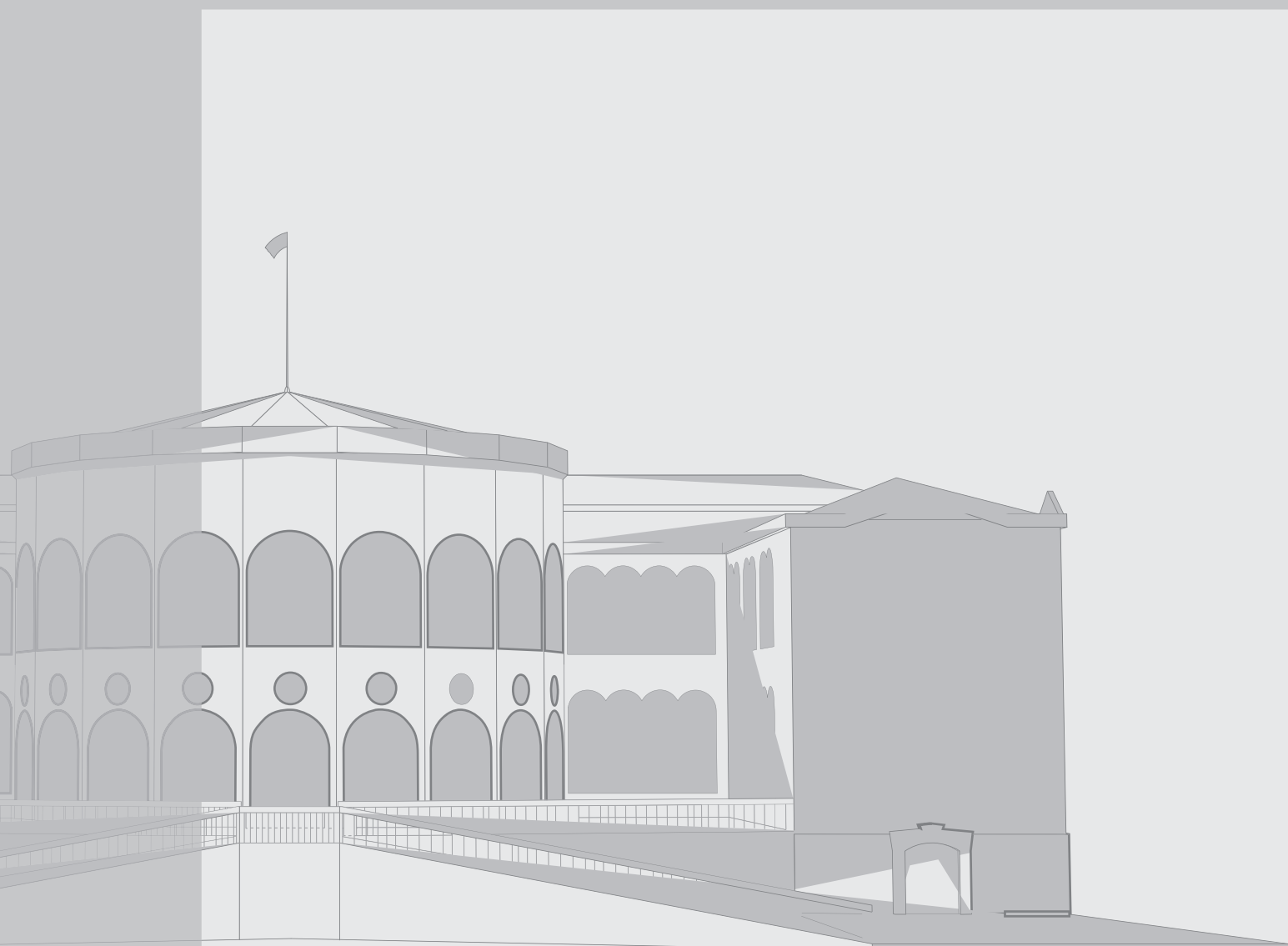


Perspektiv 06/08

Nasjonale parlamenters kontroll med europapolitikken

Av Leif Erlend Johannessen



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. Enkelte av notatene er utarbeidet av eksterne fagpersoner og forskningsmiljøer på oppdrag fra Stortingets utredningsseksjon.

Tidligere utgitt:

- 01/05 *Ny britisk lov skal beskytte barn mot overgripere de møter på Internett*
- 01/06 *De nordiske medlemslandenes parlamenter og EU – om innvirkning på sine regjeringers EU-politikk*
- 02/06 *En sammenlignende oversikt over grunnlovsbeskyttelsen av menneskerettigheter i OECD-området*
- 03/06 *Arbeidstakeres mobilitet under EØS-reglene om fri bevegelse for tjenester*
- 01/07 *Pasientmobilitet i EØS*
- 02/07 *Hva er Prüm-samarbeidet – og hvordan skiller det seg fra dagens operative politisamarbeid i Europa?*
- 03/07 *Flat skatt - Estland*
- 04/07 *Delelinjen i Barentshavet – Planlagt samarbeid versus uforutsett konflikt?*
- 01/08 *Forbud mot kjøp av sex – Erfaringer fra Sverige og Finland*
- 02/08 *Barnevern og EØS*
- 03/08 *Energipolitikk og klima – plukke vinnere eller sette avgifter?*
- 04/08 *Om lobbying*
- 05/08 *Svalbard-traktaten – ulike oppfatninger om traktatens anvendelsesområde*

<http://www.stortinget.no/administrasjon/perspektiv.html>

Nasjonale parlamenters kontroll med europapolitikken

Det følgende er et sammendrag av studentavhandlingen «Nasjonale parlamenter i EU: Brysom hemsko eller demokratiets garantist?», skrevet i tidsrommet februar 2007 til januar 2008. I denne perioden var jeg ansatt som vitenskapelig assistent ved Senter for europarett, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, med skriveplass og kontor i Stortingets utredningsseksjon hvor jeg også bidro med juridiske utredninger for seksjonen. I skrivende stund ser det ut til at studentavhandlingen vil bli publisert på Universitetsforlaget. De som eventuelt ønsker å lese avhandlingen i sin helhet, kan derfor med tiden finne denne i stortingsbiblioteket.

Selv om jeg har forsøkt å beholde avhandlingens struktur i dette sammendraget, har plasshensyn gjort at jeg har måttet gjøre noen prioriteringer. Også på EU-nivå har det de siste årene vært fokus på hvordan de nasjonale parlamentene kan inkluderes i beslutningsprosessen. Først og fremst har dette kommet som en reaksjon på kritikken om et «demokratisk underskudd» i Unionen. I Lisboa-traktaten, som for øyeblikket er til ratifikasjon i medlemslandene, finnes det derfor en del bestemmelser om de nasjonale parlamentene.

I dette sammendraget vil jeg ikke kommentere reguleringen på overnasjonalt nivå i særlig utstrekning. I stedet er fokus på de nasjonale ordningene. For å beskrive de utfordringer som nasjonale parlamenter i EU møter, tok jeg i studentavhandlingen utgangspunkt i syv utvalgte land og parlamenter som av ulike grunner ble ansett for særskilt interessante og relevante i forhold til Norge. Selv om utfordringene er de samme, er det stor variasjon mellom parlamentene i hvordan de har reagert på den stadig tettere europeiske integrasjonen. Dette kan ikke minst spores tilbake til det statsrettslige landskapet i landet, og det tradisjonelle styrkeforholdet mellom utøvende og lovgivende makt. I denne komparative analysen ble Stortinget anvendt som et spesialtilfelle. Hypotesen var at de utfordringer Stortinget møter gjennom EØS-regimet, ikke er stort annerledes enn for parlamentene i EU, og at Stortinget på langt nær utnytter alle de muligheter EØS-avtalen gir for å involvere seg i europapolitikken. I dette sammendraget vil jeg snu noe på problemstillingen. Stortinget vil her stå i sentrum, og der det er hensiktsmessig vil jeg trekke paralleller til andre lands ordninger.

Når det gjelder kildematerialet, er dette søkt oppdatert i forbindelse med utgivelsen av dette perspektivnotatet, særlig ved å lese referatene fra Europautvalgets møter i 2008.



Jeg vil benytte sjansen til å takke stortingsbiblioteket for uvurderlig hjelp under arbeidet med studentavhandlingen, særlig Jeannette Berseth som gikk langt utover sine profesjonelle plikter for å holde utkikk etter og tipse om relevante artikler underveis. Jeg takker også tidligere kolleger i Utredningsseksjonen for et hyggelig år med mange trivelige stunder!

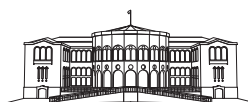
Leif Erlend Johannessen
førstekonsulent hos Sivilombudsmannen

9. juni 2008



INNHold

1.	INTRODUKSJON	3
1.1	EU og demokratisk kontroll gjennom parlamentene	3
1.2	Bakgrunn og problemstilling.....	4
2.	DELTAGELSE	6
2.1	Innledning	6
2.2	Norge	6
2.2.1	Stortingets fagkomiteer	6
2.3	Komparative linjer	7
2.3.1	Finland og Tyskland	7
2.3.2	Sverige	8
3.	INFORMASJON	10
3.1	Innledning	10
3.2	Norge	11
3.2.1	Fagkomiteene	11
3.2.2	Europautvalget.....	12
3.2.3	Stortinget i plenum	14
3.3	Komparative linjer	16
3.3.1	Danmark	16
4.	STYRING	19
4.1	Innledning	19
4.2	Norge	19
4.2.1	Hvilken grad av styring skjer gjennom Stortingets Europautvalg?	19
4.3	Komparative linjer	20
4.3.1	Danmark og Østerrike.....	20
4.4	Er en sterk rolle for de nasjonale parlamentene uforenlig med traktatretten?	22
4.4.1	Regelen <i>do ut des</i>	22
4.4.2	Lojalitetsprinsippet og EF-traktaten artikkel 203	22
5.	KONSULTASJON	23
5.1	Innledning	23
5.2	Kompetanse og kapasitet.....	24
5.3	Norge	25
5.3.1	Konsultasjonene i Stortingets Europautvalg	25
5.4	Komparative linjer	26
5.4.1	Sverige	26



6.	ETTERFØLGENDE KONTROLL	28
6.1	Innledning	28
6.2	Gransking.....	28
6.3	Særlig om Stortingets Europautvalg.....	30
6.4	Spørreinstitutet.....	31
7.	AVSLUTNING.....	33
	KILDELISTE	36



1. INTRODUKSJON

1.1 EU og demokratisk kontroll gjennom parlamentene

Europeisk integrasjon har medført at massiv lovgivningsmyndighet er flyttet fra de nasjonale parlamentene til EUs overnasjonale organer. På stadig flere områder blir de nasjonale parlamentene avskåret fra å regulere. Siden det er *regjeringens* medlemmer som opptrer i EU på vegne av medlemsstatene og forhandler gjennom ny lovgivning, kan en således spore en betydelig maktforskyvning fra lovgivende til utøvende myndighet. Denne utviklingen kan på mange måter betraktes som en trussel for de nasjonale parlamentene.¹ Ett av formålene i dette notatet er å studere i hvilken utstrekning de nasjonale parlamentene har søkt å kompensere for tapet av lovgivningsmyndighet, især ved å føre nøye kontroll med sine respektive regjeringers europapolitikk.

Noe av kjernen i den demokratiske prosessen *internt* i medlemslandene er at regjeringen, iallfall formelt, står ansvarlig overfor parlamentet. Parlamentet består av de direkte valgte representantene, bemyndiget av borgerne til å handle og beslutte på befolkningens vegne innenfor de rammer grunnloven oppstiller. Fra et demokratisk perspektiv er parlamentet således den sentrale politiske institusjonen i landet. Når politikk krever lovgivning, må nasjonalforsamlingen involveres. Her fungerer parlamentet også som et offentlig forum for meningsbryting og opinionsdannelse.

I en europeisk kontekst settes disse demokratiske prinsippene på prøve. Når kompetanse flyttes fra de nasjonale parlamentene til overnasjonale organer, medfører det samtidig en transformasjon fra innen- til utenrikspolitikk. Utenrikspolitikken er et område som tradisjonelt har hørt under regjeringen. Å representere staten utad er en utpreget «utøvende» oppgave, lite egnet for de tungrodde nasjonalforsamlingene. I utenrikspolitikken står diplomati og diskresjon i høysetet. Det sier seg selv at slike spørsmål vanskelig kan håndteres på den parlamentariske «markeds plass». Tocqueville har i en kjent formulering treffende satt fingeren på akkurat dette:

«Foreign politics demand scarcely any of those qualities which are peculiar to a democracy; they require, on the contrary, the perfect use of almost all those in which it is deficient.»²

Dermed er det ikke sagt at utenrikspolitikken er et område som er unndratt enhver form for parlamentarisk kontroll. Regjeringen og de enkelte statsrådene står ansvarlige overfor parlamentsflertallet for alle sine handlinger. Men slik ansvarliggjøring skjer i ettertid. Noen mulighet til å øve innflytelse i forkant foreligger ikke.³

¹ Litteraturen om dette er omfattende. For en innføring, se Eivind Smith (red.), *National Parliaments as Cornerstones of European integration*, 1996 som fremdeles er aktuell. En meget detaljert fremstilling er Andreas Maurer og Wolfgang Wessels (red.), *National Parliaments on their way to Europe: Losers or Latecomers?*, 2001. I tillegg finnes en betydelig landsspesifikk litteratur.

² Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. 1, [1835]/1990 s. 234.

³ I de skandinaviske landene har det likevel vært tradisjon for å ha et parlamentarisk forum for fortrolige drøftelser mellom regjering og parlament *forut* for sentrale utenrikspolitiske avgjørelser, jf. regeringsformen 10 kap. 6 § andra stycket (*Utrikesnämnden*), den danske grunnloven § 19 stk. 3 (*Det Udenrigspolitiske Nævn*) og Stortingets forretningsorden (Fo.) § 13 (den utvidede utenrikskomite). Dette er en demokratisering av utenrikspolitikken som skiller seg fra tradisjonen ellers i Europa.



EUs sentrale lovgivningsorgan er Rådet⁴ hvor det altså er medlemsstatenes *ministre* som møter. Forhandlingene der har tradisjonelt foregått i fortrolighet mellom et lite antall deltagere etter mønster av klassisk utenrikspolitikk. Argumentet har vært at dette er nødvendig av effektivitetshensyn. Ingen land liker å komme med offentlige innrømmelser. For de nasjonale parlamentene byr det dog på problemer. Hemmelighold gjør parlamentarisk innsyn vanskelig.

Ettersom den europeiske integrasjon blir stadig tettere, og samarbeidet griper inn på tradisjonelle innenrikspolitiske områder, tilsier demokratihensyn at de nasjonale parlamentene bør bringes inn i prosessen. Det er særlig dette janusansiktet ved EU, at det på samme tid *både* er innen- og utenrikspolitikk, som er en utfordring for nasjonalforsamlingene.

I dette vakuumet har europautvalgene gjort sitt inntog. Gjennom å involvere et lite antall parlamentsmedlemmer i fortrolig samråd med regjeringen, ivaretas hensynet til diskresjon. Samtidig inkluderes parlamentet i beslutningsprosessen slik at ikke balansen mellom utøvende og lovgivende makt forrykkes ytterligere. I dag har alle medlemsstatenes nasjonalforsamlinger slike europautvalg som i varierende grad kontrollerer regjeringens representanter i EU. For Norges og Stortingets del følger av Fo. § 13 a at regjeringen skal ha «konsultasjoner» med Europautvalget om saker som gjelder EØS-avtalen samt tilgrensende avtaler med EU. Det er likevel (minst) to forhold som har gjort at europautvalgene, og dermed også parlamentet, har havnet på sidelinjen i den europeiske integrasjonsprosessen. For det første er mye av fellesskapsretten av innfløkt karakter. Siden europautvalgene mangler den spesialkompetansen som fagkomiteene besitter, vil de ofte komme til kort stilt overfor regjeringen og dens massive utredningsapparat. Det blir vanskelig for parlamentarikerne å komme med fornuftige innspill. For det andre kan en i et flertallsregime risikere at en minister som forhandler i tråd med et parlamentarisk mandat simpelthen nedstemmes, noe det i så fall er vanskelig å holde ham ansvarlig for. Dette medfører en ytterligere marginalisering.

Samlet har det ovennevnte ført til at mange forfattere har diagnostisert et «demokratisk underskudd» i EU. Borgerne blir fremmedgjorte i forhold til de beslutninger som fattes i Brussel, og som får direkte konsekvenser for dem.

1.2 Bakgrunn og problemstilling

Det Europeiske Konvent (Konventet) som utarbeidet og overleverte utkastet til en traktat om en forfatning for Europa i 2003, analyserte også de nasjonale parlamentenes rolle i EU. Konventet kom til at parlamentene hadde en vesentlig funksjon ved å sikre Unionens demokratiske legitimitet. Nasjonalforsamlingene måtte derfor trekkes tettere inn i samarbeidet. Etter en konkret avveining mellom effektivitets- og demokratihensyn, konkluderte Konventet med at parlamentenes viktigste anliggende var å utøve *effektiv nasjonal kontroll med sine regjeringers handlinger på europeisk nivå*. Det skulle gi den nødvendige demokratiske forankringen av prosessen, uten å gå på bekostning av EUs evne til effektivt å fatte nye rettsakter. Denne kontrollfunksjonen er temaet i dette notatet.

⁴ Eller Ministerrådet. Her vil det omtales bare som «Rådet». Formelt dreier det seg om *ett* organ, men hvilke ministre som møter avhenger av saksområde. Rådet må ikke forveksles med Det europeiske råd, EUs politiske toppforum, som består av medlemsstatenes stats- eller regjeringssjefer og har i oppgave å fastsette de overordnede politiske retningslinjene for Unionens fremdrift, jf. Unionstraktaten artikkel 5.



Det kan sondres mellom tre måter som parlamentet utøver «kontroll» på, avhengig av når det agerer i forhold til regjeringens beslutninger. Det kraftigste virkemidlet er der hvor parlamentet bestemmer over regjeringens handlinger *i forkant*. Dette vil kalles *styring*. Det kan skje formelt – ved lov, instruks mv. – eller uformelt, gjennom politiske tilkjennevisninger. Nasjonalt er *bevilgningsmyndigheten*⁵ et sentralt styringsverktøy for parlamentene som gir en betydelig gjennomslagskraft overfor regjeringen. Ved detaljerte bevilgningsvedtak kan parlamentet i realiteten sikre seg stor innflytelse på forvaltningens område, og etter forholdene legge sterke bånd på regjeringens handlefrihet. EU er imidlertid et normskapende, *regulerende* system. Fellesskapet har lite penger.⁶ I europapolitikken mangler parlamentene således sitt viktigste maktmiddel og har derfor vanskeligere for å gjøre sin stemme hørt.

For det andre kan kontakten mellom regjering og parlament skje *løpende*, mens beslutningsprosessen er i gang, men før noe endelig vedtak er truffet. Dette vil kalles *konsultasjon*. Det finnes formelle konsultasjonsordninger. Den norske løsningen i utenriks- og europapolitikken er et eksempel på det. I tillegg må det antas at det skjer en stor grad av uformell løpende konsultasjon mellom regjering og opposisjon i saker hvor regjeringen ønsker å sikre bredest mulig parlamentarisk grunnlag for sine beslutninger.

Endelig kan parlamentet granske regjeringens handlinger *i etterkant* av beslutningene. Dette vil kalles *etterfølgende kontroll*. En slik gransking kan munne ut i ansvarliggjøring, rettslig eller (mer praktisk) politisk.

Selv om disse tre måtene å utøve kontroll på i prinsippet kan holdes fra hverandre, er det i praksis en betydelig grad av overlapping. Her er tilstrekkelig å vise til at siden statsråder er avhengige av parlamentsflertallets tillit, vil de som oftest velge løsninger de vet er i overensstemmelse med det rådende synet hos flertallet i nasjonalforsamlingen. Også her foregår en viss grad av (implisitt) styring i forkant, bare at den er vanskeligere å få øye på. Likevel vil det holdes fast ved sondringen, som er et nyttig analytisk verktøy.

Det må antas at det er *opposisjonen* som har det største insitamentet til å kontrollere statsråder i EU. Regjeringspartiene i parlamentet vil som regel være mer interessert i å forsvare og støtte regjeringen enn å utsette den for offentlig kritikk. Noen kontrollregler vil uttrykkelig ligge til «parlamentet», dvs. parlamentsflertallet. Ved flertallsregjeringer kan det derfor bli en spenning mellom formalitet og realitet. Kontrollbeføyelsene vil ikke nødvendigvis utnyttes. Ofte ser en imidlertid at kontrollregler tilligger et kvalifisert parlamentarisk *mindretall*, hvilket anses som et viktig demokratisk prinsipp. Slike mindretallsrettigheter vil bli viet særlig oppmerksomhet.

Graden av parlamentarisk kontroll i europapolitikken kan måles mellom to ytterpunkter. Det ene ytterpunktet er den klassiske utenrikspolitiske modellen. Den karakteriseres av begrenset parlamentarisk innslag, mangel på innsyn og informasjon samt liten eller ingen mulighet for styring i forkant. Også adgangen til å stille beslutningstagerne til ansvar i ettertid

⁵ På engelsk gjerne omtalt som «the power of the purse».

⁶ EUs budsjett for 2008 lyder på rundt 900 milliarder kroner. Til sammenligning har utgiftssiden i det norske statsbudsjettet de siste årene ligget på i overkant av 750 milliarder.



vanskeliggjøres ved at informasjonstilgangen er mangelfull. Det andre ytterpunktet er den klassiske innenrikspolitiske modellen, hvor det ovennevnte gjelder, bare med motsatt fortegn: Hele parlamentet involveres i beslutningsprosessen, parlamentet er gjennomgående godt informert og har kunnskap om sakene som behandles, parlamentet kan instruere regjeringen i enkeltsaker og har generelt stor innflytelse. Jeg vil fortløpende kommentere hvor på denne skalaen europapolitikken bør plasseres.

2. DELTAGELSE

2.1 Innledning

I henhold til statsvitenskapelig litteratur er det som regel en politisk *elite* som er aktiv i utenrikspolitikken. Det kan innebære at en byråkratisk elite har størst innflytelse, mens den politiske sektoren kommer på mellomdistanse. Innen den politiske sfæren er det en begrenset gruppe toppolitikere som er aktive i utenrikspolitiske spørsmål. Denne eliten kjennetegnes av lang fartstid, har viktige oppdrag i politikken og tar stilling i utenrikspolitiske saker uten kontakt med «grasrota» som antas å være mer interessert i innenrikspolitiske spørsmål.⁷ Utenrikspolitiske oppdrag anses å ha høy status, både blant eliten og øvrige aktører. Det er også en elite som har internasjonale kontakter. Innenrikspolitikken på sin side preges av en bred og åpen behandling som skal gi best mulig demokratisk forankring av prosessen. Her foregår en viss segmentering og spesialisering, og det er et gjennomsnitt av parlamentets medlemmer som er aktive.

I den grad europapolitikken er forbeholdt en liten krets parlamentarikere med særlig høy anseelse og ansiennitet, kan det utgjøre et demokratisk problem. Her vil jeg således studere i hvilken utstrekning *samtlig*e parlamentariske organer og representanter er involvert i arbeidet med disse sakene. Det gir samtidig en pekepinn om hvordan EU-spørsmål oppfattes i parlamentet. Ved å utnytte ekspertkunnskapen i fagkomiteene vil også kontrollen over regjeringen styrkes.

2.2 Norge

2.2.1 Stortingets fagkomiteer

Fagkomiteene på Stortinget har tradisjonelt vært lite involverte i arbeidet med europapolitikken, men kanskje er den pendelen i ferd med å svinge.

I tiden etter 1994 berodde involveringen hovedsaklig på at fagkomiteene fra tid til annen ble innkalt til Europautvalgets møter for å drøfte rettsakter som henhørte under deres ansvarsområde. Men dette forekom sporadisk og sjelden. Ettersom EU-debatten gradvis la seg, tydet dessuten tidsforbruk og fremmøteprosent på at Europautvalget ikke var spesielt høyt prioritert blant stortingsrepresentantene.

⁷ Jf. Hans Hegeland, *Nationell EU-parlamentarism*, 2006 s. 30-31.



Ett av formålene med den interne prosedyreendringen i Europautvalget våren 1999, var å forsøke å rette på dette.⁸ Det ble avtalt at fagstatsråder i større grad skulle stille på møtene ved siden av utenriksministeren, for å redegjøre nærmere om regelutviklingen i EU innenfor sine områder. Samtidig ble de relevante fagkomiteene innkalt for å overvære slike redegjørelser.⁹ Orienteringen fra fagstatsrådene skulle imidlertid ikke danne grunnlag for konsultasjon. Det ble presisert at utvalgsmedlemmene på dette tidspunktet ikke var forberedt på å gi politisk forpliktende tilsagn.¹⁰

Når det gjelder effekten av endringene, er bildet broket. Tidsforbruk og fremmøteprosent økte ikke.¹¹ Selv om en tidvis kunne spore mer kvalifiserte debatter,¹² er det generelle inntrykket at europapolitikk fortsatt å være et begrenset satsingsområde for stortingsrepresentantene.

En må til nåværende regjeringsperiode før en kan se et reelt hamskifte. Under Stoltenberg II-regjeringen har en sett en *markant* økning både i tidsforbruk og fremmøteprosent, noe som er en klar indikasjon på at dette politikkområdet har fått økt prestisje.¹³ Drøftelsene har også fått mer substans enn tidligere.¹⁴

Endringene i forretningsordenen høsten 2007 hadde som ett av formålene å søke å tilrettelegge for fagkomiteenes involvering i større grad enn hittil.¹⁵ Av Fo. § 13 a fjerde ledd følger nå at fagkomiteene kan vedta å avgi skriftlige uttalelser til Europautvalget om en sak som utvalget skal behandle. Selv om rammebetingelsene for involvering dermed er til stede, er det et åpent spørsmål hvorvidt de vil utnyttes. For det kreves et helt annet bevissthetsnivå hos stortingsrepresentantene hva angår europapolitikken. Det økte fokuset på dette området i den senere tid er et steg i riktig retning.

2.3 Komparative linjer

2.3.1 Finland og Tyskland

En hensiktsmessig arbeidsfordeling får en dersom europapolitiske *detaljsspørsmål* håndteres i den eller de respektive fagkomiteer som bidrar med sin sakkunnskap gjennom innspill til europautvalget.

⁸ Jf. referatene fra møte 22. februar 1999, der den nye modellen ble presentert, og fra møte 23. mars 1999 som var det første som foregikk etter de nye prosedyrene.

⁹ I tiden etter 1999 har fagkomiteer gjennomsnittlig deltatt på 2/3 av møtene. Næringskomiteen og energi- og miljøkomiteen er de som hyppigst har deltatt, med én til to innkallinger i året.

¹⁰ Jf. representanten Blankenborg (Ap) på møtet 3. desember 2002.

¹¹ I 2002 lå møtetiden gjennomsnittlig på 41 minutter, som var lavere enn i tiden før 1999.

¹² Et eksempel er møtet 21. mai 2002, hvor en rekke representanter fra finans- og næringskomiteen deltok (til sammen var det 31 representanter på møtet) og flere kontroversielle statsstøttetvister med ESA ble drøftet, herunder differensiert arbeidsgiveravgift.

¹³ Gjennomsnittlig møtetid i 2006 var således på 56 minutter.

¹⁴ Se f.eks. møtet 25. april 2006, som varte knappe halvannen time, og hvor flere store saker var til debatt, blant annet hjemfallssaken (der energi- og miljøkomiteen deltok), den siste EØS-utvidelsen og kvotedirektivet.

¹⁵ Jf. Innst. S. nr. 38 (2007-2008) som ledet til stortingsvedtaket 30. november 2007. Endringene i forretningsordenen trådte i kraft fra 1. januar 2008. Blant annet skiftet konsultasjonsorganet navn fra «EØS-utvalget» til «Europautvalget», for bedre å gjenspeile utvalgets reelle arbeidsområde.



I Finland bygger således *stora utskottet* hovedsaklig på fagutvalgenes uttalelser og ekspertise når det formulerer det finske parlamentets standpunkt til en EU-sak.¹⁶ Antallet skriftlige uttalelser som fagutvalgene avgir hvert år er meget varierende. Noen utvalg er også naturlig nok mer involvert i europapolitikken enn andre.¹⁷

Europapolitikken utgjør i Finland en integrert del av Riksdagens arbeid, og alle fagutvalgene behandler regelmessig EU-saker. Tjenestedirektivet ble eksempelvis gransket meget grundig av fem fagutvalg før *stora utskottet* formulerte parlamentets standpunkt, hvilket gjorde at utvalgsmedlemmene hadde mye kunnskap og stor tvil om direktivet allerede før førstegangsbehandlingen i Europaparlamentet.¹⁸ En utfordring har imidlertid vært at forskjellige fagutvalg kan ha forskjellige oppfatninger om en sak, blant annet fordi de hører ulike eksperter og representanter fra forskjellige industrier. For *stora utskottet* gjelder det da å veie synspunktene mot hverandre og enes om en felles linje. Selv om konsensus er den store hovedregelen i utvalget, kan dette lede til votering.¹⁹

I Tyskland er ordningen en noe annen. Det er EU-utvalget som mottar de relevante EU-dokumentene fra regjeringen og samtidig bestemmer, sammen med forbundsdayspresidenten, hvilket fagutvalg som skal ha hovedansvaret for å utrede spørsmålet og hvilke som eventuelt skal konsulteres.²⁰ Forslag innenfor en bestemt sektor behandles i det respektive fagutvalg på samme måte som i innenrikspolitikken. Traktatendringer og sektorovergripende initiativ hører imidlertid hjemme i EU-utvalget. De fleste dokumentene ender med at parlamentet simpelthen tar dem til etterretning, men i noen tilfeller formulerer ansvarlig utvalg forslag til plenarvedtak, som – hvis det blir vedtatt – pålegger regjeringen en konstitusjonell plikt til «hensyntagen» til parlamentets oppfatning.

2.3.2 Sverige

De nye bestemmelsene i riksdagsordningen i Sverige som ble vedtatt høsten 2006, var foranlediget blant annet av en misnøye med at EU-sakene ble forbeholdt et lite utvalg riksdagsmedlemmer i EU-nämnden.²¹ Sosialdemokratene gikk, som eneste parti, mot samtlige endringsforslag.

For det første ble alle nye grønn- og hvitbøker gjort til gjenstand for *obligatorisk riksdagsbehandling*.²² Disse dokumentene egner seg for behandling i fagutvalgene. Hensynet til diskresjon gjør seg ikke gjeldende her på samme måte som i en forhandlings situasjon. Riksdagen oversender høringsdokumentene til det berørte fagutvalget, som gransker dem på

¹⁶ Jf. Jari Vilén, ordfører i *stora utskottet* i forrige periode, til det britiske Overhusets EU-komite 22. mars 2005, jf. EU-Committee, 16th Report of Session 2004-05, Q3.

¹⁷ De mest aktive utvalgene har vært finansutskottet, förvaltningsutskottet, kommunikationsutskottet, ekonomiutskottet og miljøutskottet, som hver har avgitt om lag 30 uttalelser per år i 2004, 2005 og 2006, jf. «Hur EU-frågor behandlas i Finlands riksdag», Riksdagens Publikationer s. 6.

¹⁸ Jf. Miapetra Kumpula, medlem av *stora utskottet* i forrige periode, til Overhuset 22. mars 2005, *op. cit.*, Q13.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Jf. § 93 i Forbundsdays forretningsorden.

²¹ For forarbeidene, se framställning (framst.) 2005/06: RS3 «Riksdagen i en ny tid», bet. 2005/06:KU21 og debatten i protokoll 2005/06:133 (1. juni 2006) samt bet. 2006/07:KU3 og debatten i protokoll 2006/07:35 (7. desember 2006). Endringene trådte i kraft fra 1. januar 2007.

²² Riksdagsordningen 10 kap. 4 §.



samme måte som et nasjonalt anliggende. Utvalget fremmer så gjennom en innstilling til Riksdagen forslag til opinionsytring. Hvis det er dissens i utvalget, forutsettes det at Riksdagen kan votere over alternative forslag.²³ Behandlingen avsluttes med at Riksdagens uttalelse (*utlåtande*) vedlegges protokollen.

Riksdagens ytringer får ingen konstitusjonelle konsekvenser. Det innebærer at verken regjeringen, fagutvalgene eller øvrige riksdagsorganer er bundet av uttalelsen ved en senere oppfølging av spørsmålet. Snarere ble det ansett å ha en egenverdi at Riksdagen arbeidet med EU-saker. Likevel er uttalelsene offentlige, og det ble forutsatt at regjeringen *på eget initiativ* og *i egen interesse* gjorde seg kjent med hva som hadde fremkommet under riksdagsbehandlingen.²⁴ På denne bakgrunn har Riksdagens uttalelser avgjort politiske konsekvenser. Sosialdemokratene innvendte at Riksdagens vedtak *i praksis* ville binde regjeringen på et tidlig tidspunkt i prosessen, noe som kunne svekke de svenske interessene i det forhandlingsorienterte og konsensusøskende EU-samarbeidet. Det var sterkt medvirkende til at de – et tradisjonelt tungt regjeringsparti – gikk mot forslaget.²⁵ Selv om Kommisjonen formelt ikke er adressert for Riksdagens uttalelser, vil ytringen gjøres kjent også for EUs organer ved at det ad tjenestemannsvei gis informasjon om Riksdagens synspunkter.²⁶

I løpet av 2007 skrev fagutvalgene 17 uttalelser vedrørende høringsdokumenter som ble behandlet i plenum. I et flertall av tilfellene ledet det til debatt, og ved tre tilfeller ble det votert over fagutvalgets innstilling.²⁷

En annen nyskaping var at fagutvalgene ble gitt adgang til å *kreve overlegninger* med regjeringen om EU-spørsmål som faller innenfor utvalgets arbeidsområde.²⁸ Det presiseres at det ligger til et mindretall på fem utvalgsmedlemmer å kreve slikt samråd.²⁹ For å skape rom for fagutvalgene ble samtidig EU-nämndens mandat *begrenset* til kun å omfatte slike saker på Rådets dagsorden hvor det skal fattes vedtak. I forarbeidene ble det fremhevet at fokuset i nämnden burde være på de forhandlingsstrategiske overveielser, siden saksaspektene var blitt behandlet i fagutvalgene.³⁰ Når det gjaldt den eksakte arbeidsfordelingen mellom fagutvalgene og EU-nämnden, ble det uttalt at dette måtte utvikles gjennom praksis, men det var klart at det skulle skje en *reell maktforskyvning* i fagutvalgenes favør.³¹ At visse fasetter ved samme sak kunne bli gjenstand for så vel overlegninger med fagutvalgene som samråd i EU-nämnden, ble heller ikke ansett som noe tungtveiende argument mot den nye ordningen.³²

²³ Bet. 2005/06:KU21 s. 28.

²⁴ Se framst. 2005/06:RS3 s. 43.

²⁵ Jf. reservasjonen i bet. 2005/06:KU21 s. 89.

²⁶ Opplyst av Riksdagens sekretariat.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Riksdagsordningen 10 kap. 3 §.

²⁹ Allerede forelå en adgang for utvalgene til å innhente informasjon fra regjeringen, men det nye er at det her forutsettes politiske drøftelser.

³⁰ Framst. 2005/06:RS3 s. 50.

³¹ *Ibid.*

³² Bet. 2005/06:KU21 s. 30.



Fagutvalgene har generelt vist stor aktivitet etter at de nye reglene trådte i kraft. De har i vid utstrekning begjært samråd med regjeringen, selv om noen utvalg av naturlige grunner beskjeftiger seg mer med EU-saker enn andre.³³

Den siste nyvinningen var at enhver partigruppe som er representert i EU-nämnden nå, før et møte, kan erstatte et av sine medlemmer med en representant fra det fagutvalget hvis område berøres av de spørsmålene som er til debatt.³⁴ Det gjelder likevel ikke hvis partigruppen allerede er representert i EU-nämnden med et medlem eller *suppleant*³⁵ fra det berørte fagutvalget. Slik skulle en blant annet sikre at fagutvalgenes synspunkter fikk gjennomslag i det endelige samrådet.

Et hyppig personskifte i nämnden *kan* redusere mulighetene for fortrolige drøftelser mellom regjering og parlament, som er EU-nämndens hovedfunksjon.³⁶ Imidlertid viser det empiriske materialet at opplysningene som fremkommer under disse møtene, bare unntaksvis er av en sensitiv karakter, noe som svekker denne innvendingen.

Generelt har de nye arbeidsformene medført en allment økt interesse for EU-spørsmål i Riksdagen – både blant representanter, partigrupper og administrasjon – og en økt etterspørsel etter informasjon om og utdanning i EU-saker. Foreløpig er det derfor grunnlag for å si at Riksdagen generelt har blitt mer aktiv i europapolitikken, noe som var ett av hovedformålene med reformen.³⁷

3. INFORMASJON

3.1 Innledning

På stadig flere samfunnsområder utgjør den økende kompleksiteten en trussel for parlamentarisk behandling. Normalt disponerer regjeringen med hele det offentlige utredningsapparatet over langt bedre informasjon enn de parlamentariske organer som den er ment å skulle kontrolleres av. Spesielt artikulert blir dette i europapolitikken. Sakene som behandles her kan ha en betydelig detaljrikdom. Og mens parlamentet i innenrikspolitiske spørsmål har tilgang på en rekke informasjonskanaler, blir regjeringen for EU-sakene den *ene* primære kilden til opplysninger. Dette byr på særskilte utfordringer.

I dette kapitlet vil jeg drøfte hvorvidt parlamentene er tilstrekkelig informert til å utøve en effektiv kontroll med regjeringens europapolitikk. Et sentralt spørsmål er hvilke dokumenter og opplysninger regjeringen er pålagt å legge frem for parlamentet uoppfordret, samt hvilke mekanismer som ligger tilgjengelig for parlamentarikerne til å *kreve* EU-relatert informasjon. Det vil eksplisitt sondres mellom fagkomiteene, europautvalget og plenum.

³³ I 2007 ble 39 slike overlegninger avholdt. De mest aktive utvalgene var socialförsäkringsutskottet (hvis arbeidsområde også omfatter asyl- og innvandringspolitikk) og miljø- og jordbruksutskottet, med henholdsvis ni og åtte samråd. Kilde: Riksdagens utredningstjänst.

³⁴ Riksdagsordningen 10 kap. 5 § tredje stycket.

³⁵ Se riksdagsordningen 7 kap. 9 §.

³⁶ Også dette ble påpekt av sosialdemokratene, jf. reservasjonen i bet. 2005/06:KU21 s. 90.

³⁷ Kilde: Riksdagens utredningstjänst.



3.2 Norge

3.2.1 Fagkomiteene

Lenge var Stortingets fagkomiteer dårlig informert om europapolitikken. Riktignok har sakspapirene til Europautvalgets møter alltid ligget offentlig tilgjengelig på internett. Det gjelder for det første listene med omtale av de rettsaktene som er klare for innlemmelse i EØS-avtalen. Derneft gjelder det oversiktene fra regjeringen over antatt EØS-relevante forslag til rettsakter og vedtatte rettsakter som Europautvalget får tilsendt to ganger i året. Likevel må en anta at fagkomiteene bare i beskjeden grad systematisk innhentet og gjennomgikk denne typen informasjon.

Av Fo. § 13 a fjerde ledd følger nå uttrykkelig at de dokumentene som Europautvalget får tilsendt fra regjeringen, også sendes til berørte fagkomiteer. Av forarbeidene fremgår det at dette skal gi fagkomiteene det faktagrunnlaget de trenger for å kunne avgi uttalelser eller delta i konsultasjonene i Europautvalget.³⁸

Det er likevel et åpent spørsmål om informasjonen gir fagkomiteene tilstrekkelig grunnlag for å danne seg en reell oppfatning om sakene. Det første ankepunktet er *kvaliteten* på regjeringens omtale av rettsaktene; det tekniske nivået er fortsatt for høyt, det potensielt problematiske med de forskjellige forslagene tas ikke opp i særlig grad, og avsnittene om regjeringens holdning er meget summariske. Med begrenset kapasitet i komiteene gjør dette at terskelen for å sette seg inn i sakene blir for høy. Her kan det med hell ses hen til Danmark, hvor regjeringens såkalte *grundnotater* holder et meget høyt nivå. Videre bør det la seg gjøre å formidle informasjonen på et tidligere tidspunkt enn i dag. Utfordringen i EØS-regimet er at når rettsakter har kommet så langt som til EØS-komiteen, er det i realiteten lite Norge kan gjøre. Det skal jeg komme tilbake til. I stedet er det de lovforslagene som er på utarbeidelsesstadiet i EU, eller – til nød – de som nylig har blitt fremmet av Kommisjonen, som egner seg best for stortingsbehandling. Da spørsmålet om å utvide konsultasjonsplikten til også å omfatte disse rettsaktene var oppe i 1996, var regjeringen forbeholden. Den uttalte at enhver informasjon på dette stadiet vil være beheftet med betydelig usikkerhet siden forslaget kan gjennomgå store forandringer under behandlingen i Europaparlamentet og Rådet, sågar falle utenfor EØS-avtalens virkeområde.³⁹ Etter min mening begrunner ikke denne usikkerheten at regjeringen skal være uten informasjonsplikt overfor fagkomiteene på dette tidspunktet i prosessen. Ved løpende å gjøres oppmerksom på nye EØS-relevante europeiske initiativ gjennom korte og poengterte notater, vil fagkomiteene gis langt bedre rammebetingelser. En omfattende og komplisert oversikt hvert halvår virker bare fremmedgjørende.

Stortingets fagkomiteer har i utgangspunktet heller ingen kompetanse til på eget initiativ å ta saker opp til behandling, jf. Fo. § 20 fjerde ledd. Uten formell hjemmel er det derfor tvilsomt om de ville hatt adgang til å be regjeringen om ytterligere dokumenter om europeiske anliggender, eller rette formelle skriftlige spørsmål til statsråder om slike saker.⁴⁰ Det følger nå uttrykkelig av Fo. § 13 a fjerde ledd at fagkomiteene har denne kompetansen. Regjeringen vil i

³⁸ Innst. S. nr. 38 (2007-2008) s. 3.

³⁹ Se brevet fra handelsministeren til utenrikskomiteen av 24. mai 1996, inntatt i Innst. S. nr. 252 (1995-96) s. 4.

⁴⁰ Dette ble drøftet i Innst. S. nr. 38 (2007-2008) s. 2-3.



så fall ikke være under noen *rettslig* forpliktelse til å oversende dokumentene eller svare på spørsmålet.⁴¹ Hvis den gjør det – og det vil det være *politiske* forventninger om at den skal gjøre – vil det imidlertid utløse en sannhets- og utførlighetsplikt etter Grunnloven (Grl.) § 82 annet punktum.⁴² Derimot var det presidentskapets oppfatning at komiteene ikke burde ha anledning til å avholde høringer i disse sakene, spesielt ikke med regjeringsmedlemmer, for å unngå å foregripe konsultasjonene i Europautvalget.⁴³ Hvis fagkomiteene tar opp sensitive forhandlingsspørsmål, er et slikt forbud kanskje fornuftig. Her er det uheldig med dobbeltbehandling. Imidlertid er det mer praktisk at komiteene tar opp andre saker, eksempelvis nye høringsdokumenter fra Kommisjonen. I så fall gjør de samme synspunktene seg på langt nær like gjeldende. Her bør det være adgang til å avholde høringer, også med statsråder, for å styrke komiteenes faktagrunnlag og stifte bekjentskap med regjeringens holdning. Det er ordningen i de øvrige nordiske land.

3.2.2 Europautvalget

For Stortingets Europautvalg er det viktig å skjelve fra hverandre to ting. Det første spørsmålet er hvilke saker regjeringen er pålagt å legge frem for utvalget etter Fo. § 13 a, dvs. hvor langt konsultasjonsplikten rekker. Dette er et område hvor det har skjedd en betydelig utvikling siden 1994. Innebygd i konsultasjonsordningen ligger imidlertid også en *informasjonsplikt*. Uten å få informasjon er det umulig å komme med råd og innspill. Informasjonsplikten vil være subsidiær i forhold til konsultasjonsplikten og ikke i noe tilfelle rekke lengre enn denne. Jeg ser først på rekkevidden av konsultasjonsplikten.

Tradisjonelt har § 13 a tatt sikte på rettsaktene. Riktignok het det i 1994-versjonen at konsultasjoner skulle skje i «saker vedrørende» EØS, som etter sin ordlyd rakk vidt, men i praksis ble den tolket snevrere, til bare å omfatte rettsaktene og da *kun* de rettsaktene som var på dagsordenen for vedtak i EØS-komiteen. En slik snever forståelse av konsultasjonsorganets mandat viste seg etter hvert uhensiktsmessig. Hovedgrunnen til det var det høye detaljnivået. Langt de fleste av rettsaktene var tekniske harmoniseringsbestemmelser som knapt var forskriftssaker, og som under normale omstendigheter aldri ville nådd parlamentet. Det var lite å drøfte. Samtidig erkjente en at når en rettsakt var kommet så langt som til EØS-komiteen, var det på mange måter for sent. Det er stadig knyttet formidable *politiske* utfordringer til å anvende reservasjonsadgangen i EØS-avtalen artikkel 102.

Dette var noe av bakgrunnen for en forsiktig revisjon i 1996. Ordlyden i § 13 a ble endret, til å omfatte «forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av» EØS-avtalen. Formelt fremstod dette som en innskrenkning i forhold til tidligere, men det gjorde at konsultasjonsplikten fikk et mer presist innhold. Av forarbeidene går det frem at meningen var å åpne for konsultasjon også om EØS-relevante utkast til rettsakter som var til behandling i EU-

⁴¹ Det er ingenting verken i ordlyden eller forarbeidene som tyder på at det var meningen. Og en alminnelig opplysningsplikt for regjeringen gjelder bare der den *selv* fremlegger en sak for Stortinget til behandling, jf. Grl. § 82 første punktum.

⁴² Opplysningsplikten ble ansett som konstitusjonell sedvanerett også før vedtakelsen av § 82. For forarbeidene til den nye bestemmelsen, se Dok. nr. 12:1 (2003-2004) samt Innst. S. nr. 94 (2006-2007) og debatten i St.tid 2006-2007 s. 2000-2008, 2022-2023.

⁴³ Jf. Innst. S. nr. 38 (2007-2008) s. 3.



systemet (men ennå ikke hadde nådd EØS), ut fra den tankegangen at det var her påvirkningsmulighetene var størst.⁴⁴

Praksis i Europautvalget utviklet seg over tid i retning av å tone helt ned de rettsaktene som skulle opp i EØS-komiteen. I stedet fokuserte en på de overgripende sidene av EØS-samarbeidet og søkte å fange opp europeiske initiativ på et tidligere tidspunkt. Konsultasjonene ble forbeholdt de «store» rettsaktene hvor det politiske konfliktnivået var størst.⁴⁵ Også regjeringens korrespondanse med ESA utgjorde en vesentlig bestanddel av møtene. Denne utviklingen medførte at det ikke lenger var samsvar mellom ordlyden i § 13 a og utvalgets reelle arbeidsområde.

Etter revisjonen av § 13 a høsten 2007 skal regjeringen nå for det første konsultere Europautvalget om «saker som gjelder» EØS-avtalen. Denne ordlyden rammer vidt, men det følger av forarbeidene at det ikke skulle innebære noen realitetsendring av utvalgets mandat, kun en kodifisering av gjeldende praksis. Like interessant er andre del av bestemmelsen, som sier at regjeringen også skal konsultere Europautvalget om «tilgrensende avtaler» med EU. Av forarbeidene fremgår det at en primært har tenkt på Schengen-samarbeidet samt andre avtaler mellom Norge og EU på justis- og innenriksområdet,⁴⁶ på bakgrunn av at slike spørsmål allerede i noen grad hadde blitt behandlet i utvalget.⁴⁷ Ut fra referatene å dømme er det imidlertid meget begrenset i hvilken utstrekning disse områdene har vært berørt på utvalgets møter. I stedet har den utvidede utenrikskomiteen vært rett forum. Hvis bestemmelsen tas ordrett, vil det innebære en vesentlig markering av Europautvalgets stilling som det helt sentrale parlamentariske organet i europapolitikken, og en ikke ubetydelig utvidelse av utvalgets mandat.

Hittil har jeg behandlet konsultasjonsplikten. Neste spørsmål er hvor mye regjeringen er pålagt å si om de sakene den legger frem for Europautvalget. Et minimumskrav må her være at informasjonen er av en slik art at representantene har mulighet for å gjøre seg opp en mening om de ulike sakene, og at møtets karakter av rådgivning dermed får et reelt innhold.

Jeg har tidligere pekt på visse svakheter ved det skriftlige materialet som oversendes Europautvalget og som skal bidra til å skape grunnlag for en kvalifisert debatt. De muntlige orienteringene under møtene er bedre, men prinsipielt er det en uheldig praksis fordi utvalgsmedlemmene fratras muligheten til på forhånd å forberede tilsvaret. Likevel har de reelle konsultasjonene i utvalget stort sett blitt forbeholdt sentrale direktiver som er til behandling i fellesskapsorganene. Disse dukker gjerne opp en rekke ganger på Europautvalgets dagsorden, slik at problemstillingen ikke er så uttalt.

Mer interessant blir spørsmålet når det gjelder Europautvalgets krav på sensitive opplysninger, som andre lands holdninger og visse sider ved egen forhandlingsstrategi. Dette er en problemstilling som er velkjent også i andre land. Siden de forestående forhandlingene i EØS-

⁴⁴ Se Innst. S. nr. 252 (1995-96) s. 2.

⁴⁵ Se kapittel 5.2.

⁴⁶ Eksempelvis avtalene med Europol og Eurojust. For tiden drøftes mulighetene for Norge å slutte seg til Prüm-samarbeidet.

⁴⁷ Jf. Innst. S. nr. 38 (2007-2008) s. 2.



komiteen ikke utgjør Europautvalgets kjernefunksjon, vil spørsmålet for Stortingets del først og fremst settes på spissen når det gjelder regjeringens korrespondanse med ESA og Kommisjonen samt løpende forhandlinger som føres med EU. Dette er samtaler som etter forholdene kan tilsi fortrolighet.

Rettstvister der Norge er part er i utgangspunktet forvaltningens anliggende. Det taler for at regjeringen bør ha en viss diskresjonær adgang til å bestemme hvilke opplysninger de ønsker å dele. Likevel omfattes slike saker nå uttrykkelig av konsultasjonsplikten. Så lenge en har et parlamentarisk forum for fortrolige drøftelser mellom regjering og parlament, tilsier reelle hensyn at regjeringen bør fremlegge *all* relevant informasjon for utvalget. Ellers risikerer en at utvalgets autoritet svekkes og at § 13 a reduseres til en papirbestemmelse uten egentlig substans. Så får regjeringen heller anmode om å holde sensitive avsnitt utenfor referatene.⁴⁸

3.2.3 Stortinget i plenum

Det samlede parlamentet vil normalt ha den sterkeste stillingen overfor regjeringen. I Norge tillegger Grunnloven Stortinget i plenum meget sterke beføyelser for å sikre seg den informasjonen det trenger. De aktuelle bestemmelsene er Grl. § 75 lit. f og h. Den første er gjerne utlagt som en spesiell *innsynsrett*, den andre som en *innkallingsrett*.

I praksis anvendes ikke grunnlovsbestemmelsene. Siden retten utøves av stortingsflertallet, kan det også spørres hvorvidt de har noen selvstendig betydning ved siden av mistillitsinstituttet som stort sett garanterer for at en statsråd frivillig etterkommer stortingsflertallets anmodning om informasjon og dokumenter. Likevel kan det argumenteres med at bestemmelsene har livets rett, ved å fungere som ris bak speilet. De bidrar til at regjeringen stort sett er imøtekommende overfor komiteer, partigrupper og enkeltrepresentanter som ber om opplysninger. Plasshensyn gjør at jeg ikke går nærmere inn på en tolkning av bestemmelsenes rekkevidde her. For europapolitisk informasjon som regjeringen måtte sitte på, er det særlig to forhold som kan problematiseres. Det første spørsmålet er grunnlovsbestemmelsenes gjennomslagskraft overfor overnasjonale regler om taushetsplikt. Det andre er om det må oppstilles et unntak for regjeringens interne (saksforberedende) EU/EØS-dokumenter, eksempelvis korrespondanse med norske sakkyndige i Kommisjonens ekspertgrupper eller rapporter fra den norske delegasjonen i Brussel.⁴⁹

Annerledes er det med informasjon som regjeringen er pålagt å legge frem for Stortinget *på eget initiativ*. I sin handlingsplan for gjennomføringen av europapolitikken understreker regjeringen at den vil bidra til at Stortinget gis et bredt informasjonsgrunnlag, slik at innspill og vurderinger kan fremkomme på et tidlig tidspunkt og at relevant informasjon er tilgjengelig.⁵⁰ Regjeringen vil legge spesiell vekt på å informere Stortinget *på et tidligst mulig tidspunkt* om forslag til nye rettsakter, lovgivningsprogrammer, grønn- og hvitbøker mv. som er aktuelle for

⁴⁸ Etter reformarbeidet på Stortinget i 2007 ser en allerede tendenser til at regjeringen i større grad legger frem sensitiv informasjon, jf. eksempelvis referatet fra møte 8. mars 2007. En rekke avsnitt er unntatt offentlighet av hensyn til deres ømtålige karakter. Det fremgår at dette blant annet var opplysninger knyttet til utvidelsen av EØS-finansieringsordningen (Bulgaria og Romania), forhandlinger som fortsatt pågikk på det tidspunktet.

⁴⁹ For disse drøftelsene henvises til studentavhandlingen «Nasjonale parlamenter i EU: Brysom hemske eller demokratiets garantist?».

⁵⁰ St.meld. nr. 23 (2005-2006) s. 34.



Norge. Dette er ambisiøse *politiske* målsettinger. Når det gjelder hvilket forum i Stortinget som er best egnet til å motta denne informasjonen, presiseres det at Stortinget selv velger sin arbeidsform, og det oppfordres til dialog om disse spørsmålene. Mest nærliggende er det å tenke på Europautvalget i denne sammenheng, med en parallell distribusjon til den relevante fagkomiteen i tråd med Fo. § 13 a fjerde ledd. Kanskje vil det være behov for å øke møtefrekvensen i Europautvalget for å imøtekomme regjeringens aktivitet. Forslag som er av stor betydning for Norge, bør legges frem for Stortinget i plenum.

Behandlingen av regjeringens europamelding resulterte i stortingsvedtaket den 13. februar 2007, der regjeringen ble bedt om å holde halvårlige redegjørelser for Stortinget om «viktige EU- og EØS-saker».⁵¹ *Politisk* ligger det i dette en sterk oppfordring fra stortingsflertallet om å bli holdt løpende underrettet om utviklingen i EU og EØS, og i praksis er det vel nærmest utenkelig at regjeringen ikke lojalt vil søke å etterkomme stortingsflertallets anmodning. Et interessant spørsmål er imidlertid i hvilken utstrekning stortingsvedtaket pålegger regjeringen også en *rettslig* plikt til å redegjøre overfor Stortinget. Med et lite forbehold for de områdene som Grunnloven legger spesielt til regjeringen (prerogativene), er det ikke omtvistet at Stortinget gjennom *formell lov* kan pålegge regjeringen plikter som ikke bare er av politisk, men også rettslig karakter. Loven er blant de høyeste uttrykk for statsviljen (kun Grunnloven står over), og her gjelder strenge formkrav (blant annet signatur av Kongen). Det samme er imidlertid ikke tilfellet for Stortingets *plenarvedtak*. Selve ordlyden i vedtaket ovenfor er da også et viktig argument mot at det skal ha noen rettslige implikasjoner. I det at Stortinget «ber» regjeringen om å foreta seg noe, eller ikke å foreta seg noe, ligger i beste fall en henstilling. Noen bindende instruks er det vanskelig å utlede av dette. Slike vedtak kalles da også simpelthen for «anmodningsvedtak».⁵²

Likevel har den alminnelige lære her vært at når Stortinget benytter seg av akkurat denne formuleringen, «Stortinget ber Regjeringen», skal det oppfattes som et signal om at stortingsflertallet har gjort bruk av sin alminnelige instruksjonsmyndighet. At Stortinget har en slik instruksjonsrett på forvaltningens område, både generelt og i enkeltsaker, har i den juridiske litteraturen lenge vært akseptert som konstitusjonell sedvanerett. Den mest frapperende konsekvensen av at en aksepterer anmodningsvedtak som *rettslige*, er at regjeringen – eller den enkelte statsråd – i siste instans risikerer straffansvar dersom pålegget ikke etterkommes, jf. ansvarlighetsloven av 1932 § 8 lit. b.

Den siste tiden har den tradisjonelle lære blitt satt på prøve. Som påvist av det såkalte kontrollutvalget, har antallet anmodningsvedtak de seneste årene steget kraftig, med godt over 100 per år.⁵³ Vedtakene har til dels også vært svært detaljpregede.⁵⁴ At regjeringen i ytterste

⁵¹ Til nå er det holdt tre slike redegjørelser av utenriksministeren, den 4. juni 2007 (jf. St.tid. 2006-2007 s. 3257-3273), 6. november 2007 og 22. april 2008. Fokuset har vært både på de store linjer og på konkret regelverk. Tiltaket er et positivt bidrag for å skape offentlig debatt rundt europapolitiske spørsmål, noe man til en viss grad har lyktes med.

⁵² I andre land kalles rettslig uforpliktende henstillinger fra parlamentet gjerne for «resolusjoner».

⁵³ Jf. Dok. nr. 14 (2002-2003) «Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon» s. 88-89.

⁵⁴ Eksempler bare fra én stortingssesjon er således instruks om aldersgrenser for gokartkjøring, om tiltak mot Gyrodactylus salaris, om bygging av nytt idrettsanlegg ved Høgskolen i Telemark, om driften av Positivitetsagentsekretariatet på Vega (*sic*), om den akuttmedisinske beredskapen i Ny-Ålesund og mye mer, jf.



konsekvens skal risikere straffansvar for pliktbrudd dersom slike vedtak ikke gjennomføres, er temmelig drastisk. Det store antallet anmodningsvedtak reiser også prinsipielle betenkeligheter. Ikke minst kan mange og detaljerte instruksjoner fra Stortinget i vesentlig grad forkludre arbeidsfordelingen mellom statsmaktene. Det er regjeringen som besitter det nødvendige apparatet for å utrede og behandle forvaltnings saker på en forsvarlig måte. Dessuten sitter regjeringen på oversikten over forvaltnings praksis på de forskjellige områdene, og den har således de beste forutsetningene for å sikre at like tilfeller behandles likt. Blant annet på bakgrunn av dette, tok kontrollutvalget til orde for en innskrenkende fortolkning av anmodningsvedtak. Vedtaket burde således ikke pålegge regjeringen rettslige plikter med mindre det klart fremgikk av ordlyden og forhistorien at det var ment slik. Utvalget henstilte også til Stortinget å utvise betydelig varsomhet med hvordan instruksjonsmyndigheten ble utøvet.

Nyere juridisk litteratur har gått lenger enn dette, blant annet ved å stille spørsmål ved selve det rettslige grunnlaget for instruksjonsretten. Sejersted har påvist at det rettslige fundamentet slett ikke er så fjellstøtt som tidligere antatt.⁵⁵ Tvert om var vilkårene for konstitusjonell sedvanerett meget diskutabile da Castberg i sitt statsrettsverk fra 1935 «fant på» at Stortinget skulle ha en alminnelig instruksjonsrett på forvaltningens område. Til tross for dette aksepterer Sejersted at utviklingen etter 1935 tilsier at vilkårene for konstitusjonell sedvanerett i dag er oppfylt, men han bruker likevel den rettshistoriske observasjonen rettsdogmatisk når han anfører at det svake rettslige grunnlaget begrunner en presumsjon om innskrenkende fortolkning av plenarvedtak. Enda lenger enn dette går Smith, som faktisk sår reell tvil om det i det hele tatt kan sies å gjelde en sedvanerettsregel i dag med det innhold at Stortinget i plenarvedtak kan instruere regjeringen.⁵⁶ Smith stiller blant annet spørsmål ved om en slik sedvanerettsregel oppfyller kravet til «godhet», jf. det ovennevnte om fraværet av forsvarlig saksforberedelse etter forvaltningsloven under Stortingets ofte summariske behandling av disse spørsmål.

På bakgrunn av det ovennevnte synes det rimelig klart at stortingsvedtaket den 13. februar 2007 er lite egnet som *rettsregel*. Snarere kan vedtaket betraktes som en politisk programerklæring og en markering av Stortingets erkjennelse av europapolitikkens økte betydning i det norske samfunnet, og en vilje til å involvere seg mer på dette området.

3.3 Komparative linjer

3.3.1 Danmark

De beste betingelsene for involvering skapes der fagkomiteene har sikker tilgang på filtrert, bearbeidet og lett forståelig informasjon om europeiske initiativ innenfor deres saksområder.

I den forbindelse er det relevant å peke på prinsippet som ble knesatt i Danmark i 1994, om *parallel* skriftlig informasjon. Prinsippet innebærer at grundnotater, samlenotater, supplerende samlenotater, svar på *udvalgsspørsmål*, orienteringsnotater, rådsmøtereferater, oversikter over Kommisjonen og formannskapetets lovgivningsprogram samt andre notater fra regjeringen

Fredrik Sejersted, «Om Stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen» i *Nytt Norsk Tidsskrift* 2003 s. 281-296 (287).

⁵⁵ «Kolossen står på leirfötter», *ibid* s. 289.

⁵⁶ Se Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 8. utgave, 2006 s. 122-130 (særlig s. 128).



vedrørende EU-spørsmål, skal fremsendes parallelt og samtidig til Europaudvalget og til det eller de relevante fagutvalg.⁵⁷

Selv om *papiromfanget* etter dette er tilfredsstillende, er det lite verdt dersom parlamentarikerne ikke evner å analysere og forstå dokumentene de mottar.⁵⁸

I Danmark viser en gjennomgang av samtlige av Europaudvalgets beretninger fra 1973 til 2006 en klar trend der folketingsmedlemmene i det siste har søkt å *reduere* papirflyten og snarere fokusert på innholdet.

«Europaudvalget har drøftet de ønsker, der er fremkommet fra folketingsmedlemmer om ”færre, men bedre og mer målrettede papirer”»⁵⁹
«Det centrale er, at kvaliteten af de fremsendte notater styrkes, snarere end at papirmængden øges.»⁶⁰

Kvalitet fremfor kvantitet har blitt et slagord. Av spesiell interesse er kravet om en enklere språkbruk. Notatene skal gjøres korte, presise og lettforståelige.⁶¹ Lignende synspunkter ble for øvrig fremført av riksdagsmedlemmer i Sverige under en gransking av Riksdagens arbeid med EU-spørsmål i 1999-2000. Her hevdet flere representanter at informasjonen fra regjeringen var kronglete, det var for mye tekst og språket var for byråkratisk.⁶²

Spesielt viktig er de forklarende notatene som regjeringen knytter til nye kommisjonsforslag. Klare forpliktelser for regjeringen på dette området må anses blant de viktigste forutsetningene for en effektiv parlamentarisk kontroll. Særlig overfor det sektorovergripende europautvalget lar et slikt ansvar seg begrunne, men heller ikke ekspertene i fagkomiteene vil nødvendigvis ha den tekniske innsikten som fordres for å sette seg inn i alle forslagens implikasjoner. En forpliktelse for regjeringen til å utarbeide forklarende notater kan begrunnes i arbeidsfordelingen mellom regjering og parlament, hvor regjeringen – med all sin ekspertise – har en særskilt oppfordring til å fremskaffe relevant og poengtert informasjon om saker som skal til behandling i nasjonalforsamlingen.

Videre er det avgjørende at parlamentet også får kjennskap til regjeringens *holdning* til forslaget på et tidlig tidspunkt. Det har sentral betydning for representantenes muligheter til en målrettet saksbehandling. Etter alt å dømme vil det også føre til mer kvalifiserte debatter i fagkomiteene.

I Danmark utarbeider regjeringen *grundnotater* for alle nye direktivforslag, alle nye grønn- og hvitbøker (samt andre vesentlige høringsdokumenter), øvrige forslag til rettsakter som etter

⁵⁷ Beretning av 20. mai 1994 s. 3.

⁵⁸ I kapittel 5 kommer jeg inn på betydningen av et selvstendig utredningsapparat i parlamentet som kan bidra i så henseende.

⁵⁹ Beretning av 19. februar 1999 s. 5.

⁶⁰ Beretning av 10. desember 2004 s. 12.

⁶¹ Jf. bilag 1 til beretning av 10. desember 2004 om minimumskrav til regjeringens notater.

⁶² Jf. Hegeland, *op. cit.* s. 58.



regjeringens skjønn er vesentlige og, endelig, vedtak som treffes av Kommisjonen etter delegert myndighet og som kvalifiserer til nærmere utredning.⁶³ Grundnotatet skal

«kunne forstås og anvendes af folketingsmedlemmer. Grundnotatet udformes primært med henblik på at gøre det mulig for det relevante fagudvalg at behandle sagen. Det skulle helst også være forståeligt for interesserede borgere, idet grundnotatet også skal kunne tjene som sagligt grundlag i den offentlige debat ...»⁶⁴

I 2004 ble regjeringen pålagt å inkludere tre nye elementer i grundnotatene. De skal inneholde et avsnitt om regjeringens foreløpige generelle holdning til kommisjonsforslaget,⁶⁵ et avsnitt om generelle forventninger til andre lands holdninger i det omfang dette er mulig og holdningene kjente, samt at det skal være et avsnitt som gir en selvstendig og uttømmende vurdering av hvorvidt forslaget er i overensstemmelse med subsidiaritetsprinsippet.⁶⁶

Grundnotatet skal oversendes senest når den danske regjering begynner å binde seg til posisjoner i Rådets arbeidsgrupper, *dog alltid senest 4 uker* etter at forslaget fremsendes Rådet i dansk språkversjon.⁶⁷

I forkant av rådsmøtene bør den eller de relevante fagkomiteer informeres om sakene på Rådets dagsorden og hvor forhandlingene står i øyeblikket. Konkrete spørsmål vedrørende forhandlingsstrategi hører hjemme i europautvalget. Men det har en egenverdi at også fagkomiteene holdes underrettet om hvilke saker som skal til behandling. Det gir en følelse av involvering og kontroll.

I Danmark utarbeider regjeringen *samlenotater* før alle rådsmøter. Samlenotatet er i hovedsak en ajourført versjon av det tidligere grundnotatet. Når det gjelder samlenotater hvor det ikke er utarbeidet et grundnotat (f.eks. saker som ikke har karakter av lovgivning), skal samlenotatet i prinsippet inneholde den samme informasjonen som et grundnotat.⁶⁸ Samlenotatet skal være Folketinget i hende *senest 8 dager* før det aktuelle møtet i Europaudvalget.⁶⁹ På den måten ønsket en å muliggjøre drøftelser i de berørte fagutvalgene før saken ble behandlet i Europaudvalget.⁷⁰ Av samlenotatet skal fremgå hvilke saker som ventes satt til avstemning, om Danmark ser ut til å komme i mindretall, eller om Danmark kan inngå i et blokkerende mindretall.⁷¹

Hvis fagkomiteene mener informasjonen fra regjeringen gir et utilstrekkelig grunnlag for å danne seg en velfundert oppfatning, blir neste spørsmål hvilke formelle mekanismer som står til disposisjon for å *kreve* EU-relatert informasjon fra regjeringen.

⁶³ Beretninger av 27. september 1996 s. 2 og 19. februar 1999 s. 5.

⁶⁴ Beretning av 19. februar 1999 s. 6.

⁶⁵ Et slikt krav var ikke på plass i Sverige og Finland da de ble medlemmer i 1995, men fremgår i dag uttrykkelig av riksdagsordningen 10 kap. 2 § og den finske grunnloven 96 § in fine.

⁶⁶ Beretning av 10. desember 2004 s. 14.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid* s. 16.

⁶⁹ Beretninger av 19. februar 1999 s. 6 og 10. desember 2004 s. 16.

⁷⁰ Beretning av 20. mai 1994 s. 3.

⁷¹ Beretning av 10. desember 2004 s. 16.



I Danmark har fagutvalgene ingen kompetanse til å fremsette rettslig bindende krav til regjeringen om informasjon. Likevel kan de rette såkalte *udvalgsspørsmål* til en minister, jf. Folketingets forretningsorden § 8 stk. 6. Spørsmålet besvares skriftlig, eller utvalget kan anmode ministeren om å besvare spørsmålet muntlig under et *samråd* i utvalget. Spørsmålet vil normalt være initiert av opposisjonen, men stilles formelt av utvalgsformannen på utvalgets vegne. I prinsippet kan det settes til avstemning i utvalget om et spørsmål skal stilles, men siden de skal være nøytralt formulert og har informasjonsinnhenting som formål, byr det sjelden på problemer i praksis. Ordningen er meget praktisk og anvendes i stor grad også i europapolitikken. Eksempelvis er det tradisjon for at de fleste fagutvalgene innkaller de relevante ministre til samråd uken før det aktuelle rådsmøtet.

4. STYRING

4.1 Innledning

Med styring menes alle virkemidler de nasjonale parlamentene kan ta i bruk for å bestemme over regjeringens handlinger i forkant av at beslutningene fattes. Det er et felt hvor praksis varierer stort mellom medlemsstatene, og hvor svaret ofte beror på en mer generell studie av de konstitusjonelle maktstrukturene i landet. Likevel er det interessant at noen parlamenter, i europapolitikken, er sikret beføyelser som de *ikke* disponerer over ellers.

Jeg vil først se på de nasjonale reglene. Ytterpunktene blir her på den ene siden parlamenter med formell rett til å instruere statsråder før forhandlingene i Brussel, og på den annen side de som må nøye seg med politiske henstillinger (resolusjoner). Dernest går jeg over til å se på de nasjonale reglene fra europeisk ståsted. Fremdriften i Unionen bygger på en konsensuspolitikk. Dydene er fleksibilitet og en vilje til å kompromisse. Det er opplagt at statsråder som er bundet til en fiksert posisjon fra sitt nasjonale parlament, vil fungere som bremseklosser i et slikt system. Vi skal se at bindende instruksjoner også kan komme på kollisjonskurs med traktatretten. Dette leder på sin side til et fundamentalt spørsmål om hvorvidt en sterk stilling for de nasjonale parlamentene i det hele tatt er forenlig med Fellesskapets grunnvoller.

4.2 Norge

4.2.1 Hvilken grad av styring skjer gjennom Stortingets Europautvalg?

For Stortinget blir styringsspørsmålet under EØS-regimet et noe annet enn for parlamentene i EU. Det er på det rene at den norske handlefriheten i beste fall er begrenset når en rettsakt har kommet så langt som til EØS-komiteen. På andre områder er styringsmulighetene større.

Innledningsvis skal påpekes at Europautvalget ikke har formell adgang til å *instruere* regjeringen i disse sakene. Det er bare Stortinget i plenum som kan utøve denne retten. Utenriksprerogativet bør tolkes innskrenkende på EØS-avtalens område, slik at det neppe er noen rettslige skranker for hvilke føringer Stortinget kan legge her.



Selv om Europautvalget ikke har formelle beføyelser til disposisjon, vil nok likevel regjeringen føle seg *politisk* forpliktet til å handle i tråd med utvalgets føringer hvis den føler at den ikke har flertallet med seg under et utvalgsmøte.

I forrige stortingsperiode, med en mindretallsregjering med tyngdepunkt på konservativ side, kunne en vente at særlig Ap var aktive i å legge føringer på regjeringens utøvelse av europapolitikken, på samme måte som de gjorde i innenrikspolitikken. Det skjedde ikke. Det er særlig tre grunner til det.

For det første har det historisk sett alltid foreligget en stor grad av enighet om europapolitikken mellom de to tradisjonelt største partiene på Stortinget, Ap og Høyre. Begge er EU-tilhengere og europavennlige. Dette har nok medvirket til at normen i utvalget har blitt en bred konsensuslinje.⁷² Isolert kan dette tas til inntekt for at europapolitikk fremdeles behandles etter utenrikspolitisk mønster på Stortinget. I utenrikspolitikken er nasjonal enighet som kjent et ideal. Særlig Ap, som er vant med å være i posisjon, er klar over viktigheten av bred politisk ryggdekning under internasjonale forhandlinger. Det kan bidra til at de viker tilbake for å gripe inn med direkte pålegg. At konsensus har blitt hovedregelen, har utvilsomt noe å gjøre med at mange av sakene oppfattes som lite politiserte. Det er vanskelig å få politikk ut av tekniske harmoniseringsbestemmelser. Men også i flere store saker – hvor en kunne vente at Europautvalget delte seg i den klassiske venstre-høyre dimensjonen som er så karakteristisk for innenrikspolitikken – har utvalgsmedlemmene vist tilbakeholdenhet, noe som klart indikerer at den utenrikspolitiske modellen er mest anvendbar.⁷³

For det andre har manglende styring å gjøre med regjeringens informasjonsovertak. Regjeringen vil normalt ha jobbet lenge og tett med de aktuelle sakene, og utvalgsmedlemmene kan føle at de mangler tilstrekkelig faktagrunnlag for å fremtvinge en endring av de norske posisjonene.

Endelig må trekkes frem mekanismene i selve EØS-avtalen. Den bygger på klare politiske forutsetninger om at EFTA-landene skal utvikle avtalen i tråd med den underliggende EU-retten, noe som innskrenker Norges handlingsrom betydelig.⁷⁴ Mulighetene for styring reduseres tilsvarende.

4.3 Komparative linjer

4.3.1 Danmark og Østerrike

Parlamentet har den sterkeste stillingen der det har konstitusjonell adgang til å instruere ministre i Brussel. Bare ytterst få parlamenter disponerer over slike omfattende beføyelser.

⁷² Med unntak av to europaskeptiske partier, Sp og SV. Det kommer jeg tilbake til i kapittel 6.

⁷³ Det har vært særlig tydelig i konfliktene med ESA, eksempelvis vedrørende ulike statsstøttesaker, kontantstøtteordningen, øremerking av stillinger for kvinner ved UiO, spillmonopolsaken mv. Linjen har gjennomgående vært å stille seg samlet bak regjeringens standpunkt, selv om dette er saker som volder betydelig strid *nasjonalt*.

⁷⁴ I regjeringsavtalen mellom Ap, Sp og SV (Soria Moria-erklæringen) står uttrykkelig at regjeringen i større grad vil vurdere bruk av reservasjonsretten. Debatten vedrørende tjenstedirektivet og datalagringsdirektivet har imidlertid vist at terskelen for dette fremdeles er meget høy.



Her er det først på sin plass å minne om ordningen i Danmark, der de forhandlingsmandater som kommer ut av drøftingene i Europaudvalget nærmest kan sidestilles med rettslig bindende instruksjer. I dansk statsrett har det vært en hyppig diskusjon om mandatenes rettslige karakter og debatten kan neppe sies å ha fått noen avklaring, men spørsmålet er mest av teoretisk interesse siden det i praksis er nærmest utenkelig at en minister vil ta den risikoen det er å gå på tvers av utvalgsflertallets føringer. Likevel skjer det meget sjelden at utvalgsflertallet endrer eller avviser et forhandlingsopplegg som regjeringen presenterer.⁷⁵ Disse tallene gir likevel ikke hele bildet. En må anta at statsråder justerer standpunktene sine på forhånd, ut fra hva som kan få parlamentarisk aksept.

Østerrike er det landet hvor parlamentet har de mest eksplisitte rettighetene i denne relasjon. Hvis parlamentet – det vil i praksis si *Hauptausschuß*, som er det østerrikske parlamentets europautvalg – gir sin oppfatning til kjenne vedrørende et EU-prosjekt som skal implementeres i nasjonal rett ved føderal lovgivning, eller som får direkte anvendelse i Østerrike og ville hørt under føderal lovgivning, følger det av artikkel 23e (2) i grunnloven at den ansvarlige statsråden er *bundet* av parlamentets vedtak. Det betyr at en minister som opptrer i strid med vedtaket, i prinsippet kan straffeforfølges av forfatningsdomstolen etter artikkel 142 (3) lit. c B-VG. Det gjelder ett unntak fra det ovennevnte. Regjeringens representant kan avvike fra parlamentets syn hvis det er nødvendig av *tvingende* utenriks- og integrasjonspolitiske grunner, jf. annet punktum. Denne bestemmelsen klargjør ikke altfor mye, men det dreier seg opplagt om et meget snevert unntak. Reglene gjelder tilsvarende for tiltak under EUs andre og tredje søyle, jf. artikkel 23f (2) i grunnloven.

Mens *Hauptausschuß* i løpet av Østerrikes første år som EU-medlem utstedte 18 bindende mandater, har antallet vedtak sunket dramatisk i tiden etterpå. I løpet av de seks neste årene til sammen vedtok utvalget bare 17 mandater.⁷⁶ Denne utviklingen har blant annet å gjøre med de uheldige erfaringene knyttet til forhandlingen av transportdirektivet (om beskyttelse av dyr under transport) i 1995, som var første gang parlamentet benyttet seg av instruksjonsmyndigheten, og hvor resultatet ble dårligere for Østerrike både hva angikk det konkrete direktivet og for landets renommé i Rådet. I den aktuelle saken gav ikke *Hauptausschuß* landbruksministeren noe handlingsrom overhodet; tvert imot krevde man at ethvert forslag som ville medføre en mer liberal standard enn den som gjaldt i Østerrike, skulle blokkeres. Til slutt tapte Østerrike ikke bare avstemningen, men det endelige direktivet ble også mindre stringent enn et tidligere forslag til kompromiss. Et forsøk fra landbruksministeren på å komme i kontakt med *Hauptausschuß* under forhandlingene endte visstnok bare med at han traff nattevakten i parlamentet.⁷⁷ Her stiftet en førstehåndskjennskap med det potensielt uhensiktsmessige i å binde regjeringen til smale forhandlingsposisjoner.

⁷⁵ I folketingsåret 1991-1992 ble 5-6% av de 223 forhandlingsopplegg som regjeringen presenterte endret eller avvist, mens det tilsvarende tallet for folketingsåret 1998-99 var 3-4% av 178 forhandlingsopplegg, jf. Henrik Jensen, *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*, s. 156.

⁷⁶ Tallene er hentet fra Johannes Pollak og Peter Slominski, «Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament» i *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 4, 2003 s. 707-729 (713).

⁷⁷ Wolfgang Urbantschitsch, *National Parliaments in the European Union – the Austrian Experience*, 1998 s. 55.



Etter denne episoden har en helst valgt litt rundere formuleringer i utformingen av mandatene, som «der Minister möge darauf hinwirken» eller «... möge dafür eintreten».⁷⁸

4.4 Er en sterk rolle for de nasjonale parlamentene uforenlig med traktatretten?

4.4.1 Regelen *do ut des*

Parlamentene har flere muligheter til å påvirke regjeringens handlinger på europeisk plan, både gjennom uformelle politiske anmodninger og de mer alvorspregede rettslige henstillingene. De nasjonale reglene eksisterer imidlertid ikke i noe vakuum. Tvert imot kan de få alvorlige konsekvenser for beslutningseffektiviteten i Fellesskapet. Det er temaet i det følgende.

Drøftelsene i Rådet minner om tradisjonelle mellomstatlige forhandlinger. For å ivareta eget lands interesser på best mulig måte er det nødvendig å løfte blikket utover landets grenser, for å se hva man kan få gjennomslag for i praksis. Problematiske saker søkes løst ved kompromisser fremfor voteringer. Ingen land liker å måtte redegjøre for nederlag overfor nasjonal presse i etterkant. Systemet bygger på regelen *do ut des*. En motvillig aksept den ene dagen kan gi politisk kapital til bruk neste dag. Videre er det en tendens til å samle flere saker, der enighet ikke kan oppnås enkeltvis, i større «pakker» hvor alle gir og tar noe.

En statsråd som er bundet av eget parlament er infleksibel i dette politiske landskapet. Vedkommendes muligheter til å inngå kompromisser, særlig i saker hvor flere politikkområder er involvert, er kraftig svekket. Når det forhandles innenfor bare ett politikkområde, vil mulige kompromisscenarier kanskje kunne forutses av de nasjonale parlamentene og tas i betraktning når en eventuell instruks utformes. Men der hvor flere områder er samlet i én debatt, vil den nødvendige fleksibiliteten bare kunne garanteres ved en løpende kontakt med nasjonalforsamlingen. En slik løsning er imidlertid upraktisk. Rådsmøtene varer vanligvis lenge, og det er lite trolig at de øvrige medlemmer vil vente på en statsråd som må ringe hjem for å motta nye instruksjoner. Ikke bare vil dette slå bena under hele beslutningsprosessen og sette fremdriften i Fellesskapet i fare. Det vil opplagt også svekke ministerens autoritet og derfor være til skade for landets renommé utad.

Vi er her ved kjernen av problemet. Et parlament er best egnet til å håndtere innenrikspolitiske spørsmål, ikke til å forhandle. Å overskue de mellomstatlige konsekvensene ligger utenfor nasjonalforsamlingens kjerneområde. Derfor er smale forhandlingsmandater neppe veien å gå for å bringe de nasjonale parlamentene inn i den europeiske integrasjonsprosessen. Regjeringen trenger et visst handlingsrom for å nå frem til gunstige kompromisser i Brussel og bedre ivareta landets interesser på lang sikt.

4.4.2 Lojalitetsprinsippet og EF-traktaten artikkel 203

Det kan også tenkes å være overnasjonale *rettslige* skranker for hvor langt de nasjonale parlamentene kan gå i å binde regjeringen i europapolitikken. Siden fellesskapsretten ved motstrid har forrang fremfor nasjonale normer, vil det i så fall medføre at nasjonale bestemmelser om bindende parlamentariske mandater blir uten rettsvirkning.

⁷⁸ *Ibid* s. 56.



EF-traktaten artikkel 10 fordrer at medlemsstatene skal treffe alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til å oppfylle de forpliktelsene som følger av traktaten (første ledd), og samtidig avstå fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av traktatens mål i fare (annet ledd). Bestemmelsen inneholder én positiv og én negativ forpliktelse, og er vanlig å utlegge som et lojalitetsprinsipp.⁷⁹ Et slikt prinsipp er velkjent i føderale systemer og skal sikre gjensidig respekt og samarbeid mellom lovgivende, utøvende og dømmende myndighet på alle nivåer i føderasjonen. EF-traktaten artikkel 203 sier at Rådet skal bestå av en representant på statsrådsnivå for hver medlemsstat, *med fullmakt til å forplikte denne medlemsstatens regjering*. Dersom statsråden for hver minste endring i forhandlingssituasjonen må søke godkjenning fra sitt nasjonale parlament, blir fullmaktsspørsmålet satt på spissen.

Det springende punktet blir således om traktatretten, især artiklene 10 og 203 i EF-traktaten, krever at Rådets medlemmer disponerer over en viss handlefrihet for å kunne delta reelt på forhandlingsstadiet og søke kompromisser.

Artikkel 203 gir anvisning på en beslutningsprosedyre som i prinsippet er løsrevet fra de nasjonale forfatningsmessige systemene. Samtidig står Rådets medlemmer – de ulike lands ministre – konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig overfor sine respektive parlamenter, et ansvar som etter forholdene kan komme konkret til uttrykk gjennom bindende pålegg. Dersom ethvert nasjonalt parlament binder sin statsråd til en fast posisjon, står Rådets evne til å handle i fare. Et slikt scenario kan ikke være i harmoni med EF-traktaten som nettopp foreskriver et beslutningssystem som *skiller seg* fra det som er vanlig i internasjonale forhandlinger, der parlamentet må gi sitt samtykke. Statsråden må derfor kunne handle noenlunde fritt på vegne av egen regjering og land, iallfall ha *adgang* til å oppgi sin opprinnelige posisjon dersom dette fremstår som gunstig, uten å risikere konstitusjonelt ansvar hjemme.

Det skal presiseres at det som hittil er sagt, ikke påvirker en statsråds mulighet til å nedlegge veto på vegne av eget land. En slik adgang vil vedkommende alltid ha så lenge Rådets handlingskapasitet ikke *generelt* forkludres.

Konklusjonen blir at nasjonale regler som gir parlamentet en så sterk stilling at Rådets handleevne blir skadelidende, strider mot traktaten. Et positivt aspekt ved parlamentenes aktive deltagelse i utformingen av fellesskapsretten skal likevel nevnes her. Selv om det kan forsinke beslutningsprosessen, må en anta at det i betydelig grad vil akselerere gjennomføringen av rettsaktene i nasjonal rett.

5. KONSULTASJON

5.1 Innledning

Med konsultasjon menes en løpende prosess. Parlamentet kommer med råd underveis i beslutningsprosessen, før endelig vedtak treffes. Kjernen i begrepet slik det vil anvendes her, er at regjeringen rådfører seg med opposisjonen i saker som formelt hører under regjeringen.⁸⁰

⁷⁹ På engelsk blant annet omtalt som «the duty to co-operate in good faith».

⁸⁰ Det er en slik definisjon Sejersted legger til grunn, jf. Fredrik Sejersted, *Kontroll og konstitusjon*, 2002 s. 553 flg.



Statsråden er ikke bundet av opposisjonens innspill og opptrer med fullt politisk ansvar på europeisk nivå.

I både Sverige og Norge følger uttrykkelig at rådgivning skal være europautvalgets hovedfunksjon, jf. Fo. § 13 a første ledd hvor «konsultasjon» er brukt.⁸¹ Et sentralt spørsmål er i hvilken utstrekning parlamentarikerne evner å komme med *reelle* råd og innspill, og om utvalget dermed fungerer som forutsatt.

Særlig uttalt blir problemstillingen når vi vet at konklusjonene i europautvalget anses politisk forpliktende for de forskjellige partiene.⁸² Det betyr at det er vanskelig å kritisere en statsråd i etterkant for noe som stilltiende har blitt akseptert av partifeller tidligere. Slik sett kan konsultasjonene i praksis sperre for senere parlamentariske reaksjoner. I Sverige var en klar over denne balansegangen før medlemskapet, men en vurderte det likevel slik at det var viktig å gi Riksdagen en mulighet til å være med på drøftelsene og påvirke beslutningene *i forkant*, selv om dette etter omstendighetene ville legge sterke føringer på den etterfølgende kontrollen.⁸³

5.2 Kompetanse og kapasitet

For at møtene skal få preg av rådgivning kreves det at utvalgsmedlemmene har *kunnskap* om de sakene som drøftes. Som jeg har argumentert for tidligere, har regjeringen et særlig ansvar for å fremskaffe lett tilgjengelig informasjon slik at parlamentarikerne kan danne seg sin egen oppfatning om de spørsmålene som er til debatt. Dette vil være med på å heve kompetansenivået i utvalget. Likevel er det relevant å studere i hvilken grad parlamentet disponerer over et *eget* administrativt apparat som kan fungere som motvekt til regjeringens omfattende ekspertise. Det vil blant annet sette parlamentet i stand til å reise egne initiativ overfor regjeringen, på samme måte som i innenrikspolitikken. Når det gjelder det råmateriale som nå sendes direkte fra EUs organer til nasjonalforsamlingene, må det ofte underkastes profesjonell analyse og vurdering før det kan anvendes av parlamentsmedlemmene.

Sammenlignet med andre parlamenter i Vest-Europa har Stortingets selvstendige utredningskapasitet tradisjonelt vært begrenset. Første gang spørsmålet var oppe direkte knyttet til europapolitikken var under revisjonen av § 13 a i 1996, hvor Sp i sitt Dok. 8-forslag hadde tatt til orde for opprettelsen av en egen avdeling i Stortingets administrasjon «for informasjonsinnhenting, analyse, utgreiing og støtte til stortingsrepresentantane og partigruppene i EØS-saker».⁸⁴ For dette formål var Internasjonalt sekretariat ikke tilstrekkelig. Forslaget ble nedstemt av et flertall i presidentskapet, som mente at analyse og utredning burde være partigruppenes ansvar.⁸⁵ I stedet økte en tilskuddet til de enkelte partigruppene, slik at de selv kunne ansette EØS-assistanse.

⁸¹ I Sverige brukes i stedet «samråd», jf. regeringsformen 10 kap 6 § samt at regjeringen skal «rådgöra» med EU-nämnden, jf. riksdagsordningen 10 kap. 6 §.

⁸² At uttalelsene i Europautvalget er politisk forpliktende ble presisert av leder Blankenborg allerede på utvalgets første møte 8. desember 1994, jf. referatet.

⁸³ Jf. SOU 1994:10 *Betänkande av EG-lagsutredningen* s. 86.

⁸⁴ Dok. nr. 8:72 (1995-96) s. 3.

⁸⁵ Innst. S. nr. 246 (1995-96) s. 4.



Siden da har det vært en viss bevegelse i disse spørsmålene. I 1999 opprettet Stortinget en egen utredningsseksjon som gir faglig bistand til representanter og partigrupper.⁸⁶ Henvendelser vedrørende EU/EØS-relaterte problemstillinger utgjør en nokså jevn strøm, men seksjonen har ingen EØS-rettslig spisskompetanse, og oppdragene virker heller ikke å være direkte knyttet til Europautvalgets dagsorden.

I utenrikskomiteens innstilling våren 2007 anbefales at Stortinget styrker sin utredningskapasitet for EU/EØS-spørsmål.⁸⁷ Under behandlingen i presidentskapet ble forskjellige tiltak drøftet, men det endte med opprettelsen av en fast stilling i Internasjonalt sekretariat for en person med tilknytning til den norske delegasjonen i Brussel. Formålet er primært å styrke Stortingets (uavhengige) informasjonstilgang. Fremdeles skal analyse og utredning foregå i partigruppene, eventuelt utredningsseksjonen.

Tiltakene ovenfor er beskjedne i komparativ målestokk. I Sverige har Riksdagens *utredningstjänst* rundt 40 ansatte.⁸⁸ Dernest har EU-nämnden én kanselisljef og fem saksbehandlere, som bistår utvalgsmedlemmene.⁸⁹

5.3 Norge

5.3.1 Konsultasjonene i Stortingets Europautvalg

For Stortingets Europautvalg blir konsultasjonsfunksjonen en annen enn for parlamentene i EU, som har fokus på rådsmøtene. De forestående møtene i EØS-komiteen innbyr nemlig ikke i særlig grad til rådgivning. I stedet er det nødvendig å løfte blikket ved å fange opp EØS-relevante europeiske initiativ på et tidligere tidspunkt, helst allerede under forberedelsesfasen i EU.⁹⁰ På dette stadiet sikrer EØS-avtalen Norge formell deltagelse,⁹¹ og i prinsippet kan Stortinget være med og påvirke beslutningstakerne ved å henstille til regjeringen om å spille inn norske synspunkter i beslutningsprosessen.

De sakene som i praksis har voldt mest debatt i utvalget, er for det første de «tunge» og kontroversielle direktivene hvor innholdet og konsekvensene for Norge er kjente, og det kreves politiske avveininger som det er naturlig at parlamentet beskjeftiger seg med.⁹² Likevel har debattene normalt vært holdt på et tidspunkt da de aktuelle rettsaktene allerede er vedtatt i EU, og i så fall er det begrenset hvilke «råd» utvalgsmedlemmene kan komme med. Flere partier har gjentatte ganger tatt til orde for å anvende reservasjonsadgangen, men hittil har dette alltid blitt

⁸⁶ Opprinnelig bestod seksjonen av fem personer, men i dag er den utvidet til ti medarbeidere, inkludert en studentstipendiat fra juridisk fakultet. Blant disse er statsvitere, økonomer og jurister. Seksjonen produserer om lag 400 utredninger per år.

⁸⁷ Innst. S. nr. 115 (2006-2007) s. 5.

⁸⁸ Den produserer cirka 2.500 utredninger per år. Utredningstjänsten opplyser at i 2007 hadde 140 av utredningene en *uttalt* EU-tilknytning.

⁸⁹ Til sammenligning har Europautvalget én fast sekretær, som er den samme som utenrikskomiteens.

⁹⁰ En slik tanke er ikke fremmed, jf. det ekstraordinære møtet i utvalget 3. april 2006 hvor olje- og energiministeren redegjorde om Kommisjonens nylig fremlagte grønnbok om energi. Dette foranlediget en grundig debatt. At Europautvalget ble brakt inn så tidlig ble omtalt som en ny praksis av leder Akselsen.

⁹¹ Jf. EØS-avtalen artikkelene 99-101.

⁹² De siste årene gjelder det blant annet barnematdirektivet, patentdirektivet, datalagringsdirektivet, likestillingsdirektivet, REACH-direktivet, kvotedirektivet, tjenstedirektivet og helsedirektivet.



avvist av flertallet. Å redusere konsultasjonene til et spørsmål om Norge skal bruke vetoretten, er uansett lite tilfredsstillende. Det er behov for å bringe inn Europautvalget langt tidligere.

For det andre har det ofte vært debatt i forbindelse med rettstvistene med ESA. Mange av disse sakene egner seg vel så mye for politiske drøftelser som rettsaktene.⁹³ I utvalget har det forekommet flere ganger at partier direkte har henstilt til regjeringen hvordan Norge skal forholde seg til kritikk fra ESA.⁹⁴ Her er opplagt rom for at Europautvalget kan få en reell rådgivningsfunksjon. Et tap for Norge i EFTA-domstolen kan utløse massiv samfunnsdebatt om norsk tilknytningsform til EU og demokratiunderskuddet i EØS.⁹⁵ Det taler for at beslutninger om å bringe saker inn for domstolen også bør underkastes moden *politisk* overveielse.

Et tredje område hvor det kan være grunnlag for konsultasjon, og en kanskje ser en endring av praksis, er før regjeringen avgir innlegg til EF-domstolen i saker som angår EØS-avtalen.⁹⁶ Fellesskapsretten utvikles vel så mye gjennom domstolspraksis som nye rettsakter, og å holde seg oppdatert også på dette området byr på spesielle utfordringer for Stortinget.

5.4 Komparative linjer

5.4.1 Sverige

Her vil det redegjøres for i hvilken utstrekning den svenske regjeringen søker – og får – råd fra opposisjonen under møtene i EU-nämnden.

Selv om vi umiddelbart kan konstatere at regjeringen som oftest får gjennomslag for sine standpunkter i nämnden, forekommer det at utvalgsflertallet *eksplisitt* formulerer råd som får direkte konsekvenser for regjeringens valg. Det er også viktig å ha in mente at regjeringen i stor grad tilpasser seg utvalgsflertallet *i forkant*.⁹⁷ Det er et prestisjetap for statsråder å få majoriteten i nämnden mot seg.

Subsidiaritetssaker er de som oftest har foranlediget klare standpunkter fra EU-nämnden. Det er naturlig siden parlamentets kompetanse her utfordres direkte. For disse spørsmålene er det muligens fruktbart å betrakte nämnden som en enhetlig *aktør* – en samlet enhet som i europapolitikken opptrer som en politisk med- og motspiller til regjeringen – og ikke som en *arena* for partigrupper og partigrupperrepresentanter hvor det normalt er fullstendig sammensmelting mellom regjeringens standpunkter og regjeringspartienes.⁹⁸

⁹³ Det har vist seg blant annet i sakene om eksport av kontantstøtten, differensiert arbeidsgiveravgift, andre statsstøttesaker, laksesaken, spillmonopolsaken, hjemfallssaken mv.

⁹⁴ Dette ble særlig tydelig under striden om den differensierte arbeidsgiveravgiften. Her var det for så vidt bred enighet om å opprettholde virkemidlet, men flere partier tok til orde for en hardere linje overfor ESA og Kommisjonen, jf. referatene fra møte 22. januar 2003 og fra møte 21. mars 2003.

⁹⁵ Det har vist seg i 2007 etter at Norge tapte hjemfallssaken.

⁹⁶ Jf. møtet 5. desember 2006 hvor utenriksministeren redegjorde for tre saker vedrørende arbeids- og lønnsforhold knyttet til tjenesteyting for utsendte arbeidstakere som regjeringen hadde besluttet å avgi innlegg i.

⁹⁷ Jf. Hegeland, *op. cit.* s. 186.

⁹⁸ Jf. Jensen, *op. cit.* s. 17 som finner at arenaoppfatningen er mest beskrivende for det danske Europaudvalgets aktiviteter.



Ved et samråd høsten 1997 uttalte således alle partier, foruten sosialdemokratene, skepsis mot et forslag til felles turismeprogram. Regjeringen inntok en mer positiv holdning og ville ikke som eneste land stoppe programmet (det krevde enstemmighet i Rådet). Av rapporten fra rådsmøtet fremgikk at den svenske representanten hadde akseptert programmet til tross for EU-nämndens skepsis.⁹⁹ Regjeringens håndtering av saken foranlediget en anmeldelse til konstitusjonsutskottet (KU).

Et annet viktig eksempel er på utdanningsområdet. Under et samråd med en statssekretær høsten 2000 besluttet EU-nämnden med ni mot åtte stemmer å *ikke* stille seg bak regjeringens linje om å slutte seg til to uttalelser fra Rådet vedrørende utdanning. Utdanningsministeren tok i dagene etterpå kontakt med opposisjonslederne. Ved et nytt samråd to dager før rådsmøtet ble det foreslått en del endringer i det svenske standpunktet som tok hensyn til nämndens innvendinger ved å tydeliggjøre at utdanningspolitikk er et nasjonalt anliggende. Regjeringen fikk støtte fra nämnden for dette justerte standpunktet. Rapporten fra rådsmøtet viste at standpunktet hadde fått gjennomslag i rådskonklusjonene. Når utdannings spørsmål senere har kommet på nämndens dagsorden, er det tydelig at regjeringen har betonet subsidiaritetsprinsippet.¹⁰⁰

Utenfor subsidiaritetsområdet har *landbruksspørsmål* ofte foranlediget diskusjon i nämnden.¹⁰¹ Især gjelder dette når et land ønsker å subsidiere egen jordbruksnæring og et enstemmig vedtak kreves i Rådet. Den svenske grunnposisjonen er at slike unntak ikke skal gis, men regjeringen vil ikke som eneste land nedlegge veto. I nämnden finnes flere partier som mener at regjeringen skal drive en tøffere linje, men regjeringen har hittil alltid fått det handlingsrommet den har ønsket seg.

Selv om konfliktnivået i nämnden på visse områder kan være høyt,¹⁰² er det et gjennomgående trekk at de politiske skillelinjene er mindre fremtredende enn i tilsvarende innenrikspolitiske debatter. Det har med preget av «utenrikspolitikk» å gjøre. Regjeringen har flere ganger betonet viktigheten av en bred parlamentarisk oppslutning om de svenske posisjonene.¹⁰³ Det gir en særlig styrke under forhandlingene. I forarbeidenes omtale av EU-nämndens funksjon finnes flere henvisninger til Utrikesnämnden,¹⁰⁴ der det etterstrebtes konsensus snarere enn konflikt. Det er regjeringen som opptrer i EUs organer og føler de realpolitiske konsekvensene på kroppen. Det bidrar til at opposisjonen er varsom med å overprøve regjeringens vurderinger.

⁹⁹ Det ble likevel nedstemt da Tyskland og Storbritannia gikk mot, men disse uttalte seg etter den svenske representanten i Rådets «tour de table» runde.

¹⁰⁰ Jf. Hegeland, *op. cit.* s. 194. Andre eksempler på at nämnden har engasjert seg av subsidiaritetshensyn er innenfor områdene psykisk helse og stamcelleforskning.

¹⁰¹ *Ibid* s. 197.

¹⁰² Det gjelder eksempelvis før møtene i Økofin (Rådet for økonomi og finans). Her får samrådet lett preg av en finanspolitisk debatt tilsvarende den en finner i innenrikspolitikken, jf. Hegeland, *op. cit.* s. 254.

¹⁰³ *Ibid* s. 252.

¹⁰⁴ Se SOU 1993:14 *Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG* s. 231 og 243.



6. ETTERFØLGENDE KONTROLL

6.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg undersøke på hvilken måte de nasjonale parlamentene gransker statsrådenes opptreden i EUs organer, tvinger dem til å redegjøre for sine handlinger der og holder dem ansvarlige for gjennomføringen av europapolitikken. En aktiv og kritisk opposisjon maner til årvåkenhet i Brussel. En må anta at regjeringen tenker grundigere gjennom sine valg dersom den vet at den overvåkes nøye.

Noen parlamenter har faste komiteer som har gransking av (hele) forvaltningen under sitt spesifikke ansvarsområde. Stortinget har kontroll- og konstitusjonskomiteen (kontrollkomiteen) til dette formål. Fordelen er at en på denne måten kan innarbeide faste rutiner og standarder for å utkreve ansvar. På den annen side kan en ikke trekke på den fagkunnskapen som fagkomiteene besitter. Det er interessant å studere i hvilken grad disse kontrollkomiteene også gransker regjeringens europapolitikk.

Den fremste beføyelsen hos parlamentene for å utkreve ansvar er mistillitsadgangen, der parlamentsflertallet kan tvinge en enkelt statsråd eller hele regjeringen til å søke avskjed. Åpenbart er dette en *ultimo ratio* og forutsetter en politisk situasjon med et ekstremt spenningsnivå. I en alminnelig parlamentarisk hverdag er spørreinstuttet måten opposisjonen holder regjeringen ansvarlig på. Dette er et klassisk redskap for parlamentarisk kontroll. Jeg vil redegjøre for hvilke regler som gjelder og i hvilken grad mekanismen også anvendes i europapolitikken.

Et generelt poeng er for øvrig at ansvar må utkraves i *offentlighet* for å fungere etter sitt formål. Moderne politisk teori begrunner gjerne dette i prinsipal-agent synspunkter. Kort sagt innebærer det at velgerne er prinsipal i forhold til parlamentsmedlemmene, som er prinsipal i forhold til regjeringen og ministrene, som endelig er prinsipaler i forhold til tjenestemennene. Enhver myndighetsdelegasjon innebærer en risiko for at agenten overskrider sin fullmakt. Denne muligheten forsterkes hvis agenten har et informasjonsovertak eller for så vidt som hans handlinger ikke fullt ut kan overskues av prinsipalen. Begge disse momentene er relevante i europapolitikken. I denne delegasjonsrekken er parlamentet bindeleddet mellom velgerne og regjeringen, noe som medfører at parlamentarikerne har et særlig ansvar for å kaste lys over regjeringsmedlemmenes (agentens) handlinger og forklare dem overfor borgerne.¹⁰⁵

6.2 Gransking

Gransking henge nøye sammen med innhenting av informasjon. Det blir derfor her en viss overlapping med kapittel 3.

Den svenske regeringsformen 12 kap. har overskriften «Kontrollmakten». Av 1 § følger:

¹⁰⁵ «Instead of the function of governing, for which it is radically unfit, the proper office of a representative assembly is to watch and control the government; to throw the light of publicity on its acts; to compel a full exposition and justification of all of them which any one considers questionable; to censure them if found condemnable», jf. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, [1861]/1998 s. 282.



«Konstitutionsutskottet skall granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.»

Til dette formål har KU en ubegrenset rett til alle protokoller over regjeringens beslutninger og dessuten de dokumentene som hører til disse. Alle fagutvalg og riksdagsmedlemmer kan skriftlig henvende seg til KU med oppfordring om å granske regjeringsmedlemmers handlinger. Siden 1991 har det vært praksis at lederen av KU kommer fra et opposisjonsparti for å sikre utvalgets uavhengighet.¹⁰⁶

Etter 2 § skal KU minst en gang i året rapportere til Riksdagen om sin gransking. Denne granskingsbetenkingen er normalt politisk meget ladet, foranlediger et antall reservasjoner og munner ut i en lang plenumsdebatt som avsluttes med voteringer.

Fra sesjonen 1994/95 til og med sesjonen 2004/05 gransket KU 372 saker. Av disse dreide 53 seg om regjeringens håndtering av europapolitikken.¹⁰⁷ Dette omfatter både regjeringens opptreden i EUs organer og deres opptreden hjemme, eksempelvis svakheter i informasjonsrutiner mv. Fem av de 53 sakene endte med såkalt «eksplisitt» kritikk, dvs. at KU åpent kritiserte regjeringen, mens i åtte tilfeller rettet KU «implisitt» kritikk mot regjeringen, dvs. at det ble gjort visse allmenne betraktninger rundt mulige forbedringer uten at det ble fremsatt noen egentlig direkte kritikk.¹⁰⁸ Hegeland konkluderer med at KU kritiserer regjeringen like ofte i europapolitikken som i innenrikspolitiske spørsmål, mens for de «rene» utenrikspolitiske sakene forekommer kritikk sjeldnere. Det siste kan forklares med regjeringens informasjonsovertak samt muligheten for å henvise til internasjonale forhold som begrunnelse for en viss opptreden, noe det er vanskelig for parlamentet å etterprøve.

De sakene hvor kritikk forekommer, preges av tilfeller der statsrådets opptreden i Rådet ikke hadde tilstrekkelig forankring i EU-nämnden. Et nylig eksempel fortjener å fremheves:

I 2005 gransket KU regjeringens håndtering av våpenembargoen mot Kina. I en reservasjon som fikk støtte av Riksdagens flertall, ble det anført at regjeringen ikke «med kraft» hadde drevet frem den linjen som var fastlagt i EU-nämnden. Snarere hadde regjeringen latt andre EU-land styre prosessen. Regjeringen fortjente kritikk for sin passivitet. Flertallet i KU – som altså ikke fikk støtte av riksdagsmajoriteten – så det slik at regjeringen ikke hadde hevdet noen oppfatning som avvek fra de standpunktene som hadde utkrystallisert seg under samrådet i nämnden. Også fra et konstitusjonelt perspektiv var det problematisk å uttale seg om på hvilken måte regjeringen hadde fremført synspunktene i EU. Hvis regjeringen av ulike grunner, f.eks. fordi man er i ferd med å bli isolert i prosessen, anser det som en klok politikk å føre en mer varsom linje, må dette være berettiget i henhold til prerogativlæren.¹⁰⁹ Til tross for at det siste argumentet etter min mening har atskillig for seg, må EU-nämndens råd etter dette sies å legge meget sterke (politiske) føringer på regjeringens handlinger.

¹⁰⁶ Dette har stort sett også vært regelen for Stortingets kontrollkomite.

¹⁰⁷ Tallene er hentet fra Hegeland, *op. cit.* s. 229.

¹⁰⁸ *Ibid* s. 231.

¹⁰⁹ Bet. 2004/05:KU20 s. 187, 264-265.



Stortingets kontrollkomite er på langt nær like aktiv i å granske statsråder som KU, noe som har å gjøre med at komiteens mandat er mer sammensatt. Likevel kan kontrollkomiteen etter Fo. § 12 nr. 10 «foreta de undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen», og det presiseres at slikt initiativ kan reises av en tredjedel av komiteens medlemmer. Her skal to ting bemerkes. For det første innebærer initiativretten et unntak fra den vanlige normen om at komiteene ikke har kompetanse til selv å ta saker opp til formell behandling. For det andre ligger det altså til et kvalifisert *mindretall* i komiteen å reise sak. Sistnevnte passus kom inn i forretningsordenen våren 2003 (tidligere krevdes flertall), og som begrunnelse ble det i forarbeidene vist til alminnelige demokratihensyn. Det er viktig å gi et politisk mindretall mulighet til å avdekke maktmisbruk og mangler.¹¹⁰ Særlig aktuelt er det i perioder med flertallsregjering. Samtidig var en oppmerksom på balansegangen. Regelen må ikke misbrukes til det rene trakasseri og dermed virke ødeleggende på regjeringens styringsmuligheter.

Siden opprettelsen i 1993 har kontrollkomiteen gransket 20 saker. Ingen av disse har dreid seg om regjeringens håndtering av EU/EØS-saker.¹¹¹ Disse tallene gir imidlertid ikke hele bildet. Innen det besluttes om formell undersøkelse skal iverksettes, vil kontrollkomiteen normalt brevveksle med den aktuelle statsråden. Mange saker ender på dette stadiet, uten å nå offentlighetens lys.

Det er flere grunner til at kontrollkomiteen ikke gransker EØS-saker. Den viktigste er nok at komiteen så langt har fokusert på «skandalesakene». Disse preges gjerne av massiv medieoppmerksomhet, særlig omkring kontrollhøringene. Det er få slike i norsk europapolitikk. I tillegg har komiteen nokså konsekvent styrt unna spørsmål hvor partipolitiske skillelinjer gjøres gjeldende. Europapolitikken er avgjort et slikt område. Det kan imidlertid settes spørsmålstegn ved hvor hensiktsmessig denne utviklingen er. I praksis har det flere ganger forekommet at regjeringen har blitt kritisert for ikke å konsultere Europautvalget før viktige beslutninger fattes. Så langt har dette blitt ordnet i Europautvalget selv, gjennom kritiske spørsmål og kommentarer. Ut fra den presedens som har etablert seg, er det lite trolig at kontrollkomiteen vil ta affære i et slikt tilfelle. Etter mitt skjønn er det uheldig. Hvis mindretallet i større grad anvender initiativretten til å sette fokus på europapolitikken, er det en markering av Stortingets vektlegging av dette området. For en statsråd vil det være langt mer alvorlig å få kontrollkomiteens søkelys rettet mot seg enn å besvare spørsmål i Europautvalget.

6.3 Særlig om Stortingets Europautvalg

For Stortingets del har vi sett at Europautvalget bare i liten grad *styrer* regjeringens handlinger i forkant. Forutsetningene for effektiv konsultasjon er bedre, men har ikke til nå vært utnyttet i full grad, mye på grunn av forhold utenfor utvalget selv. Til tross for at formålet opprinnelig var et annet, er det holdepunkter for å si at Europautvalgets viktigste funksjon i praksis er ansvarliggjøring.¹¹²

¹¹⁰ Jf. St.tid. 2002-2003 s. 2972 og 2976. Se også Dok. nr. 14 (2002-2003) s. 27 og 57 og Innst. S. nr. 210 (2002-2003) s. 18.

¹¹¹ Kilde: Kontrollkomiteens sekretariat.

¹¹² Slik også Sejersted, *op. cit.* s. 607 som, basert på referatene fra 1994-2000, finner at etterfølgende kontroll er Europautvalgets «egentlige hovedfunksjon».



De fleste møtene forløper ved at regjeringen redegjør for fremdriften i bestemte saker og sin egen håndtering av dem. Deretter er det opp til Europautvalgets medlemmer, fortrinnsvis opposisjonen, å komme med kommentarer om det hensiktsmessige i regjeringens disposisjoner. Utvilsomt vil kritikk som fremsettes på dette tidspunktet kunne virke fremover i tid, siden regjeringen kan føle seg forpliktet til å skifte kurs. Vel så ofte handler det imidlertid om å bevisstgjøre regjeringen og tvinge den til å legitimere egne handlinger, noe som er kjernen i en etterfølgende kontroll.

En kan spore to konfliktdimensjoner i Europautvalget, dels mellom Sp/SV og de øvrige partier, dels mellom de borgerlige partiene og Ap. For at ansvarliggjøringen skal minne mest mulig om innenrikspolitikk, bør den siste være mest fremtredende. I den grad en ser en tydelig front mellom «nei»-partiene og «ja»-partiene, tyder det på at dette er EU-kampen som føres videre, og europapolitikk er ikke integrert i innenrikspolitikken.

I perioden 2001-2005 utkrystalliseres en klar tendens på utvalgets møter. I de aller fleste europapolitiske spørsmål kunne den borgerlige mindretallsregjeringen regne med støtte fra Ap. Aps representanter grep sjelden ordet for å kritisere regjeringens valg. Også Frp var stort sett tilbakeholdne under møtene. I stedet ble den etterfølgende kontrollen utøvet av to europaskeptiske partier (Sp og SV), som la opp til et høyt konfrontasjonsnivå. Regjeringen ble flere ganger kritisert for sin håndtering av sentrale saker.¹¹³ Den velkjente venstre-høyre akse var fraværende.¹¹⁴

Også i nåværende regjeringsperiode er konfliktnivået lavt. De borgerlige partiene retter sjelden kritikk mot regjeringens utøvelse av europapolitikken.¹¹⁵ De få gangene regjeringen åpent har blitt kritisert, har det gått på at Europautvalget er konsultert på et sent tidspunkt, etter at viktige beslutninger er fattet. Et illustrerende eksempel er regjeringens korrespondanse med ESA om fortolkningen av de nye retningslinjene for regionalstøtte (herunder differensiert arbeidsgiveravgift). Opposisjonen var her kritisk til manglende forankring i Europautvalget, særlig av de distriktpolitiske hensyn regjeringen hadde vektlagt når den overfor ESA argumenterte for hvilke kommuner som var innenfor og hvilke som var utenfor virkeområdet.¹¹⁶ Her ser en for så vidt en sentrum-periferi dimensjon som er karakteristisk for innenrikspolitikken, uten at poenget skal overdrives.

6.4 Spørreinstitutet

Spørreinstitutet er et klassisk redskap for parlamentarisk kontroll. Ved å studere hvor ofte regjeringens utøvelse av europapolitikken er gjenstand for slike spørsmål, får man en pekepinn om hvor integrert EU-sakene er i parlamentets daglige arbeid, og hvor aktiv opposisjonen er i kritisk å følge opp regjeringens handlinger på europeisk nivå.

¹¹³ Et typisk eksempel er den kritikken som ble rettet mot regjeringens beslutning om å implementere barnematdirektivet på møtet 26. februar 2002. Sp sa rett ut at her burde en opplagt ha anvendt vetoretten.

¹¹⁴ Et sjeldent eksempel på at Ap åpent kritiserte regjeringen var under møtet 8. mars 2005, men her gjaldt det prosedyren. Leder Jagland påpekte at verken Europautvalget eller den utvidede utenrikskomiteen var blitt konsultert før regjeringen besluttet å bringe laksestriden med EU inn for tvisteløsning i WTO.

¹¹⁵ I den utstrekning det er konflikt, må en anta at striden står *innad* i regjeringen.

¹¹⁶ Jf. representanten Solberg (Høyre) på møtet 15. mai 2006.



Interpellasjonen har en lang tradisjon i norsk statsskikk.¹¹⁷ Det følger nå av Fo. § 50 at enhver representant kan stille en interpellasjon til regjeringen som kollegium eller til en enkelt statsråd. Stortingspresidenten godkjenner den. Det fremgår implisitt av femte ledd at regjeringen ikke er under noen rettsplikt til å besvare interpellasjonen. Imidlertid er dette utgangspunktet alene av rettslig karakter. I praksis er det utenkelig at en statsråd skulle avvise en interpellasjon under henvisning til at han ikke er under noen rettslig forpliktelse til å gi et svar. I så fall må det forventes kraftige (politiske) reaksjoner.

Generelt er opposisjonen aktiv i å rette interpellasjoner til regjeringsmedlemmer. Likevel er det ytterst få som går på regjeringens utøvelse av europapolitikken.¹¹⁸ Noe av grunnen er situasjonen under EØS-regimet, som foranlediger færre store debattspørsmål enn for EU-landene. Likevel er det rom for å anvende interpellasjonsinstituttet i større grad. Det hadde eksempelvis ikke vært unaturlig om opposisjonen gjennom interpellasjoner satte fokus på regjeringens oppfølging av dommen mot Norge i hjemfallssaken.

I 1949-50 innførte Stortinget en ukentlig spørretime etter britisk mønster, der statsrådene svarer på spørsmål som er levert inn på forhånd.¹¹⁹ I tillegg ble det i 1996 innført muntlig spørretime, der representantene stiller spørsmål som ikke er gjort kjent for regjeringsmedlemmene på forhånd («spontanspørretimen»)¹²⁰ På den måten unngår man at statsråden leser opp et svar som er forhåndsskrevet av embetsverket. I begge tilfeller gis spørteren anledning til oppfølgingsspørsmål. Forretningsordenen har også åpnet for at representantene kan stille spørsmål til skriftlig besvarelse, jf. § 52. Det er en praktisk ordning, som har fått økt betydning de siste årene.

Felles for alle typer av spørsmål er at statsrådene ikke er pliktige til å svare.¹²¹ I praksis blir imidlertid de aller fleste spørsmål besvart. En annen ting er at svarene ofte kan være både unnvikende og intetsigende.

Igjen dreier få spørsmål seg om EU/EØS, likevel slik at opposisjonen i forrige periode var noe mer aktiv enn den nåværende.¹²² Noe av forklaringen ligger i EØS-regimets karakter. Norske statsråder opptrer ikke i EUs organer på samme måte som medlemsstatenes. Dermed ser en ofte at utenriksministeren er adressat for parlamentariske spørsmål som vedrører EU/EØS. Imidlertid griper europapolitikken i økende grad inn også på fagdepartementenes områder. De fleste statsrådene må i dag forholde seg til Brussel. Denne utviklingen bør reflekteres gjennom flere spørretimespørsmål fra opposisjonsmedlemmer fra et bredt utvalg av komiteer til «sine» ministre.

¹¹⁷ Interpellasjonsinstituttet vokste frem i årene etter 1884, etter at statsrådene hadde fått adgang til Stortinget. I 1908 ble det regulert i forretningsordenen, jf. Rolf Danielsen, *Det Norske Storting gjennom 150 år*, bind II, 1964 s. 315-320.

¹¹⁸ Kilde: Saksregisteret til St.tid.

¹¹⁹ Se nå Fo. § 53 nr. 3.

¹²⁰ Jf. Fo. § 53 nr. 2.

¹²¹ Det følger uttrykkelig av de nevnte bestemmelsene.

¹²² Det ble reist seks spørretimespørsmål til regjeringen om EU/EØS-saker i perioden 2001/02, ni i 2002/03, seks i 2003/04 og to i 2004/05 (det lave antallet i siste stortingssesjon kan forklares med at opposisjonen tok sikte på regjeringskontorene). Til sammenligning har det bare blitt fremsatt tre tilsvarende spørsmål i sesjonen 2005/06 og to i 2006/07. Kilde: Saksregisteret til St.tid.



7. AVSLUTNING

Konventet har fastslått at de nasjonale parlamentene fyller en vesentlig funksjon i EU ved å garantere for Unionens demokratiske legitimitet. For å sikre et beslutningsdyktig og noenlunde effektivt EU, er det imidlertid ikke anledning til at parlamentene skal kunne opptre direkte på europeisk nivå. I stedet er *nasjonal kontroll med regjeringens europapolitikk* parlamentenes viktigste anliggende i Unionssamarbeidet. Denne kontrollfunksjonen har vært temaet i dette notatet.

En gjennomgang av de utvalgte landenes ordninger har vist klare fellestrekk og tendenser i organiseringen og utøvelsen av den parlamentariske kontrollen. Utviklingen nasjonalt har foregått i takt med den fordykning av integrasjonen som har pågått på europeisk plan. Ettersom stadig mer lovgivningsmyndighet tildeles Brüssel, får de nasjonale parlamentene et sterkt insitament til å engasjere seg.

Fra å etablere et lite parlamentarisk utvalg med europapolitikk som spesifikt ansvarsområde, har tendensen de seneste årene vært å søke å involvere *samtlig*e parlamentariske organer i arbeidet med europaspørsmål. Det er klare indikasjoner på at dette området har fått økt status og oppmerksomhet i parlamentene, samt at en er i ferd med å bevege seg vekk fra den utenrikspolitiske modellen. Mange av sakene som behandles i Brüssel, er klassisk «innenrikspolitikk». Dermed har de spesialiserte fagkomiteene normalt de beste forutsetningene for kritisk å plassere nye lovforslag under lupen. Særlig tydelig er dette i den tyske Forbundsdagen. Alle europeiske beslutninger innenfor et definert politikkområde behandles i den relevante fagkomiteen, på samme måte som i innenrikspolitikken.

Det som i et integrasjonsperspektiv gjør effektiv parlamentarisk kontroll til en særlig utfordring, er at sakene som behandles i Brüssel på samme tid *både* er utenriks- og innenrikspolitikk. En gjennomgående problemstilling har vært hvorvidt kontrollen minner mest om den en finner i utenrikspolitikken, eller om den innenrikspolitiske modellen er mest beskrivende. Svaret må bli at vi befinner oss et sted i mellom. Men dermed er det ikke sagt at en behøver å falle ned midt på skalaen for hvert av de temaene jeg har tatt opp.

Den kanskje viktigste forutsetningen for effektiv kontroll er *kunnskap*. Kunnskap avhenger blant annet av god informasjon fra regjeringen. Like viktig er det at parlamentet settes i stand til å avholde høringer og innhente uavhengig ekspertise. På et slikt tidlig tidspunkt er det formålstjenlig med en bred og åpen debatt med meningsbryting. Det styrker samtidig den demokratiske forankringen av prosessen. Når det så er tid for konkrete forhandlinger i Rådet, er det på sin plass med en viss diskresjon. Men her kan fagkomiteene spille en rolle ved å bidra med sin sakkunnskap gjennom innspill til europautvalget og således styrke utvalgsmedlemmenes beslutningsgrunnlag.

Når det gjelder informasjon og kunnskap er det generelt fruktbart å nærme seg den innenrikspolitiske modellen i større grad enn i dag.



Parlamentenes *styringsmuligheter* er derimot svekket i europapolitikken. Selv om nasjonalforsamlingene har flere beføyelser til rådighet gjennom hvilke de kan bestemme over regjeringens handlinger i forkant, er de tilbakeholdne med å bruke dem. Denne varsomheten kommer særlig tydelig til uttrykk i land med sterk tradisjon for mindretallsregjeringer. Også her viser opposisjonen tilbakeholdenhet. Det har å gjøre med preget av utenrikspolitikk. En forhandlingssituasjon kan by på strategiske spørsmål av delikat karakter. Dette er utenfor parlamentets kjerneområde og bidrar til at opposisjonen viker tilbake for å gripe inn med sterke føringer. Regjeringen må disponere over en viss handlefrihet for å ivareta landets interesser på best mulig måte. Også effektivitetshensyn tilsier at Rådets medlemmer bør stå relativt fritt. En aktiv og sterk involvering fra parlamentene kan virke ødeleggende på Rådets handlekapasitet og Unionens fremdrift. Samlet medfører det ovennevnte at konfliktnivået i parlamentene hva angår europapolitikken, gjennomgående er lavere enn for innenrikspolitiske saker. I stedet står nasjonal enighet og konsensus i høysetet. Det gjelder tilsvarende for Europautvalget på Stortinget under EØS-regimet. Til en viss grad kan det forklares med at en del av sakene er mindre politiserte enn ellers. Men mest har det nok å gjøre med erkjennelsen at dette også er «utenrikspolitikk».

Selv om visse momenter taler for at parlamentene bør være forsiktige med å gripe inn overfor regjeringen i forkant, gjør de samme hensyn seg ikke gjeldende *i ettertid*. Her bør opposisjonen være meget aktiv og utnytte alle granskingsbeføyelser som står til disposisjon. Det har en egenverdi å ansvarliggjøre regjeringsmedlemmene på denne måten. Det bidrar til bevisstgjøring og skjerpelse. De vet at de overvåkes nøye når de opptrer i Brussel.

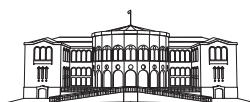
I EFTA-landet Norge, med EØS-tilknytningen til Europa, får Stortinget noe andre rammebetingelser. Alle parlamenter i EU går «oppstrøms» i beslutningsprosessen.¹²³ De parlamentene som har lyktes best, kommer inn på et tidlig stadium. For Norges del blir dette synspunktet bare forsterket. Det er et paradoks at Stortinget kommer inn så sent i prosessen når det kun er i *forberedelsesfasen* Norge er sikret formelle rettigheter. At den norske tilknytningsformen er gjennom EØS, betyr ikke per definisjon at vi skal ha en litt dårligere utgave av alt. I stedet må Stortinget helt til «kilden». Det er her Norge har formelle kanaler og kan bidra i utformingen av nytt regelverk. Regjeringen bør så tidlig som mulig identifisere EØS-relevante europeiske initiativ. Grønn- og hvitbøker som er av interesse for Norge, bør legges frem for Stortinget gjennom korte, poengterte notater fra det berørte fagdepartementet.¹²⁴ Dette behøver heller ikke å forårsake noe betydelig merarbeid i forvaltningen, da en i stor grad kan se hen til de danske *grundnotater*. Slike notater egner seg til så vel behandling i fagkomiteene som konsultasjon i Europautvalget. Når Kommisjonen legger frem lovforslagene, er det på mange måter allerede for sent. Da følger en lang periode hvor Norge befinner seg i det som har blitt beskrevet som «et totalt mørke».¹²⁵

Det er også behov for å presisere konsultasjonsplikten innhold. Den vide ordlyden i Fo. § 13 a i dag medfører en risiko for at bestemmelsen blir uten substans. Her bør en bevisst tenke gjennom hvilke saker som egner seg for konsultasjon, dvs. på hvilke områder Stortinget kan bidra med reelle råd og innspill. Inntrykket er at dette i dag foregår litt etter innfallsmetoden. En

¹²³ På engelsk: upstream. Det er en vanlig metafor i den relevante litteraturen.

¹²⁴ Med utenriksdepartementet eller Statsministerens kontor som koordinerende instans.

¹²⁵ Paal Frisvold på et foredrag i den norske delegasjonen i Brussel 16. mars 2007.



presis avgrensning av utvalgets mandat vil gjøre møtene mer forutsigbare og dermed styrke kontrollen. Det er interessant at rettstvistene med ESA de siste årene har utgjort en hovedbestanddel av drøftelsene. Stortinget er ellers aldri inne i bildet når det reises søksmål mot staten. Det er forvaltningens bord. Men traktatbruddssaker reiser strategiske spørsmål som i prinsippet egner seg godt for et fortrolig parlamentarisk organ. Særlig gjelder det for vurderingen av om Norge skal bøye av.

Avtaler med EU på justis- og innenriksområdet omfattes nå av konsultasjonsplikten. Da ville det ikke være unaturlig også å henføre drøftelser under andre søyle til Europautvalget. Det gjelder især ESDP-bidrag, men også blant annet om eventuell norsk tilslutning til EUs felles erklæringer og holdninger. I så fall ville samtlige norske relasjoner med EU være konsentrert i ett og samme organ. Noe av utfordringen siden 1994 har vært at Europautvalget har hatt lav prestisje blant representantene, iallfall ut fra tidsforbruk og fremmøteprosent å dømme. Et praktisk problem er imidlertid at det kan medføre en viss overlapping siden slike spørsmål etter forholdene omfattes av regjeringens konsultasjonsplikt overfor den utvidede utenrikskomiteen. I Danmark har en løst dette ved at regjeringen kun *orienterer* Europaudvalget om saker under andre søyle.

Et særegent trekk ved Stortingets ordning er for øvrig at medlemmene av Europautvalget er identiske med utenrikskomiteens. Det er slett ingen naturlov. Tvert imot er det unikt for Stortinget. En logisk konsekvens av erkjennelsen at EU-spørsmål i stor grad er «innenrikspolitikk», er et bredere sammensatt utvalg.

Europautvalgets leder har begynt en «alenegang» mot Brussel.¹²⁶ Det gjenstår å se om resten av Stortinget vil følge etter.

¹²⁶ Jf. Morgenbladet nr. 11/2007 s. 8-9 om Aps medlemskap i partigruppen til *Party of European Socialists* – nest største partiet i Europaparlamentet – og representanten Akselsens (Ap) «frierferd» til partigruppemøtene.



KILDELISTE¹²⁷

Litteratur

(registeret omfatter også litteratur som det ikke er direkte vist til i teksten)

Andenæs, Johs. og Arne Fliflet: Statsforfatningen i Norge, 10. utgave (Oslo, 2006: Universitetsforlaget).

Auel, Katrin og Berthold Rittberger: *Fluctuant nec merguntur*: The European Parliament, national parliaments, and European Integration. I: Jeremy Richardson (red.): European Union – Power and policy-making, 3rd edition (New York, 2006: Routledge).

Auel, Katrin: Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs, i: European Law Journal, Vol. 13, No. 4, July 2007 s. 487-504.

Barendt, Eric: An Introduction to Constitutional Law (New York, 1998: Oxford University Press).

Bell, John: French Constitutional Law (Oxford 1992: Oxford University Press).

Bull, Henrik: Saksgangen ved vedtakelse av nytt EØS-regelverk (Lovdata, juridiske artikler 2005).

Busck, Lars: Folketingets kontrol med forvaltningen (København, 1988: Gads Forlag).

Cassese, Antonio (red.): Parliamentary control over foreign policy: Legal essays (Alphen aan den Rijn/Germantown, Maryland, 1980: Sijthoff & Noordhoff).

Colban, Erik: Stortinget og utenrikspolitikken (Oslo-Bergen 1961: Universitetsforlaget).

Cot, Jean-Pierre: Parliament and Foreign Policy in France, i: Antonio Cassese (red.): Parliamentary control over foreign policy: Legal essays (Alphen aan den Rijn/Germantown, Maryland, 1980: Sijthoff & Noordhoff) s. 11-24.

Damgaard, Erik: Folkets styre. Magt og Ansvar i Dansk Politikk, del av Magtudredningen (Aarhus 2003: Aarhus Universitetsforlag).

Danielsen, Rolf: Tidsrommet 1870-1908, Det Norske Storting gjennom 150 år, bind II (Oslo: Gyldendal 1964).

Dimitrakopoulos, Dionyssis G.: Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments, i: Journal of Common Market Studies, Vol. 39, No. 3, 2001 s. 405-422.

Douglas-Scott, Sionaidh: Constitutional Law of the European Union (London, 2002: Pearson Education).

¹²⁷ Dette er en gjengivelse av kildelisten slik den fremstår i studentavhandlingen «Nasjonale parlamenter i EU: Brysom hemsko eller demokratiets garantist?». Den er ikke moderert i forbindelse med utgivelsen av dette perspektivnotatet.



- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith: Forvaltningsrett, 8. utgave (Oslo, 2006: Universitetsforlaget).
- Fliflet, Arne: Stortingets innkallingsrett i historisk lys. Et bidrag til tolkingen av Grunnlovens § 75 h, Jussens Venner 1972 s. 69-120.
- Fløistad, Brit: De nordiske medlemslandenes parlamenter og EU – om innvirkning på sine regjeringers EU-politikk (Stortingets utredningsseksjon, perspektivserien nr. 1/2006).
- Friauf/Höfling: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, lösbladssystem (Berlin: Erich Schmidt Verlag).
- Grabitz/Hilf: Das Recht der Europäischen Union – Kommentar, bind III (München, 2006: Verlag C. H. Beck).
- Groeben, Thiesing, Ehlermann: Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. utgave, bind 4 (Baden-Baden, 1997: Nomos Verlagsgesellschaft).
- Hegeland, Hans: Nationell EU-parlamentarism. Riksdagens arbete med EU-frågorna (Stockholm 2006: Santerus Förlag).
- Hobe, Stephan: Kommentar til artikkel 23 GG, 2001. I: Friauf/Höfling: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, lösbladssystem (Berlin: Erich Schmidt Verlag).
- Holmberg, Erik og Nils Stjernquist: Vår författning, 13. upplagen, revidert av Magnus Isberg og Göran Regner (Stockholm, 2003: Norstedts Juridik).
- Horspool, Margot og Matthew Humphreys: European Union Law, 4th edition (Oxford, 2006: Oxford University Press).
- Jacqué, Jean Paul: Kommentar til EF-traktaten artikkel 146 (nå 203). I: Groeben, Thiesing, Ehlermann: Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. utgave, bind 4 (Baden-Baden, 1997: Nomos Verlagsgesellschaft).
- Jensen, Jørgen Albæk: Parlamentarismens statsretlige betydning, 2. utgave (København, 1997: Jurist- og økonomforbundet).
- Jensen, Henrik: Europaudvalget – et udvalg i Folketinget, del av Magtudredningen (Aarhus, 2003: Aarhus Universitetsforlag).
- Jervell, Stephan L.: Lovgivningen i EØS (Oslo, 2002: Cappelen).
- Jowell, Jeffrey og Dawn Oliver (red.): The Changing Constitution, 5th edition (Oxford, 2004: Oxford University Press).
- Jyränki, Antero (red.): National Constitutions in the Era of Integration (The Hague/London/Boston, 1999: Kluwer Law International).
- Kapteyn, P. J. G & P. Verloren van Themaat: Introduction to the Law of the European Communities, 3rd edition (The Hague/London/Boston, 1998: Kluwer Law International).
- Klein, Hans: Kommentar til artikkel 40 GG, 1999. I: Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, lösbladssystem (Verlag C. H. Beck).



- Kokott, Juliane: Federal States in Federal Europe: The German *Länder* and Problems of European Integration, i: Antero Jyränki (red.): National Constitutions in the Era of Integration (The Hague-London-Boston, 1999: Kluwer Law International).
- Larue, Thomas: Agents in Brussels. Delegation and Democracy in the European Union (Umeå, 2006: Umeå Universitet).
- Lenaerts, Koen og Piet Van Nuffel: Constitutional Law of the European Union, 2nd edition (London, 2005: Sweet & Maxwell).
- Mandag Morgen: Europas 785 mektigste folkevalgte, artikkelen i Ukebrevet Nr. 7, 19. februar 2007.
- Mandag Morgen: Norske eksperter i EU, artikkelen i Ukebrevet nr. 37, 19. november 2007.
- Mattson, Ingvar: Parliamentary Questioning in the Swedish Riksdag, i: Matti Wiberg (red.): Parliamentary control on the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends (Helsinki, 1994: The Finnish Political Science Association) s. 276-356.
- Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, lösbladsystem (Verlag C. H. Beck).
- Maurer, Andreas og Wolfgang Wessels (red.): National Parliaments on their way to Europe: Losers or Latecomers? (Baden-Baden, 2001: Nomos Verlagsgesellschaft). Tilgjengelig på internett: http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf.
- Maurer, Andreas og Tina Bühler: National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a democratic *and* efficient Mechanism, i: Federal Trust for Education and Research Online Papers No. 06/2002 (http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/06_02.pdf).
- Melsæther, Jan Kåre: Valgt likegyldighet. Organiseringen av europapolitisk informasjon i Stortinget og Riksdagen (Oslo: ARENA Report 4/2004).
- Mill, John Stuart: Considerations on Representative Government [1861], i: On Liberty and Other Essays (Oxford: Oxford University Press 1998).
- Monfort, Sonia V. W.: Konge og Knekt? Forholdet mellom president og statsminister i Frankrikes Femte republikk (Oslo, 1999: Universitetet i Oslo).
- Morgenbladet: Til Brussel på egen hånd, artikkelen i nr. 11, 16.-22. mars 2007.
- Narud, Hanne Marthe og Henry Valen: Demokrati og Ansvar (Oslo, 2007: Damm).
- Nergelius, Joakim: Svensk Statsrätt (Lund, 2006).
- Neunreiter, Karlheinz: The European Parliament and National Parliaments: Conflict or Cooperation? I: Journal of Legislative Studies, Vol. 11, No. 3/4, 2005 s. 466-489.
- Nordby, Trond og Frode Veggeland: Lovgivningsmyndighetens suspensjon. Stortingets rolle under EØS-avtalen, i: Tidsskrift for Samfunnsforskning 1999 s. 87-109.
- Norton, Philip (red.): National Parliaments and the European Union (London, 1996: Frank Cass).



- Norton, Philip: Conclusion: Addressing the Democratic Deficit. I: Philip Norton (red.), National Parliaments and the European Union (London, 1996: Frank Cass) s. 177-193.
- Norton, Philip: The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny, i: Journal of Legislative Studies, Vol. 1, No. 3, 1995 s. 92-109.
- Nousiainen, Jaakko: Finlands styrelsesskick: Från ett blandat till ett parlamentariskt (publisert i den offisielle versjonen av Finlands grunnlov og Riksdagens arbeidsordning). Tilgjengelig på justitieministeriets sider om grunnloven: <http://www.om.fi/Etusivu/Perussaannoksia/Perustuslaki?lang=sv>.
- Pollak, Johannes og Peter Slominski: Influencing EU Politics? The Case of the Austrian Parliament, i: Journal of Common Market Studies, Vol. 41, No. 4, 2003 s. 707-729.
- Prakke, Lucas og Constantijn Kortmann (red.): Constitutional Law of 15 EU Member States (Deventer, 2004: Kluwer Law International).
- Prehn, Rasmus: Parliamentary control of government policy in the EU, i: The Parliamentarian, Issue Two, 2007 s. 142-144.
- Rasch, Bjørn Erik: Question Time in the Norwegian Storting – Theoretical and Empirical Considerations, i: Matti Wiberg (red.): Parliamentary control on the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends (Helsinki, 1994: The Finnish Political Science Association) s. 247-275.
- Rasmussen, Hjalte: EU-ret og EU-institutioner i kontekst, 2. udgave (København, 1995: Gad Jura).
- Raunio, Tapio: Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-National Variation, i: Journal of Legislative Studies, Vol. 11, No. 3/4, 2005 s. 319-342.
- Raunio, Tapio: The Parliament of Finland: A Model Case for Effective Scrutiny? I: Andreas Maurer og Wolfgang Wessels (red.): National Parliaments on their way to Europe: Losers or Latecomers? (Baden-Baden, 2001: Nomos Verlagsgesellschaft).
- Richardson, Jeremy (red.): European Union – Power and policy-making, 3rd edition (New York, 2006: Routledge).
- Rieker, Pernille: Norway and the ESDP: Explaining Norwegian Participation in the EU's Security Policy, i: European Security, Vol. 15, No. 3, 2006 s. 281-298.
- Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave, ved Ole Espersen, bind I-II (København, 1980: Nyt Nordisk Forlag).
- Scholz, Rupert: Kommentar til artikkel 23 GG, 1996. I: Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, løbbladsystem (Verlag C. H. Beck).
- Schweitzer, Michael: Kommentar til EF-traktaten artikkel 203. I: Grabitz/Hilf: Das Recht der Europäischen Union – Kommentar, bind III (München, 2006: Verlag C. H. Beck).
- Sejersted, Fredrik: Kontroll og konstitusjon (Oslo, 2002: Cappelen).
- Sejersted, Fredrik: Innsyn og Integrasjon (Oslo, 1997: Universitetsforlaget).
- Sejersted, Fredrik: Om Stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen, i: Nytt Norsk Tidsskrift 3/2003 s. 281-296.



- Sejersted, Fredrik: The Norwegian Parliament and European Integration – Reflections from Medium-Speed Europe. I: Eivind Smith (red.): National Parliaments as Cornerstones of European integration (The Hague/London/Boston, 1996: Kluwer Law International) s. 124-156.
- Sejersted, Fredrik m/fl.: EØS-rett, 2. utgave (Oslo, 2004: Universitetsforlaget).
- Smith, Eivind (red.): National Parliaments as Cornerstones of European integration (The Hague/London/Boston, 1996: Kluwer Law International).
- Smith, Eivind: Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget (Oslo 1997: Universitetsforlaget).
- Smith, Eivind: Om Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Utredning avgitt i 1986 til Stortingets granskingskommisjon i Reksten-saken. Inn tatt i Dok. nr. 7 (1987-88) s. 213-274.
- Stavang, Per: Tilbake til embetsmannsstaten? I: Lov og Rett 2003 s. 177-178.
- Stavang, Per: Parlamentarisme og folkestyre. Utvalgte statsrettslege emne, 4. utgåve (Bergen, 2002: Fagbokforlaget).
- Stavang, Per: Storting og regjering. Om instruksar frå Stortinget til regjeringa (Bergen, 1999: Alma Mater).
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (red.): Delegation and accountability in parliamentary democracies (Oxford, 2003: Oxford University Press).
- Svarstad, Dag: «*Paa et sagligt begrænset Omraade.*» EF-traktatens artikkel 308 og Grunnlovens § 93 (Oslo, 2004: Universitetsforlaget, IUSEF-serien nr. 46).
- Tocqueville, Alexis de: Democracy in America, volume 1, [1835] (New York 1990: Vintage Books).
- Turpin, Colin: British Government and the Constitution, 5th edition (Cambridge, 2005: Cambridge University Press).
- Urbantschitsch, Wolfgang: National Parliaments in the European Union – the Austrian Experience (Graz, 1998: Forschungsinstitut für Europarecht, Karl-Franzens Universität Graz).
- Weiler, J. H. H.: The Constitution of Europe. «Do the new clothes have an emperor?» and other essays on European integration (Cambridge 1999: Cambridge University Press).
- Weiler, J. H. H.: European democracy and its critics: polity and system. I: J. H. H. Weiler, The Constitution of Europe. «Do the new clothes have an emperor?» and other essays on European integration (Cambridge 1999: Cambridge University Press) s. 264-285.
- Weiler, J. H. H.: The Division of Competences in the European Union (European Parliament Working Paper Political Series W-26, 1997).
- Wiberg, Matti (red.): Parliamentary control on the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends (Helsinki, 1994: The Finnish Political Science Association).
- Wiberg, Matti og Antti Koura: The Logic of Parliamentary Questioning, i: Matti Wiberg (red.): Parliamentary control on the Nordic Countries. Forms of Questioning and



Behavioural Trends (Helsinki, 1994: The Finnish Political Science Association) s. 19-43.

Zahle, Henrik: Dansk forfatningsret 2, 3. udgave (København, 2001: Christian Ejlers' Forlag).

Zier, Matthias: Nationale Parlamente in der EU (Göttingen, 2005: V&R unipress).

Norske offentlige dokumenter

St.prp. nr. 100 (1991-92), Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992.

Innst. S. nr. 112 (1993-94), Innstilling fra Stortingets presidentskap om hvilket organ i Stortinget som skal ha konsultasjoner med Regjeringen om EØS-saker.

Innst. S. nr. 205 (1993-94), Innstilling fra Stortingets presidentskap vedrørende § 13 a i Stortingets forretningsorden.

Dok. nr. 8:72 (1995-96), Framlegg frå stortingsrepresentantane Marit Arnstad, John Dale og Magnhild Meltveit Kleppa om informasjonsordningar om EØS-avtalen og endringar i Stortingets forretningsorden med sikte på å auka Stortinget sin medverknad i EØS-saker.

Innst. S. nr. 246 (1995-96), Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden – EØS-konsultasjonsorganet – og om framlegg frå stortingsrepresentantane Marit Arnstad, John Dale og Magnhild Meltveit Kleppa om informasjonsordningar om EØS-avtalen og endringar i Stortingets forretningsorden med sikte på å auka Stortinget sin medverknad i EØS-saker.

Innst. S. nr. 252 (1995-96) frå utanrikskomiteen om framlegg frå stortingsrepresentantane Marit Arnstad, John Dale og Magnhild Meltveit Kleppa om informasjonsordningar om EØS-avtalen og endringar i Stortingets forretningsorden med sikte på å auka Stortinget sin medverknad i EØS-saker.

St.meld. nr. 12 (2000-2001), Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre.

Innst. S. nr. 239 (2000-2001), Innstilling frå utanrikskomiteen om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre.

St.meld. nr. 27 (2001-2002), Om EØS-samarbeidet 1994-2001.

Innst. S. nr. 24 (2002-2003), Innstilling frå utanrikskomiteen om EØS-samarbeidet 1994-2001.

Dok. nr. 14 (2002-2003), Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Frøiland-utvalget).

Innst. S. nr. 210 (2002-2003), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning.

Dok. nr. 12:1 (2003-2004), Grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Inge Lønning, Lodve Solholm, Ågot Valle, Odd Holten, Berit Brørby og Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven §§ 20, 30, 86 og 87 og nye §§ 15 og 82 (Riksretten).

NOU 2003:30, Ny offentlighetslov.



- Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2/2005, Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningens arbeid med utformingen av EØS-relevant regelverk.
- Ot.prp. nr. 102 (2004-2005), Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).
- Ot.prp. nr. 9 (2005-2006), Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).
- Innst. O. nr. 41 (2005-2006), Innstilling fra justiskomiteen om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).
- St.meld. nr. 23 (2005-2006), Om gjennomføring av europapolitikken.
- Innst. S. nr. 94 (2006-2007), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Inge Lønning, Lodve Solholm, Ågot Valle, Odd Holten, Berit Brørby og Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven §§ 20, 30, 86 og 87 og nye §§ 15 og 82 (Riksretten).
- Innst. S. nr. 114 (2006-2007), Innstilling fra utenrikskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg og Finn Martin Vallersnes om behandling av EØS-saker i Stortinget.
- Innst. S. nr. 115 (2006-2007), Innstilling fra utenrikskomiteen om gjennomføring av europapolitikken.
- Innst. S. nr. 38 (2007-2008), Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden – europapolitikken.

Svenske offentlige dokumenter

- SOU 1993:14, EG och våra grundlagar, Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG.
- SOU 1994:10, Anslutning till EU. Förslag till övergripande lagstiftning. Betänkande av EG-lagsutredningen.
- SOU 1994:49, Utrikessekretessen, Betänkande av Utredningen om utrikessekretessen.

Dommer fra den tyske forfatningsdomstolen

- BVerfGE 89, 155 (1993).

Avgjørelser fra *le Conseil constitutionnell*

- Avgjørelse nr. 59-2 DC av 17., 18. og 24. juni 1959.

Direktiver og forordninger

- Europaparlamentets og Rådets forordning Nr. 1049/2001 av 30. mai 2001 om aktindsigt i Europaparlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, EF-Tidende 2001 L 145 s. 43.



EU-dokumenter

Kommisjonens meddelelse av 10. mai 2006, En dagsorden for EUs borgere, KOM(2006) 211 endelig.

Det europeiske råd: En overordnet politik for åpenhet, jf. bilag 1 til formannskapets konklusjoner fra møtet i Brussel 15.-16. juni 2006.

Europaparlamentet: Report on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration ('Napolitano report'), January 2002, A5-0023/2002 final.

Europaparlamentet: European Affairs Committees. The influence of National Parliaments on European Policies (European Centre for Parliamentary Research and Documentation, ECPRD, 2002).

Det Europeiske Konvent: Konklusjoner fra Arbejdsgruppe I vedrørende Nærhedsprincippet (tilgjengelig på: http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=EN).

Det Europeiske Konvent: Endelig rapport fra Arbejdsgruppe IV om de nasjonale parlamenters rolle.

Seminarer og foredrag

Besøk i den norske delegasjonen i Brussel 16. mars 2007, med diverse foredrag.

Foredrag til samfunnsfaglærere om Stortinget og utenrikspolitikken på Stortinget 28. mars 2007, ved utenrikskomiteens (og Europautvalgets) sekretær Christian Syse.

Europabevegelsens seminar på Stortinget 30. mai 2007 om nasjonale parlamenter og EU. Innledere: Professor Dag Harald Claes, Ola Mannsåker (politisk rådgiver for Ap) samt Petros Fassoulas og Alistair Dillon (rådgivere i det britiske Overhusets EU-komite).

Stortingets utredningsseksjons matpakkeseminar 30. mai 2007 om EUs forfatningstraktat. Innleder: Kate Hansen Bundt, europaforsker.

Stortingets utredningsseksjons matpakkeseminar 17. januar 2008 om Lisboa-traktaten. Innleder: Kate Hansen Bundt.

Internettsider

<http://euobserver.com/>. Uavhengig nyhetsmagasin med ferskt innblikk i EUs prosesser.

<http://www.cosac.eu/en/info/scrutiny/>. En komparativ oversikt over hvordan de nasjonale parlamentene utøver kontroll med europapolitikken.

Mye informasjon har dessuten blitt hentet fra sidene til de ulike nasjonale parlamentene, samt EU-institusjonenes sider.



ISBN 978-82-8196-024-4

ISSN 1890-2537