

EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen

Karl-Oskar Lindgren

I sin bok *Sveriges författning efter EU-anslutningen* driver Karl-Göran Algotsson tesen att den bästa karakteristiken av det svenska styrelseskicket inte längre är parlamentarisk demokrati, utan maktindelning. Enligt författaren är orsaken till denna pågående författningsomvandling att EU-inträdet har medfört en vertikal maktindelning mellan svenska offentliga organ och EU-institutioner (Algotsson 2000). Oavsett om man instämmer i Algotssons slutsatser eller ej måste man erkänna att han genom sin studie reser en viktig fråga: Hur har anslutningen till EU påverkat det svenska styrelseskicket?

Den här föreliggande uppsatsen ska ses som ett försök att bidra med lite av den kunskap som behövs för att besvara denna frågeställning. Jag har dock valt att lägga ribban något lägre än Algotsson, genom att enbart studera en del av vårt styrelseskick; parlamentarismen. Tematisk kan min undersökningsuppgift formuleras på följande sätt: *Vilken betydelse har medlemskapet i EU kommit att få för den svenska parlamentarismen?*

Genom min problemformulering ger jag mig ut på relativt outforskad mark. Hittills är Hans Hegelands licentiatavhandling *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin* den enda mer omfattande studien som har behandlat riksdagens arbete med EU-frågor (Hegeland 1999). Hegelands pionjärbete utmynnar i en imponerande kartläggning av forskningsområdet och lägger en solid grund för den fortsatta forskningen i ämnet.

Syftet med denna uppsats är därför inte så mycket att lägga fram ett alternativ till Hegelands syn på dessa frågor som att försöka komplettera hans tidigare forskning i åtminstone två avseenden. För det första ämnar jag här presentera en mer sammanhållen teoretisk utgångspunkt mot vilken jag menar att frågan om EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen bättre kan förstås. För det andra kommer jag att försöka klarlägga om formerna för samverkan mellan regering och riksdag i EU-frågor är beroende av regeringens mandatmässiga styrka eller ej. Därigenom hoppas jag att vi ska komma lite närmare ett svar på frågan om hur EU-anslutningen har påverkat det svenska styrelseskicket.

Den svenska parlamentarismen

I regeringsformen står det att läsa att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick. Parlamentarismens

grundläggande tanke är att regeringen måste åtnjuta parlamentsmajoritetens förtroende, eller åtminstone tolereras av denna, för att kunna utöva sina exekutiva uppgifter. Därmed tar parlamentarismen fasta på relationen mellan regering och parlament, eller för att tala med Olle Nyman:

Det parlamentariska regeringssystemet är ett medel till organiserad samverkan mellan regering och parlament, varvid rollfördelningen är den att parlamentet bestämmer politikens huvudinriktning och utövar fortlöpande kontroll men överlåter arbetsledningen till regeringen (Nyman 1986: 8).

Formerna för denna samverkan skiftar dock mellan olika parlamentariska system. Särskilt påtaglig är variationen mellan skilda parlaments möjligheter att påverka utformningen av politiken. I vissa länder tillåts parlamentet spela en avgörande roll i detta avseende, medan parlamentets uppgift i andra länder huvudsakligen begränsas till att i efterhand utkräva ansvar av regeringen. Inom ramen för parlamentarismen är det således möjligt att utforma förhållandet mellan regering och parlament på olika sätt (jfr Lewin 1996).

På samma sätt som förhållandet mellan regering och parlament kan variera mellan olika parlamentariska system kan det också variera mellan olika politikområden inom ett och samma land. Före EU-inträdet kunde man urskilja två huvudsakliga modeller för funktionsfördelning mellan riksdag och regering i Sverige (Gustavsson 1996: 114).

Den första modellen, som tillämpas inom den traditionella inrikespolitiken, innebär att riksdagen fattar de yttersta besluten över statsreglering och normgivning på förslag av regeringen. Samtidigt garanteras dock riksdagen ett reellt inflytande över utformningen av politiken, genom att utskotten bereder samtliga regeringsförslag och avger betänkanden innan förslagen lämnas till kammaren för beslut. Parlamentarism i denna tappning innebär att regeringen inte enbart söker riksdagens stöd i efterhand, utan även att den politiska dagordningen i mångt och mycket emanerar ur riksdagen. Denna ordning har därför av bedömare kommit att benämnas *arbetande parlamentarism* (se Gustavsson, 1994: 63, även Rothstein 1995: 35).

Den andra modellen står att finna inom utrikespolitiken. Länge var detta politikområde en angelägenhet enbart för konungen och regeringen, då internationella förhandlingar inte ansågs vara förenliga med demokratins krav på öppenhet och inflytande från folkrepresentationen. Det var först i och med första världskriget som det på allvar började höjas röster på att demokratisera utrikespolitiken. Svaret på dessa krav blev att Utrikesnämnden inrättades 1921 för att verka som en länk mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor. Nämnden har sedan kommit att kvarstå med i stort sett oförändrade uppgifter. Till skillnad från de ordinarie utskotten har Utrikesnämnden inte någon rätt att bereda ärenden och avge betänkanden. Därmed är riksdagens möjligheter att spela en aktiv roll vid utformningen av politiken avsevärt mindre inom utrikespolitiken än inom inrikespolitiken. I utrikespolitiken begränsas riksdagens roll huvudsakligen till att hålla sig informerad för att i ett avslutande skede ta ställning till färdiga förhandlingsresultat, eller att i efterhand utkräva ansvar av regeringen. För att skilja denna utrikespolitiska ordning från den arbetande parlamentarismen kan vi benämna den *informerad parlamentarism*.

Ny mellankategori eller "Utrikesnämnden II"?

Mot bakgrund av dessa två former av funktionsfördelning mellan riksdag och regering blir det svenska EU-medlemskapet högtintressant. Genom EU-inträdet överlät riksdagen delar av sin normgivningskompetens till EU. Politikområden som tidigare varit av ren inrikespolitisk karaktär kom därmed att flyttas upp en nivå och bli föremål för gemensamt beslutsfattande av medlemsländernas regeringar. Därmed stärkte regeringen formellt sin ställning på riksdagens bekostnad. Frågan blev då om, och i så fall hur, riksdagen skulle kompenseras gentemot regeringen i fråga om den friställda normgivningskompetensen.

Svaret på denna fråga blev beslutet att riksdagen inom sig för varje mandatperiod ska tillsätta en särskild EU-nämnd, som ska samråda med regeringen i EU-frågor. Nämnden ska bestå av lika många ledamöter som ett ordinarie utskott. Samtidigt påpekades det dock, att inrättandet av en EU-nämnd inte skulle påverka utskottens ställning "utan de skall som tidigare bereda remitterade ärenden inom sina områden och har full möjlighet att inom dessa områden ta sådana initiativ som de anser påkallade" (1994/95:KU22: 19).

Vi ser att denna lösning har lånat drag från såväl den traditionella utrikes- som inrikespolitiken. Arvet från utrikespolitiken är inrättandet av en särskild nämnd som ansvarar för hanteringen av EU-frågorna i riksdagen. EU-nämnden är förvisso betydligt större än Utrikesnämnden, men precis som denna saknar också EU-nämnden beredande uppgifter. Samtidigt betonas emellertid även utskottens centrala roll, i enlighet med modellen för den arbetande parlamentarismen. Ett inslag som förstärks av följande uttalande från konstitutionsutskottet (KU):

Utskottet anser, i likhet med regeringen, det inte vara tillräckligt att riksdagens inflytande utövas endast genom kontroll i efterhand, utan det är önskvärt med en ordning där riksdagen därutöver får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige skall inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU (1994/95: KU22: 14)

Formellt framstår därmed formerna för hanteringen av EU-politiken som en ny funktionell mellankategori mellan den traditionella inrikes- och utrikespolitiken. Riksdagen ska tillåtas delta i utformningen av den svenska EU-politiken, om än i andra former än de som av tradition har gällt för inrikespolitiska ärenden. Därmed hoppades beslutsfattarna undanröja risken att EU-medlemskapet skulle komma att leda till att den svenska inrikespolitiken utrikespolitiserades. Eller för att uttrycka det annorlunda; att många av de områden som traditionellt hanterats enligt den arbetande parlamentarismens princip skulle komma att förflyttas till domänen för informerad parlamentarism.

Alla var dock inte övertygade om att den valda ordningen i praktiken skulle förmå att förhindra en sådan utveckling. Vissa gick till och med så långt som till att hävda att lösningen i verkligheten *syftade* till att säkerställa en förskjutning till den informerade parlamentarismens fördel. En som var av denna mening var Sverker Gustavsson:

Förslaget i alla tre utredningarna är en nyinrättad EU-nämnd. Härmed avses en "Utrikesnämnden II" för förtroligt samråd med regeringen om Sveriges ståndpunkter i ministerrådet. Belastningen – och möjligen också den erforderliga sammansättningen – anses tala för att riksdagen jämsides med den tidigare utrikes-

nämnden inrättar ytterligare en sådan nämnd. På det sättet säkerställs, att europapolitiken inte bara formellt, utan även reellt får karaktären av utrikespolitik (Gustavsson 1994: 64).

Vid inträdet i EU rådde det således delade meningar om vad medlemskapet i realiteten skulle komma att betyda för den svenska parlamentarismen. Denna oenighet är också utgångspunkten för uppsatsens mer *specifika frågeställning*. Ska formerna för riksdagens hantering av EU-frågor ses som en ny funktionell mellankategori mellan den traditionella inrikes- och utrikespolitiken? Eller innebär den valda ordningen att EU-nämnden i praktiken har kommit att fungera som "Utrikesnämnden II" och att riksdagens inflytande över många politikområden därigenom har reducerats?

Parlamentets möjligheter att påverka

Som vi har sett kan distinktionen mellan arbetande och informerad parlamentarism sägas falla tillbaka på parlamentets möjligheter att påverka utformningen av politiken. Enligt den arbetande parlamentarismens princip tillerkänns parlamentet ett avgörande inflytande över politikens utformning. Medan parlamentets uppgifter i ett system för informerad parlamentarism huvudsakligen begränsas till att i efterhand utkräva ansvar av regeringen.

Philip Norton har utarbetat en typologi där han delar in lagstiftande församlingar i kategorier, just utefter deras möjligheter att påverka utformningen av ett lands politik. Norton urskiljer då tre huvudsakliga typer av parlament (Norton 1996: 2):

1. De politik-skapande som "*can modify or reject policy brought forward by the executive, and can formulate and substitute policy of its own*".
2. De politik-influerande som "*can modify or reject policy brought forward by the executive, but cannot formulate and substitute policy of its own*".
3. De med litet eller inget inflytande över politiken som "*can neither modify nor reject policy brought forward by the executive, nor formulate and substitute policy of its own*".

Enligt detta synsätt är det centrala dels parlamentets möjligheter till sakprövning av regeringens förslag, dels dess möjligheter att utarbeta egna politiska alternativ. Ett parlament som åtnjuter båda dessa rättigheter har stora möjligheter att utöva inflytande över utformningen av politiken. Likaväl som denna klassificering kan användas för att jämföra olika parlaments inbördes styrka, menar jag att den kan användas för att beskriva ett och samma parlaments ställning inom olika politikområden. Att så är fallet framgår tydligt om vi studerar hur riksdagens möjligheter till sakprövning och initiativtagande skiljer sig åt mellan den traditionella inrikes- och utrikespolitiken.

Som tidigare har nämnts bereder utskotten alla regeringsförslag i inrikespolitiska frågor innan riksdagen, in corpore, tar ställning till förslagen genom beslut i kammaren. Därmed garanteras riksdagen såväl rätten att begära ändringar i förslagen som rätten att avslå dem i sin helhet. Inom utrikespolitiken är riksdagens möjligheter till sakprövning däremot inte lika goda. Överens-

kommelser med främmande länder ingås av regeringen och det är endast i viktigare ärenden som riksdagens godkännande överhuvudtaget behövs. Även i sådana fall där riksdagens godkännande krävs reduceras dock riksdagens handlingsmöjligheter av de höga kostnader som är förenade med att, i ett avslutande skede av en internationell förhandling, inte ge regeringen sitt godkännande. Samtidigt är möjligheterna att begära ändringar i nästan färdigförhandlade internationella avtal synnerligen begränsade.

Även när det gäller riksdagens möjligheter till initiativtagande skiljer sig de båda politikområdena åt. Inom inrikespolitiken har riksdagen relativt goda möjligheter att utarbeta egna politiska alternativ, då både enskilda ledamöter och utskotten åtnjuter initiativrätt. Om ett riksdagsinitiativ vinner stöd i kammaren presenteras det som ett tillkännagivande till regeringen. Ett sådant tillkännagivande är i praktiken politiskt bindande för regeringen. Rent formellt är samma förfarande även tillämpligt inom utrikespolitiken. Det har emellertid framförts att en allt för långtgående möjlighet för riksdagen att ange riktlinjerna för utrikespolitiken skulle strida mot konstitutionen, då den skulle föra över styrningen av utrikespolitiken från regeringen till riksdagen. Av det torde följa att riksdagens initiativrätt i realiteten är starkt begränsad i utrikesärenden (1976/77 UU:1y: 15).

Dessa formella bestämmelser har gjort att riksdagen roll i beslutsprocessen har kommit att skilja sig åt beroende på om frågorna har varit av utrikes- eller inrikespolitisk natur. Statsvetaren David Arter har, i anslutning till Nortons terminologi, karakteriserat den svenska riksdagen som ett *starkt politik-influerande parlament* (Arter 1990). Denna beskrivning av riksdagens ställning, som gränsande till det politik-skapande, kan enbart sägas gälla för den traditionella inrikespolitiken. Skulle vi istället använda oss av samma kriterier för att bedöma riksdagens roll inom utrikespolitiken skulle omdömet bli ett annat. Inom detta område tycks riksdagens ställning snarare gränsa till kategorin för parlament med litet eller inget inflytande över politiken, än till kategorin med politik-skapande parlament.

Därmed ser vi att det är möjligt att använda Nortons typologi för att beskriva ett och samma parlaments styrka inom olika politikområden. Samtidigt bortser Norton från en i sammanhanget avgörande faktor; tillgången till information. Utan reell tillgång till information blir ett parlaments möjligheter till sakprövning och initiativtagande av föga mer än akademiskt intresse. Skillnader i tillgången till information är också en av de klassiska skiljelinjerna mellan utrikes- och inrikespolitik. Kjell Goldmann har beskrivit det på följande vis:

Om det är fråga om skatter, pensioner eller skola kan man utgå från att kompetenta och konkurrerande informationskällor står till förfogande; inom utrikespolitiken sker opinionsbildningen på mindre fullständig information och med mindre tillgång till konkurrerande informationskällor (Goldmann 1994: 97f).

Därför är det min mening att Nortons analyschema blir mer slagkraftigt om det kompletteras med tillgången till information. I det här aktuella fallet blir då riksdagens möjligheter att påverka utformningen av den svenska EU-politiken, förutom möjligheterna till sakprövning och initiativtagande, också avhängigt dess tillgång till information.

Jag ämnar därför i det följande att undersöka riksdagens ställning inom EU-politiken ur tre olika aspekter:

1. Riksdagens tillgång till information.
2. Riksdagens möjligheter till sakprövning av regeringens förslag till beslut eller förhandlingsupplägg i ministerrådet, dvs i vilken utsträckning riksdagen kan göra ändringar i eller avslå de av regeringen intagna ståndpunkterna.
3. Riksdagens möjligheter att utforma egna politiska alternativ, genom att ta initiativ i EU-frågor.

Det sammanfattande omdömet om riksdagens möjligheter att påverka utformningen av EU-politiken kommer sedan avslutningsvis att jämföras med motsvarande möjligheter inom den traditionella utrikes- och inrikespolitiken. Genom en sådan jämförelse menar jag att det blir möjligt att bestämma hur hanteringen av den svenska EU-politiken ska förstås i ljuset av den svenska parlamentarismen.

Riksdagens tillgång till information

Regeringens informationsplikt gentemot riksdagen i EU-frågor regleras i de två första paragraferna i riksdagsordningens tionde kapitel. Där stadgas det bland annat att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen om vad som sker inom i EU, samt inför riksdagen redogöra för sin syn på alla kommissionsförslag som den bedömer som betydelsefulla. Den sistnämnda bestämmelsen infördes 1997 efter det att KU, i en utvärdering av riksdagens hantering av EU-frågor, funnit att informationsflödet av många uppfattades som svåröverskådligt. Genom att regeringen ålades att ange vilka förslag från kommissionen som var av särskild vikt, menade KU att informationen skulle bli lättare att överblicka. Det ställdes dock inga formkrav på informationen, utan den skulle kunna lämnas såväl skriftligt som muntligt (1996/97:KU2: 12).

För att garantera utskotten insyn i EU-politiken finns också en bestämmelse i RO om att utskotten har rätt att få muntliga föredragningar av regeringen i EU-frågor om minst fem utskottsledamöter så önskar. Emellertid görs här förbehållet att ett sådant förfarande inte får leda till avsevärda men i det enskilda fallet.

Förutom den mer allmänna informationsplikten är regeringen också ålagd en mer specifik samrådspplikt gentemot riksdagens EU-nämnd. Denna kommer till uttryck i RO 10:5. Bestämmelsen är av sådan vikt att det kan vara av intresse att presentera den i sin helhet.

Regeringen skall underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

Bestämmer minst fem ledamöter i EU-nämnden att regeringen skall rådgöra med nämnden enligt första stycket skall nämnden föranstälta om detta, såvida den inte finner att därmed förenat dröjsmål skulle leda till avsevärt men.

Paragrafens första stycke innehåller både en allmän skyldighet för regeringen att underrätta EU-nämnden om alla frågor som avses bli behandlade i ministerråden och en specifik skyldighet att rådgöra med nämnden inför mer betydelsefulla beslut. Den avslutande bisatsen ”och i andra frågor som nämnden bestämmer” ska förstås som ett sätt att minimera regeringens fria skön i valet av vilka frågor som ska bli föremål för samråd. Genom denna formulering blir det slutgiltiga ställningstagandet om vad som är en betydelsefull fråga riksdagens. Tolkningstvister kan därmed undvikas.

För att ytterligare stärka riksdagens ställning gentemot regeringen så har det i bestämmelsens andra stycke förts in ett minoritetsskydd. Detta tillerkänner en minoritet av fem nämndsledamöter rätten att kräva samråd för nämndens räkning. Detta kan vara av betydelse för att garantera nämnden insyn i EU-politiken även i tider då regeringen har en stark mandatmässig ställning i riksdagen. Minoritetsskyddet är dock inte absolut utan det kan, på samma sätt som var fallet för utskottens informationsrätt, upphävas i det enskilda fallet om en majoritet i nämnden finner att begärt samråd kan leda till avsevärt men. Ett sådant men kan röra såväl nämndens egen verksamhet som regeringens möjlighet att genomföra förhandlingar i ministerrådet (Hegeland 1999: 40).

I denna klausul uppenbarar sig farhågan att det i vissa situationer kan finnas en motsättning mellan kraven på reellt inflytande för riksdagen och kraven att på bästa sätt tillvarata svenska intressen vid förhandlingarna i ministerrådet. I förarbetena till lagstiftningen framfördes det också att samrådet mellan regering och riksdag ”bör ske i sådana former att det inte skadar eller hotar skada Sveriges förhandlingsintressen” (SOU 1994:10: 90). I extrema fall kan därför riksdagens rätt till information och insyn få stå tillbaka för kraven på sakpolitisk effektivitet.

Ytterligare en begränsning i minoritetsskyddet härrör från det faktum att yrkandet på samråd förutsätter att ärendet i fråga kan preciseras. I en situation där regeringen inte informerar riksdagen om allt som är i görningen inom EU krävs det att nämnden har tillgång till alternativa informationskanaler för att minoritetsskyddet ska kunna användas fullt ut.

Problem med faktapromemoriorna

Även om de formella bestämmelserna kring information och samråd uteslutande behandlar regeringens roll som informationskanal härstammar faktiskt merparten av den information som inkommer till riksdagen i EU-frågor från kommissionen. Enligt de riktlinjer som har utarbetats för regeringens information till riksdagen ska samtliga kommissionsdokument i serien KOM inlämnas till riksdagen. Serien innehåller bland annat grön- och vitböcker samt förslag till nya rättsakter. Varje år inkommer runt 800 KOM-dokument till riksdagens kammarkansli, som sedan har ansvaret för att distribuera dem vidare till EU-nämnden och berörda utskott (Hegeland 1999: 49). Det var för att göra detta informationsflöde mer överskådligt som regeringen ålades att redogöra för sin

syn på de kommissionsförslag som den bedömer som betydelsefulla. Några närmare riktlinjer för vilka förslag som ska anses vara betydelsefulla har dock inte utarbetats, utan ansvaret för den bedömningen åligger varje enskilt departement.

Som tidigare har nämnts kan regeringen utveckla sin ståndpunkt till kommissionsförslag såväl skriftligt som muntligt. Det vanliga förfarandet är dock att regeringen lämnar en skriftlig redogörelse till riksdagen. Denna brukar ha formen av en faktagromemoria där regeringen redogör för bakgrunden till förslaget, dess innehåll samt förslagets ekonomiska och rättsliga konsekvenser för svenskt vidkommande. Avslutningsvis är det tänkt att regeringen ska ange en preliminär svensk inställning till förslaget.

Inledningsvis fick faktagromemorierna mycket kritik för att uppgift om regeringens inställning till förslagen ofta saknades. Även om promemorierna på den punkten har förbättrats över tid återstår fortfarande en del problem. Framför allt tycks många riksdagsledamöter uppleva det som besvärande att det inte vid en första anblick framgår vilket ämne en faktagromemoria berör. För att kunna bilda sig en uppfattning om detta tvingas de gå igenom stora delar av promemorian. Vidare drar sig många ledamöter för att läsa promemorierna då språket uppfattas som dåligt, främst som en följd av att engelska termer ofta direktöversätts (Intervju med Sören Lekberg, 991116). Detta kan vara en av orsakerna till att riksdagsmännen inte ägnar promemorierna någon särskild uppmärksamhet (Hegeland 1999: 59).

Ett annat problem med faktagromemorierna är att det ofta tar lång tid innan de upprättas. Enligt de riktlinjer som fastlagts ska en promemoria inkomma till riksdagen inom fem veckor från det att kommissionen har överlämnat ett förslag till ministerrådet. Av de data som Hegeland presenterar för 1998 framgår dock att knappt 20 procent av faktagromemorierna inkommer inom den tidsram som anges i riktlinjerna (Hegeland 1999: 60). Givet att riksdagens uppgift i EU-politiken inte bara ska begränsas till kontroll i efterhand, utan att de folkvalda dessutom ska kunna utöva ett reellt inflytande över politiken på ett tidigt stadium, utgör denna situation ett problem.

Bristerna när det gäller informationen på det här området kan dock inte i någon större utsträckning skyllas på de formella bestämmelserna, även om det kan tyckas att något mer specifika riktlinjer kunde ha utarbetats för bedömningen av vilka kommissionsförslag som ska anses vara viktiga. Problemet ligger istället på det praktiska planet. Riksdagen borde här kraftigare markera att kvalitén på faktagromemorierna måste höjas och att de bör upprättas betydligt snabbare än vad som sker idag. Särskilt viktigt är det med tanke på att kommissionsdokumenten, vid sidan av regeringen, utgör riksdagens huvudsakliga informationskälla inom EU-politiken.

Samråd och tystnadsplikt

Tillsammans med den skrivelse om verksamheten inom EU som regeringen överlämnar till kammaren en gång per år, utgör KOM-dokumentet och faktagromemorierna huvuddelen av den skriftliga EU-informationen i riksdagen.

Den skriftliga informationen kompletteras sedan med ett relativt väl utbyggt system för muntlig information. Det viktigaste forumet för muntlig information är de regelbundet återkommande samråden i EU-nämnden.

Samråd i EU-nämnden sker i regel inför samtliga ministerrådsmöten. Såväl KU som EU-nämnden har tydligt uttalat att ansvarigt statsråd bör företräda regeringen vid överläggningarna i nämnden och att undantag från detta endast bör kunna ske om särskilda skäl föreligger (1996/97: KU2).

En annan sak som lagstiftarna hade att ta ställning till, vid inrättandet av EU-nämnden, var vilka sekretessregler som skulle gälla för den information som regeringen delger ledamöterna under samråden. Inom den traditionella utrikespolitiken har sträng sekretess många gånger setts som en förutsättning för framgångsrika förhandlingar. Detta var också den främsta anledningen till att riksdagen länge helt saknade insyn i utrikespolitiken. Även efter Utrikesnämndens inrättande har dock regeringen i viss mån kunnat försäkra sig mot offentlighetens skadeverkningar, genom att den har haft möjlighet att ålägga ledamöterna i Utrikesnämnden tystnadsplikt i särskilt känsliga ärenden.

Vid EU-nämndens inrättande blev frågan om någon liknande tystnadsplikt skulle tillämpas även i detta organ. Därmed fanns skilda meningar i riksdagen. Framför allt miljöpartiet motsatte sig alla former av tystnadsplikt i nämnden. De menade att en sådan bestämmelse skulle försvåra för ledamöterna att förankra ställningstaganden både i de politiska partierna och utanför riksdagen (1994/95:KU22: 47). Trots miljöpartiets protester infördes dock en möjlighet för regeringen att ålägga ledamöterna tystnadsplikt. I RO stadgas numera att:

Den som är ledamot, suppleant eller tjänsteman i EU-nämnden får ej obehörigen yppa vad som enligt beslut av regeringen eller nämnden skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av förhållanden till främmande stat eller mellanfolklig organisation (RO 10:8).

Ledamöterna i nämnden kan alltså åläggas tystnadsplikt när informationen från regeringen är av särskilt känslig natur. Det principiellt intressanta är dock att en sådan tystnadsplikt kunde ha utformats på två olika sätt.

1. Tystnadsplikt utgör huvudregeln från vilken undantag kan göras.
2. Öppenhet utgör huvudregeln från vilken undantag kan göras.

I det svenska samrådsförfarandet valdes den andra modellen, vilket ligger väl i linje med det enhetliga ”raka” skaderekvisit som regeringen vid EU-inträdet förklarade skulle gälla för den svenska utrikessekretessen (Prop. 1994/95:112: 1). En sådan presumtion för öppenhet i EU-nämnden är också en förutsättning för att hela riksdagen, och inte bara nämndsledamöterna, ska kunna bli delaktiga i utformningen av den svenska EU-politiken.

Samtidigt är nog någon form av tystnadsplikt en förutsättning för att samrådet i nämnden ska präglas av nödvändig förtrolighet. Skulle inte denna möjlighet finnas är det troligt att regeringen skulle vara mer återhållsam med informationen i känsliga ärenden. Risken att regeringen undanhåller information, av rädsla för att den ska bli offentlig, har framför allt diskuterats i anslutning till beslutet att föra stenografiska uppteckningar under nämndens sammanträden. Visserligen är det möjligt att sekretessbelägga uppgifter i uppteckningarna

med hänvisning till utrikessekretessen, men det har ändå framförts rädsla för att offentligheten skulle ha negativa konsekvenser för nämndens arbete (se t ex moderat reservation till 1994/95:KU22: 47). Konstitutionsutskottet har dock vid två tillfällen uttalat att de skäl som talar för offentliga uppteckningar väger tyngre än de som talar emot (1994/95:KU22: 36, 1996/97:KU2: 29).

Det helhetsintryck jag har fått, när jag gått igenom samtliga stenografiska uppteckningar för 1998/99, är ändå att regeringen på det hela taget är relativt utförlig och öppenhet i sin information av nämnden. Statsråden ger oftast klara och tydliga svar på de frågor som nämnden ställer. Dessutom ger det lagstadgade minoritetsskyddet, även om det hittills aldrig har använts, nämnden en viss möjlighet att påverka dagordningen. Vidare verkar inte tystnadsplikten utgöra något större problem då den används i relativt liten utsträckning. De uppgifter som ändå blir föremål för krav på tystnadsplikt och sekretess rör vanligen andra länders förhandlingspositioner eller svenska andrahandspositioner. Dessa kan sedan vanligen offentliggöras efter det att beslut har fattats i ministerrådet (Hegeland 1999: 112).

Det torde emellertid aldrig gå att fullständigt eliminera risken att regeringen i kraft av sitt informationsövertag undanhåller riksdagen information. Som exempel på det kan nämnas ett fall där regeringen överlämnade en promemoria till kommissionen, rörande den svenska synen på handlingars offentlighet inom EU, utan att först informera riksdagen. När detta sedan kom till riksdagens kännedom, genom regeringens egen årliga skrivelse, riktade EU-nämnden kritik mot regeringen i ett yttrande. Nämnden betonade att den inte hade informerats om den aktuella promemorian, trots att den ansåg att frågan var av mycket stor vikt (1998/99:EUN1y). Sådana fall accentuerar betydelsen av att hela riksdagen arbetar aktivt med EU-frågor. För desto fler riksdagsledamöter som är involverade i hanteringen av EU-politiken, desto mindre kommer regeringens informationsövertag att bli.

Informationen ojämnt fördelad

I strävan efter att engagera hela riksdagen i EU-arbetet spelar inte minst de ordinarie utskottens aktivitet en central roll. Jag har redan flyktigt berört utskottens två huvudsakliga informationskanaler i EU-politiken. De dokument från kommissionen och regeringen som berört utskott alltid tillställs, samt möjligheten att begära muntliga föredragningar av regeringen. Frågan är dock i vilken utsträckning utskotten använder sig av dessa möjligheter.

En farhåga som fördes fram i anslutning till förslaget om att förlägga huvudansvaret för hanteringen av EU-politiken till EU-nämnden, var att utskotten därmed skulle känna mindre ansvar för att bevaka dessa frågor. Att denna farhåga också till viss del har besannats framgår av följande yttrande från utrikesutskottet:

Man får emellertid i sammanhanget inte bortse ifrån sambandet mellan information och påverkan. Reell påverkan förutsätter information. Behovet av information och motivationen att informera sig, torde emellertid vara begränsat om påverkansmöjlighet ej föreligger. Vad gäller utskotten som sådana (ej utskottsledamöter) är dock påverkansmöjligheterna, enligt förarbetena i princip begränsade enär

EU-nämnden är det enda riksdagsorgan som tilldelats rollen som samrådspartner till regeringen (1995/96:UU5y: 104).

Under medlemskapets första år tycktes flera utskott resonera på samma sätt. Många utskott tog bara del av information kring EU-politiken i begränsad omfattning (1996/97:KU2). För att markera vikten av att utskotten aktivt deltar i arbetet med EU-frågor, infördes därför 1997 en bestämmelse om att utskotten är skyldiga att följa det arbete i EU som sker inom deras ordinarie ansvarsområden. Detta tycks också ha lett till att utskottens aktivitet på området har ökat. Exempelvis har formerna för regeringens information av utskotten allt mer kommit att systematiseras. Samtliga utskott får numera regelbundet föredragningar av regeringstjänstemän om aktuella EU-frågor. Många utskott får också information inför ministerrådsmöten med departementens kommenterade dagordningar som underlag (Hegeland 1999: 66).

Samtidigt är skillnaden i aktivitet mellan de olika utskotten stora. Störst är aktiviteten i miljö- och jordbruksutskottet som fick information av regeringen vid tio tillfällen under 1998/99, medan utbildningsutskottet bara fick information vid ett tillfälle under samma period (utskottens verksamhetsberättelser för riksmötet 1998/99). Möjligtvis kan man i detta ana en fara i att informationen i EU-frågor blir ojämnt fördelad bland riksdagsledamöterna, vilket skulle försvåra för riksdagen som helhet att påverka utformningen av EU-politiken.

Mittemellan inrikes- och utrikespolitik

Hur ska vi då se på riksdagens tillgång till information i EU-frågor? De formella bestämmelserna kring regeringens informationsplikt ger utan tvekan riksdagen en relativt stark ställning. Regeringen är ålagd att lämna information till riksdagen när EU-nämnden eller utskotten så önskar. Den enda möjligheten till undantag från denna regel är om, en majoritet i ett utskott eller EU-nämnden, finner att information eller samråd kring en viss fråga kan leda till avsevärt men i det enskilda fallet.

På ett teoretiskt plan innebär en sådan ordning ett problem då sakpolitisk effektivitet och inte parlamentariskt inflytande ytterst är det överordnade värdet. Det är dock inte troligt att den möjligheten kommer att användas annat än i extrema situationer. Därmed har riksdagen relativt goda möjligheter att bestämma både om vad den ska bli informerad om och när den ska bli informerad.

Samtidigt är det uppenbart att riksdagen inom EU-politiken möter liknande problem som inom den traditionella utrikespolitiken, nämligen att regeringen utgör den huvudsakliga informationskällan och att informationen är ojämnt fördelad bland riksdagens ledamöter. Faran med det är att regeringen utnyttjar sitt informationsövertag till att undanhålla riksdagen information, vilket bevisligen har inträffat vid åtminstone ett tillfälle. Den risken kan emellertid reduceras något, om riksdagen kan förmå regeringen att förbättra kvalitén på faktapromemorierna. Därigenom skulle riksdagsledamöterna enklare kunna utnyttja sig av den alternativa informationskälla som kommissionsdokumenten utgör.

Det finns således både positiva och mindre positiva aspekter på riksdagens tillgång till information i EU-frågor. Precis som inom utrikespolitiken utgör

regeringen den huvudsakliga informationskällan. Men genom att också utskottet har rätt att begära information av regeringen i EU-frågor kan även de ledamöter som inte sitter i EU-nämnden åtminstone hjälpligt hålla sig informerade om det som händer inom EU. Helhetsomdömet måste därför bli att riksdagens tillgång till information i EU-politiken, ligger någonstans mittemellan vad som är brukligt inom traditionell utrikes- och inrikespolitik.

Riksdagens möjligheter till sakprövning

När vi nu har sett vilken tillgång riksdagen har till information i EU-frågor, är det dags att övergå till att studera i vilken utsträckning den har möjlighet att omsätta informationen i praktisk handling. Vi ska i det här avsnittet studera riksdagens möjligheter att i sak ta ställning till regeringens förslag till svenska ståndpunkter inför förhandlingar och beslut i ministerrådet.

Uppgiften att ta ställning till regeringsförslag på detta stadium ankommer på EU-nämnden som regeringens samrådsorgan i EU-frågor. Utskottets ansvar begränsar sig istället huvudsakligen till att bevaka frågor som befinner sig på ett tidigare stadium i beslutsprocessen, eller som KU valde att uttrycka det:

Utskottets viktiga ställning i vårt parlamentariska system innebär att dessa, normalt sett, bör ha befattning med EU-processerna fram till dess att de som förmåga ärende skall behandlas i ministerrådet (1994/95:KU22: 22).

För att inte helt frånta utskottet inflytande i det avslutande skedet påpekades det dock samtidigt att *"utskottet bör givetvis kunna överlämna formella yttrandet till EU-nämnden både på nämndens begäran och på eget initiativ"*. (1994/95:KU22: 22) Denna möjlighet har emellertid hittills aldrig utnyttjats, utan i den mån utskottet har framfört några synpunkter på regeringsförslagen har detta skett via partigrupperna. Påverkan genom de politiska partierna faller dock utanför ramen för denna framställning. Därför kommer jag enbart att diskutera EU-nämndens möjligheter till sakprövning i det här avsnittet.

Mandat från EU-nämnden

Till skillnad från de ordinarie utskottet saknar EU-nämnden beredande uppgifter och kan därför inte ta ställning till regeringens förslag i form av betänkanden. Istället får nämnden förlita sig på att utöva inflytande över politiken vid de regelbundet återkommande samråden med regeringen. Samråden inleds vanligtvis med att statsrådet föredrar viktigare dagordningspunkter och tydliggör regeringens förslag till svenska ståndpunkter. Därefter är det fritt för nämndens ledamöter att ställa de frågor och göra de inlägg de önskar. Diskussionen kring en samrådspunkt avslutas sedan med att nämndens ordförande sammanfattar hur nämnden ställer sig till den av regeringen föreslagna ståndpunkten.

Hegeland påpekar att systemet med sammanfattningar har hämtats från det danska Europaudvalget, som är det utskott som har det övergripande ansvaret för EU-frågor i danska Folketinget (Hegeland 1999: 84). Denna iakttagelse är riktig, men inspiration hade även stått att finna på närmare håll. Axel Brusewitz

uppmärksammade nämligen ett liknande förfarande inom Utrikesnämnden redan på 1930-talet:

Ehuru några förmåga beslut inte kunna fattas av nämnden, ha i praxis vid vissa tillfällen tendenser framträtt att sammanfattningsvis i en eller annan form precisera ett resultat av överläggningarna. Det har sålunda då och då förekommit, att förhandlingarnas ledare, sedan diskussionen i en fråga slutförts, konstaterat enhällig eller övervägande anslutning från nämndens medlemmar till den ståndpunkt som intagits av regeringen. (Brusewitz 1933: 116)

Denna karakteristik skulle nästan lika gärna kunna gälla EU-nämnden på nitio-tioalet som Utrikesnämnden på trettiotalet. Precis som Utrikesnämnden saknar också EU-nämnden formell beslutsrätt, då det är regeringen som företräder Sverige i ministerrådet. Av det följer att regeringen agerar med fullt politiskt ansvar vid rådsmötena. I förarbetena betonades också att *"ett riksdagsorgans uttalanden kan inte bli bindande för hela riksdagen och saknar också formell konstitutionell betydelse"* (1994/95:KU22: 15).

Det mandat som EU-nämnden tilldelar regeringen, genom den avslutande sammanfattningen, är således inte formellt bindande. Därmed skulle en sann statsrättsteoretiker avsluta diskussionen, kring riksdagens möjligheter att i sak pröva regeringsförslag i EU-frågor, med konklusionen att den möjligheten saknas. Det som skiljer statsvetenskapen från statsrätten är dock att den förra inte bara fäster vikt vid de politiska institutionernas legala former, utan även erkänner att praxis kan utvecklas i en annan riktning. Därigenom måste vi som statsvetare hålla möjligheten öppen att sammanfattningen i nämnden, även om den inte är formellt bindande, ändå kan ha stor reell betydelse. En möjlighet som också har uppmärksammats av KU:

Genom EU-nämnden får riksdagen enligt utskottets bedömning i praktiken ett reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid mötena i Europeiska unionens råd. *Man bör nämligen kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet* (1994/95:KU22: 15, förf. kurs.).

Frågan blir då vilken roll nämndens ställningstagande har kommit att spela i praxis. Rättar sig regeringen verkligen efter de förhållningsorder som den tilldelas av EU-nämnden? För att kunna bilda oss en uppfattning om det ska vi nu studera de praktiska resultaten av de första fem årens samråd i nämnden. Jag inleder med att redogöra för perioden 1995 till valet 1998.

Samråd 1995-1998

Från det att Sverige blev medlem i EU 1995 fram till valet 1998 hade den socialdemokratiska regeringen en mycket stark mandatmässig ställning i riksdagen. Denna starka ställning kom automatiskt att avspeglats i EU-nämndens sammansättning. Socialdemokraterna innehade under mandatperioden åtta av de sju platserna i nämnden. Följden av det blev, förutsatt att de socialdemokratiska ledamöterna stödde regeringslinjen, att samtliga övriga partier måste ställa sig negativa till ett regeringsförslag för att det inte skulle vinna majoritet i nämnden. Mot bakgrund av detta förhållande förväntar man sig inte annat än att merparten av alla regeringsförslag skulle vinna nämndens gillande.

Att så också blev fallet framgår av den grundliga genomgång av samtliga sammanträden under mandatperioden som Hans Hegeland har genomfört. Inte vid något tillfälle har han då funnit att nämndens ordförande i sin sammanfattning förklarat att det inte har funnits en majoritet för den av regeringen föreslagna ståndpunkten. Däremot har han vid fyra tillfällen funnit att det vid någon tidpunkt har rått oklarhet kring majoritetsförhållandena i nämnden (Hegeland 1999: 90ff).

Ett av dessa fall är av särskilt intresse, då det aktualiserar frågan om i vilken grad regeringen är bunden av nämndens mandat. Det är också det fall av de fyra där det var tydligast att en majoritet i nämnden hade en annan uppfattning än regeringen.

Det aktuella ärendet härrör från 1997 och gällde ett förslag till program för att stimulera kvalité och konkurrenskraft inom den europeiska turistnäringen. Inför samrådet i EU-nämnden upprättade närings- och handelsdepartementet en ministerrådspromemoria där det förklarades att förslaget bedömdes överensstämma med den svenska synen på dessa frågor.

Vid samrådet i nämnden visade det sig dock att företrädare för samtliga partier utom socialdemokraterna menade att Sverige skulle rösta nej till förslaget. Den socialdemokratiske ordföranden var då tvingad att förklara att regeringens linje saknade majoritetens stöd. Mot detta invände Leif Pagrotsky (s), som var ansvarigt statsråd för frågan, att det visserligen inte rörde sig om någon fråga som Sverige kände särskild entusiasm för, men att ”*några allmänna bråkstakar i stort och smått i alla möjliga frågor som vi inte är så angelägna om brukar vi inte tycka att vi ska vara*”. Samtidigt påpekade han att Tyskland troligtvis ändå skulle säga nej till förslaget, vilket skulle innebära att det inte skulle få stöd i rådet (1997/98:KU25).

I ett följande inlägg påpekade Lars Tobisson (m) att:

Om det inträffar att vi blir ensamma finns det ingen anledning att lägga in veto. Men vi skall klart och tydligt låta framgå att vi är skeptiska till att låta turismen vara ett samarbetsområde inom unionen. Är det så att Tyskland gör allvar av sin avsikt att gå emot skall också vi tillsammans med Tyskland göra en markering så att det framgår var vi står. (Ibid.)

Detta uttalande erbjöd en möjlighet till kompromiss och nämndens ordförande grep snabbt halmstrået, genom att förklara för Pagrotsky att ”*jag konstaterar att det finns ett utrymme för att du använder sunt förnuft. Det finns ett svängrum*” (Ibid).

Vid det följande mötet i turismrådet representerades Sverige av tre personer från den permanenta representationen i Bryssel. Ingen av dessa hade emellertid deltagit vid samrådet i EU-nämnden. Av den återrapport som regeringen lämnade till riksdagen efter mötet framgick att Tyskland och Storbritannien hade röstat nej till förslaget, medan Sverige hade framfört att:

Åtgärder för turism ligger främst på det nationella planet. På vissa områden som att öka kunskapen om turism kan det vara motiverat med gemensamma åtgärder. Vi kan acceptera programmet då det är i linje med vad vi anser vara rimligt. (1997/98:KU25)

En folkpartistisk ledamot som menade att regeringen genom detta uppträdande hade frångått det av EU-nämnden givna förhandlingsmandatet, anmälde ärendet till KU. I sin granskning fann KU att regeringen visserligen hade meddelat representationen i Bryssel om nämndens inställning i frågan, men att regeringen hade tolkat mandatet annorlunda än den ledamot som anmält ärendet. Regeringen tyckte sig ha följt mandatet då det från svenskt håll påpekats att turism främst är en nationell angelägenhet.

Anmälan renderade inte i några direkta åtgärder från KU:s sida, men avslutades med en principiellt mycket intressant kommentar:

Konstitutionsutskottet vill erinra om vad utskottet tidigare uttalat om att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet. Samtidigt kan situationer uppstå t.ex. på grund av ändrade omständigheter, som innebär att regeringen kan bedöma att Sveriges intressen bäst företräds genom att den svenska ståndpunkten avviker från nämndens mandat. Regeringen måste ha ett visst handlingsutrymme vid råds-sammanträdena. Enligt konstitutionsutskottets bedömning måste det emellertid föreligga mycket goda skäl för regeringen att göra en sådan avvikelse. *Några sådana skäl har dock inte förelegat i det aktuella fallet* (Ibid. förf. kurs.).

Denna kommentar innebar utan tvekan en kritik av regeringens agerande. Men vad som är mer intressant; den säger också något om hur bindande nämndens mandat egentligen är. Utskottets uttalande innebär att regeringen är bunden att handla i enlighet med EU-nämndens mandat, förutsatt att inte mycket goda skäl talar för något annat. Om regeringen finner anledning att avvika från mandatet, torde det innebära att den är skyldig att i efterhand förankra sitt agerande i EU-nämnden.

En sådan tolkning skulle tilldela nämndens mandat en starkare ställning, än vad många bedömare hittills velat erkänna. Det hörs exempelvis ofta sägas att den stora skillnaden mellan den svenska EU-nämnden och det danska Europaudvalget är att den senare kan ge sin regering bindande förhandlingsmandat (se t ex Petersson 1998: 125). Faktum är dock att inte heller Europaudvalget har någon konstitutionell rätt att binda den danska regeringen vid ett visst handlande. Även i Danmark äger regeringen rätt att göra avsteg från mandatet om det föreligger synnerliga skäl som motiverar detta, men är då skyldig att i efterhand förankra sitt agerande i Europaudvalget (Nedergaard 1994: 309).

I ljuset av det är KU:s uttalande betydelsefullt. Förvisso ska man akta sig att dra för stora växlar på ett enda fall, men jag menar ändå att detta uttalande ger en fingervisning om att mandatens kommando tillerkänns stor reell betydelse även i Sverige. Detta trots att de saknar formell konstitutionell betydelse.

Det är därför inte självklart att det existerar någon skillnad i politisk tyngd mellan de mandat som utfärdas av svenska EU-nämnden och danska Europaudvalget. En skillnad som däremot kan observeras är att de danska folketingsledamöterna intar en tuffare attityd gentemot den egna regeringen i EU-frågor. Peter Nedergaard har uppskattat att den danska regeringen i genomsnitt får igenom 90-95 procent av sina förslag i Europaudvalget (Nedergaard 1994: 308). Jämfört med den i det närmaste hundra procentiga framgång som den svenska regeringen åtnjöt under tiden 1995-98 får det sägas vara en relativt låg siffra. Frågan är vad den differensen kan tänkas bero på.

Ett tänkbart svar på den frågan lanseras av Hegeland, som menar att regeringens framgång i EU-nämnden till största delen kan förklaras av dess starka ställning under mandatperioden (Hegeland 1999: 90). För att testa denna, till synes rimliga, hypotes ska vi nu titta lite närmare på arbetet i nämnden efter valet 1998.

Samråd 1998/99

Resultatet av valet 1998 blev att den socialdemokratiska regeringens ställning kraftigt försvagades. Genom detta reducerades även de socialdemokratiska ledamöterna i EU-nämnden, från åtta stycken till sex. I de fall när moderaterna inte stöder regeringslinjen, innebär det att socialdemokraterna nu måste få stöd av minst två andra partier för att regeringens förslag ska vinna majoritet i nämnden. Särskilt intressant blir det med tanke på att de två partier, vänsterpartiet och miljöpartiet, som regeringen samarbetar med i andra frågor i mångt och mycket har en annan syn på EU än den som regeringen företräder.

Utifrån Hegelands hypotes skulle vi därför förvänta oss att regeringen har mött betydligt tuffare motstånd i EU-nämnden under året som gått, jämfört med vad som var fallet under den föregående mandatperioden. Vid en genomgång av samtliga stenografiska uppteckningar för riksmötet 1998/99 har jag dock inte kunnat finna några belägg för den hypotesen. Inte vid något tillfälle har ordföranden sammanfattat läget som att regeringens linje saknat majoritetens stöd. Däremot rådde det vid ett tillfälle oklarhet om majoritetsförhållandena i nämnden. Det var i ett ärende kring europaparlamentarikernas lönesystem som det fanns många kritiska synpunkter på ett av regeringens förordat kompromissförslag. Hade ordföranden i det fallet dristat sig till att sammanfatta läget hade han nog varit tvungen att finna att regeringens linje inte hade stöd i nämnden. Det gjorde han nu emellertid inte, utan han utnyttjade istället det faktum att förhandlingarna i frågan befann sig på ett tidigt stadium genom att förklara att:

I övrigt är vi inne i någon sorts förhandling nu. Det är ganska svårt att sammanfatta var EU-nämnden står i de olika frågorna här. Gunnar Lund får ta med sig det resonemang som vi har haft här vid bordet idag och vara medveten om att det råder skilda uppfattningar här (Stenografisk uppteckning 990423: 12).

Uttalandet kan i viss mån ses som en uppmaning till regeringen att modifiera den svenska ståndpunkten, i enlighet med de av nämnden framförda synpunkterna. I vilken mån regeringen tog till sig den uppmaningen är dock för tidigt att säga, då frågan ännu inte slutgiltigt har avgjorts när detta skrivs.

Det intressanta här är ändå att regeringen inte heller efter valet har mött något större motstånd i EU-nämnden. Givetvis skulle det bära för långt att avfärda Hegelands hypotes, om att EU-nämndens ställning är beroende av regeringens styrka, enbart utifrån detta enda års observationer. Jag menar dock att detta ändå sätter frågetecken för föreställningen att det skulle finnas ett direkt samband mellan regeringens styrka och EU-nämndens möjligheter till sakprövning.

En given invändning mot ett sådant påstående är att det faktiskt är möjligt att Hegelands hypotes trots allt vann ett indirekt stöd under året som gick. Regeringens framgångar i nämnden blir då frukten av att regeringen redan på förhand har anteciperat nämndens önsknings till förhandlingsupplägg i olika frågor. Riksdagen kan då sägas utöva ett implicit inflytande över regeringen, genom att regeringen anpassar sina förslag efter vad den tror riksdagen är villig att gå med på. Problemet med inflytande i denna form är att det ogärna låter sig mätas på något enkelt sätt (jfr Sannerstedt och Sjölin 1990: 125).

Mot tesen om det implicita inflytandet talar att regeringen på förhand vanligtvis inte förankrar sina förslag hos andra partier än det egna (intervju med Sören Lekberg 991116). Vidare tycks det mig inte särskilt rationellt att regeringen i någon större utsträckning, på förhand, skulle antecipera nämndens synpunkter. Regeringen har ändå genom sitt resurs- och informationsövertag stora möjligheter att influera nämnden och övertyga den om riktigheten i de egna ståndpunkterna. Samtidigt kan idén om det implicita inflytandet inte förklara att danska minoritetsregeringar oftare stöter på patrull i EU-frågor, än vad som varit fallet för den svenska regeringen under det gångna året. Förutsatt att vi inte har någon anledning att tro att danska regeringar generellt skulle vara mindre strategiska än svenska. Därför menar jag att den eventuella förekomsten av en anteciperande strategi inte ensam kan förklara regeringens fortsatta framgångar i EU-nämnden efter valet. Således måste sökandet efter andra tänkbara förklaringar fortsätta.

Konsensusstanken

En karakteristik som ofta återkommer när olika statsvetare beskriver den svenska parlamentarismen är att den är påtagligt samarbetsinriktad. Inslagen av konsensus har varit allra påtagligast inom utrikespolitiken. Eller för att tala med Lars-Göran Stenelo:

En okontroversiell och över tid stabil uppfattning är att nationell enighet har ett stort värde för småstaters utrikespolitik. Ett enigt uppträdande har ansetts vara positivt och främja Sveriges nationella intresse... Ett politiskt uppträdande byggt på konsensus uppfattas således ge Sverige större manövreringsutrymme (Stenelo 1990: 275).

Kraven på konsensus inom utrikespolitiken faller tillbaka på det klassiska dilemmat mellan inre demokrati och yttre effektivitet. Samtidigt som en öppen inrikespolitisk debatt är en naturlig del av demokratin, minskar en sådan debatt inom utrikespolitiken regeringens möjligheter att nå framgång i interaktionen med andra regeringar. Inom svensk utrikespolitik har av tradition yttre effektivitet prioriterats framför öppenhet och deltagande på nationell nivå (Goldmann 1994: 111). Vi har redan sett att det från officiellt håll har framkommit antydningar om att ett liknande förfaringsätt borde tillämpas även när det gäller EU-politiken. Som exempel på det kan vi se uppmaningen från EG-lagsutredningen att samrådet i EU-nämnden bör ske i sådana former att det inte skadar svenska förhandlingsintressen.

Vi har också sett att det finns möjligheter att göra undantag från regeringens informations- och samrådspålit, om det kan antas att ett sådant förfarande skul-

le leda till avsevärda men i det enskilda fallet. Även om det inte är troligt att den möjligheten kommer att användas i någon större utsträckning, ger blotta existens av en sådan undantagsklausul en antydning om att yttre effektivitet är ett högt prioriterat värde även inom EU-politiken. Införandet av en sådan bestämmelse stöddes också av samtliga partier utom miljöpartiet och vänsterpartiet (1994/95:KU22: 39ff). Således tycks även flera av de nuvarande oppositionspartierna värdera den sakpolitiska effektiviteten högt. Därigenom skulle man kunna tänka sig att oppositionen av hänsyn till nationella intressen utsätter regeringens förslag i EU-frågor för mindre kritik än vad som är brukligt inom inrikespolitiken. En hypotes som också tycks ha visst stöd i data (se Lindgren 1999: 22ff).

Den sena tidpunkten och bristande sakkunskapen

Ett annat förhållande som ofta brukar framhållas som hämmande för de nationella parlamentens möjligheter att utöva inflytande över EU-politiken är att de vanligtvis kommer in sent i beslutsprocessen (se t ex Nedergaard, 1994: 317). Detta är även fallet för den svenska EU-nämnden, vars uppgift är att samråda kring de frågor som på ett eller annat sätt ska behandlas på den kommande veckans ministerrådsmöten. Visserligen har utskotten en skyldighet att följa ärendena på ett tidigare stadium, men problemet är att utskotten saknar ett naturligt forum för att framföra sina synpunkter till regeringen. Den möjlighet som står dem till buds är att avge formella yttranden till EU-nämnden. En möjlighet som ännu inte begagnats av något utskott.

Faran med denna uppdelning mellan nämnd och utskott är att riksdagens reella möjligheten att ta ställning till regeringens förslag i EU-frågor minskar. Något som Sverker Gustavsson varnade för redan innan systemet infördes:

Efter dansk förebild föreskrivs visserligen, att ”ett av riksdagen utsett organ” före varje sammanträde i ministerrådet skall få rådgöra med det aktuella statsrådet om den svenska positionen. Ett sådant samråd föreslås alltså ske, sedan medlemsländernas regeringskanslier under ett antal månader gjort det nödvändiga förarbetet... Först i efterhand kommer den sortens frågor, där normgivningsmakten har övergått till ministerrådet, att kunna diskuteras i riksdagens utskott. En saklig prövning i utskottsform av ståndpunkterna i ministerrådet blir därigenom formellt, och förmodligen också reellt, utesluten (Gustavsson 1994: 63).

Som Gustavsson påpekar innebär det ett problem att EU-nämnden tar ställning till sakfrågorna först efter det att medlemsländernas regeringar gjort ett betydande förarbete. Många gånger måste den svenska regeringen inta en preliminär ståndpunkt redan innan en fråga blir aktuell för samråd i EU-nämnden. När en ståndpunkt väl intagits kan det ur förhandlingsstrategisk synpunkt ofta vara förenat med stora kostnader att i ett senare skede byta linje. Regeringskansliet har understrukit detta genom att framhålla att ”*det svenska agerandet i rådets beslutsprocess bör präglas av bl a kontinuitet, trovärdighet och konstruktivitet*” (1997/98:KU25: 38). EU-politiken uppvisar i det avseendet tydliga likheter med den traditionella utrikespolitiken. Riksdagens reella möjligheter att i sak ta ställning till regeringens förslag, begränsas i båda fallen av de kostnader som följer av att i ett avslutande skede avslå eller begära ändringar i en av regeringen redan intagen ståndpunkt.

Ytterligare en försvårande omständighet har sagts vara att en nämnd med 17 ledamöter inte kan innehålla nödvändig sakkompetens inom alla områden som behandlas under samråden (Rothstein 1995: 35). För att minska detta problem deltar suppleanter oftare i nämndens arbete än vad som är brukligt inom utskotten (Hegeland 1999: 77). De stora partierna kan med hjälp av suppleanter täcka in alla utskottsområden och de växlar mellan olika företrädare beroende på vilken sakfråga som ska behandlas i nämnden. I förlängningen innebär det att dessa ledamöter inte bara ska representera ett partiintresse utan också i någon mån ett utskottsintresse.

Systemet med roterande representanter kan möjligtvis till viss del minska problemet med bristande sakkunskap i nämnden. Men det kan aldrig helt avhjälpa det, då möjligheten att använda sig av ämnesexperter i nämnden enbart tillkommer de större partierna. Samtidigt hotar en ökad användning av systemet att på sikt underminera ett av de viktigaste skälen till inrättandet av EU-nämnden, nämligen det behov av helhetssyn på den svenska EU-politiken som betonades i förarbetena.

Små möjligheter till sakprövning

Om den första delen i detta avsnitt utmynnade i slutsatsen att riksdagen genom sammanfattningarna i EU-nämnden borde ha en formell möjlighet att ta ställning till regeringens förslag inom EU-politiken, så utmynnade den andra delen i slutsatsen att riksdagen sällan använder sig av denna möjlighet. Inte vid något tillfälle, under de fem åren som EU-nämnden hittills har verkat, har ordföranden sammanfattat nämndens inställning som att regeringens förslag saknat majoritetens stöd.

Detta resultat kan jämföras med att utskotten, under tiden 1971-1988, i genomsnitt begärde ändringar i en tredjedel av alla propositioner. I denna siffra ingår såväl substantiella som mer marginella ändringar. Om vi enbart beaktar mer substantiella ändringar blir ändringsfrekvensen, för samma period, 16 procent. Oavsett vilket mått som används, framgår det tydligt att inslagen av sakprövning i riksdagens hantering av EU-politiken är avsevärt mindre än inom den traditionella inrikespolitiken (Sannerstedt och Sjölin 1990: 124).

Helhetsomdömet, när det gäller riksdagens möjligheter till sakprövning av regeringens förslag, måste därför bli att de hittills har visat sig vara små. Även om EU-nämndens mandat kan ha reell politisk betydelse så har det inte använts mot regeringen i någon större utsträckning. En starkt bidragande orsak till det är att riksdagen här ställs inför liknande problem som den annars brukar möta inom utrikespolitiken.

Riksdagens möjligheter att ta initiativ

Hittills har intresset i uppsatsen enbart riktats mot *EU-medlemskapets* betydelse för den svenska parlamentarismen. Faran med ett sådant angreppssätt är att det smyger sig in en föreställning att om Sverige inte hade gått med i EU så hade allt blivit vid det gamla. Så är det naturligtvis inte. Även utan ett medlem-

skap hade den ökade internationaliseringen påverkat såväl Sverige som den svenska parlamentarismen. Redan före inträdet i EU syntes tecken på att allt fler beslut kom att fattas i internationella fora utan riksdagens direkta medverkan. Riksdagen hade därför tvingats söka försvarsstrategier mot den fortgående internationaliseringen även om Sverige hade valt att stå utanför EU. Medlemskapet kom dock att accentuera denna utveckling.

En nödvändig åtgärd, för att garantera den nationella demokratiska förankringen även av sådana beslut som fattas tillsammans med andra länder, är att stärka riksdagens makt inom utrikespolitiken. Magnus Jerneck har påpekat att en sådan stärkt ställning förutsätter att riksdagen ges:

A capacity to shape the political agenda by initiating questions and defining problems and issues, especially in relation to the European Union. A revitalization of the Riksdag as an important forum for political debate is required. In addition, the Riksdag must be able to investigate and scrutinize different options as well as bringing forward guiding, if not binding policy suggestions, for instance when it comes to framing of international negotiation directives (Jerneck 1996: 177).

Det citerade stycket reser den fråga som ska behandlas i det här avsnittet. Vilka möjligheter har riksdagen att ta egna initiativ till utformningen av den svenska EU-politiken?

Få tillkännagivanden om EU

Att ta initiativ till riksdagsbehandling av en fråga kallas på riksdagssvenska för att väcka ett ärende. Merparten av alla riksdagsärenden väcks antingen av regeringen, via propositioner och skrivelser, eller av de enskilda riksdagsledamöterna genom motioner. I och med den partiella författningsreformen tillerkändes dock även utskotten initiativrätt inom sina handläggningsområden. Att utskotten har möjlighet att ta initiativ framstår vid en internationell jämförelse som relativt unikt (Mattson och Ström 1995, s 285).

Som redan klargjorts är EU-nämnden inget utskott i egentlig mening och saknar därmed formell initiativrätt. Även om nämnden hade tilldelats rätt att ta initiativ är det troligt att dess begränsade personella resurser och redan stora arbetsbörda hade begränsat användandet av denna möjlighet. EU-nämnden inrättades inte heller så mycket för att utarbeta egna förslag till svenska ståndpunkter, som för att kontrollera regeringens agerande i EU. Uppgiften att garantera riksdagens inflytande över den svenska EU-politiken, genom att initi- era frågor och definiera problem, torde istället åvila utskotten och de enskilda riksdagsledamöterna. Vi ska i det följande studera i vilken utsträckning dessa aktörer har nyttjat sin initiativrätt i EU-frågor.

Om ett riksdagsinitiativ har stöd av en majoritet av ledamöterna, presenteras det i form av ett tillkännagivande till regeringen. Riksdagen ger då genom beslut i kammaren regeringen till känna att riksdagen anser att en viss åtgärd bör vidtas. Exempelvis kan vi tänka oss att riksdagen ger till känna att regeringen bör tillsätta en viss utredning. Tillkännagivanden kan avges såväl i anslutning till frågor som utskotten initierat, som i ärenden som väckts genom

motioner. Riksdagens tillkännagivanden är inte konstitutionellt bindande för regeringen. Däremot har de stor politisk tyngd. KU har uttalat att, om inte regeringen avser att tillgodose riksdagens önskemål i ett sådant fall måste den redovisa skälen till detta (1994/95:KU30: 42).

I förarbetena till samverkansbestämmelserna poängteras att riksdagen äger samma rätt att använda sig av initiativrätten i EU-frågor som i inrikespolitiska ärenden (1994/95:KU22: 17). Därigenom framstår systemet med tillkännagivanden som ett kraftfullt instrument för riksdagen att utöva inflytande över den svenska EU-politiken. En tänkbar arbetshypotes är därför att riksdagen har försökt kompensera sig för sin minskade normgivningsmakt genom att i relativt stor utsträckning använda sig av tillkännagivandeförfarandet i EU-frågor. För att undersöka om så verkligen är fallet kan vi titta lite närmare på de tillkännagivanden som har gjorts under de senaste fem åren.

Hegeland har i sin avhandling gått igenom samtliga tillkännagivanden som kammaren avgav till regeringen under den föregående mandatperioden. Särskilt har han då noterat de som rör EU. Kravet för att ett tillkännagivande ska anses röra EU är, för Hegeland, att riksdagen antingen begär att regeringen ska handla på ett visst sätt i EU, eller att regeringen ska hantera en fråga som avgörs på EU-nivå på ett visst sätt i den nationella kontexten. Ett exempel på det senare kan vara beslut om särskilda regler för EU-finansierat stöd (Hegeland 1999: 128).

Här är vi dock inte intresserade av användandet av initiativrätten i EU-politiken i allmänhet, utan enbart i vilken utsträckning riksdagen försöker få regeringen att agera på ett visst sätt i EU-sammanhang. Intresset bör då uteslutande riktas mot de tillkännagivanden som innebär att riksdagen begär att regeringen ska handla på ett visst sätt på EU-nivån. För att skapa oss en bild över hur vanliga sådana tillkännagivanden är kan vi studera tabell 1.

Vi ser att av de totalt 503 tillkännagivanden som riksdagen avgav till regeringen, under tiden 1994/95-1998/99, innehöll 20 stycken någon form av uppmaning till svenskt agerande på EU-nivån. Detta svarar mot en andel på fyra procent. Utifrån hypotesen om initiativrätten som en försvarsstrategi mot politisk marginalisering framstår den andelen som relativt blygsam. En slutsats som får ytterligare stöd om vi beaktar det faktum att mer än hälften av de här aktuella tillkännagivandena härstammar från riksmötet 1994/95. De tillkännagivanden som avgavs i anslutning till EU-inträdet, innehöll inte så mycket utarbetade ståndpunkter i specifika sakfrågor som allmänna programförklaringar och önskemål om politikens former (se Hegeland 1999:130ff).

Riksdagen som helhet tycks således hålla sig tämligen passiv när det gäller utformningen av den svenska EU-politiken. Istället för att aktivt utarbeta egna alternativ till svenska ståndpunkter, överlåter den till EU-nämnden att i ett avslutande skede godkänna de förslag som regeringen lägger fram.

Begränsat motionerande om EU

De relativt få tillkännagivandena i EU-frågor behöver dock inte nödvändigtvis innebära att också de enskilda riksdagsledamöterna intar en passiv hållning i

Tabell 1. Tillkännagivanden som uppmanar till agerande på EU-nivå under perioden 1994/95 - 1998/99.

	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	Totalt
Tillkännagivanden – EU-nivå	11	3	0	5	1	20
Tillkännagivanden – samtliga	137	70	103	116	77	503
Andel EU-nivå	8 %	4 %	0 %	4 %	1 %	4 %

Kommentar: Sammanställningen för perioden 94/95 – 97/98 har hämtats från Hegeland 1999: 128. För riksmötet 98/99 har sökning skett i Rixlex databas BESLUT. Jag har där sökt på ordet "till känna" och därigenom fått träffar på de moment i betänkandena där tillkännagivanden görs. Därefter har jag gått igenom samtliga de aktuella betänkandena för att se vilka frågor tillkännagivandena rör.

EU-politiken. En möjlighet är att enskilda ledamöter genom motioner framför en mängd synpunkter på hur Sverige bör agera i EU, men att dessa sedan avslås av regeringstrogna utskottsmajoriteter. Om detta är fallet är inte de få tillkännagivandena så mycket frukten av formerna för den svenska EU-politiken som av regeringens starka ställning i ett parlamentariskt system.

För att kontrollera för denna faktor kan vi studera innehållet i riksdagsmotionerna. Av tidsskäl har det dock varit omöjligt att gå igenom samtliga motioner för den aktuella perioden. Även en totalundersökning av motionerna från ett enda riksmöte är svår att genomföra med de resurser jag här har till mitt förfogande. Därför har jag valt att begränsa min undersökning till att gälla ett urval av motioner för riksmötet 1998/99. Valet föll då på de motioner som under perioden remitterades till miljö- och jordbruksutskottet, näringsutskottet och utbildningsutskottet.

Urvalet är strategiskt betingat och tanken är att miljö- och jordbruksutskottet och näringsutskottet ska representera två områden som i hög utsträckning har berörts av EU-medlemskapet. Båda dessa utskott hanterar ett relativt stort antal ärenden som sorterar under EU:s första pelare. Då en stor del av dessa utskotts frågor avgörs i EU, tycks det rimligt att anta att den enskilda ledamot som vill påverka politiken i en viss riktning försöker få regeringen att driva denna linje på EU-nivå. Därför kan valet av motioner remitterade till miljö- och jordbruksutskottet och näringsutskottet ses som en form av "most likely-urval". Tanken är att om inte dessa utskott mottar en stor andel av motioner som yrkar på agerande på EU-nivån, så lär knappast något annat utskott heller göra det.

Utöver dessa båda områden har jag även valt att studera de motioner som remitterats till utbildningsutskottet under samma period. Dessa motioner kan ses som en form av kontrollgrupp. Utbildningsområdet berörs bara marginellt av EU-medlemskapet. Det förefaller därför rimligt att anta att de motioner som remitteras till utbildningsutskottet endast i begränsad utsträckning rör EU. I det avseendet utgör motionerna från utbildningsutskottet ett "least likely-urval", där jag inte förväntar mig att finna särskilt många yrkanden på agerande på EU-nivå.

Tabell 2. Motioner som yrkar på visst agerande på EU-nivå under riksmötet 1998/99.

Utskott	Alla motioner	Yrkande – EU-nivå	Andel – EU-nivå
Miljö- och jordbruksutskottet	245	46	19 %
Näringsutskottet	147	17	12 %
Utbildningsutskottet	206	1	0,5 %

Kommentar: Sammanställningen har tagits fram genom en sökning i riksdagens databas, Rixlex. Som sökvillkor har jag angivit ordet "EU" (under alternativet fri text). Därigenom har jag fått träffar på alla de motioner, för respektive utskott, som överhuvud nämner ordet EU. Därefter har jag gått igenom dessa motioner i sin helhet för att nå klarhet om på vilket sätt de behandlar EU. För att en motion ska räknas till kategorin "yrkande – EU-nivå" krävs att motionären på något sätt klargör att han anser att regeringen eller Sverige ska agera på ett visst sätt inom EU. Exempelvis kan motionären, i den löpande texten, framföra att "Sverige bör verka för frågan X i internationella sammanhang, som EU och FN".

En sammanställning av de motioner som under riksmötet 1998/99 remitterades till de tre utskotten återfinns i tabell 2. Vi ser att resultatet följer det förväntade mönstret. Till miljö- och jordbruksutskottet och näringsutskottet remitterades avsevärt fler motioner innehållande yrkande på agerande på EU-nivå, än vad som var fallet för utbildningsutskottet.

Miljö- och jordbruksutskottet mottog, under riksmötet 1998/99, totalt 245 motioner. I 46 av dessa fanns minst ett yrkande på ett visst agerande på EU-nivå. Vilket motsvarar en andel på 19 procent av utskottets samtliga motioner. Jämfört med den knappa halva procent som utbildningsutskottet uppvisar är detta förvisso ett relativt högt värde. Men mot bakgrund av att jordbruket är ett av de politikområden som påverkats i störst utsträckning av det svenska EU-medlemskapet kan det ändå inte sägas tyda på någon påtaglig aktivitet att var femte motion yrkade på ett visst agerande i EU.

När det gäller näringsutskottet är andelen motioner som uppmanar till aktioner på EU-nivå än blygsammare. Endast tolv procent av alla de motioner som remitterades till utskottet, under den aktuella perioden, kan räknas till denna kategori. Detta får anses vara överraskande lite. Särskilt med tanke på att de krav jag har ställt för att en motion ska klassificeras som gällande agerande på EU-nivå är relativt generösa. Det räcker att motionären i den löpande texten, vid ett enda tillfälle, klargör att han anser att Sverige eller regeringen bör handla på ett visst sätt inom EU, för att motionen ska bokföras som gällande EU-nivån. Därmed menar jag att undersökning snarare riskerar att överskatta än att underskatta de enskilda riksdagsledamöternas användning av initiativrätten inom EU-politiken.

Då studien av motionerna bygger på ett relativt litet, och i viss mån godtyckligt, urval är det befogat med en viss försiktighet när det kommer till att presentera generella slutsatser. Trots det vågar jag påstå att resultaten tyder på att de enskilda ledamöterna endast i begränsad utsträckning använder sin formella initiativrätt, för att försöka påverka utformningen av den svenska EU-politiken. Precis som riksdagen som helhet, tycks också de enskilda riksdagsledamöterna i hög grad förlita sig på att EU-nämnden bevakar riksdagens intressen i EU-frågor. Därmed torde heller inte den låga graden av tillkännagivanden

kring utformningen av EU-politiken enbart kunna förklaras av att initiativen avslås av regeringstroga utskottsmajoriteter. Sanningen är istället att utskottet mottar relativt få motioner som innehåller synpunkter på hur Sverige bör agera i EU.

Tänkbara orsaker till riksdagens passivitet

Vi har i det föregående kunnat observera att riksdagen inte i någon större utsträckning använder sig av initiativrätten för att försöka påverka utformningen av EU-politiken. Att ge en tillfredsställande förklaring till varför det förhåller sig på det viset är inte möjligt inom ramen för denna framställning, men jag skulle ändå vilja peka på några faktorer som jag tror kan ha viss betydelse för riksdagens passivitet på det här området.

En tänkbar orsak till att utskotten och de enskilda ledamöterna så sällan tar egna initiativ i EU-frågor kan vara att de känner att det inte är deras bord. Åtminstone under de första åren tycks EU-politiken av många riksdagsledamöter ha betraktats som en angelägenhet enbart för EU-nämnden. Exempelvis såg vi tidigare hur utrikesutskottet antydde att motivationen att hålla sig informerad i EU-politiken påverkas negativt av att utskotten inte har tilldelats någon samrådsfunktion i dessa ärenden. I enlighet med den traditionella synen på utrikespolitiken har också EU-politiken av många riksdagsmän setts som ett något udda inslag i det vanliga riksdagsarbetet (intervju med Sören Lekberg 991116).

Ytterligare en försvårande omständighet kan botten i riksdagens arbetsformer. Det är bara under några veckor varje år som enskilda riksdagsmän kan motionera i vilka ärenden de vill. Under resten av året kan endast, så kallade, följdmotioner läggas fram i anslutning till riksdagsbehandling av regeringens propositioner. Problemet med EU-politiken är att det sällan finns några direkta ärenden eller förslag att knyta motionerna till, före det att beslut har fattats i ministerrådet. Därigenom kringskärs också de enskilda ledamöternas formella initiativrätt, då de är hänvisade till den allmänna motionstiden för att ta initiativ i EU-frågor.

Avslutningsvis ska heller inte det faktum att det är regeringen som företräder Sverige i EU underskattas. Därigenom kommer riksdagen alltid att ha svårt att hålla sig fullständigt informerad om allt som sker inom EU och det torde vara föga kontroversiellt att påstå att det finns ett samband mellan tillgången till information och möjligheten att utarbeta självständiga politiska alternativ. Inte minst därför att självsäkerheten ofta följer med detaljkunskapen. En riksdagsledamot har lättare att driva en egen ståndpunkt om han känner att han har rejält på fötterna i det aktuella ärendet (jfr Sannerstedt och Sjölin 1990: 101f).

Jag tror att svaret på frågan, varför riksdagen endast i begränsad utsträckning använder initiativrätten inom EU-politiken, delvis står att finna i en växelverkan av dessa tre faktorer. Exakt hur dessa mekanismer fungerar och vilken styrka de har lämnar jag dock till kommande forskning att klarlägga. Det centrala här är istället att vi har kunnat konstatera att riksdagen sällan använder sin initiativrätt för att påverka utformningen av den svenska EU-politiken. Något

som kan tyckas överraskande då ett ökat nyttjande av initiativrätten framstår som en av riksdagens främsta försvarsstrategier mot den partiella marginalisering, som internationaliseringen i allmänhet och EU-medlemskapet i synnerhet har medfört.

Slutsatser

Det huvudsakliga syftet med den här uppsatsen var att försöka bestämma hur hanteringen av EU-politiken ska förstås i ljuset av den svenska parlamentarismen. Ska formerna för riksdagens hantering av EU-frågor ses som en ny funktionell mellankategori mellan den traditionella inrikes- och utrikespolitiken? Eller innebär den valda ordningen att EU-nämnden i realiteten har kommit att fungera som "Utrikesnämnden II" och att riksdagens inflytande över många politikområden därigenom har reducerats? För att försöka besvara den frågan föresatte jag mig att undersöka riksdagens ställning inom EU-politiken ur tre olika aspekter. Tillgången till information, möjligheten till sakprövning och möjligheten till initiativtagande.

Tanken med denna tredelning var att den skulle ge en inblick i riksdagens möjligheter att påverka utformningen av den svenska EU-politiken. Eller anorlunda uttryckt; i vilken utsträckning riksdagen tillåts *skapa* EU-politik.

Nu när de empiriska resultaten är för handen är tiden kommen till att leverera svaret på den fråga som styrt framställningen. Som så ofta är svaret inte fullt så entydigt som författaren kanske kunde ha önskat. Trots det skulle jag vilja hävda att riksdagens roll inom EU-politiken, i praktiken, i mångt och mycket har kommit att likna dess ställning inom den traditionella utrikespolitiken. Framför allt bygger denna bedömning på resultaten från avsnitten om inslagen av sakprövning respektive användningen av initiativrätten i riksdagens hantering av EU-frågor. För den som anser att riksdagen bör ha stort inflytande över utformningen av politiken måste de fakta som presenterades i dessa två kapitel vara nedslående.

I fråga om sakprövning fann vi att EU-nämnden inte vid något tillfälle under undersökningsperioden förklarar för regeringen att dess förslag till svensk ståndpunkt saknat majoritetens stöd. Ett faktum som inte enbart kan förklaras av regeringens styrka, då studien kan uppvisa resultat från tider med två regeringar med högst olika mandatmässigt stöd i riksdagen. Slutsatsen måste därför bli att nämndens möjligheter att begära ändringar i eller avslå regeringens förslag även begränsas av andra faktorer. Tänkbara faktorer som uppmärksammades i den tidigare framställning var: nedtoning av kritik med hänsyn till överordnade nationella intressen, de höga kostnaderna som följer av att i ett sent skede av förhandlingar ändra ståndpunkt samt bristande sakkunskap i EU-nämnden.

I det därpå följande avsnittet om riksdagens möjligheter att ta initiativ i EU-frågor kunde vi se att riksdagens initiativrätt visserligen i formell mening är tillämplig även inom EU-politiken, men att riksdagen i praktiken endast brukat den i mycket begränsad omfattning. Endast fyra procent av de tillkännagivande

den som riksdagen avgav till regeringen under perioden 1994/95 – 1998/99 innehöll någon form av uppmaning till svenskt agerande på EU-nivån. Inte heller vid en genomgång av ett urval av riksdagsmotioner kunde någon mer omfattande aktivitet på det här området skönjas. Slutsatsen här är således att riksdagen inom EU-politiken använder sin initiativrätt i betydligt mindre utsträckning än vad som är brukligt inom den traditionella inrikespolitiken.

Vi finner alltså att riksdagen nästan aldrig begär ändringar i eller avslår regeringens förslag till svenska ståndpunkter i EU-frågor och att den endast sällan använder sin initiativrätt för att formulera alternativ till regeringens EU-politik. Utifrån Nortons typologi skulle därför riksdagen omöjligt kunna klassificeras såsom politik-skapande, när det gäller EU-politiken. Inte heller Arters beskrivning av den svenska riksdagen som ett starkt politik-influerande parlament torde kunna komma ifråga för det som här ska bedömas. Istället tycks riksdagen inom EU-politiken, precis som inom utrikespolitiken, balansera på den sköra tråd som skiljer det politik-influerande parlamentet från det med litet eller inget inflytande över politiken.

Information inte nog

Bilden grumlas dock en aning av den variabel – riksdagens tillgång till information – som jag inledningsvis tillförde Nortons analyschema. Slutsatsen när det gäller riksdagens tillgång till information i EU-frågor blev att den måste anses ligga någonstans mittemellan vad som är brukligt inom den traditionella inrikes- och utrikespolitiken. Liksom inom utrikespolitiken brottas riksdagen även i EU-politiken med problemen att regeringen är den helt dominerande informationskällan och att informationen är ojämnt fördelad bland riksdagsledamöterna. Dessa förhållanden förvärras sedan av att de faktapromemorior som regeringen ska upprätta i anslutning till viktigare kommissionsförslag uppvisar betydande brister.

Samtidigt ger dock de formella bestämmelserna kring regeringens samråds- och informationsplikt riksdagen en relativt stark ställning. Av särskild vikt är att även utskotten garanteras rätten att inhämta information från regeringen. Formerna för detta informationsinhämtande har också allt mer kommit att systematiseras. Därigenom har fler riksdagsledamöter möjlighet att hålla sig informerade i EU-frågor än vad som är fallet i utrikespolitiska ärenden, där informationen främst koncentreras till Utrikesnämnden och utrikesutskottet.

Frågan är i vilken mån denna slutsats kan tänkas påverka svaret på den mer övergripande frågeställningen. Innebär riksdagens förhållandevis goda tillgång till information att den har sådana möjligheter att påverka utformningen av politiken, att formerna för EU-politiken, trots allt bör ses som en ny form av funktionsfördelning mellan regering och riksdag?

Jag menar att så inte är fallet. Mitt huvudsakliga argument för det är att informationsvariabeln är speciell såtillvida att den till sin natur är något ”enkelriktad”. Anledningen till att jag tillfogade den var att det förefaller mig naivt att påstå att ett parlament kan sägas vara politik-skapande, enbart för att det

formellt uppfyller Nortons två kriterier, om det samtidigt saknar tillgång till relevant information. Tillgång till information är en nödvändig förutsättning för att ett parlament ska kunna utöva inflytande över politiken, men det är inte en tillräcklig förutsättning. Information i sig kan endast tänkas påverka utformningen av politiken på marginalen, genom att ansvarsutkrävandet underlättas och att regeringen till följd av öppenheten tvingas tvätta sina preferenser en aning. Avsaknaden av information kan således i realiteten göra ett formellt politik-skapande parlament till ett med litet eller inget inflytande över politiken. Däremot kan knappast tillgången till information göra ett parlament som formellt har litet eller inget inflytande över politiken till ett i praktiken politik-skapande parlament.

Sammantaget framträder därmed följande bild av EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen. Medlemskapet har inte medfört någon kvalitativt ny form av parlamentarism i Sverige. Däremot har uppdelningen mellan arbetande och informerad parlamentarism kommit att förändras, genom att frågor som tidigare hanterades enligt principen om den förra har kommit att förskjutas till området för den senare. Möjligtvis med tillägget att inom ramen för denna förskjutning har den informerade parlamentarismen samtidigt blivit något *mer* informerad. Riksdagen har bättre tillgång till information i EU-frågor än vad som är brukligt inom den traditionella utrikespolitiken. Däremot är inslagen av sakprövning och initiativtagande ungefär lika begränsade.

Den främsta anledningen till denna förskjutning är att EU-nämnden inte har kunnat utöva det reella inflytande, över de svenska ståndpunkterna i ministerrådet, som lagstiftarna förutspådde. Snarare finns tendenser till att nämnden många gånger reduceras till ett transportkompani där regeringen rutinmässigt förankrar sina förslag strax före avresan till Bryssel. Beskrivningen av EU-nämnden som ”Utrikesnämnden II” förefaller inte allt för verklighetsfrämmande. I likhet med Utrikesnämnden tycks inte heller EU-nämnden kunna skapa politik i någon större utsträckning. Dess huvudsakliga uppgift blir istället att hålla sig informerad om det som händer och sker i EU för att riksdagen i efterhand, om nödvändigt, ska kunna utkräva ansvar av regeringen. Denna situation accentueras sedan av att inte heller utskotten har lyckats spela den aktiva roll i utformningen av EU-politiken som förarbetena tillskriver dem. Faktum är således att riksdagens inflytande över många politikområden kom att reduceras i och med medlemskapet i EU, genom att den informerade parlamentarismen kom att vinna terräng på den arbetande parlamentarismens bekostnad.

Litteratur

- Algotsson, K-G. 2000, *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, Stockholm, SNS Förlag.
Arter, D. 1990, ”The Swedish Riksdag: The Case of a Strong Policy-influencing Assembly”, *West European Politics* vol 13 nr 3.

- Brusewitz, A. 1933, *Studier över riksdagen och utrikespolitiken II. Nordiska utrikesnämnder*, Uppsala och Stockholm, skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. Almqvist & Wiksells boktryckeri AB.
- Goldmann, K. 1994, "Sverige, EG och politikens internationalisering", i *Suveränitet och demokrati*. Bilagedel med expertt uppsatser. SOU 1994:12.
- Gustavsson, S. 1994, "Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitets remissyttrande till EG-lagsutredningens betänkande (SOU 1994:10)", i Ds 1994:69 *Sammanställning av remissyttrandet över betänkandet SOU 1994:10*, Stockholm, Fritzes.
- Gustavsson, S. 1996, "Preserve or Abolish the Democratic Deficit?" i Smith, E (red) 1996, *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, The Hague, Kluwer.
- Hegelund, H. 1999, *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin*, licentiatavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Jerneck, M. 1996, "Democracy and Interdependence", i Stenelo, L-G och Jerneck, M (red) 1996, *The Bargaining Democracy*, Lund, Lund University Press.
- Lewin, L. 1996, *Votera eller förhandla?*, Stockholm, Norstedts juridik.
- Lindgren, K-O. 1999, *EU-politiken i riksdagen*, c-uppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Mattson, I. och Ström, K. 1995, "Parliamentary Committees", i Döring, H (red) 1995, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt och New York, Campus och St. Martins.
- Nedergaard, P. 1994, *Organiseringen av Den europeiska Unionen*, Köpenhamn, Handelshögskolans Forlag.
- Norton, P. 1996, "Introduction: Adapting to European Integration", i Norton, P (red) 1996, *National Parliaments and the European Union*, London, Frank Cass.
- Nyman, O. 1986, *Parlamentariskt regeringsätt, 2:a uppl.*, Stockholm, Bonniers.
- Petersson, O. 1998, *Svensk politik* (3:e uppl), Stockholm, Norstedts juridik.
- Rothstein, B. (red) 1995, *Demokratirådets rapport 1995: Demokrati som dialog*, Stockholm, SNS Förlag.
- Sannerstedt, A. och Sjölin, M. 1990, "Förändrade partirelationer i en aktivare riksdag", i Damgaard, E (red) 1990, *Parlamentarisk förändring i Norden*, Oslo, Universitetsforlaget.
- SOU 1994:10, *Anslutning till EU*, Stockholm, Fritzes.
- Stenelo, L-G. 1990, "Den internationaliserade demokratin", i Hansson och Stenelo (red), 1990, *Makt och internationalisering*, Stockholm, Carlssons.

Riksdagstryck.

Intervju

Sören Lekberg (s), ordf. EU-nämnden, 991116.