



Perspektiv 01/06

De nordiske medlemslandenes parlamenter og EU
– om innvirkning på sine regjeringers EU-politikk

Av Brit Fløistad



Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig.

Tidligere utgitt:

01/05 Ny britisk lov skal beskytte barn mot overgripere de møter på Internett

En stor del av det materialet som dette notatet bygger på er fremskaffet av Jeannette Berseth i biblioteket.

De nordiske medlemslandenes parlamenter og EU – om innvirkning på sine regjeringers EU-politikk

I dette notatet tar vi utgangspunkt i at nasjonale parlamenter fikk redusert sin innflytelse ved medlemskap i EU. Lovgivningsmyndigheten skjer i EUs råd, hvor det er medlemslandenes ministre som møtes, og de nasjonale parlamentenes rolle blir en formell godkjenning av de nye rettsreglene *i etterkant*.

Det man har sett er at nasjonale parlamenter gradvis har kompensert for en slik redusert rolle med å søke å influere på sine regjeringers europapolitikk *i forkant* av EUs beslutningsprosess. Dette vil særlig skje ved at ministrene, i varierende grad, må få godkjent sitt forhandlingsopplegg i forkant av møtene i EUs råd. Det dreier seg her om en *indirekte* innflytelse via sine respektive regjeringer. Her spiller nasjonalforsamlingenes europautvalg en sentral rolle, men en viktig målsetting er i større grad å involvere de enkelte fagkomiteene, og dermed hele parlamentet i EU-spørsmål.

De nasjonale parlamentene har også, ikke minst i lys av debatten om demokratiunderskudd i EU, fått en viss rolle, nedfelt i EUs traktatverk. Det går for det første ut på å sikre at de nasjonale parlamentene får oversendt EU-dokumentasjon på et så tidlig tidspunkt at de kan ha mulighet for reell innflytelse. Det andre er å gi de nasjonale parlamentene mulighet til å komme med rådgivende innspill direkte til EUs institusjoner. Dette er særlig knyttet til overholdelsen av nærhetsprinsippet. Her har de nasjonale parlamentene fått en mer *direkte* mulighet for innflytelse.

Land som ikke er medlem av EU, men kun av EØS, vil stå i samme situasjon som EUs medlemsland når det gjelder i hvilken grad og på hvilket tidspunkt, de ønsker å innvirke på sin regjeringens europapolitikk. Det vil si å benytte den indirekte påvirkningsmuligheten. Når det derimot gjelder muligheten til direkte kontakt inn i EUs institusjoner, vil dette være en mulighet som bare er åpen for parlamenter i EUs medlemsland.

Brit Fløistad
Rådgiver

30. august 2006



INNHOOLD

1.	Innledning	3
1.1	Det videre opplegget	3
2.	Kort om vedtakelsen av nye EU-rettsregler	4
2.1	EUs rettsregler	5
3.	Nasjonale parlamenter og EUs traktater	5
3.1	Maastricht-traktaten	6
3.2	Amsterdam-traktaten.....	7
3.3	Forslag til traktat om en forfatning for Europa	8
3.3.1	Nærhetsprinsippet	9
4.	Europautvalg i EUs medlemsland	11
4.1	EUs medlemsland generelt	11
4.1.1	Mandat	11
4.1.2	Dokumentgjennomgang.....	11
4.2	De nordiske medlemslandene	12
5.	FOLKETINGETS EUROPAUDVALG.....	14
5.1	Opprettelse og kompetanse	14
5.2	Møtene i Europaudvalget.....	16
5.3	Fagkomiteenes rolle.....	16
5.4	Ratifikasjon av EUs traktater.....	17
5.5	Åpenhet.....	17
5.6	Utsending fra Folketinget i Brussel.....	17
5.7	Utadrettet EU-informasjon.....	17
6.	Sveriges Riksdag – EU-nämnden	18
6.1	Opprettelse og kompetanse	18
6.2	Møtene i EU-nämnden	19
6.3	Fagkomiteenes rolle.....	19
6.4	Åpenhet.....	20
6.5	Riksdagens EU-opplysning	20
6.6	Utsending fra Riksdagen i Brussel	21
7.	Finlands Riksdag – Stora utskottet.....	21
7.1	Stora utskottet og EU-saker	21
7.2	Stora utskottets uttalelser i U-ärenden.....	21



7.3	Fagkomiteenes rolle.....	22
7.4	Åpenhet.....	23
7.5	Ekstern EU-opplysning	23
7.6	Utstilling for Riksdagen i Brussel	23
8.	Sluttkommentar angående Stortingets EØS-utvalg.....	23
8.1	Innarbeiding av EU-rettsregler i norsk rett	23
8.2	Konsultasjonsordningen i Stortinget	24
8.3	Innvirkning på regjeringens europapolitikk	24
	KILDER:	27
	VEDLEGG:	28



1. INNLEDNING

I drøftelser omkring nasjonale parlamenters rolle innenfor EU, er det bred enighet om at medlemskap i Den europeiske union førte til at nasjonale parlamenter fikk redusert sin innflytelse over medlemslandets lovgivning.¹ Dette har sammenheng med at det i EU er EUs råd, hvor medlemslandenes regjeringer møtes, som, sammen med Europaparlamentet², vedtar EUs nye rettsregler. Når dette er rettsregler i form av EU-direktiver, må disse innarbeides i medlemslandets nasjonale lovgivning. Dette skjer gjennom de nasjonale parlamentenes lovgivningsprosess, men målsettingen med lovgivningen er fastsatt av EU. Det betyr at de nasjonale parlamentenes rolle i hovedsak er å foreta den formelle gjennomføringen av EUs rettsregler i *etterkant* av beslutningsprosessen i EU.

Det man har sett er at de nasjonale parlamentene gradvis har søkt å spille en rolle i *forkant* av EUs lovgivningsprosess. På bakgrunn av at de nasjonale parlamentene i utgangspunktet ikke hadde noen plass i EUs institusjonelle system, vil dette være en *indirekte* rolle. Dette fordi den vil være avhengig av i hvor stor grad parlamentet kan innvirke på sin regjeringens europapolitikk før beslutningene i EU blir tatt. Nå er det, ikke minst i lys av demokratidebatten i EU, i EUs traktatverk, etter hvert åpnet for en mer *direkte* kontakt mellom nasjonale parlamenter og EU. Dette gjelder særlig nasjonale parlamenters rolle i å overvåke overholdelsen av nærhetsprinsippet.

1.1 Det videre opplegget

Formålet med dette notatet er å vise hvordan parlamentene i de nordiske medlemslandene, Danmark, Sverige og Finland, har søkt å kompensere for den reduserte rollen for nasjonale parlamenter innenfor EU-systemet. Det vil mer konkret si at det er de tiltak som er iverksatt for å kunne influere på regjeringens europapolitikk i forkant, som blir behandlet. Vi vil dermed ikke komme inn på den formelle rollen en nasjonalforsamling har i gjennomføringen av EU-lovgivningen.

Det mest sentrale tiltaket for å kunne innvirke på sitt lands EU-politikk, er gjennom opprettelsen av egne europautvalg i parlamentet. En vesentlig del av fremstillingen vil derfor dreie seg om den kompetansen som er tillagt europautvalgene, hvordan utvalgene fungerer, herunder forholdet til fagkomiteene i parlamentet, og åpenhet omkring møtene. Ordningen med utsending fra parlamentene til Brussel, og parlamentenes eksterne EU-opplysning, vil også kort berøres.

Som antydnet ovenfor har det etter hvert nedfelt seg en viss rolle for medlemslandenes parlamenter i EUs traktatverk, og i notatet gir vi en kort oversikt over denne utviklingen frem til og med forslaget til en ny forfatningstraktat.

¹ "It belongs to the conventional wisdom that national parliaments have increasingly lost in overall importance due to the evolution of the EUs political system" (ARENA working paper 01/2005).

² Gjennom medbestemmelsesprosedyren, mer om dette senere.



Vi ser det imidlertid som nyttig først å gi en kort oversikt over EUs lovgivningsprosess, herunder om EUs rettsregler.

2. KORT OM VEDTAKELSEN AV NYE EU-RETTSREGLER

Som pekt på tidligere ligger EUs lovgivningsmyndighet i EUs råd, og det vil derfor være de møtende representantene for medlemslandenes regjeringer som vedtar eller forkaster forslag til ny EU-rett.³ Utkastet til en ny EU-rettsregel utformes av Kommisjonen, men forslaget til den aktuelle rettsregelen kan ha ulikt opphav. En oversikt viser at av Kommisjonens utkast til ny EU-lovgivning var kun mellom 5 % og 10 % Kommisjonens egne initiativ.⁴

Etter at EU innførte medbestemmelsesprosedyren⁵, fikk Europaparlamentet styrket sin posisjon i lovgivningsprosessen⁶. Denne prosedyren innebærer at Parlamentet og Rådet i fellesskap skal vedta nye EU-rettsregler innenfor de områder hvor det i Rådet kreves to tredjedels flertall.⁷ Her er det viktig å vise til at de rettsakter som vedtas gjennom denne prosedyren, omfatter en mindre del av det totale antall nye EU-rettsakter. De øvrige blir vedtatt av Kommisjonen, men dette skjer for de fleste av rettsaktene etter bemyndigelse fra Rådet og Parlamentet, og vil ofte også være rettsakter av mindre betydning enn de som vedtas av disse institusjonene direkte.

De enkelte trinn i lovgivningsprosessen:

- > Forslag til ny EU-rettsakt fremlegges, av Kommisjonen, for Rådet og Parlamentet samtidig.
- > Parlamentet forelegger sine eventuelle endringsforslag for Rådet, og dersom Rådet godtar disse, er lovforslaget vedtatt.
- > Hvis Rådet ikke godtar Parlamentets endringsforslag, fremlegger det "en felles holdning", som, hvis Parlamentet godtar denne, innebærer at lovforslaget er vedtatt.
- > Parlamentet kan imidlertid holde fast ved sine opprinnelige endringsforslag, og hvis Rådet nå aksepterer disse, er lovteksten vedtatt.
- > Oppnås det derimot ikke enighet mellom Parlamentet og Rådet, vil Forliksutvalget søke å tilnærme partenes ulike holdninger ved å legge frem et felles utkast, basert både på den felles holdning fra Rådet og endringsforslagene fra Parlamentet. Godtas dette av begge parter er lovteksten vedtatt.
- > Dersom det ikke oppnås enighet, kan Parlamentet forkaste lovforslaget med endelig virkning.

³ Hvilke regjeringsmedlemmer som møter fra de respektive lands regjeringer vil avhenge av hvilke saksområder Rådet skal behandle.

⁴ Claes, Dag Harald. Institutt for statsvitenskap, UiO. Foredrag om EØS-avtalen 17. februar 2005. Her fremgår at 20 % av forslagene var respons på anmodninger fra andre EU institusjoner, de enkelte medlemsland eller ulike interessegrupper, 35 % hadde sin bakgrunn i internasjonale forpliktelser, 10 % som følge av EUs egne traktater, mens mellom 25 % og 30 % var tillegg eller kodifisering.

⁵ Innført i Maastricht-traktaten og videre utvidet og tilpasset i Amsterdam-traktaten, (EF-Traktaten artikkel 125).

⁶ Medbestemmelsesprosedyren gjelder ikke på såkalte følsomme områder som skattepolitikk, industripolitikk og landbrukspolitikk, her har Parlamentet kun en rådgivende funksjon.

⁷ I forslaget til ny forfatningstraktat er det foreslått at denne beslutningsprosedyren skal gjelde ved vedtakelsen av alle "europæiske lov" og "europæiske rammelove", det vil si at den felles beslutningsprosessen vil få generell anvendelse.



2.1 EUs rettsregler

De sentrale rettsreglene i EU er forordninger og direktiver⁸. Generelt kan man si at forordninger benyttes når det er nødvendig å ha ensartede bestemmelser i alle medlemsland, mens direktiver benyttes når bestemte målsettinger skal nedfelles i landenes nasjonale lovgivning, men hvor det kan være opp til det enkelte medlemsland hvordan denne målsettingen kommer til uttrykk i lovverket.⁹

En EU-forordning kjennetegnes ved at den har direkte virkning på borgerne i EUs medlemsland. Det betyr at så snart en EU-forordning er vedtatt blir den gjeldende rett i de enkelte medlemsland, og kan håndheves av de respektive lands domstoler.¹⁰ Dette er med andre ord en lovgivning som kommer inn i nasjonal rett uten at den vanlige lovgivningsprosedyren i landet aktiviseres.

For EU-direktiver stiller dette seg normalt annerledes¹¹. Også et EU-direktiv skal inngå i den nasjonale lovgivning, men her er kravet at direktivet, som antydnet ovenfor, ”er bindende med hensyn til sin målsetting”¹². EF-domstolens rettspraksis har oppstilt visse ulovfestede krav, som innebærer at det klart må fremgå hvilke rettigheter og plikter direktivet pålegger borgerne. Når dette kravet er innfridd er det enkelte medlemsland ikke bundet av direktivets ordlyd, og avgjør selv både form og midler for gjennomføringen i nasjonal rett. Mange direktiv er såkalte minimumsdirektiv, som innebærer at det enkelte medlemsland kan ha en strengere lovgivning.

3. NASJONALE PARLAMENTER OG EUS TRAKTATER

De nasjonale parlamentene var ikke omtalt i de tre traktatene, som er selve grunnlaget for dagens Europeiske union,¹³ og de ble heller ikke berørt da EU i 1987 foretok en revisjon av EF’s traktater, gjennom den såkalte Enhetsakten¹⁴. Det var først med Maastricht-traktaten, som trådte i kraft i 1993, at de nasjonale parlamentene ble omtalt i EUs traktatverk. Dette ble videreført gjennom en egen protokoll i Amsterdam-traktaten, som trådte i kraft i 1999. I forslaget til forfatningstraktat, som ble undertegnet i 2004, har de nasjonale parlamentenes rolle blitt nærmere definert og utvidet.

⁸ Innenfor samlebetegnelsen rettsakter inngår også ”beslutninger” og ”anbefalinger”. Beslutninger gjelder på et begrenset område; enkeltindivid, firma, gruppe av medlemsland og er bindende for dem det gjelder. Anbefalinger er uttrykk for en ønsket utvikling fra EUs side, men er ikke bindende.

⁹ I en del av EF-traktatens bestemmelser er det angitt at lovformen som skal benyttes er direktiv.

¹⁰ EF-traktaten artikkel 249.

¹¹ Vi går her ikke nærmere inn på at også direktiver kan ha direkte virkning i tilfeller hvor et medlemsland har forsømt seg når det gjelder å gjennomføre et direktiv i nasjonal rett.

¹² EF-traktaten artikkel 249.

¹³ Opprettelsen av Det Europeiske kull- og stålfellesskap (EKSF) i 1951 og Avtale om Det Europeiske økonomiske fellesskap (EØF) og Det Europeiske atomfellesskap (Euratom) begge av 1957.

¹⁴ Med Enhetsakten ble det sikkerhetspolitiske samarbeidet (EPS) formalisert, Europarlamentets innflytelse over lovgivningsprosessen økte gjennom innføringen av samarbeidsprosedyren, hvitboken for Det indre marked ble vedtatt, og arbeidet mot en Europeisk Union startet.



I sin siste rapport om nasjonale parlamenter¹⁵ uttrykker Kommisjonen et ønske om større fokus på de nasjonale parlamentenes rolle i EU, blant annet gjennom større kontakt mellom Kommisjonen og de nasjonale parlamentene. Kommisjonen gjør det her klart at dette ikke skal virke inn på den institusjonelle kompetansen i EU. Parlamentarisk representasjon skal fortsatt skje gjennom Europaparlamentet, og medlemslandenes representasjon gjennom EUs råd.

Gjennom kontakt med Kommisjonen, og gjennom den rollen som fremkommer i de ovenfor nevnte traktater, skal det legges til rette for at de nasjonale parlamentene får et bedre grunnlag for å kunne influere på sin regjering EU-politikk. Dette skal ikke minst skje ved at parlamentene sikres en rask tilgang til EUs dokumenter. Det legges også opp til at de nasjonale parlamenter får en viss rådgivende funksjon direkte inn i EU-systemet, særlig i forbindelse med overholdelsen av nærhetsprinsippet¹⁶.

Nedenfor ser vi nærmere på parlamentenes rolle slik det kommer til uttrykk i de ulike traktatene.

3.1 Maastricht-traktaten¹⁷

I denne traktaten ble det Europeiske Fellesskap til den Europeiske Union, mer konkret til en Økonomisk og monetær union (ØMU)¹⁸ og en politisk union (EPU)¹⁹. Det var også denne traktaten som introduserte de tre søylene i Den europeiske union: 1) Det europeiske fellesskap²⁰, 2) felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og 3) det rettslige samarbeidet.

Hva de nasjonale parlamentene angikk, så man i Maastricht-traktaten det som skulle bli hovedfokus ved behandlingen av de nasjonale parlamentene i EUs traktatverk. Det ene var betydningen av at parlamentene fikk del i informasjonsflyten i forbindelse med beslutningsprosessen i EU, og det andre var en rådgivende funksjon, gjennom det interparlamentariske samarbeid mellom medlemslandenes nasjonalforsamlinger.

I Maastricht-traktaten ble dette nedfelt i form av to erklæringer.²¹ Av ”Erklæringen om nasjonalforsamlingenes rolle i den europeiske union” fremgår det at EU hadde en målsetting om større deltakelse fra nasjonalforsamlingene, i EUs virksomhet. Man viste til økt utveksling av opplysninger mellom nasjonale parlamenter og Europaparlamentet,

¹⁵ Report from the Commission. ”Annual report 2005 on the relations with the national parliaments”. Brussel 2006, 7987/06.

¹⁶ Nærhetsprinsippet går ut på at EU kun utøver handlinger på områdene hvor unionen ikke har enekompetanse, dersom medlemsstaten ikke i tilstrekkelig grad kan oppfylle det som er målsettingen med eller virkningen av et tiltak, verken på lokalt, regionalt eller nasjonalt plan, men at dette bedre kan nås på EU-plan.

¹⁷ Traktaten ble vedtatt i 1992 og trådte i kraft 1. november 1993.

¹⁸ Tre elementer: det indre marked, felles sentralbank og felles valuta.

¹⁹ Omfattet følgende: felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, indre sikkerhet (politi, visum, asyl), samt visse andre områder som sosialpolitikk, miljø, energi, transport, forbruk m.m.

²⁰ Tidligere Det europeiske økonomiske fellesskap.

²¹ For teksten i erklæringene, se vedlegg 1.



og at medlemslandenes regjeringer skulle sørge for at Kommisjonens forslag til regelverk ble stilt til rådighet for de nasjonale parlamentene på et så tidlig tidspunkt at de ”kunne tjene til orientering og muliggjøre eventuell gjennomgåelse”.

I den andre erklæringen, ”Erklæring om parlamentskonferansen”, ble denne konferansen, som omfatter nasjonalforsamlingene i EUs medlemsland, gitt en rådgivende rolle når det gjaldt ”hovedtrekkene i Den europeiske union”.

Det fremgår klart at den rådgivende rollen som her var tiltenkt de nasjonale parlamentene ikke skulle rokke ved Europaparlamentets myndighet. Den skulle heller ikke innvirke på ”de nasjonale parlamenters rettigheter”. Dette må antas å forstås slik at rådgivning fra de nasjonale parlamentene, gjennom ovennevnte parlamentskonferanse, ikke la noen føringer på det enkelte nasjonale parlamentets videre befatning med den aktuelle saken.

Denne åpningen i Maastricht-traktaten for en viss rolle for nasjonale parlamenter, må sees i sammenheng med demokratidebatten i EU, og da mer konkret for å imøtekomme kritikken om demokratisk underskudd. Gjennom å sikre de nasjonale parlamentene økt tilgang til informasjon om EUs beslutningsprosess, og en viss rådgiverfunksjon i denne prosessen, så man for seg at parlamentene i større grad ville befatte seg med EU-spørsmål. Derigjennom ville man få en bredere parlamentarisk forankring for denne politikken.

3.2 Amsterdam-traktaten²²

To generelle traktatendringer kan nevnes i forbindelse med Amsterdam-traktaten. Den ene var at området visum- og asylpolitikk ble flyttet fra søyle tre til søyle en, det vil si at det ble en del av den mer forpliktende og overnasjonale søylen, Det europeiske fellesskap²³. En annen endring var at den felles beslutningsprosedyren ble utvidet til å gjelde flere saksområder, og at saksområder hvor Rådet kunne treffe beslutninger med kvalifisert flertall, ble utvidet.

Når det gjaldt nasjonale parlamenter, ble det i Amsterdam-traktaten utformet en egen protokoll,²⁴ som omhandler de samme to områdene som er skissert ovenfor, det vil si de nasjonale parlamentenes tilgang til EU-informasjon, og det interparlamentariske samarbeidet, som nå hadde fått den offisielle betegnelsen COSAC²⁵.

Protokollens punkt I, ”Information til medlemsstaternes nasjonale parlamenter”, omhandlet EU-informasjon til de nasjonale parlamentene, og var langt på vei en

²² Traktaten ble undertegnet i 1997 og trådte i kraft 1. mai 1999.

²³ Mens medlemslandene i saksområder innenfor søyle 1 har avgitt suverenitet til EUs institusjoner, er samarbeidet innenfor de øvrige 2 søylene av mellomstatlig karakter.

²⁴ Protokoll 9. Om de nasjonale parlamenters rolle i Den Europæiske Union. Kan leses i vedlegg 2.

²⁵ Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union (COSAC). COSAC holder regelmessige møter mellom representanter fra medlemslandenes europautvalg. Mer om COSAC på <http://www.cosac.org/en/>.



nærmere presisering av det som fremkom i Maastricht-traktaten. Her konkretiseres hvilke dokumenter som skal oversendes. Det heter i protokollen at Kommisjonens høringsnotater (grønn- og hvitbøker og meddelelser) straks skal sendes til medlemsstatenes nasjonale parlamenter. Forslag til ny EU-lovgivning skal foreligge i god tid slik at hvert enkelt medlemsland kan sikre ”at dens eget nationale parlament motager dem, som det er hensigtsmæssigt”. Det er litt uklart hva som menes med ”hensigtsmæssigt”, men på bakgrunn av at oversendelsen skjer fra de respektive regjeringer, antas det å bety at det vil det være opp til regjering og parlament i hvert enkelt medlemsland å finne frem til en ordning som sikrer nasjonalforsamlingen denne informasjonen.

Erklæringen om parlamentarikerkonferansen videreføres i protokollens punkt II, ”Konferansen for organer med ansvar for EF-anliggender”. Denne protokollen innebar at COSAC – og gjennom dette de nasjonale parlamentene – ble godkjent som bidragsyter inn i EU-systemet. Dette kommer til uttrykk ved at COSAC kan fremlegge for EUs institusjoner ”sådanne bidrag som den finder hensigtsmessige”. Det vises til at dette særlig er relevant når det gjelder forslag til lovgivning ”som repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer efter fælles overenskomst kan beslutte at sende til COSAC på baggrund av emnernes art”.

Når det gjelder hva som her menes med ”emnernes art”, fremgår det videre av protokollen at dette er lovgivning som berører den enkeltes rettigheter, frihet og sikkerhet, og overholdelsen av nærhetsprinsippet. Det skjedde dermed en nærmere presisering av områder hvor de nasjonale parlamentene tillegges en særlig rådgivningsfunksjon.

De ovennevnte traktatene kan dermed sies å gi de nasjonale parlamentene, gjennom COSAC, en mulighet til å komme med et felles innspill til EUs beslutningsprosess. Dette kan dermed sies å representere en mer direkte kontakt med EU, og en utvidelse av den indirekte påvirkningsmulighet parlamentene har gjennom sine respektive lands regjeringer.

Også i protokollen til Amsterdam-traktaten blir det presisert at slike innspill ikke forplikter de nasjonale parlamentene eller foregriper deres holdninger.

3.3 Forslag til traktat om en forfatning for Europa²⁶

I Nice-traktaten fra 2001 oppfordres det, i en ”Erklæring om Unionens fremtid”, til en bredere og mer dyptgående debatt om EUs fremtidige utvikling. I denne erklæringen nevnes ”de nationale parlamenters rolle i den europæiske arkitektur”, som ett av fire spørsmålene som denne debatten burde omfatte. Mer konkret ble det vist til følgende tre områder:²⁷ 1) om de nasjonale parlamentene skulle gis en institusjonell rolle i EU-systemet, 2) om nasjonale parlamenter skulle utfylle Europa-parlamentet der dette ikke

²⁶ Dato for undertegning av traktaten er 19. oktober 2004. Alle EUs medlemsland har undertegnet, men den er som kjent ikke trådt i kraft.

²⁷ CONV 353/02 22. October 2002



hadde kompetanse, og 3) om fokus på kompetansefordelingen mellom EU og medlemsstatene, for eksempel når det gjaldt å overholde nærhetsprinsippet, skulle tillegges de nasjonale parlamentene.

I forslaget til forfatningstraktat omtales de nasjonale parlamenters rolle i EU i protokoll 1 til traktaten.²⁸ Som i de tidligere traktatene gjelder dette informasjon til de nasjonale parlamentene. Her slås det fast at grønn- og hvitbøker, EUs langsiktige programmer og politikkstrategier, skal oversendes direkte fra Kommisjonen til de nasjonale parlamentene. Det heter videre at dette skal skje samtidig som det sendes til Europaparlamentet og Rådet. Utkast til ny EU-lovgivning skal de nasjonale parlamentene få seg forelagt samtidig som de legges frem for Europaparlamentet og Rådet.

Gjennom at EUs lovforslag og øvrige dokumenter oversendes direkte fra EUs egne organer, vil de nasjonale parlamentene være sikret tilgang til disse så snart de foreligger. De nasjonale parlamentene vil dermed ikke, slik som i dag, være avhengige av at regjeringene oversender EU-dokumentene til sine respektive nasjonalforsamlinger.²⁹

De nasjonale parlamentene skal, i henhold til forslaget til forfatningstraktat, også få tilsendt Rådets dagsordener, og resultatene av Rådets møter, samtidig som de oversendes medlemsstatenes regjeringer. Dette betyr at de nasjonale parlamentene også vil være uavhengig av sine regjeringer når det gjelder å ha oppdatert informasjon om hvilke lovforslag Rådet har til behandling, og om Rådets konkrete vedtak.

3.3.1 Nærhetsprinsippet

I forfatningstraktaten stadfestes den rollen som COSAC er tillagt i Amsterdam-traktaten når det gjelder å legge frem for EUs institusjoner de bidrag som den finner hensiktsmessige. Det vises også til de emneområdene som ble fremhevet i denne traktaten. Men i forslaget til forfatningstraktat går man et skritt lenger når det gjelder de nasjonale parlamentenes rolle i overholdelsen av nærhetsprinsippet.

Dette fremgår av forfatningstraktatens protokoll 2, ”Protokoll om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet”, som gir de nasjonale parlamentene en særskilt rolle i å sikre at nærhetsprinsippet overholdes i henhold til bestemmelsene om dette i traktaten.³⁰

²⁸ Protokoll 1. Om de nasjonale parlamenters rolle i Den europeiske union. Kan leses i sin helhet i vedlegg 3.

²⁹ Vi har fått opplyst at Komm-dokumenter (forslag til nye EU-rettsregler) bli oversendt direkte fra Kommisjonen til de nasjonale parlamentene fra 1. september i år.

³⁰ Selv om Protokoll 2 omfatter både nærhetsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet, synes det som at det det kun er for overholdelsen av nærhetsprinsippet at de nasjonale parlamentene har fått et spesielt ansvar.



Det er fremholdt ³¹ at EU med dette fant en løsning som både styrket overholdelsen av nærhetsprinsippet, og imøtekom anklager om demokratiunderskudd i EU. Dette ble oppnådd uten å opprette et nytt rådgivende organ for vurdering av dette prinsippet, eller å gå så langt i demokratisk retning som å opprette et ”tredje kammer” bestående av medlemmer fra Europaparlamentet og representanter fra medlemslandenes nasjonale parlamenter.³²

Det som ligger i forslaget til forfatningstraktat er at nasjonale parlamenter skal vurdere utkast til ny EU-rettsakt i lys av nærhetsprinsippet. Det betyr i realiteten å ta stilling til om det er EU eller det enkelte medlemsland som er rette lovgivende myndighet, på de områdene hvor både EU og medlemslandet har lovgivningskompetanse.

Dette skjer ved at de nasjonale parlamentene sender en begrunnet uttalelse om hvorfor de mener at lovtkastet eventuelt ikke er i overensstemmelse med nærhetsprinsippet. Parlamentene har i utgangspunktet seks uker³³ på seg fra de mottar lovtkastet, og til de må avgi sin uttalelse. I denne perioden kan det ikke skje ytterligere behandling av den foreslåtte rettsregelen i EU. Dersom antall nasjonale parlamenter, som anfører at et utkast til EU-lovgivning ikke er i overensstemmelse med nærhetsprinsippet, representerer minst en tredjedel av samtlige av de stemmer som er tildelt nasjonale parlamentene,³⁴ skal lovtkastet tas opp til fornyet overveielse.

Det kan her være viktig å minne om at parlamentenes begrunnede uttalelse kun er rådgivende, og det vil derfor være opp til Kommisjonen om den vil trekke tilbake, endre eller opprettholde det aktuelle lovforslaget. Kommisjonen må imidlertid begrunne sin avgjørelse.

Når det gjelder den rent praktiske fremgangsmåten, er det fortsatt ikke klarlagt om de nasjonale parlamentenes uttalelser skal skje gjennom COSAC, som da foretar den nødvendige opptelling og videreformidling til EU, eller om hvert enkelt parlament skal formidle sine uttalelser direkte til Kommisjonen. I så fall er det Kommisjonen som må foreta opptellingen for å sikre at det nødvendige flertall foreligger. Dette er imidlertid et spørsmål som de nasjonale parlamentene seg i mellom må bli enige om, og er ikke et spørsmål som EU skal avgjøre.

³¹ Cooper Ian. The Watchdog of subsidiarity: national parliaments and the logic of arguing in the EU. (Journal of Common marked studies 2006:2)

³² En slik ”Congress of the Peoples of Europe” ble foreslått av Giscard d’Estaing, som ledet arbeidet med forfatningstraktaten.

³³ Tidsrammen på seks uker kan fravikes dersom EUs organer definerer lovforslaget som en hastesak, men dette må i så fall begrunnes.

³⁴ Hvert nasjonalt parlament råder over to stemmer. I tokammersystem råder hvert kammer over en stemme.



4. EUROPAUTVALG I EUS MEDLEMSLAND

Før vi tar for oss europautvalgene i det enkelte nordiske medlemsland, peker vi på noen generelle trekk ved slike utvalg i EUs medlemsland generelt, og i de nordiske medlemsland spesielt.

4.1 EUs medlemsland generelt

Alle EUs 25 medlemsland har i dag egne europautvalg.³⁵ Det er imidlertid ulikheter når det gjelder hvordan disse utvalgene fungerer i de respektive medlemslandenes parlamenter. Et grovt skille mellom parlamentenes europautvalg er der utvalgene utformer mer eller mindre bindende mandat for sin regjering forhandlingsopplegg forut for møtene i EUs råd, og europautvalg som foretar en løpende gjennomgang av EU-dokumenter, for å sikre at parlamentet til enhver tid er informert om viktige utspill innenfor EU, og derigjennom gis en mulighet til å reagere.

4.1.1 Mandat

I parlamenter hvor europautvalget utstyrer sin regjering med en form for forhandlingsmandat, skjer dette gjerne i regelmessige møter mellom europautvalget og de respektive ministrene, i forkant av rådsmøtene.³⁶ Men det er også eksempler på land hvor dette ikke skjer gjennom slike regelmessige møter.³⁷ Her er systemet at møter avholdes dersom det anmodes om det, enten fra regjeringen eller medlemmer av europautvalget. Her blir regjeringen langt sjeldnere utstyrt med mandater,³⁸ men når ordningen kommer til anvendelse, dreier det seg, slik vi har oppfattet det, om en sterk føring fra parlamentet over regjeringens EU-politikk. Det er også eksempel på parlament som utstyrer sin regjering med mandat kun på et begrenset saksområde.³⁹

Mandat fra parlamentet til regjeringen i EU-politikken vil være et politisk mandat, som regjeringen kan fravike. Men hvis så skjer er det vanlig at regjeringen må redegjøre om dette overfor europautvalget, og det kan føre til at ministeren må få et nytt mandat. Fravikelse av mandat kan også føre til mistillitsforslag mot regjeringen.

4.1.2 Dokumentgjennomgang

Den andre typen virksomhet for medlemslandenes europautvalg er som nevnt, på et tidlig stadium i EUs beslutningsprosess, å foreta en grundig gjennomgang av EU-dokumentasjon.⁴⁰ Gjennom å rapportere til parlamentet om viktige EU-utspill og forslag til ny lovgivning, bidrar utvalget til at parlamentet er tilstrekkelig informert om vesentlige saker i EU. På bakgrunn av denne informasjonen har parlamentet mulighet til for eksempel å ta et såkalt parlamentarisk forbehold. Dette innebærer at regjeringen må

³⁵ En rekke av de nye medlemslandene hadde allerede før medlemskap opprettet egne europautvalg som et ledd i medlemskapsprosessen.

³⁶ Dette er situasjonen i blant annet de nordiske medlemsland, de baltiske land og Polen.

³⁷ Slike land er Tyskland, Østerrike, Tsjekkia og Ungarn.

³⁸ Noe som synes å ha sammenheng med bred konsensus om regjeringens europapolitikk.

³⁹ Dette er tilfellet i Nederland hvor mandatet kun gjelder borgernes frihet og rettssikkerhet.

⁴⁰ Dette skjer blant annet Storbritannia, Nederland, Frankrike, Italia og Tsjekkia.



avvente parlamentets gjennomgang av forslaget, og ikke kan forplikte seg i EU før forbeholdet er opphevet.

Innenfor dette systemet har europautvalgene mulighet til å uttrykke støtte til forslaget, men kan også komme med forslag om endring eller avvisning. Men utvalgene vil her vanligvis ha liten innflytelse over hvordan dette i neste omgang følges opp av regjeringen. Et eksempel her er at det endelige forslaget som utformes etter europautvalgets innspill, legges frem for parlamentet og vedtas uten debatt.⁴¹ Her har man imidlertid sett at det utvikles en praksis hvor ministeren må møte i europautvalget i etterkant, for å begrunne hvorfor regjeringen har fraveket utvalgets anbefaling. Dette kan i neste omgang bety at parlamentets manglende innflytelse i forkant kan kompenseres med stor oppmerksomhet om regjeringens EU-standpunkter, i etterkant, og derigjennom økt generell oppmerksomhet og debatt om europapolitikken.

Et generelt trekk ved europautvalgenes virksomhet er at det ofte ikke er mye tid som er til rådighet fra utvalgene blir presentert regjeringens forhandlingsopplegg, og til det skal legges frem på møtet i EUs råd. I de parlamentene hvor det avholdes møter i europautvalget i forkant av rådsmøtet, er det vanlige at disse avholdes ca en uke før møtet i Rådet. Arbeidsformen i en del parlamenter er at man sikrer seg tilgang til EU-dokumenter og også til sine regjeringers forhandlingsopplegg, forut for fremleggelsen fra regjeringen på selve møtet. I en rekke parlamenter får man seg derfor forelagt EU-forslag på et tidligere tidspunkt, og det er endog eksempel på at ”mandatet” til regjeringen utformes mens saken er på et meget tidlig stadium i EUs beslutningsprosess⁴².

4.2 De nordiske medlemslandene

Det er en rekke likhetstrekk mellom europautvalgene i de nordiske medlemslandene. Europautvalget i Folketinget, som har vært i virksomhet siden 1973, har til en viss grad stått modell for europautvalgene i de to andre nordiske medlemsland. Men det er samtidig en del ulikheter, som kanskje særlig uttrykker graden av parlamentarisk kontroll, og i hvilken grad parlamentet, utover europautvalget, er involvert i europapolitikken.

I alle de tre medlemslandene utøves det parlamentarisk kontroll med regjeringens europapolitikk ved, på den ene siden å bidra til utformingen av regjeringens forhandlingsopplegg forut for møtene i Ministerrådet, og på den annen side, ved en gjennomgang av regjeringens politikk i etterkant.

Alle de tre parlamentene mottar, med en viss variasjon når det gjelder tidsfrister, informasjon fra sine regjeringer om nye EU-saker, og om regjeringens holdning til disse. Det er en økende bevissthet i parlamentene om behovet for tidlig informasjon, dersom man i størst mulig grad skal kunne innvirke på utformingen av EU-politikken.

⁴¹ Dette er fremgangsmåten i Storbritannia.

⁴² Dette er tilfellet i Finland.



Et annet likhetstrekk er at det dreier seg om et politisk bindende mandat. Dersom regjeringen fraviker mandatet må dette redegjøres for overfor europautvalgene. Hvis ikke kan dette lede til mistillitsforslag mot regjeringen. I Danmark må regjeringen i en slik situasjon få et nytt mandat fra Europaudvalget.

Når det derimot gjelder selve utformingen av mandatet er det ulikheter mellom de tre land. I Danmark og Sverige skjer dette i møter i europautvalget, ca en uke før møtet i EUs råd, og da gjennom en form for samråd mellom ministeren og utvalgets medlemmer. I Finland holdes også slike møter, men her har regjeringen fått sitt mandat på et tidligere stadium, og da gjennom en uttalelse fra europautvalget til regjeringen.

I alle de tre medlemslandene er det en erkjennelse av at EU-politikk i økende grad også er innenrikspolitik, og at det derfor er viktig at fagkomiteene trekkes inn i parlamentets arbeid med EU-saker, i forkant av beslutningsprosessen i EU. I etterkant av denne prosessen, det vil si når EU-lovgivningen skal innarbeides i den nasjonale lovgivningen, har fagkomiteene, i alle de tre landene, selvsagt sin normale funksjon i lovgivningsprosessen.

Bakgrunnen for at fagkomiteene også deltar i parlamentets arbeid med EU-spørsmål i forkant av EUs beslutningsprosess, er, i alle de tre medlemsland, et behov for å nyttiggjøre seg fagkompetansen i disse komiteene. En tredje grunn, som alle de tre parlamentene er bevisste på, er at når fagkomiteenes bidrag øker, betyr dette at europapolitikken i større grad blir en sak for hele parlamentet, og ikke bare for europautvalget.

I Danmark og Sverige synes det som man ikke er kommet så langt i samarbeidet mellom europautvalgene og fagkomiteene som man kunne ønske, men målsettingen og ambisjonene er helt klart til stede. I den finske Riksdagen derimot har fagkomiteene en klart definert, og sentral, rolle i utarbeidelsen av europautvalgets mandat til regjeringen.

Når det gjelder åpenhet omkring møtene i europautvalgene, er det et ønske, i alle de nordiske medlemslandene, om størst mulig åpenhet. Samtidig er det en erkjennelse av regjeringens behov for at forhandlingsopplegg forut for møtene i Ministerrådet ikke blir gjort kjent. Som et kompromiss mellom disse hensynene har Danmark åpnet deler av Europaudvalgets møter, mens Sverige for eksempel har egne pressemeldinger etter møtene i EU-nemnden. I Finland er møtereferatene fra Stora utskottet normalt åpne umiddelbart etter møtet, eventuelt med ovennevnte hensyn til regjeringens forhandlingsopplegg.

I alle de nordiske medlemslands parlamenter er det en egen enhet for ekstern EU-informasjon. Det er ulikheter både når det gjelder det administrative ansvaret for en slik opplysningsenhet, og når det gjelder grad av samarbeid med parlamentenes europautvalg. Men det som er felles er at i alle de tre parlamentene benyttes denne



enheten som en nyttig informasjonskilde om EU, også internt i parlamentet av representanter og ansatte.

Det kan også nevnes at parlamentene i alle de tre nordiske medlemslandene har egne utsendinger i Brussel, som rapporterer tilbake til sine parlamenter om nye EU-dokumenter og nye EU-utspill.⁴³

I det følgende vil det fremgå nærmere hvordan de nasjonale parlamentene forholder seg til sine respektive regjeringers europapolitikk.

5. FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

I Danmark har det, helt fra medlemskap i det daværende EF ble vurdert, vært oppmerksomhet omkring Folketingets kontroll av, og innvirkning på, regjeringens europapolitikk. Fra Danmark ble medlem den 1. januar 1973, har Folketinget hatt et europautvalg.⁴⁴

5.1 Opprettelse og kompetanse

I den danske tiltredelsesloven⁴⁵ slås det fast at regjeringen har plikt til å underrette ”Folketingets Europaudvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig”. Den danske regjering ble, også, helt fra Danmark gikk inn i EU, pålagt en informasjonsplikt til Folketinget. Bakgrunnen var å ”sikre Folketinget den størst mulige indflydelse i markedspolitiske anliggender”.

Denne informasjonsplikten er blitt vesentlig utvidet, og den danske regjeringen er i dag pålagt å oversende til Folketinget såkalte grunnotater for alle nye direktivforslag, samt andre rettsakter som regjeringen vurderer som vesentlige. Grunnotatene skal inneholde informasjon om innholdet i forslagene til nye EU-rettsregler, og konsekvensene av disse for dansk lovgivning. Grunnotatene, som også skal presentere regjeringens foreløpige holdning til forslagene, skal oversendes Folketinget så snart den danske regjering begynner å binde seg til holdninger i Rådets arbeidsgrupper, men likevel ikke senere enn 4 uker etter at regjeringen har mottatt den danske versjonen av Kommissjonens forslag til ny EU-lovgivning.

⁴³ I overkant av 20 medlemsland har i dag utsendinger i Brussel som rapporterer tilbake til sine respektive parlamenter. Utsendingene har alle kontor i Europaparlamentet og det foregår åpenbart et nært samarbeid mellom disse utsendingene. Samarbeidet utgjør dermed et viktig forum for rapportering også om det som skjer i andre lands nasjonalforsamlinger.

⁴⁴ Markedsudvalget ble etablert allerede i 1961, da forhandlingene om medlemskap startet, og skiftet navn til Europaudvalget i 1994.

⁴⁵ Lov om Danmarks tiltrædelse af de Europæiske Fællesskaber.



Når det gjelder Europaudvalgets kompetanse og arbeidsform ble dette slått fast i den første såkalte Beretningen⁴⁶ fra 1973, hvor det heter at ”Regjeringen rådfører sig med Folketingets Europaudvalg i markedspolitiske spørsmål af væsentlig betydning, således at så vel hensynet til Folketingets indflydelse som til regjeringens forhandlingsfrihed respekteres”. For å være sikre på å holde seg innenfor kravet om at spørsmål av vesentlig betydning skal fremlegges, legger regjeringen frem for Europaudvalget stort sett alle nye EU-rettsaker.

I den seneste Beretningen fra 2004⁴⁷, som åpenbart var inspirert av det som fremkom i forslaget til forfatningstraktat angående nasjonale parlamenters rolle, er det foreslått en rekke endringer i behandlingen av EU-saker i Folketinget. Én slik endring, som også er kommet til uttrykk gjennom endring i Folketingets forretningsorden⁴⁸, går på at EU-saker skal inngå som en naturlig del av fagkomiteenes arbeidsområde.

Det er også en målsetting å gjøre forholdet mellom Folketinget og Europaparlamentet mer strukturert. Mens det har vært mer tilfeldig når Folketingets representanter møtte kollegaer i Europaparlamentet, uttrykker Beretningen et ønske om faste månedlige møter mellom Europaudvalget og de danske medlemmene av Europaparlamentet. Det kommer også frem et behov for nærmere kontakt mellom de danske medlemmene og fagkomiteene i Folketinget.

Som vist til ovenfor er det i forslaget til forfatningstraktat, foreslått å gi de nasjonale parlamentene et særlig ansvar når det gjelder å kontrollere gjennomføringen av nærhetsprinsippet i EUs lovgivning. I den ovennevnte Beretning ønsket Europaudvalget her å ligge i forkant, og for å sikre Folketingets innflytelse på dette området, pålegges regjeringen å utarbeide et foreløpig notat om overholdelsen av nærhetsprinsippet, senest 2 uker etter at forslaget til nye EU-rettsregler er fremsatt.

Denne endringen, og for så vidt også en mer aktiv rolle fra fagkomiteene, var basert på forutsetningen om at det ble vedtatt en ny forfatningstraktat, med den økte rolle for nasjonale parlamenter som der ble foreslått. Når denne ikke ble vedtatt i EU, ble noe av drivkraften i disse endringene borte. Men det foregår likevel, etter hva vi forstår, arbeid med ytterligere utvidelse av utvalgets kompetanse. Dette gjelder særlig spørsmålet om åpenhet rundt Europaudvalgets møter, og et krav om at mandatet for regjeringen fremkommer på et tidligere stadium. Dette siste, ved at Europaudvalget får seg presentert regjeringens standpunkt senest innen den forplikter seg i de ulike rådgivende arbeidsgruppene.

⁴⁶ Beretninger om Europaudvalgets kompetanse utarbeides av Europaudvalgets underutvalg og vedtas av Europaudvalget i samråd med regjeringen. Underutvalget består av den eller de folketingsrepresentanter som er ordførere for sine respektive partiers EU-politikk, og derfor kan formidle sine partiers standpunkt i ulike EU-spørsmål.

⁴⁷ ”Beretning om reform af Folketingets behandling af EU-sager.” Avgitt av Europaudvalget 10. desember 2004.

⁴⁸ Gjennom en tilføyelse i § 7 stk. 2 Stk. 2. ”Udvalget for Forretningsordenen træffer beslutning om udvalgenes sagsområder, herunder EU-sager.”



5.2 Møtene i Europaudvalget

Europaudvalget⁴⁹ avholder sine møter ukentlig, i forkant av møtene i EUs råd. Fagministeren gjennomgår dagsordenen og fremlegger regjeringens forhandlingsopplegg i de EU-sakene som skal behandles på møtet i Rådet. Europaudvalget har, i forkant av møtet, fått oversendt de tidligere omtalte grunnotater med regjeringens generelle holdning til de enkelte sakene. I møtet med utvalget gir ministeren en mer detaljert gjennomgang av Regjeringens forhandlingsopplegg.

I en etterfølgende diskusjons- og spørsmålsrunde kan ministeren endre forhandlingsopplegget for å imøtekomme Europaudvalgets medlemmer. Det foretas ingen formel avstemning, og ”såfremt der ikke i udvalget konstateres et flertal imod forhandlingsoplægget, forhandler regeringen på dette grundlag”, konkluderer Europaudvalgets formann med at en avvisning ikke er fremkommet.⁵⁰

I følge en studie om Europaudvalget⁵¹ er det kun ca 5 % av de forhandlingsoppleggene regjeringen legger fram for utvalget, som avvises. Det vises til at det lave antallet må sees i sammenheng med at det, som vist ovenfor, dreier seg om et konsensusssystem basert på samråd mellom regjeringen og Europaudvalget.

Europaudvalgets møter er også et forum for rapportering og tilbakemelding om regjeringens europapolitikk, noe som er avgjørende for den parlamentariske kontrollen av om regjeringen har fulgt opp utvalgets mandat.

5.3 Fagkomiteenes rolle

Helt fra det daværende Markedsutvalget ble etablert, var det klart at utvalget kunne anmode fagkomiteene i Folketinget om uttalelser, og det har vært en målsetting i alle beretningene om Markedsutvalget, og det senere Europaudvalget, at fagkomiteene ble trukket med i arbeidet med EU-saker.

Slik vi har forstått det, har et slikt engasjement fra fagkomiteene vært vanskelig å få til i praksis. I 1996 startet Europaudvalget og fagkomiteene felles høringer om Kommisjonenens Hvit- og Grønnbøker, men det var først med den tidligere nevnte endring i Folketingets forretningsorden i 2004, at man fikk nedfelt en rolle for fagkomiteene som skulle innebære at ”europapolitikken integreres i hele Folketingets arbejde på en mer systematisk måte”.

Fagkomiteene mottar i dag, innenfor sine respektive saksområder, den samme informasjonen fra regjeringen som oversendes til Europaudvalget, og har mulighet til, i forkant av møtene i Europaudvalget, å utarbeide uttalelser om hvordan fagutvalget stiller seg til konkrete saker som skal opp på utvalgets møter. Mange fagutvalg har også

⁴⁹ Europaudvalget har 17 medlemmer. Det tilstrebes at alle partiene er representert i utvalget.

⁵⁰ Her er det tradisjon for at en slik konklusjon bygger på en slags ”stemmeopptelling” hvor partiformennene representerer sitt partis stemmetall i Folketinget. For at en forhandlingsopplegg skal avvises må minst 90 mandater stå bak avvisningen.

⁵¹ Henrik Jensen. Europaudvalget – et udvalg i Folketinget. 2003



gjort det til en fast praksis å ha samråd med den relevante minister i forkant av møter i Rådet.

Det som, i henhold til ovennevnte beretning, synes å være en utfordring er å sikre at fagkomiteene systematisk foretar en selvstendig gjennomgang av forslag til ny EU-lovgivning, og at deres uttalelser må foreligge på et langt tidligere tidspunkt. Fagkomiteene er også tiltenkt en konkret rolle i forbindelse med overholdelsen av nærhetsprinsippet i EU, idet det er fagkomiteene som skal foreta den første vurderingen av om prinsippet er overholdt i de respektive lovforslag.

5.4 Ratifisering av EUs traktater

I Folketinget er det Europaudvalget som et tillagt kompetansen i forbindelse med ratifikasjon av EUs traktater. Det vil si at det er i dette utvalget, og ikke i Folketingets utenrikskomité, at spørsmålet om Danmarks tiltreden til EUs traktater drøftes, og det er dette utvalget som legger frem innstillingen for behandlingen av traktatene i Folketinget i plenum. Det vil si at Europautvalget, i disse saker, fungerer som en fagkomité på linje med de andre fagkomiteene i Folketinget.

5.5 Åpenhet

En erkjennelse av den økte innenrikspolitiske betydningen av EUs politikk, hadde ført til et økt behov for åpenhet omkring Folketingets behandling av europaspørsmål, og Europaudvalget ønsker å sikre størst mulig åpenhet. Samtidig erkjennes at det tidvis kan være behov for fortrolighet omkring regjeringens forhandlingsopplegg i forkant av møtene i Rådet. Disse hensynene, som er nedfelt i den første beretningen av 1973, der det heter at regjeringen rådfører seg med Europaudvalget ”således at så vel hensynet til Folketingets indflydelse som til regjeringens forhandlingfrihet respekteres”, er fortsatt gjeldende. Siden september 2005 har deler av Europaudvalgets møter vært åpne, og kommentert dagsorden forut for møtene, og møtereferat umiddelbart etter at møtet er over, er planer når det gjelder Folketingets Europaudvalg.

5.6 Utsending fra Folketinget i Brussel

Folketinget var det første parlamentet som hadde en egen utsending i Brussel, og har hatt denne ordningen siden 1991. Den som sendes kommer fra Folketingets EU-sekretariat, men er, under sitt opphold i Brussel, formelt knyttet til landets EU-representasjon, og har diplomatstatus. Rapporteringen skjer direkte til Folketinget og da i første rekke i form av korte redegjørelser om nye dokumenter og utspill i EU. Hovedformålet er å gjøre relevant EU-informasjon best mulig tilgjengelig for Folketinget, og da gjennom en rask, presis og kortfattet rapportering, snarere enn omfattende redegjørelser.

5.7 Utadrettet EU-informasjon

Folketingets EU-Oplysning er en utadrettet, politisk nøytral informasjonsenhet i Folketinget, som svarer på alle faktaspørsmål om EU. EU-Oplysningen ble opprettet av Europaudvalget, som også i dag står bak virksomheten, og som, ikke minst, er garantist



for at dette er en politisk nøytral informasjonsformidling, med høy faglig kvalitet. Alle større skrifter fra EU-Oplysningen er godkjent av Europaudvalget.

Selv om hovedfokus her er på informasjon utad til publikum, spiller EU-Oplysningen, gjennom å være oppdatert på EU-saker og EU-dokumenter, en viktig funksjon som informasjonskilde også internt i Folketinget. Det er et nært samarbeid mellom EU-Oplysningen og Europaudvalget, og betydningen av dette samarbeidet blir understreket av Europaudvalget.

6. SVERIGES RIKSDAG – EU-NÄMNDEN

Da Sverige ble medlem av den Europeiske Union i 1995, var det enighet om at Riksdagen ”måste kunna påverka regeringens agerande i Ministerrådet”.⁵²

6.1 Opprettelse og kompetanse

Opprettelsen av en EU-nämnd er nedfelt i Riksdagsordningen, der det i 10 kap. 4 § heter at ”För samråd med regeringen i frågor som gäller Europeiska unionen skall riksdagen inom sig för varje valperiod tillsätta en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden). EU-nämnden skall bestå av udda antal ledamöter, lägst femton”. EU-nämnden kan også behandle saker på eget initiativ, og den kan kreve informasjon fra andre statlige myndigheter.

Også i Sverige førte forslaget til forfatningstraktat til at Riksdagen tok en gjennomgang av parlamentets arbeid med EU-spørsmål. I rapporten fra Riksdagens referansegruppe⁵³ peker man på en ny ordning for håndtering av EU-dokumenter, blant annet gjennom større oppmerksomhet omkring grønn- og hvitbøker, og langsiktige arbeidsprogram fra Kommisjonen.

Ellers peker rapporten på behovet for en sterkere rolle for fagkomiteene i forbindelse med Riksdagens arbeid med EU-saker. Man viser her til den fagkompetanse som finnes i de ulike fagkomiteene, og betydningen av at dette kommer til anvendelse i EU-sakene. Rapporten viser til at fagkomiteene, på eget initiativ skal kunne utarbeide såkalte betänkande⁵⁴, som ikke nødvendigvis munner ut i forslag til beslutning, men som utelukkende er ment som grunnlag for en debatt i Riksdagen, og derigjennom mer generell oppmerksomhet om EU-spørsmål. Dersom Riksdagen ønsker det skal den imidlertid kunne fatte en beslutning på bakgrunn av betänkande, og derigjennom signalisere en viss linje for regjeringens EU-politikk.

⁵² EU-nämnden. ”Riksdagens EU-nämnd – presentasjon”. Sveriges Riksdag. Juni 2004.

⁵³ Riksdagens arbete med EU-frågor. Rapport från Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens arbete med EU-frågor. 27. mai 2004.

⁵⁴ Dette tilsvarer komitéinnstilling. I Sverige utformer komiteene en betänkande på bakgrunn av proposisjoner, motioner, redegjørelser og forslag som er oversendt komiteen, men betänkande kan også ha sin bakgrunn i initiativ fra komiteen selv.



På bakgrunn av rapporten ble det fremmet forslag til endring av Riksdagsordningen, som gjaldt håndteringen av EU-dokumenter og fagkomiteenes rolle, men også at lederne for fagkomiteene periodevis skulle kunne tjenestegjøre i EU-nämnden.⁵⁵

6.2 Møtene i EU-nämnden

Det som kjennetegner EU-nämnden, er at den er et samarbeidsorgan mellom regjeringen og Riksdagen.⁵⁶ For å sikre at en riksdagsmajoritet ikke kan forhindre at opposisjonen får anledning til samråd med regjeringen i de saker de ønsker, er det tiltrekkelig at minimum 5 av EU-nämndens medlemmer krever slikt samråd.

Også i Riksdagen foregår møtene i EU-nämnden i uken før sakene skal behandles i EUs råd. Forut for møtene får nämnden, på mandager i forkant at EU-nämndens møte på fredager, oversendt dagsorden for kommende møte i Rådet. Her gir de ulike departementene kortfattede redegjørelser for sakene, hva man forventer at Rådet vil vedta, og hva som er forslaget til det svenske standpunktet. For mer omfattende saker utarbeides såkalte promemoria.

På selve møtene i EU-nämnden vil den ansvarlige minister først rapportere fra det siste møtet i Rådet, før han eller hun kommenterer nærmere regjeringens standpunkt til de sakene som skal opp på neste møte. Regjeringen kan, i følge Riksdagsordningen kap. 10 § 5, ikke delta i behandlingen av nye EU-rettsregler i EUs råd uten først å ha drøftet sitt opplegg med Riksdagens EU-nemnd. Det som kommer ut av dette møtet blir beskrevet som et mandat som regjeringen har et ansvar for å følge.

Hvordan man i EU-nämnden kommer frem til dette mandatet har sterke likhetstrekk med fremgangsmåten i Folketingets Europaudvalg. Statsråden erklærer seg beredt til ”att komplettera eller nyansera den svenska positionen i enlighet med ledamöternas synspunkter”⁵⁷, og nämndens formann sammenfatter diskusjonen etter hver sak med hva som er majoritetens holdning.

Riksdagen fører kontroll med hvordan regjeringen fremfører den svenske holdningen møtene i EUs råd, og avvik kan i verste fall lede til mistillitsforslag mot regjeringen. Grunnlaget for Riksdagens kontroll med regjeringens EU-politikk er rapportering til Riksdagens EU-nämnd. Senest 5 dager etter et rådsmøte skal skriftlig rapportering til Riksdagen foreligge, og som nevnt ovenfor, innledes møtene i EU-nämnden med en muntlig rapportering fra foregående møte i Rådet.

6.3 Fagkomiteenes rolle

Allerede i 1994, året før Sverige gikk inn i EU, forutsatte Riksdagen at de enkelte fagkomiteene – utskottene - skulle få tilgang til EU-informasjon, som gjorde det mulig å

⁵⁵ Betänkande 2005/06:KU21. Forslaget, som også gjaldt en del andre endringer i Riksdagsordningen, ble ikke vedtatt i første omgang, og skal behandles igjen i Riksdagen til høsten, etter valget.

⁵⁶ EU-nämnden består av 17 riksdagsmedlemmer fra samtlige partier i Riksdagen.

⁵⁷ Sveriges Riksdag. ”EU-nämnden. Riksdagens EU-nämnd - en presentation. 2004



overvåke regjeringens EU-politikk, og å fremføre sine synspunkter om denne politikken til de enkelte regjeringsmedlemmer⁵⁸. Det var med andre ord en forventning om at fagkomiteene skulle spille en viktig rolle i den prosessen som lå til grunn for utformingen av regjeringens standpunkt i møtene i Rådet.

I Riksdagens uttalelse om fagkomiteens rolle noen år senere fremgår det at komiteene ikke kunne sies å oppfylle den rolle i EU-spørsmål, som de var tiltenkt. Det heter her at ”utskotten generelt set ännu inte kunde anses uppfylla den aktiva roll i EU-processen som förutsattes redan i samband med Sveriges inträde i unionen.”⁵⁹

Fra 1997 har det i Riksdagsordningen kapittel 10-3§ vært nedfelt at ”Utskotten skal följa arbetet i Europeiska unionen inom de ämnesområden som för varje utskott anges i 4. kap. 11”. Riksdagens fagkomiteer kan formidle sine synspunkter på saker angående sine respektive komiteer, direkte til EU-nämnden. Den vanligste form for innspill synes imidlertid å skje gjennom at et medlem i en fagkomité, som også er medlem av EU-nämnden, ”tar med seg” fagkomiteens synspunkter direkte til møtene i EU-nämnden.

I henhold til den ovenfor nevnte gjennomgangen av EU-nämndens virksomhet, er det også i Sverige et ønske om at fagkomiteene i større grad deltar i arbeidet med EU-saker i parlamentet. Og, på samme måte som i Danmark, settes dette, som vist ovenfor, i forbindelse med nasjonale parlamenters rolle i forslaget til forfatningstraktat. Mer konkret ser man her for seg et opplegg hvor det er fagkomiteene som, sammen med EU-nämnden, får ansvar for å vurdere om nærhetsprinsippet overholdes.

6.4 Åpenhet

Forhandlingene i EU-nämnden foregår for lukkede dører, men nämnden kan selv bestemme at deler av møtet kan være åpent. Det avgjørende her vil være hensynet til behovet for at regjeringens forhandlingsopplegg ikke blir kjent. Dette innebærer at selv om de stenografiske referatene i utgangspunktet er åpne, og møtene etterfølges av pressemeldinger, kan det være visse deler av EU-nämndens møte som må unntas offentlighet, i det minste til det angjeldende møtet i EUs råd er gjennomført.

6.5 Riksdagens EU-opplysning

Også i Sverige ligger EU-opplysningen under Riksdagen, men her synes det ikke, som i Folketinget, å være et samarbeid mellom denne informasjonstjenesten og parlamentets europautvalg – EU-nämnden. Men det blir pekt på at EU-opplysningen er en viktig kilde til informasjon om EU, som benyttes av både representanter og ansatte i Riksdagen. En regelmessig kontakt mellom de to enhetene har man for øvrig ved at det er en ansatt i EU-opplysningen som har i oppdrag å skrive pressemeldingene fra EU-nämndens møter.

⁵⁸ Förs. 1994/95:TK1

⁵⁹ Förs. 1997/98:TK1



6.6 Utstilling fra Riksdagen i Brussel

Sveriges Riksdag har, siden 1. januar 2005, hatt en permanent representant stasjonert i Brussel. Dette er i dag en person som har arbeidet med EU-spørsmål i Riksdagen, i første rekke i Riksdagens EU-sekretariat. Stillingen er organisatorisk plassert i Sentralkansliet⁶⁰. Arbeidsoppgavene er å rapportere til Riksdagen om nye EU-forslag, og om EUs arbeid, samt å være en kontaktperson til Europaparlamentet og til andre nasjonale parlamentsrepresentanter i Brussel.

7. FINLANDS RIKSDAG – STORA UTSKOTTET

Mens europautvalgene i de to andre nordiske parlamentene ble etablert i forbindelse med EU-medlemskapet, tok Finland, ved sin inntreden i EU, i bruk sitt allerede eksisterende Stora utskottet, for dette formålet.

7.1 Stora utskottet og EU-saker

Stora utskottet, som trer i funksjon dersom Riksdagen ønsker å overprøve fagkomiteenes innstillinger, fikk utvidet sitt ansvarsområde til også å ivareta parlamentets kontroll med, og innflytelse over, landets EU-politikk. Komiteen, som har 25 medlemmer, og omfatter samtlige ledere i Riksdagens fagkomiteer, ble vurdert å være tilstrekkelig stor, og tilstrekkelig bredt sammensatt, til å bli tillagt en slik funksjon.

Til forskjell fra de andre nordiske medlemslandene, er parlamentets deltakelse i den nasjonale prosessen frem mot regjeringens standpunkt i EU-saker, nedfelt i landets grunnlov. Det heter her at ”Riksdagen deltar i den nasjonale beredningen av beslutninger som fattas i Europeiske unionen enlig vad som sägs i denna grundlag”.⁶¹ På denne bakgrunn er det uttalt at Finlands representanter i EUs institusjoner alltid fremfører et parlamentarisk godkjent nasjonalt standpunkt, og at systemet berger for et parlamentarisk ansvar og en parlamentarisk forpliktelse⁶². Et unntak fra Stora utskottets kompetanseområde er spørsmål knyttet til EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk, idet kompetansen til å behandle disse spørsmålene er lagt til Riksdagens utenrikskomité.⁶³

7.2 Stora utskottets uttalelser i U-ärenden⁶⁴

Når det gjelder hvordan Riksdagens rolle i utformingen av EU-politikken skal foregå, er også dette regulert i grunnloven. I henhold til § 96 første ledd skal Riksdagen behandle ”forslag till sådana rättsakter, fördrag eller andra åtgärder om vilka beslut fattas inom

⁶⁰ Sentralkansliet ligger under Kammerkansliet og har blant annet ansvar for samordningen av Riksdagens arbeid med EU-spørsmål og håndteringen av innkomne EU-dokumenter.

⁶¹ I § 93 2. ledd 2. setning. Riksdagens deltagande i den nasjonale beredningen av ärenden som gäller Europeiske unionen.

⁶² Utveikling av EU-procedurene. Betänkande från kommissionen for översyn av EU-procedurer. Riksdagen Kanselis Publikationer 3/2005.

⁶³ Denne kompetansedelingen har sammenheng med EUs pilarsystem, og gjelder ”hard core” utenriks- og sikkerhetspolitikk som sorterer under utenriksdepartementet.

⁶⁴ ”U-ärenden”(Unionsärenden) er forslag til beslutninger i EU i saker som faller inn under Riksdagens kompetanseområde.



Europeiska unionen och som annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet”. I annet ledd fremgår det at for å sikre at Riksdagen skal kunne behandle slike EU-saker som er omtalt i første ledd, skal regjeringen straks oversende til Riksdagen en skrivelse som gjelder alle såkalte ”U-årenden”.

Når Riksdagen mottar skrivelser fra regjeringen angående U-årenden, blir disse straks oversendt til Stora utskottet, samt til en eller flere av Riksdagens fagkomiteer. Det er Stora utskottet som har ansvaret for å komme med en skriftlig uttalelse angående den saken U-årendet gjelder. Denne skriftlige uttalelsen, som i realiteten er uttrykk for Riksdagens mandat til regjeringen i forhandlingene i EUs råd, bygger på selve forslaget fra EU, den skrivelsen som ble oversendt fra regjeringen i forbindelse med forslaget, og ikke minst, uttalelser fra den eller de fagkomiteene i Riksdagen som fikk tilsendt regjeringens skrivelse. Den stillingtagen til et U-årenden som Stora utskottet her foretar er, i henhold til det parlamentariske prinsipp, bindende for regjeringen.

Denne behandlingsformen bygger på en klar bevissthet i Riksdagen om at muligheten for å innvirke på regjeringens standpunkt forutsetter at Stora utskottet uttrykker Riksdagens holdning innen arbeidet i de forberedende organer i Rådet er kommet for langt.

Også i Finland holdes det møter mellom parlamentets europautvalg – Stora utskottet – og ministrene, i forkant av møtene i Ministerrådet. Men på bakgrunn av den behandlingsformen som er skissert ovenfor vil disse møtene i første rekke gjelde en eventuell oppdatering eller justering av det mandatet som ligger i utskottets tidligere skriftlige uttalelse, samt være en kontroll av at regjeringen har holdt seg innenfor dette i sitt arbeid med saken så langt.

Store utskottet holder regjeringen under oppsikt også etter at behandlingen i utskottet er ferdig, og anser ikke en sak for avsluttet i utskottet før EUs råd har fattet sin endelige beslutning.

7.3 Fagkomiteenes rolle

Det synes som om det man i de andre nordiske medlemslands parlamenter ønsker å oppnå angående fagkomiteenes aktive rolle i den forberedende behandlingen av EU-saker, er oppnådd i Finlands Riksdag. Som vist til ovenfor, blir skrivelser fra regjeringen angående U-årenden også fordelt til relevante fagkomiteer, og redegjørelser fra fagkomiteene er et obligatorisk, og meget viktig, innslag i Stora utskottets utforming av den tidligere omtalte skriftlige uttalelsen til regjeringen, angående disse årenden. De enkelte fagkomiteene står dessuten fritt til, på egen hånd, å innhente ytterligere informasjon og redegjørelser fra regjeringen, om ”U-årenden”, og slik vi har forstått det, er det regelmessig kontakt mellom regjeringens ministre og Riksdagens fagkomiteer.

I tillegg til U-årenden, som regelmessig oversendes Riksdagen, kan Stora utskottet også anmode regjeringen om utredninger om saker som ikke kommer inn under denne kategorien, og hvor en behandling av Riksdagen dermed ikke er pålagt i henhold til



Grunnloven. I slike saker, som har benevnelsen E-ärenden⁶⁵, kan Stora utskottet også oversende sine synspunkter og holdninger til Regjeringen, men uten at dette binder ministrene på samme måte. Også i behandlingen av E-ärrender kan fagkomiteene komme med innspill og redegjørelser, men dette er ikke obligatorisk.

7.4 Åpenhet

Møtene i Stora utskottet er ikke åpne, men møteprotokollen er i prinsippet offentlig så snart den er undertegnet. Regjeringen kan imidlertid anmode om at visse saker holdes hemmelig, noe som særlig har sammenheng med at regjeringens forhandlingsopplegg, eller uttalelser om andre lands posisjoner, ikke bør blir kjent.

7.5 Ekstern EU-opplysning

I Finland er det utenriksdepartementet som har det administrative ansvaret for formidlingen av EU-informasjon til publikum. Enheten som har dette ansvaret er imidlertid lokalisert i Riksdagen. Det blir fremholdt som meget nyttig for arbeidet med EU-saker i Riksdagen at denne enheten er plassert der, og at den ofte benyttes av personer og enheter i Riksdagen. Det har vært gjort fremstøt fra Riksdagen for også å få det administrative ansvaret, men det har så langt ikke ført frem.

7.6 Utsending for Riksdagen i Brussel

Finlands Riksdag har en utsending i Brussel. Stillingen blir utlyst på vanlig måte, og gjelder for en 4 års periode. Vedkommende person er formelt beskikket som tjenestemann ved den finske delegasjonen til EU, og har diplomatstatus. Virksomheten består i en fast ukentlig rapportering av de viktigste sakene i EU, samt for øvrig løpende kontakt om ulike EU-spørsmål.

8. SLUTTKOMMENTAR ANGÅENDE STORTINGETS EØS-UTVALG

Vi starter her med å minne om at vi, i dette notatet, har hatt fokus på nasjonale parlamenters mulighet for å innvirke på sin regjeringens politikk i forkant av EUs beslutningsprosess. Når vi her skal gi en sluttkommentar knyttet til Stortingets EØS-utvalg, vil vi likevel først kort minne om det som kjennetegner den innarbeidingen av EUs rettsregler⁶⁶ i norsk rett, som skjer i etterkant.

8.1 Innarbeiding av EU-rettsregler i norsk rett

Det sentrale her er at EØS-avtalen formelt er en folkerettslig avtale⁶⁷. Det betyr at den enkelte EU-rettsregel blir å anse som en traktat, noe som i neste omgang betyr at

⁶⁵ Vi har fått forståelsen av at E her står for Europa.

⁶⁶ Herunder både direktiver, forordninger og kommisjonsvedtak (beslutningskompetanse delegert til Kommisjonen). I henhold til artikkel 7 i EØS-avtalen skal en forordning ”som sådan gjøres til del av avtalepartenes interne rettsorden”, mens for et direktiv kan avtalepartene ”bestemme formen og midlene for gjennomføringen”.

⁶⁷ Det vises til at den ikke er en ”vanlig” folkerettslig avtale, i det den har elementer av overnasjonal karakter. Mer om dette i ”EØS-rett” 2. utg. 2004 s. 104-flg.



Grunnlovens § 26 annet ledd⁶⁸, kommer til anvendelse ved innarbeidingen. I de tilfeller hvor rettsregelen innebærer lovendring eller annen stortingsbeslutning⁶⁹, er det selvsagt med stortingsbehandling. Når det derimot gjelder innarbeiding av andre EU rettsregler vil det avgjørende, for om de må legges frem for Stortinget, være om de ”bare inneholder forpliktelser som allerede er oppfylt i norsk lov- eller forskriftsverk, men hvor innholdet i de nye forpliktelsene likevel må anses å være av ”særlig viktighet”, slik dette kriteriet normalt forstås”.⁷⁰ Innarbeiding av nye EU rettsregler, som ikke faller inn under Grunnlovens § 26 annet ledd, og som dermed ”bare inneholder forpliktelser som allerede er oppfylt i norsk lov- eller forskriftsverk”, det vil si hvor det allerede foreligger hjemmel, skjer i form av forskrift, uten at saken legges frem for Stortinget.⁷¹

Som det vil fremgå i det følgende skal Stortinget imidlertid få seg forelagt alle forslag til nye EØS-relevante EU-rettsregler, i forkant av behandlingen i EØS-komiteen.

8.2 Konsultasjonsordningen i Stortinget

At det også i nasjonalforsamlingen i Norge fremsto et behov for et europautvalg i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen, fremgår av innstillingen som omhandler konsultasjoner med Regjeringen i EØS-saker, fremmet av Stortingets presidentskap i april 1994.⁷² På bakgrunn av behandlingen av denne innstillingen ble EØS-utvalget opprettet, med den sammensetning og det mandat som er nedfelt i Stortinget forretningsorden⁷³.

I følge innstillingen dreide det seg her om ”hvilken konsultasjonsordning som bør gjelde mellom Stortinget og Regjeringen før Regjeringen binder seg i EØS-organene”, og man reiste spørsmålet om hvordan Stortinget kunne bli ”en reell konsultasjonspart i arbeidet med å utforme norske posisjoner i forhandlinger i EØS-komiteen”⁷⁴.

8.3 Innvirkning på regjeringens europapolitikk

Her er det naturlig først å minne om at den innvirkning som europautvalgene i de nordiske medlemslandene har på sine regjeringers EU-standpunkter, skjer i forkant av møtene i EUs råd. Det vil si før rettsregelen er endelig vedtatt. Når EØS-utvalget har en sak til behandling er dette i forkant av møtene i EØS-komiteen, det vil si det organet

⁶⁸ Grunnloven § 26 annet ledd: ”Traktater angaaende Sager af Særlig viktighed og i alle Tilfælde Traktater hvis Iværksættelse efter Konstitutionen nødvendiggjør en ny Lov eller Storthingsbeslutning, bliver først bindende, naar Storthinget har givet sit Samtykke dertil”.

⁶⁹ Storthingsbeslutning i § 26 annet ledd henspiller særlig på bevilgninger.

⁷⁰ Bull, Henrik. ”Saksgangen ved vedtakelse av nytte EØS-regelverk”. Lovdata, juridiske artikler, 2005.

⁷¹ Vi minner her om at dersom det allerede er innført en forskrift i norsk rett, med det materielle innhold som i den aktuelle EU-rettsregel, konstateres at rettsregelen er oppfylt.

⁷² Innst. S 112 (1993-94). Innstilling fra Stortingets presidentskap om hvilket organ i Stortinget som skal ha konsultasjoner med Regjeringen i EØS-saker. I vedlegg til innstillingen følger en uttalelse fra utenrikskomiteen, som viser flertallets og mindretallets syn på en konsultasjonsordning.

⁷³ Stortingets forretningsorden § 13 a.

⁷⁴ Det er som kjent Beslutninger fattet i EØS-komiteen som ligger til grunn for innarbeidingen av EUs rettsregler i nasjonale lovgivning.



som vedtar om en rettsregel, som allerede er vedtatt i EUs råd, også skal gjelde innenfor EØS.

Når det imidlertid gjelder i hvilken grad Stortingets EØS-utvalg vil søke å innvirke på regjeringens holdning, forut for møtet i EØS-komiteen, står dette utvalget ikke i noen annen stilling enn europautvalgene i de nordiske medlemslandenes parlamenter. Også i Stortinget gjelder spørsmålet hvor langt nasjonalforsamlingen ønsker å legge føringer på regjeringens standpunkt i europapolitikken, det være seg i enkeltsaker som skal behandles i EØS-komiteen, og på regjeringens mer langsiktige planer på dette området.

Dette betyr i neste omgang at mange av de rutiner og regler som er beskrevet i dette notatet for de nordiske medlemslandenes parlamenter, kan være aktuelle i en lignende diskusjon i Stortinget. Dette kan gjelde hvordan EU-saker behandles i forholdet mellom regjering og parlament, men også hvordan slike saker behandles internt i Stortinget.

Ett sentralt tema i forholdet mellom regjeringen og Stortinget er oversendelse av EU-informasjon. Som antydnet ovenfor får Stortingets EØS-utvalg seg forelagt alle nye EØS-relevante EU-rettsregler i forkant av møtene i EØS-komiteen. Det dreier seg her om en anseelig mengde⁷⁵. Også i Folketinget får Europaudvalget, i forkant av møtet i EUs råd, seg forelagt de fleste av de nye EU-rettsregler. Selv om den danske regjeringen kun er forpliktet til å oversende forslag til nye direktiver, samt de viktigste forordningene, blir i realiteten også de fleste forslag til nye forordninger oversendt. Denne skriftlige fremleggelsen blir, som tidligere nevnt, supplert av muntlige redegjørelser for den aktuelle minister. Disse redegjørelsene vil i fremtiden, etter krav fra Folketinget, også omfatte en generell gjennomgang av de mest sentrale forslag til nye rettsregler i EU. Det kan muligens være en diskusjon også i Stortinget, ikke minst i lys av den store saksmengden, om redegjørelsene som i dag gis fra regjeringen i større grad kunne gi en generell presentasjon av forslag til fremtidige EU-rettsregler, som er av spesiell interesse.

Ett særlig tema som knytter an til parlamentenes egne interne rutiner i EU-spørsmål er fagkomiteenes rolle. Som det fremgår av det som er sagt tidligere i notatet, er det et sentralt tema i de nordiske medlemslandenes parlamenter, å søke å involvere fagkomiteene mer i det løpende arbeidet med EU-saker. Dette kan muligens også være et område hvor synspunkter som er fremkommet i disse diskusjonene, kan være relevante i en eventuell lignende diskusjon om Stortingets arbeid med EU-saker.

Det som er sagt ovenfor, om mulig relevans for Stortingets EØS-utvalg av tiltak og diskusjoner knyttet til europautvalgene i de nordiske medlemslandene, gjelder det som har vært omtalt som en indirekte mulighet for en nasjonalforsamling til å kunne påvirke EUs politikk. Det vil si den muligheten som ligger i å kunne påvirke denne politikken gjennom sine respektive regjeringer.

⁷⁵ Ved en tilfeldig valgt innkalling til møte i EØS-utvalget var vedlegget, med oversikt over EU-rettsregler, på 44 sider.



Når det gjelder den direkte muligheten for slik påvirkning, vil europautvalgene i de nordiske medlemslandenes parlamenter i tillegg ha en slik mulighet gjennom det samarbeidet som er skissert innenfor COSAC, og den rollen for de nasjonale parlamentene som etter hvert har nedfelt seg i EUs traktatverk. Verken COSAC-samarbeidet eller traktatbestemmelsene omfatter parlamenter i land som ikke er medlem av EU.

Det betyr at den mulighet for en direkte innvirkning på EUs politikk, som åpner seg for parlamentene i EUs medlemsland, ikke fremstår som en mulighet for Stortinget. Da gjenstår den indirekte måten, og som pekt på tidligere er nasjonalforsamlingens parlamentariske kontroll av sin regjeringens europapolitikk, et spørsmål som ligger innenfor kompetanseområdet i det enkelte medlemsland i EU/EØS.



KILDER:

Egeberg, Morten. "The EU and the Nordic countries: organizing domestic diversity"(I The member states of the European Union, ed. By Simon Bulmer and Christian Lesquesne. Oxford 2005)

Maurer, Andreas. "The Convention and the national parliamentary dimension" (ARENA working paper 01/2005)

Claes, Dag Harald. Institutt for statsvitenskap, UiO. Foredrag om EØS-avtalen 17. februar 2005.

Report from the Commission. "Annual report 2005 on the relations with the national parliaments". Brussel 2006, 7987/06.

Cooper Ian. The Watchdog of subsidiarity: national parliaments and the logic of arguing in the EU. (Journal of Common marked studies 2006:2).

"Beretning om reform af Folketingets behandling af EU-sager." Avgitt av Europaudvalget 10. desember 2004.

Jensen, Henrik. "Europaudvalget – et udvalg i Folketinget". Kbh. 2003.

"Sådan lovgiver EU". Småtrykk fra Folketinget. 2005/7

Sveriges Riksdag. EU-nämnden. "Riksdagens EU-nämnd – presentasjon". Juni 2004.

"Riksdagens arbete med EU-frågor". Rapport från Riksdagskommittens referensgrupp för riksdagens arbete med EU-frågor. 27. mai 2004

"EU och Sverige – en sammenlänkat statskick". Blomgren, Magnus & Torbjörn Bergman (red). 2005

"Utveckling av EU-procedureerna". Betänkande från kommissionen för översyn av EU-procedurer. Eduskunnan kanslien julkaisu 3/2005

EØS-rett. 2. utg. Universitetsforlaget 2005

Bull, Henrik. Saksgangen ved vedtakelsen av nytt EØS-regelverk. Lovdata. Juridiske artikler. 2005.



VEDLEGG:

1.

ERKLÆRING OM NASJONALFORSAMLINGENES ROLLE I DEN EUROPEISKE UNION

Konferansen mener det er viktig å tilskynde nasjonalforsamlingene til i større grad å delta i Den europeiske unions virksomhet. For dette formål bør utvekslingen av opplysninger mellom nasjonalforsamlingene og Europaparlamentet øke. I den sammenheng skal medlemsstatenes regjeringer sørge for blant annet at Kommisjonens forslag til regelverk stilles til rådighet for nasjonalforsamlingene på et så tidlig tidspunkt at det kan tjene til orientering eller muliggjøre eventuell gjennomgåelse. Konferansen mener også at det er viktig å øke kontakten mellom nasjonalforsamlingene og Europaparlamentet, særlig ved at de gir hverandre praktiske lettelser og ved regelmessige møter mellom parlamentsmedlemmer som behandler de samme saker.

ERKLÆRING OM PARLAMENTARIKERKONFERANSEN

Konferansen henstiller til Europaparlamentet og nasjonalforsamlingene å møtes etter behov som parlamentskonferanse. Parlamentskonferansen skal rådspørres om hovedtrekkene i Den europeiske union, med forbehold for Europaparlamentets myndighet og nasjonalforsamlingenes rettigheter. Formann i Det europeiske råd og presidenten for Kommisjonen skal fremlegge en rapport om Unionens tilstand for hver sesjon av parlamentskonferansen.



2.

PROTOKOLL OM DE NATIONALE PARLAMENTERS ROLLE I DEN EUROPÆISKE UNION

DE HØJE KONTRAHERENDE PARTER,

SOM MINDER OM, at de enkelte nationale parlamenters kontrol af deres egen regering i relation til Den Europæiske Unions aktiviteter er et spørgsmål, der falder ind under den enkelte medlemsstats særlige forfatningsmæssige system og praksis,

SOM imidlertid ØNSKER at tilskynde til, at de nationale parlamenter i højere grad inddrages i Den Europæiske Unions aktiviteter og at øge deres muligheder for at udtrykke deres synspunkter i spørgsmål, som kan være af særlig interesse for dem,

ER BLEVET ENIGE OM følgende bestemmelser, der knyttes som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber:

I. INFORMATION TIL MEDLEMSSTATERNES NATIONALE PARLAMENTER

1. Alle Kommissionens høringsdokumenter (grøn- og hvidbøger og meddelelser) sendes straks til medlemsstaternes nationale parlamenter.
2. Kommissionens forslag til lovgivning som defineret af Rådet i overensstemmelse med artikel 151, stk. 3, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab skal foreligge i god tid, således at hver enkelt medlemsstats regering kan sikre, at dens eget nationale parlament modtager dem, som det er hensigtsmæssigt.
3. Der skal forløbe en periode på seks uger mellem det tidspunkt, hvor et lovgivningsforslag eller et forslag til foranstaltning, der skal vedtages i henhold til afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, stilles til rådighed af Kommissionen for Europa-Parlamentet og Rådet på alle sprog, og det tidspunkt, hvor det sættes på Rådets dagsorden med henblik på afgørelse, enten med henblik på vedtagelse af en retsakt eller med henblik på vedtagelse af en fælles holdning i henhold til artikel 189 B eller 189 C i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab; denne frist kan dog fraviges på grund af en sags hastende karakter, men dette skal begrundes i retsakten eller den fælles holdning.

II. KONFERENCEN FOR ORGANER MED ANSVAR FOR EF-ANLIGGENDER

4. Konferencen for Organer med Ansvar for EF-anliggender, i det følgende benævnt COSAC, der blev oprettet den 16.-17. november 1989 i Paris, kan forelægge sådanne bidrag for institutionerne for Den Europæiske Union, som den finder hensigtsmæssige, navnlig på grundlag af lovgivningsforslag, som repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer efter fælles overenskomst kan beslutte at sende til COSAC på baggrund af emnernes art.
5. COSAC kan behandle lovforslag eller initiativer vedrørende indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der vil kunne have direkte indflydelse på den



enkeltes rettigheder og frihedsrettigheder. Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen orienteres om eventuelle bidrag fra COSAC i henhold til dette punkt.

6. COSAC kan sende Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen sådanne bidrag til Unionens lovgivningsarbejde, som den finder hensigtsmæssige, især vedrørende anvendelsen af nærhedsprincippet, området frihed, sikkerhed og retfærdighed samt spørgsmål vedrørende grundlæggende rettigheder.

7. Bidrag fra COSAC forpligter på ingen måde de nationale parlamenter eller foregriber deres holdning.



3.

1. PROTOKOL OM DE NATIONALE PARLAMENTERES ROLLE I DEN EUROPÆISKE UNION

DE HØJE KONTRAHERENDE PARTER,

SOM MINDER OM, at den måde, hvorpå de nationale parlamenter udøver kontrol med deres regering i relation til Den

Europæiske Unions aktiviteter, falder ind under den enkelte medlemsstats særlige forfatningsmæssige system og praksis,

SOM ØNSKER at tilskynde til, at de nationale parlamenter i højere grad inddrages i Den Europæiske Unions aktiviteter,

og at øge deres muligheder for at udtrykke deres synspunkter vedrørende såvel udkast til europæiske lovgivningsmæssige

retsakter som andre spørgsmål, der kan være af særlig interesse for dem,

ER BLEVET ENIGE OM følgende bestemmelser, der knyttes som bilag til traktaten om en forfatning for Europa og til

traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab:

AFSNIT I

INFORMATION TIL DE NATIONALE PARLAMENTER

Artikel 1

Kommissionen sender sine høringsdokumenter (grøn- og hvidbøger og meddelelser) direkte til de nationale parlamenter, så snart de bliver offentliggjort. Kommissionen sender ligeledes det årlige lovgivningsprogram og alle andre instrumenter vedrørende programmering af lovgivningen eller politikstrategi til de nationale parlamenter samtidig med fremsendelsen til Europa-Parlamentet og Rådet.

Artikel 2

Udkast til europæiske lovgivningsmæssige retsakter, der forelægges Europa-Parlamentet og Rådet, sendes samtidig til de nationale parlamenter. I denne protokol forstås ved udtrykket «udkast til europæisk lovgivningsmæssig retsakt» forslag fra Kommissionen, initiativer fra en gruppe medlemsstater, initiativer fra Europa-Parlamentet, anmodninger fra Domstolen, henstillinger fra Den Europæiske Centralbank og anmodninger fra Den Europæiske Investeringsbank, der tager sigte på vedtagelsen af en europæisk lovgivningsmæssig

retsakt. Kommissionen sender sine udkast til europæiske lovgivningsmæssige retsakter direkte til de nationale parlamenter samtidig med fremsendelsen til Europa-Parlamentet og Rådet.

Europa-Parlamentet sender sine udkast til europæiske lovgivningsmæssige retsakter direkte til de nationale parlamenter. Rådet sender de udkast til europæiske



lovgivningsmæssige retsakter, der hidrører fra en gruppe medlemsstater, Domstolen, Den Europæiske Centralbank eller Den Europæiske Investeringsbank, til de nationale parlamenter.

C 310/204 DA Den Europæiske Unions Tidende 16.12.2004

Artikel 3

De nationale parlamenter kan efter den procedure, der er fastlagt i protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, sende formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen en begrundet udtalelse om, hvorvidt et udkast til europæisk lovgivningsmæssig retsakt overholder nærhedsprincippet. Hvis udkastet til europæisk lovgivningsmæssig retsakt hidrører fra en gruppe medlemsstater, sender

Rådets formand den eller de begrundede udtalelser til disse medlemsstaters regeringer.

Hvis udkastet til europæisk lovgivningsmæssig retsakt hidrører fra Domstolen, Den Europæiske Centralbank eller Den Europæiske Investeringsbank, sender Rådets formand den eller de begrundede udtalelser til den pågældende institution eller det pågældende organ.

Artikel 4

Der skal forløbe en periode på seks uger mellem det tidspunkt, hvor et udkast til europæisk

lovgivningsmæssig retsakt stilles til rådighed for de nationale parlamenter på Unionens officielle sprog, og det tidspunkt, hvor det sættes på Rådets foreløbige dagsorden med henblik på vedtagelse eller vedtagelse af en holdning inden for rammerne af en lovgivningsprocedure. Denne frist kan dog fraviges i tilfælde af en sags hastende karakter, som begrundes i retsaktens eller Rådets holdning. Bortset fra i behørigt begrundede hastetilfælde kan der ikke i denne seksugers periode fastslås enighed om et udkast til europæisk lovgivningsmæssig retsakt. Bortset fra i behørigt begrundede hastetilfælde skal der gå ti dage mellem det tidspunkt, hvor et udkast til europæisk lovgivningsmæssig retsakt optages på Rådets foreløbige dagsorden, og Rådets vedtagelse af en holdning.

Artikel 5

Rådets dagsordener og resultaterne af Rådets samlinger, herunder protokollerne fra de samlinger, hvor Rådet har drøftet udkast til europæiske lovgivningsmæssige retsakter, sendes direkte til de nationale parlamenter samtidig med fremsendelsen til medlemsstaternes regeringer.

Artikel 6

Når Det Europæiske Råd påtænker at gøre brug af forfatningens artikel IV-444, stk. 1 eller 2,

underrettes de nationale parlamenter om Det Europæiske Råds initiativ mindst seks måneder før vedtagelsen af en europæisk afgørelse.

Artikel 7

Revisionsretten sender sin årsberetning til de nationale parlamenter til orientering samtidig med fremsendelsen til Europa-Parlamentet og Rådet.

Artikel 8



Hvis det nationale parlamentariske system ikke er et etkammersystem, finder artikel 1-7 anvendelse på de kamre, det består af.

AFSNIT II

INTERPARLAMENTARISK SAMARBEJDE

Artikel 9

Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter fastlægger i fællesskab tilrettelæggelsen af og fremmer et effektivt og regelmæssigt interparlamentarisk samarbejde inden for Unionen.

Artikel 10

En konference af parlamentariske organer med ansvar for EU-anliggender kan forelægge Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen de bidrag, som den finder hensigtsmæssige. Denne konference fremmer endvidere udveksling af oplysninger og bedste praksis mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet, herunder mellem deres fagudvalg. Den kan ligeledes afholde interparlamentariske konferencer om specifikke emner, navnlig for at drøfte spørgsmål vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Bidrag fra konferencen forpligter ikke de nationale parlamenter og foregriber ikke deres holdning.



