

Översikter och meddelanden

Att få ett ord med i laget – En jämförelse mellan EU-nämnden och Europaudvalget

Inledning

Europaudvalget¹ i Danmark och EU-nämnden i Sverige har samma huvuduppgift: de ska ge de folkvalda ett ord med i laget i EU:s beslutsprocess. De är upprättade för att i någon mån balansera förlusten av den lagstiftningsmakt som parlamenten genom EU-medlemskapet har överfört till EU:s institutioner. Eftersom regeringsrepresentanterna i ministerrådet fattar bindande beslut för medlemsländerna, har man i såväl Sverige som Danmark ansett att det finns viktiga demokratiska skäl att innefatta riksdagen och Folketinget i något skede av policy-processen. Man har därför inrättat utskott i parlamenten vilka regeringarna är skyldiga att lämna information till om aktuella ärenden i EU samt att konsultera för att i förväg förankra landets förhandlingsposition i ministerrådet.

Detta förfaringssätt är intressant på flera sätt. För det första är det aktuellt med reformer bland EU:s medlemsländer för att finna sätt att involvera parlamenten i beslutsprocessen. Europautskott kan vara ett sätt att minska det s.k. demokratiska underskottet på hemmaplan. Frågan är om de sätt som Sverige och Danmark har valt att organisera utskotten på är effektivt ur demokratisk synvinkel – om det demokratiska underskottet har blivit mindre genom att särskilda utskott inrättats med uppgift att bevaka regeringarnas agerande i unions-samarbetet. Danmark framhålls ofta som ett exempel på hur parlamentet kan utöva ett stort

inflytande på regeringens agerande i ministerrådet. Det finns numera särskilda organ för EU-frågor också i andra medlemsländer, men Danmarks modell är fortfarande intressant.²

För det andra skiljer sig europautskotten från traditionella parlamentsutskott i ett mycket grundläggande avseende.³ En vanlig uppgift för utskotten i ett parlament är att bereda ärenden som parlamentet i sin helhet ska fatta beslut om. Utskotten fungerar som små, effektiva grupper av specialiserade ledamöter till vilka parlamentet delegerat en beredningsuppgift. Utskotten fattar inga egna beslut, utan rekommenderar ett ställningstagande till parlamentet i dess helhet (Mattson och Strøm 1995). Uppgiften för europautskotten däremot är att fungera som rådgivare åt regeringen i stället för åt parlamentet och de fungerar som representanter för parlamentet gentemot regeringen. Europautskotten har i någon mening beslutanderätt (om än mycket begränsad och formellt sett obefintlig) å de folkvaldas vägnar i ärenden som regeringen förhandlar om i Ministerrådet.

För det tredje är utskotten intressanta eftersom de utgör en viktig länk mellan den nationella politiska beslutsprocessen och den internationella. Regeringarna har prerogativ inom utrikespolitiken och representerar landet i de internationella relationerna, medan den lagstiftande makten primärt ligger hos parlamentet.⁴ Den ökade internationaliseringen av riksdagens (Jerneck et al. 1988) och Folketingets arbete ställer emellertid nya krav på samordning mellan nationell politik och internationella relationer.⁵ Med EU-nämnden och Europaudvalget har gränsen mellan nationell och internationell politik, och mellan nationella och internationella politiska institutioner, luckrats upp ytterligare. Dels företräder regeringen landet i ministerrådet, som har lagstiftande makt, och utövar därmed delar av vad

som tidigare ansetts vara parlamentens uppgift. Dels har utskottet möjlighet att genom informations- och samrådsrätt direkt påverka ministrarna i deras internationella värv. Medlemskapet i EU har därmed inneburit nya samverkansformer mellan regering och parlament både i lagstiftningsprocessen och i de internationella relationerna.

De nya samverkansformerna utmärks av förhandlingsprocesser på flera nivåer. I de nya institutionerna blir samråd och förhandling ofta viktigare än votering. Förhandlingarna blir dessutom komplicerade eftersom de samtidigt förekommer på flera nivåer, t.ex. parallellt mellan olika regeringar i ministerrådet på en nivå och mellan regering och parlament (i praktiken mellan regering och opposition) på en andra nivå. Det finns alltså en extern och en intern förhandlingsprocess som löper parallellt. I analysen av beslutsfattandet i de nya samverkansformerna är det vidare möjligt att tala om sammanflätade spel eftersom förhandlingar äger rum på flera olika analytiskt avgränsade arenor.⁶

För att komma tillrätta med de krav på nya arbetsformer som medlemskapet i EU framkallat har alltså Sverige och Danmark inrättat speciella institutioner. Dessa europautskott ska ge de folkvalda ett ord med i laget. Konstruktionerna är i många avseenden lika men de är inte identiska. Vi avser att i denna uppsats beskriva hur EU-nämnden och Europaudvalget är organiserade och hur de arbetar. Det finns relativt lite skrivet om dem, i synnerhet om EU-nämnden, vilket gör att vi bedömer att det finns ett behov av en relativt detaljerad beskrivning. Genom att jämföra de båda avser vi vidare att mot bakgrund av den aktuella diskussionen om det demokratiska underskottet belysa vilket reellt inflytande de har över policy-processen. Vår undersökning visar, menar vi, att det spelar roll hur man väljer att organisera relationen mellan regering och parlament och hur man organiserar parlamentet internt för beredningen av EU-frågorna för att få effektiva och demokratiska beslutsformer.

Vår uppsats fokuserar på de delar av EU:s demokratiproblem som kommer till uttryck i de nationella parlamenten. De övernationella

aspekterna, såsom organiseringen av EU:s institutioner och beslutsprocesser, behandlas endast i den mån de har betydelse för de nationella parlamentens arbete. Vi har disponerat vår beskrivning och jämförelse av europautskotten på följande sätt: Vi inleder med en kort bakgrundsbeskrivning av europautskottens framväxt och centrala uppgifter och går därefter över till en beskrivning av utskottens konstitutionella ställning. Därefter tar vi upp utskottens arbetssätt och behandlar frågor som utskottens sammanträden, skriftlig information, samordningsfrågor samt öppenhet och sekretess. Därefter diskuteras hur förändringar i utskottens verksamhet bäst kan förklaras. Avslutningsvis analyseras utskottens betydelse för demokratisk insyn och inflytande på EU-frågor och hur man kan öka de nationella parlamentens betydelse.

Undersökningen bygger på en stor mängd källor av olika slag av vilka de viktigaste finns upptagna i källförteckningen. Vi har använt de formella regelverken och andra offentliga dokument såsom riksdagstrycket och *folketingstidende*. Vidare har vi använt olika interna promemorior, främst från riksdagen och Folketinget. Dessutom har de handlingar som skickats ut till ledamöterna i Europaudvalget och EU-nämnden varit till nytta. Tidigare publicerade beskrivningar har också använts. Därtill har ett fåtal intervjuer genomförts och beträffande EU-nämnden har vi också information från deltagande observation.

Bakgrund och inrättande

Inledningsvis redogörs här kort för Europaudvalgets och EU-nämndens framväxt.

Europaudvalget

När Danmark första gången förberedde sitt inträde till de Europeiska Gemenskaperna beslutade Folketinget den 4 augusti 1961 att inrätta ett utskott – Markedsförhandlingsudvalget, senare Markedsudvalget – för att regeringen därigenom skulle få en kanal till de folkvalda i Christiansborg under medlem-

skapsförhandlingarna.⁷ Utskottet hade regelbundna samråd med de relevanta ministrarna, i synnerhet utrikesministern, och orienterades därigenom löpande om förhandlingsförloppet. Efter Frankrikes veto mot Storbritannien 1963 (och senare igen 1967) var det inte längre aktuellt med medlemskapsförhandlingar med EG. Utskottet fyllde emellertid en motsvarande funktion under Nordek-förhandlingarna under de sista åren av sextioalet. Därefter togs nya förhandlingar upp om medlemskap i EG och utskottet kunde återigen fylla funktionen som ett samrådsorgan mellan regeringen och Folketinget under medlemskapsförhandlingarna. Efter avslutade förhandlingar, avverkad folkomröstning och beslut om inträde 1972 beslöt man i samband med inträdet 1973 att inrätta Markedsudvalget som ett av Folketingets permanenta utskott.⁸

Med Danmarks medlemskap ändrades Markedsudvalgets uppgifter. I stället för att följa förhandlingar om medlemskap skulle utskottet i fortsättningen följa det löpande arbetet inom EG och i synnerhet inom ministerrådet – den uppgift som än idag är utskottets viktigaste. Genom *tiltrædelsesloven* från 1972 skulle Folketinget säkras en möjlighet att få information om arbetet i EG och att utöva en parlamentarisk kontrollfunktion.

Tiltrædesloven garanterar således att Folketinget informeras, men ända sedan Danmarks första år som medlem har utskottet också gett regeringen förhandlingsmandat. Av utskottets första betänkande från 1973 framgår att regeringen ska samråda med utskottet i viktiga EG-frågor. I frågor som ska behandlas på ministerrådet och som regeringen bedömer vara viktiga eller av större räckvidd ska regeringen presentera en förhandlingsuppläggning inför utskottet. Såvitt det inte finns en majoritet emot regeringens förslag ska regeringen förhandla på denna grund. Även om reglerna reviderats sedan betänkandet presenterades, är detta fortfarande grunddragen i utskottets arbete. Numera förelägger regeringen för säkerhets skull en förhandlingsuppläggning även för sådana ärenden som inte är så viktiga eller omfattande.

Vid sidan om regeringens informations- och samrådsskyldighet är Folketinget försäkrat en viss insyn i efterhand genom att regeringen enligt tillträdelserlagen ska avge en årlig berättelse om utvecklingen i EU.

EU-nämnden

Redan innan det blev aktuellt med svenskt medlemskap i EG inrättade riksdagen organ för frågor rörande relationerna till EG och övriga Europa. Under Sveriges förhandlingar med EG, först om EES-avtalet och sedan om medlemskapet, hade riksdagen insyn i förhandlingsförloppet och dessutom möjlighet att löpande framföra synpunkter. Med detta förfaringssätt skulle riksdagen inte tvingas in i en situation där ett fullständigt accepterande eller förkastande av ett färdigt paket hade varit de enda beslutsalternativen.

De svenska förhandlingskraven inför EES-avtalet formulerades av regeringen i samråd med riksdagens EFTA-delegation. Samtidigt med EES skapades EES-delegationen i riksdagen. Inför regeringens sammanträden med Gemensamma EES-kommittén, där beslut om nya EES-regler fattades, ägde information och samråd rum i EES-delegationen.

Riksdagen följde fortlöpande medlemskapsförhandlingarna med EU genom EU-delegationen, som bestod av 18 ledamöter från samtliga riksdagspartier. Företrädare för regeringen sammanträdde regelbundet med delegationen och informerade om förhandlingarna. Särskilt i slutskedet av förhandlingarna var kontakterna täta mellan regeringen och EU-delegationen. Då problemen kring bland annat jordbruket, regionalpolitiken och budgetbidraget löstes var delegationen kontinuerligt, även nattetid, i kontakt med de svenska förhandlingarna i Bryssel via videokonferens från riksdagshuset. Samråd skedde också i utrikesnämnden. Regeringen lämnade också information till riksdagen i kammaren vid åtskilliga tillfällen.

I och med att avtalet om Sveriges medlemskap undertecknades på Korfu i juni 1994 blev Sverige observatör i ministerrådet. De svenska statsråden fick alltså närvara vid rådets mö-

ten och framföra sina synpunkter. Inför sammanträdena i ministerrådet skedde samråd mellan regeringens företrädare och EU-delegationen i de olika frågor som skulle komma upp i ministerrådet (Riksdagens årsbok 1993/94).

När EU-nämnden inrättades fanns det alltså redan erfarenhet inom riksdagen av samråd med regeringen i EU-frågor. Det kan noteras att de personer som vid inträdet i EU var EU-delegationens ordförande och andre vice ordförande nu utgör presidiet i EU-nämnden (delegationens förste vice ordförande, liksom elva andra ledamöter av delegationen, utsågs till ledamöter i Europaparlamentet från den 1 januari till dess ordinarie val till parlamentet förrättats). Kontinuiteten markeras också av att de personer som ingick i EU-delegationens kansli nu ingår i EU-nämndens kansli (och dessutom tjänstgjorde vid EES-utskottet).

När EU-nämnden upprättades fick den liknande uppgifter som det danska Europaudvalget. I riksdagsordningen (RO 8 kap 15 §) regleras att regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

Enligt de förändringar som trädde i kraft i riksdagsordningen i samband med Sveriges medlemskap i EU ska regeringen varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i EU.⁹ Denna kommer att tillsammans med eventuella motioner att behandlas i ett eller flera utskott. Vidare har man infört en bestämmelse om att varje utskott har rätt att begära information från regeringen i fråga om arbetet inom EU på utskottets ämnesområde.

Konstitutionell ställning

Europaudvalget

Av den danska grundlagen (§ 48) framgår det att Folketinget själv beslutar om sin *forret-*

ningsorden. Forretningsordnen innehåller närmare bestämmelser om Folketingets interna organisering, ärendens beredning m.m. I själva grundlagen finns det emellertid endast ett fåtal bestämmelser överhuvudtaget om Folketingets organisation och arbetssätt. Till sättningen av utskott och deras organisation och uppgifter regleras av *forretningsorden* (§ 7). Således framgår det av *forretningsorden* att Europaudvalget, i likhet med övriga utskott, ska bestå av 17 medlemmar och att utskottet ska bereda "... sager om markedspolitiske anliggender. Udvalget varetager de opgaver, som ved lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber § 6, stk. 2, er henlagt til et av Folketinget nedsat udvalg" (§ 7, nr. 14).

Varken grundlagen eller *forretningsorden* reglerar emellertid den särskilda ställning som Europaudvalget har i förhållande till regeringen och till Folketinget i övrigt. De reglerar inte heller de särskilda arbetsformer som utskottet har. I stället finns det en rad av olika dokument där detta regleras. Den första är lagen om Danmarks anslutning till EG. Häri beskrivs Folketingets roll i Danmarks inhemska beslutsprocess för EG-frågor (§ 6, stk. 2). Vål att märka föreligger enligt denna lag endast en informationsskyldighet för regeringen medan samrådsförfarandet vid lagens ikraftträdande ännu inte var stadfäst. Det framstod emellertid tidigt som klart att denna reglering inte var tillräcklig. För att närmare reglera utskottets arbete har utskottet därför i ett antal betänkanden i stor utsträckning självt beslutat om sina regler och procedurer.¹⁰ Reglerna har förvisso utarbetats i samarbete med regeringen, men det råder ingen tvekan om att utskottet varit den pådrivande kraften i det samarbetet. Utöver utskottets *beretninger* har utskottets verksamhet kommenterats av Folketinget *in pleno* i ett antal frågedebatter och motiverade dagordningar. En viktig del är den praxis som efterhand har växt fram och som reglerar delar av utskottets verksamhet. Reglerna för regeringens relation till Europaudvalget med informations- och samrådsstyldighet lades således inledningsvis fast i tillträdeslagen och i utskottets första betänkande, men det har sedan skett en

gradvis precisering, och vidareutveckling av proceduren efterhand som nya erfarenheter har vunnits. Det mandat som utskottet lämnar är inte statsrättsligt bindande, men politiskt kan regeringen anses vara bunden av mandatet (jfr Nedergaard 1994:309).

EU-nämnden

I Sverige regleras regeringens informations- och samrådspåbud rörande EU i riksdagsordningen, som intar ett mellanläge mellan grundlag och vanlig lag. Regeringen föreslog i propositionen om Sveriges medlemskap i EU att informationsskyldigheten skulle regleras i anslutningslagen. På förslag av konstitutionsutskottet (KU) avsågs dock detta och paragrafen togs in i riksdagsordningen.¹¹ KU påpekade att bestämmelserna om samverkan mellan riksdag och regering i EU-frågor är av mycket stor betydelse för möjligheterna för riksdagen att påverka utvecklingen inom de områden som samarbetet i EU avser.

I riksdagsordningen (3 kap 6 §) fastställs att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. KU instämde i vad regeringen anfört i propositionen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen om att det inte kunde vara tillräckligt att riksdagens inflytande utövades endast genom kontroll i efterhand. KU förespråkade en lösning där riksdagen därutöver får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU. Med EU-nämnden skulle detta uppnås. Man bör nämligen enligt KU kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet.

Utskottet framhöll dock att det är viktigt att göra klart att det formellt är regeringen som företräder Sverige och att – även om regeringen har skaffat sig en accept från ett riksdagsorgan som har inrättats för samrådsförandet – regeringen agerar med fullt politiskt ansvar vid rådets möten. Vidare erinrades i utskottets betänkande om att ett riksdagsorgans uttalan-

den inte kan bli bindande för hela riksdagen och saknar också formell konstitutionell betydelse. I betänkandet anför utskottet att det finns "inte heller anledning att nu utreda möjligheterna att införa sådan möjlighet" (sid 15). KU kom till slutsatsen att EU-nämndens medverkan vid uppläggningsförhandlingarna i ministerrådet inte påverkar riksdagens möjligheter att använda de kontrollinstrument som anges i 12 kap. regeringsformen, däribland misstroendeförklaring. Jämte KU:s betänkande regleras arbetet i EU-nämnden i den av nämnden antagna arbetsordningen på drygt två sidor, i vilken bland annat suppleanters närvaro och protokollföringen regleras (Riksdagens EU-nämnd. Bilaga 2 till protokoll 1994/95:2).

I förarbetena till EU-nämndens inrättande saknas entydigt besked om hur bindande samrådet med nämnden är. I praktiken torde en praxis växa fram dels ur nämndens verksamhet i sig, dels ur den granskning som kommer att ske i framförallt konstitutionsutskottets regi.

Av riksdagsordningen framgår att EU-nämnden inte är ett utskott. Det kan dock noteras att man i regleringen av EU-nämnden i stor utsträckning har valt samma ordalydelse som beträffande utskotten. T.ex. heter det både om utskotten och nämnden att de "... skall bestå av ett udda antal ledamöter, lägst femton" (RO 4 kap 3 §, 8 kap 14 §). För närvarande består både nämnden och utskotten av sju ledamöter. Platserna i nämnden fördelar sig så, att socialdemokraterna har åtta ledamöter, moderaterna fyra ledamöter och övriga riksdagspartier var sin ledamot. Ordföranden, som har utslagsröst vid lika röstetal, är socialdemokrat. Om de socialdemokratiska ledamöterna stöder sin egen regering, vilket naturligtvis är det absolut vanligaste, krävs det alltså med rådande majoritetsförhållande att samtliga övriga partier går mot regeringen för att dess förhandlingsuppläggning ska avvisas.

EU-nämnden avger till skillnad från utskotten inte några betänkanden som blir föremål för beslut i kammaren. Nämndens arbetsmaterial är i huvudsak underlag inför ministerråds mötena, och till skillnad från skrivelser och

propositioner från regeringen till riksdagen råder inget beredningstvång för det material som nämnden erhåller. Om riksdagen skulle vilja uttala hur den anser att regeringen bör ställa sig i en viss fråga i ministerrådet måste ett utskott avge ett betänkande som kammaren tar ställning till. Betänkandet kan vara ett initiativ från utskottet eller ett resultat av t.ex. motioner som utskottet behandlat. Några betänkanden av den arten har dock inte förekommit och har heller inte, såvitt bekant, varit aktuella i något utskott.¹²

Jämförelse

När vi jämför EU-nämndens och Europaudvalgets konstitutionella ställning är det framför allt en skillnad som vi vill peka på: medan Europaudvalget är ett av Folketingets stående utskott, så har EU-nämnden i detta avseende en svagare ställning och kan inte bereda ärenden åt riksdagen. Europaudvalget kan bereda Folketingets ärenden och presenterar i sina betänkanden förslag till beslut. Utskottet behandlade t.ex. ratificeringen av Maastrichtfördraget och upptagandet av nya medlemsländer. I riksdagen har ärenden om EU inte någon självklar hemmahamn. När propositionen om EES-avtalet skulle behandlas i riksdagen inrättades för första gången under enkammarriksdagens tid ett särskilt utskott, EES-utskottet. Propositionen om medlemskap behandlades huvudsakligen av utrikesutskottet, medan övriga delar av propositionen – bl.a. hur samverkan mellan riksdag och regering i EU-frågor skulle ske – behandlades av konstitutionsutskottet.

Det finns emellertid även likheter mellan länderna. En likhet är att förhandlingsmandatets ställning inte är entydigt angiven i de konstitutionella reglerna. Mandaten är snarare politiskt än statsrättsligt bindande. I Sverige har någon praxis ännu inte hunnit växa fram. Här råder alltså större osäkerhet om mandatets ställning. Vidare är inget av utskotten grundlagsskyddat, utan regleras i huvudsak av vanlig lag samt av parlamentens arbetsordningar. För Danmarks del är det värt att notera att utskottet i särskilt stor omfattning haft möjlighet

att själv besluta om sin egen ställning. Det kan påpekas att inget av utskotten har någon särställning i processen när direktiv beslutade i ministerrådet ska inarbetas i den nationella lagstiftningen utan då blir det sedvanlig behandling i parlamentet med beredning i fakultetskott.

Utskottens arbetssätt

Uppläggningsen av utskottssammanträdena och det material som distribueras till ledamöterna är påfallande lika i de båda länderna. Arbetsrytmen både över året och veckorna är i hög grad beroende av arbetstempot i Brüssel. Det innebär att augusti är en lugn månad p.g.a. semestrarna och att arbetstopparna kommer i juni och december, dvs. i slutet av ordförandetiderna. Sammanträdena äger rum på de fredagar då något ministerrådsmöte ska äga rum under den därpå följande veckan, vilket i praktiken innebär sammanträden så gott som varje fredag undantaget augusti.

Skriftlig information

Den danska regeringen är skyldig att underrätta Europaudvalget om EU-rättsakter och utskottet har en vittgående rätt till aktsinsikt. I en utvärdering av dansk EU-politik så konstateras emellertid att det av en fallstudie framgår att utskottet har förvägrats aktsinsyn med motivering att det endast föreligger en situationsbetraktning (non-paper) och inte ett faktiskt dokument (Grønnegaard Christensen et al 1994:14-15).

Europaudvalgets krav på information från regeringen har förändrats genom åren, ofta som följd av olika händelser som har inträffat vilka har fungerat som katalysatorer för reformer. Som en följd av Enhetsaktens genomförande antog utskottet 1986 en regel om att regeringen ska lägga fram en översikt över ordförandeskapets förväntade arbetsprogram för direktiv samt en redovisning av statusen för Kommissionens förslag rörande den inre marknaden. Dessa redovisningar ska göras i

början av varje ny ordförandeperiod, dvs. i januari och juli.

Proceduren i förbindelse med möten i Europeiska rådet stramades upp i ett betänkande från augusti 1990. Enligt dessa regler ska statsministern inför mötena ge utskottet en grundlig orientering om vilka frågor som kan förväntas att väckas på mötet. Om regeringen förväntar att viktiga beslut kommer att tas på mötet, så ska regeringen i förväg försäkra sig om ett förhandlingsmandat från utskottet.

En annan förändring var att regeringen ålades att upplysa Folketinget om de rättsliga saker som kommissionen förbereder att resa mot Danmark. Denna förändring var föranledd av den s.k. *AMBI-sag*. Kommissionen var missnöjd med en dansk försäljningsskatt som inte kallades moms men som i realiteten var det. Ärendet vållade inrikespolitiskt tumult när det stod klart att varken Folketinget eller allmänheten informerats om Kommissionens inställning i tid och skatteminister Anders Fogh Rasmussen (Venstre) hamnade under en tid i politiskt blåsväder.

Kraven på regeringens information har skärpts ytterligare de senaste åren. Det s.k. *madsminkedirektivet* gav upphov till inrikespolitisk debatt vilket i sin tur ledde fram till nya krav på regeringens information till Folketinget. Madsminkedirektivet innehöll regler om kemiska tillsatser för att förbättra matens utseende. Beslutet innebar att dansk industri kunde fortsätta att tillsätta sina färgningsmedel på varor som säljs inom EU, men samtidigt innebar det också att kemikalier, som tidigare varit förbjudna som tillsatsmedel i livsmedel i Danmark, skulle tillåtas på den danska marknaden. Madsminkedirektivet, som *Udenrigsministeriet* klassificerade som "mindre viktigt", behandlades i Markedsudvalget först när det reellt var för sent att förhindra eller revidera dess innehåll. Under en frågestund den 7 april 1994, där statsministern svarade på en fråga i ärendet, antog Folketinget en motiverad dagordning med uppmaningar till regeringen om stramare procedurer för relationen mellan regeringen och Folketinget (Folketingstidende 1993-94, sp. 8867-8868).

Den 20 maj 1994 antog Markedsudvalget en beretning som preciserade hur proceduren skulle förändras. Beslutet innehöll mer precisa regler för *när* och *hur* regeringen ska informera Markedsudvalget och Folketinget. Beslutet innebar att regeringen skulle utöka informationen och även tidigarelägga den. Dessutom innebar förändringarna att även andra utskott skulle dras in i processen. Fackutskottets medverkan hade dittills varit marginell, åtminstone formellt sett. Beträffande vilken skriftlig information som ska sändas över och dess innehåll innebar förändringen i korthet: (a) Så fort som kommissionsförslag och andra särskilt viktiga dokument har översatts till danska så ska dessa sändas till Europaudvalget. (b) Beträffande nya självständiga direktivförslag och andra viktiga rättsakter och förordningar som ändrar dansk lagstiftning och andra regler ska Udenrigsministeriet skicka med upplysningar om förslagen och en analys av deras konsekvenser (s.k. *faktuelle grundnotater*). Detta ska ske innan Europaparlamentet behandlar förslagen eller i alla fall innan tiden för inlämnande av ändringsförslag i Europaparlamentets utskott löper ut. Dessa *faktuelle grundnotater* är offentliga. I en första omgång ska notaterna framställas när förslagen rör danska skyddsnivåer inom hälso-, miljö-, arbetsmarknads- och konsumentområdet men målet är att alla politikområden ska omfattas. (c) Varje gång som ett kommissionsförslag närmar sig ett rådsbeslut ska Europaudvalget orienteras med en aktuell och utförlig redovisning senast en vecka i förväg. *Faktuelle notater* ska skickas med om det har skett väsentliga ändringar eller framkommit nya upplysningar sedan grundnotaten sänds över. I praktiken utarbetas sådana notater för så gott som alla dagordningspunkter. Redogörelse för bl.a. Europaparlamentets behandling ska ingå i de *faktuelle notater*.

De danska ledamöterna av Europaparlamentet erhåller notaterna och dagordningarna för Europaudvalgets sammanträden. Fackutskotten erhåller material från Europaudvalgets handlingar i den utsträckning det faller inom deras beredningsområde.

Bakgrunden till förändringarna var kritiken av det demokratiska underskottet i den inhemska delen av EU:s beslutsprocess. Kritiken inriktade sig bl.a. på följande: (a) Markedsudvalget kom in allt för sent. Ofta hade det involverats först just innan det ministerrådsmöte där det slutliga beslutet skulle fattas. Vid det tillfället hade förslaget vandrat runt flera varv i EU:s organ och i regeringskontoren. Det var därför ett resultat av förhandlingar och kompromisser mellan en rad olika aktörer. Möjligheten att förändra förslaget vid det sista mötet var mot den bakgrunden mycket litet. (b) Markedsudvalget hade inte egna resurser att utreda konsekvenserna av olika förslag. Med tanke på hur svåröverskådlig besluts-gången och tekniska aspekter av förslagen stundtals kan vara, var det svårt för ledamöterna att utföra sitt arbete. (c) De övriga fackutskotten (med undantag för miljöutskottet) hade endast sporadiskt dragits in i beslutsprocessen. Det hade lett till att beredningen ibland blivit allt för ytlig och utan sakkunskap, och hade dessutom stundtals lett till irritation i fackutskotten.

EU-nämnden diskuterade formerna för regeringens skriftliga information till riksdagen i frågor som ska behandlas i rådet på ett av sina första sammanträden. Resultatet blev en modell som uppvisar påfallande likheter med den danska modellen från maj 1994.¹³ Samtliga förslag från kommissionen och andra viktiga dokument ska lämnas till riksdagen. Om inte den svenska versionen av ett dokument kan förväntas föreligga inom kort bör den engelska, danska, franska eller tyska versionen överlämnas. När den svenska översättningen är klar ska den också lämnas över. Beträffande viktigare rättsakter ska ansvarigt departement skriva en redogörelse (en faktagenomgång) om bland annat innebörden av förslaget och hur svenska bestämmelser påverkas. Med viktigare rättsakter avses nya, fristående direktiv och förordningar samt betydelsefulla ändringar i gällande rättsakter. Vidare ska riksdagen erhålla förteckningar över samtliga förslag och meddelanden från kommissionen. Där ska också anges vilka förslag som kommer att föranleda faktagenomgångar. Materialet lämnas

till riksdagens kammarkansli som vidarebefordrar det till EU-nämnden och berörda utskott. Faktagenomgångarna och förteckningarna delas till EU-nämndens ledamöter och suppleanter. Däremot delas som regel inte förslagen och andra EU-dokument utan de förvaras på nämndens kansli. S.k. grön- och vitböcker av större betydelse brukar dock delas ut. Faktagenomgångarna har hitintills inte föranlett EU-nämnden att ta några initiativ till samråd med regeringen.¹⁴

Inför EU-nämndens sammanträden får ledamöterna kommenterade dagordningar för de aktuella ministerrådsmötena. Mindre viktiga dagordningspunkter kommenteras kortfattat medan viktigare punkter ägnas särskilda redogörelser (ministerrådspromemorior). Som en allmän riktlinje för vad som ska anses vara viktiga punkter gäller att de ska avse frågor där angelägna svenska intressen står på spel. En annan riktlinje är förslag till rättsakter som ligger inom riksdagens beslutsområde. Mallen för promemoriorna är uppställd på samma sätt som för dem i föregående stycke nämnda faktagenomgångarna. Det som tillkommit är vad som kan ha hänt i beslutsprocessen sedan förslaget presenterades av kommissionen, t.ex. Europaparlamentets inställning, andra medlemsländers öppet deklarerade uppfattning och utfall av eventuell svensk remissbehandling. Redogörelsen kan också innehålla uppgift om den svenska huvudpositionen i frågan. Enligt regeringens EU-sekretariats cirkulär om hur informationen bör utformas ska uppgifter om huvudpositionen utformas så att den svenska förhandlingspositionen inte undergrävs.¹⁵

En systematisk genomgång av materialet inför ministerrådsmötena visar att i början av EU-nämndens verksamhet uppfyllde materialet från regeringskansliet inte de krav som nämnden ställde. När väl en mall för hur informationen ska struktureras spridits på departementen i maj 1995 skedde dock en markant förbättring.

Det kan avslutningsvis i detta avsnitt noteras att handlingarna inför sammanträdena i de båda utskotten i regel är betydligt mer omfattande än handlingar inför fackutskottens sam-

manträden. Vår erfarenhet är att det krävs viss vana för att kunna avgöra vad som är viktigt i materialet.

Sammanträdena

De båda utskotten består av till övervägande delen "tung" politiker. I Danmark ingår partiledare, tidigare ministrar, utskottsordföranden etc. I Sverige är det särskilt oppositionspartierna som representeras av namnkunniga politiker, t.ex. tidigare ministrar och vice ordföranden i partierna.

Närvarofrekvensen är mycket högre i Europaudvalget än i de övriga utskotten (Jensen 1995:119). Enligt Ove Fich, nuvarande ordförande i Europaudvalget och tidigare medlem av EG-parlamentet, brukar dock fler och fler ledamöter försvinna ju längre fredagseftermiddagen, den sedvanliga mötesdagen, lider (Fich 1994).

När en minister söker ett förhandlingsmandat under Europaudvalgets sammanträde redogör denne först för ärendets bakgrund och vilken ståndpunkt regeringen intagit i frågan. Redovisningen innehåller ministerns förslag till en förhandlingsuppläggning inför ministerrådets möte. Därefter finns det möjlighet för ledamöterna att ställa frågor och en diskussion kan följa. Ledamöterna redovisar sedan, å sina partigrupper vägnar, vilken ståndpunkt de intagit. Det är sedan utskottsordförandens uppgift att summera diskussionen och konstatera om det finns en majoritet *emot* regeringens förslag till förhandlingsuppläggning. Väl att märka är det inte "en man en röst" som gäller i utskottet utan en ledamot från varje parti "röstar" för det antal mandat som partiet har i Folketinget. Anmärkningsvärt är också att det för ministern inte handlar om att samla en majoritet kring sitt förslag utan det handlar om att inte få en majoritet *emot* sig. Ledamöter som inte anger sitt partis ståndpunkt eller som inte är närvarande anses ha accepterat ministerns förhandlingsuppläggning.

Om en minister under mötets gång inser att det kommer att formos en majoritet mot förslaget till förhandlingsuppläggning kan ministern anpassa sitt förslag för att försöka vinna

uppslutning från fler ledamöter. Diskussionen på mötet kan ge uppslag till kompromisser. Ledamöterna kan t.ex. ställa frågor till ministern på ett sådant sätt att denne, givet att ministern har god situationsuppfattning och ett gott förhandlingssinne, på ett enkelt sätt kan tillmötesgå ledamöternas invändning och därigenom vinna över ledamöterna på sin sida. Det är, menar de ledamöter av utskottet som vi har talat med, stor skillnad på ministrarnas förmåga att anpassa sina förslag och att kunna kompromissa. Medan några ministrar är flexibla, är andra mer bundna till den egna uppläggningen. För att undvika ett bakslag i Europaudvalget är det säkrast för en minister att redan i förväg försäkra sig om stöd i utskottet. Vissa ministrar träffar därför regelbundet ledamöter från andra partier som är representerade i utskottet eller upprättar på annat informellt sätt kontakter med ledamöterna. Förankringen av regeringsförslagen i förväg är förstås viktigast för ministrar i minoritetsregeringar och för de ministrar som handlägger frågor inom ett blockskiljande politikområde.

Det mandat som ministern erhåller från Europaudvalget kan vara av olika karaktär. Ett förhandlingsmandat innehåller regelmässigt tre olika element. (1) De innehåller en rent innehållsmässig rekommendation om vilken ståndpunkt som Danmark bör inta till en viss fråga. (2) De innehåller även ett taktiskt element. Finns det andra länder som har samma ståndpunkt som Danmark och ska man i så fall försöka att alliera sig med dessa länder? (3) Slutligen finns det olika grad av elasticitet i mandaten. Mandaten ger ministrarna olika grad av handlingsfrihet och kan föreskriva i vilken mån och på vilka punkter som en minister kan kompromissa.

Karaktären på mandaten har ändrats något sedan Maastrichtfördraget. Tidigare ledde ett danskt nej till att förslaget föll i ministerrådet. Numera saknar Danmark denna vetorätt på flera områden, varför utskottet ibland också måste ta ställning till hur Danmark ska agera i frågor med snäva majoritetsbalanser i ministerrådet. Till följd av detta har man tvingats att acceptera mer flexibla förhandlingsmandat.

Under förhandlingarna i EU kan det finnas anledning att ändra ståndpunkt. Det kan t.ex. vara föranlett av ändrade omständigheter eller av att någon kompromissmöjlighet har öppnats på ett tidigare oförutsett sätt. Om en minister av någon anledning önskar att ändra i förhandlingsuppläggningsen är han i princip skyldig att först förankra förändringen i Europaudvalget, där ministern får ett förnyat förhandlingsmandat.

Efter förhandlingarna i EU skickar regeringen en uppföljningsrapport till utskottet. Sedan 1993 har dessa rapporter varit offentliga. Regeringen eller utskottet kan också anmoda att rapporten avlämnas muntligt i utskottet.

EU-nämndens sammanträden är upplagda på samma sätt som Europaudvalgets. Statsrådet - eller statssekreteraren om det är denne som företräder regeringen - redogör för frågan och regeringens ståndpunkt. Jämfört med det skriftliga materialet som delgivits nämnden inför sammanträdet kan nu information om vad som sagts på Coreper på onsdagen och torsdagen meddelas. Nämndens ledamöter kan sedan komma med frågor och synpunkter. Tjänstemän från det ansvariga departementet är med och kan biträda om det dyker upp mer detaljriktade frågor. Statsrådet kan komplettera eller nyansera den svenska positionen för att uppnå bättre överensstämmelse med de synpunkter nämndens ledamöter framfört. Efter en diskussion om arbetsformerna vid sammanträdet den 19 maj 1995 beslutade man att ordföranden skulle göra en sammanfattning av huruvida det finns en majoritet emot den föreslagna förhandlingsuppläggningsen eller inte. Beslut i nämnden fattas enligt arbetsordningen med enkel majoritet. Praxis är att om en ledamot är frånvarande och platsen inte kan intas av en suppleant från samma parti så lämnas platsen tom.

Liksom i Danmark finns det ett system för återrapportering från ministerrådsmötena. Nämnden har uttryckt önskemål om att återrapporteringen bör vara skriftlig. Muntlig återrapportering kan vara lämplig när frågan behöver diskuteras på nytt i nämnden inför den fortsatta behandlingen inom EU. Nämndens handlingar visar att vissa frågor står på

dagordningen vid flera ministerrådsmöten och kan då tas upp i nämnden inför varje möte. I rapporterna bör bland annat anföranden och ståndpunkter från svensk sida redovisas. Detta kan ligga till grund för riksdagens kontroll av regeringens agerande i ministerrådet.

En genomgång av återrapporteringen under det första halvåret visar att systemet ännu inte fungerar tillfredsställande. Vår bedömning av de rapporter som inkommit till nämndens kansli är att de i och för sig i stort sett innehåller den önskade informationen, men för ett icke ringa antal ministerrådsmöten saknas återrapportering.

Samordningsfrågor

Upprättandet av Europaudvalget och EU-nämnden har ställt krav på nya samordningsformer såväl mellan regering och parlament som inom parlamenten. Inom parlamentet handlar det i första hand om att samordna europautskottens arbete med fackutskottens.

En fördel med att dra in fackutskotten i beredningen av EU-frågor är att europautskotten kan få hjälp av den sakkunskap som finns där. I Danmark har man i flera år försökt att involvera fackutskotten mer i EU-processen. Redan 1974 framhölls det i en *beretning* från Markedsudvalget att utskottet kan besluta att hänvisa EU-ärenden som i stor utsträckning kräver förhandskunskaper till andra utskott. Aktuellt utskott ska sedan avge ett yttrande till Europaudvalget som fattar det slutliga beslutet om förhandlingsmandat. I ett betänkande från utskottet i mars 1993 påpekas att denna praxis, som på senare år bara har använts regelbundet för yttranden från *Miljö- og Planlægningsudvalget*, fortsätter i den omfattning som Europaudvalget finner relevant. Som nämnts ovan sänds Europaudvalgets handlingar också till relevant fackutskott. Det är det enskilda fackutskottet som tar ställning till huruvida EU-ärenden ska tas upp till behandling. Behandlingen kan t.ex. bestå av att man ställer kompletterande skriftliga frågor, kallar ministern till samråd eller att man avger en *indstilling* till Europaudvalget. Också med 1994 års reformbeslut avsåg man att försöka utöka fackutskot-

tens medverkan. Trots flera försök att förbättra samspelet mellan utskotten förefaller det fortfarande som om det är svårt att få fackutskotten delaktiga i processen, vilket också bekräftas i de intervjuer vi har utfört med ledamöter i Europaudvalget. De förhållandevis få spår som finns av formella samråd mellan utskotten betyder dock inte att kontakter inte äger rum. Inom partierna sker informella kontakter mellan ledamöter i fackutskotten och ledamöter i Europaudvalget.

Inte bara fackutskotten kan involveras utan ärenden kan även tas upp i Folketinget *in pleno*. 1986 ändrades Folketingets arbetsordning så att Markedsudvalget kan besluta att ett kommissionsförslag ska behandlas i Folketinget på grundval av en redogörelse från regeringen. Behandlingen ska svara mot första läsningen av ett lagförslag och ske utifrån principiella ståndpunkter utan närmare genomgång av enskildheter. Enligt det aktuella betänkandet från 1986 så ska förslaget hänvisas till Markedsudvalget efter behandlingen i Folketinget, som fattar beslut om något fackutskott ska höras. I nämnda betänkande från utskottet i mars 1993 råder det enighet om att fackutskotten ska involveras mer i processen och att dessa ska få mer information om de ärenden som ska behandlas i Markedsudvalget.

Enligt utskottets beretning från den 20 maj 1994 orienterar regeringen såväl *Det Udenrigspolitiske Nævn* som Europaudvalget om ärenden som behandlas i ministerrådet och som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren). Ärenden inom den tredje pelaren behandlas i såväl *Reisudvalget* som Europaudvalget, där eventuella förhandlingsuppläggningar behandlas.¹⁶

När EU-nämnden inrättades erinrade konstitutionsutskottet om att utrikesnämndens ställning och uppgifter är reglerade i regeringsformen och berörs inte av att en EU-nämnd inrättas. Viktigare frågor på det utrikes- och säkerhetspolitiska området kommer under alla förhållanden att behandlas i utrikesnämnden. KU påpekade att det får därmed förutsättas att frågor som ska tas upp i Europeiska rådet oftast kommer att behandlas i utrikes-

nämnden. Därutöver kan de behandlas i EU-nämnden.

Beträffande fackutskotten erinrade KU om att inte heller deras befogenheter påverkas av EU-nämndens inrättande. Motionskrav om att samråd om frågor inom andra och tredje pelaren skulle ligga på fackutskotten i stället för på EU-nämnden avstyrktes. KU framhöll att det inte vore lämpligt att fördela samrådet på olika utskott med tanke på den betydelse som bör fästas vid ett sammanhållet förfarande där samrådsorganet har överblick över den samlade EU-politiken. Utskottet uteslöt dock inte att en annan ordning senare skulle kunna behöva införas.

KU anförde beträffande relationerna mellan utskotten och EU-nämnden att utskotten givetvis bör kunna överlämna formella yttranden till EU-nämnden både på nämndens begäran och på eget initiativ, men andra vägar kan ofta vara nog så ändamålsenliga. Ännu har inget utskott avgivit något yttrande till nämnden. KU påpekar att utskottets viktiga ställning i det parlamentariska systemet innebär att dessa, normalt sett, bör ha befattning med EU-processerna fram till ministerrådets behandling. EU-nämnden bör också ha kunskaper om riksdagens ställningstaganden och utskottens ståndpunkter inför nämndens samråd med regeringen. KU framhåller att samverkan mellan nämnd och utskott inte får ske blott på nämndens villkor, men i det aktuella betänkandet ville inte KU förorda att formerna för detta samråd skulle regleras. KU föredrog i stället avvakta erfarenheterna från en viss tids verksamhet. Man framhöll dock att om det efter ett år, dvs. i slutet av år 1995, visar sig att samspelet mellan utskotten och nämnden inte speglar KU:s mening om ömsesidighet, avser utskottet att väcka förslag om nämndens skyldighet att samråda med aktuellt utskott.

Fackutskottens kanslichefer erhåller dagordningarna för ministerrådssammanträdena tillsammans med kallelsen och föredragningslistan till EU-nämndens sammanträde. Därigenom kan utskotten uppmärksammas på att deras frågor behandlas på ministerrådet. Av kallelsen framgår också om det finns ytterligare material av intresse bland EU-nämndens

handlingar och i så fall kan detta hämtas hos nämnden.

Våra efterforskningar visar att utskottskanslierna i viss utsträckning distribuerar materialet från kammarkansliet och EU-nämnden till ledamöterna, men i de fall när materialet endast anmäls kommer ledamöterna i regel inte och frågar efter materialet. Detta behöver naturligtvis inte bero på ointresse utan kan lika gärna ses som ett förtroende för utskottskanslierna att bedöma vad som är relevant.

Jordbruksutskottet har inför de flesta ministerrådsmöten där miljöfrågor behandlats informerats direkt på initiativ av miljöministern. Diskussionerna har omfattat både allmänna jordbruks/miljöfrågor och de som varit uppsatta på dagordningen.¹⁷

Även om kanslierna på fackutskotten under den tid som Sverige har varit medlem i EU har skapat vissa rutiner för hur informationen från kammarkansliet och EU-nämnden ska meddelas ledamöterna, är det tydligt att relationerna fackutskott – EU-nämnd inte har funnit sin slutgiltiga form. Av de stenografiska nedteckningarna från EU-nämnden framgår att det finns en vilja att få in fackutskotten på ett bättre sätt i EU-arbetet.

Om öppenhet och sekretess: protokollen
Både EU-nämnden och Europaudvalget brottas med den internationaliserade demokratins centrala dilemman beträffande kraven på öppenhet och sekretess (Stenelo 1984; 1990). Å ena sidan kräver en demokratisk process öppenhet. Medborgarna måste kunna få insyn i de demokratiska beslutsprocesserna för att kunna värdera besluten och beslutsfattarna när de går till valurnorna. Å den andra sidan kräver det internationella beslutsfattandet en viss sekretess för att kunna vara effektivt. I ministerrådet fattas besluten efter förhandlingar mellan medlemsstaterna. En stat skulle riskera att dess förhandlingsmakt försvagades om dess interna förhandlingar skedde helt öppet. Om det t.ex. var allmänt känt vilket förhandlingsmandat en minister har under ministerrådets förhandlingar skulle det innebära att övriga länders ministrar i förväg visste hur långt

ministern skulle vara beredd att kompromissa. Vidare kan öppen budgivning i förhandlingar leda till onödiga låsningar (Pruitt 1987:67). EU-frågorna har dessutom inslag av både nationell och internationell politik, vilket gör frågan om öppenhet än mer komplicerad.

Hur har då riksdagen och Folketinget valt att balansera de konkurrerande värdena sekretess och öppenhet? Vi kan börja med att påpeka vissa likheter. Såväl Europaudvalgets som EU-nämndens möten är slutna, dvs. inga andra än utskottens medlemmar, suppleanter och tjänstemän får närvara under sammanträdena. Därtill är förstås de inbjudna ministrarna tillsammans med de tjänstemän som de önskar att ta med sig närvarande.

I en beretning från Markedsudvalget 1973 anförs att det i utskottet råder enighet om att de regler om tystnadsplikt som gäller för utrikesnämnden också ska gälla för utskottet. Detta innebär att ordföranden eller en minister kan besluta att tystnadsplikt ska gälla för dem som är närvarande vid mötet. Det händer dock bara några gånger om året att en minister ber utskottet om att hålla vissa saker hemliga för pressen. Det kan t.ex. gälla jordbruksförhandlingar (Nedergaard 1993:317; 1994:311).

Utskottens sammanträden hålls bakom stängda dörrar. Däremot är det möjligt för ledamöterna i båda länderna att tala om hur de själva ställt sig till en viss fråga som behandlats i utskottet för t.ex. intresserade massmedier. Det innebär att det inte är särskilt svårt för journalister att få en relativt god bild av ett mötesförlopp om de intervjuar flera ledamöter. Mötena i såväl Europaudvalget som EU-nämnden följs oftast av ett flertal journalister som sitter och väntar utanför möteslokalen varje fredag. En paradoxal aspekt av massmediebevakningen i Danmark är att ledamöterna emellanåt tycks lägga större vikt vid sina *public relations* än vid mötena. Efterhand som ministrarna lämnar mötena blir de intervjuade. För att balansera ministrarnas uttalande och för att själva få en chans att komma ut med sitt budskap förekommer det att en eller flera ledamöter av utskottet från oppositionen lämnar mötet samtidigt med ministern, även om mötet fortsätter med nya ärenden. Även i Sverige har

det åtminstone vid något tillfälle förekommit att en ledamot efter en paus i sammanträdet fortsatt att prata med journalister trots att förhandlingarna återupptagits.

Under en försöksperiod på ett år skall en pressekreterare medverka i arbetet att ge framför allt massmedier en snabb och god service vad gäller information om EU-nämndens verksamhet och behandling av olika frågor. Pressekreteraren ska närvara vid nämndens sammanträden.

I Danmark utlöste debatten i samband med unionsomröstningarna 1992 och 1993 krav på förändring av Folketingets roll. Efter omröstningen 1993 beslöts bl.a. att nedklassificera dokument. I stort sett alla dokument som sänds till Europaudvalget är idag offentliga. De dokument som regeringen överlämnar till EU-nämnden är även de i de allra flesta fall tillgängliga för allmänheten.

Markedsudvalget lade i sitt betänkande om lagen som reglerar Danmarks anslutning till Maastrichtfördraget och Edingburghavtalet också fram ett antal förslag för att öka offentligheten i beslutsprocessen. Folketinget ställde sig bakom dessa initiativ i mars 1993. (a) Man tillsatte *Rådet for Europæisk Politik*, vilket består av bland andra intresseorganisationer, Markedsudvalgets medlemmar och de danska ledamöterna av Europaparlamentet. (b) Etablering av ett EU-informationscenter i Folketinget. (c) Såvida det inte har fattats beslut om att förhandlingsmandaten ska vara hemliga offentliggörs dessa på presskonferenser omedelbart efter mötena i Markedsudvalget.¹⁸ (d) Markedsudvalget skulle avhålla offentliga utfrågningar.¹⁹ (e) Särskilda EU-debatter arrangeras i Folketinget.

Den tydligaste skillnaden mellan utskotten beträffande öppenhet och sekretess gäller protokollen. Härvidlag har Sverige valt ett mycket öppnare arbetssätt. I båda utskotten förs diskussionsprotokoll under mötena.²⁰ Protokollet är inte offentliga efter mötet. Skillnaden är emellertid att Europaudvalgets protokoll förblir hemliga medan de stenografiska uppteckningarna från EU-nämnden blir tillgängliga för allmänheten när de justerats av nämnden, i allmänhet några veckor efter sammanträdet.

Regeringsrepresentanterna har före justeringen tillfälle att inkomma med synpunkter på de stenografiska uppteckningarna.²¹ I Danmark nedtecknas Europaudvalgets förhandlingar stenografiskt sedan 1986. Dessa stenografiska referat tillställs partiernas talesmän i utskottet, medan övriga utskottsledamöter kan läsa det hos utskottets sekretariat. På grundval av stenogrammen utarbetas referat som är utförliga rörande diskussioner om förhandlingsuppläggningarna, men mer summariska i andra hänseenden. Ordföranden och vice ordföranden får del av referaten, som också finns tillgängliga hos regeringens EG-sekretariat. Referaten är hemliga och några kopior får inte tas.

Formeringsprocessen

EU-nämnden är en mycket ung organisation. När man studerar utformningen av dess organisation och arbetssätt framstår det mycket tydligt att riksdagsledamöter, nämndledamöter, riksdagstjänstemän m.fl. är osäkra på vilken roll som nämnden har och bör ha. De söker sig fram – ibland något trevande – för att forma EU-nämnden. Detta framgår tydligt om man läser de stenografiska nedteckningarna från nämndens första möten. I detta påstående ligger ingen kritik. Det är naturligt för varje ny organisation att söka sig en roll. Få organisationer har redan vid upprättandet klart formulerade uppgifter, struktur, personal osv. Det är rimligare att förvänta sig att en organisation utvecklas och formas efterhand. Om man jämför med Europaudvalgets framväxt, finns det dessutom slående likheter. I mycket generella termer har vi funnit att formeringsprocessen i båda fallen har tett sig på följande sätt.

När utskotten upprättades fanns det flera olika föreställningar om deras syften bland nyckelaktörerna. Några av syftena diskuterades i förväg, formulerades i olika dokument, beslutades om och återfinns i de formella regelverk som upprättades vid utskottens bildande. Andra syften var outtalade men delades av alla. Efterhand som organisationerna byggdes upp, fyllde dessa outtalade men delade syften en

vägledande funktion. De bildade grunden för organisationernas informella normer. Några syften, slutligen, var outtalade och bars med in i organisationen av ledamöter och tjänstemän, men delades inte av alla. Vissa av dessa bildade grunden för kommande kontroverser om utskottets roll.

Vår syn på formeringsprocessen sammanfaller i stora drag med den syn som bärs fram av den historiska grenen av nyinstitutionalismen (Skocpol 1985). Under det vardagliga arbetet i organisationen löser man hela tiden rutinartade besvärligheter med pragmatiska lösningar. Genom marginella förändringar anpassar sig organisationen till de krav som den ställs inför. Vid vissa tillfällen – formativa moment – genomförs emellertid mer omfattande förändringar (jfr March och Olsen 1989). Stephen Krasners modell för avbruten jämvikt utgår från att institutioner utmärks av långvarig stabilitet, tidvis avbrutna av olika kriser vilka medför abrupta institutionella förändringar, varefter stabiliteten – jämvikten – återinträder. I modellen emanerar förändringar företrädesvis från internationella faktorer (Krasner 1984).

Vad har då initierat förändringar av Europaudvalget (i första hand eftersom det är äldst) och EU-nämnden? Dvs. vilka utlösande faktorer har vi kunnat identifiera vid formativa moment i formeringsprocessen? Vi har funnit följande:

– "Krisituationer." Vid vissa tillfällen har det varit uppenbart att det gamla sättet att organisera verksamheten varit ohållbart, varför krav har väckts på reformering. Beslutet i Folketinget att dra in övriga utskott i beslutsprocessen under våren 1994 – som en följd av diskussionen om *madsminkedirektivet* – är ett tydligt exempel på detta. *Madsminkedirektivet*, liksom t.ex. AMBI-sagen, har fungerat som katalysatorer till förändringsprocesser som i och för sig redan har legat i luften en tid.

– Internationella influenser. När svenskarna inrättade EU-nämnden försökte man att dra lärdom av erfarenheterna från de gamla medlemsländerna. Det danska Markedsudvalget studerades ingående och det är inte fel att påstå att det har stått som modell för EU-nämnden

även om nämnden inte har utformats på precis samma sätt som sin danska förebild. Även om vissa andra länder nämns i de utredningar som legat till grund för nämndens inrättande, har i princip inget annat land än Danmark inspirerat den svenska lösningen. Noteras kan att nämnden besökte udvalget under våren 1995 och att nämnden omedelbart efter hemkomsten reviderade formerna för nämndens ställningstagande till regeringens förhandlingsuppläggning efter dansk modell.

– Förändringar inom EU. När villkoren för samarbetet inom EU har förändrats har detta initierat förändringar för arbetet i Europaudvalget. (EU-nämnden är ännu för ung för att vi skulle ha kunnat iakta motsvarande företeelse i Sverige.) Således aktualiserade både Enhetsakten och Maastrichtfördraget organisationsförändringar.

– Inrikespolitiska händelser. Europaudvalgets mandatgivande uppgift utlöstes av en inhemsk besvikelse 1973 över den dåvarande lantbruksminister Ib Frederikssens insatser i ministerrådet. Oppositionen tyckte inte att han hade presterat ett tillräckligt gott förhandlingsresultat och man hotade därför med en misstroendeförklaring. Hotet avväjdes sedan regeringen accepterat att ge utskottet en roll som mandatgivare innan ministrarna far till ministerrådsmöten (Nedergaard 1994:305).

I Danmark var man redan vid skapandet av Markedsudvalget medveten om att förändringar skulle kunna bli aktuella. Som vi har sett hann Danmark bara vara medlem några månader innan Markedsudvalget fick en starkare ställning (den 29.3 1973) och även därefter har viktiga förändringar skett. Precis som i Danmark uttrycktes i Sverige en viss osäkerhet vid europautskottets instiftande. På flera ställen i det aktuella KU-betänkandet anges att man ska utvärdera verksamheten och att det kan bli nödvändigt med justeringar. Vi har redan sett att nämnden infört en regel om att ordföranden ska göra en sammanfattning av huruvida det finns en majoritet mot regeringens förslag till förhandlingsuppläggning. Det är sannolikt att det blir fler förändringar i riksdagens arbete med EU-frågorna i framtiden.

Diskussion: Demokratiskt inflytande

Jacques Delors lär en gång ha sagt att "EG har 13 medlemmar, 12 medlemsstater och det danska Markedsudvalget" (cit. i Fich 1994). Detta är otvivelaktigt en överdrift av Europaudvalgets möjligheter att påverka EU:s beslutsprocess, men det pekar mot att utskottets arbete inte enbart är rituellt för att skenbart ge intryck av ett demokratiskt arbetssätt, utan att utskottet också har ett reellt inflytande.

Det finns flera förklaringar till utskottets maktpotential. Den första har att göra med de inrikespolitiska förhållandena i Danmark. Landet har huvudsakligen regerats av minoritetsregeringar under medlemskapstiden. Enda undantaget är Nyrup Rasmussens första regeringskoalition 1993 som förfogade över en bräcklig majoritet bestående av ett enda mandat. Regeringsmakten har varit relativt svag och regeringarna har tvingats att anpassa sin politik till utskottets majoritet. Att majoritetsförhållandena spelar roll för utskottets möjligheter att utöva ett självständigt inflytande över regeringen stod klart redan under den s.k. SV-regeringen 1978-1979 med Anker Jørgensen som statsminister. Den regeringen saknade endast ett mandat för att få egen majoritet och eftersom Socialdemokraterna och Venstre regelmässigt kunde förlita sig på att vinna åtminstone ett av de andra partiernas stöd, så flyttades den politiska makten och partikontroverserna bort från Folketinget och in i regeringskanslierna. I ett betänkande från Markedsudvalget från den 31 maj 1979 beklagar Framstegspartiets representant utskottets minskade inflytande:

De mundtliga orienteringer, udvalget har fået efter regeringsskiftet i august 1978, har gennemgående sagligt været endnu ringere og mere tundbeneede end tidligere, og udvalget har i endnu mindre grad end tidligere været tilbøjelig til at indgå i egentlige drøftelser. Markedsudvalgets stilling må derfor i dag karakteriseres på den måde, at det kun er som et rent formelt gummistempel, idet ingen af regeringspartierne 9 medlemmer ud af udvalgets 17 medlemmer åbner munden, når formanden efter at have hørt på en ufyldstgørende ministerredegerelse kon-

staterer, at der intet flertal i udvalget er imod, at ministeren får det, som han vil have det (Folketingstidene 1978-79, Tillæg B, sp. 2134; cit. i Nedergaard 1993:317).

Motsvarande kritik framfördes under Nyrup Rasmussens första regeringsperiod (Nedergaard 1994:316). En viktig orsak till att Danmark fick ett Markedsudvalg och att den fått en sådan central roll i dansk politik är att landet nästan alltid har haft minoritetsregeringar. Man har velat undvika att en minister i en minoritetsregering skulle kunna binda Danmark i ministerrådet för ett direktiv som det senare inte skulle finnas majoritetsstöd för i Folketinget. Den långa bakgrunden med minoritetsregeringar hade därtill den effekten att regeringarna var vana vid att förhandla med oppositionen för att kunna få igenom sin politik i Folketinget. Det gällde inte minst i utrikespolitiska frågor där det ansågs vara särskilt värdefullt att Danmark kunde stå enigt. Med ministerrådets viktiga roll inom EG var det en viktig fråga 1972 hur man skulle dra in Folketinget i de ärenden som en dansk minister skulle förhandla om i rådet.

Europaudvalgets makt är i mycket hög grad beroende av majoritetsförhållandena i Folketinget. Ju säkrare regeringens parlamentariska ställning är, desto mindre inflytande kommer Europaudvalget att ha.²² Om det ligger något i det danska skämtet att minoritetsregeringar är inskrivet i den danska konstitutionen, kommer emellertid Europaudvalget rimligtvis ha en fortsatt framträdande roll.

Den andra förklaringen till utskottets maktpotential har att göra med att Danmark som ett litet land, med relativt små möjligheter till ett direkt, formellt inflytande på EU:s beslutsprocess, måste sträva efter att stå enigt i förhandlingarna med de andra länderna (jfr Grønnegaard Christensen et al 1994). Danmark har försökt att samordna EU-politiken i syfte att få genomslag för en gemensam dansk linje i förhandlingarna. Europaudvalget är starkt eftersom det är den mest betydelsefulla institutionen för att formulera en gemensam dansk linje bland de politiska partierna.²³

Den tredje har att göra med förhandlingsmakt i ministerrådet. Från förhandlingsteorin kan man lära att det är viktigt att stå fast vid sina åtaganden, löften och bud i en förhandling (Schelling 1980). En duktig förhandlare måste göra klart för motparten att han är orubblig vid sin position. Ett sätt att övertyga motparten om fastheten i sina åtaganden är att frånhända sig möjligheten att själv förändra den intagna ståndpunkten på samma sätt som Odysseus band fast sig vid masten (jfr Elster 1984:36f et passim). En internationell förhandlare kan ibland hänvisa till en nationell politisk låsning för att visa att hans position är fast (Putnam 1988). I ministerrådets förhandlingar är det därför möjligt att en dansk ministers position kan betraktas som fastare än en brittisk eftersom den brittiske ministern har stöd av en egen majoritet i parlamentet som dessutom helt består av partikollegor, medan alla i ministerrådet vet att en dansk minister inte kan backa hur långt som helst om han redan har bundits upp av ett strängt mandat från Europaudvalget.²⁴

Europaudvalgets makt får emellertid inte överdrivas. Följande invändningar kan göras mot Delors påstående.

(1) Europaudvalget kommer in mycket sent i beslutsprocessen och det ger utskottet ett relativt begränsat handlingsutrymme. När ministrarna presenterar sina förhandlingsuppläggningar för utskottet för att få ett mandat har Danmark redan intagit en position i Coreper. Det beslut som utskottet har att ta ställning till är som regel redan en kompromiss mellan flera olika intressen. Att bryta upp dessa innebär risk för nya konflikter och kan kräva förnyade förhandlingar inom byråkratin, mellan medlemsländerna och med berörda intressegrupper vilket givetvis är omständligt och därför svårt.

(2) Andra aktörer är också viktiga för Danmarks agerande i ministerrådet. Detta gäller inte minst den statliga förvaltningen och intresseorganisationerna. Inte ens samordningen mellan partierna – mellan regering och opposition – går alltid igenom Europaudvalget. Det sker även på informell grund och genom organiserade förhandlingar mellan partiledarna. Som exempel på det senare kan framför allt

framhållas de förhandlingar som så småningom ledde fram till den s.k. nationella kompromissen, dvs. partiernas kompromiss efter nej i folkomröstningen om Maastrichtfördraget.

(3) Utskottet bereder ett stort antal ärenden, med många handlingar på många olika politikområden. Arbetsbörda i kombination med brister i kompetens på olika sakområden gör att beredningen kan bli mycket ytlig av vissa ärenden. Särskilt svårt är det för de små partierna i Folketinget eftersom dessa inte kan driva specialiseringen lika långt som ett stort parti. Ett litet parti med danska mått mätt innebär att gruppen totalt kan bestå av endast en handfull ledamöter eller t.o.m. ännu färre. Detta förstärks av det faktum att Europaudvalget har mycket begränsade resurser att själv genomföra några undersökningar trots att utskottet – i likhet med Finansudvalget – i detta hänseende är bättre ställt än de övriga utskotten i Folketinget eftersom det har ett eget kansli.

(4) Utskottet har små möjligheter att kontrollera om ministern verkligen fullföljer det förhandlingsmandat som givits. Tidigare, när varje land hade vetorätt i alla beslut, var det enkelt att åtminstone veta om ministern avstått från vetot, men sedan vetorätten tagits bort på flera områden har uppföljningen från utskottets sida av ministerns agerande försvärats en aning. Ministern är skyldig att efter ministermötet rapportera till utskottet vad som förevarit på mötet, men utskottet är i det sammanhanget hänvisat till ministerns version av vad som har inträffat. I de fall som omröstningarna har publicerats har detta givetvis kommit utskottet till del, men ministerrådsmötena handlar inte i första hand om omröstningar utan i hög grad om förhandlingar vilka sker bakom lyckta dörrar och om dessa förhandlingar kan det vara svårt för utskottet att skaffa opartisk information. Det är möjligt att de beslut som fattats i ministerrådet i oktober 1995 om ökad öppenhet i rådets arbete kan bidra till att insynen ökar.

Det är för tidigt för att dra några långtgående slutsatser när det gäller EU-nämndens makt, men det som sagts om Europaudvalgets möjligheter och begränsningar gäller i stora drag även för nämnden som ju arbetar efter i stort

sett samma principer. För båda utskotten gäller att det kan finnas inslag av en viss symbolisk funktion, vilket tar sig uttryck i att de kan ge regeringens agerande demokratisk legitimitet utan att faktiskt påverka det. Ett par skillnader mellan de två länderna ska dock anföras. I jämförelse med Danmark har Sverige haft förhållandevis starka regeringar (jfr Bergman 1995 och Strøm 1990). För att den nuvarande socialdemokratiska regeringen ska få en majoritet mot sig i nämnden krävs att samtliga oppositionspartier förkastar förslaget till förhandlingsuppläggning. Detta talar för att nämnden, i alla fall med de majoritetsförhållanden som kan antas råda till hösten 1998, inte kan utöva samma makt som sin danska motsvarighet. Däremot är Sverige i likhet med Danmark ett litet land i EU-sammanhang. Regeringen kan tänkas vara intresserad av att få med sig så många partier som möjligt för att kunna visa upp en enad svensk front även i andra EU-organ än ministerrådet, t.ex. i Europaparlamentet. I ministerrådsförhandlingarna kan dessutom ministern hänvisa till att hela riksdagen står bakom den svenska ståndpunkten och att det inte finns utrymme för ministern att backa i förhandlingarna.

I en jämförelse mellan Europaudvalget och EU-nämnden kan det också vara intressant att ta upp utskottsledamöternas förhållningssätt till ministrarna och ministrarnas attityd till utskotten. I en sådan jämförelse är vi hänvisade till bedömningar som inte på ett enkelt sätt låter sig mätas eller beskrivas, men givet dessa förutsättningar vågar vi påstå att det finns attitydskillnader mellan de svenska och danska politikerna som avspeglar utskottens maktställning. Om vi börjar med utskottsledamöternas attityd till ministrarna är det vår uppfattning att de danska ledamöterna intar en mindre respektfull inställning till den besökande ministern. I våra intervjuer med ledamöter av Europaudvalget har dessa framhållit att en minister ofta "grillas" under mötena. Ministerns argument och kunnskap prövas i denna diskussion liksom ministerns förhandlingsförmåga. Om ministern klarar provet väl, dvs. om han uppvisar förhandlingsskicklighet och oberoende från de medföljande tjänstemännen kan

han eller hon räkna med att få ett friare mandat än annars. De danska ledamöterna uppger också att de ser det som något av en självklarhet att de ska kunna utöva inflytande över regeringspolitiken. Europaudvalget utgör på detta sätt ett "förhandlingsutskott" (Mattson kommande). För EU-nämnden har vi kunnat granska diskussionerna med hjälp av de steno-grafiska nedteckningarna och vi tolkar mötesförfarandet så att ledamöterna inte utsätter regeringens förhandlingsuppläggning för sådan kritisk penetrering som i det danska folket.

Vad avser ministrarnas attityd till europautskotten kan vi konstatera att svenska ministrar vid flera tillfällen inte själva varit närvarande vid EU-nämndens möten utan i stället valt att sända statssekreteraren. Grovt räknat har detta förekommit inför ungefär en fjärdedel av de ministerråd där samråd ägt rum i nämnden. Man måste vara försiktig när man drar några slutsatser om detta – i några fall har ministern tveklöst laga förfall – men vi tolkar ändå detta som ett implicit tecken på ministerns syn på nämndens viktighet. I Danmark tycks ministrarnas attityd vara en annan. Enligt uppgift vore det helt otänkbart att samrådet i Europaudvalget skulle kunna ske med någon annan än en minister.

Ser man till utskottens faktiska ställningstagande kan vi också notera en skillnad. Medan EU-nämnden hitills under sin korta tillvaro inte har gett regeringen ett nej till den föreslagna förhandlingsuppläggningsen gör Europaudvalget det med viss vana. Enligt Peter Ndergaard får utrikesministeriet igenom c:a 95-98 procent av förslagen i oförändrat skick medan fackministerierna får igenom 90-95 procent. När Danmark hade majoritetsregering 1993-1994 hände det emellertid endast vid ett tillfälle att ministern tvingades att komma tillbaka med en ny förhandlingsuppläggning (Ndergaard 1994:308). Europaudvalget har inte heller avhållit sig från att ta ställning mot regeringen i mycket viktiga frågor. Mest känt för utlandet blev utskottet när det i januari 1986 sa nej till den s.k. *EF-pakken* trots att regeringen hade sagt ja till Enhetsakten på EG:s toppmöte i december året före. Utskottets nej utlöste en inrikespolitisk kris och ledde så småningom –

till mångas överraskning – till en i raden av folkomröstningar i Danmark om EG-medlemskapet.

Att EU-nämnden ännu inte har avslagit en förhandlingsuppläggning från regeringen kan ha flera förklaringar. En förklaring är att oppositionen för närvarande måste förenas för att fälla regeringen. En annan förklaring kan vara att majoriteten av ledamöterna i EU-nämnden är positiva till EU och därför inte vill orsaka inrikespolitisk konflikt om enskilda EU-ärenden i det delvis känsliga läge som Sverige befinner sig i som nybliven EU-stat. Faktum kvarstår emellertid: regeringen behöver inte frukta bakslag för sina förhandlingsuppläggningar i nämnden.

En sista iakttagelse som bör göras är att Europaudvalget (och dess ledande ledamöter) har skapat sig en inrikespolitisk roll, vilket EU-nämnden hittills inte har lyckats att göra. Den inrikespolitiska rollen är särskilt tydlig i frågan om EF-pakken, men även i samband med t.ex. AMBI-sagen. Det kan inte uteslutas att EU-nämndens möjligheter att skapa sig en inrikespolitisk roll begränsas av det faktum att det saknar ställning som ett av riksdagens utskott.

Vi vill inte hårdra våra resultat, men vid en jämförelse måste slutsatsen ändå bli att Europaudvalget har mer makt än EU-nämnden, både beroende på de rådande majoritetsförhållandena i Folketinget och det fastare mandat som utskottet ger regeringen.

Framtidsutsikter och reformförslag

EU:s demokratiska underskott debatteras flitigt. Med demokratiska underskottet menas som regel att trots att EU:s beslut har överstatlig status, saknar EU några av de traditionella demokratiska institutionerna vilka ska tillgodose demokratiska krav på insyn, deltagande (eller representation) och förankring. Europa-parlamentet har en allt för svag ställning för att kunna likställas med de nationella parlamenten beträffande de demokratiska funktioner som en representationsförsamling bör ha i en demokrati. Såväl den lagstiftande som den exekutiva makten vilar således, även efter senare

års reformer med Enhetsakten och Maastrichtfördraget, nästan uteslutande på ministerrådet respektive Kommissionen tillsammans med de nationella statsförvaltningarna. I en utvärdering av den parlamentariska kontrollen av EU-politik i Danmark påpekar Jørgen Grønnegaard Christensen och hans medarbetare att de nationella parlamenten kan utöva en motvikt mot det demokratiska underskottet i EU:

Det demokratiska underskud på unionsnivå innebär, at graden af demokrati i EU-politiken bliver så meget mere afhængig af, at der i de enkelte medlemsstater findes en stærk parlamentarisk kontrol med den nationale EU-politik. Man risikerer, at europeisk politik formuleres af et lukket netværk af embedsmænd fra Kommissionen, ministre og nationale embedsmænd (1994:13).

Vad finns det då för reformförslag för att minska det demokratiska underskottet och vad vore önskvärt att genomföra om man menar att de nationella parlamenten bör få en större betydelse?²⁵ Vad kan Sveriges och Danmarks erfarenheter lära andra medlemsländer i detta avseende?

Europaudvalgets organisation och verksamhet har växt fram successivt och har reformerats efter krav på förändring. Det finns ingen anledning att tro att den utvecklingen skulle ha stannat upp. I den danska debatten framförs kritik mot Europaudvalgets nuvarande former och en rad olika reformförslag har väckts. I Sverige påpekade konstitutionsutskottet när nämnden inrättades att den valda modellen för samverkan innebar helt nya förhållanden och arbetsformer för riksdagen. Som framgått ovan, framhöll konstitutionsutskottet att utvecklingen därför skulle komma att följas noga och att det låg i sakens natur att arbetsformerna kan komma att förändras med anledning av vunna erfarenheter.

Här ska ett par aspekter framhållas för den som funderar på hur det nationella parlamentet i ett EU-land bör vara organiserat. Den första lärdomen är att ett europautskotts möjligheter att utöva inflytande över policyprocessen i stor utsträckning är avhängigt två centrala fak-

torer: (1) regeringens parlamentariska stöd och (2) oppositionens möjlighet att utöva inflytande över beslutsprocessen i parlamentet.

Oppositionens roll varierar mellan olika parlament. I s.k. aktiva parlament har parlamentet en reell, lagstiftande funktion och oppositionen kan ges del i det politiska beslutsfattandet, medan oppositionen i s.k. reaktiva parlament huvudsakligen ägnar sig åt att kritisera regeringen, utan att reellt vara delaktig i lagstiftningsprocessen (Mezey 1979). Kaare Strøm har visat vilken betydelse oppositionens möjligheter att utöva inflytande har för regeringsbildningen. Ju bättre oppositionens möjligheter är att utöva inflytande, desto större sannolikhet för att det kommer att bildas minoritetsregeringar (Strøm 1990). Ett europautskott har, menar vi, störst möjligheter att utöva ett inflytande i aktiva parlament som är organiserade på ett sådant sätt eller har sådana majoritetsförhållanden att oppositionen kan utöva ett reellt inflytande.

Inte någon av dessa båda faktorer kan emellertid styras på något enkelt sätt av en parlamentsreformatör. Givet att det demokratiska underskottet kan minska genom att de nationella parlamentens ställning stärks i beslutsprocessen, så finns det ändå utrymme för åtskilliga reformer. Vissa reformer är möjliga för de nationella parlamenten att genomföra medan andra kräver förändringar av EU:s institutioner. Vi kommer i detta avslutande avsnitt att beröra tre aspekter: (1) effektiv uppgiftsfördelning och koordinering mellan parlamentets utskott; (2) på vilket stadium som europautskotten och parlamenten involveras samt (3) effektiv informationshantering.

Samordningen mellan europautskotten och de övriga utskotten vållar vissa problem. Här finns ett dilemma: Å ena sidan vill man utnyttja den specialistkunskap som finns samlad i fackutskotten. Fackutskotten är dessutom angelägna om att behålla viss kontroll över policyformuleringen inom sitt politikområde. Utskotten bevakar med andra ord sitt revir. Å andra sidan önskar man samordna den parlamentariska mandatgivningen till ett utskott. Det medför att parlamentet kan få ledamöter som är särskilt kunniga om EU:s institutioner

och beslutsprocesser och som fungerar som sina partiers talesmän och koordinatörer för EU-politiken. I praktiken kan det emellertid vara svårt att hitta arbetsformer som balanserar dessa delvis konkurrerande värden. För såväl riksdagens som Folketingets del torde emellertid lösningen kunna ligga i två aspekter: (1) Effektivare kommunikation och informationsutbyte mellan europautskottet och fackutskotten. (2) En tydlig ansvarsfördelning mellan europautskotten och fackutskotten.²⁶ Vi menar att fackutskotten bör kunna ta upp ärendena innan de kommer till ministerrådet, men samtidigt som det finns en fördel med att dra in fackutskotten menar vi emellertid att europautskotten bör ha en unik roll i att ge förhandlingsmandat.

För det andra bör de nationella parlamenten få tillfälle att ge sin syn på prioriteringar och på hur frågor ska lösas redan under beredningsfasen i kommissionen. Därmed skulle parlamentet kunna påverka regeringens styrning av dem som på landets vägnar deltar i förslags- och beredningsprocesser på olika saksområden. Det ankommer både på EU i sig och de nationella regeringarna att lägga upp arbetet så att det finns möjlighet för de nationella parlamenten att påverka i detta skede.

Idag finns det i praktiken inte tillräckligt med tid mellan det att handlingarna inför europautskottens sammanträden finns tillgängliga och själva sammanträdet för att fackutskotten vid sidan om europautskotten ska hinna yttra sig över de ärenden som ska upp på ministerrådet i den därpå följande veckan. Ett sätt att förstärka de nationella parlamentens roll vore därför att utöka tiden från det att Coreper behandlat ett ärende tills dess att ministerrådet behandlar frågan. Därigenom ges mer tid för behandling av ärendena i fackutskotten och kontakter – formella och informella – mellan fackutskott och europautskott.

För att de nationella parlamentens roll ska kunna bli meningsfull är det alltså viktigt att förändra arbetsrutinerna i ministerrådet. Det förekommer att man inte ens på europautskottens sammanträden till fullo vet vilka punkter som ska tas upp på den därpå följande veckans ministerråd. Vidare kan man i och för sig på

fredagens utskottssammanträde få information om vad som hänt på Coreper på onsdagen och torsdagen, men det är orimligt att partiernas ledamöter i utskotten ska kunna ta ställning till nya aspekter vid sittande bord. Både för möjligheten att tänka efter och för att kunna ta kontakt med partikamrater i fackutskotten måste mer tid ges. Om det blir mer tid mellan Coreper och ministerrådet, ökar också möjligheterna för de enskilda länderna att förbereda sig på de förändringar som behövs i lagstiftningen för att införliva direktiven. De av ministerrådet beslutade direktiven kan därigenom förverkligas mer smidigt i de enskilda medlemsländerna.

För det tredje vill vi peka på betydelsen av en effektiv informationshantering. Hög arbetsbörda och informationsöverflöd är centrala problem för de nationella parlamenten. Niels Helveg Petersen, tidigare ledare för Radikale Venstre och minister i flera regeringar, har därför föreslagit att Danmark skulle återinföra ett tvåkammerssystem. Europaudvalget skulle ersättas av en första kammare som skulle skapa en bättre kontroll av regeringen och en större offentlighet omkring Danmarks medverkan i det europeiska samarbetet (Petersen 1992). Även före EU-kommissionären Henning Christophersen har lagt fram förslag om att återinföra en andra kammare. Hans motivering var att man därigenom skulle kunna vinna en större politisk stabilitet och ge personer med en annan bakgrund än de nuvarande politikerna möjlighet att bidra med erfarenheter i lagstiftningsarbetet. Hans förslag skulle även, menade han, säkra ett större inflytande åt kommuner och amter över lagstiftningen (Christophersen 1989). Förslaget förefaller inte ha fått något gott mottagande och betraktas som relativt orealistiskt. Vad som sker på längre sikt är emellertid oklart (jfr Marker 1994).

Mer realistiskt är att de nationella parlamenten ställer krav på bättre beslutsunderlag från regeringarna. Parlamenten och regeringarna bör gemensamt kräva bättre information från kommissionen och att ministerrådets arbete organiseras så att ett reellt demokratiskt inflytande på nationell nivå möjliggörs. För att stär-

ka den egna positionen bör såväl europautskotten som fackutskotten även ta egna initiativ för att inhämta relevant information direkt från EU och inte bara lita till regeringen. Vi menar, trots allt, att den danska och svenska modellen med europautskott är en lämplig förebild för de länder som vill involvera de nationella parlamenten mer i EU:s beslutsprocess. Även om fackutskotten kan dras in mer i arbetet är europautskotten här för att stanna, bland annat för att de är de enda parlamentsorgan som löpande kan ha en översikt över regeringens verksamhet inom den Europeiska unionen. Därigenom kan de folkvalda få ett ord med i laget och bidra till att det demokratiska underskottet minskar något.

Hans Hegeland – Ingvar Mattson

Vi vill tacka för synpunkter på tidigare versioner av denna uppsats från deltagarna dels i arbetsgruppen Nationalism och internationalism vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Sigtuna den 1-3 oktober 1995 och dels i seminariet i nationell politik, Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet. Dessutom vill vi tacka Magnus Isberg och Henrik Jensen för initierade kommentarer.

Noter

1. Tidigare Markedsudvalget.
2. T.ex. har en ledamot av den franska nationalförsamlingen utarbetat en rapport om Markedsudvalget. Den har i dansk översättning spridits till Markedsudvalgets ledamöter (Ameline 1994).
3. EU-nämnden är formellt sett inte ett utskott i riksdagen. (Vi diskuterar nämndens formella ställning i ett senare avsnitt.) För enkelhets skull kommer vi emellertid att tala om utskott (eller europautskott) både när vi diskuterar EU-nämnden och Europaudvalget.
4. Riksdagen har ensam lagstiftningsmakten medan den finns delad av regeringen och Folketinget i Danmark på motsvarande sätt som den gjorde i Sverige före författningsreformen.
5. Internationaliseringen är för närvarande ett centralt tema inom statsvetenskapen. För exempel på

- svenska bidrag till den diskursen hänvisas till Stenelo (1990) och Jerneck (1994).
6. För en diskussion om förhandlingar på olika nivåer se t.ex. Putnam (1988). För analys av sammanflätade spel se Tsebelis (1990) och för en svensk tillämpning se Hermansson (1993).
7. En i raden av förändringar som följde i Unionens kölvatten var att Markedsudvalget bytte namn till Europaudvalget, vilket vi därför i fortsättningen går över till i vår uppsats.
8. Folketinget reformerade utskottsväsendet 1972 och införde permanenta utskott organiserade ämnesvis. Tidigare hade beredningen av lagstiftningsarbetet i stor utsträckning vilat på ad hoc-utskott (Busck 1977; Damgaard 1977; Hansen 1985; Jensen 1995).
9. Enligt propositionen om Sveriges medlemskap i EU (1994/95:19, sid 537f) bör i denna skrivelse anges bl.a. viktiga rättsakter som rådet har beslutat under året. Vad skrivelsen i övrigt bör innehålla, får enligt propositionen vara en sak för regeringen att ta ställning till inför skrivelsens överlämnande.
10. Dessa är Beretning fra markedsudvalget af 29. marts 1973; 14 juni 1974; 24. juni 1983 vedrørende mandatafgivelse; 14. november 1986 vedrørende procedure i forbindelse med gennemførelsen af Europeisk Fælles Akt; 31. august 1990 vedrørende proceduren ved regeringskonferenser m.v. samt 20. maj 1994 vedrørende regeringens orientering af Folketinget om EU-sager.
11. 1994/95:KU22 Samverkan mellan riksdag och regering med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Detta betänkande är det centrala dokumentet när det gäller EU-nämnden. Det antogs av riksdagen den 15 december 1994 (prot. 1994/95:43, riksdagsskrivelse 1994/95:65 och 66).
12. Det kan noteras att riksdagen våren 1995 av regeringen begärde en skrivelse med bl.a. en redovisning för uppläggningsarbetet inför regeringskonferensen 1996 (1994/95:KU43 EU:s institutioner m.m.). I den begärda skrivelsen anger regeringen att den inför och under de förhandlingar som förestår avser att fortlöpande samråda med EU-nämnden (Regeringens skrivelse 1995/96:30 EU:s regeringskonferens 1996). Skrivelsen behandlas i ett betänkande från utrikesutskottet våren 1996.
13. Regner (1995) *Skriftlig information till riksdagen i EU-frågor. PM med riktlinjer*. Riksdagens EU-nämnd (stencil). Talmanskonferensens arbetsgrupp hänvisade explicit till Danmark i dessa frågor. Se 1994/95:TK1 sid 16-18.
14. PM Riksdagens EU-nämnd. Kansliet 1995-08-10.
15. Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor. Cirkulär 2. Utrikesdepartementet. EU-sekretariatet. 1995-05-15
16. *Det Udenrigspolitiske Nævn* är ett konsultativt organ för samråd mellan regeringen och Folketinget och har en organisatorisk mellanposition mellan regeringen och Folketinget. *Retsudvalget* är ett av de ständiga utskotten i Folketinget med uppgift att bereda ärenden som bl.a. rör rätts- och polisväsendet och familjerätten.
17. Utskottens arbete med EU-frågorna. Enkät svar. 12 september 1995 (Stockholm: Riksdagen). (stencil)
18. De ledamöter vi har intervjuat säger emellertid att presskonferenserna inte har blivit någon succé eftersom journalisterna inte stannar till efter mötet när de ändå kan få intervjuer med ministrarna omedelbart när dessa lämnar mötet. Enligt Ugebrevet Mandag Morgen nr 19 - 16. maj 1994 hölls endast en presskonferens innan man slutade med detta försök.
19. I december 1994 ordnade utskottet en utfrågning i samband med ratificeringen av GATT-avtalet.
20. I Danmark för två parallella protokoll: ett fullständigt för utskottet och ett för utrikesdepartementets räkning.
21. I Sverige kommer de stenografiska uppteckningarna att ligga till grund för konstitutionsutskottets granskning av statsråden. De är alltså inte bara till för allmänheten. De stenografiska uppteckningarna omfattar diskussionerna med statsråden men inte de övriga punkterna på dagordningen, t.ex. diskussioner om arbetsordningen. Detta markerar att uppteckningarna i första hand är till för KU, inte för att ge insyn i nämndens hela arbete. Vissa delar av nedteckningarna har också hemligstämplats med hänvisning till utrikessekretessen.
22. Detta är den etablerade synen på hur utskottens makt försvagas när majoritetspartiets makt ökar. Denna föreställning har emellertid ifrågasatts av två statsvetare som nyligen har undersökt förhållandena i den amerikanska kongressen (Cox and McCubbins 1993).
23. Koordinering med olika förvaltningar, intresseorganisationer, experter, m.fl. sker inom rege-

ringsorganisationen. Hur detta är organiserat finns beskrivet av bl.a. Peter Nedergaard (1994).

24. I vissa situationer kan det dock medföra mer förhandlingsmakt att kunna garantera stöd för nya positioner under förhandlingens gång. Både intern enighet och oenighet kan alltså ge förhandlingsmakt beroende på omständigheterna. Vi fördjupar oss dock inte i det här.

25. Någon kan tänkas hävda att den inomnationella dimensionen – som denna uppsats huvudsakligen handlar om – är försumbar när det gäller det demokratiska underskottet inom EU (jfr Gustavsson kommande). T.ex. kan man påstå att ett inflytelserikt Europaparlamentet är nyckeln till ett mer demokratiskt EU. Frågor som rör maktfördelningen mellan EU:s institutioner faller dock utanför ramen för denna uppsats. Vi menar att det ur flera aspekter är viktigt hur de nationella parlamenten organiserar arbetet med EU-frågor.

26. Jfr Rothstein (1995) *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995*. Demokratirådet diskuterar dock inte de praktiska förutsättningarna för att involvera utskotten mer, utan nöjer sig med att hävda att "... man borde valt en lösning med de ordinarie utskotten för att möjliggöra ett parlamentariskt inflytande över den svenska dagordningen" (sid. 35).

Referenser

- Bergman, T, 1995. *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Umeå: Department of Political Science, Umeå University.
- Busck, L, 1977. Folketingets stående udvalg, *Juristen & Økonomen* 59, 125-146.
- Christophersen, H, 1989. *Tanker om Danmark i det nye Europa*. Köpenhamn: Børsens Forlag.
- Cox, G W–McCubbins, M D, 1993. *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Damgaard, E, 1977. *Folketinget under forandring*. Köpenhamn: Samfundsvidenskabeligt forlag.
- Elster, J, 1984. *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*. Reviderad utgåva. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fich, O, 1994. *Markedsudvalget – dets styrke og svagheder*. Köpenhamn: memo.
- Grønnegaard Christensen, J et al, 1994. *Åbenhed, offentlighed og deltagelse i den danske EU-beslutningsproces*. Köpenhamn: Udenrigsministeriet.
- Gustavsson, S, kommande. "Preserve or Abolish the Democratic Deficit?" i Smith, E–Østerud, Ø (red) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. Dordrech: Kluwer.
- Hansen, H, 1985. *Folketingets stående udvalg*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Hermansson, J, 1993. *Politik som intressekamp. Parlamentarisk beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Jensen, H, 1995. *Arenaer eller akører. En analyse af Folketingets stående udvalg*. Köpenhamn: Samfundslitteratur.
- Jerneck, M – Sannerstedt, A – Sjölin, M, 1988. Internationalization and Parliamentary Decision-making: The Case of Sweden 1970-1985. *Scandinavian Political Studies* 11, 169-194.
- Jerneck, M, 1994. Demokratisk förankring. SOU: 1994:12 *Suveränitet och demokrati. Bilagedel med expertuppsatser* s 175-234.
- Krasner, S D, 1984. Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics, *Comparative Politics* 16, 223-246.
- March, J G–Olsen, J P, 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marker, P, 1994. Skal tokammersystemet genindføres?, *Politica* 26, 57-70.
- Mattson, I, kommande. Negotiations in Committees i Stenelo, L G–Jerneck, M (red) *The Bargaining Democracy*. Lund: Lund University Press.
- Mattson, I–Strøm, K 1995. Parliamentary Committees s 249-307 i Döring, H (red) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt och New York: Campus and St. Martins.
- Mezey, M L, 1979. *Comparative Legislatures*. Durham: Duke University Press.
- Nedergaard, P, 1993. EF og det demokratiske spørgsmål: Den danske case, *Politica* 25, 303-322.
- Nedergaard, P, 1994. *Organiseringen af Den europæiske Union. Bureaokrater i beslutningsprocessen: EU-forvaltningens effektivitet og legitimitet*. Köpenhamn: Handelshøjskolens Forlag.
- Petersen, N H, 1992. *På sporet af den nye grundlov*. Köpenhamn: Gyldendal.
- Pruitt, D, 1987 "Creative approaches to negotiation." s 62-76 i Sandole, D J D – Sandole-Staroste, I (red) *Conflict Management and Problem Solving: Interpersonal to International Applications*. London: Frances Pinter.

- Putnam, R D, 1988. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games, *International Organization* 42, 427-460.
- Rothstein, B, 1995. (red) *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995*. Stockholm: SNS förlag.
- Schelling, T C, 1980. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Skocpol, T, 1985. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, s 3-43 i Evans, B et al (red) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stenelo, L-G, 1984. *The International Critic: The Impact of Swedish Criticism of the U.S. Involvement in Vietnam*. Lund: Studentlitteratur.
- Stenelo, L-G, 1990. Den internationaliserade demokratin, s 273-363 i Hansson, G och Stenelo, L-G (red) *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlsons.
- Strøm, K, 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, G, 1990. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- m.v.
- Betänkning avgivet af markedsudvalget den 19. marts 1993.
- Beretning fra markedsudvalget af 20. maj 1994 vedrørende regeringens orientering af Folketinget om EU-sager.
- Einersen, B, 1995. *Beskrivelse av Europaudvalget. Folketingets Europaudvalg*. (stencil).
- Folketingstidene, varierande årgångar.
- Handlingar till EU-nämndens sammanträden 1994/95.
- PM 14 april 1995 Assemblée Nationale, Delegation pour l'union Européenne. "Correspondance européenne parlementaire."
- PM 1995-06-09 Sveriges Riksdag, Internationella kansliet. "De nationella parlamentens inflytande på EU-arbetet."
- PM Juli 1994 European Parliament, Directorate-General for Committees and Delegations. "The European Parliament and the Parliaments of the Member States. Parliamentary Scrutiny and Arrangements for Cooperation."
- PM Mars 1992 European Parliament, Directorate-General for Resarch. "Bodies within National Parliaments Specialising in European Community Affairs."
- Protokoll EU-nämnden 1994/95:1-20.
- Regner, H, 1995. *Skriftlig information till riksdagen i EU-frågor. PM med rikalinjer*. Riksdagens EU-nämnd (stencil).
- Riksdagens årsbok 1993/94. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagens årsbok 1994/95. Stockholm: Riksdagen.
- Riksdagstrycket, varierande årgångar.
- Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor. Cirkulär 2. Utrikesdepartementet. EU-sekretariatet, 1995-05-15.
- Stenografiska uppteckningar vid EU-nämndens sammanträden 1994/95:1-20
- Ugebrevet Mandag Morgen nr 19 - 16. maj 1994.
- Utskottens arbete med EU-frågorna. Enkät svar. 12 september 1995. Stockholm: Riksdagen. (stencil).

Källor

- Ameline, N, 1994. *Parlamenterne og Europa - Læren af de danske erfaringer*. Internt notat Markedsudvalget.
- Beretning fra markedsudvalget af 29. marts 1973.
- Beretning fra markedsudvalget af 14. juni 1974.
- Beretning fra markedsudvalget af 24. juni 1983 vedrørende mandatafgivelse.
- Beretning fra markedsudvalget af 14. november 1986 vedrørende procedure i forbindelse med gennemførelsen af Europeisk Fælles Akt.
- Beretning fra markedsudvalget af 31. august 1990 vedrørende proceduren ved regeringskonferenser