

Statsvetenskapliga institutionen
Uppsala universitet
Självständigt arbete D
Vårterminen 2005

Det demokratiska överskottet

- en studie av riksdagens inflytande
över utrikespolitiken



Författare: Maria Weimer
Handledare: Thomas Persson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

I. INLEDNING	2
II. UTRIKESPOLITIK – ETT SÄRSKILT POLITIKOMRÅDE	3
2.1 Svensk utrikespolitik	5
III. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	6
IV. DET DEMOKRATISKA UNDERSKOTTET – EN TEORIRAM	8
4.1 Från teori till undersökning	9
4.1.1 Parlamentets möjlighet till inflytande	9
4.1.2 Tre aspekter av inflytande	10
V. METOD OCH MATERIAL	13
5.1 Metodansats	14
5.2 Materialdiskussion	15
5.3 Metodproblem	16
VI. UNDERSÖKNING	17
6.1 Forum för utrikespolitik	17
6.2 Information	18
6.2.1 Informationsmängd och substans	18
6.2.2 Informell information	22
6.2.3 Tidsaspekten	23
6.2.4 Sammanfattning	26
6.3 Påverkan	27
6.3.1 Föredragningar och samråd	28
6.3.2 Verklig påverkan	31
6.3.3 Bindande mandat	32
6.3.4 Sakkunskap i relevant forum	36
6.3.5 Informell påverkan	38
6.3.6 Sammanfattning	38
6.4 Ansvarsutkrävande	39
6.4.1 Åtterrapporering	41
6.4.2 Brutet mandat	43
6.4.3 Sammanfattning	45
VII. SLUTSATS	46
7.1 Riksdagens nya roll	48
7.2 Det demokratiska överskottet	49
7.3 Ett pågående arbete – framtidsperspektivet	51
7.4 Avslutande diskussion	52
VIII. KÄLLFÖRTECKNING	54
IX. APPENDIX	57

I. INLEDNING

I takt med att Europeiska unionen har utvidgats och samarbetet fördjupats har de nationella parlamentens roll i samarbetet diskuterats allt mer i såväl politisk som akademisk debatt. Sedan Sverige gick med i EU 1995 har det talats mycket om hur det europeiska samarbetet påverkat Sverige och den svenska demokratin. Med tiden som fler beslut överförs till europeisk nivå har de nationella parlamenten uppfattats som väktare av den demokratiska kontrollen. De nationella parlamenten och i vårt fall riksdagen har i ökad grad kommit att ses som en motvikt till det demokratiska underskottet i EU. Riksdagen har en central roll i det svenska politiska systemet och det är därför intressant att studera hur riksdagens arbete har påverkats av EU-inträdet.

Allt eftersom EU har fått utvidgad kompetens har även utrikespolitiska beslut kommit att fattas gemensamt. Idag har unionen en GUSP, det vill säga en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, och en utrikespolitisk talesman, Javier Solana. Frågan ställer sig hur de nationella parlamenten har påverkats av att utrikespolitiken till stor del beslutas gemensamt. Hur har de nationella demokratierna anpassat sig till den nya institutionella ordningen i EU? Hur har riksdagens arbete påverkats av Sveriges EU-medlemskap? Min uppsats kommer att beröra dessa aspekter av det fördjupade europeiska samarbetet med fokus på vilka effekter EU haft på den svenska demokratin.

II. UTRIKESPOLITIK – ETT SÄRSKILT POLITIKOMRÅDE

Innan jag presenterar uppsatsens specifika frågeställning vill jag ge en kort bakgrund till ämnet utrikespolitik för att sätta mitt arbete i ett större sammanhang. Fokus i denna uppsats ligger på riksdagens inflytande över utrikespolitiken och vi bör därför klargöra vilka skillnader som kan finnas mellan utrikes- och inrikespolitik. Utrikespolitiken betecknas ofta som en särskild del av politiken som inte kan jämföras med övriga politiska områden. I den akademiska debatten råder det oenighet om huruvida utrikespolitiken bör vara föremål för demokratisk kontroll. Vissa menar att utrikespolitik tillhör ett särskilt område som inte kan utsättas för demokratisk granskning och insyn. Andra menar att utrikespolitiken precis som andra politiska frågor har fördel av demokratiskt deltagande.

Hur argumenterar då de som vill se utrikesfrågor som separata från övrig politik? Huvudargumentet för att undanta utrikespolitiken från full demokratisk kontroll är för det mesta inte avvisande till demokratisk kontroll *per se*. Det bygger i stället på uppfattningen att demokrati inte är lämpligt i alla sammanhang och att det kan finnas frågor som är för känsliga för öppenhet och folkligt inflytande.¹ Alexis de Tocqueville var en av de främsta företrädarna för ståndpunkten att utrikespolitiken bör utgöra ett avskilt politikområde. I sitt verk *Om demokratin i Amerika* skriver han: ”Utrikespolitik kräver inte några av de egenskaper som karakteriserar demokrati utan behöver tvärtom utveckla alla de egenskaper som demokratin saknar.”²

Tocqueville ansåg att utrikespolitik bör hålla en tydlig och orubblig linje och dess utövare borde vara immuna mot känslomässig påverkan samt agera i hemlighet. Eftersom utrikespolitiken rörde för staten existentiella frågor kunde dessa inte utsättas för demokratins osäkra beslutsprocess utan måste vara skiljda från den demokratiska processen.³

Walter Lippmann framför en liknande uppfattning om att folkligt inflytande i utrikespolitiken gör skada.

”[Folket] har tvingat regeringarna att vara för sena med för lite eller för ihärdiga med för mycket, för pacifistiska i fred eller för krigiska i krig, för neutrala eller för

¹ K.-Archibugi, “The Democratic Deficit of the EU Foreign and Security Policy”, *The International Spectator*, vol 4, (2002). s. 69.

² Citerad i K.-Archibugi (2002) s. 69, som i sin tur citerar från Battistella (min egen översättning från engelskan).

³ K.-Archibugi (2002). s. 69.

försonande i förhandlingar eller för hårdnackade, när [regeringarna] oftast visste vad som hade varit bättre, nödvändigt eller mer ändamålsenligt.”⁴

Lippmann rör vid ett annat argument mot demokratisk kontroll över utrikespolitik, nämligen att det krävs expertkunskap för att hantera dessa frågor. Han menar att vanligt folk eller parlamentariker inte har kompetens nog att ta utrikespolitiska ställningstaganden och att de till och med genom sin nyckfullhet skulle åstadkomma rent negativa effekter och dumdristiga beslut. Enligt Lippmann tar utrikespolitiska frågor skada av att behandlas i öppna demokratiska forum.

Lippmann och Tocquevilles åsikter förekommer inte ofta i dagens akademiska eller politiska debatt, i stället är motargumenten allt mer dominerande. Svagheter i Lippmann och Tocquevilles resonemang har lyfts fram av bland andra Zielonka, Dahl och Russett.⁵ Det främsta motargumentet pekar på att experter inte nödvändigtvis är klokare eller mer politiskt stabila än folkvalda. Historien visar otaliga exempel på att odemokratiskt valda ledare och politiska experter gjort utrikespolitiska misstolkningar och felbedömningar. Ju högre hemlighetsmakeri som omger utrikespolitiken desto större är riskerna att misstolkningar kan kvarstå, menar Zielonka. Dessutom framhåller han att även utrikespolitiska experter kan komma att fatta emotionellt styrda beslut likaväl som vanliga lekmän kan. Även Dahl vänder sig mot tanken att demokrati skulle vara negativt för politikens output.

”Det är sant att demokratiska regimer löper en risk att människor gör misstag. Men den risken existerar i realiteten i alla regimer och de värsta misstagen i detta århundrade har gjorts av odemokratiska regimer.”⁶

Russett väljer att vända på Tocquevilles argument om att utrikespolitik rör för viktiga frågor för att väljarna ska få bestämma. Russett menar att faktum att många utrikespolitiska frågor är av stor vikt för statens framtid talar *för* att medborgarna måste få en talan.⁷ Han framhåller att det idag närmast är en empirisk sanning att demokratier inte krigar mot varandra. Folkligt och parlamentariskt inflytande över utrikespolitiken skulle således kunna ses som en garant för freden.

⁴ Lippmann, Walter (1955) *The Public Philosophy*, Boston: Little Brown. s.20. Citerad i Zielonka, Jan (1998) *Explaining Euro-paralysis*, Basingstoke: Macmillan. s. 158. (min egen översättning)

⁵ Zielonka (1998); B. Russett (1996) *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

⁶ Robert A. Dahl (1985) *Controlling Nuclear Weapons: Democracy versus Guardianship*, Syracuse: Syracuse University Press. sid.51 . Citerad i Zielonka (1998) sid. 159.

⁷ Russett (1996).

2.1 Svensk utrikespolitik

I Sverige har utrikespolitiken länge ansetts vara ett särskilt politikområde som är separerat från övriga frågor. Nils Andrén beskriver i sin bok *Svensk utrikespolitik sedan 1945* utrikespolitiken som ett samarbetsområde mellan regering och opposition inom vilket båda parter försökt uppnå samförstånd.⁸ Visserligen har skilda ståndpunkter funnits i olika frågor men målet har till skillnad från inrikespolitiken oftare varit att uppnå enighet i stället för att söka konflikt. Jörgen Hermansson menar att neutralitetspolitiken tillsammans med det demokratiska styrelseskicket bildat en slags svensk överideologi.⁹ Han menar att samsynen kring svensk utrikespolitik höll sig kvar åtminstone till omvälvningarna i Östeuropa i slutet av 1980-talet.

Utrikespolitiken tillhör traditionellt regeringsmakten och det har gällt även i Sverige. I regeringsformen från 1809 fastslås att kungen har makten över utrikespolitiken. På den tiden hade riksdagen ingen som helst makt över utrikesfrågor. Allt sedan 1800-talet har parlamentets inflytande ökat bit för bit. I 1974 års regeringsform stadgas att utrikespolitiken är en av regeringens styrelsefunktioner.¹⁰ Därmed särskiljs utrikespolitiken från inrikespolitiken genom att den inte främst avgörs i riksdagen såsom inrikespolitiken. Riksdagen fick genom sin makt över budget och lagstiftning ett visst inflytande över utrikespolitiken. De flesta utrikesfrågor rörde inte lagstiftningsärenden men riksdagen kunde genom sin budgetmakt öva inflytande över biståndsutgifterna. Även internationella avtal skulle godkännas av riksdagen för att vara gällande i Sverige. Partierna fick så småningom större möjligheter att agera i utrikespolitiska frågor i riksdagen och kunde genom att flitigt uppmärksamma särskilda frågor sätta informell press på regeringen. Riksdagen har allt sedan 1809 flyttat fram sina positioner i utrikespolitiken och fått mer och mer inflytande över ett område som från början endast låg i kungens händer.

⁸ Andrén N., Landqvist Å. (1965) *Svensk utrikespolitik efter 1945*, Almqvist & Wiksell, Stockholm. s. 13.

⁹ Hermansson J. (1993) *Politik som intressekamp*, Fritzes, Stockholm. s. 199.

¹⁰ Regeringsformen, 10 kap, 1§.

III. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING

Det övergripande syftet med uppsatsen är att studera hur riksdagens inflytande över utrikespolitiken har påverkats av EU-medlemskapet. Jag hoppas kunna ge en god beskrivning av riksdagens arbete idag och samtidigt ge en tillfredsställande bild av den förändring som skett i och med EU-inträdet.

En av de mest genomgående undersökningar av gjorts om riksdagens påverkan av EU-medlemskapet är en licentiatavhandling från Lunds Universitet.¹¹ För att kunna genomföra en liknande undersökning inom ramen för en D-uppsats måste ett antal avgränsningar göras; detta gäller både för de politikområden som kan studeras och för hur djupgående analysen av riksdagen kan vara.

För att undersöka utrikespolitiken kommer jag att fokusera på de organ i riksdagen som behandlar utrikesfrågor. Dessa är främst utrikesutskottet som är huvudinstans när det gäller riksdagens utrikespolitiska arbete och EU-nämnden som står för slutsamrådet inför ministerrådsmöten. Till viss del kommer även utrikesnämnden att beröras även om nämnden mestadels tjänar som informationsorgan och inte har någon direkt möjlighet att utöva inflytande över utrikespolitiken. Det är även av empiriska skäl svårt att undersöka utrikesnämndens arbete då stora delar av dokumentationen är sekretessbelagda. I min uppsats använder jag mig av en bred definition av utrikespolitik som motsvarar de utrikespolitiska frågor som behandlas i utrikesutskottet. Jag kommer inte att beröra specifika försvars- handels- eller migrationsfrågor i den mån dessa går att separera från utrikesfrågorna.

För min undersökning har jag valt riksmötet 2003/04 eftersom det är det senast avslutade riksmötet i skrivande stund. För att kunna ge en bild av situationen före EU-inträdet använder jag riksmötet 1993/94 som kontrollår. Det ligger tio år tillbaka i tiden och infaller före EU-inträdet.

Min forskningsfråga är följande:

Hur har riksdagens inflytande över utrikespolitiken påverkats av EU-inträdet?

Denna fråga delas in i tre underfrågor som bygger på de tre aspekter av inflytandet som undersöks och preciseras i kapitel 4.

¹¹ Hegeland, Hans (1999) Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin. En studie av riksdagens arbete med EU-frågor. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.

1. Riksdagens tillgång på information
2. Riksdagens möjlighet att påverka beslut i förväg
3. Riksdagens möjlighet till ansvarsutkrävande i efterhand

Jag ser tre möjliga utfall för min analys, dessa är ökat inflytande (stor och liten ökning), oförändrat inflytande och minskat inflytande (stor och liten minskning).

Ett alternativt tillvägagångssätt för mitt arbete hade varit att välja ut ett antal viktiga utrikespolitiska beslut och genom dessa studera riksdagens inflytande. Jag har valt mitt upplägg för att jag vill studera den arbetande riksdagen, den så kallade "vardagspolitiken" i stället för ett antal utvalda fall.

IV. DET DEMOKRATISKA UNDERSKOTTET – EN TEORIRAM

I den statsvetenskapliga forskningen om Europeiska unionen finns få begrepp som är lika etablerade och debatterade som det *demokratiska underskottet*. Under de senaste femton åren har det varit ett av Europadebattens huvudteman.¹² Benämningen har fått en allmän betydelse och tjänar idag som paraplybenämning för olika kritiska ståndpunkter som alla lyfter fram bristen på demokrati i Europeiska unionen. Det demokratiska underskottet har relevans när det gäller allt från EU:s funktion och beslutsprocess till de nationella parlamentens anpassning till unionen.

Fokus i debatten ligger på den *konstitutionella asymmetri* som anses karakterisera EU.¹³ Det demokratiska underskottet i Europeiska unionen består i en försvagning av de nationella parlamenten som saknar kompensation genom en förstärkning av demokratisk kontroll på europeisk nivå.¹⁴ Det finns olika åsikter om huruvida det demokratiska underskottet innebär ett problem. Moravcsik hävdar till exempel att oron rörande underskottet är överdriven och att EU:s institutioner förblir begränsade av ömsesidig kontroll, restriktiva budgetar och begränsade mandat.¹⁵ Andra såsom Zielonka framhåller det bristande demokratiska ansvarsutkrävandet i EU som ett problem som bör lösas.¹⁶ Olika förslag till lösningar på underskottet förekommer i den akademiska debatten och däribland kan två huvudsakliga inriktningar skönjas. Å ena sidan finns de som vill avskaffa underskottet genom att skapa en federal respektive konfederal modell och därigenom demokratisera de överstatliga besluten alternativt avskaffa överstatligheten. Å andra sidan finns förespråkare för underskottet som vill bevara situationen som den är idag för att alternativa lösningar anses vara sämre.

En vanlig definition av det demokratiska underskottet fokuserar på unionens *modus operandi*, det vill säga dess funktionssätt, och lyfter fram den obalans som finns i och med att många överstatliga beslut som fattas på EU-nivå bara kontrolleras demokratiskt på nationell nivå.¹⁷ Bristen på demokratisk kontroll beskrivs på följande sätt. Genom medlemskapet i EU flyttades lagstiftande kompetens från nationella regeringar till EU:s ministerråd. Därmed bröts balansen mellan parlamentets lagstiftande makt och regeringens verkställande befogenhet i medlemsländerna. För de beslut som fattas av medlemsländerna gemensamt i europeiska rådet finns inget demokratiskt ansvarsutkrävande. Nationella regeringar är visserligen ansvariga inför sina respektive parlament

¹² Gustavsson, Sverker (1996) 'Preserve or Abolish the Democratic Deficit' E. Smith (ed) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law International, London.

¹³ Gustavsson (1996).

¹⁴ Se bland annat: Born & Hänggi (2004), Gustavsson (1996), K-Archibugi, D. (2002), Zielonka (1998).

¹⁵ Moravcsik Andrew "In defence of the democratic deficit – Reassessing the legitimacy of the European Union" Working paper nr 92, Center for European Studies, Harvard University.

¹⁶ Zielonka (1998).

¹⁷ Gustavsson (1996).

och dessa är ansvariga inför väljarna men de nationella valen sker på grundval av nationell politik utan att ta hänsyn till Europapolitiken. Dessutom skulle det vara mycket svårt för väljarna att utkräva ansvar för EU-politiken om de så ville. Eftersom regeringarna fattar beslut gemensamt och ofta förhandlar bakom lyfta dörrar är det nästan omöjligt att utkräva ansvar av en enskild regering för ett beslut som fattats av alla 25 länder. Den demokratiska kontroll som förlorats av de nationella parlamenten har inte ersatts av motsvarande funktion i Europaparlamentet. Europeiska unionen uppfyller inte de demokratiska krav på ansvarsutkrävande för de beslut som fattas. Däri ligger kärnan för det demokratiska underskottet.

Enligt teorierna om det demokratiska underskottet är de nationella parlamenten de stora förlorarna. Det faller sig därför naturligt att rikta in sig på att studera den svenska riksdagen och den förändring som har ägt rum i samband med EU-inträdet.

4.1 Från teori till undersökning

Mot bakgrund av teoriramen om det demokratiska underskottet som presenterats ovan och den beskrivning av de nationella parlamentens minskade makt som ges förefaller det logiskt att förvänta sig att riksdagens inflytande minskat sedan EU-inträdet. Det minskade inflytandet borde i lika hög grad kunna gälla för utrikespolitiken. Förväntningen av minskat inflytande kan anses stärkas av att parlamenten traditionellt sett redan före EU-inträdet haft svagt inflytande över utrikespolitiska frågor, något som diskuterades inledningsvis i uppsatsen. EU har de senaste åren blivit alltmer offensiv inom utrikesområdet och alltfler politiska ståndpunkter samordnas. Det kan därför antas att parlamenten i synnerhet inom den utrikespolitiska sfären har svårare att utöva inflytande och utkräva ansvar efter EU-inträdet än tidigare. För att kunna undersöka hur riksdagen har påverkats av EU-inträdet behöver vi bestämma dess möjlighet till inflytande i dag och försöka få en bild av den eventuella förändringen som ägt rum. På så sätt kan vi få en uppfattning om huruvida parlamentets maktställning har försvagats eller inte.

4.1.1 Parlamentets möjlighet till inflytande

Ett parlament kan ha olika grad av påverkansmöjligheter för att förändra politikens utformning. Det finns olika sätt att mäta påverkan och inflytande. Jag har valt att använda mig av en tredelad skala utvecklad av Philip Norton som anger parlamentens inflytande. Skalan kan användas för att jämföra olika parlaments maktposition sinsemellan och för att jämföra ett parlamentets inflytande inom olika politikområden. I detta arbete kommer jag att använda skalan för att mäta den eventuella förändring som skett i riksdagens inflytande över utrikespolitiken efter EU-inträdet.

Norton har utvecklat en typologi som delar in parlament i tre olika grupper utifrån deras möjligheter att påverka politiken.¹⁸

1. De *politik-skapande* parlamenten med möjlighet att ändra eller förkasta regeringens förslag och att initiera egna förslag.
2. De *politik-influera*nde parlamenten med möjlighet att ändra eller förkasta regeringens förslag utan att kunna initiera egna förslag.
3. Parlament med *litet eller inget inflytande* över politiken kan varken ändra eller förkasta regeringens förslag eller initiera egna.

Ett parlament som definieras i den första kategorin har stora möjligheter att påverka politiken och sätta dagordningen. Den tredje kategorin har endast mycket små möjligheter att utöva inflytande över politiken. Min förhoppning är att efter avslutad undersökning kunna placera riksdagen inom ramen för Nortons typologi.

4.1.2 Tre aspekter av inflytande

I sin studie om *EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen* har Karl-Oscar Lindgren använt sig av tre kriterier för att mäta riksdagens ställning. Lindgren undersöker tillgången till information, möjlighet till sakprövning och i vilken grad riksdagen kan ta egna initiativ.¹⁹ Jag skulle vilja omarbete och komplettera Lindgrens kriterier. Information kvarstår som den första aspekten på parlamentets inflytande eftersom det är en grundläggande förutsättningen för att kunna påverka.

Mitt andra kriterium beskriver inflytande över beslut innan de fattas. Jag gör här en sammanslagning av Lindgrens andra och tredje kriterium om påverkan och initiativ. För att ge en tillräckligt bra beskrivning av riksdagens inflytande kompletterar jag dessa två kriterier med ett ytterligare, nämligen ansvarsutkrävande i efterhand.

Riksdagens roll innebär bland annat att kontrollera regeringen. Denna aspekt går förlorad om endast Lindgrens kriterier används. Därför är det min mening att analys-schemat görs mer slagkraftigt om det kompletteras med en ytterligare aspekt som mäter kontroll av besluten i efterhand. Det ger möjlighet att inte bara se till informationen och påverkan av beslut såsom Lindgren gör utan även gå ett steg längre och se till olika vägar att utkräva ansvar *ex post* efter att beslut är fattade.

¹⁸ Norton, Philip (1996) "Introduction: Adapting to European Integration", i Norton, P (red) 1996, *National Parliaments and the European Union*, London, Frank Cass.

¹⁹ Lindgren, K-O (2001) "EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen", *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 3. s. 6.

Jag ämnar således mäta riksdagens påverkan på utrikespolitiken med hjälp av följande tre kriterier:

- Riksdagens tillgång till *information*
- Riksdagens möjlighet att *påverka* beslut i förväg
- Riksdagens möjlighet att *utkräva ansvar* för fattade beslut i efterhand.

Kriterierna följer riksdagens traditionella arbete kronologiskt där information kommer i första hand innan påverkansfasen tar vid för att till sist följas upp av ansvarsutkrävande.

4.1.1.1 Information

Information är makt. Tillgång till information är själva grundförutsättningen för att parlamentet ska kunna påverka politiska beslut. Informationen måste vara tillräckligt utförlig och ges i god tid innan ett beslut fattas för att påverkan ska vara möjlig. Utrikespolitiken är ett särskilt politikområde som ofta innebär en högre grad av sekretess än i andra frågor. Eftersom utrikespolitiken traditionellt är en fråga för regeringen befinner sig riksdagen i underläge när det gäller informationen och är till stor del beroende av vad regeringen är beredd att delge.

4.1.1.2 Påverkan

Riksdagen kan påverka utrikespolitiken främst genom att ta ställning till regeringens förslag och försöka förändra dem. Det kan finnas en viktig skillnad i teori och praktik när det gäller att påverka besluten. Riksdagen kan i teorin ha möjlighet till påverkan som den inte kan eller vill utnyttja i praktiken. Därför är det viktigt att få en bild av hur riksdagens utnyttjar sin påverkansmakt i realiteten. För att mäta påverkan tar jag hjälp av en trestegsdefinition av påverkan. Bergman har utarbetat tre olika typer mandat från Europautskotten till regeringen grundade på vilka regler och vilken praxis som finns för samrådsförfarandet mellan riksdag och regering. Det är enligt Bergman en kombination av statsrättsliga regleringar och politisk praktisk betydelse av dessa som kännetecknar vilket utfall samrådet får och därmed hur starkt parlamentets mandat till regeringen blir. Bergman definierar de tre typerna av bindning på följande sätt:

- *svag bindning* av regeringen i de fall där det enbart sker informationsutbyte
- *mellanstark bindning* är när samrådet är av betydelse för regeringens ställningstagande i rådet men ej utmynnar i något mandat

- *stark bindning* är när samrådet ger ett tydligt mandat som regeringen förväntas agera efter.²⁰

Jag kommer att ta hjälp av Bergmans kategorier av bindande mandat för att bedöma styrkan av EU-nämndens mandat. Att bestämma mandatets styrka är ett steg på vägen till att bedöma hur stor riksdagens påverkan på regeringen är. Möjligheten för riksdagen att påverka beslut kan ges både via formella och informella vägar.

4.1.1.3 Ansvarsutkrävande

Riksdagens möjlighet att i efterhand kontrollera och följa upp beslut är en viktig del i dess granskning av regeringen. Regeringen måste stå till svars för sitt agerande inför riksdagen som i sin tur har möjlighet att fälla regeringen om en majoritet saknas för dess linje. Ett övergripande ansvarsutkrävande sker vid varje riksdagsval då väljarna avgör vilka partier som får deras förtroende. Ansvar utkrävs även i enskilda frågor där regeringen behöver majoriteten med sig för att förankra beslut i riksdagen. Olika parlament har olika tillvägagångssätt för att utkräva ansvar och för att pricka en regering som brutit sitt mandat. Sakläget avgörs tydligt i de fall där regering och riksdag inte är överens.

²⁰ Bergman, Torbjörn (1997) ”Utrikes inrikespolitik: riksdagen och EU-nämnden i EU”, i Mattson och Wägnerud (red.) *Riksdagen på nära håll. Sju studier av riksdagsarbetet*, SNS Förlag, Stockholm. s.46.

V. METOD OCH MATERIAL

Min analys baseras på två parallella undersökningsmetoder. Genom detta hoppas jag fånga in betydelsen av statsrättsliga regleringar om utrikespolitiken och politisk praxis i riksdagens dagliga arbete.

Den första metoden innebär att jag gör en genomgång av de formella regler som stadgar riksdagens inflytande över utrikespolitiken. Jag söker dra slutsatser utifrån de lagar och regler som finns om riksdagens arbete med utrikesfrågor. Det är viktigt för min frågeställning att tydligt klargöra hur stor formell och legal förändring som har skett i riksdagens arbete genom EU-inträdet.

Stadgar och regler är väldigt viktiga men kan inte bedömas utan att ta hänsyn till den praktiska efterlevnaden av reglerna. Vad nyttar regler om information och påverkan om de inte följs i praktiken och om riksdagsledamöterna själva inte upplever att de har något inflytande över politiken? Det praktiska vardagliga arbetet är en mycket viktig komponent i mitt arbete. Därför har jag valt att lägga större fokus på min andra undersökningsmetod, nämligen intervjuer. Jag har genomfört intervjuer med fjorton riksdagsledamöter. Genom att intervjua ledamöter som arbetar med utrikesfrågor får jag en bild av hur arbetet genomförs i praktiken och hur de själva upplever sin möjlighet till inflytande.

Urvalet består av ledamöter från utrikesutskottet och EU-nämnden från riksmöte 1993/94 och 2003/04 och däribland representanter från varje parti. Nämndens ordförande och viceordförande sågs som särskilt intressanta på grund av sin överblickande position. Intervjuer med tjänstemän har använts för att få en icke-partibunden uppfattning av det praktiska arbetet. Genom den dubbelspåriga undersökningen hoppas jag skaffa mig en tillräckligt bra bild av de formella regler som finns i kombination med det praktiska arbetet för att kunna bedöma hur EU-inträdet har påverkat arbetet med utrikesfrågor.

För att tydliggöra min undersökning har jag sammanställt en tabell innehållande de olika aspekterna jag undersöker. Mitt mål är att i slutsatsen kunna fylla i den förändring som skett och därmed på ett tydligt sätt klargöra resultatet.

Tabell 1. Riksdagens inflytande över utrikespolitiken

Tre aspekter av inflytande:		Ökat	Oförändrat	Minskat
1. Information	Informationsmängd och substans			
	Informell information			
	Tidsaspekten*			
2. Påverkan ex ante	Föredragningar och samråd			
	Verklig påverkan			
	Bindande mandat	Se separat tabell		
	Sakkunskap i relevant forum			
	Informell påverkan			
3. Ansvarsutkrävande ex post	Återrapportering			
	Resultat av brutet mandat			

* aspekt av riksdagens inflytande som tillkommit med medlemskapet i EU.

Tabell 2. Utdrag av punkten 2C som anger Bergmans kriterium för bindande mandat.

Bindande mandat	Starkt bindning	Mellanstark bindning	Svag bindning
Konstitutionellt bindande			
Reellt bindande			

5.1 Metodansats

Min metodansats har kvalitativ karaktär. Jag använder mig av Nortons analyschema och kommer i min slutsats att redovisa var riksdagens roll passar in i Nortons typologi. Jag gör även en distinktion mellan formellt och informellt inflytande. Lindgren undersöker i sitt arbete om riksdagen och EU-politiken endast de formella påverkansmöjligheter som finns.²¹ Jag kompletterar det med de informella kanalerna såsom påverkan genom partigrupperna, information genom personliga kontakter mm. Det ger en betydligt bredare bild av riksdagsarbetet, en bild som helt skulle falla bort om vi bara beaktade formell påverkan.

När det gäller material och intervjupersoner är det svårt att få tillgång till lika bra information för riksmötet 1993/94 som jag har för 2003/04. Den stora mängd material som finns att tillgå idag om EU-nämndens arbete finns inte i samma utsträckning från 1993/94. Därför kommer jag inte att göra en systematisk jämförelse mellan de två riksmöten jag undersöker. Jag har valt att fokusera på

²¹ Lindgren, K-O (2001) s. 12.

situationen efter EU-inträdet och använda riksmötet 1993/94 som kontrollfunktion för att tydligare kunna upptäcka förändringar som medlemskapet inneburit.

5.2 Materialdiskussion

Det material jag använder mig av är dels offentligt tryck i form lagar som stadgar riksdagens arbete och dels litteratur som rör min frågeställning och teoriram. För att kartlägga riksdagens inflytande över utrikespolitiken har jag främst studerat regeringsformen och riksdagsordningen, dokument om EU-nämndens praktiska arbete och ett antal interna handböcker om samordning av EU-politiken mellan regering och riksdag. De sekundärkällor jag använder mig av är främst Hans Hegelands licentiatavhandling *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin* och Karl-Oscar Lindgrens *EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen*. Dessa undersökningar står nära mitt eget arbete och jag har ansträngt mig för att komplettera Hegelands och Lindgrens resultat på det utrikespolitiska området genom att fortsätta den undersökning av EU-nämndens samråd som de gjort. Övriga källor är dels litteratur som berör min teoriram om det demokratiska underskottet och dels verk som rör mitt analyschema om parlamentens inflytande i politiken. Jag har också använt mig av litteratur om utrikespolitik mer generellt.

En huvudkälla för min undersökning är de intervjuer jag genomfört med fjorton riksdagsledamöter från utrikesutskottet och EU-nämnden. Dessa består av fyra ledamöter från riksmötet 1993/94 och tio från 2003/04 varav en person som var aktuell för båda tidsperioderna. Urvalet är jämt fördelat över partierna. Många av ledamöterna i utrikesutskottet innehar också en suppleantplats i EU-nämnden något som visat sig vara värdefullt för min undersökning eftersom dessa kan jämföra de båda organens arbete.

Förutom riksdagsledamöterna har jag intervjuat två tjänstemän på riksdagen. Den första tjänstgör som sekreterare vid riksdagskommittéen som arbetar med att förnya riksdagens arbete med EU-frågor. Samma person är tillika statsvetare och kan därför antas ha både ett tjänstemanna- och statsvetarperspektiv på frågorna. Den andra tjänstemannen jag intervjuat är kanslichef på riksdagens utrikesutskott. Intervjuerna var personliga och genomfördes mellan 15 mars och 19 april, 2005. Intervjuerna varade i ca 30 minuter och spelades in på band parallellt med att anteckningar togs. Vid intervjuerna använde jag mig av ett enkätformulär med tematiskt indelade frågor och följdfrågor.²² Enkäten var uppdelad i tre delar i enlighet med de tre aspekterna relevanta för min undersökning. I slutet av intervjun bad jag även personerna försöka svara på min huvudsakliga forskningsfråga. De flesta ledamöter kunde utan större svårigheter svara på mina

²² Se IX. APPENDIX

frågor även om vissa hade bristande kunskaper i de formella regler som gäller för riksdagens roll gentemot regeringen.

5.3 Metodproblem

Jag anser att min undersökning har god validitet, det vill säga att jag undersöker det jag har sagt mig vilja undersöka. Man skulle ur validitetssynpunkt kunna ifrågasätta om det verkligen är relevant att undersöka ett område över vilket riksdagens traditionellt har haft mycket svagt inflytande. I Sverige beror riksdagens grad av självständighet ofta på regeringspartiets styrka. Kanske är det mer passande att prata om oppositionens ställning i riksdagen snarare än riksdagen som helhet? Denna aspekt är särskilt relevant i fråga om utrikespolitiken eftersom stödpartierna miljöpartiet och vänsterpartiet företräder helt andra linjer. Regeringen tvingas därför ofta söka majoritet bland borgerliga partier. En annan viktig aspekt är att det inte i alla sammanhang går att undersöka riksdagen som en enhet. Det är viktigt att ta hänsyn till att ledamöterna från regeringspartiet kan ha ett annat slags inflytande än oppositionen. Det är en aspekt jag tar i beaktande i min analys.

När det gäller reliabiliteten är de lagar och regler jag använt förstahandskällor med god reliabilitet. Övriga källor utgörs av intervjuer och andrahandslitteratur. Ledamöter som satt i riksdagen både 1993/94 och 2003/04 är särskilt viktiga för min undersökning eftersom de själva kan ge en bedömning av riksdagens förändrade roll. Min undersökning baseras på hur ledamöterna själva upplever sitt inflytande. Jag har varit noga med att följa enkätfrågorna för att undvika att ställa ledande frågor. All tolkning av empiri kan innebära ett problem för reliabiliteten. Jag har försökt uppväga det genom att ge direkta citat från ledamöterna. Man kan fråga sig om ledamöternas svarade som de gjorde för att framstå som mer inflytelserika än de egentligen är. Den risken anser jag vara liten då de inte kan förvänta sig att en magisteruppsats ska få medialt utrymme som skulle kunna profilera deras roll.

VI. UNDERSÖKNING

I detta kapitel görs en genomgång av riksdagens arbete med utrikespolitik i tre aspekter: information, påverkan och kontroll. Innan vi börjar är det meningsfullt att klargöra vilka av riksdagens organ som berörs av undersökningen.

6.1 Forum för utrikespolitik

6.1.1 Utrikesutskottet

Utrikesutskottet var före EU-inträdet huvudinstans för riksdagens utrikespolitiska arbete och fyller den funktionen även idag när Sverige är medlem i EU. Utrikesutskottet bereder alla ärenden som rör utrikespolitik, det vill säga Sveriges förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer samt bistånd. Utskottet bereder även vissa frågor om utrikeshandel och internationellt ekonomiskt samarbete. Utrikesutskottet består liksom riksdagens övriga utskott av 17 ledamöter.

6.1.2 Utrikesnämnden

Utrikesnämnden tjänar som informativt organ i utrikespolitiska frågor som ofta har hög sekretess. Regeringen är skyldig att hålla utrikesnämnden underrättad om utrikespolitiska frågor som kan ha betydelse för Sverige.²³ Utrikesnämnden sammanträder oregelbundet och endast ett fåtal gånger per år. Den höga grad av sekretess som omger utrikesnämnden gör det metodologiskt svårt att undersöka dess arbete och därför berörs den bara marginellt i min undersökning.

6.1.3 EU-nämnden

EU-nämnden instiftades inför Sveriges inträde i EU för att tjäna som samrådsorgan mellan riksdag och regeringen inför viktiga möten inom ramen för EU. Den består liksom utskotten av 17 ledamöter men har till skillnad från de vanliga utskotten inte som uppgift att förbereda riksdagsbeslut.²⁴ Nämnden är det forum där slutsamrådet inför ministerrådsmöten äger rum. Under nämndens möten förs stenografiska uppteckningar från diskussionen som publiceras på riksdagens hemsida. Många av ledamöterna i EU-nämnden sitter samtidigt i andra utskott och listan på suppleanter är lång. Partierna växlar ofta ledamöter beroende på vilka frågor som kommer upp i nämnden.

²³ Regeringsformen 10 kap. 6 och 7 §§.

²⁴ EU-nämnden, Riksdagen. s 2. Riksdagsordningen 8 kap. 14 §.

6.1.4 Kammaren

Kammaren fyller en funktion för debatter om utrikespolitiska frågor och är det enda forum där samtliga riksdagsledamöter kan delta i debatten om utrikesfrågor. Utrikespolitiska frågor kan finnas på dagordningen vid svar på frågor och interpellationer samt vid statsministerns rapportering från europeiska toppmöten.

6.2 Information

I detta stycke gör jag en genomgång av riksdagens tillgång på information om utrikespolitiska frågor. Jag söker klargöra vilken konstitutionell rätt ledamöter har till information och hur riksdagsledamöterna upplever tillgången på information i praktiken. En genomgång av situationen före EU-inträdet görs för att erbjuda perspektiv på dagens förhållande.

6.2.1 Informationsmängd och substans

Före Sveriges EU-inträde var arbetet med internationella frågor tilldelat utrikesutskottet som hade till uppgift att bereda förslag som rörde utrikespolitik.²⁵ Ledamöterna i utrikesutskottet fick tillgång till en allmän utrikespolitisk rapportering främst genom ambassadrappporter som tillhandahölls av utrikesdepartementet. Utskottet fick regelbundna föredragningar av statsråd i aktuella frågor och ledamöterna hade möjlighet att begära kompletterande information av utrikesdepartementet. Ledamöterna hade också möjlighet att begära ytterligare uppgifter via utrikesutskottets kansli.

Dåvarande ordförande i utskottet framhåller vid intervjun att informationen i rapporterna ofta inte var tillräckligt detaljerad för att vara intressant: ”[Ambassadrapporten] innehöll ofta inte så värdefull information, den var för allmänt hållen.”²⁶ Stora delar av informationen från regeringskansliet uppfattades som selektiv, även av ledamöter som tillhörde ett parti i regeringskoalitionen.²⁷ Till viss del använde sig ledamöterna även av informella informationskanaler. I praktiken innebar det främst personliga kontakter med myndigheter och departement i Sverige, med andra riksdagspartier samt med internationella organisationer och ambassader som fanns på plats i Sverige.²⁸ ”Vi fick även information från internationella organisationer, den var relativt ok.”²⁹ Kontakten med aktörer utanför Sverige var begränsad. De

²⁵ ”Så arbetar ett utskott” www.riksdagen.se

²⁶ Intervju med Daniel Tarschys ordf. utrikesutskottet (fp) 1993/94.

²⁷ Intervju med Daniel Tarschys ordf. utrikesutskottet (fp) 1993/94 och Inger Koch utrikesutskottet (m) 1993/94. Det kan vara värt att påpeka att Sverige hade en borgerlig koalitionsregering 1993/94.

²⁸ Intervju med Daniel Tarschys ordf. utrikesutskottet (fp) 1993/94 och Mats Hellström utrikesutskottet (s) 1993/94.

²⁹ Intervju med Daniel Tarschys ordf. utrikesutskottet (fp) 1993/94.

intervjuade ledamöterna från 1993/94 nämner främst svenska nätverk och kontakter som informationskällor.³⁰

När Sverige blev medlem i EU gjordes ett antal tillägg till riksdagsordningen om hur EU-frågorna skulle behandlas av riksdagen. Regeringen har numera informationsplikt gentemot riksdagen rörande EU-frågorna.³¹ Eftersom en stor del av utrikesfrågorna beslutas i EU gäller regeringens skyldighet för EU-politiken även större delen av utrikespolitiken. Stycket i riksdagsordningen som rör EU-nämnden utgör så kallad *huvudbestämmelse*. För ändring av huvudbestämmelser krävs två identiska riksdagsbeslut med val emellan eller ett beslut fattat med kvalificerad majoritet.³² EU-nämndens och riksdagens rätt till information har i och med EU-inträdet fått en stark konstitutionell förankring.

Regeringen är idag enligt riksdagsordningen skyldig att varje år lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i EU.³³ Likaså måste regeringen informera riksdagen om sin syn på de arbetsprogram och vitböcker från kommissionen som regeringen bedömer som betydelsefulla.³⁴ Detta instiftades för att göra informationsflödet mer överskådligt och innebär att regeringen får prioritera att kommentera vissa frågor framför andra.³⁵ De utrikesfrågor som berörs av kommissionens arbetsprogram är främst bistandsfrågor eftersom övrig utrikespolitik beslutas i rådet och inte kommissionen. Då regeringens skrivelse om EU överlämnas debatteras den i kammaren. En viktig del av den information som meddelas riksdagen går genom utskotten och EU-nämnden. Regeringen är skyldig att underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd.³⁶ Inför sammanträden får EU-nämnden skriftliga underlag med kommenterade dagordningar för ministerrådsmöten. Kommentarer innehåller en redovisning av de förväntade utfallet av frågan tillsammans med förslag på handlingslinje och eventuella alternativa förhandlingsstrategier. De viktigaste sakfrågorna sammanfattas i rådspromemorior. Promemoriorna kan förutom frågor som beslutas i ministerrådet och kommissionen även beröra resolutioner från Europaparlamentet.³⁷

³⁰ Intervju med Daniel Tarschys ordf. utrikesutskottet (fp) 1993/94; Inger Koch utrikesutskottet (m) 1993/94; Göran Lenmarker utrikesutskottet (m) 1993/94; Mats Hellström utrikesutskottet (s) 1993/94.

³¹ Riksdagsordningen 8 kap 16-17 §§.

³² Riksdagsordningen 8 kap 16-17 §§.

³³ Riksdagsordningen kap 10 §1.

³⁴ Riksdagsordningen kap 10 §1.

³⁵ Lindgren, K-O (2001) s. 8.

³⁶ Riksdagsordningen kap 10 §5.

³⁷ Handbok för EU-arbete, Regeringskansliet, Norell (red.) Forum Europa; *EU-nämnden*, Riksdagen.

Riksdagens utskott har en skyldighet att följa EU-arbetet inom respektive ämnesområde enligt vad som stadgas i riksdagsordningen. Utskotten har liksom EU-nämnden rätt till information i EU-frågor från regeringen.³⁸ Ett utskott kan även begära muntlig information från statsråd eller statssekreterare. Regeringens faktapromemorior är oftast ställda till utskottet och debatteras där snarare än i EU-nämnden. Utskotten får liksom EU-nämnden ta del av kommissionens grön- och vitböcker och ledamöterna har rätt att begära ytterligare information från myndigheter och departement.

Möjligheten att begära ytterligare information utnyttjas också i praktiken av de flesta intervjuade ledamöterna.³⁹ På frågan om de har möjlighet att begära mer information svarar två av ledamöterna: ”Ja, mer information kan begäras och det gör vi ofta.”⁴⁰ och ”Ja, jag har möjlighet att begära det [...och] utnyttjar den möjligheten.”⁴¹ Det händer också att ledamöterna begär ytterligare information från utskottets kansli som författar promemorior om aktuella frågor.⁴² Ett flertal av de intervjuade ledamöterna påpekar att det är upp till ledamoten själv hur mycket information de vill ta till sig och hur mycket som de utöver det vill söka på egen hand.⁴³

”Man måste själv skaffa sig informationen, veta var man ska söka och vilka frågor man ska ställa. [...] När man själv vet vad man ska leta efter är informationen tillräcklig. Det är ett demokratiskt dilemma.”⁴⁴

Hur mycket information ledamoten tar del av beror således till viss del på den egna insatsen. En ledamot påpekar att utrikesutskottets behandling av EU-relaterade utrikesfrågor beror på hur många EU-intresserade ledamöter som finns i utskottet.⁴⁵ Under den senaste mandatperioden har fler EU-intresserade ledamöter tillkommit och dessa efterfrågar information i högre grad och bidrar därmed att föra upp fler EU-frågor på utskottets dagordning. EU-nämndens ordförande nämner att han upplever att nämnden lägger för stor vikt på utrikesfrågor och att dessa i större utsträckning borde hanteras av utskottet.⁴⁶ Arbetsfördelningen mellan utskott och nämnd verkar

³⁸ Riksdagsordningen kap 4 §11.

³⁹ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04; Holger Gustavsson utrikesutskottet (kd) 2003/04; Göran Lindblad utrikesutskottet (m) 2003/04; Berndt Ekholm utrikesutskottet (s) 2003/04 m.fl.

⁴⁰ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04.

⁴¹ Intervju med Agne Hansson utrikesutskottet (c) 2003/04.

⁴² Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04, m.fl.

⁴³ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04; Holger Gustavsson utrikesutskottet (kd) 2003/04; Göran Lindblad utrikesutskottet (m) 2003/04, m.fl.

⁴⁴ Intervju med Göran Lindblad utrikesutskottet (m) 2003/04.

⁴⁵ Intervju med Berndt Ekholm utrikesutskottet (s) 2003/04.

⁴⁶ Intervju med Tommy Waideleich ordf EU-nämnden (s) 2004.

inte vara helt glasklar för ledamöterna själva och till stor del bero på ledamöternas eget intresse av frågorna.

Det händer att regeringen missbedömer en frågas behandling i EU och endast ytligt informerar utskottet eller nämnden. En ledamot påpekar att då vissa frågor tas upp i utskottet har frågan redan behandlats färdigt i EU och utskottet därmed undgått tillfälle att påverka. ”I EU-nämnden kan det hända att regeringen missbedömer en fråga, det vill säga bara informerar ytligt och sen kommer beslutet i EU snabbare än trott.”⁴⁷ Ytterligare en ledamot kommenterar samma problem:

”[Ibland händer det att] regeringen tror att en fråga är endast i beredningsfasen och informerar väldigt lite och sen går processen fortare än väntat och nästa gång är det för sent att påverka.”⁴⁸

Några ledamöter beklagar sig över att utrikesdepartementet tvekar att lämna ut information som begärs ut av dem trots att de i egenskap av ledamöter av utrikesutskottet eller EU-nämnden har undertecknat avtal om tystnadsplikt och därmed har rätt att ta del av sekretessbelagda dokument:⁴⁹ ”Info går att få ut men efter viss tvekan.”⁵⁰ En annan ledamot berättar följande:

”Det kan [...] uppstå problem med handläggare på UD som inte vill lämna ut information innan de frågat en överordnad. Tjänstemännen blir oroliga för att riksdagen kräver information. Det är synd, för det borde vara självklart att lämna ut information till oss i riksdagen.”⁵¹

Hegeland redogör i sin avhandling för en situation där regeringen vägrat lämna ut information i en EU-fråga. Detta föranledde ett konstaterande från konstitutionsutskottet om att regeringen inte har någon möjlighet att vägra lämna information som ett utskott begär. Om sekretess krävs bör det hänvisas till ledamöternas tystnadsplikt.⁵² I EU-nämndens yttrande från 1996 nämns att de stenografiska uppteckningarna som enligt Riksdagsordningen ska föras vid varje möte anses ha haft negativa konsekvenser för nämndens arbete för att samråden inte kan hållas undertillräckligt förtroliga former.⁵³ Numera föreläggs sekretess vid vissa samråd i EU-nämnden. Särskilt känsliga frågor stryks då från de stenografiska protokollen med hänvisning till sekretesslagen. Hegelands

⁴⁷ Intervju med Holger Gustavsson utrikesutskottet (kd) 2003/04.

⁴⁸ Intervju med Göran Lindblad utrikesutskottet (m) 2003/04.

⁴⁹ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04, m.fl.

⁵⁰ Intervju med Carl B. Hamilton vice ordf EU-nämnden (fp) 2004.

⁵¹ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04.

⁵² Hegeland, Hans (1999) s.67.

⁵³ Hegeland, Hans (1999) s.47.

undersökning visar att ungefär en fjärdedel av alla protokoll innehåller en sådan strykning, det handlar dock oftast bara om någon mening som har tagits bort.⁵⁴

Utrikesnämnden fyller endast en mindre funktion när det gäller att inhämta information om utrikespolitiken. Nämnden sammankallas ett fåtal gånger per år när regeringen ska informera om utrikesfrågor av särskild vikt. Ledamöterna består främst av partiledarna vilket gör att nämndens roll har viss konkurrens av ett nytt informellt forum för information, de så kallade partiledaröverläggningarna. Dessa överläggningar sker informellt när behov av särskilda samtal mellan enbart partiledarna finns.⁵⁵ Det är svårt att ingående undersöka utrikesnämndens roll eftersom det mesta som rör nämnden är belagt med sekretess. Hegeland försökte inför sin undersökning begära ut dagordningar för nämndens möten men vägrades detta med hänvisning till sekretesslagen.⁵⁶

Riksdagen får även information av regeringen direkt i kammaren i samband med att utrikesministern svarar på frågor och interpellationer. Vid regerings årliga redovisning om verksamheten i EU debatteras också utrikesfrågor i kammaren. Dessutom rapporterar statsministern från EU-toppmöten direkt till kammaren.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att riksdagens idag har tillgång till betydligt mer information om utrikespolitiken än före EU-inträdet. Antalet dokument som delges ledamöterna har ökat och innehållet i dessa har mer substans än tidigare. Till skillnad från före EU-inträdet anser dagens ledamöter som intervjuats att kvantiteten information är tillräcklig.

6.2.2 Informell information

En riksdagsledamot kan använda sig av informella vägar för att få ytterligare information i utrikespolitiska frågor. Många ledamöter utnyttjar personliga kontakter för att utöka eller kontrollera sina uppgifter. Ledamöter från regeringspartiet har här en fördel genom sin möjlighet att få upplysningar genom partiet, på informella möten med regeringsmedlemmar och deras medarbetare. Ordföranden i utskottet respektive nämnden innehar också en särställning eftersom de ofta blir uppsökta av utländska ambassadörer och därigenom kan få tillgång till viktiga uppgifter.⁵⁷ Personliga nätverk i andra EU-länder och i EU: s institutioner i Bryssel kan ge ledamöterna värdefull information. På frågan om ledamoten även använde sig av informella

⁵⁴ Hegeland, Hans (1999) s.110.

⁵⁵ ”Kungens vara eller icke vara” av Lena Mellin, artikel i aftenbladet 15 oktober, 2001. (www.aftenbladet.se)

⁵⁶ Hegeland, Hans (1999). fotnot 78.

⁵⁷ Intervju med Tommy Waidelech ordf EU-nämnden (s) 2004.

informationskällor svarades följande: ”Jag försöker få tillgång till mer informell information. Det tar en viss tid att bygga upp dessa kontaktnät. Europaparlamentarikerna är en bra tillgång där.”⁵⁸ Fler ledamöter nämnde att de hade regelbunden kontakt med partiernas Europaparlamentariker samt får information från systerpartier i Europa.⁵⁹ Vice ordförande i EU-nämnden berättar även om ett exempel då oppositionen haft mer information om utrikespolitiska frågor än regeringen på grund av goda kontakter med europeiska systerpartier.⁶⁰

EU-nämnden håller kontakt med motsvarande utskott i andra EU-länder inom det samarbetsforum för Europautskott i EU som heter COSAC.⁶¹ Möten hålls två gånger per år och samlar representanter för de nationella parlamentens EU-organ och Europaparlamentet. COSAC ger möjlighet till åsiktsutbyte och i viss mån informationsutbyte och kan även lyfta frågor till diskussion i EU:s institutioner. Ytterligare en källa till information är massmedia. Många ledamöter nämner tidningar, tv samt kontakt med journalister som en viktig källa för information. Media fyller idag en mycket viktig roll för informationsflödet särskilt bland oppositionsledamöter som inte har den informella kontakten till regeringen i lika hög grad som sina kollegor i regeringspartiet.

Sammanfattningsvis kan vi se att dagens ledamöter har tillgång till fler informella kanaler för att komplettera sina uppgifter och internationella personliga nätverk är betydligt vanligare idag än tidigare.

6.2.3 Tidsaspekten

Både utskottet och nämnden är beroende av att informationen kommer i tid för att beslut ska kunna påverkas. För biståndsfrågor som till största delen går utanför EU-systemet är tidspressen inte särskilt hård utan följer ungefär samma beslutsprocess som inrikespolitiska frågor. Men för de frågor som passerar genom EU är tidsaspekten viktig då marginalerna till EU-möten är små. EU-nämnden får de skriftliga underlagen från ansvarigt departement på måndagen inför det reguljära mötet på fredagen.⁶² Nämndens möten äger ofta rum dagen efter att frågan behandlats i Coreper veckan före ministerrådsmötet. Coreper (de ständiga representanternas kommitté) är den instans inom europeiska rådet som ligger närmast under ministerrådet. I Coreper företräds Sverige av den svenske ambassadören vid EU. Coreper är uppdelat i två kommittéer, I och II, varav Coreper II

⁵⁸ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04.

⁵⁹ Intervju med Sven-Erik Sjöstrand EU-nämnden (v) 2003/04; Tommy Waidelich ordf EU-nämnden (s) 2004.

⁶⁰ Frågan gällde EU:s förhandlingar med Turkiet om medlemskap och moderaterna hade fått information genom den europeiska konservativa gruppen EPP, information som regeringen inte hade. Intervju med Hans Hegeland, sekreterare i riksdagskommittén.

⁶¹ COSAC= konferensen för de särskilda organen för EU-frågor. *EU-nämnden*, Riksdagen. s 11.

⁶² *EU-nämnden*, Riksdagen. s 4-5.

ansvarar för utrikesrelaterade frågor.⁶³ Alla frågor måste passera Coreper II innan de sätts upp på dagordningen för ett utrikespolitiskt rådsmöte.⁶⁴ Även KUSP (kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik) är i vissa frågor direkt länkad till europeiska rådet men följer annars under Coreper. KUSP övervakar den internationella situationen på de områden som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Kommittén bidrar till att utforma den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt bevakar genomförandet.

De flesta frågor är i regel redan lösta när de kommer till Coreper. Då passerar de ministerrådet som ett så kallat beslutsärende eller A-punkt och kräver endast formellt godkännande av ministrarna.⁶⁵ Utrikesfrågor beslutas i rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser, ofta förkortat GAERC.⁶⁶ EU-nämnden får löpande information under veckan inför mötet om vilka A-punkterna förväntas bli. Däremot får nämnden endast mycket lite information om frågor som behandlas i tidigare instanser i rådet. Inga dagordningar delas ut för Coreper II eller KUSP-möten fastän det ofta är i dessa två kommittéer som enighet nås kring de utrikespolitiska besluten.

Utskottens och EU-nämndens informationsinhämtande måste ske på ett så tidigt stadium som möjligt eftersom det oftast är för sent för riksdagen att träda in när en fråga hunnit så långt som till ministerrådet. Hegeland påpekar att positionerna inom EU inför ministerrådsmötet ofta är så låsta att några ändringar inte kan åstadkommas.⁶⁷ Det kan dessutom antas vara svårt för regeringen att veta vilka frågor som för riksdagen är så viktiga att information krävs redan på tidigt stadium. Utan information kan ledamöterna inte begära samråd.

Flertalet ledamöter upplever behov av information om regeringens förhandlingslinje tidigare i processen.⁶⁸ En ledamot påpekar följande: ”Vi kommer in alldeles för sent i processen, vid GAERC är besluten ofta redan beredda på förhand. Utskotten borde komma in tidigare i arbetet.”⁶⁹ Det finns ofta första- och andrahands förhandlingsstrategier och detta nämns från regeringens sida som ett hinder för att ge tidig information till riksdagen. En ledamot i EU-nämnden uttrycker sig på följande vis: ”[Det] skulle vara till nytta att komma in tidigare i processen redan inför Coreper. Riksdagen borde få veta regeringens linje, den har ju redan bestämts sedan

⁶³ GUSP-handboken. s. 17.

⁶⁴ Handbok för EU-arbete, Regeringskansliet, Norell (red.) Forum Europa. s. 8.

⁶⁵ GUSP-handboken. s. 34-35.

⁶⁶ Den engelska förkortningen GAERC används även på svenska för rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser, där medlemsländerna företräds av utrikesministrarna. Tillsammans med stats- och regeringschefernas toppmöten är GAERC det enda mötet som tar upp utrikesfrågor och därmed de enda som är relevanta för min undersökning.

⁶⁷ Hegeland, Hans (1999). s.38.

⁶⁸ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04; Sven-Erik Sjöstrand EU-nämnden (v) 2003/04,m.fl.

⁶⁹ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04.

länge.”⁷⁰ En första preliminär ståndpunkt bestäms redan tidigt av regeringen och i det skedet skulle ledamöterna kunna bli informerade.

Samtliga ledamöter som intervjuats nämner att informationen ofta kommer för sent. Det gäller för ledamöter från regeringspartiet såväl som för oppositionen. En preliminär dagordning för EU-nämndens möten kommer på måndagen inför mötet på fredagen. Dagordningen kompletteras med information från nämndens kansli och uppdateras under veckan. De förseningar som ofta uppstår beror mest troligt på att EU:s beslutsmaskineri ännu inte är anpassat för parlamentarisk kontroll.⁷¹ Besluten i EU går ofta snabbt och förhandlingar pågår in i sista stund, detta försvårar för en djupgående parlamentarisk kontroll. EU-nämnden möts på fredagar och på torsdagen före äger Coreper II-möten rum i Bryssel. Eftersom utgången av Coreper-möten ibland är osäker är det svårt för Utrikesdepartementet att ge slutgiltigt besked före torsdagen. Rörande faktapromemoriorna finns tydliga riktlinjer som anger att dessa ska inkomma inom fem veckor från det att kommissionen överlämnat sitt förslag till ministerrådet. Hans Hegeland presenterar data som visar att endast 20 % av faktapromemoriorna kommer inom den tidsram som anges.⁷² Dessa data säger inget specifikt om promemorior rörande utrikespolitik men ger en allmän bild av tidsaspekten. Ett problem för nämnden är således att delar av informationen inte finns tillgänglig förrän strax före mötet. De flesta beslut återkommer dock till nämnden under frågans behandling i EU-systemet vilket gör att det kan antas att inget beslut fattas i rådet utan att frågan varit uppe i nämnden flera gånger.⁷³

På frågan om informationen kommer i tid svarade EU-nämndens ordförande följande: ”Informationen kommer ofta sent på grund av Coreper-möten och kommissionen. [Det] skulle kunna gå snabbare att få info.”⁷⁴ Nämndens viceordförande svarade följande på samma fråga: ”Informationen kommer inte i tid. Det beror delvis på UD och EU:s sätt att arbeta. UD skulle kunna vara mer välorganiserat, kanske bättre när frågor flyttar till Statsrådsberedningen.”⁷⁵ Utrikespolitiken innebär ofta korta handläggningstider och krav på snabba reaktioner. Det gör det ibland svårt för riksdagen att hålla sig informerad.

Sammanfattningsvis ser vi att tidsaspekten för informationen idag är mycket viktigare än före EU-inträdet. Ledamöterna är beroende av att få information i tid för att kunna påverka de beslut som

⁷⁰ Sven-Erik Sjöstrand EU-nämnden (v) 2003/04.

⁷¹ Intervju med Hans Hegeland, sekreterare i riksdagskommittén.

⁷² Hegeland, Hans (1999). s.90.

⁷³ Hegeland, Hans (1999). s.83.

⁷⁴ Intervju med Tommy Waidelich ordf EU-nämnden (s) 2004.

⁷⁵ Intervju med Carl B. Hamilton vice ordf EU-nämnden (fp) 2004.

fattas inom EU-samarbetet. Det behovet fanns inte på samma sätt före EU-inträdet för att regeringen då i större utsträckning fattade beslut på egen hand utan att behöva förhandla med 24 andra länder. Tidsaspekten är alltså ny för riksdagens arbete. Trots att regeringens informationsplikt idag är grundlagsfäst upplever många ledamöter att de får information för sent. Det försätter dem i underläge gentemot regeringen och gör det svårare att påverka innan beslut fattas.

6.2.4 Sammanfattning

Före EU-inträdet fick utrikesutskottet endast bristande information om utrikespolitiska frågor. Vi kan konstatera att riksdagens konstitutionella rätt till information om utrikespolitiken har ökat med EU-inträdet. I jämförelse med situationen 1993/94 är informationsflödet betydligt mer formaliserat idag. Detta främst på grund av att regeringen har en stadgad informationsplikt gentemot riksdagen. Riksdagen får genom EU-nämnden därmed en inblick i det utrikespolitiska förhandlingsspelet som den inte fick tidigare.

Av de intervjuade ledamöter som har möjlighet att jämföra situationen före och efter EU-inträdet är alla överens om att tillgången på information har ökat. Förändringen tar sig uttryck både i hänseende till mängden information och till dess substans. De flesta ledamöterna upplever att de får tillgång till tillräckligt mycket information men att regeringen inte håller uppsatta tidsramar, något som försvårar deras arbete. Riksdagsledamöterna har genom EU-inträdet fått större internationella nätverk och tillgång till mer information via informella kanaler. Massmedia spelar idag en viktigare roll än tidigare.

Riksdagens huvudsakliga tillgång till information om utrikespolitiken är fortfarande till stor del beroende av regeringens förmåga att förmedla den. Regeringens kommunikation till riksdagen i många utrikesfrågor är i sin tur beroende av EU-systemet och rådsmöten som föregår ministerrådsmöten.

Förändringen vad gäller tillgången på information har skett konstitutionellt genom att det formella rätten till information har ökat och detta har åtföljts av ledamöternas upplevda ökning.

Tabell 3. Resultat för tillgången på information

Informationsmängd och substans	En tydlig ökning har skett efter EU-inträdet
---------------------------------------	--

	både i mängd och substans
Informell information	En ökning efter EU-inträdet
Tidsaspekten	Ny aspekt som tillkommit genom EU-inträdet och som fortfarande har brister och försvårar för ledamöterna

6.3 Påverkan

Efter att ha klargjort vilken tillgång riksdagen har till information om utrikespolitiken vill jag söka kartlägga hur mycket ledamöterna verkligen kan påverka besluten i förväg. Även här ger jag en beskrivning av situationen som den var före EU-inträdet för att ge ett perspektiv på vad som har förändrats med medlemskapet.

Före EU-inträdet kunde riksdagen påverka utrikespolitiken främst genom utrikesutskottet och kammaren. Inom utrikespolitiken hade ledamöterna precis som inom andra områden formellt sett initiativrätt genom att de kunde skriva enskilda motioner och genom sitt utskott författa utskottsinitiativ. I regel bereddes motioner och propositioner i utskotten innan riksdagen tog ställning till dem. Det gav utskottsledamöter tillfälle att föreslå ändringar och rikta kritik mot förslagen. Möjlighet till att ställa frågor för att begära upplysning från ett statsråd fanns också. Frågor besvarades direkt av statsråden i kammaren under frågestunden eller skriftligt om så begärdes. Ytterligare möjlighet innebar interpellationer rörande statsrådets tjänsteutövning. Interpellationer besvarades likaså muntligen i kammaren.⁷⁶

I regeringsformen stadgas att utrikespolitiken främst är en uppgift för regeringen. Det innebär att det är regeringen som förhandlar fram internationella avtal och företräder Sverige i utlandet. Eftersom regeringen är den huvudsakliga utrikespolitiska aktören blir riksdagens arbete inom utrikespolitiken beroende av regering på ett annat sätt än i inrikespolitiken. Det innebär att den initiativrätt som riksdagen formellt sett har inom utrikespolitiken inte har samma genomslagskraft i praktiken. Riksdagsledamöter kan som nämndes ovan skriva motioner om utrikesfrågor men eftersom regeringen har det konstitutionella ansvaret för utrikespolitiken har riksdagen inte kunnat påverka särskilt mycket. Lagstiftningsmakten är ett av parlamentets viktigaste instrument och eftersom utrikespolitiken sällan rör lagstiftningsfrågor har riksdagens möjligheter att påverka varit begränsade. Ett undantag inom utrikespolitiken är biståndsfrågorna där riksdagens genom budgetmakten kan påverka regeringen. De flesta utrikesfrågor handlar dock snarare om långsiktiga strategier och ståndpunkter gentemot andra länder samt ställningstagande i dagsaktuella frågor.

⁷⁶ "Fråga" och Interpellation" i Riksdagens ordbok, www.riksdagen.se.

Här har det traditionellt varit svårt för riksdagen att påverka eftersom de frågorna inte passerar den reguljära beslutsprocessen.⁷⁷

Internationella avtal som ingås av regeringen och kräver endast riksdagens godkännande i efterhand. Möjligheten för riksdagen att stoppa ett internationellt avtal är begränsade av de höga kostnader som ändringar i slutskedet skulle innebära. Utrikesutskottets arbete handlade före EU-inträdet om traditionellt utskottsarbete det vill säga bearbetning av propositioner och motioner som på grund av sin långa beredningstid inte gällde dagsaktuella politiska frågor utan i stället långsiktiga utrikespolitiska frågor. Den dagliga utrikespolitiken fördes som sagt av regeringen. Utrikesutskottet hade liksom alla utskott möjligheten att lämna betänkanden till regeringen, med ett motiverat förslag till hur riksdagen skulle besluta i ett ärende, men i utrikespolitiken innebar det endast en signal till regeringen utan att vara bindande.⁷⁸

6.3.1 Föredragning och samråd

Med det svenska EU-medlemskapet har situationen förändrats. Utrikesutskottet har i och med EU-inträdet fått större krav på sig att vara aktivt tidigt i beslutsprocessen. De möjligheter som initiativrätten ger och som nämns ovan gäller i samma utsträckning efter EU-inträdet som före. Idag får utskottet tillgång till förslag som presenteras av kommissionen och har möjlighet att kommentera dessa. Utrikesutskottet får fler föredragningar av statsråd 2003/04 vilket ger fler konkreta tillfällen att påverka.⁷⁹ Föredragningen ger regeringen en första uppfattning om andra partiers ståndpunkter och vilka aspekter av den aktuella frågan de vill lyfta fram. Ledamöterna kan då ställa frågor och ge synpunkter på utrikespolitiken. Föredragningen i utrikesutskottet är framförallt informell. Gentemot utskotten har regeringen till skillnad från samrådsskyldigheten mot EU-nämnden, endast en informationsskyldighet.⁸⁰ Hegeland beskriver i sin avhandling kommunikationen i utskottet som i det stora hela enkelriktad.⁸¹ Ingen tydlig sammanfattning om utskottsmajoritetens ståndpunkt görs efter mötet och inga röster räknas. Hegeland menar vidare att:

”Gränsen mellan information och samråd kan naturligtvis vara flytande, men både riksdagsordningens lydelse och förarbetena visar att riksdagens inflytande skall utövas snarare vid EU-nämndens än vid utskottens sammanträden.”⁸²

⁷⁷ Bjereld och Demker (1995) *Utrikespolitiken som slagfält – de svenska partierna och utrikesfrågorna*, Nerenius och Santérus Förlag.

⁷⁸ ”Betänkande” i Riksdagens ordbok, www.riksdagen.se.

⁷⁹ Intervju med Thomas Hörberg kanslichef utrikesutskottet.

⁸⁰ Intervju med Hans Hegeland,

⁸¹ Hegeland, Hans (1999). s.46.

⁸² Hegeland, Hans (1999). s.46.

Utskottet är tänkt att komma in i ett tidigare skede i beslutprocessen och som vi ska se nedan är det just samspelet mellan utskott och nämnd som ska ge riksdagen den optimala påverkansmöjligheten genom hela processen. Många ledamöter upplever precis som Hegeland beskriver att möjligheten att påverka är större i EU-nämnden än i utskottet. Utrikesministern deltar ofta i nämndens samråd och det upplevs som en mer direkt påverkanskanal för nämndens ledamöter än vad utskottet har.⁸³ Vid utskottets muntliga föredragningar representeras regeringen oftast på lägre nivå av en tjänsteman från utrikesdepartementet. På frågan om de anser sig kunna påverka i utskottet svarar en ledamot:

”Man kan göra en nyansering av ståndpunkten, men ofta inte påverka så mycket. I utskottet möter man bara socialdemokratiska ledamöter i riksdagen men inte regeringen direkt.”

Andra ledamöter nämner att frågor som regeringen kan ha glömt kan lyftas fram och att de kan komplettera regeringens ståndpunkt samt att regeringen lyssnar noga på framförda åsikter och tar dem till sig.⁸⁴ Jag tolkar detta som att utskottet inte kan åstadkomma stora förändringar i regeringens utrikespolitiska förslag men att mindre justeringar kan uppnås.

Sedan Sveriges inträde i EU har regeringen samrådsplikt inför riksdagen rörande frågor som beslutas i ministerrådet. Samrådsplikten utgör liksom informationsplikten huvudbestämmelser och har därmed också samma starka konstitutionella förankring.⁸⁵ Regeringen måste rådgöra med EU-nämnden inför beslut som regeringen bedömer betydelsefulla. En ledamot beskriver den skillnad som instiftandet av EU-nämnden innebär:

”I EU-nämnden dras alla viktiga ställningstaganden som regeringen gör i utrikespolitiken. Före EU-inträdet fanns ingen sådan form. Utrikesnämndens samråd handlar om vissa avgränsade mera principiellt viktiga frågor.”⁸⁶

Riksdagens får idag insyn i den utrikespolitiska förhandlingsprocessen som den inte hade 1993/94. Ett exempel som nämns gäller handelspolitiken, inte en renodlad utrikespolitisk fråga men nära knuten till utrikespolitiken:

⁸³ Intervju med Berndt Ekholm utrikesutskottet (s) 2003/04.

⁸⁴ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04; Holger Gustavsson utrikesutskottet (kd) 2003/04; Carl B. Hamilton vice ordf EU-nämnden (fp) 2004.

⁸⁵ Riksdagsordningen 8 kap 16-17 §§.

⁸⁶ Intervju med Mats Hellström utrikesutskottet (s) 1993/94.

”Före EU-inträdet behandlades t.ex. regeringens operativa handelspolitik över huvudtaget inte i riksdagen, förutom enstaka debatter i efterhand. Nu dras alla viktiga ärenden i riksdagens EU-nämnd.”⁸⁷

Muntliga samråd sker med berört statsråd veckan före ministerrådsmöte.⁸⁸ Nämndens ledamöter har då tillfälle att ge synpunkter och ställa frågor till statsrådet. Ordföranden sammanfattar varje punkt och förvissas sig om att det finns en majoritet för regeringens ståndpunkt. Regeringen får därmed ett mandat att följa och ska vid efterföljande möte återrapportera sitt agerande.

EU-nämnden kommer in senare i beslutsprocessen än vad utskottet gör och är forum för slutsamråd mellan riksdag och regering. Ordförande i nämnden uppfattar arbetsfördelningen mellan utskottet och nämnden på så vis att utskottet bevakar frågor i ett tidigt skede medan nämnden kommer in i det sista skedet i slutsamrådet och då kan avge slutgiltiga synpunkter.⁸⁹

Riksdagsordningen stadgar ett så kallat minoritetsskydd i EU-nämnden och utskotten för att ge ytterligare en möjlighet till samråd.⁹⁰ Om minst fem ledamöter begär det ska nämnden/utskottet besluta att regeringen ska rådgöra om en viss fråga. Begäran kan avslås om åtgärden skulle fördröja frågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Skälen till att begäran har avslagits måste i så fall redovisas i protokollet.⁹¹ Minoritetsskyddet kan tjäna som säkerhetsventil för en minoritet som vill samråda om en fråga mot majoritetens vilja.

Majoriteten av de utrikespolitiska frågor som diskuteras i riksdagen gäller inte lagstiftningsfrågor.⁹² Undantagen består av godkännande av internationella avtal och överenskommelser som har inverkan på svensk lag. Utrikespolitiska frågor som beslutas i EU inom ramen för GUSP gäller heller sällan lagstiftning. I stället för lagar och ramlagar, fattas inom EU så kallade ”beslut” kring utrikespolitiken.⁹³ Det handlar i de flesta fall om utrikespolitiska ställningstaganden och strategier gentemot partnerländer. Reguljära lagstiftningsärenden följer genom riksdagens olika instanser och kan påverkas på vägen. Men när det gäller utrikespolitiska förhandlingar i EU sker dessa ofta in i sista stund och förhandlingspositioner förändras under tiden. Därför innebär det en större utmaning för riksdagen att utöva inflytande över de frågorna.

⁸⁷ Intervju med Mats Hellström utrikesutskottet (s) 1993/94.

⁸⁸ EU-nämnden, Riksdagen. s 6.

⁸⁹ Intervju med Tommy Waidelich ordf EU-nämnden (s) 2004.

⁹⁰ Riksdagsordningen 10 kap § 5.

⁹¹ Riksdagsordningen 10 kap § 5.

⁹² Handbok för EU-arbete, Regeringskansliet, Norell (red.) Forum Europa. s. 17-19.

⁹³ Kommissionens biståndspolitik som också täcks in av GUSP utgör här ett undantag inom vilket ”reguljära” lagar stiftas på EU-nivå. Det utgör dock endast en liten del av GUSP. GUSP-handboken.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att riksdagen har fler tillfällen att påverka genom föredragningar och samråd idag än före EU-inträdet. Föredragningar ägde rum även 1993/94 men skillnaden är att dessa idag är mer formaliserade och sker på mer regelbunden basis. Samråden som uppstod med EU-nämndens bildande ger riksdagsledamöter en ytterligare möjlighet att framföra synpunkter än vid muntliga föredragningar i utskotten. Nämndens mer formaliserade samråd och faktum att regeringen behöver nämndmajoritetens stöd för att kunna föra en fråga vidare gör att nämnden har större möjlighet till påverkan än utskottet.

6.3.2 Verklig påverkan

Har då utrikesutskottet och EU-nämnden möjlighet att påverka utrikespolitiken *ex ante*, det vill säga innan beslut fattas? Utrikesutskottet kan göra ett tillkännagivande till regeringen för att rikta kritik i en viss fråga.⁹⁴ Därmed kan kritik endast riktas mot regeringen i frågor där utskottets majoritet är ense. I de fall där majoriteten inte är överens möts utskottet återkommande tills enighet finns.⁹⁵ Det är svårt för utrikesutskottet att påverka politiken i en dagsaktuell fråga eftersom utskottet bereder motioner och betänkande som är mer generella och långsiktiga. En användbar påverkanskanal är i det fallet i stället utspel i media. Flertalet intervjuade ledamöter från andra partier än regeringspartiet använder media för att uppmärksamma en aktuell fråga eller rikta kritik mot regeringen.⁹⁶ Även om medieutspel inte alltid vänder en politisk fråga så upplever ledamöterna att regeringen ofta tvingas modifiera sitt förslag eller bättre motivera sitt beslut efter att ärendet fått stor uppmärksamhet.⁹⁷ Frågan om den svenska medborgaren Davit Isaac som är fängslad i Eritrea nämns av en ledamot som ett exempel på att riksdagen har lyckats lyfta en fråga på eget initiativ. I det fallet lyftes frågan i kammaren i skriftliga frågor och interpellationer och riksdagen lyckades föra upp frågan på den politiska dagordningen även om det inte innebar att frågan är löst.⁹⁸

Ledamöter av både utrikesutskottet och nämnden upplever att regeringen lyssnar på vad företrädare från andra partier framför och försöker uppnå konsensus kring förslagen. Genom att framföra sina synpunkter och eventuell kritik mot regeringens ståndpunkt försöker ledamöterna åstadkomma en nyansering eller komplettering av regeringens förslag.⁹⁹ Ledamöter från både regerings- och oppositionspartier är överens om att regeringen i de flesta fall försöker avläsa

⁹⁴ ”Tilkännagivande” i Riksdagens ordbok, www.riksdagen.se.

⁹⁵ Intervju med Holger Gustavsson utrikesutskottet (kd) 2003/04.

⁹⁶ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04; och Agne Hansson utrikesutskottet (c) 2003/04; Lotta Hedström utrikesutskottet (mp) 2003/04.

⁹⁷ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04.

⁹⁸ Intervju med Carl B. Hamilton vice ordf EU-nämnden (fp) 2004.

⁹⁹ Intervju med Tommy Waidelich ordf EU-nämnden (s) 2004; Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04.

majoriteten och anpassa sig till den innan beslut tas.¹⁰⁰ Det innebär att även om möjligheten att göra stora förändringar i regeringens förslag är små så kan riksdagen påverka beslut *ex ante* på ett indirekt sätt genom att regeringen i viss mån anpassar sig till riksdagsmajoritetens syn på frågan.

Under mina intervjuer med riksdagsledamöterna framkom att det i EU-nämnden har instiftats informella grupper, så kallade beredningsgrupper, för att lösa särskilt komplicerade frågor om vilka partierna är oense. I dessa grupper samlas ett färre antal ledamöter för att under mer informella former lösa politiska tvistefrågor. Ordförande i nämnden förklarar att det ger regeringen i praktiken ökade möjligheter att i förväg anpassa sin ståndpunkt till nämndens majoritet.¹⁰¹

Två av oppositionsledamöterna nämner att de upplever att de har större möjligheter att påverka en fråga i sista stund, det vill säga i kammaren, än vad ledamöter från regeringspartiet har.¹⁰² Regeringen samråder med de egna ledamöterna i ett tidigare skede. När frågan därför är uppe i kammaren är det för sent för dem att göra ändringar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ledamöterna upplever att de har en viss möjlighet att påverka regeringens ståndpunkt. Denna möjlighet har uppkommit genom samråden i EU-nämnden, ett forum som inte existerade 1993/94. Före medlemskapet låg ledamöternas främsta möjlighet till påverkan i kammaren där frågor och interpellationer besvarades och i viss mån även i utskottet vid föredragningar. Idag upplevs EU-nämnden vara bästa forum för påverkan inom utrikespolitiken.

6.3.3 Bindande mandat

EU-nämnden saknar till skillnad från de ordinarie utskotten beredande uppgifter och har ingen möjlighet att skriva betänkanden.¹⁰³ Utskotten kan lämna skriftliga yttranden till EU-nämnden om en fråga som de önskar att regeringen uppmärksammar. Det är också vanligt att utskottsledamöter som är suppleanter i EU-nämnden själva tar med sig frågan till utskottet. Nämndens möjlighet att påverka politiken finns främst i samråden med regeringen. EU-nämnden saknar liksom utrikesnämnden formell beslutsrätt. Regeringen handlar därmed med fullt politiskt ansvar vid rådsmötena.¹⁰⁴ Vid EU-nämndens bildande konstaterade konstitutionsutskottet att: ”ett

¹⁰⁰ Intervju med Tommy Waidelich ordf EU-nämnden (s) 2004; Intervju med Holger Gustavsson utrikesutskottet (kd) 2003/04.

¹⁰¹ Intervju med Tommy Waidelich ordf EU-nämnden (s) 2004.

¹⁰² Intervju med Carl B. Hamilton vice ordf EU-nämnden (fp) 2004; Holger Gustavsson utrikesutskottet (kd) 2003/04.

¹⁰³ EU-nämnden, Riksdagen.

¹⁰⁴ Lindgren, K-O (2001) s. 13.

riksdagsorgans uttalanden kan inte bli bindande för hela riksdagen och saknar också formell konstitutionell betydelse”.¹⁰⁵

EU-nämndens mandat till regeringen är följaktligen inte legalt bindande. Det är dock fortfarande intressant att diskutera om mandatet i *praktiken* kan förpliktiga regeringen. KU skriver vidare i sitt betänkande: ”Man bör nämligen utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet.”¹⁰⁶

Frågan som ställer sig är om nämndens mandat i praktiken har spelat roll för regeringens agerande. Kan nämnden binda regeringen att agera på ett visst sätt? För att få ett svar på den frågan redogör jag för samråden mellan 1995 och 2004 och för de sammanfattningar som ordföranden har gjort av nämndens majoritet. Det kan ge oss en bild av hur många gånger nämnden varit oense med regeringens ståndpunkt och hur frågan lösts i de fallen.

6.3.3.1 Samråd 1995-99

Hans Hegeland har gjort en genomgång av samtliga sammanträden i EU-nämnden mellan 1995 och 1998. Från 1994 till 1998 hade socialdemokraterna en mycket stark ställning i riksdagen. Den starka ställningen avspeglades i utskotten och EU-nämndens sammansättning. Det kan antas att regeringen mötte väldigt lite motstånd mot sina utrikespolitiska förslag under den tiden. Hegeland har inte hittat ett enda fall där nämndens ordförande sammanfattat att det saknas majoritet för regeringens linje. Han har dock hittat fyra fall där majoriteten var något oklar.¹⁰⁷

Ett av dessa fall är intressant för min undersökning trots att det inte rör utrikespolitik. Det visar nämligen hur konstitutionsutskottet ser på nämndens mandat. I en fråga rörande den europeiska turistnäringen hade majoriteten i nämnden en annan uppfattning än regeringen. Ordförande sammanfattade mötet på ett otydligt sätt vilket gjorde att regeringen framförde en ståndpunkt som stred mot nämndens majoritet. Ärendet blev anmält till konstitutionsutskottet som gav ett intressant betänkande:

”Situationer [kan] 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 rådssammanträdena. Enligt konstitutionsutskottets

¹⁰⁵ Betänkande 1994/95 KU22.

¹⁰⁶ Betänkande 1994/95 KU22.

¹⁰⁷ Hegeland, Hans (1999) s. 84ff.

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.”¹⁰⁸

Detta betyder att även om regeringen inte är legalt bunden av mandatet har nämndens åsikt i praktiken väldigt stor betydelse. I det här sammanhanget görs ofta jämförelser med den danska motsvarigheten till EU-nämnden, Europaudvalget. Det danska parlamentet anses ha relativt stor makt över regeringen i en europeisk jämförelse. Lindgren framhåller att det inte är självklart att det finns någon stor skillnad i politisk tyngd bakom de mandat som det danska och det svenska parlamentet ger regeringarna.¹⁰⁹ Inte heller det danska Europaudvalget har en konstitutionell rätt att binda regeringen till ett visst agerande och den danska riksdagen anses i ett europeiskt perspektiv vara det parlament som har störst inflytande på regeringen i EU-frågor.¹¹⁰

Vad kan det då tänkas bero på att regeringens ståndpunkt ofta stämmer överens med nämndens? Hegeland presenterar ett tänkbart svar på den frågan och menar att regeringens starka ställning i riksdagen under den undersökta mandatperioden 1995-1998 gör att den kan driva igenom sin ståndpunkt.¹¹¹ Man kan också tänka sig att inflytandet går åt andra hållet och att nämnden är tillräckligt stark för att binda regeringen. Kanske har regeringen i förväg anpassat sig till den majoritet som finns i nämnden. För att testa Hegelands hypotes har Lindgren kompletterat Hegelands undersökning med åren 1998-1999.

Efter valet 1998 försvagades regeringens starka ställning något och det avspeglades i EU-nämnden med en minskning från åtta till sex socialdemokratiska ledamöter av totalt sju. Vi förväntar oss således att regeringen har något svagare stöd för sin ståndpunkt under det året än under tidigare år. Efter en genomgång av EU-nämndens stenografiska uppteckningar för riksmötet 1998/99 finner Lindgren inget belägg för Hegelands hypotes. Inte vid ett enda tillfälle har ordförande sammanfattat att en majoritet i nämnden skulle gå emot regeringens ståndpunkt.

Lindgren finner ett fall där majoriteten i nämnden varit oklar och det gällde ett ärende om Europaparlamentarikers löner.¹¹² Ärendet kan inte klassas som utrikespolitik men är intressant för att klargöra tyngden av nämndens mandat. Majoriteten i nämnden var nämligen emot regeringens linje men ordförande gav precis som i Hegelands fall en oklar sammanfattning som enbart gav

¹⁰⁸ Betänkande KU 1997/98 KU25.

¹⁰⁹ Lindgren, K-O (2001) s. 15.

¹¹⁰ Lindgren, K-O (2001) s. 15.

¹¹¹ Hegeland, Hans (1999) s. 90.

¹¹² Lindgren, K-O (2001) s. 16.

regeringen uppmaningen att vara medveten om nämndens skilda uppfattningar om frågan.¹¹³ Ett problem som framkommer i både Hegelands och Lindgrens fall är att ordförande i vissa fall verkar undvika tydliga sammanfattningar av majoritetsförhållandet i nämnden. Detta gör det svårt för nämnden ge ett entydigt mandat till regeringen och därmed också att utkräva ansvar i efterhand.

Vi finner inget tydligt belägg för Hegelands tes att majoritetsförhållandet skulle leda till större stöd för regeringens linje i EU-nämnden. Inte heller kan vi avfärda hans resonemang utifrån endast ett års ytterligare studier. För att komma svaret lite närmare om hur ofta regeringen varit oense med nämndens majoritet har jag valt att komplettera Hegelands och Lindgrens undersökningar med åren 1999-2004.

6.3.3.2 Samråd 1999-2004

I valet 2002 återfick regeringen en del av de mandat som hade förlorats 1998.¹¹⁴ I EU-nämnden ökade regeringspartiet antalet ledamöter från sex tillbaka till åtta. Enligt Hegelands tes skulle vi förvänta oss att regeringen får fortsatt starkt stöd för sin linje liksom fallet var mellan 1995 och 1998. Vid en genomgång av samtliga stenografiska protokoll för EU-nämndens möten som rörde utrikespolitiska frågor mellan riksmöte 1999/00 och 2003/04 finner jag ett resultat liknande Hegelands.¹¹⁵ Endast vid ett tillfälle har nämndens majoritet avvikit från regeringens ståndpunkt. Vid ett ytterligare tillfälle var majoritetsförhållandet oklart.

Det avvikande fallet gällde vald ordförande till europeiska rådet. Under förarbetet till EU:s nya fördrag föreslog Sverige att EU:s lagstiftande råd borde ha en vald ordförande, en så kallad ”EU-president”. Det framkom dock snart att förslaget inte hade majoritet i riksdagen. Under förhandlingarnas gång fick statsminister Göran Persson mandat från EU-nämnden att agera mot förslaget om en vald ordförande i rådet. Detta innebar att Persson i praktiken förväntades motverka sitt eget förslag i ett läge där de flesta andra länder hade börjat förespråka det. Ärendet KU-anmälades då ett stort antal ledamöter i EU-nämnden ansåg att Persson drivit sin egen linje i stället för regeringens.¹¹⁶

¹¹³ Stenografiska uppteckningar av EU-nämndens möten 1998/99, 23 april, 1999.

¹¹⁴ Socialdemokraterna ökade med 13 mandat i valet 2002. Detta kan jämföras med att partiet förlorade 30 mandat i valet 1998 och minskade antalet ledamöter från 161 till 131. www.val.se.

¹¹⁵ Hegeland och Lindgren har i sina undersökningar tittat på samtliga protokoll från EU-nämnden. Jag har bara sett på de protokoll som rör utrikespolitiska frågor då min uppsats begränsar sig till det politikområdet.

¹¹⁶ *Riksdag & departement*, Politisk journal från riksdag regering och EU. Av Anna Rosenberg, måndagen den 20/4 2004. (www.r-o-d.nu)

Det är det enda fallet mellan 1995 och 2004 där regeringen helt saknat stöd för sin ståndpunkt. Det här fallet visar hur svårt det är för EU-nämnden att helt vända regeringens ståndpunkt och få ministern att framföra något som han eller hon inte tycker trots att majoriteten i nämnden är tydlig.¹¹⁷ En av de intervjuade ledamöterna menar att regeringen i de fall när den inte delat majoritetens ståndpunkt på informell väg meddelat övriga länder regeringens avvikande ståndpunkt och i den formella debatten framfört vad som varit riksdagens linje.¹¹⁸ Om det är sant eller inte är svårt att undersöka eftersom inga protokoll förs vid informella EU-möten. Men det är korrekt att den huvudsakliga kommunikationen som äger rum mellan statschefer sker informellt vid lunch- och middagsmöten. Det finns en möjlighet att den svenska regeringen i vissa fall helt undvikit att göra inlägg för att slippa tala mot egen ståndpunkt. Detta riskerar likaså att föranleda KU-anmälningar. EU-nämnden förväntar sig inte bara att regeringen framför rätt budskap utan naturligtvis också att ståndpunkten överhuvudtaget framförs.

För att återknyta till Bergmans resonemang rörande bindande mandat kan vi efter genomförd kontroll av samtliga samråd för utrikespolitik från 1995 till 2004 konstatera att EU-nämnden ger ett starkt bindande mandat till regeringen som den förväntas följa i rådet. I de fåtal fall där det är känt att regeringen inte följt det givna mandatet har detta gett upphov till en rad utfrågningar och anmälningar samt slutat i stark kritik från konstitutionsutskottet. Det finns bara ett sånt fall som kan sägas röra utrikespolitik och det gäller frågan om vald EU-president. Det finns höga förväntningar från både konstitutionsutskottet och nämnden själv att regeringen måste redogöra för eventuellt avvikande från mandatet. För att återknyta till Hegelands tes kan sägas att påverkan troligtvis är ömsesidig, det vill säga regeringen kan genom sin ställning i riksdagen utöva inflytande på nämndens majoritet men nämndledamöternas åsikter inverkar troligtvis också på regeringens linje.

6.3.4 Sakkunskap i relevant forum

Ledamöterna i EU-nämnden är samtidigt ledamöter i ett sakutskott.¹¹⁹ Beroende på vilken fråga som är aktuell på dagordningen byter ledamöterna av varandra vid nämndmötet. Detta gör att ledamöterna i utrikesutskottet som ofta behandlat uppkommande utrikesfrågor tidigt i processen även kan delta vid det slutliga samrådet i EU-nämnden. Det ger partierna möjlighet att följa en frågas gång genom riksdagen för att utnyttja alla påverkanskanaler under tiden som frågan behandlas. En ytterligare fördel med det roterande systemet är en tydligare arbetsfördelning. EU-nämndens ledamöter kan koncentrera sig på den övergripande bilden av EU-frågorna och

¹¹⁷ Intervju med Carl B. Hamilton vice ordf EU-nämnden (fp) 2003/04.

¹¹⁸ Intervju med Carl B. Hamilton vice ordf EU-nämnden (fp) 2003/04.

¹¹⁹ EU-nämnden, Riksdagen.

överlämna sakkompetensen i utrikespolitiken till utskottsledamöterna. Lindgren väljer att framhäva problemet kring nämndens roterande representanter och pekar på att systemet kan underminera den helhetsbild som EU-nämnden är tänkt att ha.¹²⁰ I de intervjuer jag genomfört fick jag däremot motsatt bild. På frågan om det roterande systemet svarade en ledamot följande: ”Det är till fördel att ta del av sakkunskapen från utskotten under nämndens möten, annars [hade inte det roterande systemet funnits] hade EU-nämnden varit isolerad.”¹²¹

Utskottsledamöternas sakkunskap lyfts här fram som en positiv aspekt av systemet med roterande representanter. En ledamot förklarar varför roteringen är en fördel:

”Det är mycket bra att kunna flytta runt ledamöter i olika frågor. Visserligen innebär det ett visst dubbelarbete och man missar fredagen hemma i valkretsen. Men kunskapsövertaget är en fördel när man sitter i fler utskott.”¹²²

Liksom Lindgren framhåller kan det roterande systemet ibland leda till problem hos små partier som inte har många ledamöter. Däremot ansåg ingen av de intervjuade ledamöterna att EU-nämndens helhetsperspektiv skadades av roteringen. Detta tyder på att vi troligtvis kan avfärda Lindgrens farhågor att systemet skulle underminera EU-nämndens helhetsperspektiv. De intervjuade ledamöternas övergripande uppfattning är att bytet av representanter är stimulerande och ger dem ett ytterligare perspektiv på frågorna samt ökar deras påverkansmöjligheter.

Ytterligare ett perspektiv på det roterande systemet är att det förstärker ledamöternas kontroll över att regeringen ger samma information i utskottet som i nämnden. Det hindrar regeringen från att spela ut utskotten mot EU-nämnden, något som en oppositionsledamot i utskottet nämner som en risk om inte utskottet har nära kontakt med nämnden.

”Ibland märker man att riksdagen bollas lite hit och dit för att man tidsmässigt inte ska hänga med och inte kunna ställa så hårda krav. Det hände i frågan om vapenembargot mot Kina där vi [...] hänvisades till att det var en EU-nämndsfråga som skulle tas vid senare tillfälle och då var det redan i princip för sent att göra något.”¹²³

¹²⁰ Lindgren, K-O (2001) s. 19.

¹²¹ Intervju med Sven-Erik Sjöstrand EU-nämnden (v) 2003/04.

¹²² Intervju med Holger Gustavsson utrikesutskottet (kd) 2003/04.

¹²³ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att systemet med roterande representanter som uppkommit genom EU-nämndens instiftande stärker riksdagens möjlighet till påverkan. Partierna kan skicka sina utrikespolitiska experter till nämndmöten och samtidigt behålla överblicken över EU-arbetet genom den ordinarie ledamoten. Utskottets sakkunskap i sig har inte förändrats skillnaden ligger endast i att fler ledamöter behandlar utrikesfrågor idag än tidigare.

6.3.5 Informell påverkan

Ledamöterna i utrikesutskottet och EU-nämnden har förutom de formella påverkanskanalerna även viss möjlighet att påverka utrikespolitiken på informell väg, vilket redan existerade 1993/94. Detta gäller främst regeringspartiets ledamöter som har många fler möjligheter att träffa berörd minister inom ramen för partiinterna möten än vad övriga ledamöter har. Dessa ledamöter har också i regel bättre kontakt till ministrarnas medarbetare, vilket kan ge möjligheter till inflytande.¹²⁴ Även övriga ledamöter kan genom att tala med ministern eller en nära medarbetare försöka påverka en fråga på informell väg. Riksdagspartierna kan försöka påverka genom att ta upp frågan partiledarna emellan. Ledamöternas internationella nätverk som nämndes i kapitlet om information kan också vara till nytta när det gäller att försöka påverka ett beslut i förväg. De informella påverkansmöjligheterna kan i det stora hela anses vara lika stora som före EU-inträdet, möjligtvis med viss skillnad för ökade internationella nätverk efter EU-inträdet.

6.3.6 Sammanfattning

Efter en genomgång av riksdagens påverkansmöjligheter kan vi konstatera att det skett en förändring efter EU-medlemskapet. Före EU-inträdet hade riksdagen få möjligheter att uppnå ändringar i regeringens utrikespolitik och saknade helt inblick i den utrikespolitiska förhandlingsprocessen. EU-nämnden har idag betydligt större möjlighet att påverka regeringens ståndpunkt än vad utrikesutskottet hade tidigare. Förändringen är konstitutionell och upplevs även av ledamöterna i praktiken. Vi kan konstatera att riksdagen genom samrådsförfarandet fått ökade möjligheter att påverka utrikespolitiken *ex ante*. Utrikesutskottet har om den samverkar med EU-nämnden möjlighet att åstadkomma förändringar i regeringens förslag, om än inte förkasta de. I vissa fall har riksdagen även indirekt påverkan på regeringen då denna i förväg anteciperar nämndens åsikt.

Mandatet är starkt bindande och uppfyller Bergmans tredje kategori. Enligt författningen har nämnden inte rätt att legalt binda regeringen vid ett mandat men i praktiken är bindningen stark.

¹²⁴ Intervju med Berndt Ekholm utrikesutskottet (s) 2003/04.

Således innebär ett fränsteg från nämndens mandat obehagligheter för regeringen i form av KU-anmälningar och utfrågningar.

Efter genomförda undersökningar kan vi konstatera att regeringen sedan Sveriges EU-inträde under tiden 1995 till 2004 bara vid ytterst få tillfällen saknat stöd i nämnden i en utrikespolitisk fråga. Från 1995 till 1998 och från 2002 till 2004 skulle vi förklara det med regeringens mandatmässiga styrka i nämnden då socialdemokraterna innehade åtta av sjutton platser. Det skulle styrka Hegelands tes om att regeringens starka ställning i riksdagen ligger som grund för dess stöd i EU- och utrikesfrågor. En möjlig förklaring kan också vara den konsensustanke som länge genomsyrat svensk utrikespolitik som lett till att man ofta strävat efter att uppnå samförstånd över blockgränserna.¹²⁵ Man kan också tänka sig att inflytandet är ömsesidigt och regeringen i förväg anteciperar nämndens ståndpunkt och anpassar sig till den.

Tabell 4. Resultat för möjlighet till påverkan

Föredragningar och samråd	Viktig ökning av antal tillfällen att påverka genom regelbundna föredragningar och framför allt genom samråd
Verklig påverkan	Ökad möjlighet till reell påverkan genom formalisering av samråden
Bindande mandat	EU-nämndens mandat är bindande för regeringen, tydlig förklaring förväntas vid avvikande agerande
Sakkunskap i relevant forum	Rotering av ledamöter ger bättre möjlighet till påverkan i EU-nämnden – sakkunskap den samma som före EU-inträdet
Informell påverkan	Mycket svag ökning i möjligheter till informell påverkan genom ökade internationella nätverk

6.4 Ansvarsutkrävande

Riksdagen ska granska rikets styrelse och förvaltning, heter det i regeringsformen. Men det gör den inte med någon särskild styrka. Konstitutionsutskottet granskar visserligen regeringen men ägnar sig mer åt form än innehåll. Riksdagen ägnar sig mer åt lagstiftningsärenden än åt granskning och kontroll *ex post*, sålunda mer framtidsperspektiv än tillbakablick.

Statsvetaren Tarschys anser att en noggrann granskning är nödvändig för en fungerande demokrati och för att riksdagen ska kunna försäkra sig om att regeringen följer fattade beslut. Granskning

¹²⁵ Lindgren, K-O (2001) s. 18.

bygger förtroende för regeringen och uppsikten över dess agerande avvärjer frestelser att förbigå reglerna.¹²⁶ Tarschys menar att:

”En svag parlamentarisk kontrollmakt är inte någon ensak för de närmast sörjande. Det är tvärtom något av en permanent riksolycka, med spridningseffekter i hela den offentliga sfären och därutöver hela samhället.”¹²⁷

För att riksdagsledamöter ska ha möjlighet att utkräva ansvar för regeringens utrikespolitiska agerande är rapportering från internationella möten grundläggande. I detta stycke går jag igenom riksdagens möjlighet till ansvarsutkrävande och inleder precis som tidigare med situationen under riksmötet 1993/94. Riksdagens möjlighet att kontrollera regerings agerande inom utrikespolitiken var före EU-inträdet begränsad. För att få information om verksamheten var riksdagen beroende av rapporter från regeringen. De årliga rapporterna om utrikespolitiken var generella och gav endast begränsad möjlighet till granskning. Utskottsledamöterna i utrikesutskottet fick tillgång till en formell återrapportering från internationella möten.¹²⁸ Denna var också generell i sitt upplägg och flera av de intervjuade ledamöterna upplevde inte att det gav särskilt stora möjligheter till uppföljning av sakfrågor.¹²⁹ Det bör vägas in att antalet internationella möten och konferenser var betydligt färre före EU-inträdet än vad de är idag. För att få information i aktuella utrikespolitiska frågor genomförde utrikesutskottet regelbundet hearings med statsråd vilket gav viss möjlighet till kontroll av regeringens agerande. Enskilda ledamöter kunde ställa skriftliga frågor eller interpellationer till statsråd i kammaren och därigenom försöka granska regeringen i efterhand.

Möjligheten att anmäla felaktigt agerande till konstitutionsutskottet fanns men användes inte i särskilt hög grad. Flera av de intervjuade ledamöterna från 1993/94 upplevde att deras förmåga att kontrollera regerings agerande i efterhand var svag.¹³⁰ Det bör kommas ihåg att biståndsfrågorna här utgör ett undantag. Det bilaterala biståndet rörde då liksom idag budgeten och därmed hade riksdagen större möjlighet till kontroll över den frågan.

6.4.1 Återrapportering

¹²⁶ Tarschys, Daniel (2002) ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll, Ds 2002:58. Nordstedts, Stockholm. s. 70ff.

¹²⁷ Tarschys, Daniel (2002) s. 72.

¹²⁸ Intervju med Daniel Tarschys ordf. utrikesutskottet (fp) 1993/94.

¹²⁹ Intervju med Daniel Tarschys ordf. utrikesutskottet (fp) 1993/94; Ingrid Koch utrikesutskottet (m) 1993/94; Göran Lennmarker utrikesutskottet (m) 1993/04.

¹³⁰ Intervju med Daniel Tarschys ordf. utrikesutskottet (fp) 1993/94 och Ingrid Koch utrikesutskottet (m) 1993/94 och Göran Lennmarker utrikesutskottet (m) 1993/04.

Efter EU-inträdet har återrapporteringen från internationella möten och i synnerhet ministerrådsmöten blivit mer formaliserad. Inför EU-inträdet gjordes ett tillägg i riksdagsordningen som förpliktigar regeringen att redovisa sitt agerande i EU.¹³¹ Regeringskansliets EU-handbok fastslår hur rapporteringen ska gå till:

”Samtliga ministerrådsmöten och informella ministerrådsmöten ska avrapporteras till riksdagens kammarkansli med kopia direkt till EU-nämndens kansli inom fem arbetsdagar från rådsötets avslutning.”¹³²

Utrikesutskottet får liksom EU-nämnden ta del av den skriftliga rapporteringen. Utskottet har dock ingen möjlighet att ställa muntliga frågor till statsråden såsom nämnden har. En ledamot i utskottet upplever att mycket lite fokus läggs på kontroll av beslut.

”Det finns ingen formell kontrollmöjlighet för utrikesutskottet. KU kan pricka som vanligt. Utskottet kan avge ett tillkännagivande som en åsikt till regeringen men har ingen rutin på kontroll av tagna beslut.”¹³³

EU-nämnden får förutom den skriftliga rapporten även en muntlig föredragning vid efterföljande EU-nämndsmöte. Denna tydliga formalisering av rapporteringen förbättrar ledamöternas möjlighet att kontrollera regeringen. Denna förändring berör inte i lika hög grad biståndsfrågorna som sköts bilateralt och där utrikesutskottet precis som tidigare har möjlighet till kontroll genom sin budgetmakt. Den muntliga återrapporteringen från rådsötena sker nästa gång ministern samråder med EU-nämnden vilket infaller en månad senare, inför nästa GAERC. Några ledamöter lyfter fram denna tidsfördröjning som ett problem vilket försvårar effektiv kontroll och uppföljning.¹³⁴

Återrapporteringen fyller främst två funktioner. För det första händer det att komplicerade förslag diskuteras i flera omgångar i rådet. Därför måste utskottet och nämnden hållas informerade om förhandlingsläget för att kunna lämna sina åsikter. Den andra funktionen rör riksdagens och främst EU-nämndens kontroll över regeringens agerande. Vid återrapporteringen kan nämnden ta ställning till om regeringen agerat enligt givet mandat. De stenografiska anteckningarna över nämndens möten innebär ett bra stöd för detta. Flertalet intervjuade ledamöter använde sig

¹³¹ Riksdagsordningen 10 kap § 1.

¹³² Handbok för EU-arbete. s.46.

¹³³ Intervju med Göran Lindblad utrikesutskottet (m) 2003/04.

¹³⁴ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04; Sven-Erik Sjöstrand EU-nämnden (v) 2003/04.

regelbundet av de stenografiska anteckningarna för att kontrollera vad som sagts vid tidigare möten.

EU-nämnden har en större kontrollmöjlighet över utrikespolitiken än vad utrikesutskottet har. Detta har att göra med att nämnden får ta del av den muntliga rapporteringen. Nämnden kan vid dessa tillfällen ställa ytterligare frågor till utrikesministern medan utskottet enbart får ta del av den skriftliga rapporteringen.¹³⁵ En ledamot påpekar att för att följa en specifik utrikespolitisk fråga är den muntliga återrapporteringen nödvändig.¹³⁶ Genom direkta frågor till ministern får hon mer detaljerad information om vad som sagts på rådsmötet. En annan ledamot kommenterar återrapporteringen på följande vis: ”Uppföljningen är ganska bra, men den är inte hundra procentig. Det krävs att man gör ett eget arbete om den ska bli hundra procentig. Då kan man komma ganska nära att få sitt svar.”¹³⁷

En annan ledamot säger följande på frågan om återrapporteringen är tillräcklig: ”[Man] måste vara påläst och framfusig och då får man svar av statsrådet.”¹³⁸ Ovanstående citat tyder på att ledamöterna själva måste vara aktiva och kräva mer detaljerad information för att få besked om specifika frågor. Önskemål finns bland vissa ledamöterna att utskottet också får direkt rapportering efter ministerrådsmöten.¹³⁹ En annan aspekt verkar vara att den information som fås inte alltid utnyttjas till fullo av ledamöterna. Vice ordförande i EU-nämnden säger följande: ”[Återrapporteringen] exploateras inte tillräckligt av ledamöterna. [Man] skulle kunna utveckla rapporterna mer än vad som görs idag, [det blir] ofta för mycket ritual i vad utrikesministern har sagt.”¹⁴⁰ Att ledamöterna upplever att de själva måste aktivera sig för att få den information de behöver kan tänkas bero på att det finns för mycket rutin i rapporteringen.

Rapportering från toppmöten sker direkt i kammaren. Dagen efter toppmötet rapporterar statsministern direkt i riksdagens kammare och står till förfogande för frågor. Skriftlig rapportering följer fyra dagar efter mötet. Möjligheten att ställa skriftliga frågor och interpellationer till statsråd i kammaren kvarstår som tidigare och används även för utrikespolitiska frågor. Frågeinstitutet används främst i två syften. Det första är att i traditionell bemärkelse utkräva ett svar av statsrådet, det andra är att uppmärksamma eller ge information om en viktig fråga i kammaren.¹⁴¹

¹³⁵ Intervju med Thomas Hörberg kanslichef utrikesutskottet.

¹³⁶ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04.

¹³⁷ Intervju med Berndt Ekholm utrikesutskottet (s) 2003/04.

¹³⁸ Intervju med Carl B. Hamilton vice ordf EU-nämnden (fp) 2003/04.

¹³⁹ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04; Holger Gustavsson utrikesutskottet (kd) 2003/04.

¹⁴⁰ Intervju med Carl B. Hamilton vice ordf EU-nämnden (fp) 2003/04.

¹⁴¹ Hegeland, Hans (1999) s. 147-148.

En av de intervjuade ledamöterna nämnde att riksdagens var för dålig på att kontrollera regeringen. ”Riksdagen i allmänhet är dålig på uppföljning. Kontrollen är otillräcklig. Man kan ju inte be Riksrevisionen kontrollera utrikespolitiken.”¹⁴² En annan ledamot ansåg att riksdagen inte borde fokusera mer på kontroll av beslut: “Åtterrapporeringen är tillräcklig. Med mer åtterrapporering skulle det bli för tungrovt. Det ska vara fokus på framtiden i stället.”¹⁴³

De intervjuade ledamöterna har olika åsikt om huruvida den svaga kontrollmakten är positiv eller inte. Det verkar i riksdagen finnas en tendens till ett starkare fokus på framtiden och lagstiftningsfrågor än på kontroll och ansvarsutkrävande, precis som Tarschys nämner i sin bok.¹⁴⁴

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att åtterrapporeringen har ökat med EU-inträdet. Genom en tydligare och mer formaliserad rapportering från internationella möten och särskilt EU:s ministerrådsmöten har ledamöterna idag större möjlighet till ansvarsutkrävande. EU-nämnden kan genom de muntliga rapporterna lättare än utskottet kontrollera regeringens agerande. Utrikesutskottet har det svårare eftersom endast skriftliga rapporter kommer utskottet till del. Fokusering på lagstiftningsarbete i riksdagen verkar leda till att ledamöternas kontroll över regeringens agerande blir lidande.

6.4.2 Resultat av brutet mandat

EU-nämnden ger ett tydligt mandat till regeringen och förväntar sig att den agerar därefter. Men vad händer i de fall där ministern inte har följt nämndens mandat? Hur kan ledamöterna agera för att visa sitt missnöje och utkräva ansvar av regeringen *ex post*? Det enklaste sättet är att rikta muntlig kritik mot ministern vid åtterrapporeringen i nämnden. Den socialdemokratiska ordföranden i nämnden anser att en bra regering lyssnar på nämndens kritik och tar den till sig.¹⁴⁵ Statsråden är medvetna om att de måste förklara sitt agerande i utrikespolitiken i efterhand. Ledamöterna kan alltid ställa frågor om vad den svenska representanten framförde på mötet.

Före EU-inträdet gavs regeringen inget tydligt mandat såsom är fallet med EU-nämnden idag. Det gjorde det svårare för riksdagsledamöterna att utkräva ansvar i efterhand. Med ett tydligt mandat från EU-nämnden är det lättare att avgöra om det har följts eller inte. Vi konstaterade i avsnittet om påverkan (kapitel 6.3.3.1) att ordförande i vissa fall sammanfattar majoritetens åsikt på ett otydligt sätt. Det visar hur viktig ordförandens sammanfattning är för ansvarsutkrävandet. Endast

¹⁴² Intervju med Göran Lindblad utrikesutskottet (m) 2003/04.

¹⁴³ Intervju med Agne Hansson EU-nämnden (c) 2003/04.

¹⁴⁴ Tarschys, Daniel (2002)

¹⁴⁵ Intervju med Tommy Waidelich ordf EU-nämnden (s) 2004.

då nämndens ståndpunkt tydligt formulerats kan ledamöterna i efterhand jämföra detta med regeringens agerande.

Ledamöterna kan också skriva interpellationer och skriftliga frågor till statsråden och ta upp en fråga till debatt i kammaren. Nästa steg vore att anmäla ministern till konstitutionsutskottet. Anmälan av ett statsråd till konstitutionsutskottet görs när statsrådet anses ha överträtt sina befogenheter.

Av vissa ledamöter används KU-anmälan ofta: ”Jag anmäler statsråden till KU rätt ofta för att göra anmälningarna mer principiella och stadsfästa [nämndens] praxis. Därigenom kan riksdagen flytta fram sina positioner.”¹⁴⁶ På följdfrågan hur ofta detta sker svarar ledamöten att han använder sig av KU-anmälningar upp till fyra gånger per år. KU har vid ett flertal tillfällen kritiserat statsråden för felaktigt agerande eller bristande uppföljning av nämndens mandat. Det kan antas att ministrarna får ytterligare incitament att agera enligt givet mandat om de vet att de riskerar en anmälan.

Ett annat sätt för ledamöterna att uppmärksamma felaktigt agerande från regeringens sida är att göra uttalande i media. Flertalet intervjuade ledamöter nämner detta som en väg att sätta ljus på ministrars eventuella felsteg.¹⁴⁷ Den sista och mest extrema vägen för en ledamot att uttrycka sitt missnöje med regeringen är att begära misstroendevotum. Detta är dock inget som förekommit sedan EU-inträdet och antas sällan påkallas av utrikespolitiska frågor.

I undersökningen i föregående kapitel fann jag ett enda fall där regeringen tydligt saknat majoritet i nämnden för sin ståndpunkt. Det gällde frågan om vald president till europeiska rådet inför förhandlingarna om konstitutionen. Det fallet visar tydligt hur riksdagen försökt utkräva ansvar i efterhand av regeringen då den troddes ha brutit nämndens mandat. Konstitutionsutskottet utförde en längre utfrågning av Göran Persson i april 2004 där frågan genomgående diskuterades. KU:s dåvarande ordförande Gunnar Hökmark hade begärt ut anteckningar från 18 möten mellan Persson och andra stats- och regeringschefer och funnit att statsministern vid 14 av dessa hade drivit sin egen linje. Persson själv ansåg i KU:s förhör att han handlat korrekt genom att företräda både sin egen ståndpunkt och riksdagens motsatta åsikt.¹⁴⁸ Utfrågningen i KU föranledde allvarig kritik från ett antal partiföreträdare och gavs uppmärksamhet i media.¹⁴⁹ Det framgick med önskvärd tydlighet att KU såg allvarligt på att regeringen förbigått nämndens mandat. Det var dock

¹⁴⁶ Intervju med Carl B. Hamilton vice ordf EU-nämnden (fp) 2003/04.

¹⁴⁷ Intervju med Cecilia Wigström utrikesutskottet (fp) 2003/04;

¹⁴⁸ KU:s förhör av statsminister Göran Persson från den 20/4 2004. Kan ses på web-tv på www.riksdagen.se.

¹⁴⁹ *Riksdag & departement*, Politisk journal från riksdag, regering och EU. Av Anna Rosenberg, måndagen den 20/4 2004. (www.r-o-d.nu)

aldrig tal om något misstroendevotum mot regeringen i denna fråga då majoriteten i riksdagen var positiv till konstitutionsförslaget i sin helhet. Misstroendevotum har inte varit aktuellt i någon utrikespolitisk fråga utan har hittills väckts i inrikespolitiska frågor och i samband med riksdagsval. Därmed blir en anmälan till KU med efterföljande utfrågning den starkaste formen av ansvarsutkrävande som riksdagen i praktiken kan rikta mot regeringen i utrikespolitiska frågor.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det förekommit endast en gång att den i en utrikespolitisk fråga har gått emot nämndens mandat. Stark kritik från konstitutionsutskottet och stor uppmärksamhet i media blev resultatet. Frågan om resultatet av ett brutet mandat är svår att jämföra med riksmötet 1993/94 eftersom riksdagen då inte hade möjlighet att binda regeringen på det viset. Men riksdagens åtgärdsalternativ för att straffa eller pricka regeringen för felaktigt agerande var desamma.

6.4.3 Sammanfattning

Efter att ha klargjort riksdagens möjligheter till ansvarsutkrävande inom utrikespolitiken framkommer att riksdagen främst genom EU-nämnden kan utöva kontroll över regeringens agerande. Efter EU-inträdet har möjligheten till ansvarsutkrävande förstärkts genom regeringens muntliga återrapportering till EU-nämnden. I vår undersökning av samråden mellan 1995-2004 framkom endast ett klart fall där regeringen saknade nämndens stöd för en fråga. Det är svårt att dra för stora växlar på ett enda fall, som dessutom komplicerades av att regeringen själv lagt fram motförslaget om vald ordförande i rådet. Den konstitutionella möjligheten att ”straffa” regeringen vid brutet mandat är inte större än den var före medlemskapet i EU. KU-anmälan är den strängaste åtgärden som används i praktiken men anmälningar används oftare och mer medvetet än före EU-inträdet. Däremot har ledamöterna genom ökad formalisering av återrapporteringen fått större möjligheter att utnyttja sin kontrollerande funktion och vissa utnyttjar detta medvetet.

Tabell 5. Möjligheten till ansvarsutkrävande

Återrapportering	Tydlig förbättring genom tydligare och mer formaliserad återrapportering
Resultat av brutet mandat	Oförändrat då mandatet inte är legalt bindande

VII. SLUTSATS

Jag vill nu sammanfatta mina empiriska fynd och återknyta dessa till min huvudfråga: Hur har riksdagens inflytande över utrikespolitiken påverkats av EU-inträdet? Jag återknyter till den tabell som presenterades inledningsvis.

Tabell 6. Slutats av riksdagens inflytande över utrikespolitiken

Tre aspekter av inflytande:		Ökat mycket**	Ökat lite	Oförändrat
1. Information	Informationsmängd och substans	X		
	Informell information	X		
	Tidsaspekten*	Ny aspekt av riksdagens arbete, kan ej fogas i tabellen		
2. Påverkan ex ante	Föredragningar och samråd	X		
	Verklig påverkan		X	
	Bindande mandat	Se separat tabell		
	Sakkunskap i relevant forum			X
	Informell påverkan			X
3. Ansvarsutkrävande ex post	Åtterrapporering	X		
	Resultat av brutet mandat			X

* aspekt av riksdagens inflytande som tillkommit med medlemskapet i EU.

** eftersom jag inte fann något minskat inflytande har jag anpassat tabellen till resultatet, i st. ökat/oförändrat/minskat använder jag ökat mycket/ ökat lite/ oförändrat.

Tabell 7. Utdrag av punkten 2: Slutsats bindande mandat

Bindande mandat	Starkt bindning	Mellanstark bindning	Svag bindning
Konstitutionellt bindande		2003/04 Regeringen är inte legalt bunden vid sitt mandat från EU-nämnden även om KU betonar mandatets vikt	
Reellt bindande	2003/04 Det finns starka förväntningar på att regeringen ska följa mandatet och behövs mycket goda grunder om det frångås		

1. Vi ser en stark ökning vad gäller mängd och substans av information och även vad gäller informell information. Tidsaspekten är ny i riksdagens utrikespolitiska arbete och är till stor del beroende av EU-systemet. Vi kan konstatera att: *Riksdagen har tillgång till betydligt mer information om utrikespolitik idag än vad som var fallet före EU-inträdet.*

2. Samrådsplikten som följde med EU-inträdet har gett riksdagen en ny påverkanskanal i utrikespolitiken. Enligt Bergmans kriterier har EU-nämnden möjlighet till *stark bindning* av regeringen. Sakkunskapen i utskottet har inte förändrats men däremot problematiserats genom EU-nämndens bildande och det roterande system som infördes. Möjligheten att påverka genom informella vägar har fått möjligtvis fått en svag ökning tack vare de ökade internationella kontakter som ledamöterna har. Jag anser dock att förändringen är för liten för att ge ett tydligt utslag. Därmed kan följande konstateras i fråga om påverkansaspekten: *2. Riksdagen har fått ytterligare möjligheter att påverka utrikespolitiken genom EU-inträdet och kan förändra regeringens förslag om än inte förkasta dem.*

3. Återrapportering från internationella möten har ökat. Den konstitutionella regleringen för riksdagens förmåga att utkräva ansvar har dock inte förändrats. EU-nämndens mandat är inte legalt bindande för regeringen även om mandatet kan anses vara starkt. EU-medlemskapet har också lett till att riksdagen tar sin kontrollfunktion på större allvar än tidigare. Vad gäller aspekten om ansvarsutkrävande kan således följande konstateras: *Riksdagens möjlighet till ansvarsutkrävande har inte förändrats ur konstitutionell hänsyn men viss förbättring har skett i praktiken genom att nämnden tack vare ökad information lättare kan kritisera regeringen.*

Sammanfattningsvis kan sägas att min undersökning visar en ökning i inflytandet på alla de tre områden som jag undersökt. Ökningen rörande information är mest markant, därpå följer ökning i påverkansmöjligheter. Båda dessa förändringar har skett i praxis och på grund av konstitutionella ändringar som stadgar informations- och samrådsplikt. Möjligheten till ansvarsutkrävande har endast stärkts i praxis genom ökad återrapportering men utan någon författningsändring. Den förändring som skett bör ses i ljuset av den svaga ställning som riksdagen tidigare hade i utrikespolitiken. Faktum kvarstår att regeringen fortfarande har det huvudsakliga ansvaret för och inflytandet över utrikespolitiken. De förändringar som skett har dock varit viktiga och har förändrat och förstärkt riksdagens roll.

7.1 Riksdagens nya roll i utrikespolitiken

EU-inträdet har haft en mycket stor inverkan på riksdagen i allmänhet och på dess arbete med utrikespolitik i synnerhet. Efter en genomgång av förändringen inom våra tre utvalda områden av riksdagens arbete vill jag nu återknyta till de olika kategorier av lagstiftande församlingar av Norton som diskuterades inledningsvis. Den första typen karakteriseras som politik-skapande där parlamentet kan ändra och förkasta förslag från regeringen och formulera egen politik. Den andra kategorin namnges politik-influerande och innebär att parlamentet kan ändra och förkasta förslag från regeringen utan att kunna ge egna förslag. I den tredje kategorin har parlamentet litet eller inget inflytande över politiken och kan varken ändra eller förkasta förslag eller komma med egna initiativ.

Före EU-inträdet hade riksdagen endast lite inflytande över utrikespolitiken. Tillgången på information var bristfällig före EU-inträdet och möjligheten att påverka besluten i förväg genom utskottets informella föredragningar var svag. Riksdagens kontrollfunktion inom utrikespolitiken var svagare än vad den är idag, troligtvis på grund av bristande återrapportering. Riksdagen kan därför före EU-inträdet anses motsvara Nortons första kategori av parlament med litet inflytande över utrikespolitiken.

Efter EU-inträdet har riksdagens arbete med utrikespolitiska frågor förändrats, det har vi fastställt med hjälp av våra empiriska svar. Med resultatet för ögonen skulle jag vilja dra slutsatsen att *riksdagen har gått från ett parlament med litet eller inget inflytande över utrikespolitiken till att bli svagt politik-influerande*. Idag har den genom utrikesutskottet och främst genom EU-nämnden möjlighet att uppnå förändringar och kompletteringar av regeringens utrikespolitik. Det är inte fråga om någon större förskjutning i ståndpunkter men nämndens inflytande är viktigt i praktiken och dess mandat är bindande för regeringen. Jag skulle vilja betona riksdagens nya roll som *svagt* politik-influerande eftersom den bara kan ändra och justera men inte förkasta regeringens förslag.

Riksdagen har således genom EU-medlemskapet fått en ny roll i utrikespolitiken. Lindgren ställer frågan om EU-nämnden har blivit en ”utrikesnämnden II” och riksdagens makt reducerats genom EU-inträdet. Jag skulle vilja avvisa hans farhågor inom det utrikespolitiska området; EU-nämnden har i praktiken betydligt mer inflytande över utrikespolitiken än utrikesnämnden. Utrikesnämnden tjänar främst som informativt organ och har inte möjlighet till det regelbundna vardagliga inflytande över politiken som EU-nämnden har. Sedan återstår givetvis övriga politikområden som jag inte kan uttala mig om då jag endast undersökt utrikespolitiken.

7.2 Ett demokratiskt överskott

I detta läge är det intressant att återknyta till den teoriram om det demokratiska underskottet som presenterades i inledningen. Mot bakgrund av de nationella parlamentens minskade inflytande i EU står resultatet för vår undersökning i stark motsats till de förväntningar vi hyste inledningsvis. På alla tre områden pekar våra svar i samma riktning – åt mer inflytande - även om förändringen på den tredje punkten är svagare.

1. Riksdagen har tillgång till betydligt mer information om utrikespolitik idag än vad som var fallet före EU-inträdet.
2. Riksdagen har fått ytterligare möjligheter att påverka utrikespolitiken genom EU-inträdet och kan idag förändra regeringens förslag om än inte förkasta dem.
3. Riksdagens möjlighet till ansvarsutkrävande har inte förändrats ur konstitutionell sikt men förbättring har skett i praktiken genom att nämnden tack vare ökad information lättare kan kritisera regeringen.

Mot bakgrund av teorin om det demokratiska underskottet har riksdagen inte som väntat fått minskat inflytande över utrikespolitiken. Tvärtom har den idag mer att säga till om och vi har definierat den som svagt politik-influerande inom utrikespolitiken. Vi kan därmed konstatera att resultatet av analysen är *kontraintuitivt*. Inom utrikespolitiken har utvecklingen inte gått i riktning mot ett större demokratiskt underskott för parlamentets räkning utan tvärtom mot ökad demokratisk kontroll. Resultatet måste ses i ljuset av det svaga inflytande riksdagen traditionellt haft över utrikespolitiken, men slutsatsen kvarstår ändå som oväntad. Parallellt med att riksdagen delegerat lagstiftningsmakt till regeringen har riksdagen fått mer inflytande över utrikespolitiken. Riksdag och regering har genom EU-medlemskapet således ”bytt” vissa funktioner med varandra. Områden som traditionellt varit regeringsuppgifter öppnas för riksdagen och tvärtom.

Hur har då regeringens makt förändrats i sin helhet? Genom att kompromisser ingås med andra EU-länder kan Sverige antas ha förlorat inflytande. Ett visst inflytande kan ha återvunnits genom att Sverige i sin tur har möjlighet att påverka EU-linjen och därmed får större genomslagskraft för sina ståndpunkter. Det är svårt att mäta hur den totala makten över utrikespolitiken har förändrats. Om Sverige totalt sett har förlorat inflytande finns det en möjlighet att riksdagens ökade inflytande har mindre genomslagskraft. Då upplever visserligen riksdagsledamöterna själva sitt ökade inflytande men den totala parlamentariska påverkan på den svenska utrikespolitiken blir inte större för det.

I detta sammanhang bör vi se till de olika partier och block som riksdagen utgörs av. En effekt av att riksdagen har fått ökat inflytande kan vara att oppositionen spelar en större roll. Utrikespolitiken präglas i större utsträckning av konflikt än vad den gjorde före EU-inträdet då samförståndsandan var tydligare. Oppositionen verkar vara mer angelägen om att politisera utrikesfrågorna idag. Regeringen kan inom utrikespolitiken inte förlita sig på (v) och (mp) utan behöver oppositionspartiernas stöd i EU-nämnden. Det ger oppositionen större möjligheter till en offensiv hållning inom utrikespolitiken.

Genom sin växande roll får oppositionen inte bara inflytande över utrikespolitiken utan också ett visst ansvar för fattade beslut. Frågan ställer sig hur detta överensstämmer med den svenska författningen? Där framgår tydligt att regeringen ska företräda Sverige i utrikesfrågor. Har riksdagen om möjligt fått mer kontroll över utrikespolitiken än vad som stadgas i grundlagen? I dagsläget kan ledamöterna öva visst inflytande på regeringens ståndpunkt och även om EU-nämnden och regeringen oftast är eniga måste samförstånd sökas i varje utrikespolitiskt ställningstagande. Med inflytande följer ansvar. Innebär det också att oppositionspartierna bär ett visst ansvar för den förda politiken?

En ledande riksdagsledamot från oppositionen menar att han inte vill ha mer inflytande över utrikespolitiken just av den anledningen att slippa bära ansvar för regeringens politik.¹⁵⁰ Det för oss in på en mycket intressant aspekt av denna undersökning. Utvecklingen kanske kan vara början till att riksdagen får, enligt författningen, för mycket makt över utrikespolitiken. Kanske ser vi här tecken på ett *demokratiskt överskott*? Riksdagen skulle om den fick ännu större inflytande över utrikespolitiken kunna bakbinda regeringen i många frågor utan att kunna agera själv. Med nämndens ökade inflytande borde också ansvar följa för oppositionen och den skulle då bli näst intill kooperad i utrikespolitiken.

Begreppet demokratiskt överskott kan vid en första anblick låta ologiskt. Man frågar sig hur ett maktöverskott kan uppstå. Jag vill inte bara använda begreppet som ett retoriskt grepp utan anser att benämningen har relevans mot bakgrund av mitt resultat. Frågan måste ses i ljuset av den svenska författningen. Med tanke på regeringens grundlagsstadgade makt över utrikespolitiken tyder vårt resultat på att riksdagen nästintill har mer makt än den bör enligt lagen. Det demokratiska underskottet beskriver en situation där beslut överförs till en nivå över vilken demokratisk kontroll saknas. Det som jag beskriver som det demokratiska överskottet innebär att kontroll vunnits över ett område där vissa parter i beslutet undgår politiskt ansvar. Med detta inte

¹⁵⁰ Intervju med Carl B Hamilton, vice ordf EU-nämnden (fp) 2003/04.

sagt att riksdagens nya roll nödvändigtvis innebär ett problem. Ledamotens kommentar är dock mycket intressant och speglar den förändring som skett med EU-medlemskapet inom utrikespolitiken.

7.3 Framtidsperspektivet

Riksdagens arbete med utrikespolitik kommer sannolikt att fortsätta utvecklas och förändras i takt med att EU:s gemensamma utrikespolitik tar fastare form. Det pågår för nuvarande en diskussion i riksdagen för att öka engagemanget i EU-frågor. Det finns ledamöter som förespråkar att helt lägga ned EU-nämnden för att föra över arbetet med EU-frågor till utskotten.¹⁵¹ Andra betonar vikten av ett så kallat ”helikopterorgan” som har överblick över EU-frågorna och kan samråda med regeringen om förhandlingsstrategier i rådet.¹⁵² Riksdagsstyrelsen har tillsatt en parlamentarisk referensgrupp som arbetar med dessa frågor.¹⁵³ Mot bakgrund av uppsatsens frågeställning och resultat är det relevant att göra en kort genomgång av de förslag på lösningar som finns. Det sätter mitt arbete i ett större sammanhang som berör riksdagens arbete med EU- och utrikesfrågor i framtiden.

En möjlighet att öka utskottets engagemang i EU-frågorna är enligt referensgruppen att ha ett slags ”öppen rotering” där partierna själva får sätta in vilken ledamot de vill i nämnden. Det ökar möjligheten för partierna att skicka en specialist för den aktuella frågan till samrådet. Det skulle dock innebära att nämnden tappar den överblickande funktion som diskuterades i uppsatsens analysdel. Ett annat förslag handlar om att partierna ska kunna få extraplats i nämnden vid behov. Kanske kan denna lösning leda till svårigheter när det handlar om att bestämma när behov av fler platser föreligger. Ytterligare en lösning som referensgruppen lyfter fram för att öka engagemanget i EU-frågorna vore att ge de mindre partierna extra suppleanter i EU-nämnden. Den fasta platsen i nämnden skulle kunna innehas av en och samma ledamot medan suppleantplatserna skulle kunna rotera mellan utskotten. Det sistnämnda förslaget skulle troligtvis ge partierna möjlighet att bättre kombinera sakkunskap med kontinuitet i EU-frågorna.

Det finns en pågående diskussion kring utrikesnämndens funktion efter EU-inträdet och vissa bedömare anser den vara överflödig. En del ledamöter anser att utrikesnämnden bör läggas ner för att den inte längre fyller någon funktion.¹⁵⁴ Dessa menar att utrikesnämndens uppgifter idag i praktiken tagits över av EU-nämnden och att ledamöterna i utrikesnämnden skulle genom beslut i

¹⁵¹ Intervju med Göran Lindblad, utrikesutskottet (m) 2003/04.

¹⁵² Hamilton, Carl (2004) ”Demokratisera EU-frågorna i riksdagen!” i *Internationella studier*, vol 3, september.

¹⁵³ ”Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens arbete med EU-frågor. Riksdagen.

¹⁵⁴ Hamilton, Carl (2004).

kammaren kunna göras till suppleanter i EU-nämnden. Andra riksdagsledamöter vill i stället sammankalla nämnden oftare för att stärka dess roll.¹⁵⁵ Utrikesnämndens roll diskuteras dock inte i referensgruppens rapport och det kan därför antas att någon förändring av dess roll inte är aktuell.

Riksdagens arbete kommer naturligtvis att påverkas av EU:s utveckling och närmast av det nya förslaget till konstitution. Med den nya konstitutionen får de nationella parlamenten en funktion som kontrollanter för subsidiaritetsprincipen. Det förslaget gäller dock endast lagstiftningsfrågor i EU och kommer därför inte att beröra utrikespolitiken i särskilt stor utsträckning. Som konstaterats tidigare består endast en liten del av GUSP-besluten av lagstiftning, undantagen utgörs av de biståndsfrågor som kommissionen ansvarar för. Däremot kommer konstitutionen att beröra riksdagens arbete med övriga EU-frågor och en diskussion pågår redan vilket utskott som ska agera som subsidiaritetskontrollant i framtiden. Den fortsatta utvecklingen av EU:s utrikespolitik har troligtvis också inverkan på riksdagens arbete. I förslaget till ny konstitution finns en post för en europeisk utrikesminister som ska samordna GUSP och samtidigt agera utrikeskommissionär. Hur den posten utvecklas och hur mycket makt den framtida utrikesministern får kommer troligtvis få effekt på riksdagens arbete med utrikesfrågor.

7.4 Avslutande diskussion

Jag har med min undersökning försökt visa att riksdagen genom EU-inträdet paradoxalt nog har fått ökat inflytande över utrikespolitiken. I samband med EU-medlemskapet har parlamenten lämnat ifrån sig delar av lagstiftningsmakten som traditionellt sett är deras främsta maktinstrument. Inom utrikespolitiken har denna förlust av makt skett parallellt med ett ökat inflytande i förhandlingsfrågor som tidigare varit regeringens prerogativ. Förändringen tar sig tydligast uttryck i den institutionella förvandling som EU-nämndens instiftande inneburit och som lagt utrikespolitiken på riksdagens bord. Man skulle kunna säga att utrikesfrågorna har åkt snålskjuts in i riksdagen bakom övriga EU-frågor. Jag har valt att karaktärisera riksdagens nya roll i utrikespolitiken som ett demokratiskt överskott.

Min uppsats har varit inriktad på riksdagens roll och hur ledamöterna upplever sitt inflytande. Det vore intressant att komplettera mina resultat med regeringens perspektiv på frågan. Hur upplever regeringen att dess inflytande över utrikespolitiken har förändrats? Möjligtvis uppfattas riksdagens ökade insyn som ett hinder. Kanske har EU-inträdet inneburit att regeringen har mindre inflytande över utrikespolitiken som helhet dels därför att riksdagens makt ökat och dels för att beslutsmakten delas med 24 andra EU-länder.

¹⁵⁵ ”Kungens vara eller icke vara” av Lena Mellin, artikel i aftonbladet 15 oktober, 2001. (www.aftonbladet.se)

Jag har med mitt arbete velat lyfta fram en ny och annorlunda aspekt av EU:s inverkan på svensk politik. Förhoppningsvis kan framtida forskning inom området utveckla ämnet ytterligare. För den svenska demokratin kommer mest troligt fortsätta anpassa sig till ökad internationalisering och globalisering.

Resultatet av uppsatsen är oväntat med tanke på den allmänna svenska debatten om EU som tenderar att fokusera på att all makt flyttat till Bryssel. Riksdagens ökade inflytande i utrikespolitiken är intressant. Det visar att det finns områden där demokratin har tjänat på EU-medlemskapet. I den annars tämligen dystra svenska EU-debatten hoppas jag att min uppsats kan tjäna som en ljusglimt.

VIII. KÄLLFÖRTECKNING

Litteraturlista

- Andrén, N, Landqvist, Å. (1965) *Svensk utrikespolitik efter 1945*, Alqvist & Wiksell, Stockholm.
- Beetham and Lord (1997) 'Legitimacy and the European Union' Weale, Nentwich (eds) *The Political Theory of European Constitutional Choice*, Routledge, London.
- Behn, Robert (2001) *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press.
- Bergman, Torbjörn (1997) "Utrikes inrikespolitik: riksdagen och EU-nämnden i EU", i Mattson och Wägnerud (red.) *Riksdagen på nära håll. Sju studier av riksdagsarbetet*, SNS Förlag, Stockholm.
- Bergman, Torbjörn (2000) 'Introduction: Delegation and Accountability in European Integration' Berman, Damgaard (eds) *Delegation and Accountability in European Integration*, Frank Cass, London.
- Bjereld och Demker (1995) *Utrikespolitiken som slagfält – de svenska partierna och utrikesfrågorna*, Nerenius och Santérus Förlag.
- Born and Hänggi (2004), *The 'Double democratic deficit': Parliamentary accountability and the Use of Force under International Auspices*, DCAF, Ashgate.
- Carlsnaes, Walter (2004) 'Where is the Analysis of EU foreign policy going?' *European Union Politics*, vol 5, nr 4.
- Crombez, Christopher (2003) 'The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?' *European Union politics*, nr 1, vol 4.
- Dahl, R. A. (1985) *Controlling Nuclear Weapons: Democracy versus Guardianship*, Syracuse: Syracuse University Press.
- Goldmann, Berglund och Sjöstedt (1986) *Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden*. Aldershot: Gower.
- Gourlay, Catriona (2004) 'Parliamentary Oversight of ESDP: The National and the European Level' in Born, Hänggi (eds) *The 'Double Democratic Deficit'*, DCAF, Ashgate.
- Gustavsson, Sverker (1996) 'Preserve or Abolish the Democratic Deficit' E. Smith (ed) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law International, London.
- Gustavsson, Sverker (1997) 'Defending the democratic deficit' Weale, Nentwich (eds) *The Political Theory of European Constitutional Choice*, Routledge, London.
- Gustavsson, Sverker (1998) 'Double Assymetry as normative challenge' Follesdal, Kolsowski (eds) *Democracy and the European Union*, Berlin Springer Verlag.
- Gustavsson, Sverker (2000) 'Reconciling superstatism and accountability: a view from Sweden' Hoskyns, Newman (eds) *Democratizing the European Union*, Manchester University Press.
- Hamilton, Carl (2004) 'Demokratisera EU-frågorna i riksdagen!' i *Internationella studier*, vol 3. september.
- Hegeland, Hans (1999) *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin. En studie av riksdagens arbete med EU-frågor*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Hegeland och Mattson (2000) 'Another Link in the Chain: The Effects of EU Membership on Delegation and Accountability in Sweden', Berman, Damgaard (eds) *Delegation and Accountability in European Integration*, Frank Cass, London.
- Hermansson, J. (1993) *Politik som intressekamp*, Fritzes AB, Stockholm.
- Jachtenfuchs, Markus (1998) 'Democracy and Governance in the European Union' Follesdal, Kolsowski (eds) *Democracy and the European Union*, Berlin Springer Verlag.
- K.-Archibugi, D. (2002) 'The Democratic Deficit of the EU Foreign and Security Policy', *The International Spectator*, vol 4.
- Katz R (2001) 'Models of Democracy: Elits attitudes and the democratic deficit' *European Union Politics*, vol 2 nr 1.
- Lindgren, K-O (2001) "EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen", *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 3.
- Lord (2001) 'Assessing democracy in a contested polity' *Journal of Common Market Studies*, vol 39. nr 4.
- Moravcsik Andrew 'In defence of the democratic deficit – Reassessing the legitimacy of the European Union' Working paper nr 92, Center for European Studies, Harvard University. [<http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/index.html>]21/04/2005 14:04:18.

- Nicolaidis & Howse (2001) *The Federal Vision: Legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*, Oxford University Press.
- Norton, Philip (1996) 'Introduction: Adapting to European Integration', i Norton, P (red) 1996, *National Parliaments and the European Union*, London, Frank Cass.
- Ohlsson, Anna (1996) "EU-nämndens inflytande över EU-frågorna. En studie av de nationella parlamentens roll för en minskning av det demokratiska underskottet i EU." Uppsats för Fördjupningskurs 1 i statsvetenskap. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Petersson, Olof (1987) "Introduktion" i Petersson, Olof (red.) *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons.
- Russett, B. (1996) *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Schmitter, Philippe (2000) *How to democratize the EU, and why bother?* Lanham, Rowman New York.
- Tarschys, Daniel (2002) "Huru skall statsverket granskas?" – *Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll*, Ds 2002:58. Nordstedts, Stockholm.
- Zielonka, Jan (1998) *Explaining Euro-paralysis*, Basingstoke: Macmillan.

Intervjuer

Riksdagsledamöter 2003/04

Berndt Ekholm	utrikesutskottet (s)	2003/04	2005-03-18
Holger Gustavsson	utrikesutskottet (kd)	2003/04	2005-03-15
Carl B Hamilton	V-ordf. EU-nämnden (fp)	2003/04	2005-03-23
Agne Hansson	utrikesutskottet (c)	2003/04	2005-03-16
Lotta Hedström	utrikesutskottet (mp)	2003/04	Enkätintervju
Göran Lennmarker	utrikesutskottet (m)	2003/04	Enkätintervju
Göran Lindblad	utrikesutskottet (m)	2003/04	2005-03-15
Sven-Erik Sjöstrand	EU-nämnden (v)	2003/04	2005-03-23
Tommy Waidelich	ordf. EU-nämnden (s)	2003/04	2005-03-22
Cecilia Wigström	utrikesutskottet (fp)	2003/04	2005-03-16

Riksdagsledamöter 1993/94

Mats Hellström	utrikesutskottet (s)	1993/94	Enkätintervju
Inger Koch	utrikesutskottet (m)	1993/94	Enkätintervju
Göran Lennmarker	EU-nämnden (m)	1993/94	Enkätintervju
Daniel Tarschys	ordf. utrikesutskottet (fp)	1993/94	2005-03-18

Tjänstemän i riksdagen

Hans Hegeland sekreterare i riksdagskommittén.	Telefonintervju 2005-04-05
Thomas Hörberg, kanslichef utrikesutskottet.	Telefonintervju 2005-04-19

Offentligt material

Regeringsformen

Riksdagsordningen

Broschyr om EU-nämnden, Riksdagen

Konstitutionsutskottets betänkande 1994/1995: KU22 Samverkan mellan riksdag och regering med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

KU:s förhör av statsminister Göran Persson från den 20/4 2004, web-tv på www.riksdagen.se.

Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98: KU25.

Otryckta promemorior och dylikt

Handbok för EU-arbete, Regeringskansliet, Forum Europa.

GUSP-handboken.

”Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från Riksdagskommittéens referensgrupp för riksdagens arbete med EU-frågor. Riksdagen.

Källor från Internet

Riksdagens ordbok, www.riksdagen.se. [2005-04-19]

Valresultat för riksdagsvalet 1998 och 2002, www.val.se [2005-04-19]

”Kungens vara eller icke vara” av Lena Mellin, artikel i aftonbladet 15 oktober 2001.(www.aftonbladet.se)[2005-04-19]

Riksdag & departement, Politisk journal från riksdag regering och EU. Av Anna Rosenberg, måndagen den 20/4 2004. (www.r-o-d.nu) [2005-04-19]

Stenografiska uppteckningar av EU-nämndens möten rörande utrikesfrågor från 1998/99 till 2003/04.

IX. APPENDIX

Enkätformulär för intervju av riksdagsledamöter

Av utrikesutskottet 1993/94, utrikesutskottet 2003/04 och EU-nämnden 2003/04

A – Information

1. Anser du att du får/fick tillgång till den information från regeringen om utrikespolitiken som du behöver/-de för ditt utskottsarbete?

* Fick du tillgång till en information som är/var stadgad i RO?

* Får du information om

- a) grön- vitböcker,
- b) kommissionens samrådsdokument,
- c) meddelanden och arbetsprogram

2. Är/var den informationen tillräcklig?

* Kommer/kom den i tid?

3. Har/hade du möjlighet att begära ut ytterligare information från departement eller andra myndigheter?

* Gör/gjorde du eller dina kollegor i utskottet/nämnden det?

* Hur ofta begär/-de ni muntliga föredragning från statsråd/statssekreterare?

4. Får/fick du tillgång till ytterligare information vid sidan av de formella kanalerna?

* Om nej, varför inte?

* Om ja, på vilket sätt?

* Av vem?

* Är denna information viktigare än den formella?

B – Inflytande

5. Har/hade du möjlighet att påverka utrikespolitiken innan beslut fattas/-des?

* Om ja – i vilken roll?

6. På vilket sätt kan/kunde du påverka (bäst)?

* Genom diskussion i utskottet/nämnden

* Genom partiet

* Genom att diskutera frågan i kammaren

* Övriga sätt

7. I vilket skede i beslutsprocessen kan/kunde du påverka bäst?

8. Anser du att utrikesutskottet har/hade tillräckligt stort inflytande över utrikespolitiken?

* Hur skulle du gradera inflytandet på en skala mellan 0 och 10

0 - inget inflytande

10 - stort inflytande

9. Hur påverkas inflytandet av att ledamöterna i utrikesutskottet också är ledamöter i EU-nämnden?

C – Kontroll

10. Är/var återrapporteringen från ministerrådsmötena/internationella möten till ditt utskott/nämnd tillräcklig?

11. Har/hade du möjlighet att kontrollera i efterhand hur regeringen agerat?

* Om ja – hur kontrolleras/-des detta?

12. Vilka fall känner du till när majoriteten i riksdagen har varit oense med regeringen i en utrikespolitisk fråga?

* Hur utmynnande frågan?

D - Övergripande och avslutande frågor

12. Anser du att riksdagens inflytande över utrikespolitiken har ökat eller minskat sedan EU-inträdet?

* Har riksdagens makt inom dess tre områden ökat eller minskat?

a) information

b) inflytande

c) kontroll

13. Hur stor andel av svensk utrikespolitik uppskattar du beslutas gemensamt i EU?

14. Vilka aktörer och institutioner har/hade störst inflytande på den svenska utrikespolitiken?