sådan majoritet skulle föreligga i utskottet. Det intressanta i det finländska fallet är att flera av regeringspartierna är för en sådan reform i minst lika hög utsträckning som övriga partier.⁵⁴

Ett annat förslag som ledamöterna fått ta ställning till är huruvida EU-nämnden borde ges en egen befogenhet att initiera särskilda debatter i kammaren. 61 procent av de svenska ledamöterna instämmer helt eller delvis i detta förslag, och det är återigen främst regeringspartiet som inte ser någon fördel med en sådan nyordning. I det finländska fallet har Talmanskonferensen möjlighet att initiera denna typ av debatter.

De svenska riksdagsledamöternas inställning till EU-nämndens arbete och funktionssätt är tydligt en funktion av huruvida man sitter i regeringsställning eller ej. De partier som sitter i opposition, inklusive regeringens s.k. stödpartier – är genomgående mer kritiska till EU-nämndens möjligheter att påverka svensk EU-politik. Oppositionspartierna är också betydligt mer intresserade av att vidga nämndens befogenheter än vad regeringspartiet är. Här ska understrykas att förklaringen till skillnaden mellan Sverige och Finland inte kan tillskrivas förhållandet att de svenska riksdagsledamöterna skulle vara mer EU-skeptiska än sina finländska kollegor. I denna del är nämligen parlamentarikerna i de två riksdagarna tämligen samstämmiga. De svenska respektive de finländska riksdagsledamöterna fick svara på frågan om de var för Sveriges respektive Finlands medlemskap i EU vid tidpunkten för folkomröstningen 1994. Av de svenska ledamöterna svarar 73 procent att de var för ett medlemskap vid tidpunkten för folkomröstningen,

⁵⁴ Vänsterförbundet (64 procent), Socialdemokratiska partiet (77 procent), Svenska Folkpartiet (43 procent) och Samlingspartiet (58 procent).

och motsvarande andel bland de finländska ledamöterna är 70 procent. Här ser vi alltså ingen egentlig skillnad mellan länderna, och vi sluter oss alltså till att det inte är inställningen till EU som förklarar de vitt skilda uppfattningarna om hur respektive parlaments EU-organ fungerar. Men å andra sidan kan ju inställningen till EU ha förändrats sedan 1994. Därför fick ledamöterna även besvara följande fråga "Vilken är Din uppfattning om Europeiska unionen idag?".⁵⁵ I den svenska riksdagen var drygt 68 procent positiva, och i den finländska riksdagen knappt 58 procent positiva. Vid kontroll för inställning till EU framkommer fortfarande samma mönster som hittills har redovisats, vilket innebär att det inte är ledamöternas inställning till EU som är avgörande för hur man ställer sig till de nyss redovisade frågorna. Vad vi däremot fortfarande kan se är att den interna arbetsordningen i riksdagen tycks ha betydelse för ledamöternas uppfattning om sina – eller riksdagens samlade – möjligheter att påverka den nationella EU-politiken. Därför vore det olyckligt att enbart fokusera på frågor som har att göra med EU-nämnden eller Stora utskottet, utan här krävs ett bredare perspektiv där man ser på parlamentets samlade aktivitet. En tentativ slutsats är ju redan här att arbetsordningen i den finländska riksdagen skapar bättre förutsättningar för parlamentet att hålla jämna steg med den finländska regeringen, än vad som är fallet i Sverige.⁵⁶ Om riksdagens EU-organ och ordinarie utskott kontinuerligt informeras av regeringen om EU-ärenden och/eller det förs återkommande diskussioner mellan företrädare från regeringen (såväl politiker som tjänstemän) bereds ju riksdagen större möjligheter att medverka i beslutsfattandet. Låt oss se vad som kommer fram av vår undersökning i denna del.

Utskottens arbete med EU-frågorna

I Finland baserar sig Stora utskottets behandling av regeringens förslag på det berörda ordinarie utskottets utlåtande över regeringens ställningstagande. Det faktum att de ordinarie utskotten på detta institutionaliserade sätt deltar i riksdagens beredning av EU-frågor, innebär att fler riksdagsledamöter deltar i beslutsprocessen och större kontaktytor uppstår – EU-politiken är inte enbart en

⁵⁵ "Idag" innebär alltså våren 2001–våren 2002.

⁵⁶ Jfr Raunio 2001.

angelägenhet för de parlamentariska EU-organens ledamöter.⁵⁷ I den mån riksdagen och dess utskott kan och även utnyttjar möjligheten att tillkalla regeringens företrädare för att redogöra för ärendens beredning och behandling på EU-nivån torde även inverka på riksdagens reella möjligheter att utöva inflytande. Även väl fungerande kontaktytor mellan Europaparlamentets parlamentariker och de nationella parlamentens utskott och/eller partigrupper skulle kunna främja riksdagens möjligheter till informationsutbyte och insyn i beslutsprocessen i EU-frågor.⁵⁸ Det är alltså här av intresse huruvida riksdagsledamöterna rent allmänt känner att de kan påverka EU-politik och i så fall genom vilka fora.

I vår undersökning bad vi därför ledamöterna att ta ställning till huruvida de genom nedanstående organ upplevde att de kunde påverka Sveriges respektive Finlands politik i EU alternativt politiken i EU.

Tabell 4. Andelen ledamöter som uppgivit att de i hög utsträckning upplever att de kan påverka svensk alternativt finländsk politik i EU samt politiken i EU genom nedanstående kanaler (procent)

	Svenska rdl	Finländska rdl	Diff. proc.enh.
Facktskotten	24 %	50 %	- 26
EU-nämnden alt. Stora utskottet	44 %	78 %	- 34
Riksdagsgruppen	24 %	30 %	- 6
Riksdagsgruppens förtroenderåd	22 %	32 %	- 10
Det egna partiet	44 %	37 %	+ 7
Partistyrelsen	33 %	16 %	+ 17
Kontakt med tjänstemän i svensk alt. finländsk offentlig förvaltning	12 %	39 %	- 27
Kontakt med EU-tjänstemän	18 %	42 %	- 24
Kontakt med EU-parlamentariker	42 %	33 %	+ 9
Kontakt med svenska alt. finländska intresseorganisationer	19 %	33 %	- 14

För det svenska fallet kan vi i ovanstående tabell iaktta intressanta skillnader. För det första upplever finländska riksdagsledamöter i betydligt högre utsträckning att de kan påverka EU-politik genom

⁵⁷ Jääskinen & Kivisaari 1997.

⁵⁸ T.ex. så har den finländska riksdagen en egen representant i Bryssel. För en kritik av att allt för mycket av EU-samordningen går över de nationella politiska institutionerna, i stället för över partigrupperna, se intervju med EU-parlamentarikern Pertti Paasio i Hufvudstadsbladet 1998-02-17.

vanligt utskottsarbete (50 procent instämmer helt eller delvis i Finland, medan motsvarande andel i Sverige är 24 procent). De uppfattade möjligheterna att påverka respektive lands EU-politik via riksdagens EU-organ skilde sig stort mellan de båda länderna; 78 procent av de finländska ledamöterna instämde i att de kunde påverka EU-politiken via Stora utskottet medan motsvarande andel för svensk del är 44 procent. Dessa organ är ju de i sammanhanget särskilda organ i vilka riksdagens samråd med respektive regering institutionaliserats, och återigen får vi en bekräftelse på att det finns en större uppgivenhet i den svenska riksdagen vad gäller dess möjligheter i denna del. Av tabellen framgår vidare att de svenska riksdagsledamöterna ser sina påverkansmöjligheter snarare via det egna partiet och partistyrelsen, vilket inte är en slump. När man i det svenska fallet valde att inte föreskriva ett samarbete mellan fackutskotten och EU-nämnden – på det sätt som man har gjort i Finland – var den uttalade motiveringen att ledamöterna kunde använda sig av sina partier för att påverka denna typ av frågor. Det är därför inte överraskande att man i Sverige ser detta som sin främsta påverkanskanal även om man i nivå inte når upp till de andelar som t.ex. de finländska ledamöterna kommer upp i för Stora utskottet.

En annan påtaglig skillnad är att de finländska ledamöterna i betydligt större utsträckning försöker påverka EU-politiken via offentliga tjänstemän på såväl nationell som EU-nivå. Överhuvudtaget förefaller det som om de finländska riksdagsledamöterna använder sig av ett större spektra kanaler för att påverka den finländska EU-politiken än vad de svenska ledamöterna gör.

Slutsatser

Trots att de svenska och finländska parlamenten har kategoriserats som lika delaktiga i den nationella EU-politikens utformning – dvs. som starka *politikskapande* parlament (se s. 5) – har vi här kunnat visa på en avsevärd skillnad i ledamöternas upplevda maktinnehav. De finländska ledamöterna känner sig mer jämstarka med regeringen och dess kansli än vad de svenska ledamöterna gör. Därutöver slår både Stora utskottets och de aktiva fackutskottens arbete i Finland igenom vad gäller de finländska ledamöternas upplevelse av delaktighet i EU-frågornas utformning. I det svenska fallet är det däremot påtagligt att ledamöter utanför EU-nämnden känner sig

”offside”. Denna skillnad mellan den svenska och finländska riksdagen är betydande, och – som vi har visat – kan inte tillskrivas skilda inställningar till EU eller regerings- eller oppositionsställning. Den sannolika förklaringen till den systematiska skillnaden mellan Sverige och Finland är institutionell, dvs. beror på hur man internt har organiserat EU-frågornas hantering inom respektive parlament. Skillnaden är i vilken mån man reglerat den interna arbetsordningen. I Finland har man inte nöjt sig med att som i det svenska fallet uttala en ambition om fackutskottets frivilliga engagemang i EU-frågorna. Fackutskottets medverkan i parlamentets samrådsförfarande med regeringen är i Finland inskriven i grundlagen, och därmed en obligatorisk uppgift för utskotten. I och med att fler riksdagsledamöter därmed dagligen är involverade i utformningen av de nationella ståndpunkter som regeringen ska företräda i EU skapas inte bara en större kunskap om EU-frågorna inom det egna området, utan detta torde medföra en ökad känsla av delaktighet.

Risken med att EU-arbetet koncentreras till en liten elit är att de övrigas intresse för EU i allmänhet minskar. Trots att de svenska riksdagsledamöterna upplever att de har ringa inflytande i för Sverige så viktiga frågor som EU-politikens utformning är det besynnerligt att man varit obenägen att starkare reglera den interna arbetsordningen i riksdagen, vilket i realiteten skulle ha inneburit en kraftigare markering av att *hela* riksdagen ska delta aktivt i samrådsförfarandet. Frågan blir också på vilket sätt riksdagsledamöternas intresse för EU-frågor i allmänhet, och de institutionella framtidsfrågorna i synnerhet, påverkas av den upplevda avsaknaden av inflytande i EU-politiken. Ett rimligt antagande är att det finns ett starkt samband mellan möjlighet att påverka en viss typ av fråga, och intresset av att följa densamma. I enkäten fick ledamöterna ta ställning till påståendet: ”Jag är mycket intresserad av institutionella frågor som berör EU”.⁵⁹ I Finland instämde 72 procent i påståendet, medan motsvarande andel i den svenska riksdagen endast var 35 procent. Mycket tyder på att detta ljumma intresse kan hänföras till parlamentens olika framgång i att involvera hela riksdagen i EU-arbetet.

⁵⁹ Svartalternativen var återigen ”Stämmer inte alls”, ”Stämmer ganska dåligt”, ”Stämmer varken bra eller dåligt”, ”Stämmer ganska bra” och ”Stämmer helt och hållet”.

Referenser

- Agné, Hans, 1998, "Demokrati på europeisk nivå" i *Demokrati på europeisk nivå?* SOU 1998:124, s. 45–75.
- Bergman, Torbjörn, 1997, "Utrikes inrikespolitik: riksdagen och EU-nämnden i EU" i Mattson, Ingvar & Wängnerud, Lena (red.), *Riksdagen på nära håll: sju studier av riksdagsarbetet*, Stockholm: SNS.
- Bergman, Torbjörn & Damgaard, Erik, 2000, *The Journal of Legislative Studies*, Special issue on "Delegation and Accountability in European Integration: The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union", vol. 6, nr 1.
- Bjereld, Ulf & Demker, Marie, 1995, *Utrikespolitiken som slagfält. De svenska partierna och utrikesfrågorna*, Stockholm: Nerenius & Santerus förlag.
- Dahl, Robert, 1999, "Kan internationella organisationer vara demokratiska? En skeptikers synvinkel" i *Bör demokratin avnationaliseras*, SOU 1999:11, s. 22–49.
- Damgaard, Erik, (red.) 1992, *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Damgaard, Erik, 2000, "Conclusion: The Impact of European Integration on Nordic Parliamentary Democracies", i Bergman, Torbjörn & Damgaard, Erik (red.), *The Journal of Legislative Studies*, Special issue on "Delegation and Accountability in European Integration: The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union", vol. 6, nr 1, s. 151–170.
- Esaiasson, Peter & Holmberg, Sören, 1990, "Makten i Riksdagen" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 93: 137–47.
- Esaiasson, Peter & Heidar, Knut, 2000, *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*, Columbus: Ohio State University Press.
- Finlands grundlag nr 731/1999.
- Hegeland, Hans, 1999, *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin: en studie av riksdagens arbete med EU-frågor*, lic.-avh. Lund: Univ.
- Hegeland, Hans & Mattson, Ingvar, 1995, "Att få ett ord med i laget – En jämförelse mellan EU-nämnden och Europaudvalget" i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol. 98, nr 4, s. 435–457.

- Hegeland, Hans & Mattson, Ingvar, 1997, "The Swedish Riksdag and the EU: Influence and Openness", i Wiberg, Matti (red.), *Trying to Make Democracy Work – The Nordic Parliaments and the European Union*, Södertälje: The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Förlag.
- Hegeland, Hans & Mattson, Ingvar, 2000, "Another Link in the Chain: The Effects of EU-membership on Delegation and Accountability in Sweden", i *The Journal of Legislative Studies*, vol. 6, nr 1, s. 81–105.
- Jääskinen, Niilo & Kivisaari, Tiina, 1997, "Parliamentary Scrutiny of European Union Affairs in Finland" i Wiberg, Matti (red.), *Trying to Make Democracy Work: The Nordic Parliaments and the European Union*, Stockholm: Gidlunds förlag.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU22, *Samverkan mellan riksdag och regering med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen*.
- Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98:KU25, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU1, *Riksdagen inför 2000-talet*.
- Konstitutionsutskottets yttrande 2000/01:KU3y, *Kommissionens förslag om allmänhetens tillgång till EU-institutioners handlingar*.
- Laekenförklaringen – den europeiska unionens framtid, 2001-12-15 (<http://europa.eu.int>).
- Lindgren, Karl-Oskar, 1999, "EU-politiken i riksdagen. Om EU-medlemskapets betydelse för den svenska parlamentarismen", Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Lundström, Mats, 1998, "EU-inträdet och demokratin i Sverige" i *Demokrati på europeisk nivå?* SOU 1998:124, s. 45–75.
- Marks, Gary & McAdam, Doug, 1996, "Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union" in Marks, Scharpf, Schmitter, Streeck, *Governance in the European Union*, London: Sage Publishers.
- Maurer Andreas & Wessels, Wolfgang (red.), 2001, *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or latecomers?*, Baden-Baden: Nomos.
- Miljö- och jordbruksutskottets yttrande 1999/2000:MJU1y, *Europeiska kommissionens vitbok om livsmedels säkerhet*.
- Milward, Alan S., 1993, *The European Rescue of the Nation-State*, London: Routledge.
- Moravcsik, Andrew, 1994, *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, unpublished paper presented at the Conference of Europeanists, Chicago, Il.

- Norton, Philip (red.), 1996, *National Parliaments and the European Union*, Frank Cass, London.
- Olsen, Johan P., 2001, "The Many Faces of Europeanisation", *ARENA Working Papers WP 1/02*.
- Paasio, Pertti, i *Hufvudstadsbladet*, 1998-02-17.
- Petersson, Olof & Söderlind, Donald, 1993, *Förvaltningspolitik*, Stockholm, Publica.
- Radaelli, Claudio, 2000, "Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change" i *European Integration online papers (EIOP)*, vol. 4, n. 8 (<http://eiop.or.at>)
- Raunio, Tapio & Wiberg, Matti, 1997, "Efficiency Through Decentralisation: The Finnish Eduskunta and the European Union" i Wiberg, Matti (red.), *Trying to Make Democracy Work – The Nordic Parliaments and the European Union*, Södertälje: The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Förlag.
- Raunio, Tapio, 2001, "The Parliament of Finland: A Model Case for Effective Scrutiny" i Maurer, Andreas & Wessels, Wolfgang (red.) *National parliaments on their ways to Europe: Losers or latecomers?*, Baden-Baden: Nomos.
- Regeringsformen (SFS 1974:152).
- Riksdagsordningen (SFS 1974:153).
- Riksdags skrivelser.
- Riksdagsstyrelsens förslag RS 2000/01:1, *Riksdagen inför 2000-talet*.
- Sjölin, Mats, 1991, "Decline of parliaments"-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol. 73, nr 2.
- Sjölin, Mats, 1993, *Coalition Politics and Parliamentary Power*, Lund: Lund University Press.
- Sjövik, Kristian, 2002, "Demokratisk legitimitet och beslutseffektivitet: Ett svårlöst dilemma" i Johansson, Karl Magnus (red.), *Sverige i EU: dilemman, institutioner, politikområden*. Stockholm, SNS.
- Smith, Eivind (red.), 1996, *National Parliaments as Cornerstones of the European Integration*, The Hague: Kluwer.
- Socialförsäkringsutskottets yttrande 2000/01:SfU7y, *EG-direktiv om rätt till familjeåterförening*.
- SOU 1993:14, *EG och våra grundlagar*, Stockholm: Fritzes.
- Stenelo, Lars-Göran, 1990, "Den internationaliserade demokratin" i Hansson, Göte & Stenelo, Lars-Göran, *Makt och internationalisering*, Stockholm: Carlsson.

- Stone Sweet, Alec & Sandholtz, Wayne (red.), 1998, *European Integration and Supranational Governance: State, Culture, and Ethnicity in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- Trafikutskottets yttrande 2001/02:TU2y, *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden (Europeiska kommissionens vitbok)*.
- Wiberg, Matti (red.), 1997, *Trying to Make Democracy Work – The Nordic Parliaments and the European Union*, Södertälje: The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Förlag.

Kommittédirektiv



Kommitté för debatt om Europeiska
unionens utveckling och framtid inför
2004 års regeringskonferens

Dir.
2001:35

Beslut vid regeringssammanträde den 26 april 2001

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté tillsätts med uppdrag att

- stimulera en bred, offentlig debatt om Europeiska unionen (EU), särskilt inför den kommande regeringskonferensen, bidra till att öka kunskaperna hos allmänheten om aktuella frågeställningar kring EU:s utveckling samt ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar,
- skapa kontaktytor mellan den svenska debatten om EU och motsvarande debatt i övriga europeiska länder,
- sammanställa analyser av de frågor som kan komma att behandlas vid regeringskonferensen.

EU och framtidsfrågorna: Nice-förklaringen

I den förklaring om unionens framtid som antogs vid Europeiska rådets möte i Nice i december 2000 anges att en regeringskonferens skall sammankallas år 2004 för att överväga fördragsändringar som kan finnas nödvändiga i ljuset av den breda och djupa debatt om EU:s utveckling som enligt förklaringen skall inledas under innevarande år.

Förklaringen slår fast att 2000 års regeringskonferens beslutat om de institutionella förändringar som är nödvändiga för anslutning av de nu aktuella kandidatländerna och konstaterar att förberedelserna inför en kommande regeringskonferens inte skall hindra eller utgöra villkor för utvidgningsprocessen. Det framhålls

också att kandidatländerna skall kunna vara aktiva i förberedelserna och medverka i konferensen som deltagare eller observatörer.

En bred debatt med alla intresserade - nationella parlament, den politiska sfären, näringsliv, universitetsvärlden, representanter för det civila samhället osv. - skall uppmuntras. Det svenska och det belgiska ordförandeskapet ges i uppgift att, tillsammans med kommissionen och Europaparlamentet, föreslå lämpliga initiativ för processen.

Förklaringen understryker också att behovet av att förbättra och övervaka unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet liksom att föra dem närmare medborgarna skall beaktas. Som exempel på frågeställningar som skall behandlas anges:

- hur man kan upprätta och övervaka en mer exakt avgränsning av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsländerna mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen),
- vilken ställning den stadga om grundläggande rättigheter skall ha som proklamerades i Nice, i enlighet med Europeiska rådets beslut i Köln 1999,
- hur fördragen kan förenklas och göras tydligare och lättare att förstå, men utan att deras innebörd ändras,
- de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

Sveriges förberedelser

Det är angeläget att en bred debatt föregår nästa regeringskonferens och att denna debatt inte begränsas till frågor som kan hanteras genom fördragsändringar. Förberedelserna skall också inriktas på att få en bred genomlysning av hur unionen fungerar. Legitimiteten i unionens arbete kan stärkas genom institutionella förändringar. Dagordningen för reformer bör ha ett innehåll som försöker ge svar på medborgarnas frågor.

Kommitténs uppdrag

Kommitténs huvuduppgifter är att

- bidra till bred och öppen debatt samt ökad kunskap om EU och framtidsfrågorna,

- länka den svenska debatten till den i övriga Europa och vice versa,
- belysa och sammanställa aktuell debatt och aktuella frågeställningar.

Bred debatt och ökad kunskap

Det är av stor betydelse att kommittén genom sitt arbetssätt blir en katalysator för en bred, öppen och förutsättningslös debatt om EU:s utveckling och att ett brett deltagande i denna debatt stimuleras. Kommittén skall därför lägga tonvikt vid det första deluppdraget. Detta gäller särskilt i den inledande fasen, så att sedan ett växelspel mellan den allmänna debatten och kommitténs analysverksamhet kan uppstå. Det är viktigt att olika åsiktsriktningar kommer till uttryck.

Kommittén kan använda seminarier, skrifter, forskarrapporter och utfrågningar för att samla och sprida kunskap. För att särskilt försöka få med nya och större grupper i diskussionen om EU:s utveckling bör kommittén också arbeta via Internet och med uppsökande verksamhet samt samarbeta med enskilda organisationer, folkrörelser, folkbildningsorganisationer, bibliotek, nätverk etc. Kommittén skall vinnlägga sig om att informationsmaterial och den utåtriktade verksamheten över huvud taget blir så lättillgängliga och lättbegripliga som möjligt.

Det är därför angeläget att verksamhet bedrivs i olika delar av landet och att ungdomsgrupper nås t.ex. genom samarbete med ungdomsorganisationer och skolor. Lärdomar av samarbete med skolor kan dras av verksamheten under det svenska ordförandeskapet i EU. Bibliotekens erfarenheter av liknande verksamhet kan också tas till vara. Samarbete med biblioteken kan prövas för att t.ex. underlätta deltagande för dem som inte har tillgång till Internet.

En särskild webbplats på Internet skall inrättas. En sådan blir en viktig informationskälla för allmänheten och samtidigt ett av flera forum där debatten i sig kan föras. För att vidga kontaktytorna kan webbplatsen länkas till de webbplatser som med samma syfte sannolikt kommer att inrättas i andra medlemsländer och av EU:s institutioner. Webbplatsen kan även länkas till webbplatsen Demokratitorget. Kommittén skall sammanställa och hjälpa till att sprida kunskap om den debatt som förs via Internet.

I detta arbete skall kommittén samverka med den demokratidelegation som leder regeringens utvecklingsarbete Tid för demokrati.

Det är också angeläget att kommittén i detta arbete drar nytta av de erfarenheter och slutsatser som Demokratiutredningen redovisat i betänkandet SOU 2000:1.

I kontakt med debatten i övriga Europa

Kommittén skall också särskilt vinnlägga sig om att främja svenskt deltagande i debatten om framtidsfrågorna i övriga Europa. Den skall också verka för att debatten i andra länder och i EU:s institutioner når ut i den svenska debatten.

Den bör använda sig av de möjligheter som bjuds då för första gången samtliga berörda länder beslutat sig för att försöka stimulera en nationell och gemensam debatt om EU:s utveckling inför en regeringskonferens.

Webbplatsen kan användas för detta ändamål. Kommittén kan även inbjuda utländska experter och debattörer samt publicera utländska bidrag. Den kan även låta översätta och sprida egna rapporter eller annat material samt främja svensk medverkan i seminarier eller liknande i andra länder. För att ge bredd också i de alleuropeiska kontakterna bör vänortssamarbeten, vänskolor eller andra sådana nätverk inbjudas att medverka.

Aktuella frågeställningar

Kommittén skall belysa och sammanställa de frågor som lyfts fram i både den svenska debatten om EU:s utveckling och i debatten i andra medlemsländer och i kandidatländerna.

Kommittén bör i ett EU-perspektiv diskutera begrepp som konstitution, federation, subsidiaritet, legitimitet, medborgarinflytande, demokratisk kontroll, ansvarsutkrävande och öppenhet. Dessa frågor spelar redan en stor roll i svensk och europeisk debatt om EU. Det gäller även EU:s förhållande till omvärlden och samspelet mellan EU:s institutioner inbördes och mellan institutionerna och den nationella nivån.

Frågor som hänger samman med valdeltagandet i Europaparlamentsvalen bör diskuteras inför valet 2004.

I sammanhanget skall kommittén också diskutera avvägningen mellan olika samarbetsformer: traditionella överstatliga beslutsformer och mellanstatligt samarbete. Även nyare samarbetsformer kan tas upp till behandling. Det kan gälla t.ex. "den öppna samordningsmetoden" som används framför allt inom sysselsättnings- och arbetsmarknadsområdena. Ett annat exempel på nyare samarbetsformer är "närmare samarbete" där några medlemsländer går före inom ett verksamhetsområde.

Kommittén skall också belysa om svenska mål med samarbetet på enskilda sakområden kan främjas i regeringskonferensen - t.ex. miljö, livsmedelssäkerhet, konsumentintressen och budgetprocessen - och vad som kan göras för att samarbetet bättre skall motsvara de förväntningar som finns bland medborgarna. Även reformer som inte kräver fördragsändringar kan behandlas.

De fyra exemplen på frågor för regeringskonferensen som anges i Nice-förklaringen kan vara en utgångspunkt för kommitténs arbete eftersom de samtliga har bäring på de ovan nämnda bredare frågeställningarna. De rör också synen på förväntningar och ambitioner med EU-samarbetet och vad som inte bör bli föremål för detta samarbete.

Kommittén skall inte arbeta med förberedelser för en eventuell folkomröstning om Sveriges inträde i Ekonomiska och monetära unionen.

I sammanställnings- och analysarbetet skall kommittén samverka med den expertgrupp för EU-frågor som regeringen har beslutat att inrätta och med Demokratidelegationen. Kommittén skall beakta rapporter från EU-96-kommittén, Demokratiutredningen och Rådet för utvärdering av 1998 års val.

Övrigt

Kommittén skall belysa de aktuella frågorna och de svenska intressen som finns. Den skall även sammanfatta den nationella debatten.

Den har dock inte till uppgift att föreslå svenska ståndpunkter i regeringskonferensen. Det är regeringens ansvar att i samråd med riksdagen lägga fast dessa. Detta hindrar inte att kommittén, när så är lämpligt, kan göra bedömningar som är av värde vid beredningen av svenska ståndpunkter.

Med tanke på uppdragets trefaldiga natur är inte en redovisning av uppdraget i form av ett samlat betänkande ändamålsenlig. I stället skall kommittén löpande publicera rapporter om de olika ämnena och den aktuella debatten.

Kommittén skall kunna knyta till sig referensgrupper.

Uppdraget skall vara slutfört när 2004 års regeringskonferens börjar.

(Statsrådsberedningen)