

Två expertrapporter
till EU 96 - kommittén

Demokrati och öppenhet

*Om folkomvalda parlament
och offentlighet i EU*

SOU 1996:42



Statens offentliga utredningar

1996:42

Utrikesdepartementet

A: Ref KB

OCC 500

44

Demokrati och öppenhet

Om folkvalda parlament
och offentlighet i EU

Två expertrapporter till EU 96-kommittén
Stockholm 1996



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Enligt Maastrichtfördraget skall EU-länderna under 1996 sammankalla en konferens med företrädare för medlemsländernas regeringar. Konferensen skall undersöka vilka bestämmelser i fördraget som behöver ändras för att de mål som står angivna där skall kunna uppfyllas. Den här översynen av fördraget skall också äga rum med sikte på att EU skall utvidgas med ett antal länder som vill bli medlemmar, främst i Central- och Östeuropa.

Regeringen tillsatte den 9 mars 1995 en parlamentarisk utredning inför 1996 års regeringskonferens (Dir. 1995:15). Kommittén har antagit namnet EU 96-kommittén. Ordförande är riksdagsman Björn von Sydow (s). Övriga ledamöter är Berit Andnor (s), Birgit Friggebo (fp), Siv Holma (v), Göran Lennmarker (m), Berit Löfstedt (s), Helena Nilsson (c), Mats Odell (kds), Marianne Samuelsson (mp), Yvonne Sandberg-Fries (s), Sten Tolgfors (m).

I kommitténs sekretariat ingår departementsrådet Ingrid Larén Marklund (huvudsekreterare), docent Gullan Gidlund (sekreterare) och redaktör Anders Bolling (presssekreterare).

Kommittén har uppdraget att dels låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas vid regeringskonferensen, dels stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar.

Expertrapporter

Inom ramen för den första huvuduppgiften har EU 96-kommittén givit experter inom främst statsförvaltning, universitet och forskningsinstitut i uppdrag att närmare analysera ett antal viktiga frågor som kan komma att behandlas under regeringskonferensen. En viktig målsättning med expertuppdragen har varit att bygga upp en kompetens i Sverige kring EU:s stora framtidsfrågor — inte minst i förhållande till övriga medlemsländer och EU:s institutioner. Därför har det krävts ett ganska brett utredningsfält. Uppdragen gäller i huvudsak följande frågekomplex:

- insyn och öppenhet,
- EU:s framtida utvidgning — såväl konsekvenser som genomförande (bl.a. behoven av anpassning, relationerna mellan små och stora stater och andra maktrelationer),
- subsidiaritetsprincipen,
- den demokratiska kontrollen (Europaparlamentets och de nationella parlamentens roller, maktbalansen mellan institutionerna och effektiviteten i beslutsfattandet),
- instrument för legitimitet (folkomröstningar och möjligheten att säga upp EU:s fördrag),
- EU-medborgarskap och mänskliga rättigheter,
- miljöpolitik,

- jämställdhet,
- regionalpolitik,
- gemensam utrikes- och säkerhetspolitik,
- rättsliga och inrikes frågor.

Sammanlagt presenterar EU 96-kommittén runt tjugo expertuppsatser.

Föreliggande skrift innehåller två rapporter. Den första, om de folkvalda parlamentens roll i EU, har skrivits av Torbjörn Bergman, filosofie doktor i statsvetenskap, och docent Gullan Gidlund, båda verksamma vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Den andra, som behandlar frågorna om insyn och öppenhet i EU:s institutioner och i några medlemsländer, har tre författare: Magnus Isberg, kanslichef i riksdagens konstitutionsutskott, Ulf Christoffersson, biträdande kammarsekreterare i riksdagen, och Nina Ersman, pressråd i Paris. Författarna svarar själva för innehållet i sina rapporter.

Följande skrifter med expertuppsatser har också givits ut:

- SOU 1995:123, Subsidiaritetsprincipen i EU (Magnus Jerneck).
- SOU 1995:131, Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser (Janerik Gidlund, Göran Lysén).
- SOU 1995:132, Utvidgning och samspel. EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat-stormakt: svenskt identitetsbyte (Mikael af Malmberg, Åke E Andersson, Bengt Sundelius).
- SOU 1996:6, Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU (Statskontoret; projektledare Thomas Pålsson).
- SOU 1996:7, Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen (Gunilla Herolf, Rutger Lindahl).
- SOU 1996:15, Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning (Jan Åke Dellenbrant, Rutger Lindahl, Kaj Hobér, Claes G Alvstam, Ninna Rösiö).
- SOU 1996:16, Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU (Rune Premfors, Lena Stenwall, Ingrid Larén Marklund, Ulf Bernitz, Hedvig Lokrantz Bernitz, Fredrik Bergström).

Andra skrifter

Vid sidan av expertuppsatserna ger kommittén ut en serie småskrifter, som i mer allmän form presenterar olika problemområden inför regeringskonferensen och sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat. Dessa skrifter är gratis och distribueras bl.a. till landets alla bibliotek. Hittills (mars 1996) har elva skrifter getts ut. De behandlar ämnen som EU:s tre pelare, unionens framtida utvidgning, institutionernas interna spelregler och debatten i andra EU-länder.

Stockholm i mars 1996

Ingrid Larén Marklund
Huvudsekreterare i EU 96-kommittén

Innehållsförteckning

Abstract till del 1 (kort sammanfattning på engelska).....	8
1. Den demokratiska legitimiteten — de folkvalda parlamentens roll i EU	
<i>Torbjörn Bergman och Gullan Gidlund</i>	9
Den demokratiska legitimiteten	9
Demokratins skiftande villkor	12
Europaparlamentet	16
Europaparlamentets position och potential i EU	16
Europaparlamentets ställning hos väljarna	22
Europeiskt partisamarbete, europeisk opinionsbildning och identitet.....	26
Nationella parlament och EU.....	31
Nationella parlament och regeringar i EU	31
Kriterier för jämförelse av samrådsorganen	33
En jämförelse av femton samrådsförfaranden	35
Fyra exempel på samrådsförfarande	38
Tänkbara reformer av det svenska samrådsförfarandet	42
Nationella parlament och EU:s institutioner.....	47
Institutionella reformer?.....	47
Assises	49
Talmanskonferenser.....	49
COSAC.....	50
Slutsatser.....	50
 Abstract till del 2 (kort sammanfattning på engelska).....	 54
2. Europeiska offentligheter	
<i>Magnus Isberg, Ulf Christoffersson och Nina Ersman</i>	57
Författarnas förord	57
Öppenheten inom EU.....	59
Inledning	59
Traditionerna.....	59
Utvecklingen.....	63
Nuläget.....	69
Den hemlighetsfulla staten	76
Inledning	76
Den traditionella förvaltningsorganisationen.....	78
Reformer och reformförsök	80
Ministeransvarighet	82
Policy-processen	85
Sekretesslagstiftningen	86
Försök att lagstifta om informationsfrihet	88

The Citizens Charter	90
Code of Practise	91
Ett system i förändring?	94
Franska offentlighetstraditioner	97
Allmänna tryckfrihetslagar	97
Tillgången till offentliga dokument	98
Skydd av källor och uppgiftslämnare	100
Öppenhet är ingen fransk dygd	100
Källor	102
Öppenheten som politisk fråga	103
Aktörernas ståndpunkter	103
Hur kan EU bli öppnare?	107

Abstract

Sixteen parliaments are at the heart of the current debate about democracy and legitimacy in the European Union (EU). This report examines two aspects of the European Parliament (EP) and fifteen national parliaments. One is the constitutional issues raised by the transfer of formal political power from the national parliaments to EU institutions. The other is the possibility for popular participation and support for the union in relation to issues such as citizenship, subsidiarity and openness.

The central argument is that there exists today a discrepancy between the notion of democracy embraced by many citizens and their perception of what the union is and does. However, the union's relatively low level of legitimacy, particularly in some of the northern member states, can at least partly be counteracted within the framework of the existing union. For instance, the rules governing elections to the EP can be revised to promote a higher turnout. The standing and select committees of the national parliaments can work more closely with their counterparts and the European Parliament to ensure European-wide discussion and preparation of specific policy issues. Both parliamentarians and citizens can be provided with more accessible and timely information about proposals being prepared and considered by the Commission and the Council. Not least, political parties can better meet the challenge of the future by increasing both cooperation and ideological debate about the future of Europe. The parties have yet to show that they can combine the role of representing national interests with one in which they serve as coordinators of policy making at the union level. If they meet this challenge, they can play a fundamental role in remedying the existing low level of legitimacy.

With respect to the need for reform in Sweden, one possibility is the promotion of earlier and more accessible information about issues under consideration in EU institutions. In addition, there are good reasons to reconsider the existing constitutional design for parliamentary scrutiny and coordination of Swedish positions before Council meetings. In many respects, this process works well. However, in comparison with other member states, it is quite remarkable that the present rules do not explicitly allow the Riksdag's advisory committee for European affairs (EU-nämnden) to present reports and propose debates in the plenary sessions of the Riksdag. New measures to further involve the standing committees in the process of scrutiny and coordination should also be considered.

If these measures are combined with increased transparency and openness, and if EU actions demonstrate that the principle of subsidiarity has concrete implications, then there is a possibility that the discrepancy between the ideals held by citizens and the practice of European decision making will decrease. Demonstrated effectiveness on important policy areas of concern to citizens would also give room for hope with regard to the legitimacy of the European Union.

1. Den demokratiska legitimiteten

– de folkvalda parlamentens roll i EU

*Torbjörn Bergman
och Gullan Gidlund*

Den demokratiska legitimiteten¹

I begynnelsen av Europeiska gemenskapen (EG) var upprättandet av en ny demokratisk konstitution ingen bärande tanke hos initiativtagarna. EG grundlades vid sin tillblivelse på fördrag mellan demokratiska medlemsstater – så även Europeiska unionen (EU). Ansvaret för den demokratiska transparensen och kontrollen lades på medlemmarnas nationella parlament. Småningom har Europaparlamentet, genom införandet av direktval 1979, uppfattats vara en institution som skulle kunna svara för en del av den demokratiska legitimiteten.

Debatten om en otillräcklig demokratisk ordning i EU intensifierades i takt med att integrationen fördjupades; frågan om brister i medborgarnas möjligheter att få insyn och kunna påverka EU fick ökad uppmärksamhet när beslut och åtgärder börjat få märkbara konsekvenser för Europas invånare. Kritiken av de slutna förhandlingarna om unionsfördraget blev omfattande. Folkomröstningarna om Maastrichtfördraget i både Frankrike och Danmark 1992 gav otvetydiga varningssignaler om en existerande legitimitetssvikt; bristande tilltro och delaktighet i det europeiska integrationsprojektet för stora samhällsgrupper. De nordiska omröstningarna om medlemskap i EU ett par år senare visade även de på likartade tendenser.

¹ Författarna svarar gemensamt för rapporten. En viss arbetsfördelning har dock skett vilket innebär att Gullan Gidlund haft huvudansvaret för avsnitten Den demokratiska legitimiteten samt Europaparlamentet och Torbjörn Bergman haft huvudansvaret för avsnitten Nationella parlament och EU samt Nationella parlament och EU:s institutioner. Författarna har gemensamt diskuterat olika ståndpunkter, förslag och slutsatser inom uppsatsens ämnesområde. Vi vill tacka Magnus Blomgren, Hans Hegeland, Magnus Isberg, Ingvar Mattson och Matti Wiberg för initierade samtal.

Det uppenbara avståndet mellan pådrivande aktörer och tveksamma väljare i den europeiska integrationen har placerat demokrati- och legitimitetsfrågorna högt upp på den politiska dagordningen. Inför regeringskonferensen 1996 är bekännelserna till "demokrati", "öppenhet" och "transparens" legio i resolutioner och rapporter från EU:s institutioner, europeiska partier/federationer, regeringarnas dokument och positionsskrivelser, så även i reflektionsgruppens rapporter (den arbetsgrupp som EU själv har tillsatt för att förbereda regeringskonferensens dagordning).² Det återstår att se om orden kommer att omsättas i reformer och handling eller om de blir liggande på den politiska retorikens altare.

I den välbekanta debatten om "det demokratiska underskottet" i EU har Europaparlamentet spelat en aktiv roll och förespråkat en förstärkning av parlamentets ställning. Debatten om det demokratiska underskottet har emellertid fått en ideologisk slagsida, vilket medfört att begreppet blivit mindre användbart i demokratianalyser. I den debatten har det även funnits en tendens att jämföra Europaparlamentet med ett nationellt parlament av klassisk parlamentarisk modell där regeringen måste tolereras av parlamentet för att överleva (parlamentarism). Behovet av ökad demokrati i EU skall inte enbart ställas i relation till frågan om Europaparlamentets maktanspråk. Det hör även i hög grad samman med förverkligande av unionsmedborgarskap, subsidiaritet och offentlighet för medborgarna i EU.

Det är dock oundvikligt att i varje demokratidiskussion ställa de folkvalda församlingarnas roll och ställning i blickpunkten. Den svenska riksdagen och andra nationella parlament besitter lagstiftnings- och beskattningsmakt. De är i den representativa demokratin de främsta bärarna av demokratisk legitimitet.³ Regeringar, folkvalda församlingar på andra nivåer, politiska partier, organisationer av olika slag, offentlig förvaltning, en fri press, etc. är visserligen alla viktiga inslag i en demokrati; men ett av fundamenten i modern västerländsk demokratisyn är idén om det moraliskt rättfärdiga i, att en folkvald församling skall ha ett avgörande inflytande över all lagstiftning av någon vikt.

Från att ha varit ett indirekt valt organ i en internationell organisation (en s.k. förvaltningsunion) har Europaparlamentet utvecklats till en direkt folkvald församling med konturerna av ett europeiskt partisystem och med ett avgörande inflytande i frågor som rör unionens budget, tillsättandet av kommissionen och förhandlingar med länder som ansöker om medlemskap i Unionen. På andra områden är dock parlamentets makt starkt begränsad. Här har Europaparlamentet snarast rollen som forum för opinionsbildning och debatt mellan folkvalda representanter från medlemsstaterna.

Den grundläggande frågeställningen i denna uppsats är hur det politiska ansvarsutkrävandet och den demokratiska förankringen av EU kan stärkas och utvecklas. Därvid står de folkvalda församlingarnas framtida ställning inom unionen i centrum.

² I reflektionsgruppen ingick en representant för varje medlemsstat (från Sverige statssekreterare Gunnar Lund), två representanter från Europaparlamentet och en från kommissionen. Slutrapporten är daterad 5 december 1995. Den godkändes av Europeiska rådet vid ett möte i Madrid, 15-16 december 1995, som underlag för regeringskonferensens dagordning. Regeringskonferensen startar i Turin den 29 mars 1996.

³ Av praktiska skäl behandlar vi inte folkvalda församlingar på lokal och regional nivå. Denna diskussion är förvisso intressant och nödvändig men den faller utanför ramen för denna rapport.

Den demokratiska legitimiteten i EU kan studeras utifrån framförallt två perspektiv. Det ena fokuserar demokratin ur ett konstitutionellt perspektiv. Vilka institutionella förhållanden kan behöva förändras utifrån behovet av en demokratisk förankring? Det andra sättet är att på ett mer övergripande plan analysera förutsättningarna för en folklig förankring av och delaktighet i EU. Där är frågor om de politiska partiernas förmåga att mobilisera, strukturera och kanalisera opinioner, europeisk opinionsbildning och identitet av vitalt intresse.

I konstitutionell mening framstår svikten i demokratisk legitimitet att i mindre utsträckning vara kopplad till det mellanstatliga beslutsfattandet – även om det mellanstatliga förhandlingssystemet utifrån en övergripande demokratianalys (perspektiv två ovan) kan vara svårgenomträngligt och anonymt för medborgare i gemen. Men där besitter de nationella parlamenten formella möjligheter att utkräva ansvar av sina ministrar; ministrar som fattat beslut i enhällighet alternativt lagt in sitt veto – men gått ifrån uppgjorda politiska riktlinjer på det nationella planet. Den kritiska punkten i demokratihänseende är därmed främst kopplad till det institutionella arrangemanget för överstatligt beslutsfattande i form av beslut som fattas med kvalificerad majoritet i rådet. I de fall ministrar förlorar omröstningar kan inte ansvar utkrävas på det nationella planet. Med ökad användning av majoritetsregeln minskar den nationella basen för folklig förankring. Det blir nödvändigt att öka väljarnas möjligheter att påverka beslutsfattandet på överstatlig nivå. Vilka förutsättningar har Europaparlamentet därvidlag att fylla en sådan funktion?

I uppsatsen behandlas båda demokratiperspektiven på demokratisk legitimitet, men med viss tyngdpunkt lagd på de konstitutionella aspekterna. Därvid är frågor om Europaparlamentets maktställning, politiskt ansvarsutkrävande, parlamentets förhållande till väljarna, Europaparlamentets relationer till de nationella parlamenten, samt frågor som rör samrådsförfaranden inom de nationella parlamenten av centralt intresse. Dessutom kommer vissa nödvändiga villkor för en folklig förankring, som är kopplade till andra förutsättningar än de rent konstitutionella, att beröras. Det gäller främst europeiskt partisamarbete och frågan om de politiska partiernas potential att vara nyckelaktörer även i en europeisk demokrati, vidare även europeisk opinionsbildning och identitet.

Inriktningen av uppsatsen på de demokratiska aspekterna innebär att frågor som rör maktbalansen mellan institutionerna, EU:s funktionssätt (även Europaparlamentets arbetsformer och beslutsstruktur) och mer institutionella förhållanden faller utanför ämnets ramar. Dessa problemkomplex studeras i andra expertrapporter.⁴ Vidare kommer, av naturliga skäl, redogörelser och analyser som inbegriper nationella parlament att ha sin tyngdpunkt i den svenska kontexten.

⁴ Se Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser. Två expertrapporter till EU 96-kommittén. SOU 1995:131.

Demokratins skiftande villkor

Demokratin har under århundraden formerats och anpassats efter skilda historiska villkor. Det är viktigt att ha i åtanke att varje tidsålder måste utforma sina speciella demokratiska institutioner – med demokratiforskaren Robert Dahls kända formulering: "Whatever forms it takes, the democracy of our successors will not and cannot be the democracy of our predecessors".⁵

Vad är då bestämmande för utformningen och utvecklingen av demokratiska politiska institutioner? Här finns skilda vetenskapliga skolor vilka var och en betonar särskilda faktorer som betydelsefulla för utvecklingen av politiska institutioner.⁶ En inriktning betonar den avgörande betydelsen av den konstitutionella ingenjörskonsten och den medvetna utformningen av regelsystem för framväxten av politiska institutioner.⁷ Detta synsätt upplever sen en tid tillbaka en renässans (s. k. nyinstitutionalism) bland såväl teoretiker som praktiker. "Konstitutionell design" är nyckelbegreppet för utformning av politiska institutioner. Här finns även en tilltro till konstitutionella och institutionella bestämmelserns inverkan på den politiska maktens utformning (regeringsbildning, valdeltagande, partisystem etc).

En annan inriktning ser socio-ekonomiska faktorer – främst social utveckling och ekonomiskt välbefinnande – som viktiga förklaringar till utvecklingen av stabila och effektiva demokratiska institutioner.⁸

En tredje inriktning hävdar att det ytterst är olika socio-kulturella faktorer som är bestämmande för demokratins institutionella utformning. Det innebär att idéarv, identiteter, attityder, traditionella sociala och kulturella mönster påverkar utformningen av demokratiska strukturer. Så kommer exempelvis graden av "civilitet" i betydelsen människors vana att vara engagerade i olika typer av sociala organisationer att ha inverkan hur demokratiska politiska institutioner skapas och hur det politiska deltagandet kanaliseras. Sammantaget tycks det råda en viss enighet i uppfattningen att olika strukturella villkor kan utgöra både drivkrafter och kraftfulla restriktioner för utformningen av politiska institutioner, människors delaktighet och metoder för politiskt inflytande.⁹

För antikens greker var demokratin förknippad med medborgarskapet och innebar ett aktivt deltagande i en politisk gemenskap. Medborgarskapet och utövandet av demokratin i stadsstaterna var dock ett privilegium förbehållet ett fåtal män. Det begränsade antalet medborgare konstituerade tillsammans *demos*. I denna *polis* av *civitas* fanns en grund-

⁵ Robert A. Dahl, 1989. *Democracy and Its Critics*. London: Yale University Press. Op.cit., s.340.

⁶ Robert D. Putnam, 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

⁷ En av förebilderna är John Stuart Mill's *Considerations on Representative Government*. Bland nutida företrädare för nyinstitutionalismen kan nämnas: William Riker, 1980. "Implications from the Disequilibrium of Majority. Rules for the Study of Institutions". *American Political Science Review*, 17:432-446; Georg Tsebelis, 1990. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.

⁸ Kända företrädare för detta synsätt är Robert A. Dahl och Seymour Lipset.

⁹ Robert D. Putnam, a.a.

läggande princip, nämligen att alla medborgare var kompetenta att handha offentliga sysslor.¹⁰

Det demokratiska arvet från antiken har under historiens gång i hög grad anpassats till förändrade samhällsvillkor. Föreställningen om det politiska deltagandet som själva kärnan i medborgarskapet har dock aldrig förlorat mark i den demokratiska idétraditionen. Den konkreta utformningen av deltagandet har däremot skiftat över tiden. Övergången från den småskaliga stadsstaten med direktdemokrati till den representativa demokratin i storskaliga nationalstater var betydelsefulla steg i demokratins utveckling. De innebar att det demokratiska styrelseskicket formaterades utifrån ändrade förutsättningar, särskilt ett vidgat medborgarskap, men även innebar nya metoder för politiskt deltagande. Den allmänna rösträtten – rätten att i allmänna och hemliga val välja politiska företrädare och på så sätt påverka den politiska inriktningen – blev fundamentet för medborgerligt inflytande i den representativa demokratin.¹¹

Varje typ av öppet politiskt system förutsätter en viss grad av legitimitet för att utvecklas och överleva. Exakt var denna nivå ligger är till syvende og sist en empirisk fråga, några generella nivåer är inte möjliga att fastställa. Begreppet tillhör de mer svårfångade inom samhällsvetenskapen – teoretiskt, liksom empiriskt. Legitimitet definieras i denna uppsats, som så ofta i statsvetenskaplig litteratur, i termer av medborgarnas *tilltro* till att politiska institutioner är lämpliga eller har kapacitet för sina uppgifter.¹² David Beetham konstaterar i sin analys av legitimitetsbegreppet att det egentligen innefattar summan av moraliska och normativa aspekter på maktrelationer.¹³ Beethams lyckas i sin metafor över legitimiteten fånga något av det latenta och manifesta i dess väsen:

Legitimacy is not the icing on the cake of power, which is applied after baking is complete, and leaves the cake itself essentially unchanged. It is more like the yeast that permeates the dough and makes the bread what it is.¹⁴

Den demokratiska legitimiteten vilar på vissa grundläggande föreställningar om hur politiken ska organiseras. Det gäller idéer om människors lika värde men även vissa förutsättningar för att demokratiska procedurer ska fungera (medborgerliga fri- och rättigheter). Politiken legitimeras främst genom allmänna val (allmän rösträtt), det vill säga folklig förankring.

Demokratisk legitimitet är dock inte det enda villkoret för att upprätthålla ett givet politiskt system. Ett framträdande villkor är också systemets effektivitet, det vill säga om det förmår att "leverera". Tillgodoser de nyttigheter som det politiska systemet levererar, de

¹⁰ Paul Barry Clarke, 1994. *Citizenship*. London: Pluto Press.

¹¹ För en analys av demokratins utveckling se exempelvis: John Dunn (ed.), 1992. *Democracy. The Unfinished Journey. 508BC to AD1993*. Oxford, New York: Oxford University Press; David Held (ed.), 1993. *Prospects for Democracy*. Cambridge: Polity Press.

¹² Definition av legitimitet i termer av tilltro, se exempelvis Max Weber och Seymour Lipset.

¹³ David Beetham, 1991. *The Legitimation of Power*. Atlantic Highlands, NJ: Humanities Press International, INC.

¹⁴ David Beetham, op. cit., s. 39.

krav och förväntningar som medborgaren i gemen (och tongivande nyckelgrupper i samhället) hyser? Ett systems överlevnad kan hotas när effektiviteten sjunker. Det tycks finnas en högre grad av tolerans mot bristande prestationer under tider av negativ ekonomisk tillväxt i system där den demokratiska legitimiteten är hög.¹⁵

Demokratin har under historiens gång visat sig kunna framgångsrikt hantera kriser och konflikter i politiska system. En breddning av medborgarskapet och medborgerliga rättigheter till nya grupper kan skapa politisk stabilitet och minska riskerna för social oro. I det representativa demokratikonceptet i nationalstaten har demokratin funnit metoder för att hantera behovet av växlingar vid makten. Makthavare behöver inte störtas utan kan ersättas med andra aktörer i enlighet med de konstitutionella regler som gäller. Det innebär att politiskt ansvarsutkrävande sker kontinuerligt och att riskerna för ett förtryck av konkurrerande grupper reduceras. Möjligheter för medborgarna att i val utkräva politiskt ansvar av de valda representanterna är därvid en av hörnstenarna i den representativa demokratin.¹⁶

Formerna för det politiska deltagandet liksom de politiska institutionerna kan under skilda förutsättningar upplevas och vara mer eller mindre effektiva för de enskilda medborgarna. De har olika *räckvidd*, det vill säga att framkomligheten och friktionen för en interaktion av ett givet slag varierar över tiden beroende på samhällssituationen (bl a ekonomisk-, teknologisk- och kunskap/utbildning/informations nivå) men även på egenskaper i det politiska systemet och hos enskilda individer. När effektiviteten hos politiska organisationer minskar betyder detta att räckvidden begränsas i interaktionen – potentialen för det politiska deltagandet riskerar att reduceras. I bästa fall söker medborgarna nya vägar till inflytande, i sämsta fall frodas vanmakt och bristande överensstämmelse mellan den politiska makten och de metoder som medborgarna använder för att påverka och göra sin röst hörd.¹⁷

Men det tycks även finnas vissa begränsningar som har att göra med människors biologiska och mentala förmåga att omfatta exempelvis en politisk gemenskap. Man kan tala om olika *räckhåll* där informationsinhämtandet eller kunskapsupbyggnaden kan sätta gränser för möjligheten till identifikation och engagemang.

I den representativa demokratin utvecklades metoder för politiskt massdeltagande. I kampen för allmän rösträtt runt förra sekelskiftet skapades nya parti- och organisationsstrukturer som byggde på industrisamhällets politiska konfliktlinjer. Under några årtionden fick denna flora av politiska partier och organisationer god räckvidd. Det vill säga att framkomligheten och effektiviteten i dessa organisationskoncept var gynnsam och i kongruens med industrisamhällets villkor samt de reformerade politiska institutionerna. Det

¹⁵ Seymour, Martin, Lipset, 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy" i *American Political Science Review* Vol. 53:69–105; Anders Sannerstedt, 1994. "Teorier om demokratisering" i *Den moderna demokratins problem*. Lund: Studentlitteratur.

¹⁶ John Dunn (ed.), 1992, a.a.

¹⁷ Begreppen "räckvidd" och "räckhåll" tillhör den kulturgeografiska diskursen (se Gunnar Törnqvist, 1993. *Sverige i nätverkens Europa*. Malmö: Liber-Hermods) och har här överförs och applicerats på den politiska analysen. Resonemanget är hämtat ur Gullan Gidlund, "Gränsöverskridande demokratisk legitimitet" i *Territoriets gränser* (kommande).

senare innebar bland annat att de politiska församlingarna fylldes med demokratiskt valda ledamöter och att kungamakten ersattes med parlamentarism där regeringsbildningen byggde på regeringens förtroendefulla förhållande till riksdagen och dess politiska majoritet – alternativt ersattes med ett maktfördelningssystem.

Men en både teoretisk och empirisk iakttagelse är att politiska institutioner är unika och svåra att ersätta med nya. De är "sega strukturer", som långsamt anpassas eller förändras efter tidens villkor.¹⁸ Vi behöver bara gå till den representativa demokratin genombrott för att konstatera detta. Då "ärvdes" i hög utsträckning en uppsättning etablerade politiska institutioner – kungar, parlament, offentliga förvaltningar, rättsväsenden, regelsystem etc. Demokratiseringen medförde i vissa fall skapandet av nya politiska institutioner, men ofta reformeringar och mer eller mindre gradvisa anpassningar till förändrade politiska spelregler av de gamla institutionerna. Detta för att justera räckvidden och förbättra kongruensen mellan de politiska institutionerna och den nya tidens villkor.

Sedan en tid tillbaka står demokratin inför ett ytterligare historiskt utvecklingsproblem – att fungera i en transnationell värld som i hög grad bärs upp av funktionella nätverk baserade på modern transport- och kommunikationsteknik, högre grad av individualism där nationalstatens territoriella gränser inte längre utgör de självklara ramarna och restriktionerna för politiska, ekonomiska och sociala verksamheter. Legitimitetssvikten i EU ger en god illustration till detta problem. Räckvidden i formerna för det politiska deltagandet står inte i överensstämmelse med vare sig befintliga beslutsstrukturer eller samhällsutvecklingen i stort. Invanda koncept för politiskt inflytande upplevs som mindre effektiva av medborgarna och nya har ännu inte formerats tillräckligt tydligt och övertygande.

Beslut fattas numera av aktörer på skiftande (lokala till globala) politiska och kvasi-politiska arenor där relationer och ansvarsförhållanden är svåra att urskilja. Även traditionella demokratiteorier ställs på svåra prov. Är det möjligt att skapa kongruens mellan beslutsfattande och medborgarna/väljarna i en värld där staten inte längre utgör basen för den politiska styrelsen? En bärande tanke i den representativa demokratin är att medborgaren individuellt uttalar sin politiska preferens i ett val och att medborgarna som helhet ger sina valda makthavare auktoritet att fatta bindande beslut. Samtycke manifesteras genom majoritetsprincipen, som utgör kärnan i legitimitetshänseende. Statsvetaren David Held frågar sig i uppsatsen "*Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order?*" vilkas samtycke och vilkas politiska deltagande som är nödvändigt för att rättfärdiga beslut som rör exempelvis aids, surt regn eller utnyttjande av icke förnyelsebara resurser? Vilken är den relevanta valmanskåren? Till vilken valmanskår ska beslutsfattarna vara ansvariga?¹⁹

Vad har då hänt med de "gamla" kanalerna för politiskt inflytande? Medlemskapet i EU, internationaliseringen, individualiseringen – ja, hela moderniseringsprocessen i riktning mot ett informationssamhälle – ställer politiska partier inför ett betydande omvandlingstryck. Partier, folk rörelser och intresseorganisationer som vilar på politiska, sociala och ekonomiska skiljelinjer från förra sekelskiftet har stigande svårigheter att attrahera yngre generationer och göra inbrytningar i nya framväxande grupper i samhället. I vissa fall

¹⁸ Begreppet "sega strukturer", se exempelvis: Putnam a.a; Törnqvist a.a.

¹⁹ Uppsats i David Held (ed.), 1993. a.a.

finns potential för anpassning till ändrade villkor (förändringar av metoder och former för politisk verksamhet; nya frågor), i andra fall skapas utrymme för framväxt av konkurrerande organisationer; flexibla nätverk, snabba och slagkraftiga medier, medborgaraktioner och opinionsyttringar av mer eller mindre tillfällig natur.²⁰

I den grekiska stadsstaten och i nationalstaten var utformningen av demokratin avhängigt ett givet territorium – detta trots stora skillnader i *demos*, medborgarskap och politiskt deltagande. I dagens Europa fattas vitala beslut ofta långt från den enskilde medborgarens verklighet. Det rumsliga avståndet är inte enbart geografiskt och tidsmässigt utan har även mentala dimensioner. Till viss del kan dessa avstånd överbryggas och avhjälpas med informationsteknik, nätverk och snabba kommunikationer – särskilt för beslutsfattande aktörer. Men för stora grupper i samhället befinner sig EU delvis utom räckhåll. Det är en politisk gemenskap som kan upplevas främmande och delvis hotfull. I en sådan situation kan i stället andra identiteter – etniska, regionala, nationella, religiösa eller livstidsbaserade – få förnyad styrka och betydelse för människors politiska identifikation och beteende.

Europaparlamentet

I det följande avsnittet skall Europaparlamentets maktställning och potential samt förhållande till väljarna närmare granskas. Därefter diskuteras förutsättningarna för dess folkliga förankring, främst de politiska partiernas transnationella samarbete men även europeisk opinionsbildning och identitet.

Europaparlamentets position och potential i EU

Europaparlamentet (EP) brukar ibland betecknas som ett organ vilket fortfarande söker sin roll. Vad är då detta parlament? Är det ett parlament som är väsensskilt från nationella parlament? Om det existerar skillnader – ja, då är frågan vidare, om EP skall sträva efter att ha de nationella parlamenten som modell – eller om det borde gå sin egen väg.²¹ I det följande begränsas ambitionen till att skissera parlamentets korta historia för att ge en bild av EP:s position och maktpotential.

EP är redan unikt i så motto att det är det enda folkvalda internationella parlament som existerat i historien.²² Samtidigt kan konstateras att EP, i motsats till de flesta nationella parlament, fortfarande kan registrera en successiv utvidgning av sin maktsfär. Denna maktutvidgning har inte enbart skett i kraft av fördrag, domstolens prövning och parlamentets procedurregler, utan även med andra medel. EP har genom ett strategiskt och operativt manövrerande i både stort och smått strävat efter att utöka kompetensen. Till

²⁰ Om partiets förändrade villkor se exempelvis Gullan Gidlund, 1992. *Partiernas Europa*. Stockholm: Natur och Kultur; Gullan Gidlund, 1995. "Personval – ger ansikten åt svensk demokrati" i *ANNO 1994. Demokrati och frihet*. Malmö: Corona AB.

²¹ Karlheinz Neunreither, 1994. "The Democratic Deficit of the European Union". *Government and Opposition. A Journal of Comparative Politics*. Vol. 29. No. 3:299–314.

²² Andrew Duff, 1994. "Building a Parliamentary Europe". *Government and Opposition. A Journal of Comparative Politics*. Vol. 29. No. 2:147–165.

arsenalen av metoder hör att pröva regelsystemets gränser, utnyttja sin opinionsbildande roll och göra sin röst hörd.

EP är, utifrån en mer teoretisk klassifikation, inte ett parlament i klassisk (brittisk) parlamentarisk mening utan ingår i en mer förbundslikt struktur. Det bör snarare jämföras med Förbundsdagen i Tyskland eller representanthuset i USA. En rättvis jämförelse skulle således vara med den typen av politisk församling.²³ Göran Lysén konstaterar i sin studie av maktbalansen mellan EU:s institutioner att:

Frågan som måste ställas är i stället om parlamentet utrustats med tillräckliga maktbefogenheter, som hör till EG:s styrelseskick. Ett generellt spørsmål utgör hur kontrollen skall anordnas av de maktbefogenheter som överläts till EG och över vilka de nationella parlamenten mist direkt kontroll.²⁴

I denna förbundslika, men ändå unika konstruktion som EU är, blir frågan om fördelning av makten mellan institutionerna och maktbalansen – "den institutionella jämvikten" – vital. Idéer om folksuveränitet (all makt utgår från parlamentet, som är folkets främsta företrädare) och parlamentarism (exekutiven måste tolereras av parlamentet för sin existens) hör hemma i utpräglade parlamentariska system och kan alltså inte direkt översättas till EU. I särskilt den politiska debatten tenderar EP att kritiseras utifrån en mall bestående av nationella parlament med parlamentarismen som norm. Resultatet av testet tenderar även att vara snabbt levererat och alltför förenklat – EP saknar makt!

EP har, som bekant, sin föregångare i den gemensamma församlingen (*Common Assembly*) som fanns inom Kol- och Stålunionen från 1952. I och med Romfördraget och EG:s tillkomst 1958 kallades den gemensamma församlingen (för Kol- och Stålunionen, Euroatom och EG) enbart "församlingen". Församlingens ledamöter beslöt år 1962 att skifta beteckning till "Europaparlamentet". Detta var en viktig symbolisk politisk manifestation som dock inte kom att accepteras av EG i sin helhet förrän efter ett decennium.²⁵

I EG:s ursprungliga fördrag skulle församlingen "exercise the advisory and supervisory powers which are conferred upon it by this Treaty" (art.137). Den rådgivande och opinionsbildande roll som i begynnelsen ofta tillskrevs EP har reviderats när vassare och effektivare instrument för maktutövning successivt tillkommit. Förutom besluten under 1970-talet att ge parlamentet ett visst budgetansvar och införa direktval har Enhetsakten (Single European Act) från 1987 och Maastrichtavtalet fem år senare varit de viktigaste milstolparna i den processen. Direktvalsreformen blev i hög grad en nödvändig förutsättning för den utveckling som följde.

Ett viktigt men ofta förbisett steg i maktutvidgningen var när parlamentet började kunna påverka den budgetära sidan. Den utvecklingen började 1970 sedan budgeten finansierades

²³ Göran Lysén, 1995. "Maktbalansen mellan EG/EU:s institutioner jämte medlemsstaternas ställning" i *Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser. Två expertrapporter till EU 96-kommittén*. SOU 1995:131.

²⁴ *Ibid.*, op.cit., s. 47–48.

²⁵ Juliet Lodge, 1989. "The European Parliament – from "Assembly" to Co-legislature: changing the institutional dynamics" i Juliet Lodge (ed.) *The European Community and the Challenge of the Future*. London.

"med egna medel" (tullar vid unionens yttre gräns, jordbruksavgifter som tas ut av produkter från tredje land, 1,4 % av momsen på alla varor och tjänster inom unionen, avgifter i förhållande till medlemsländernas BNP)²⁶ Från 1975 har EP i kraft av fördraget veto över budgeten i sin helhet. Parlamentet ha skaffat sig en direkt kontroll över de icke-obligatoriska utgifterna som inte är uppbundna i förhandlingar mellan staterna (framförallt inom jordbrukspolitiken). Därigenom har parlamentet i viss mån kunnat expandera sitt verksamhetsfält eftersom budgetkontroll även inverkan på åtgärdsidan – det vill säga den särskilt eftertraktade lagstiftningsmakten. EP har i sin maktkamp skickligt utnyttjat tolkningsproblem i fråga om avgränsningen mellan icke-obligatoriska utgifter och obligatoriska utgifter och frågan om "finansiella implikationer". Det senare innebär, enligt parlamentets mening, att rådet har att i sina lagförslag med finansiella implikationer visa att det finns nödvändiga resurser att tillgå.

Enhetsakten gav parlamentet ökad makt främst inom den inre marknaden. Den öppnade för första gången möjligheterna för parlamentet att få inflytande över lagstiftningsprocessen. Lagstiftningsförfarandet var enligt Romfördraget fastställt enligt ordningen att kommissionen hade exklusiv initiativrätt och rådet beslutade att anta dessa efter konsultationer med parlamentet. Enhetsakten innebar i korthet att bestämmelser om "konsultationer med parlamentet" byttes mot "i samarbete med parlamentet" inom en rad områden. Parlamentet kunde, om rådet inte beaktat parlamentets yttrande vid den första läsningen, avslå förslaget vid den andra läsningen (art. 149). För att åstadkomma ändringar måste dock en enighet uppnås i parlamentet av en kvalificerad majoritet (under vissa tidsfrister) och rådet misslyckats med att uppnå enhällighet. Samrådsförfarandet tillämpas bl. a inom områden som miljö, forskning, Europeiska regionala utvecklingsfonden. Enhetsakten brukar ses som en brytpunkt i EP:s utveckling eftersom den medförde att parlamentet inte längre kunde ignoreras av rådet. Det stärkte otvivelaktigt parlamentets legitimitet som ett folkvalt organ. Däremot framstod nettoeffekterna av enhetsakten ur konstitutionellt, demokratiskt perspektiv osäkrare. EP saknade fortfarande makten för ett reellt politiskt ansvarsutkrävande i förhållande till rådet. De nationella parlamentens kontroll över rådet försämrades i själva verket genom att rådet började fatta allt fler beslut enligt kvalificerad majoritet i stället för i enhällighet.

Maastrichtavtalet gav EP ett inflytande över tillsättningen av kommissionen, ett ökad konsultativ roll främst vad gäller de två nybildade huvudsakligen mellanstatliga pelarna – gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP, andra pelaren) och rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren). En ytterligare samarbetsform infördes – "medbeslutande" – vilket förenklat beskrivet innebär att parlamentet delar beslutsmakten lika med rådet och att parlamentet definitivt kan avslå förslag om man inte kommer överens (art.189b). Förfarandet tillämpas främst på frågor som rör den inre marknaden, konsumentskydd, utbildning, teknisk utveckling. Medbeslutandeprocessens grundläggande idé är förlikning

²⁶ Andrew Duff, 1994 a. a; Julie Smith, 1995. *Voice of the People. The European Parliament in the 1990s*. London: The Royal Institute of International Affairs. European Programme; *Treaty amending Certain Budgetary Provisions of the Treaties* från 1970 och från 1975: *Treaty amending Certain Financial Provisions of the Treaties*.

("conciliation"). Om oenighet uppkommer kan det uppstå något av en skytteltrafik i förhandlingshänseende. En förlikningskommitté kan sammankallas för att underlätta förhandlingsarbetet. Enligt flera bedömare är medbeslutandeprocessen i sin nuvarande utformning alltför komplicerad och bör därför förenklas.

EP har enligt fördraget befogenheter att utse ombudsman samt möjligheten att, enligt artikel 138b, anmoda kommissionen att lägga fram ett förslag till rättsakt (i de frågor där EP uppfattar att en gemenskapslagstiftning krävs för att fördraget skall kunna genomföras). EP har krävt att kommissionen bör vara förpliktigad att svara på initiativ från parlamentet enligt artikel 138b.

EP saknar som tidigare har påtalats ett direkt inflytande vad gäller någon regeringsbildning. Det finns dock vissa inslag i EP:s kontrollmakt som visar på utvecklingspotentialer och därför bör uppmärksammas. Parlamentet utöver en demokratisk kontroll över gemenskapens verksamheter – i vissa avseenden mer påtagligt, i andra mer på det politiskt symboliska planet. Kontrollen har successivt utvecklas från att gälla kommissionens verksamhet till att även innefatta delar av rådets, och i viss mån även Europeiska rådets verksamhet.

Enligt fördraget skall ordföranden och övriga ledamöter av kommissionen "samfällt godkännas vid en omröstning i Europaparlamentet" (art.158). Parlamenten har ingen möjlighet att formellt ta ställning till utseendet av en enskild kommissionär, men skall konsulteras av medlemsstaternas regeringar vad gäller nomineringen av ordföranden. Till detta skall läggas att kommissionen kan tvingas avgå i sin helhet om förslag om misstroendevotum antas med en majoritet av två fjärdedelar av de avgivna rösterna och med majoriteten av EP:s ledamöter (art.144); kommissionen skall muntligen eller skriftligen besvara frågor som ställts till den eller dess ledamöter av parlamentet. Kommissionen skall vidare överlämna en årsrapport till parlamentet, som i sin tur enligt fördraget skall diskutera denna vid ett offentligt sammanträde (art. 143). Därtill kommer de månatliga rapporterna om genomförandet av budgeten.

Det är ännu för tidigt att bedöma hur parlamentet kommer att använda sin makt över kommissionstillställningen. Men parlamentet demonstrerade vid premiären av sin nyvunna roll (vid utseendet av de övriga kommissionärerna under Jaques Santer's ordförandeskap) sin ambition och gjorde relativt långtgående undersökningar och uttalanden vad gäller enskilda nomineringar – inte minst efter kommittéutfrågningen 1995 av blivande kommissionärer. I realiteten genererar denna uppgift inga långtgående befogenheter, men sammantaget ger den en fingervisning om potentialerna inte minst i parlamentarisk riktning. Även rådet praktiserar ett förfarande där man besvarar frågor från parlamentet. Vidare lägger rådets ordförande fram sitt program för parlamentet i början av sin ordförandeperiod. Vid slutet av perioden redogör ordföranden för de uppnådda resultaten. EP har möjlighet att inrätta undersökningsutskott för att utöva särskild granskning. EP:s kontrollmakt vis a vis rådet är dock synnerligen begränsad. Betydligt viktigare är där budget- och lagstiftningsmakten som kan delas mellan EP och rådet inom vissa områden.

I förhållande till Europeiska rådet (och dess två årliga sammankomster) har utvecklats ett system där parlamentets ordförande inledningsvis redogör för parlamentets ståndpunkter i

de frågor som står på dagordningen. Europeiska rådet avlägger rapport hos parlamentet efter toppmötena, dessutom överlämnas en årlig rapport om vad som utträttats under året. Det politiska inflytandet från EP torde vara begränsat, men arrangemangen visar tydligt att även Europeiska rådet upplever sig behöva en länk till en folkvald församling som kan skapa en aura av demokratisk legitimitet.

En reell maktfaktor i EU är EP i de fall som dess samtycke krävs för att beslut skall bli giltigt (art.208. pkt 3). Det gäller särskilt antagandet av nya medlemmar, associationsavtal, strukturfondernas organisation och målsättningar, men även i frågor om gemensamt valsystem, arbetsuppgifter och befogenheter för en europeisk centralbank. Enligt fördraget skall EP ge samtycke till avtal som ingås med en eller flera stater eller internationella organisationer och som "innebär en associering med ömsesidiga rättigheter och förpliktelser, gemensamt uppträdande och särskilda förfaranden (art.238). Vidare krävs samtycke för ingående av andra avtal som skapar en särskild institutionell ram för samarbetsförandet, eller sådana avtal som har "betydande budgetmässiga följder för gemenskapen", eller sådana avtal som medför ändring av en rättsakt som har antagits enligt medbeslutandeförfarande (art.189b).

Erfarenheterna från EEC-avtalet, associationsavtal, och den senaste utvidgningen indikerar att parlamentet påtagit sig en "gate-keeper"-roll och ibland markerat missnöje (fördröjt processer, avgivit opinionsyttringar), men slutligen inte agerat motstridigt exekutivens vilja. Potentialerna skall dock inte underskattas.

Enligt reflektionsgruppens slutdokument är uppfattningen (enligt "många av oss") att de beslutsprocedurer som EP numera har är alltför många och alltför invecklade och förespråkar därför att de reduceras till tre, nämligen samråd, samtycke och medbeslutande. Det senare bör dock kunna förenklas och ("många av oss") anser att räckvidden av medbeslutandeförfarandet skall öka.²⁷

Inför regeringskonferensen har EP kunnat följa förberedelserna och påverka dagordningen genom bland annat två parlamentariker från de två största partigrupperna deltagit i reflektionsgruppen (Elisabeth Guigou, PES och Elmar Brok, EPP). EP har även krävt att få insyn och att följa regeringskonferensens arbete.

Kontrollmakt, budgetmakt och lagstiftningsmakt må vara fundamentala funktioner i varje folkvalt parlament. Ett parlament är tillika en viktig mötesplats för det offentliga samtalet – så även EP. I den politiska beslutsprocessen står de politiska församlingarna för en unik form av transparens (som inte omedelbart har att göra med offentlighet i offentlighetsprincipens mening). Folkvalda församlingar med sina offentliga sammanträden arbetar i en betydligt mer genomlyst politisk verklighet än regeringar gör. En intresserad allmänheten kan via radio och TV, genom protokoll och dokument eller egen närvaro ta del av ett offentligt samtal. Detta torde idag ses som en självklar demokratisk företeelse av de flesta medborgare i Europa. Så har inte alltid varit fallet. Bristen på transparens i rådets och kommissionens arbete bidrar sannolikt till att skapa distans och främlingskap för hela EU-

²⁷ Reflektionsgruppens rapport, Bryssel den 5 december. SN 520/95 (Reflex 21) Stencil.

systemet. De folkvalda nationella parlamenten och EP har här en viktig roll – att främja öppenheten och insynen i europeisk politik.

EP är ett organ som i kraft av att vara folkvalt även besitter betydande idémakt i unionen. Parlamentets opinion hörs och "räknas" alltmer på den "politiska marknaden" i och utanför EU:s gränser. Det senare inte minst när demokratiska värden satts ur spel i olika delar av världen. EP har utvecklats till ett forum – en smältdegel – för politiska samtal, debatter, påtryckningar, förhandlingar och opinionsyttringar. Verksamheten bär inte alltid effektivitetens och rationalitets signum. Men sammanfattningsvis torde det vara möjligt att hävda att den "politiska energin" ökat i EP. Detta beror självfallet till viss del på maktutvidgning men även på den specialisering och koncentration MEP har på den europeiska arena. Ministerrådet har en helt annan arbetssituation, fackministrarna har att dela sin tid mellan europeiska och mer domestika uppgifter. Skulle tanken om ett geografiskt stationärt EP i Bryssel besannas, torde skillnaderna i arbetssituation ytterligare accentueras.

Kommer då översynen av Maastrichtfördraget att föra med sig någon maktförskjutning som påverkar EP:s position i EU? EP har i sin resolution inför regeringskonferensen framförallt hävdad att EP bör ha samma status som rådet inom alla områden som faller inom EU:s lagstiftande och budgetmässiga befogenheter. Dessutom bör parlamentets godkännande krävas för alla nomineringar till gemenskapens domstol, förstainstansrätten, revisionsrätten och europeiska centralbankssystemets styrelse.²⁸ Reflektionsgruppen har i sitt slutdokument en formulering som dels visar på värnandet av den institutionella jämvikten dels anger hur komplex demokratifrågan är:

Att stärka demokratin inom unionen innebär både en rättvis representation i var och en av institutionerna och en förstärkning av såväl Europaparlamentet inom ramen för den rådande institutionella jämvikten som de nationella parlamentens roll.²⁹

Reflektionsgruppen poängterar i sitt slutdokument att unionens huvudsakliga inre utmaning är "att försonas med sina medborgare":

Därför måste den viktigaste uppgiften i den kommande reformen vara att i deras ögon förstärka unionens legitimitet.³⁰

Reflektionsgruppen ser inte legitimitetsproblemet lösning ligga i första hand på att ge EP en ökad roll. "Medborgarnas likgiltighet för unionen" är en utmaning som måste svaras med:

... en korrekt och systematisk tillämpning av principerna om demokrati, effektivitet, öppenhet, subsidiaritet och solidaritet i Europeiska unionen.³¹

²⁸ Europaparlamentet, protokoll från sammanträdet onsdagen den 17 maj. PE 190.441. Stencil.

²⁹ Ibid. op.cit., s.S VII.

³⁰ Ibid. op.cit., s.S 4.

³¹ Ibid. op.cit., s. S 4.

Rådet gör i sin resolution inför regeringskonferensen samma breda analys vad gäller strävan att stärka den demokratiska legitimiteten. EP:s roll är viktig därvidlag – men, menar rådet, den demokratiska legitimiteten måste grunda sig på unionens institutionella system som helhet.³²

Europaparlamentets ställning hos väljarna

Det är ett känt faktum att Europavalen inte varit särskilt framgångsrika vad gäller attrahera väljare. Europavalen har bland valforskare betecknats som "ett andra rangens val" ("second-order election"). Utgångspunkten i detta synsätt är att vissa politiska arenor är mer betydelsefulla än andra. I nationalstaten är den nationella arenan i normalfallet den viktigaste, vilket ger de nationella valen en särskild gynnsam ställning bland väljarna. De blir "första rangens val" ("first-order election") och ger ett jämförelsevis högt valdeltagande. Lokalval däremot brukar i de flesta parlamentariska system få en något lägre uppmärksamhet och kan betecknas som andra rangens val.³³ Karaktäristisk för ett andra rangens val är att väljarna i gemen inte upplever att något viktigt står på spel genom valet vilket resulterar i ett lägre valdeltagande än i förra fallet. Ett annat drag är att sådana val tenderar att på ett eller annat sätt kopplas samman med första rangens val. Detta sker även om valen hålls vid skilda tidpunkter.

I Europavalen avgörs som framhållits ingen regeringsfråga och EP:s sammansättning avspeglas inte i någon exekutiv. Väljarna behöver alltså inte ha samma beteende som i nationella val där hänsyn ofta tas till tänkbara regeringskonstellationer. Detta förhållande kan i viss mån förklara varför särskilt små partier tenderar att ha framgångar i Europavalen.³⁴ I en statistisk analys har visats att röstvinsten i Europavalen är som störst för de mycket små partierna (de under 4 % i de nationella valen) och att förlusten av röster är störst hos de största partierna (de över 30 %). Studien kunde dock inte bekräfta myten om ett mera generellt skifte från partier i mittfältet till mer extrema partier. Däremot uppvisar de gröna partierna ett signifikant bättre resultat i Europavalen än i motsvarande nationella.³⁵

En annan, kompletterande förklaring till små partiers framgångar är att dessa i högre grad än större partier kanaliserat motstånd mot och missnöje med EU. Detta kan dock inte helt förklara de gröna partiernas framgångar. De har även förespråkare för EU bland sina själsfränder.

I tabellen nedan kan skillnaderna i valdeltagandet mellan Europavalen och de nationella valen (valet som ligger närmast Europavalet i tid) närmare studeras. Förhållandet att

³² Report. On the Functioning of the Treaty on European Union. SN 1821/95.

³³ Michael Marsch, 1995. "Testing the Second Order Election Model after Four European Elections. Paper presented at the Workshop on "The Impact of Institutional Agreements on Electoral Behavior, ECPR Joint Sessions, Bordeaux, France; Karlheinz Reif & Herman Schmitt, 1980. "Nine Second Order National Elections: A Conceptual Framework For the Analysis of European Election Results. European Journal of Political Research Vol.8. Nr.1:3-44.

³⁴ Oskar Niedermayer, 1991. "The European Election: Campaigns and Results". *European Journal of Political Research*, Vol.19. No.1:3-16.

³⁵ Michael Marsh, 1995. a.a.

Belgien, Grekland och Luxemburg har röstplikt samt att Italien har ett registreringsystem som ökar benägenheten att rösta, har givit en viss stadga åt nivån i valdeltagandet totalt sett. I de två senaste valen har valdeltagandet i genomsnitt legat på 62,8 respektive 58,3 procent. De medlemsstater där motståndet mot EU varit som störst under åren uppvisar inte oväntat även det lägsta valdeltagandet och den största diskrepansen i valdeltagande mellan Europavalen och de nationella valen. I Danmark har valdeltagandet i Europavalen i genomsnitt varit 36,2 procent lägre i jämförelse med valen till *Folketinget* och motsvarande siffra för Storbritannien var 41,4 procent. Sverige kom, med sitt utomordentligt låga deltagande i det första Europavalet 1995, att placeras i samma liga. Skillnaden mellan riksdagsvalet 1994 och Europavalet 1995 blev hela 45,2 procent. Även Nederländerna tillhör denna grupp.

Om man ser på utvecklingstrenden så har skillnaderna i valdeltagande mellan de två typerna av val minskat något både i Frankrike, Danmark och Belgien. I det senare fallet är skillnaderna jämförelsevis försumbara. Det tycks även bli en ökande skillnad i valdeltagande i länder som är nettobidragstagare – Portugal, Spanien och Irland. Resultatet i tabellen ger fog för talet om "första-" respektive "andra rangens val" och bekräftar bilden av legitimitetssvikten för EU-projektet.

Tabell 1. Differensen mellan valdeltagande i Europaval och nationella val.

Val till parlament (i förekommande fall andra kammaren) = det val som ligger närmast ett Europaval i tid.

Medlemsstat	1979/81	1984/87	1989	1994
Belgien	- 3,7	- 1,5	- 2,7	- 0,4
Danmark	-37,8	-36,0	-39,5	-31,5
Frankrike	-22,5	-21,8	-17,5	-16,2
Grekland	- 2,5	- 4,3	- 4,5	-10,6
Irland	-12,7	-25,2	- 0,2	-24,5
Italien	- 6,2	- 5,6	- 9,5	-11,3
Luxemburg	0	0	+ 0,1	- 1,7
Nederländerna	-30,2	-30,4	-32,9	-42,7
Portugal	-	0	-16,9	-31,1
Spanien	-	- 1,7	-15,1	-17,7
Storbritannien	-44,0	-40,2	-39,5	-41,7
Sverige	-	-	-	-45,2
Tyskland	-25,0	-31,6	-15,4	-19,0

Europavalen har i högre grad präglats av nationella stridsfrågor, skandaler, politiska och ekonomiska problem än av europeiska politiska frågor. Det är ett faktum att Europavalen ofta blir en mätare på medlemsstaterna regeringar och deras prestationer; ett förhållande som ibland givit ett inte alltför glädjande resultat för sittande regeringar. Enligt statistiska

beräkningar tenderar regeringsbärande partier att förlora mest om Europavalet inträffar i mitten på mandatperioden.³⁶

Det framstår tydligt att de nationella partisystemen fortfarande dominerar scenen och att partierna har haft svårigheter att agera transnationellt och europeiskt. Det tycks även finnas en utbredd rädsla i många partier för intern splittring; en rädsla som inte saknar grund. Flera partier har en fragmentiserad opinion i EU-frågor inom sina organisationer och har smärtsamma erfarenheter av vad detta kan leda till. Detta har sannolikt bidragit till att vissa partier och kandidater inte vågat skapa tydliga profiler inför valen. För att främja sammanhållningen i partier har det upplevts naturligare och enklare att falla tillbaka på kända, inhemska skiljelinjer.

Innan direktval infördes år 1979 utsåg medlemsländerna sina delegater till "församlingen" utifrån något skiftande principer. Vissa medlemmar uteslöt exempelvis partier på den politiska ytterkanten från sina delegationer.³⁷ Valreformen 1979 innebar ingen långtgående koordinering av medlemsstaternas valsystem eller skapande av ett enhetligt valsystem för Europavalet. Frågan om ett enhetligt valsystem i Europa har varit föremål för kontinuerliga utredningar och debatter men stött på politiskt motstånd och inte resulterat i någon långtgående reform.³⁸ Sedan 1979 har däremot flera justeringar gjorts men fortfarande föreligger vissa skillnader mellan medlemsstaterna; ett förhållande som kan försvåra organisering och mobilisering av Europavalet. Med 1989 års val blev exempelvis den tidsmässiga samordningen bättre.³⁹ Med Maastricht och unionsmedborgarskapet infördes vissa transnationella drag i rösträttsbestämmelserna. Det blev möjligt att rösta i kommunala val och Europaval över medlemsländernas nationsgränser; en unionsmedborgare fick rätt att rösta och kandidera i annat medlemsland om man bor där.

EP har sammanfattningsvis inte lyckats att uppfylla Maastrichtavtalets bestämmelse att få till stånd ett enhetligt valsystem. Där fastställdes nämligen att: "Europaparlamentet skall utarbeta förslag om allmänna direkta val enligt en i alla medlemsstater enhetlig ordning" (art.138. 3 st). För att detta skall godkännas krävs samtycke från EP, enhällighet i rådet och rekommendationer till medlemsstaterna att anta bestämmelserna i enlighet med deras konstitutionella föreskrifter. Reflektionsgruppen erinrar om förhållandet i sin slutrapport och slår fast "att i enlighet med fördraget skall ett enhetligt förfarande fastställas för val till Europaparlamentet".

Vad gäller valsätt avviker Storbritannien för närvarande mest med sitt utpräglade majoritetsvalsystem (i enmansvalskretsar). Övriga medlemsstater har någon form av proportionellt valsystem. Valkrets- och listsystemen varierar. Majoriteten av länderna har nationella (rikstäckande) listor medan andra har mer eller mindre omfattande valkretsindelningar. Förekomsten av regionala listor tycks i hög utsträckning ha samband med graden

³⁶ Ibid.

³⁷ John Fitzmaurice, 1975. *The Party Groups in the European Parliament*. Westmead.

³⁸ Bland de viktigaste dokumenten hör: Dehousse Report 1960; Patijn Report 1974; Seitlinger Report 1982; De Gucht's Report 1993 (Julie Smith, 1994. a.a.).

³⁹ Avvikelserna hade att göra med om de nationella valbestämmelserna stipulerade söndag eller vardag som valdag.

av regionalisering och autonomi för regioner i respektive stat. I det senaste kompromissförslaget, baserad på De Gucht-rapporten från 1993, föreslås en brittisk anpassning så tillvida att det skall finnas något element av proportionalitet i valsystemet. Men på flera andra punkter, exempelvis vad gäller nationella- eller regionala listor, parti- eller personvalsinslag bejakades variationer.

Frågan om de aktuella valsystemens inverkan på Europavalet – valdeltagande, organisering och mobilisering – har hittills inte studerats nämnvärt; ett förhållande som är anmärkningsvärt med tanke på den betydelse valsystemen ofta röner i studier som inriktas på den nationella kontexten (även på regional och lokal nivå). Storbritanniens avvikelser har dock rönt uppmärksamhet och antas kunna upplevas mest problematiskt ur väljarsynpunkt. Majoritetsvals-systemet i Storbritannien har uppenbara fördelar i de nationella valen genom att det skapar förutsättningar för stabila majoritetsregeringar (med vissa korrigeringar för fyllnadsval och flytande mandatperioder). I Europavalet vart femte år har detta system emellertid givit utomordentligt hög utdelning åt vinnande parti, men har i det närmaste slagit ut det parti som "förlorat". Det mest uppmärksammade resultatet uppkom vid valet 1989 då det gröna partiet inte fick något mandat trots att partiet erhållit över två miljoner röster. Ett proportionellt system skulle ha givit en utdelning på tolv ledamöter i Europaparlamentet.

Frågan om valkretsar – regionala eller nationella – har inte heller problematiserats i någon större utsträckning av valforskningen. Utifrån ett förankringsperspektiv bidrar systemet med nationella listor till att öka avståndet och anonymiseringsgraden mellan väljare och valda. Även med ett fåtal mandat i EP torde regionala listor vara att föredra ur demokratisk synvinkel. Här torde finnas en målkonflikt mellan mer allmänna demokratiintressen å ena sidan och partistrategiska (minska exponeringen av interna fragmentiseringar), nationella (nationalstatens behov av att bibehålla kontroll) å andra sidan.

Parlamentet har inte bara tillväxt i makt-hänseende utan även i storlek. När EG bildades utökades platserna från 78 till 142. De därefter förekommande fem utvidgningarna resulterade i successiva ökning av antalet ledamöter. Vid valet 1989 var antalet 518 men utökades efter Tysklands enande och utvidgningen med Finland, Sverige och Österrike som nya medlemmar till 626 ledamöter. Inför den planerade sjätte utvidgningen mot Öst- och Centraleuropa har frågan om vad gränsen går för parlamentets storlek aktualiserats. EP har själv föreslagit ett "tak" på 700 i en utvidgad union; ett tal majoriteten i reflektionsgruppen godtagit med följande partistrategiska brasklapp:

Det har även föreslagits av några medlemmar att det skulle finnas åtminstone tillräckligt många ledamöter för att garantera att medlemsstaternas större politiska grupper blir representerade.⁴⁰

I denna fråga måste självfallet hänsyn tas till parlamentets möjligheter att fungera och arbeta. Men det är även ur ett demokratiperspektiv av vikt att närmare studera vilka konsekvenser ett maximum på 700 ledamöter i ett utvidgat EU kan få för avspeglingsgraden av

⁴⁰ Slutrapporten, a.a. op.cit., s. S 25.

väljaropinionen (proportionaliteten), men även för valdeltagandet och organiseringen av valkampanjerna. Det kan inte uteslutas att ett enhetligt valsysteem med maximalt 700 ledamöter påskyndar en utveckling i riktning mot ett europeiskt partisystem där de europeiska partierna övertar nomineringsförfarandet från de nationella medlemspartierna och att de förra endast har rätten att presentera förslag.

Ett enhetligt valsysteem skapar även förutsättningar för införandet av särskilda ekonomiska resurser (partistöd) från EP för att finansiera Europavalskampanjerna. De två första Europavalen finansierades i hög grad genom särskilda valanslag från EP. Kritiken mot fördelnings- och utbetalningskonstruktionen för detta anslag kulminerade efter valet 1984. Domstolen gav i ett domslut de franska *Le verts* rätt i sin kritik av medlens konstruktion och användning. Efter detta har vissa förändringar vidtagits. Medlen får inte användas till valkampanjer och i detta syfte slussas till nationella partiorganisationer. Domstolen hänvisade i sitt domslut bland annat till problemet med avsaknaden av ett enhetligt valsysteem för Europavalen; ett förhållande som enligt domstolen försvårade en rättvis fördelning av valkampanjbidrag från EP.⁴¹

Hypotesen att den lägre graden av mobilisering i Europavalen är en naturlig avspeglning av EP:s svaga ställning och maktlöshet har funnits med alltsedan resultatet från det första direktvalet publicerades. I takt med att parlamentet skjutit fram sina maktpositioner har lyskraften i den hypotesen försvagats bland forskare.

Den fråga som slutligen bör ställas, är om valen direkt och omedelbart frambringa legitimitet. Legitimitet kan ses som en biprodukt till valen, medan valen skall fungera som instrument för representation. Om Europavalen inte fungerar som instrument för representation av unionsmedborgarna vilar ansvaret tungt på de politiska partierna och deras bristande förmåga att presentera europeiska alternativ. Även detta är en viktig dimension i en problematisering av det demokratiska underskottet i EU.⁴²

Europeiskt partisamarbete, europeisk opinionsbildning och identitet

En viktig demokratidimension rör länkarna mellan medborgarna och den politiska makten. Vilka förutsättningar finns idag för en opinionsbildning som tar sin utgångspunkt i de europeiska politiska frågorna och som kan bidra till att skapa en europeisk identitet?

Det finns inom den statsvetenskapliga forskningen en stigande insikt om att åtgärder för att förbättra demokratin och öka den demokratiska legitimiteten i EU i högre grad måste sökas bortom frågor om EU-institutionernas kompetens. En representant för dessa forskare, Renaud Dehousse, konstaterar att om man gör en jämförelse mellan förutsättningarna för en bred politisk debatt på den nationella politiska nivån och den europeiska, framstår den senare i en inte särskilt gynnsam dager. Fortfarande tenderar Europafrågor ha (eller framställs av administratörer och experterna som att ha) en teknisk slagsida, de politiska aktörerna är heterogent organiserade och spelreglerna är okända för det stora flertalet

⁴¹ Gullan Gidlund, 1994. "Partifinansiering och politisk mångfald. En internationell översikt" i *Det offentliga stödet till partierna. Inriktning och omfattning*. ESO. Ds 1994:31.

⁴² Rudy Andeweg, 1994. "The Reshaping of National Party Systems" i *West European Politics. Special Issue on the Crisis of Representation in Europe*. Vol.18, No.3:58-77.

medborgare. Detta underlättas inte av att det är svårt att uppfatta var den genuina europeiska debatten förs: ett förhållande som till viss del kan förklaras av bristen på Europatäckande medier.⁴³ Dehousse konstaterar att EU fortfarande uppfattas vara teknokratisk och "intern":

The European political system is primarily seen as a closed shop, with membership confined to experts espousing the defence of national or sectoral interests, and not as a political arena within which different conceptions of public interest can be aired and discussed.⁴⁴

Hur fungerar då de politiska partierna på EU-arenan? Finns förmågan att inte enbart anpassa sig till den europeiska integrationen, utan också vara drivkrafter i fråga om utvecklingen av EU? Här är frågan ytterst om det finns kapacitet i det nuvarande partiväsendet att vara kanaler för medborgarnas opinioner.

Den europeiska integrationen och EU har skapat behov hos de politiska partierna att utveckla nya plattformar för att mer effektivt kunna överblicka det aktuella politiska landskapet. Samverkan mellan likasinnade nationella partier – transnationellt partisamarbete – har till syfte att skapa förutsättningar för att finna lösningar på gemensamma problem, förstärka partiernas roll inom EU och bidra till att integrationen fördjupas.⁴⁵

Begreppet "transnationellt partisamarbete" är förknippat med EU och EP. I EP finns ett antal politiska partier representerade i partigrupper och som ännu endast ger konturerna av ett europeiskt partisystem. De kan dock sägas konstituera ett transnationellt partisystem. Geoffrey Pridham specificerar i följande beskrivning de aktiviteter som avses inom EG/EU:

... whereby political parties of the same ideological tendency from different member countries seek to harmonise and present their European-policy positions. It is understood that this activity is conducted within the framework of the evolving institutional structure of the EEC, specifically with reference to the European Parliament (EP). This process may be considered in broad terms as being "integrative".⁴⁶

Partisamarbetet över nationsgränserna i EU har, till skillnad från tidigare frivilliga kontakter mellan likasinnade partier, nödvändiggjorts av den konstitutionella utvecklingen inom EU. Den första fasen kom redan när den gemensamma församlingen bildades. Då formerade de första parlamentsgrupperna, nämligen en socialistisk-, en liberal- och en kristdemokratisk grupp – det vill säga de tre "politiska familjer" som var dominerande i medlemsländerna. Partigrupperna byggde således inte på nationell tillhörighet utan politisk åskådning.

⁴³ Renaud Dehousse, 1994. "Constitutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue?" i *West European Politics*. Special Issue on the Crisis of Representation in Europe. Vol.18, No.3:118-157.

⁴⁴ *Ibid.* op.cit., s. 125.

⁴⁵ Om transnationellt partisamarbete se: Gullan Gidlund, 1992 a a; Gullan Gidlund, 1993, "Politiska partier – ett fritt Europas liv?" i Janerik Gidlund (red.) *Den nya politiska konserten*. Malmö:Liber Hermods.

⁴⁶ Geoffrey Pridham, 1982. "Christian Democrats, Conservatives and Transnational Party Cooperation in the European Community: Centre-Forward and Centre-Right?", i Zig Layton-Henry (ed.) *Conservative Politics in Western Europe*. London Macmillan. op.cit., s. 318.

Den andra fasen inträdde när direktvalsreformen var nära förestående under 1970-talet. Partierna upplevde då ett ökat behov av samordning och organisering av Europavalen. De europeiska samarbetsorganisationerna – de europeiska federationerna – bildades, bestående av medlemsländernas likasinnade partier och respektive parlamentsgrupp. Tidigare relativt svaga eller informella kontaktverksamheter institutionaliserades. De socialdemokratiska partierna bildade 1974 Confederation of Socialist Parties of the European Community. De kristdemokratiska institutionaliserade partiledarmöten i The Permanent Conference redan 1970 och sex år senare bildade ett europeiskt parti, European People's Party (EPP). EPP blev därmed den första europeiska partibildningen inom EU och en milstolpe i en tänkbar utveckling i riktning mot ett europeiskt partisystem. Även den liberala parlamentsgruppen och liberala partierna inom EG samlades i en egen partifederation, efter några år med regelbundna men informella partiledarmöten. Den år 1972 bildade samarbetsorganisationen döptes till the European Liberal Democrats (ELD), senare Federation of European Liberal, Democratic and Reform Parties (ELDR). Detta andra steg hade även att göra med den breddning och fördjupning av den europeiska integrationen som inleddes under denna tid.

Den tredje fasen i det transnationella samarbete inom EU utvecklades som en följd av bildandet av unionen. Behovet av ytterligare fördjupning av samarbetet i de europeiska samarbetsorganisationerna blev uppenbart. Under loppet av några månader ombildades den socialistiska konfederationen till ett europeiskt parti – The Party of European Socialists (PES); den liberala motsvarigheten konstituerade ett europeiskt liberalt parti – The European Liberal, Democrat and Reform Party (ELDR). Därtill bildade det gröna europeiska nätverket en fastare sammanslutning i en federation – The European Federation of Green Parties.

Politiska partiers ambitioner vad gäller att spela en central roll i unionen skrevs även in i Maastrichtfördraget:

Politiska partier på europeisk nivå är viktiga som en integrationsfaktor inom unionen. De bidrar till att skapa ett europeiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas politiska vilja (art.138a).

Partiers integrativa förmåga har kommit i skymundan i den statsvetenskapliga litteraturen. I stället har konfliktperspektivet dominerat och partier har setts som resultat av skiljelinjer i valmanskåren och kanaler för specifika intressen. Ytterst är det emellertid partiers förmåga att mobilisera som bidragit till att de varit viktiga integrationsagenter av lokala samhällen, enhetsstater eller federationer. Seymour Lipset och Stein Rokkan angav i en klassisk studie två kännetecknande drag hos partier, vilka lägger grunden för rollen som integrationsagenter vid nationsbyggande. För det första etablerar varje parti ett kontaktnät som länkar samman lokala miljöer runt omkring i landet. Detta nätverk möjliggör stärkande av den nationella identiteten. För det andra utgör själva konkurrensen mellan partierna en grogrund för att sätta styrandet av det politiska systemet över striden mellan olika politiska före-

trädare.⁴⁷ Till detta kan läggas att partiernas program inbegriper huvudfrågor som är gemensamma för riket; ett förhållande som främjar gemensamt uppträdande och motverkar lokala och regionala profileringar.

I ett europeiskt perspektiv sätts partiets förmåga till integration inför en utomordentlig utmaning. Är det möjligt för partier som har sina rötter i den nationella politiska myllan att från en förhållandevis ideologisk samsyn, agera utifrån ett huvudsakligen europeiskt perspektiv? Partierna är utan tvivel en av flera integrationsfaktorer inom unionen. Däremot har partierna i EP hittills varken varit särskilt framträdande eller pådrivande faktorer i den europeiska integrationen. Till en del har det konstitutionella orsaker, främst bristen på möjligheter att ha ett avgörande inflytande på en regeringsbildning och ingå i en opposition eller ett regeringsunderlag. För ledamöterna i de största parlamentsgrupperna har, detta till trots, stärkandet av parlamentets position inneburit att man ställt enigheten i parlamentet över partipolitiska hänsyn. I detta sammanhang är framväxten och utvecklingen av den informella dominerande koalitionen av vitalt intresse. Samarbetsförmågan mellan de två största parlamentsgrupperna i EP – socialistgruppen och den kristdemokratiska partigruppen – vilar på deras (majoritetens) gemensamma positiva tilltro till Europas enande, vilket gör att de båda går i fronten för fördjupning av unionen. Därmed har integrationssträvandena gynnats. Styrkan i detta samarbete (ofta även tillsammans med den liberala gruppen) manifesteras även i EP:s "talamanskonferens" där alla viktiga organisatoriska beslut fattas (bl. a. fördelning av uppdrag).

Det kan således konstateras att partierna inom EU har lagt en god grund för integrationsarbetet. I enlighet med Lipset och Rokkans modell för nationsbyggandet har de – på europeisk nivå – byggt upp nätverk för att stärka den europeiska identiteten. De har ofta satt enighet före partipolitiska hänsyn för att öka EP:s inflytande i unionen.

Trots detta saknas inte faktorer som motverkar ett europeiskt uppträdande. För det första är detta transnationella samarbete inte utpräglade för samtliga drygt hundra partier som är representerade i EP. Det är de större "partifamiljerna" som kanske inte så förvånande har hunnit längst i nätverksbyggandet och med att formulera gemensamma valplattformar inför Europavalen. Ett växande antal ledamöter känner sig inte höra hemma i någon grupp (och tillhör de så kallade oberoende), alternativt tenderar att flytta från den ena gruppen efter den andra. För det andra har de europeiska partierna/federationerna svårigheter att styra och samordna sina respektive parlamentsgrupper och nationella medlemspartier. Parlamentsgrupperna präglas av EP:s arbetssätt; en organisationsprincip som inte utan svårigheter låter sig kontrolleras. Vissa framsteg har uppnåtts i samordningen av valkampanjer och valprogram, men fortfarande är dessa europeiska partier relativt lösa konstruktioner.

För det tredje har de politiska partierna fortfarande ett nationellt beteende som inte minst manifesteras genom nationella nomineringar och ett nationellt uppträdande i valkampanjerna. Särskilt i små stater och i regeringsbärande partier tenderar transnationellt partisamarbete ses som en metod för nationella partier att hävda sitt lands intressen. Denna

⁴⁷ Seymour, Martin, Lipset & Stein Rokkan, 1967. "Cleavage Structures: Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction" i Lipset & Rokkan (eds.) *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. New York: The Free Press.

partidiplomatiska strategi är en motåtgärd, som partier och riksdagsledamöter vidtar utanför landets gränser, i en alltmer internationaliserad värld "för att öka eller bevara Sveriges makt i världen och samtidigt värna om sina nationella maktpositioner".⁴⁸

Undersökningar visar att om enighet inte uppnås i en parlamentsgrupp brukar detta ofta bero på att någon nationell delegation går sin egen väg.⁴⁹ Det finns även andra lojaliteter som hotar enigheten i en partigrupp, exempelvis då ett nationellt intresse är så starkt att det skär rakt genom samtliga parlamentsgrupper, eller när tillhörighet till utskott eller allianser av olika slag blir överordnad den parlamentsgrupp som man tillhör.

Formeringen av ett europeiskt partisystem med reell partikonkurrens i EU skulle innebära en tydlig profilering i europeisk politik. En sådan utveckling torde vara nödvändig för att väljarna skall kunna identifiera de politiska frågor och de visioner som partierna står för och vill genomföra. Det innebär att partierna i stigande utsträckning måste ta på sig ett politiskt ledarskap för att förmedla kunskap och medvetenhet om förutsättningarna för europeisk politik.

Medan vissa intressen (företrädesvis ekonomiska, näringslivsintressen) till synes med lätthet har funnit strategier för inflytande på europeisk nivå har olika sociala och politiska rörelser betydligt svårare att skifta från den nationella till den europeiska arenan. En viktig förutsättning för en sådan anpassning är att mer europeisk politik och policybildning sker inom EU. Miljörörelsen tycks hittills vara den mest framgångsrika och har fått EU:s "öra".⁵⁰ Den bristande räckvidden hos många traditionella organisationer är påtaglig. Nya strukturer har behov av att bli exponerade i media. Politiska protester och aktioner (kollektiva aktioner) har idag betydligt hårdare konkurrens om uppmärksamheten både i media och hos allmänheten än under 1960- och 1970-talet. Det har skett en tillvänjning – en normalisering av protesten. En annan viktig "tröghetsfaktor" är att invanda inflytandekanaler fortfarande till en del är intakta i det mellanstatliga samarbetet.⁵¹ Anpassningsstrategier fördröjs därvidlag.

Den mest påtagliga skiljelinjen sedan en relativt lång tid tillbaka går mellan förespråkare för nationell suveränitet (och mellanstatligt samarbete) och överstatlighet. Den skiljelinjen torde dominera det politiska landskapet för lång tid framöver. Men EU tycks vara ett projekt som skapar oro bland grupper i Europa som allmänt upplever moderniseringsprocessen som ett hot mot sina livsbetingelser och identiteter. Modernisering handlar inte endast om ekonomisk och teknologisk tillväxt, infrastruktur och kunskap, utan handlar

⁴⁸ Magnus Jerneck, 1990. "Internationalisering och svensk partidiplomati" i Göte Hansson & Lars-Göran Stenelo (red.) *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons. Op.cit, s.151.

⁴⁹ Francis Jacobs, Richard Corbett, Michael Shackleton, 1992. *The European Parliament*. Second edition. Harlow: Longman. Studier av röstningsbeteende hos de tolv största nationella delegationerna 1979–1980 i EP visar dock att partigruppstillhörighet är en starkare förklaring till skillnader i röstningsbeteende än nationell identitet. Se Leon Hurwitz, 1983. "Partisan Ideology or National Interest? An Analysis of Members of the European Parliament", i Hurwitz, *The Harmonization of European Public Policy. Regional Responses to Transnational Challenges*, Westport: Greenwood Press.

⁵⁰ Sidney Tarrow, 1995. "The Europeanisation of Conflict: Reflections from a Social Movement Perspective". *West European Politics*, Vol.18, No.2:223–251.

⁵¹ *Ibid*.

i hög grad om det urbana livet, social och geografisk rörlighet – kort sagt om livsstilar. Motståndet mot EU kommer framför allt från landsbygdens folk, lågutbildade arbetare och grupper som ser sig som förlorare i den utvecklingen. Åke Daun konstaterar att frågan om en europeiska identiteten snarare är ett uttryck för "modernitetens samhörighet" än "mångfaldens kulturella gemenskap".⁵² I denna konfliktdimension tycks de politiska eliterna i stor utsträckning tagit ställning för moderniseringsprojektet, medan de tveksamma och motståndarna har få organiserade politiska kanaler. Hittills har folkomröstningarna varit de viktigaste kanalerna för missnöjet mot moderniseringen. Denna konfliktlinje kommer sannolikt även få stor betydelse för hur EU som integrationsprojektet utvecklas.

Nationella parlamentet och EU

I detta och nästkommande avsnitt diskuteras en rad frågeställningar som rör relationen mellan nationella parlament, regeringar och EU:s institutioner. Vilka konstitutionella regler styr de nationella parlamentens medverkan i unionens beslutsprocesser? Hur kan samrådet mellan riksdag och regering organiseras? Hur ser det ut i andra länder? Bör de nationella parlamenten få en utökad roll när unionens institutioner fattar beslut?

Nationella parlament och regeringar i EU

En inriktning inom modern statsvetenskaplig forskning visar att även om det inte finns något nödvändigt och omedelbart samband mellan konstitutionella spelregler och politiskt beteende är regelsystemen ofta av påtaglig betydelse.⁵³ Vad gäller relationen mellan EU och medlemsstaterna kan erinras om att de nationella parlamenten har ratificerat de fördrag som skapat den Europeiska unionens institutioner.⁵⁴ Ett annat konstitutionellt samband är de nationella parlamentens rätt att avsätta respektive regering. Det är exempelvis tänkbart att majoritetsläget i ministerrådet påverkas när ett parlament byter ut en regering mot en annan. Därmed kan också rådets ställningstagande i viktiga sakfrågor förändras.⁵⁵

Konstitutionella regler har också avgörande betydelse genom att de påverkar den relativa förekomsten av minoritets- och majoritetsregeringar. Det är vanligt att parlamentet anses ha större inflytande när regeringen inte har stöd av en majoritet av parlamentsledamöterna. När regeringen inte har en egen majoritet ökar förmodligen också risken för att regeringen och

⁵² Åke Daun, 1992. *Den europeisk identiteten*. Stockholm: Rabén och Sjögren.

⁵³ Att politiska eliter också lägger stor vikt de politiska spelreglerna har visats av Björn von Sydow, 1989, *Vägen till enkammarriksdagen: Demokratisk författningsspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm: Tidens förlag.

⁵⁴ I Kommissionens rapport till reflektionsgruppen (arbetsgruppen) inför den kommande regeringskonferensen redovisas att nationella parlament enligt artiklar i fördragen direkt medverkar vid nio olika typer av beslut inom EU. Förutom ratificering gäller det också bl a godkännandet av konventioner inom den tredje pelaren och inte minst vid genomförandet av direktiv via lagstiftning. *Kommissionens Rapport till Arbetsgruppen, "Regeringskonferensen 1996"* (Maj 1995), s. 27.

⁵⁵ De konkreta reglerna varierar, men parlamentens rätt att även under pågående valperiod avsätta respektive regering skiljer medlemsstaternas konstitutioner från t.ex. de i Schweiz och USA. (Här avses inte extra-ordinära åtgärder som riksrätt och motsvarande.) Jfr Michael Laver and Norman Schofield, 1990. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

parlamentet skall hamna på olika ståndpunkter i frågor som beslutas av ministerrådet. Statsvetenskaplig forskning visar att tre regelsystem är av särskild vikt när det gäller att förklara skillnader i förekomsten av majoritets- och minoritetsregeringar: parlamentets utskottsorganisation, valsystemets utformning och reglerna för hur regeringen tillsätts.⁵⁶ I Sverige och Danmark bidrar jämförelsevis starka utskottsväsenden, proportionella valsystem och avsaknaden av krav på att en regeringsbildare skall ha ett uttalat stöd av en majoritet i parlamenten till att öka sannolikheten för minoritetsregeringar.⁵⁷

Av EU:s nuvarande medlemsstater är det Danmark som under efterkrigstiden haft flest minoritetsregeringar.⁵⁸ Detta förhållande har bidragit till att det är Danmark som har utvecklat den kanske mest kända modellen för parlamentarisk kontroll av regeringens agerande inom EU: *Europaudvalget* (f.d. *Markedsudvalget*). Inför beslut i ministerrådet granskar och samråder de danska ministrarna med detta utskott om alla förslag av vikt inom EU.

Alla medlemsstater har numera någon form av utskott eller nämnd som för parlamentets räkning skall samråda med regeringen inför beslut i rådet.⁵⁹ I Finland och Österrike har man överlåtit åt ett ordinarie utskott att också handlägga samrådet med regeringen i EU-frågor. Övriga länder har inrättat ett särskilt utskott eller nämnd för detta. Dessa samrådsorgan varierar både i fråga om sammansättning och beslutskompetens. Två faktorer som brukar nämnas som förklaringar till denna variation är dels en hög förekomst av minoritets-

⁵⁶ En förklaring till att minoritetsregeringar är vanliga i vissa länder har således att göra med huruvida oppositionspartierna kan påverka besluten i parlamentet. Argumentet är att om så är fallet minskar det dessa partiers behov av att sitta i regeringen. Förklaringen syftar på parlamentets utskottsorganisation. Med specialiserade och ständiga i stället för tillfälliga utskott, med utskott som ungefär motsvarar departementens verksamhetsområde och med en proportionell fördelning av ordförandeposterna ökar oppositionens möjlighet att utöva inflytande över de politiska besluten. Detta bidrar till att förklara varför minoritetsregeringar är vanligare i vissa länder än i andra. Se Kaare Strom, 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press. Av än större vikt är förmodligen kombinationen av ett proportionellt valsystem och regeringsbildningsregler utformade på basis av principen om "negativ" parlamentarism. Med negativ parlamentarism menas inte en undermålig form av parlamentarism utan att regeringen inte behöver vinna en majoritet av rösterna i parlamentet för att kunna tillträda. I alternativet, "positiv" parlamentarism, krävs att en ny regering först vinner en omröstning med en (relativ eller absolut) majoritet i parlamentet. Se Torbjörn Bergman, 1995. *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation: An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Umeå: Department of Political Science, Umeå University.

⁵⁷ Låt oss ge några andra exempel. Ett exempel är att i Storbritannien är valsystemet sådant att det vanligen leder till en majoritetsregering. Tyskland har i huvudsak proportionella val (med personvalsinslag) och starka utskott. Där finns också ett krav på att en ny regering ska väljas av en absolut majoritet, dvs av mer än hälften av alla medlemmar i parlamentet (*Bundestag*). Delvis på grund av detta bildas nästan uteslutande majoritetsregeringar. Om de tyska valsystemet se Olof Petersson, 1994. "Valsystemet i Frankrike, Belgien och Tyskland". *Statsvetenskaplig Tidskrift*. Vol.97: 23–28. Detta valsystem betecknas vanligen som en blandning av val i enmansvalkretsar och proportionella val men som Peterssons analys visar är det i praktiken ett proportionellt valsystem.

⁵⁸ Strom, a a, s. 58.

⁵⁹ Nedan används termen 'samrådsorgan' alternativt 'Europautskott' när diskussionen förs i allmänna termer. Detta kan innefatta samrådsorgan som formellt sett är utskott och sådana som i egentlig mening är en nämnd. För att detta i sin tur inte ska leda till oklarheter är det vid vissa tillfällen nödvändigt att nämna ett specifikt utskott eller en nämnd vid namn.

regeringar (och därmed ett parlament som är starkt i förhållande till regeringsmakten), dels graden av inhemsk oenighet om EU-medlemskapets vara eller icke vara.⁶⁰ Till detta kan läggas en tredje faktor – om det är en etablerad federal struktur och en tradition av aktiva delstatsregeringar. Delstaternas konstitutionella rätt att själva besluta i frågor som rör kultur, utbildning, etc, gör att när frågor av denna typ kommer upp på EU:s dagordning är regeringarna därmed på ett tydligare sätt bundna av sina konstitutioner än de stater (som Danmark och Sverige) där den regionala nivån saknar motsvarande beslutskompetens.⁶¹ Denna beskrivning stämmer väl in på två av EU:s tre federala medlemsstater, Tyskland och Österrike.⁶² I den tredje, Belgien, är den federala konstitutionen helt ny och konsekvenserna av de nya federala inslagen i Belgiens författning redovisas ej i denna rapport.⁶³

Kriterier för jämförelse av samrådsorganen

I Sverige är det EU-nämnden som för riksdagens räkning ansvarar för samråd med regeringen inför beslut i ministerrådet.⁶⁴ För att få en bred överblick av alternativa lösningar och det komparativa sakläget granskas i denna uppsats samrådsförfarandet i samtliga femton medlemsstater. En möjlig utgångspunkt för en jämförelse av dessa är begreppet "den politiska dagordningen". Begreppet syftar i allmänhet på de frågor som blir föremål för debatt, behandling och beslut i politiska organ. Följande frågor är därvid centrala: Vad?; Vem?; Var? och När?⁶⁵ I detta sammanhang får frågan om *vad* syfta på vilka frågor – dvs vilka av EU:s pelare – som är föremål för samråd. Frågan om *vem* syftar på vilka som från parlamentets sida deltar i detta samråd. Frågan om *var* handlar om samrådsorganets möjlighet att hänskjuta frågor till debatt i plenum i parlamentet. Den sista av frågorna, *när*,

⁶⁰ David Judge, 1995. "The Failure of National Parliaments?". *West European Politics*. Vol.18. No.3: 83–84.

⁶¹ Jfr Andreas Maurer, 1995. "National Parliaments and the European Union". Paper presented at the *Conference on National Parliaments and the European Union*, Wroxton College, Oxfordshire, UK, 18–19 November, s. 10–11.

⁶² Detta bygger på en förhållandevis snäv definition av begreppet federalism vilket i sig inrymmer många olika företeelser. Gränsdragningarna är inte strikta. T.ex. brukar det hävdas att Spanien är federalt i allt utom till namnet, se Daniel J. Elazar (ed.), 1991. *Federal Systems of the World*, s. 227. Se också Wolfram Kaiser, 1995. "Austria in the European Union". *Journal of Common Market Studies*. Vol.33: 411–425. På sidan 416 hävdas att Österrike på grund av delstaternas begränsade inflytande i praktiken är en decentraliserad enhetsstat. Det torde emellertid vara allmänt vedertaget att Belgien, Tyskland och Österrike räknas som unionens tre federala medlemsstater.

⁶³ Den nya federala konstitutionen beslutades 1993 men trädde i kraft först efter parlamentsvalet i maj 1995. Lieven De Winter och Thierry Laurent, 1995. "The Belgian Parliament and European Integration". *Journal of Legislative Studies*. Vol.1. No. 3: 90, not 1.

⁶⁴ För den som önskar en detaljerad genomgång av den svenska EU-nämndens hittillsvarande arbete och en jämförelse med den danska motsvarigheten, *Europaudvalget*, kan vi rekommendera studien av Hans Hegeland och Ingvar Mattson, 1995. "Att få ett ord med i laget. En jämförelse mellan EU-nämnden och Europaudvalget", *Statsvetenskaplig Tidskrift*. Vol.98. No.4. Det kan i sammanhanget nämnas att Hegeland och Mattson menar att det danska utskottets starka ställning bl a är en följd av den relativt svaga danska regeringsmakten.

⁶⁵ Dessa kriterier är hämtade från en artikel av statsvetaren Jonas Hinnfors, 1992. "Dagordningsbegreppet – Ordning eller kaos?" *Statsvetenskaplig Tidskrift*. Vol.95: 377–390.

har att göra med i vilket skede parlamentet kommer in i unionens beslutsprocess. Här finns för parlamenten gemensamma problem. De behandlas särskilt nedan.

Förutom de fyra kriterier som ovan nämnts granskas även frågan om i vilken utsträckning (hur mycket) parlamentet eller det organ som representerar parlamentet kan *binda* regeringen till ett visst agerande i ministerrådet. Här bör läsaren notera att ordet 'binda' används för att beskriva en situation där regeringen anses vara förpliktigad att följa en majoritetsrekommendation av parlamentet eller dess organ för samråd. Det är dock inte helt okomplicerat att i praktiken fastställa när samrådet är av denna karaktär.

De nationella parlamenten är i princip oförhindrade att avsätta respektive regering. En regering som avviker från en ståndpunkt som parlamentets majoritet lagt fast i samrådsförfarandet kan således avsättas för detta. I en formell mening är därmed alla regeringar bundna av sina parlament. I praktiken kommer emellertid graden av bindning att bland annat vara en följd av huruvida en minoritetsregerings agerande tolereras av något eller några oppositionspartier, alternativt huruvida partierna (eller partiet) i en majoritetsregering är överens eller inte.

Trots att det således går att hävda att alla regeringar är bundna av sina parlament och att innebörden av denna bindning främst är beroende av regeringens parlamentariska styrkeposition är det inte oviktigt vilka regler och vilken praxis som gäller vid samrådsförfarandet. Om vi särskiljer samrådsförfarandet från regeringens allmänna parlamentariska ställning kan konstateras att endast i Tyskland och Österrike finns det statsrättsliga bestämmelser som binder regeringen till en ståndpunkt taget av ett samrådsorgan. Danmark har i praktiken också ett sådant system, dock utan att detta återfinns i konstitutionen eller är detaljreglerat i annan lagstiftning.

Huruvida den svenska EU-nämnden kan anses binda den svenska regeringen är mer oklart. Utifrån de förarbeten som föregick inrättandet av nämnden framgår att så inte är avsikten.⁶⁶ I praxis har dock nämnden, genom en ordning där ordföranden numera sammanfattar majoritetsläget i nämnden, kommit att kunna uppfattas som om den gör ett uttalande som regeringen skall följa. Nämndens förfarande kan tolkas som om att det står regeringen fritt att inte följa nämndens rekommendation men att om regeringen avviker från denna skall den i efterhand avge en nöjaktig förklaring. Om så inte sker har oppositionspartierna sedvanlig möjlighet att väcka förslag om misstroendeförklaring mot ett enskilt statsråd eller mot statsministern och därmed mot regeringen i sin helhet.⁶⁷

Till saken hör emellertid att också regeringarna i Danmark, Tyskland och Österrike i brådskande fall kan avvika från en linje som överenskommit med respektive parlaments samrådsorgan. Även här kan regeringarna hos samrådsorganet underhand och t.o.m. i efterhand söka godkännande för ett sådant avsteg. Det egentliga sakläget kompliceras

⁶⁶ Se t.ex. "EG och våra grundlagar" Grundlagsutredningen inför EG, SOU 1993:14, s. 245 och Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU22, s. 15, där utskottet dels hävdar att ett riksdagsorgans uttalande inte kan bli bindande för hela riksdagen, dels att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en annan syn än den som nämnden vid samrådet gett uttryck för.

⁶⁷ Om misstroendeförklaring finns bestämt i regeringsformen 12:4 (se också 6:5, 6:7) samt riksdagsordningen 3:17 och 5:8.

ytterligare av det faktum att det ytterst är när relationen mellan samrådsorganet och regeringen ställs på sin spets, som det egentliga sakläget klargörs. I Sverige, Tyskland och Österrike har de nuvarande bestämmelserna endast tillämpats en kortare tid och både regelsystemet och praxis kan komma att påverkas av eventuella konflikter mellan regeringarna och parlamentens majoritet.

Mot denna bakgrund har i denna studie valts följande avvägning. Graden av bindning delas in i tre kategorier: *svag* bindning där samrådet närmast handlar om informationsutbyte, en *mellanform* där samrådet anses vara av betydelse för regeringens ställningstaganden i rådet, och en *stark* bindning där samrådet utmynnar i ett mandat utifrån vilket regeringen har att agera. Det bör dock påpekas att det även inom respektive kategori rör sig om en en glidande skala av samråd av mer eller mindre bindande natur.

En jämförelse av femton samrådsförfaranden

Utifrån de ovan presenterade kriterierna är det möjligt att presentera följande tabell över hur det nationella samrådet mellan regeringar och parlament f.n. är ordnat i de femton medlemsstaterna (se Tabell 2).⁶⁸ För att förklara tabellen och belysa dess innehåll kan det vara lämpligt att diskutera kolumnerna från vänster till höger. I samband med detta ges några exempel som belyser variationen mellan de femton parlamenten och deras samrådsorgan.

Den första kolumnen från vänster räknat visar att det inte är självklart att bara ledamöter av det nationella parlamentet (Members of Parliament, MP) skall delta i samrådet. I både Belgien och Grekland deltar ledamöter från Europaparlamentet (MEP) som fullvärdiga medlemmar. I det engelska överhusets (*House of Lords*) utskott och på Irland kan Europaparlamentets ledamöter fritt delta i överläggningarna men utan rösträtt. I Tysklands *Bundestag* är ledamöter från Europaparlamentet t.o.m. medlemmar av Europautskottet, dock utan att ha rösträtt. I Österrike är delstaterna (*Länder*) direkt involverade i samrådsprocessen om en fråga rör deras i och för sig relativt begränsade beslutskompetens.

⁶⁸ Tabell 2 såväl som den förklarande diskussionen bygger på en sammanfattning av ett flertal och ibland delvis motsägelsefulla källor. Till detta ska läggas att de i varje land kan finnas inslag som inte täcks in i denna enkla tabell. Ett exempel är att i utskottet i Belgiens *Chambre* kan de belgiska medlemmarna av Europaparlamentet ställa skriftliga frågor till regeringen vars svar sedan publiceras. Vi har, trots alla svårigheter och undantag, bedömt att tabellen tjänar sitt huvudsyfte, nämligen att visa på den variation som finns hos de femton medlemsstaterna och viktiga likheter och skillnader mellan EU-nämnden och andra nationella samrådsorgan. De källor vi använt är följande: Judge, a a, s. 79-100; Maurer, a a; Matti Wiberg och Tapio Raunio, 1995. "Certainly No Trouble-Maker: The Finnish Parliament's Adaption to the EU". Paper presented at the *Conference on National Parliaments and the European Union*, Wroxton College, Oxfordshire, UK, 18-19 November; "European Affairs Committees of the Parliaments of the Member States", June 1995, *Directorate General for Committees and Delegations*, European Parliament. Se också temanumret av *Journal of Legislative Studies*, 1995. Vol.1. No. 3. "National Parliaments and the European Union", redaktör Philip Norton; Roger Morgan och Clare Tone(ed.), 1996. *Parliaments and Parties. The European Parliament in the Political Life of Europe*. London: Macmillan.

Tabell 2. Fyra kriterier och de nationella parlamentens samrådsorgan för frågor som beslutas i ministerrådet.

	Vem	Pelare (Vad)		Tre	(Var) Plenum	Grad av bindning
		Ett	Två			
Belgien						
Chambre	MP/MEP	Ja	Nej	Nej	Ja	I
Senat	MP	Ja	Nej	Nej	Ja	I
Danmark	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	III
Finland	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	II
Frankrike						
Assemblée	MP	Ja	Nej	Nej	Ja	I
Sénat	MP	Ja	Nej	Nej	Ja	I
Grekland	MP/MEP	Ja	Nej	Nej	Ja	I
Irland	MP/MEP	Ja	Ja	Ja	Ja	I
Italien						
Camera	MP	Ja	Nej	Nej	Ja	I
Senato	MP	Ja	Nej	Nej	Ja	I
Luxemburg	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	I
Nederländerna						
Tweede Kamer	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	I (II, 3e pel)
Eerste Kamer	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	I (II, 3e pel)
Portugal	MP	Ja	Nej	Nej	Ja	I
Spanien	MP	Ja	Nej	Nej	Ja	I
Storbritannien						
Commons	MP	Ja	Nej	Nej	Ja	II
Lords	MP/MEP	Ja	Nej	Nej	Ja	I
Sverige	MP	Ja	Ja	Ja	Nej	II
Tyskland						
Bundestag	MP/MEP	Ja	Ja	Ja	Ja	II
Bundesrat	MP	Ja	Nej	Ja	Ja	III
Österrike						
Nationalrat	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	III
Bundesrat	MP	Ja	Ja	Ja	Ja	I
Länder	Land	I vissa			-	II

Grad av bindning: I = Svag
 II = Mellanform
 III = Stark

De tre följande kolumnerna – under rubriken "pelare" – visar att det inte är i alla länder som utskottet för EU-frågor har rätt till samråd inom EU:s alla tre pelare. Inom den första pelaren, dvs EG med den inre marknaden, har alla regeringar någon form av samråd med Europautskottet. Inom de andra två, den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken och den tredje pelarens rättsliga och inrikesfrågor (asyl, polisarbete, etc) är det lika vanligt att utskottet inte har en automatisk rätt till samråd. Läsaren bör dock notera att i Finland och Tyskland sker samråd inom den andra pelaren med motsvarigheterna till det svenska Utrikesutskottet och inte i första hand med Europautskottet (motsv.).

Den femte kolumnen i tabellen handlar om huruvida samrådsorganet kan hänskjuta frågor till debatt i parlamentets plenum. Som synes är det bara i Sverige som våra källor inte nämner att en sådan rätt existerar. Här har alltså den svenska EU-nämnden en mer begränsad roll än de andra samrådsorganen inom unionen. Visserligen är dessa debatter, förutom i fallet med tyska *Bundesrat*, inte av beslutande och bindande karaktär. Det är ändå rimligt att dra slutsatsen, att de ger plenum en tydligare roll som arena för samråd, än vad som är fallet i Sverige. I och för sig kan de ordinarie utskotten och riksdagsledamöter begära debatt i plenum vad gäller samrådsfrågor. Med nuvarande uppläggning riskerar dock detta att få karaktären av en extra-ordinär åtgärd snarare än ett normalt inslag i det ordinarie samrådet mellan riksdag och regering.

Kolumn sex syftar på huruvida bindning kan sägas förekomma. Det vanliga är att det är samrådsorganet som i varierande grad binder regeringen, undantaget är delstaternas kammare (*Bundesrat*) i Tyskland där beslut fattas i plenum. I vissa länder är det uppenbart att samrådet både formellt och i praktiken inte anses binda regeringen utan mest har karaktären av ett forum för informationsutbyte. Detta är i tabellen markerat med en romersk etta (I). I åter andra, som i Tysklands *Bundestag* och Storbritanniens *House of Commons* kan parlamentet i plenum uttrycka en viss ståndpunkt men detta anses inte förpliktande för regeringen på det sätt som är fallet i Danmark, Tysklands *Bundesrat* och Österrikes *Nationalrat*. Mellanformen har markerats med en romersk tvåa (II) och den starkaste formen av bindning med en trea (III).

I några länder kan parlamenten, i en viss fråga eller under en viss tid, påverka regeringens agerande i ministerrådet. Parlamenten i Nederländerna, Storbritannien och Tyskland har exempelvis ålagt regeringen att söka parlamentets godkännande innan man övergår till det tredje steget i den ekonomiska och monetära unionen (EMU). I Nederländerna gäller detta krav också generellt för ärenden som faller inom den tredje pelaren. (Därav markeringen II för tredje pelaren vad gäller Nederländerna i Tabell 2.)

Frankrike och Storbritannien tillämpar dessutom ett system, vad gäller första pelaren, där en minister i rådet kan anmäla att man medverkar till ett beslut först när parlamentets granskning är avslutad. Detta är känt som "Parliamentary Scrutiny Reserve". Det innebär inte nödvändigtvis att parlamenten kan binda regeringarna till en viss ståndpunkt inför en omröstning, utan bara att samrådet skall vara avslutat innan regeringen är med om att fatta ett beslut i ministerrådet. På denna punkt förefaller det brittiska underhusets ställning vara

starkare (II) än det franska parlamentets (I).⁶⁹ Också Danmark och Tyskland och Österrike kan sägas ha 'Scrutiny Reserve', med den viktiga skillnaden att i dessa tre länder uppfattas samrådet som bindande.

Utifrån denna allmänna översikt kan det vara på sin plats att i något mer detalj diskutera samrådsförfarandet i de tre länder som har den mest långtgående formen av samråd. Det vill säga, de som konstitutionellt (eller enligt praxis) har skapat regler för en stark förankring av EU-politiken i sina folkvalda parlament innan beslut fattas av rådet. Vi har också valt att titta närmare vårt östra grannland, Finland.

Fyra exempel på samrådsförfarande

Danmark: Föregångaren till det nuvarande danska Europautskottet bildades ursprungligen som ett utskott med uppgift att följa den danska regeringens förhandlingar med de Europeiska gemenskaperna (EG). I och med att Danmark gick med som medlem fick utskottet namnet Markedsudvalget. Namnbytet till Europaudvalget tillkom efter överenskommelsen om den Europeiska unionen. Utskottets nuvarande arbetsformer grundar sig på den danska lagen om anslutning till EG/EU och på bestämmelser i deras motsvarighet till vår riksdagsordning. Dessutom har det danska utskottet genom beslut och praxis närmare definierat och i praktiken utvidgat sin egen beslutskompetens.⁷⁰ I Danmark är det Europautskottet som binder regeringen även om frågor kan hänskjutas till Folketingets plenum för debatt. Inom den andra pelaren samråder dock regeringen, förutom med Europautskottet, med ett särskilt samrådsorgan för utrikesfrågor (motsvarigheten till den svenska Utrikesnämnden) och inom den tredje pelare samråder regeringen också med *Retsudvalget*.

I korthet är den danska processen för de frågor som skall behandlas i rådet följande.⁷¹ Regeringen är förpliktigad att på ett tidigt stadium informera utskottet om kommande EU-förslag. Regeringen skall vidare samråda med utskottet om Danmarks ståndpunkt inför beslut i rådet. Om enighet inte nås räcker det med att en majoritet inte anses vara *mot* regeringen för att utskottet skall antas stödja regeringens förslag. Detta konstateras av utskottsordföranden som baserar sin summering på partiernas relativa andel av mandaten i *Folketinget*. Detta ställningstagande är formellt inte statsrättsligt bindande, men regeringen anses ändå vara bunden av mandatet. I och med att samrådsorganet har status som ordinarie utskott kan det även bereda andra ärenden än rena samrådsfrågor för beslut i plenum i *Folketinget* enligt de procedurregler som gäller för övriga utskott.

⁶⁹ Jfr Franco Rizutto, "The French Parliament and the EU: Loosening the Constitutional Straightjacket", s. 46–59 och Philip Norton, "The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny", s. 92–109. Bägge i *Journal of Legislative Studies*, 1995. Vol.1. No. 3.

⁷⁰ Enligt Hegeland och Mattson, a.a. är utskottet (dvs dåvarande Markedsudvalget) kanske bäst känt för att det 1986 gick emot regeringen i samband med införandet av den s.k. inre marknaden (Enhetsakten) inom dåvarande EG.

⁷¹ Hegeland och Mattson, a.a.

Finland: I Finland är det parlamentet, *Eduskunta*, som får informationen i EU-frågor. Parlamentet kan själv välja på vilket sätt den vill delta i att formulera Finlands ståndpunkt inför ett beslut i ministerrådet. Regeringen är ålagd att ge all nödvändig information så att det finska parlamentet kan vara med och bereda förslag som kommer från kommissionen. Förutom det parlamentariska ansvar som innebär att regeringen måste åtnjuta *Eduskuntas* förtroende är samrådet i sig inte statsrättsligt bindande för de finska ministrarna. Bedömningen är trots detta, att samrådet i Finland vid en jämförelse med flera andra samrådsorgan förefaller vara av stor praktisk-politisk betydelse.

Samrådsproceduren bygger främst på utskotten, och då framförallt på Stora Utskottet och motsvarigheten till den svenska riksdagens Utrikesutskott.⁷² Det Stora Utskottet behandlar frågor i den första och tredje pelaren, medan Utrikesutskottet handhar frågor inom den andra pelaren. Statsministern skall också informera Stora Utskottet inför det Europeiska rådets sammanträden. När det gäller lagstiftning (direktiv och förordningar) som förberetts i Coreper (rådets beredningsorgan) får de berörda fackutskotten yttra sig skriftligt till det Stora Utskottet.⁷³ Denna möjlighet utnyttjas också. Ordföranden i Stora Utskottet summerar en parlamentarisk rekommendation om majoritetsläget, som sedan i protokoll delges regeringen. Lagförslag från kommissionen kan också diskuteras, men inte beslutas om, i plenum i *Eduskunta*.

Tyskland: Den tyska regeringens information till parlamentet skall enligt grundlagen vara allsidig och tidig. Tysklands Bundesrat, delstatsregeringarnas representanter på nationell nivå, har rätt till samråd inom den första och den tredje men inte inom den andra pelaren. En kuriositet i sammanhanget är att ledamöterna i kammarens utskott för EU-frågor tillsättes och kan avsättas direkt av regeringen i respektive Land (delstat). Delstaternas regeringar har således en direkt representation vid samråd inom två av EU:s tre pelare.

Bundesrat kan statsrättsligt binda den tyska regeringen till en viss position i en del sakfrågor. Om en fråga som skall behandlas i ministerrådet helt eller delvis direkt rör en för delstaterna central fråga (*im Schwerpunkt*), som faller inom deras beslutskompetens, kan kammaren kräva att den federala regeringen driver dess ståndpunkt. Det är också *Bundesrat* som har tolkningsföreträdare vid eventuella tvister med regeringen om hur – utifrån delstaternas perspektiv – central en fråga är. Vid en sådan dispyt kan kammaren med två-tredjedelars majoritet bekräfta sin tidigare ståndpunkt. Representanter för kammaren har dessutom rätt att sitta med vid bordet i ministerrådet när dessa frågor diskuteras. Det har hävdats att *Bundesrat* lyckades få dessa rättigheter genom att hota att blockera Maastrichtfördraget.⁷⁴

⁷² Wiberg och Raunio, a.a. I traditionella lagstiftningsärenden går utskottens betänkanden till Stora Utskottet för vidare beredning innan ärendena slutligen avgörs i plenum i det finska parlamentet.

⁷³ Coreper kan på svenska uttydas som 'De ständiga representanternas kommitté' och på engelska 'The Committee of Permanent Representatives'.

⁷⁴ Thomas Saalfeld, 1995. "The German Houses of Parliament and European Legislation". *Journal of Legislative Studies*. Vol. 1. No. 3:12–34. På sidan 30 hävdar Saalfeld att *Bundesrat* lyckades få dessa rättigheter genom att hota att blockera Maastrichtfördraget. Jfr Klaus H. Goetz, 1995. "National Governance and European Integration: Intergovernmental Relations in Germany". *Journal of Common Market Studies*. Vol. 33: 91–116.

Den direkt folkvalda församlingen, *Bundestag*, skall innan regeringen är med och beslutar i rådet, ges möjlighet att ge sin syn på den föreliggande frågan. Regeringen är skyldig att beakta kammarens ståndpunkt i förhandlingar och beslutsfattande i rådet. Därmed blir regeringen inte statsrättsligt bunden till en viss position, men det torde innebära att regeringen i vart fall i efterhand måste motivera varför man avvikit från den syn som kammaren givit uttryck för.

Medan *Bundesrat* sedan länge haft ett särskilt utskott för samråd med regeringen var det först i december 1992 som det beslutades att *Bundestag* också skulle ha ett sådant utskott. Innan dess skedde samrådet med de ordinarie utskotten. När det tyska Europautskottet inrättades fanns det en viss kritik mot att de ordinarie utskotten i samrådet med "sitt" departement begränsade sig alltför mycket till detaljfrågor och saknade en bredare överblick över EU-frågorna. Dessutom hade de haft svårt att upprätta samarbetskanaler med Europaparlamentet (EP) och dess utskott. Det nya Europautskottet är tänkt att tillse detta.

När Europautskottet inrättades fick det närmast status som det främsta bland jämlikar i EU-frågor. De ordinarie utskotten är måna om att behålla mesta möjliga av sin tidigare roll, de kan t.ex. själva kunna hänskjuta samrådsfrågor till debatt i plenum, och i stor utsträckning har det nya Europautskottet karaktären av en samordnande utskott med eget ansvar för de mer övergripande EU-frågorna. För övergripande EU-frågor är ärendegången den att kommissionens förslag tillsammans med en rekommendation från Europautskottet överlämnas till plenum i *Bundestag*. Vanligen följer kammaren utskottets rekommendation utan debatt. I brådskande ärenden kan utskottet på egen hand handlägga samrådet för att tillse att detta är så snabbt och effektivt som möjligt. Detta gäller dock inte ärenden som faller inom de ordinarie utskottens ämnesområden, där regeringen istället samråder med respektive utskott.

Österrike: Utformningen av samrådsprocessen i Österrike anses ha präglats av att den sittande regeringen, kort innan Österrike blev medlem av EU, förlorade, i parlamentsvalet i oktober 1994, sin hittillsvarande två-tredjedelars majoritet i den nationella kammaren – *Nationalrat*. De två regeringspartierna, Socialdemokraterna (SPÖ) och Kristdemokraterna (ÖVP), behöll regeringsmakten men de två minsta partierna i parlamentet, De Gröna och partiet Liberalt forum (LIF) kunde förhandla fram ett långtgående samråd i EU-frågor.⁷⁵

Regeringsmakten i Österrike baserar sig enbart på *Nationalrat*. Denna kammars Stora Utskott (*Hauptausschuss*) skall av regeringen informeras i alla EU-frågor. Detta utskott kan binda regeringen för en viss position. Regeringen kan visserligen i sin tur överge denna position, men detta skall i så fall ske i samråd med en mindre beredning inom utskottet som fortlöpande följer regeringens agerande i ministerrådet. Eventuella avvikelser från den förutbestämda ståndpunkten skall dock endast ske när det finns särskilda skäl för detta.

Österrikes federala kammare (*Bundesrat*) har rätt att avge yttranden när någon fråga berör dess beslutskompetens. Sammansättningen av denna församling liknar den av den

⁷⁵ Förutom de källor som anges i noten vid tabellen ovan har för redovisningen av läget i Österrike också använts: Kaiser, a a; Wolfgang C. Müller, 1993. "Executive-Legislative Relations in Austria: 1945–1992". *Legislative Studies Quarterly*. Vol. XVIII: 467–494.

nationella kammaren, men dess inflytande är starkt begränsat. *Bundesrat* är framförallt en församling som kan lägga in veto mot beslut i *Nationalrat*. Den nationella kammaren kan dock genom att bekräfta sitt tidigare beslut få sin vilja igenom.⁷⁶

I Österrike, liksom i Tyskland, har delstaterna möjligheter att binda regeringen till en viss position. I Österrike sker dock detta utanför den federala kammaren. Om representanterna för 5 av 9 delstater, i en fråga som berör deras beslutskompetens, enas om en ståndpunkt som ingen av de övriga delstaterna motsätter sig, uppfattas denna som ett åläggande för regeringen. Regeringen kan visserligen avvika från denna ståndpunkt, men detta är tänkt att endast ske i särskilda fall och regeringen skall då inom åtta veckor motivera avsteget inför delstaternas representanter. Detta är en jämförelsevis svagare bindning än den som de tyska delstatsregeringarna utövar genom *Bundesrat*. Men sammantaget är den österrikiska regeringen alltså förpliktad att ta hänsyn både till den nationella kammaren och till delstaterna när den förhandlar i ministerrådet.

Efter denna komparativa redovisning av sakläget, ska vissa problem diskuteras; problem som framstår som gemensamma för de flesta, för att inte säga alla samrådsorgan.⁷⁷ Dessa har att göra med det fjärde kriteriet om makten över den politiska dagordningen, dvs frågan om *när* någon kommer in i beslutsprocessen. Enligt samstämmiga rapporter saknar många samrådsorgan resurser för att följa med i EU:s frågor och förhävanden. De nationella parlamenten är överbelastade redan i fråga om "inhemska" ärenden. Försenad och bristfällig information, framförallt från EU men också från den egna regeringen, är vanliga och gemensamma problem. Inte minst rör kritiken rådets arbetsmetoder. Det händer att rådet diskuterar lagstiftning som presenterats först i samband med det möte där beslut skall tas och/eller att översättningar från franska saknas. I samband med överenskommelsen om Maastrichtfördraget förklarade stats- och regeringscheferna i ett i och för sig icke juridiskt bindande uttalande att de nationella parlamenten av sina regeringar bör få kommissionens lagförslag i god tid.⁷⁸ Detta är långtifrån alltid fallet, särskilt som regeringarna inte alltid

⁷⁶ I vissa frågor som räknas till delstaternas kompetens, t.ex. utbildning och jordbruksfrågor, krävs emellertid två-tredjedelars majoritet i *Nationalrat* för att ett sådant beslut skall kunna träda i kraft. En regering behöver således två-tredjedelars majoritet för att i vissa frågor kunna vara säkra på att inte bli blockerad av *Bundesrat*. Även konstitutionella ändringar kräver två-tredjedelars majoritet. Detta är en av förklaringarna bakom Österrikes tradition av breda majoritetsregeringar.

⁷⁷ Diskussion om dessa för samrådsorganen gemensamma problem bygger på bl.a. följande litteratur: Hegeland och Mattson, a a; Judge, a a; Neill Nugent, 1994. *The Government and Politics of the European Union*, 3 ed, London: Macmillan, s. 417; Saalfeld, a a; Mitchell P. Smith, 1995. "Legitimacy and Accountability in the European Union: Resolving the Democratic Deficits While Preserving Supranationalism". Paper presented at the *Conference on National Parliaments and the European Union*, Wroxton College, Oxfordshire, UK, 18-19 November; "The 1996 Inter-Governmental Conference: The Agenda, Democracy and Efficiency, the Role of National Parliaments". *The Twenty-fourth Report of the Select Committee on European Legislation*, the House of Commons. Volume 1, 17 July 1995, s. xxiv-xxvi; Wiberg och Raunio, a.a. Se t.ex. också *Från Riksdag & Departement*, 1995. Vol.35: 8.

⁷⁸ De dåvarande medlemsstaterna undertecknade Maastrichtavtalet den sjunde februari 1992. I Förklaring nummer 13 uttalar man en önskan om ett större engagemang från de nationella parlamentens sida i den Europeiska unionens verksamhet. Särskilt betonas att regeringarna ska säkerställa att de nationella parlamenten i god tid får tillgång till kommissionens förslag till lagstiftning för att kunna informera sig och granska förslagen. I

heller har tillgång till dokumenten i god tid. Det finns i praktiken ingen minimitid för de förslag som kan behandlas när rådet sammanträder. Ytterligare ett vanligt problem är att regeringarna ofta har ett betydande handlingsutrymme vad gäller val av tidpunkt när de vill dela med sig av förhandlingspositioner och annan information till parlamentet samt omfattningen av informationen. Ännu ett gemensamt drag tycks vara att det hos en del parlamentsledamöter verkar finnas ett visst ointresse för de många gånger komplicerade EU-frågorna.

Tänkbara reformer av det svenska samrådsförfarandet

I allmänhet kan man konstatera att en starkare ställning för de nationella parlamenten i förhållande till sina regeringar i mångt och mycket innebär en förstärkning av oppositionspartierna insyn i och inflytande över regeringars agerande i rådet. Men detta är inte hela sanningen. Det innebär också en förstärkt ställning för det som på engelska är känt som regeringens 'backbenchers', dvs de riksdagsledamöter från regeringspartierna (eller partiet) som inte har en ledande ställning inom den egna partigruppen. Dessutom kan förankringsförfarandet bidra till att sprida information till allmänheten då ledamöterna av de nationella parlamenten även tillhör en nyckelgrupp av opinionsbildare.

Hur står sig då den svenska EU-nämnden i jämförelse med de samrådsorgan som återfinns i de andra medlemsländerna? Som tidigare påpekats har den svenska nämnden – i motsats till det danska Europautskottet och alla andra nationella samrådsorgan – inte rätt att på egen hand förbereda och överlämna samrådsfrågor för debatt till riksdagens kammare (plenium). När det däremot gäller frågan om i vilken utsträckning som nämnden ståndpunkt kan anses vara bindande för regeringen har EU-nämnden en jämförelsevis stark position och framstår som ett av de mer långtgående samrådsförfarandena inom unionen. Nämnden har rätt till samråd inom alla tre pelare och genom att sammanfatta majoritetens läge ger den en klar fingervisning om regeringen har stöd av en majoritet i riksdagen. Det skriftliga underlaget och de muntliga föredragningarna från regeringens sida har förbättrats över tid. Inte heller verkar det i riksdagen finnas någon egentlig opposition mot EU-nämndens sätt att arbeta.⁷⁹ Detta hindrar dock inte att olika reformförslag kan komma att aktualiseras.⁸⁰

Till kategorin möjliga framtida reformer hör formerna för ett utvidgat och fördjupat samarbete mellan EU-nämnden och riksdagens ordinarie utskott.⁸¹ Kravet på att regeringen

samband härmed betonar man också vikten av ett intensifierat informationsutbyte mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten. *Europafördrag*, 1995, s. 309. 2 uppl. Stockholm: Publica (Fritzes).

⁷⁹ Jfr Hegeland och Mattson, a.a.

⁸⁰ I sin slutrapport betonar reflektionsgruppen nödvändigheten av att begränsa antalet beslutsprocedurer och komplexiteten i dessa. Det understryks att de nationella parlamenten har en viktig roll men att detta inte behöver betyda att de ska ha en direkt form av inflytande när unionens institutioner fattar beslut. Man menar att det främst är via de nationella regeringarna som parlamenten kan och bör påverka unionens beslut och att respektive medlemsland självt kan organisera detta arbete. Det förtjänar att nämnas att man därvidlag är överens med *Kommissionens Rapport till Arbetsgruppen*, a a, s 26–27.

⁸¹ När EU-nämnden inrättades fanns det exempelvis motionskrav på att samrådet delvis skulle ligga på fackutskott i stället för på EU-nämnden. Men KU (1994/95:KU22, s. 20) framhöll att detta inte vore lämpligt

bör informera riksdagen på ett tidigt stadium i EU:s beslutsprocess är oomstritt. Enigheten är också stor om det önskvärda i att det sker fortlöpande samråd mellan EU-nämnden och riksdagens utskott. Förhoppningen om att de ordinarie utskotten skall vara fortlöpande involverade i beredningen av EU-frågorna har dock ännu inte fullt ut besannats. Snarare tyder de första erfarenheterna på att utskotten förhållit sig relativt passiva. De har överlåtit åt EU-nämnden att bevaka dessa frågor. Undantag finns, men helhetsbilden ger vi handen att på denna punkt återstår mycket arbete för de ordinarie utskotten.⁸²

I detta sammanhang är det lämpligt att ta upp frågan om informationen om kommande EU-förslag och beslut. Med tanke på riksdagens ställning som opinionsbildare rör denna diskussion också informationen om EU-frågor till den svenska allmänheten. Här kan Sverige med sina tradition av folkbildning, öppenhet och breda konsultationer vara ett föregångsland inom EU. En informationsatsning inriktad mot att på ett tidigt stadium informera riksdagen och den svenska allmänheten om kommande EU-frågor kan bidra till att minska avståndet mellan som vad pågår "där nere" i EU och "här hemma". Inte minst skulle denna typ av information komma väl till pass när riksdagsledamöterna och andra på ett tidigare stadium skall beakta EU-frågorna i sitt ordinarie arbete.⁸³ Ytterligare ett konkret exempel är att regeringen tillsammans med andra regeringar enas om att i fördragen skriva in ett utrymme för rådslag med de nationella parlamenten i fördragstexterna och inte som idag i institutionernas arbetsordningar.⁸⁴

En annan möjlig framtida reform rör det förbehåll för ett ej avslutat samrådsförfarande som är känt som Parliamentary Scrutiny Reserve. Detta återopas, vad gäller den första pelaren, i Frankrike, Storbritannien och för alla tre pelare i Danmark, Tyskland och Österrike. Här är läget i Sverige mer oklart. Det verkar som om man i EU-nämnden förarbeten utgått från att samrådet skall vara avslutat innan ministerrådet fattar beslut i en fråga. Det finns därmed inte någon svensk reglering av ett läge när så inte är fallet. Det ligger

med tanke på att det i vart fall i ett inledningsskede sågs som värdefullt med ett sammanhållet förfarande där samrådsorganet har överblick över den samlade EU-politiken.

⁸² Hegeland och Mattson, a.a.

⁸³ I detta sammanhang kan man t.ex. diskutera möjligheten av att regeringen tar ansvar för att inrätta ha en särskild skriftserie, av typ departementserien (Ds), som sprids via bokhandlar och bibliotek. Syftet med denna skriftserie skulle vara att regeringen fortlöpande redovisade de lagförslag, förslag till förslag (sk grön- och vitböcker), m m, som diskuteras inom EU:s beslutsinstanser. Dessa informationskrifter skulle kunna kompletteras med en oberoende tidningsredaktion av typ *Från Riksdag & Departement* med uppdrag att i ett tidigt skede bevaka förslag som bereds inom unionens institutioner. Denna redaktion kunde med fördel vara placerad i Bryssel men ha riksdagen som huvudman. En sådan redaktion bör vara formellt oberoende av regeringen. Regeringens och dess tjänstemäns agerande kan istället ingå i dess bevakningsuppdrag.

⁸⁴ Ett sådant förslag har också förts fram av t.ex. samrådsorganet i den brittiska underhuset. Det har föreslagit att först fyra veckor efter det att officiell text finns att tillgå på alla officiella språk i varje huvudstad (med vissa klara och få undantag) ska beslut kunna fattas i rådet. Se *The Twenty-fourth Report of the Select Committee on European Legislation*, a a, s. xxxv, xli. I detta sammanhang förtjänar det att nämnas att reflektionsgruppen i sin slutrapport är enig om att unionens institutioner bör tillse att parlamenten informeras tidigt i beslutsprocessen. Antingen genom en ändring i fördragen och/eller genom att institutionernas arbetsordningar förnyas skall det finnas fullständig dokumentation på alla officiella språk i god tid innan förordningar och direktiv beslutas i rådet. En tidsgräns på fyra veckor förs fram som en möjlighet.

dock nära till hands att anta, att också svenska ministrar kan åberopa att riksdagens granskning inte är klar för att kunna skjuta upp Sveriges godkännande av ett visst beslut. Det skulle kunna ge utrymme för ett förlängt rådrom och möjlighet till förnyade kontakter, bättre information och grundligare samråd.

Genomgången av sakläget i de femton medlemsstaterna indikerar att det kan vara rimligt att åter överväga frågan om EU-nämnden borde omformas till ett EU-utskott.⁸⁵ Reglerna för den svenska EU-nämnden är utformade med det danska Europautskottet som förebild. Beteckningen "nämnd" valdes för att göra en åtskillnad från de ordinarie utskottens beredning av beslut i riksdagen. Argumenten för att införa en nämnd istället för att låta de ordinarie utskotten sköta samrådet var att man inte ville öka de ordinarie utskottens arbetsbelastning ytterligare, att dessa utskott kanske inte skulle kunna få tillräcklig överblick av EU-frågorna, och att regeringen skulle få alltför många samrådspartners.⁸⁶ I praktiken var också en annan förebild framträdande när regelsystemet skapades: de traditionella formerna för samråd inom utrikespolitiken.⁸⁷ Traditionellt och konstitutionellt handläggs utrikespolitiken av regeringen medan riksdagens roll förenklat kan sägas var att ratificera eller förkasta redan ingångna överenskommelser. Men EU-frågor är inte utrikespolitik i traditionell mening. De är inte heller inrikespolitik i traditionell mening.⁸⁸

Den Europeiska unionen är en statsrättslig och folkrättslig skapelse av egen typ (*sui generis*). De frågor som beslutas av unionens institutioner bör då inte ses som traditionella utrikes- eller inrikespolitiska frågor, utan som frågor av egen (eller särskild) typ. Med ett sådant synsätt är det inte självklart att samrådet med regeringen bör betraktas som en del av utrikespolitiken. Snarare tvärtom, EU-frågor har i hög utsträckning karaktären av inrikespolitiska frågor som beslutas efter förhandlingar med andra medlemsstater (och i vissa frågor med EP). När det gäller frågor och ämnen som skall beslutas av unionens institutioner är en av riksdagens huvuduppgifter att bereda EU-frågorna på ett så allsidigt och

⁸⁵ Mot detta kan möjligen invändas att riksdagen kan anses ha ett mycket starkt utskottsväsende, starkare än *Folketingets*, och att ett EU-utskott därmed skulle få en mycket stark ställning. Denna invändning präglas dock snarare av en syn på EU-frågor som traditionella utrikesfrågor än av en betoning på att riksdagen bör vara med och formulera Sveriges ståndpunkter inom unionen. Om den relativa styrkan hos västeuropeiska utskottsväsenden se Strom a a, s. 73; Ingvar Mattson och Kaare Strøm, "Parliamentary Committees" i Herbert Döring (ed), 1995. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt: Campus Verlag.

⁸⁶ Hegeland och Mattson, a a, delar uppfattningen att den danska förebilden var mycket betydelsefull när EU-nämnden inrättades. Motiven bakom avvikelserna från denna förebild finns beskrivna i SOU 1993:14 "EG och våra grundlagar", a a, s. 242–247. Se också 1994/95:KU22.

⁸⁷ I sitt remissyttrande över betänkandet SOU 1994:10 *Anslutning till EU-Förslag till övergripande lagstiftning* framför den Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet argumentet att den nuvarande utformningen av samrådet är präglad av den traditionella synen på EU-frågor som utrikespolitik. Yttrandet är skrivet av statsvetaren Sverker Gustavsson. Han argumenterar för att samrådet borde falla på riksdagens ordinarie utskott (Ds 1994:69, s. 59–67).

⁸⁸ För en fördjupad diskussion om inrikespolitikens internationalisering och om utrikespolitik och inrikespolitik som olika modeller för synen på EU-samarbetet se uppsatserna av Kjell Goldman "Sverige, EG och politikens internationalisering", s. 91–115 och Magnus Jerneck "Demokratisk förankring", s. 175–234 i bilagedelen (expertrapporter) till SOU 1994:12 *Suveränitet och demokrati*.

ämneskompetent sätt som möjligt. Det är därför rimligt att låta fackutskotten sköta en betydande del av samrådet med regeringen.

En möjlig reform är att riksdagens ordinarie utskott efter nästa ordinarie riksdagsval övertar den samrådsuppgift som idag åligger EU-nämnden. Med hänsyn till behovet av överblick och samordning kan det dock vara att föredra att EU-nämnden får rangen av ett EU-utskott med ansvar för samråd i övergripande frågor.⁸⁹ Finner EU-utskottet, övriga utskott eller riksdagens ledamöter att det finns behov att ha övergripande debatter om EU-frågor bör sådana anordnas i riksdagens kammare. Inte heller vore det särskilt dramatiskt om riksdagens majoritet, på initiativ av ett framtida EU-utskott, via ett s.k. tillkännagivande i plenum delgav regeringen sin syn på EU-frågor av större vikt eller på den övergripande utvecklingen inom unionen.

Invändningar av typen att ett EU-utskott skulle få en dominerande ställning, att de ordinarie utskottens arbetsbelastning skulle öka och att regeringen skulle få alltför många samordningsparters i riksdagen är väl värda att beakta. Det är emellertid viktigt att det övergripande samrådet i EU-nämnden (alternativt EU-utskottet) inte ses i motsatsställning till samrådet med de ordinarie utskotten. De senares arbetsbelastning kommer visserligen att öka om reformen genomförs, men den kommer relativt sett att minska igen när utskotten skapat rutiner för att genomföra detta samråd. Likaledes förefaller argumentet om att regeringen skulle få för många samarbetspartners vara ett problem som går att motverka med bättre samordning mellan regeringskansliet och riksdagen. I ett inledningsskede kan det leda till oklarheter i arbetsfördelningen men detta är ett problem som bör gå att lösa. Den komparativa genomgången antydde att t.ex. Finland och Tysklands *Bundestag* på denna punkt har en högre ambitionsnivå än den som hittills präglat det svenska samrådet. Kanske kan Sverige lära av detta?

En annan och kanske än mer kontroversiell fråga rör riksdagens möjlighet att binda regeringens agerande inom rådet. När nämnden inrättades fanns skiljaktigheter med avseende på om nämnden skulle kunna genomföra formella och bindande omröstningar om regeringens förslag och förhandlingsposition i rådet. Allmänt framstår det som de partier som varit mest negativa till EU-medlemskapet, dvs Miljöpartiet och Vänsterpartiet, också har varit de mest benägna att förespråka att nämnden bör binda regeringens agerande inom rådet.⁹⁰ En uppenbar fördel med ett sådan ordning vore att den direkt folkvalda församlingen, riksdagen, kraftfullt markerade sin position som det centrala svenska organet i alla lagstiftningsfrågor av vikt. I och med detta skulle regeringen inom EU-samarbetet få en renodlad roll som riksdagens verkställande organ. Detta förslag avviker återigen från den traditionella synen på EU-frågor som utrikespolitik. Det förutsätter också en omfattande revidering av regeringsformens bokstav. Däremot skulle en sådan reform stämma väl överens med andan bakom vår nuvarande regeringsform. När den trädde i kraft den första

⁸⁹ Det kan också nämnas att Hegeland och Mattson, a a, i sin ingående jämförelse av EU-nämnden och Europaudvalget menar att det behövs ett organ inom riksdagen som har tillräcklig överblick för att kunna samråda med regeringen på ett övergripande plan.

⁹⁰ Se t.ex. reservationen (v) till SOU 1993:14 "EG och våra grundlagar", a a, s. 314, och det särskilda yttrandet (mp) s. 341–342 i samma utredning.

januari 1975 var ett huvudsyfte att den skulle markera riksdagens ställning som det svenska folkets främsta företrädare och högsta beslutande organ.⁹¹

Men om man ser EU-frågorna som frågor av särskild typ förefaller en sådan formalisering, trots fördelarna, vara en icke-flexibel lösning för den förhandlingsarena som rådet utgör. Ett strikt och absolut bindande samråd inför beslut i rådet kan vara möjligt i frågor där enighet är rådets beslutsregel. I andra frågor kan Sverige däremot hamna i den knepiga situationen att riksdagens samrådsorgan statsrättsligt binder regeringen till en viss ståndpunkt och att denna ståndpunkt sedan förlorar i en omröstning i rådet medan det vinnande förslaget blir tvingande även för svensk del.⁹² Exemplet Danmark, Tyskland och Österrike antyder dessutom att oavsett graden av statsrättslig bindning av regeringen kan det i en förhandlingssituation vara nödvändigt att modifiera en på förhand fastlagd ståndpunkt. Skillnaden mellan dessa samrådsförfaranden och det nuvarande svenska förefaller därför ha begränsade praktiska konsekvenser.

Om regeringen när den förhandlar i rådet ändå måste kunna avvika från en på förhand fastlagd ståndpunkt bestäms regeringens handlingsutrymme förmodligen mera av dess relativa styrka i förhållande till oppositionspartierna än den formella möjligheten för riksdagen att binda regeringen genom en på förhand fastlagd förhandlingsposition. Det är rimligt att riksdagen genom samråd tydliggör för regeringens representant huruvida det finns stöd för regeringens ståndpunkt eller ej. Förutom i rena undantagsfall skall förändringar i dessa positioner också förberedas i samråd med riksdagen. Sedan bör det trots allt vara upp till regeringen att under sedvanligt parlamentariskt ansvar anamma den position man finner rimlig.⁹³

En sista diskussionspunkt rör möjligheten att reformera relationen mellan riksdagens organ för samråd och de svenska representanterna i EP. I Sverige omfattar det formella samrådsförfarandet inte de svenska ledamöterna av Europaparlamentet. Dessa kan visserligen inbjudas att sitta med när nämnden inhämtar information, men på så vis skiljer de sig inte från andra och icke folkvalda representanter.⁹⁴ Det förefaller istället vara så att i den mån det sker samråd mellan riksdagsledamöter och ledamöterna av EP äger detta rum inom ramen för de politiska partierna och riksdagens partigrupper. Denna fråga kan ses i ett vidare sammanhang. Den leder över till en allmän analys av de kontakter mellan nationella parlamenten och unionens institutioner som inte går via regeringen.

⁹¹ Bergman, a.a.

⁹² Detta möjliga utfall har bl.a. uppmärksammats av Eivind Smith (publiceras 1996). "Introduction: 'Sovereignty'-national and popular" i Eivind Smith (ed), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. The Hague: Kluwer.

⁹³ En näraliggande fråga är hur de inhemska politiska spelreglerna i framtiden bör vara utformade. Det är t.ex. inte självklart att de nuvarande svenska reglerna för regeringsbildningar, vilka underlättar bildandet av minoritetsregeringar, alltid är att föredra över regler med en annan innebörd.

⁹⁴ Relationen mellan Europaparlamentariker och riksdagsledamöter berördes av SOU 1993:14 *Grundlagsutredningen inför EG*, s. 242–243, vilken förespråkade kontakter dels inom partigrupperna, dels mellan ledamöterna i EP och EU-nämnden. För övrigt saknas i stort denna diskussion i EU-nämndens förarbeten.

Nationella parlament och EU:s institutioner

Det finns goda argument för att ge de nationella parlamenten en mer direkt roll i unionens politiska beslutsprocess. Det finns också goda skäl som talar mot. Ett väsentligt argument för att ge nationella parlament en roll inom EU:s beslutsfattande hänger samman med den omtalade subsidiaritetsprincipen. I samband med Maastrichtfördraget enades regeringarna om en subsidiaritetsprincip som innebär att unionen endast skall ägna sig åt de frågor som inte kan skötas bättre på nationell nivå.⁹⁵ När det konkreta innehållet i denna princip skall definieras och omsättas i praktisk handling bör de nationella parlamenten aktivt delta i processen. Detta kan stärka den demokratiska legitimiteten både vad gäller maktfördelningen inom unionen och de nationella parlamentens roll inom denna.

Institutionella reformer?

I den mån subsidiaritetsprincipen leder till ändringar i unionsfördragen är parlamenten redan involverade genom den ratificeringsprocess som äger rum inom varje medlemsstat vid varje fördragsändring. En reform i denna riktning skulle alltså endast beröra frågor där EU:s institutioner formellt har bestämmanderätt men kanske inte bör utnyttja denna möjlighet.

Det finns en rad tekniska lösningar att tillgå och många förslag har framförts i debatten i medlemsländerna. Bland dessa märks t.ex. ett förslag om att de nationella parlamenten ska utse ett organ med uppgift att företräda de nationella parlamenten som rådgivare och diskussionspartner åt kommissionen. Ett mer omfattande förslag är att inrätta en Andra Kammare i EP i vilken ledamöterna deltar på lika villkor i parlamentets arbete, men där ledamöterna utses av de nationella parlamenten. En tredje möjlighet vore att markant stärka denna Andra Kammares inflytande genom att ge den rätt att blockera förslag som kammaren menar strider mot hur subsidiaritetsprincipen borde tillämpas. Ytterligare ett alternativ är att inrätta ett "subsidiaritetsorgan", enbart rådgivande eller med vetorätt, i anslutning till rådet. Det är även teoretiskt möjligt att i fördragen ge de nationella parlamenten en formell rätt att lägga förslag på frågor som kommissionen bör ta upp och behandla.⁹⁶

Ytterst handlar denna institutionella diskussion dels om maktfördelningen mellan unionens institutioner (inklusive EP) och medlemsstaterna, dels om unionens demokratiska legitimitet. En EP:s Andra Kammare har föreslagits av politiker i både Storbritannien och

⁹⁵ Den rättsliga kärnan i subsidiaritetsprincipen infördes i Romfördragets Artikel 3b i samband med överenskommelsen om Maastrichtfördraget (TEU). Den innebär att EU, där gemenskapen inte redan är ensam behörig, endast ska vidta en åtgärd "om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå" (Europafördrag, a a, s 68). För en fördjupad diskussion av denna princip se SOU 1995:123, *Subsidiaritetsprincipen i EU*. En expertrapport till EU 96-kommittén av Magnus Jerneck.

⁹⁶ Redovisningen av dessa förslag bygger främst på "The European Parliament and the Parliaments of the Member States: Parliamentary Scrutiny and arrangements for cooperation", *Division for Relations with the Parliaments of the Member States, European Parliament*, July 1994; Martin Westlake, 1995. "The View From Brussels", *Journal of Legislative Studies*. Vol.1. No. 3: 173-174; *The Twenty-fourth Report of the Select Committee on European Legislation*, a.a.

Frankrike. Denna Andra Kammare är enligt förslagsställarna tänkt att vara sammansatt av nationella parlamentariker och särskilt syssla med subsidiaritetsfrågor. Argumentet är unionens demokratiska legitimitet förstärks om särskilt och relativt fristående organ får i uppgift att särskilt bevaka subsidiaritetsprincipen. Några av dess de främsta motståndare har varit ledamöter av EP, vilka sett förslaget om en ny kammare som ett sätt att ytterligare komplicera beslutsgångarna och att göra gränserna mellan det nationella beslutsfattandet och unionens institutioner alltför otydlig.⁹⁷ En annan möjlig orsak bakom detta motstånd kan vara att förslaget kan tolkas som om det skulle vara ett uttryck för en vilja att motverka EP:s strävan efter ökat inflytande. Ytterligare en invändning mot förslaget är mer praktisk och har att göra med att det är troligt att partier som redan sitter i regeringsställning, och därmed i rådet, skulle komma att få en stark för att inte säga dominerande ställning i en sådan kammare.⁹⁸

Det kanske vanligast argumentet mot att ge de nationella parlamenten ett större inflytande har att göra med farhågor att detta skulle göra unionens arbete omständigare och hota dess effektivitet. Med tanke på att det redan idag finns mer än tjugo olika beslutsprocesser inom unionen är risken för ökad komplexitet en rimlig invändning.⁹⁹ Utifrån diskussionen om demokratisk legitimitet och allmänhetens möjlighet till insyn och förståelse av vad som pågår inom unionen, bör utvecklingen gå åt rakt motsatt håll. Komplexiteten, antalet beslutsvägar och allmänna krångligheter som gör unionen svår att förstå för medborgarna, bör reduceras inte utökas. Omöjliggör då en sådan utveckling att de nationella parlamenten ges en utökad roll? Inte nödvändigtvis. Det går att rensa bland unionens beslutsprocedurer och tydliggöra unionens inre arbetssätt och samtidigt ge de nationella parlamenten mer inflytande inom EU.¹⁰⁰

Kan då unionens effektivitet hotas av en sådan utveckling? Svaret beror rimligen på vilken roll de nationella parlamenten i så fall ges. Vi har inte här möjlighet att gå in på

⁹⁷ *Division for Relations with the Parliaments of the Member States, European Parliament, a.a.*

⁹⁸ Efter Domstolen räknas Kommissionen som den mest integrationssträvande institutionen. Ibland står den mot både rådet och delar av parlamentet. Men ofta är också majoriteten i parlamentet på kommissionens integrationsvänliga sida. Det är närmast rådet som räknas som representanten för "det nationella" inom EU, se Erik Jurgens, 1995. "On European Ministerial Responsibility". Paper presented at the *Conference on National Parliaments and the European Union*, Wroxton College, Oxfordshire, UK, 18–19 November, s. 8. Att motståndet mot en Andra Kammare är ett sätt att motverka ett förslag som hotar undergräva många ledamöters strävan efter ett större inflytande för Europaparlamentet har hävdats av bl.a. *The Twenty-fourth Report of the Select Committee on European Legislation*, a a, s. xxxix.

⁹⁹ I *Kommissionens Rapport till Arbetsgruppen*, a a, bilaga 8, s. 82–86, redovisas 22 olika förfaranden inom den första pelaren, 4 inom den andra pelare och 3 inom den tredje pelaren.

¹⁰⁰ I sin slutrapport tar reflektionsgruppen avstånd från förslag som går ut på att ge de nationella parlamenten en ny institutionell roll, som t ex i förslaget om en ny kammare i Europaparlamentet, eller ett permanent organ med egen personal och egna resurser. Detta hindrar dock inte att några av gruppens medlemmar samtidigt har föreslagit en mer direkt roll för de nationella parlamenten och att en medlem förespråkar inrättandet av ett nytt rådgivande organ (Advisory Committee) bestående av ett par representanter från varje nationellt parlament. Förslaget syftar till att detta organ ska konsulteras i frågor som rör tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Det kan i sammanhanget vara intressant att notera att det också finns ett förslag från en medlem som syftar till att ge de nationella parlamenten rätt att hänskjuta frågor om subsidiaritet till EG-Domstolen.

detaljer i de tekniska lösningarna, men den principiella utgångspunkten är att det finns ett starkt behov av att tydliggöra för medborgarna hur unionen fattar beslut, varför man anser att beslut bör fattas och varför just unionen (och inte någon annan) bör fatta dessa beslut. Två andra utgångspunkter förefaller vara av särskild vikt. En är att hänsynen till subsidiaritetsprincipen bör komma in på ett tidigt stadium i unionen beslutsprocess. En annan är att samråd bör kopplas till klara tidsgränser så att viktiga beslut inte blir onödigt försenade.

Debatten om nya institutioner och fördragsändringar bör dock inte skymma möjligheten till förbättringar inom de nuvarande institutionella ramarna. Det finns redan idag informella vägar för samarbete som är värda att fördjupa. På engelska är detta en diskussion om 'partnership'. I det följande används den svenska termen partnerskap och nedan diskuteras olika former för detta.

Assises

Det är kanske inte allmänt känt att stats- och regeringscheferna i samband med Maastrichtfördraget enades om en förklaring (Förklaring nummer 14) om att representanter för EP och de nationella parlamenten vid behov skulle sammanträda som en parlamentskonferens (eller "stämma".) Man menade att där kunde samråd ske beträffande huvudlinjerna för EU och rådets och kommissionens ordföranden uppmanades att avge rapporter till dessa parlamentskonferenser. Denna typ av konferenser är mest känd under den franska termen *Assises*.

En enda parlamentskonferens har hållits. Den hölls i Rom i november 1990, dvs före undertecknandet av Maastrichtfördraget (februari 1992). Det verkar dock hos många av de parlamentariker som deltog finnas en utbredd skepsis till vad som försiggick på denna parlamentskonferens. Kritikerna menar att det hela blev väl mycket av en ostrukturerad diskussionsklubb som saknade både procedurregler och institutionella resurser och som till slut blev ett forum för Europaparlamentsledamöternas på förhand bestämda linje.¹⁰¹

Talmanskonferenser

Det finns numera också regelbundna träffar mellan de nationella parlamentens talmän och ledande tjänstemän. På engelska benämns dessa talmanskonferenser: *Conference of Presidents*. Dessa kan främst sägas ha karaktären av ceremoniella hövlighetsträffar för allmänt, men icke bindande samråd. Det är naturligt att dessa talmanskonferenser har ett begränsat inflytande då många av dessa talmän är valda för att stå över direkta partipolitiska stridigheter. Det förtjänar dock att nämnas att talmanskonferensen i maj 1989 var

¹⁰¹ Inte minst ledamöterna från the *Foreign Affairs Committee* i det brittiska underhuset rapporteras ha varit mycket skeptiska efter denna första och hittills enda *Assises*. Se *The Twenty-fourth Report of the Select Committee on European Legislation*, a a, s xl-xli. Maurer, a a, menar att kommande *Assises* bara bör hållas om ämnet för dessa är mycket klart och tydligt definierat på förhand. (Stavningen *Assises* förekommer i vissa källor.) Inte heller den sk reflektionsgruppen är särskilt positiv till att inkalla fler *Assises*. Däremot är man klart positivt till ett fortsatt och fördjupat men informellt samarbete via COSAC (se nedan). Även kontakterna mellan fackutskott och med Europaparlamentet nämns i positiva ordalag, särskilt med avseende på EU:s andra och tredje pelare.

aktiv för att sammankalla de utskott som i respektive parlament är ansvariga för samrådet med regeringen.¹⁰² Ett annat exempel på ämnen som behandlas är att vid ett möte i London i maj 1995 la talmännen från de två nederländska kamrarna fram en uppsats i vilken de menar att parlamentens samrådsorgan har en särskilt viktig roll när det gäller att följa implementeringen av subsidiaritetsprincipen inom EU.¹⁰³

COSAC

Sedan 1989 sker regelbundna möten mellan representanter för de nationella parlamenten samrådsorgan. Dessa är kända under beteckningen '*Conference of European Affairs Committees*' (COSAC).¹⁰⁴ Enligt dess arbetsordning skall det hållas två årliga sammanträden. Representanterna träffas under värdskap av unionens ordförandeland och i mötet ingår överläggningar med ordförandelandets stats- och utrikesministrar. Dessa konferenser kan kanske karaktäriseras som ett informellt forum för breda diskussioner i allmänna EU-frågor. Det rapporteras dock att det vid mötet i Paris i februari 1995 fanns ett brett motstånd mot värdlandets förslag att införa en Andra Kammare i EP.¹⁰⁵ Det är inte uteslutet att denna typ av ställningstaganden kan komma att spela en opinionsbildande roll. Men som ovan redovisats har de olika Europautskotten (motsv.) mycket olika inflytande och roller i sina hemländer och COSAC representanterna har ingen fullmakt att företräda sina Europautskott eller fatta formella beslut.

Värdet av regelbundna kontakter mellan representanter för nationella parlament bör dock inte underskattas. Inte minst kan det finnas ett värde i ett sådant partnerskap när parlamentariker som i respektive parlament är väl insatta i något frågekomplex diskuterar detta med kollegor från andra medlemsstater. Det förekommer redan idag att utskottsledamöter från ett visst sakområde i de nationella parlamenten sammanträffar med varandra och ledamöterna från motsvarande utskott i EP. Här finns också en grogrund för fördjupade Europeiska partinätverk när likasinnade från ett flertal länder kan träffas och överlägga i sakfrågor. Ofta sker sådana träffar i regi av ett av EP:s utskott, men det förekommer både bi- och multilaterala möten. Mest aktiva har EP:s utskott varit på de områden som rör ekonomi, sociala frågor och utrikespolitik.¹⁰⁶

Slutsatser

Den grundläggande frågeställningen i uppsatsen handlar om hur det politiska ansvarsutkrävandet och den demokratiska förankringen av EU kan stärkas och utvecklas. Därvid står

¹⁰² Maurer, a.a.

¹⁰³ Report of the Speakers of the First Chamber (Upper House), Mr. H.D. Tjeenk Willink and the Second Chamber (Lower House), Mr. W.J. Deetman, of the States General (parliament of the Netherlands) for the Conference of Speakers of Parliaments of the European Union in London on 12 May 1995.

¹⁰⁴ Akronymen CEAC används ibland för att beteckna samma konferenser.

¹⁰⁵ Directorate General for Committees and Delegations, a a, s. 69-71; Andreas Maurer, a.a.

¹⁰⁶ Maurer, a a; *The Twenty-fourth Report of the Select Committee on European Legislation*, a.a. s. xxxvii.

de folkvalda församlingarna inom unionen i centrum. Den demokratiska legitimiteten kan ses utifrån två perspektiv. Det ena fokuserar demokratin ur ett konstitutionellt perspektiv, vilket inbegriper frågor om Europaparlamentets maktställning samt dess förhållande till väljarna och de nationella parlamenten; samrådsförandet mellan regeringar och nationella parlament. Det andra perspektivet är att på ett mer övergripande plan analysera förutläggningarna för en folklig förankring och delaktighet i EU. Det gäller europeisk identitet och opinionsbildning samt frågor om de politiska partiernas potential att vara nyckelaktörer även i en europisk demokrati.

Behovet av ökad demokratisk legitimitet i EU skall emellertid inte enbart ställas i relation till frågan om de folkvalda parlamentens roll. Det hör även i hög grad samman med förverkligande av unionsmedborgarskap, subsidiaritet och offentlighet för medborgarna i EU.

De nationella parlamentens roll som bärare av demokratisk legitimitet bör dock betonas i en situation där opinionsbildningen, medborgarnas identitet och metoder för politiskt deltagande och ansvarsutkrävande fortfarande i hög grad har nationell grund. Legitimitetsvikten i EU visar dock att räckvidden i formerna för det politiska deltagandet inte står i överensstämmelse med vare sig befintliga politiska institutioner eller samhällsutvecklingen i stort. Invanda koncept för politiskt inflytande upplevs som mindre effektiva av medborgarna och nya har ännu inte formulerats tillräckligt tydligt och övertygande.

Europavalen är under förutsebar framtid ett andra rangens val, vilket demonstreras av att deltagandet i Europavalen har systematiskt varit avsevärt lägre än i de nationella parlamentsvalen i alla de fyra val som hittills hållits. Detta förhållande är ett av flera uttryck för den demokratiska legitimitetssvikt som präglar EU.

De politiska partierna har fortfarande en dominerande nationell orientering vilket förklarar att kandidaterna till Europaparlamentet nomineras på det nationella planet och inte inom ramen för de nya Europapartierna. Till bilden hör också att partierna i EU hittills i huvudsak bedrivit nationellt präglade valkampanjer inför Europavalen. Ett europeiskt partisystem med europeisk åsiktsbildning och politisk konkurrens om makten i EU ter sig fortfarande avlägset.

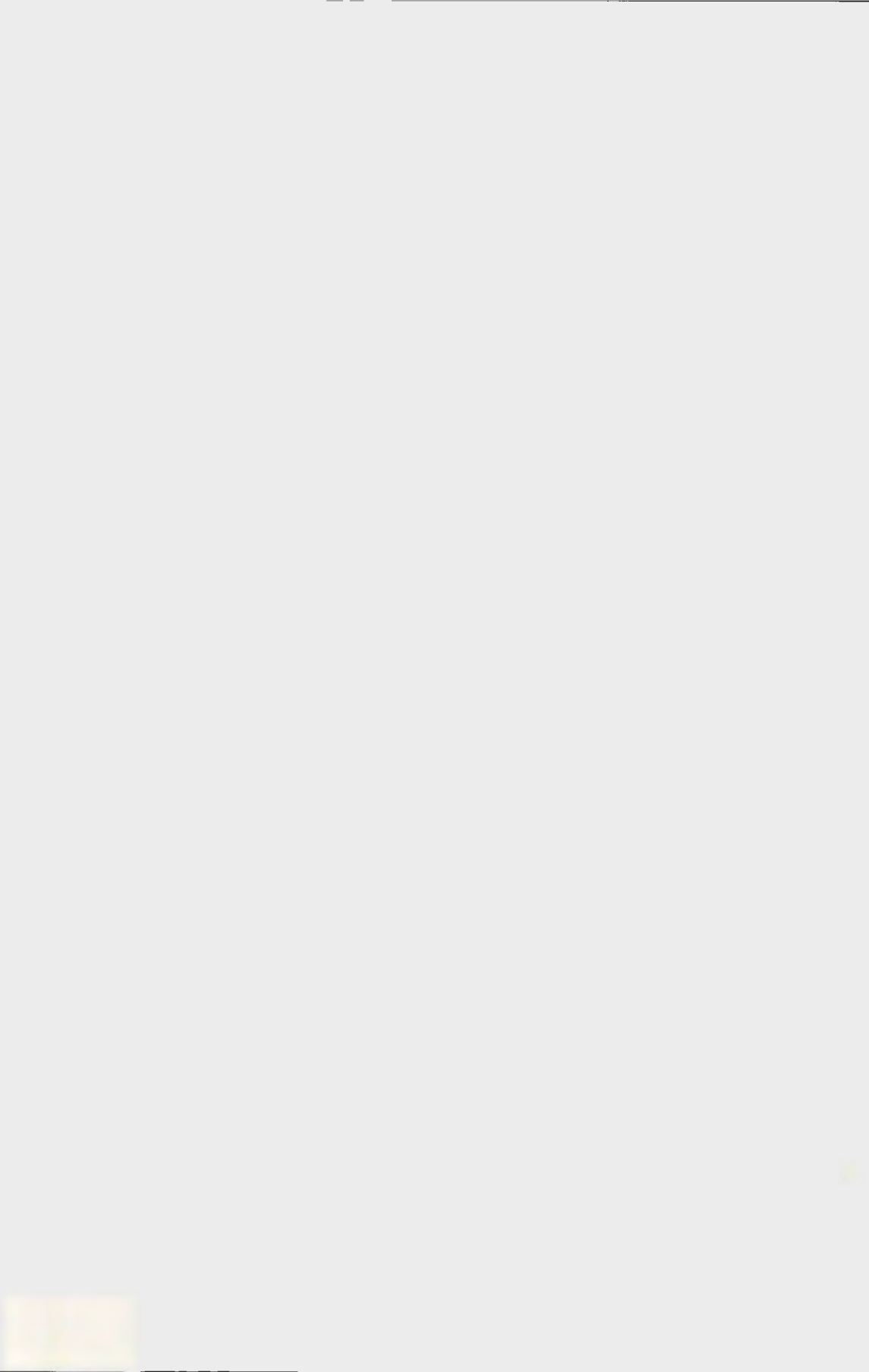
Det finns ett antal möjligheter att förbättra den demokratiska förankringen. Det gäller att i högre grad uppmärksamma utformningen av valsystemet till Europaparlamentet (särskilt i ett utvidgningsperspektiv och med ett "tak" vad gäller antalet ledamöter) och betydelsen av detta för avspeglingen av väljaropinioner (proportionaliteten), valdeltagandet och organiseringen av valkampanjerna. Vi tar avstånd från tanken att t.ex. genom att inrätta en andra kammare i EP institutionalisera samarbetet mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten. En sådan institutionalisering skulle kunna minska de nationella parlamentens rätt att själva bestämma över hur man vill arbeta. Det skulle även innebära en ökad komplexitet i en redan överlastad organisationsstruktur. Däremot kan tanken om partnerskap utvecklas mer informellt, exempelvis möten mellan fackutskott i Europaparlament och motsvarigheter i de nationella parlamenten. Vidare kan de politiska partierna utveckla en aktivare roll i den politiska samordningen inom ramen för de nya Europapartierna.

Förbättrad information tidigt i beslutsprocesser är av vikt både för parlament och allmänhet. Såväl allmänheten som de nationella parlamenten bör bättre kunna följa kommis-

sionens bevakning av subsidiaritetsprincipen. Kommissionen bör samtidigt som man överlämnar lagförslag till rådet även överlämna detta till de nationella parlamenten och regler för samråd bör införas i fördraget.

Vi ser vissa fördelar i tanken på att den svenska EU -nämnden i en framtid ersätts av ett EU-utskott – med rätt att hänskjuta frågor till debatt i riksdagens kammare. Ett sådant Europautskott kan samråda med regeringen i övergripande frågor, medan fackutskotten samråder inom sina respektive ämnesområden. En förändring i den riktningen skulle bättre svara mot den sammansmältning som sker mellan "EU -frågor" och det som traditionellt betraktats som "inrikespolitik".

De förändringar av beslutsprocedurer och fördrag som här diskuterats kan bidra till en bättre kongruens mellan beslutsfattarna i EU:s institutioner och de europeiska medborgare de representerar. De måste dock kompletteras med en subsidiaritetsprincip av reell innebörd samt nya former för partisamarbete och opinionsbildning över nationsgränser. Inte minst är EU i behov av att kunna visa på konkreta resultat. Demokratisk legitimitetssvikt motverkas om institutionerna kan visa effektivitet på några centrala politikområden som berör medborgarnas vardag och förhoppningar.



Abstract

European Openness

The aim of the four studies presented in this volume is to give a background for a discussion of Sweden's negotiating strategy on the issues of openness in the institutions of the European Union at the 1996 Intergovernmental Conference. The culture of openness within the Union itself and in two important member states, the United Kingdom and France, are analyzed.

The Openness of the European Union (*Magnus Isberg*)

This study deals with the openness of the political process and administration of the Union. Firstly, the roots of the negative attitudes within the Union to openness are explored. Two traditions are found to be crucial. The first one is the intergovernmental nature of decision-making in the Union, particularly in the Council. The second tradition is the administrative culture borrowed mostly from France.

Secondly, the short history of openness in the Union is described. The first steps towards a more open Union were taken in 1993-94 as a result of the democratic crisis the Union went through in connection with the ratification process of the Maastricht Treaty. It is concluded that there is a movement in the direction of more openness but that it is weak and tottering. Proud proclamations are not always followed by decisive actions. The institutions, especially the Council, have acted reluctantly and only under pressure. Two of the smaller countries of the Union, Denmark and Holland – alone among the member states until 1995 – have insistently urged for more openness. Among the institutions only the European Parliament has been supportive.

Thirdly, the actual situation and normative framework of the Union are analyzed and appraised. The actual situation is one of great openness to those who know the organization and have the right contacts. A great deal of interesting and sometimes confidential information is leaked to well-connected and highly regarded journalists and lobbyists in Brussels. Individuals and organizations who lack knowledge and connections need the support of rules and regulations in order to substantiate their claims of information. The standard of these rules within the Union is appraised by comparing them to a Recommendation adopted by the European Council in 1981. The result of this appraisal is negative for the Union. In most respects the rules of the Union do not fulfill the criteria set up by the European Council.

The Secretive State (*Ulf Christoffersson*)

This chapter starts with an account of the secretive traditions of the British civil service, the unwillingness to give information on institutional arrangements and the anonymity of civil servants. The constitutional basis for the lack of openness, the conventions of ministerial responsibility, is also presented.

Over the years when the legislation on secrecy has been discussed in Britain, comparisons have a number of times been made with countries with legislation on access to public records, among them Sweden. The argument has been made that the constitutional arrangements in Britain and Sweden are so different that the comparison is of little value. Particular reference has been made to the Swedish system with executive agencies separated from the ministries and the restriction in ministerial responsibility that follows from that.

To test this argument an analysis is made of the conventions of ministerial responsibility as they are applied today. The possible effects of the establishment of the Next Step agencies are then discussed. The conclusion is drawn that in terms of actual ministerial responsibility the British system is perhaps not as different from the Swedish system as has been claimed. What really is different is the lack of formal responsibility on the part of the administrators.

An account is given both of the debate about and eventual change of Section 2 of the Official Secrets Act of 1911, as well as the various attempts to introduce a legislation of Freedom of Information in Britain.

Steps that have been taken in the direction of more open government, such as the introduction of the system with White Papers and Green Papers, the investigative activities of the Select Committees and in particular the Citizen's Charter and the Code of Practice on Access to Government Information, are also reported. The chapter ends with a presentation of the debate in Britain about the strengths and weaknesses of the Code of Practice in comparison with in particular the legislation in this area introduced in countries such as Australia, New Zealand and Canada.

Openness is not a traditional French virtue (*Nina Ersman*)

French authorities have a deep-rooted tradition of secrecy.

The first law granting public access to official documents was adopted in 1978. This law however exempts practically any document that is – or could become – politically controversial from the rule of accessibility. It also allows the authorities long delays in handling public requests for documents. Thus the law of 1978 is of very limited usefulness to the media, and it is seldom used to shed light over political proceedings, whether national or international.

French law awards only a very limited protection to journalistic sources and has strictly and amply applied provisions against intrusion into private life.

Openness as a political issue (*Magnus Isberg & Ulf Christoffersson*)

In order to open up the Union, attitudes and practises have to be changed. This task needs patience and is bound to take a long time. It is important to engage political forces outside the Union but also build institutional mechanisms into the Union itself which watch over its openness.

A more open Union would enhance the possibilities for the national parliaments to control the political process within the Union. National parliaments therefore constitute a po-

tential, important pressure group. In order to make the process of the Union more open, more Green and White Papers should be published by the Commission. In principle, the Commission should issue all studies and policy proposals made by committees and other subdivisions within the Commission. Furthermore, the legislative process in the Council should be open to the public in the beginning and at the end.

The mass media must play a key role in maintaining a constant pressure for openness. Therefore, it is important to change the rules in order to encourage the media to use them as a tool in their work. Replies to requests for documents should be given immediately and a register of the documents which are produced within each institution – even secret ones – must be established.

It should be made possible to appeal a refusal to see a document in a less cumbersome way than through a court procedure. It is proposed that the Ombudsman be given a function as a controller of the openness of the Union with decision-making authority.

2. Europeiska offentligheter

Författarnas förord

De undersökningar som presenteras i denna expertrapport har som syfte att ge underlag för en diskussion om hur frågorna som rör öppenheten inom Europeiska unionens institutioner bör drivas från svensk sida i 1996 års regeringskonferens. Det är ett välkänt faktum att både inom institutionerna och bland medlemsländerna finns ett utbrett motstånd mot en långt driven öppenhet i EU:s beslutsprocess och administration. Glädjande nog har dock en viss rörelse mot ökad öppenhet kunnat förmärkas under senare år. Ur svensk synpunkt måste det vara angeläget att ta fasta på denna tendens och begagna det tillfälle som IGC utgör för att flytta fram positionerna och skapa förutsättningar för en "självgående" process mot ökad öppenhet inom unionen.

Debatten i Sverige har enligt vår uppfattning varit alltför inriktad på ensidiga proklamationer om hur bra vår egen offentlighetsprincip är. Ibland förefaller man tro att offentlighetsprincipen säljer sig själv. Den visserligen korta tid som vi har varit medlemmar i EU tyder inte på att detta är fallet. I våra undersökningar har vi därför försökt ta fram material som kan ge underlag för en diskussion av realistiska förhandlingsmål och förhandlingsstrategier.

Vår kartläggning gäller offentlighetstraditioner och offentlighetsdebatt inom EU självt och några av EU:s medlemsländer. Vid valet av länder har vi tyckt att det varit av mindre intresse att undersöka länder som har en inställning som liknar vår egen t.ex. Danmark, Finland och Holland. Vi har i stället valt länder där den officiella inställningen till öppenhet av tradition är negativ. Från början avsågs tre länder ingå i undersökningen, Frankrike, Storbritannien och Tyskland. Vi fick dock uppgifter som tydde på att i Tyskland saknades helt och hållet såväl offentlighetstraditioner som offentlighetsdebatt. Därmed inte sagt att Tyskland i praktiken skulle vara det slutnaste av EU:s medlemsländer. Som framgår längre fram finns t.ex. lagstiftning i Tyskland som ger pressen viss rätt att erhålla information från

myndigheterna¹. Någon undersökning av Tyskland ansåg vi dock inte meningsfullt att genomföra.

Rapporten innehåller fyra uppsatser. I den första uppsatsen behandlar Magnus Isberg traditionerna, utvecklingen och nuläget på öppenhetsområdet inom EU. Den andra uppsatsen handlar om Storbritannien – ”den hemlighetsfulla staten” där dock under senare år vissa sprickor har uppstått i muren. Ulf Christoffersson har författat denna uppsats. Uppsatsen om Frankrike som skrivits av Nina Ersman visar att inte heller en offentlighetslagstiftning är någon garanti för öppenhet inom förvaltningen. I den avslutande uppsatsen redovisar Magnus Isberg och Ulf Christoffersson vilka politiska slutsatser som kan dras av de presenterade undersökningarna.

Stockholm i februari 1996

Magnus Isberg
Ulf Christoffersson
Nina Ersman

¹ För dessa uppgifter tackar vi Dr. Detlef Jahn f.n. verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs Universitet.

Öppenheten inom EU

Magnus Isberg

Inledning

När det europeiska samarbetet skulle ta steget från en huvudsakligen ekonomiskt inriktad gemenskap till en union som omfattar tre vittsyftande "pelare", var det ett skifte som inte uppfattades av de inblandade eliterna som så dramatiskt. Det sågs som en logisk och naturlig fortsättning på det tidigare samarbetet. Men de europeiska folken var klarsyntare. De uppfattade att det inte längre var fråga om en marknadsorganisation med begränsade politiska målsättningar utan om en politisk organisation med vidsträckta ambitioner. Den demokratiska krisen för det europeiska samarbetet i samband med tillkomsten av unionsfördraget handlade alltså inte så mycket om en ökad skepsis bland medborgarna mot projektet i dess tidigare utformning utan om att eliterna förblindade av projektets framgång ville ta ett "kvalitativt" språng framåt utan att ha medborgarna med sig.

Krisen blev en väckelse och en tankeställare för eliterna. Det stod bl.a. klart att projektets nya innehåll ställde betydligt högre krav på demokratiska beslutsformer. I detta läge tillkom ett av EU-vokabulärens mest framgångsrika nyskapelser, nämligen begreppet transparens. Det står för såväl öppenhet som tydlighet och begriplighet². Begreppet har fått denna dubbla innebörd av politiska skäl. Även de som är negativa till öppenhet skall kunna referera till detta positivt laddade begrepp men de avser då tydlighet och begriplighet, den mer okontroversiella delen av begreppet.

Denna uppsats handlar dock om den kontroversiella delen, om öppenheten i EU:s beslutsprocess och administration. Tre frågeställningar skall tas upp. Den första gäller traditionerna: Vilka är rötterna när det gäller EU:s hållning till öppenheten? Två traditioner framstår som centrala, den mellanstatligt präglade beslutsprocessen och den inlånade förvaltningskulturen. Den andra frågeställningen gäller utvecklingen: Hur har den större öppenheten i EU vuxit fram? Vilka har varit de viktigaste aktörerna? Vilka är de uppnådda resultaten? Den tredje gäller en utvärdering av nuläget: Är EU så öppet som det borde vara med hänsyn till europeiska normer och den europeiska verkligheten?

Traditionerna

Mellanstatligheten

EU är en komplicerad organisation och det är därför fullt möjligt att applicera olika styrelsemodeller på organisationen. Dessa modeller skiljer sig åt bl.a. i fråga om arbetssättet. En modell är den mellanstatliga som kännetecknas av en inriktning på diplomatiska förhandlingar och köpslående. Informella och regellösa förfaranden är dominerande. Aktörerna

² En möjlig försvenskning skulle vara genomskinlighet men det ger konstiga associationer och därför föredras ordet transparens.

(regeringarna) och deras möten är starkt uppmärksammade men beslutsprocessen sluten. I en annan modell, den överstatliga är arbetssättet mer strukturerat, formellt och regelstyrt. Förhandlingarna sker i former som påminner om parlamentariska processer och har därför en viss tydlighet och öppenhet. Aktörerna (staterna och institutionerna) är inte så framträdande som i den mellanstatliga modellen. En tredje modell den inomstatliga är i likhet med den mellanstatliga informell och utan regler. Aktörerna (privata organisationer samt institutionernas förvaltningar och kommittéer) bildar nätverk för förhandlingar och överenskommelser. Både aktörerna och processerna är "osynliga".³

Att man kan finna stöd för att tillämpa dessa tre modeller på olika beslutsprocesser eller delar av sådana inom EU är ovedersägligt men utbredningen av modellerna är däremot högst oklar. Sammantaget finns det säkert skäl att hävda att EU håller på att utvecklas till en ny typ av organisation med sina egna särdrag⁴. Det är dock svårt att komma ifrån att EU dock i grunden är en mellanstatlig organisation, även om vissa överstatliga inslag fanns med redan från början och förstärktes i samband med enhetsakten 1986 och unionsfördraget 1992. Den demokratiska legitimitetskris som det europeiska samarbetet genomgick i samband med ratifikationen av unionsfördraget underströk emellertid också att samarbetet ytterst vilar på mellanstatliga grundvalar, vilket den tyska författningsdomstolen uttryckte med de berömda orden om medlemsstaterna som "fördragets herrar".

Det är främst rådets beslutsfattande som präglats av formerna för mellanstatliga och diplomatiska förhandlingar. Detta beror givetvis på att där är medlemsländerna helt dominerande som aktörer. Men även i andra organ där medlemsländernas intressen är framträdande t.ex. i kommissionens verkställande utskott, den s.k. kommittologin, finns det anledning att förmoda att beslutsfattandet följer den internationella modellen. T.o.m. kommissionärernas handlande präglas i viss utsträckning av deras hemländers intressen. Trots att besluten sällan materiellt och inte heller vad gäller mottagarna av besluten har något med internationella förhållanden att göra formas besluten på det sätt som aktörerna är vana vid från mellanstatliga förhandlingar. Kjell Goldmann talar om "inrikespolitikens utrikespolitisering"⁵.

När beslut som skall vara bindande för alla medlemsländerna fattas i rådet i mellanstatliga former är förutsättningen att länderna är eniga om besluten. Även om enighet inte i ett visst fall gäller som beslutsprincip finns en strävan som är naturlig i en internationell organisation att uppnå enighet. Den s.k. Luxemburgskompromissen från 1966 ger t.o.m. visst stöd för att staterna i princip har en vetorätt i frågor som berör deras vitala intressen även om den numera knappast utnyttjas annat än som en påtryckningsåtgärd.

För att nå fram till enighet krävs inte sällan långvariga förhandlingar, där länderna måste ge upp tidigare intagna positioner. Som alla förhandlingar mellan politiska aktörer måste de

³ J.H.H. Weiler, Ulrich R. Haltern, Franz C. Mayer "European Democracy and its Critique" *West European Politics* Volume 18, July 1995, No 3. s. 24 ff

⁴ Janerik Gidlund "Den 'bysantinska komplexiteten' i Europeiska unionen" i *Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser* SOU 1995:131 s. 12

⁵ Kjell Goldmann "Sverige, EG och politikens internationalisering" i *Suveränitet och demokrati* SOU 1994:12. Bilagedel s. 91

för att vara framgångsrika föras konfidentiellt. Offentligt angivna förhandlingsståndpunkter tenderar att försvåra förhandlingar på olika sätt. Bl.a. är det svårt att retirera från en försöksvis intagen ståndpunkt om det visar sig att motparten inte är villig att gå en till mötes.

Svårigheten att förena offentlig opinionsbildning med förhandlingar accentueras i internationella sammanhang. I rådets förhandlingar räknar man med att ländernas ursprungsståndpunkter är hemliga. Det är, menar man från rådets sida, nödvändigt att dessa ståndpunkter förblir hemliga, framför allt om medlemmarna tvingas avvika från dem för att en överenskommelse skall kunna komma till stånd, "ibland till en sådan grad att de inte följer de riktlinjer som de fått på nationell nivå angående en viss fråga"⁶.

Enigheten som beslutsprincip motverkar också öppna diskussioner om resultaten av förhandlingarna. Debatt implicerar oenighet och risken är att om förhandlingsresultatet är en skör kompromiss kan en diskussion om detta få undertryckta motsättningar att blomma upp. Staterna kan avge röstförklaringar men även dessa är av skäl som mera måste ha med diplomatisk kutym att göra hemliga, när de avges. Inget hindrar givetvis en stat från att senare offentliggöra en sådan röstförklaring.

I rådet förekommer också en form av uttalanden till protokollen som inte formellt är reservationer men som innebär uttolkningar av överenskommelsen. Dessa har i princip ingen juridisk betydelse utan har snarast syftet att lugna hemmaopinionen⁷. Genom ett beslut av rådet i början av oktober 1995 offentliggörs numera protokollen. Det förutsätts leda till att uttalanden av detta slag minskar. Eventuellt kan de inarbetas i de förklarande texter som åtföljer de beslutade rättsakterna.

Vad som gör slutenheten i denna beslutsprocess särskilt besvärande är två förhållanden. Det första är att EU fattar beslut med direkt effekt på medborgare, företag och andra organisationer i medlemsstaterna. Det andra förhållandet är att de frågor som EU hanterar i så stor utsträckning berör inrikes förhållanden. Beslut som rör medborgarens vardag fattas således i former som normalt gäller då länder ingår avtal om mellanstatliga förhållanden.

Det centrala elementet i den mellanstatliga styrelseformen är alltså enhälligheten som beslutsprincip. Det är den som medför att en långtgående insyn i beslutsprocessen försvåras. Förhandlingar, inte diskussion och debatt, är den centrala arbetsmetoden; innebörden av uppgörelser måste skyddas mot offentligheten; "brasklappar" får användas för att ta emot stötarna på hemmaplan.

Det är klart att användningen av majoritetsbeslut medför påfrestningar på arbetsformerna. Uppmuntras, beslutsfattande under oenighet kan parterna agera hårdare och vilja ta hjälp av yttre politiska krafter för att driva sina ståndpunkter. Behovet att öppet förklara och motivera sina ställningstaganden ökar då. Diplomatsk kutym och den inre logiken i det mellanstatliga beslutsfattandet verkar dock i konserverande riktning.

⁶ Rådets argumentation i det s.k. Guardianmålet. Förstainstansrättens dom s. 13

⁷ Jean-Claude Piris "After Maastricht, are the Community Institutions More Efficacious, More Democratic and More Transparent?" *European Law Review* 1994:5 s. 472. Piris menar att dess uttalanden "constitute an important tool available to the negotiators and commit their good faith as among themselves". Den senare delen av meningen är svårbegriplig.

Den inlånade förvaltningskulturen

I en internationell organisation skapas inte en förvaltningskultur ur intet. Med tiden kan en förvaltningskultur byggas upp och erhålla vissa unika drag. Men EU är inte där än och skälen för det är flera. En första omständighet är att nationalitet alltså är ett viktigt kriterium i rekryteringen särskilt till de ledande posterna i EU:s administration. I förhållande till befolkningsstorleken är alltså de små länderna överrepresenterade. I fallen Luxemburg och Belgien samverkar geografi och storlek till att skapa en kraftig överrepresentation. Den nationella förankringen som åstadkoms genom rekryteringen befästs genom flerspråkigheten. Visserligen kan inte en tjänsteman från de länder där man inte har engelska eller franska som modersmål räkna med att de i det dagliga arbetsumgänget med andra tjänstemän skall kunna tala sitt eget språk men i offentliga sammanhang och när det gäller officiella dokument är alla nationella språk erkända och användbara. Ytterligare en faktor som motverkar uppkomsten av en särskild förvaltningskultur i EU är att de ledande tjänstemännen i så stor utsträckning rekryteras utanför EU-organisationen. Det finns dock strävanden att skapa karriärvägar för tjänstemän inom organisationen och därmed uppmuntra till kulturell identitet och lojalitet med organisationen⁸.

Det finns dock vissa drag av en enhetlig förvaltningskultur inom EU. Men den har inte skapats inom organisationen utan "lånats" in från de kontinentaleuropeiska länder som var med från början. Framför allt är det den franska förvaltningstraditionen som har kommit att prägla det europeiska samarbetet. Senare inträdda länder har delvis andra förvaltningstraditioner, främst de anglosaxiska och nordiska länderna. Men möjligheten att påverka den kultur som redan hade etablerats har varit begränsade. Förutsättningarna för förändringar har förbättrats efter 1995 års utvidgning⁹.

Mest tydligt kommer den kontinentala förvaltningskulturen till uttryck i den franska traditionen. I den uppfattas ofta de offentliga organen tjäna ett långsiktigt allmänintresse som står över de aktuella politiska konflikterna. Bärarna av detta allmänintresse är de offentliga tjänstemännen som fostras i förvaltningshögskolor med höga inträdeskrav. Steget mellan politisk och byråkratisk verksamhet är inte långt. Ofta kombineras dessa båda karriärer. Detta medför att den grupp som styr är tämligen homogen. Det finns således drag av elitism i den franska förvaltningskulturen i den meningen att de ledande offentliga tjänstemännen är en noga utvald grupp som ser som sin uppgift att styra. Däremot kan man inte göra gällande att den franska byråkratiska kulturen skulle präglas av en enhetlig politisk ideologi¹⁰. Tjänstemännen i den anglosaxiska förvaltningstraditionen utgör ofta en utbildningsmässig

⁸ Edward C. Page & Linda Wouters "The Europeanization of the national bureaucracies?" *Bureaucracy in the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration* Edited by Jon Pierre 1995 s. 198-200

⁹ Peter Nedergaard, *Organiseringen af Den europæiske Union. Bureaucrater i beslutningsprocessen: EU-förvaltningens effektivitet och legitimitet* 1994 s. 202-205

¹⁰ Ezra R. Suleiman "From Right to Left. Bureaucracy and Politics in France" i *Bureaucrats and Policy-Making. A Comparative Overview* Edited by Ezra R. Suleiman 1984

och social elit men drar å andra sidan en klar gränslinje mot politiken¹¹. Den nordiska förvaltningskulturen kännetecknas inte i något av dessa hänseenden av elitism, även om tjänstemännen i nordiska länder förvisso har en genomsnittligt högre utbildning och bättre social bakgrund än människor i allmänhet.

Elitismen i den kontinentala förvaltningstraditionen för lätt med sig att ett svalg uppstår mellan medborgarna och byråkratin. Tjänstemännen uppfattar sig inte som tjänare av allmänhetens kortsiktiga intressen och allmänheten svarar med att misstro byråkratin. Detta misstroendeförhållande får bl.a. till konsekvens att förvaltningsorganisationen inte öppnar sig för information till medborgarna. Medborgarna å sin sida vägrar det allmänna insyn och kontroll i vad de uppfattar som privata angelägenheter. I de nordiska länderna där det råder mer av ett förtroendeförhållande mellan medborgare och myndigheter finns bättre förutsättningar för öppenhet men också för en omfattande registrering av uppgifter från och om enskilda medborgare. Man kan uttrycka det så att gränslinjen mellan öppenhet och privatlivets helgd dras annorlunda i den kontinentala än i den nordiska administrativa kulturen.

Förvaltningskontrollen är också annorlunda utformad. I de kontinentala systemen ligger tyngdpunkten på den juridiska och administrativa kontrollen, som initieras av de enskilda medborgarna och organisationerna. Den är viktig ur rättssäkerhetssynpunkt men befördrar knappast öppenhet inom förvaltningen. Den parlamentariska insynen i byråkratin är dålig liksom massmediernas. Motsatsen gäller i de nordiska systemen. "Lekmännen" dvs. politikerna deltar i stor utsträckning i administrationen och skaffar sig på så sätt inblick. Massmedierna drar nytta av och befäster öppenheitskulturen. Ombudsmannainstitutionen är en intressant kombination av den parlamentariska kontrollens öppenhet och den juridiska kontrollens vaktslående kring rättssäkerhet och formkrav. Den har därför adopterats i många andra länder med andra förvaltningstraditioner, nu senast i den internationella organisationen EU.

Utvecklingen

Öppenhetsfrågorna har ingen lång historia inom EG/EU. Först på 90-talet kom diskussionen på allvar igång och regler infördes. De enda regler som dessförinnan fanns gällde motsatsen, sekretess och tystnadsplikt. I Romtraktaten (art. 214) stadgades och stadgas alltjämt tystnadsplikt för såväl de anställda vid gemenskapernas institutioner som för dem som på annat sätt deltar i arbetet i dessa. Tystnadsplikten, som gäller även efter det att deras uppdrag upphört, avser upplysningar som omfattas av sekretess, särskilt uppgifter om företag, deras affärsförbindelser eller deras kostnadsförhållanden. Artikeln är bindande för medlemsstaterna men sanktioner bestående av disciplinära åtgärder och avskedande kan bara vidtas gentemot dem som är anställda i institutionerna¹².

I den förändringsprocessen mot ökad öppenhet har bland medlemsländerna Danmark och Nederländerna haft en pådrivande roll. Bland institutionerna har parlamentet och i viss mån

¹¹ Richard Rose, "The Political Status of Higher Civil Servants in Britain" i *Bureaucrats and Policy-Making* a.a.

¹² Carl Norström, *EU och den svenska offentlighetsprincipen* 1995 s.145

kommissionen varit aktiva. Domstolsutslag har spelat en viss roll. Den följande redovisningen lyfter fram hur förändringarna vuxit fram, inte förändringarnas innebörd i detalj.

Resolutioner och deklARATIONER 1984-1992

Diskussionen om öppenhetsfrågorna kan möjligtvis sägas starta med den resolution som parlamentet antog 1984. I resolutionen krävde parlamentet införande av en lagstiftning om öppenhet. Liknande krav har sedermera framförts i resolutioner 1988 och 1994.

Kommissionens enda bidrag på detta tidiga stadium var att kräva större öppenhet kring informationen i miljöfrågorna. I första hand gällde det att medlemsstaterna skulle lämna ut information men samma krav borde enligt kommissionen ställas på gemenskapsinstitutionerna och särskilt på kommissionen själv. Några initiativ i öppenhetsriktning tog emellertid inte kommissionen. Tvärtom vägrade kommissionen i ett fall att lämna ut handlingar till en holländsk undersökningsdomare i ett bedrägerimål. Saken gick vidare till EG-domstolen som i sin dom 1990 förklarade att det åligger alla gemenskapsinstitutioner att ge sitt aktiva stöd till nationella rättsprocesser av detta slag genom att tillhandahålla handlingar åt nationella domstolar och bemyndiga sina tjänstemän att avge vittnesmål i nationella rättegångar. Domen hälsades på sina håll som ett första steg mot ökad offentlighet inom EG och dess institutioner.¹³

I Danmark började också öppenhetsfrågorna uppmärksammas mer. I en resolution i maj 1990 uppmanade det danska folketingsrådet regeringen att förbättra allmänhetens insyn i EG-frågor. Regeringen fick i uppdrag att föreslå gemensamma principer för allmänhetens insyn i EG:s beslutsprocedurer och behandling av individuella fall som var så formulerade att de överensstämde med reglerna för allmänhetens insyn i det medlemsland där insynen var störst. Frågan fördes fram av Danmark i den regeringskonferens som föregick unionsavtalet¹⁴.

Även Holland var aktivt i regeringskonferensen inför unionsavtalet. I januari 1991 föreslog den holländska regeringen att Romfördraget skulle tillföras en regel om öppenhet. Förslaget gick ut på att rådet i fördraget skulle erhålla uttryckliga befogenheter att med kvalificerad majoritet besluta om regler för allmänhetens tillgång till EG-information. Förslaget hade sin förebild i en liknande bestämmelse i Nederländernas författning¹⁵.

Dessa initiativ resulterade inte i någon rättsligt bindande fördragstext i unionsavtalet, som undertecknades i december 1991, utan i en deklARATION utan rättsverkningar som tillkom på kommissionens förslag. I denna deklARATION används (för första gången?) begreppet transparens. Enligt deklARATIONEN skulle transparens i beslutsprocessen stärka institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens tilltro till myndigheterna. Därför rekommenderades kommissionen att senast under 1993 förelägga rådet en rapport om åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till den information som institutionerna råder över. Därmed

¹³ Deirdre Curtin & Herman Meijers, "The Principle of Open Government in Schengen and the European Union: Democratic Retrogression?" *Common Market Law Review* 32, 1995 s. 417-19

¹⁴ Björn Kassø Andersen & Ole Vigant Ryborg, *EC and Public Access. Access to official information held by public administrative authorities in EC and in the individual member countries* 1993 s. 20

¹⁵ Curtin & Meijers a.a. s.419f

hade en process inletts som så småningom ledde till vissa konkreta åtgärder från kommissionens och rådets sida.

Processen fick en oväntad hjälp av de politiska svårigheter som uppstod i samband med ratifikationen av unionsavtalet. En folklig tveksamhet till avtalet kom fram i flera av medlemsländerna, bl.a. manifesterad i de dubbla danska folkomröstningarna och den knappa majoriteten ("petit oui") i den franska folkomröstningen. Frågorna om hela EU-projektets demokratiska förankring kom i förgrunden. Det var därför naturligt att, med Storbritannien som ordförandeland och med Danmark och Nederländerna som pådrivande krafter, öppenhetsfrågorna togs upp vid Europeiska rådets möten i Birmingham och Edinburgh hösten 1992.

Vid mötet i Birmingham i oktober 1992 antogs en allmänt hållen deklARATION om en "Gemenskap nära sina medborgare". Det framhölls att det var nödvändigt att göra EG mera öppet för att möjliggöra en allmän debatt om dess verksamhet med full kunskap om fakta. I Edinburgh i december 1992 beslöts om mer konkreta åtgärder, som gällde ökad öppenhet i rådets arbete. Offentliga rådsdebatter skulle hållas regelbundet i viktiga frågor av gemensamt intresse för EG. Viktiga kommissionsförslag skulle, när det var lämpligt, bli föremål för en offentlig inledande debatt i rådet.

Reformvägen 1993–1994

Danmark och Nederländerna drev i rådet, påhejade av parlamentet, tanken på helt öppna möten när rådet uppträdde som lagstiftare. Majoriteten av länderna ville dock begränsa öppenheten till vissa debatter. Majoritetens argumentation för denna ståndpunkt återges av rådets juridiske rådgivare i en artikel på följande sätt. En total öppenhet i rådets överläggningar skulle underminera den speciella karaktären och effektiviteten i beslutsprocessen i rådet, som är ett organ för att bedriva förhandlingar mellan medlemmar som representerar 12 regeringar, på samma gång ett lagstiftande och ett diplomatiskt och verkställande organ. Den rätlinjiga uppfattningen att öppenhet mot allmänheten var lika med transparens, vilket i sin tur var lika med demokrati, var ytligt attraktivt men falskt. Att öppna rådets överläggningar för allmänheten skulle medföra att de verkliga förhandlingarna skulle föras inte av politikerna i rådet utan av deras tjänstemän från de olika ministerierna i arbetsgrupper som skulle fortsätta att förhandla bakom stängda dörrar¹⁶.

Sedan årsskiftet 1992/93 har omkring 25 öppna debatter hållits. Under första halvåret 1993 föreslog Danmark som då var ordförandeland en lista med 16 öppna debatter. Nio av dessa genomfördes. Därefter har det rört sig om några stycken debatter per halvår. Numera gäller att i varje fall två möten varje halvår skall vara öppna, nämligen när ett nytt ordförandeland presenterar sitt arbetsprogram hos utrikesministrarna (allmänna rådet) och finansministrarna (Ecofin).

Efter långdragna diskussioner i rådet om hur mycket av protokollen från de mycket mer frekventa, slutna mötena som kunde offentliggöras beslöt rådet i december 1993 att om-

¹⁶ Piris a.a.s.473

röstningar i lagstiftningsärenden i rådet som huvudregel skulle offentliggöras. Rådet kunde dock besluta i enskilda fall att hemlighålla resultaten även av dessa omröstningar¹⁷.

Unionsavtalets deklaration om transparens förutsatte också initiativ från kommissionens sida. Och sådana kom också. På hösten 1992 presenterade kommissionen ett åtgärds paket som bl.a. innebar att ett årligt arbetsprogram skulle publiceras i oktober och att synpunkter på kommissionsförslag som var under förberedelse skulle inhämtas genom utgivande av s.k. Green papers. Kommissionen sade sig ha tagit dessa initiativ i medvetande om att den redan hade "en berömvärd historia av den öppna dörrens politik", särskilt i jämförelse med existerande praxis i de nationella förvaltningarna.

På våren 1993, inför Europeiska rådets möte i Köpenhamn, lade så kommissionen fram ett program för ökad öppenhet inom unionen i form av två till rådet och parlamentet riktade meddelanden. Programmet innehöll bl.a. förslag om införande av en allmän princip om handlingsoffentlighet inom EU. Kommissionen förde fram vissa riktlinjer som skulle utgöra underlag för diskussionerna med de andra institutionerna¹⁸. Europeiska rådet önskade att rådet och kommissionen fortsatte sitt arbete baserat på principen att medborgarna skulle ha största möjliga tillgång till information. Diskussionerna mellan parlamentet, rådet och kommissionen ledde under hösten 1993 fram till en för institutionerna gemensam deklaration om demokrati, transparens och subsidiaritet, vari institutionerna bekräftade sin avsikt att bli mer öppna. Parlamentet för sin del påminde om att öppna utskottsmöten hade införts som huvudregel i det parlamentariska arbetet.

Det mer konkreta resultatet av rådets och kommissionens arbete var antagandet av den s.k. uppförandekodexen i december 1993. Uppförandekodexens offentlighetsprincip följer kommissionens förslag från våren utom i ett väsentligt avseende. Möjligheten att göra undantag från principen utvidgades för att tillgodose institutionernas intresse av att skydda konfidentialiteten i sina förhandlingar. Uppförandekodexen implementerades genom skilda beslut av rådet i december 1993 och av kommissionen i februari 1994.

Besluten i rådet att anta uppförandekodexen och implementeringen av den genom ändring av rådets procedurregler var inte enhälliga. Nederländerna, som ville gå längre i öppenhet, röstade genomgående emot och i fråga om införande av regler om allmänhetens tillgång till rådets handlingar gjorde Danmark gemensam sak med Holland. Hollands invändning var av principiellt slag. En fråga av så fundamentalt slag som allmänhetens tillgång till handlingar, en fråga som rör förhållandet mellan en institution och medborgarna kan inte regleras i en intern arbetsordning. Själva rättsgrunden för beslutet var således felaktig, menade man från holländsk sida. Hade man valt en riktig rättsgrund hade det inte heller varit möjligt att fatta majoritetsbeslut. På dessa skäl överklagade Nederländerna beslutet till EG-domstolen¹⁹.

¹⁷ Piris a.a. s.472

¹⁸ *Information Communication Openness*. Collection of documents approved by the European Commission in 1993 and 1994 on information policy and transparency of the decision-making process

¹⁹ Curtin & Meijers a.a. s. 423, 429f. Målet är ännu inte avslutat i domstolen. Generaladvokaten underkänner i sitt yttrande av den 28 november 1995 klagandenas argumentation för att ogiltigförklara beslutet men ansluter sig till uppfattningen att det är nödvändigt att reglera öppenheten genom lagstiftning.

Tillämpningen och nya reformsträvanden 1994–1995

Kommissionen rapporterade i maj 1995 om utfallet av tillämpningen av offentlighetsbestämmelserna. Av 260 framställningar som mottagits fram till den 22 mars 1995 hade drygt hälften bifallits, ca 18 % avslagits och bortåt 30 % förklarats ogiltiga. Den vanligaste avslagsgrunden var att handlingarna innehöll uppgifter från konfidentiella diskussioner. Som ogiltiga ansågs främst framställningar som avsåg dokument som redan publicerats eller som inte utgivits av kommissionen²⁰.

Av rådets redovisning av sin tillämpning av reglerna om utlämnande av handlingar framgår att av de 68 framställningar som kommit in t.o.m. februari 1995 hade 23 helt bifallits, 19 delvis, 1 var föremål för domstolsprövning och övriga 25 avslagits. Dessa uppgifter kommenteras av rådet i dess rapport inför IGC med att ett stort antal framställningar om utlämnande har gjorts och att den stora mängden av dessa bifallits. Rådet tillägger att den praktiska tillämpningen av reglerna för tillgång till handlingar fortfarande är föremål för viss oenighet mellan rådsledamöterna när det gäller den balans som bör råda mellan effektiviteten i förhandlingsprocessen och transparensen i lagstiftningsarbetet.

Under de första sex månaderna av rådets tillämpning av reglerna avskog rådet framställningar som gällde rådets protokoll och röstningsresultat under återopande av att dokument som kan avslöja vilka ståndpunkter som olika regeringar har intagit i olika frågor inte lämnas ut. I det första fall där denna omständighet användes reserverade sig formellt de danska och holländska representanterna i rådet mot beslutet. Sökanden, den engelska tidningen *The Guardian*, begagnade sig av möjligheten att överklaga beslutet till Första instansrätten. Under målets behandling i rätten intervenerade Danmark, Nederländerna och Europaparlamentet till stöd för *Guardians* yrkanden. Första instansrättens dom som avkunnades den 19 oktober 1995 -alltså efter ca 1½ års handläggningstid - blev att rådets beslut att vägra utlämna de begärda handlingarna ogiltigförklarades på formella grunder. Rätten ansåg - i likhet med Danmark och Nederländerna - att rådet inte gjort den i bestämmelserna förutsatta avvägningen mellan å ena sidan medborgarens intresse att få tillgång till rådets handlingar och å andra sidan rådets eventuella intresse av att skydda konfidentialiteten i dess överläggningar.

I detta sammanhang skall också nämnas att för arbetet inom både kommissionen och rådet finns särskilda säkerhetsregler som gäller hanteringen av informationen. Nu gällande regler är från den 1 mars 1995. Enligt dessa graderas informationen som *restricted*, *confidential* och *secret*. I kommissionen finns en ännu hemligare kategori, nämligen *top secret*²¹. Tekniken kan påminna om vår hemligstämpling av handlingar men någon koppling till sekretessgrunderna enligt uppförandekodexen finns inte i beskrivningarna av dessa säkerhetskategorier. Något krav på att en ny bedömning av sekretessfrågan skall göras om dokument betecknade som *secret* eller *top secret* begärs utlämnade finns inte heller. Enligt uppgift från rådet lämnas sådana dokument aldrig ut (utan att säkerhetsgraderingen ändras). Beträffande

²⁰ *Commission Report for the Reflection Group*. 1995 Annex 13.

²¹ Norström a.a.s. 138 ff

confidential dokument är läget oklart medan dokument vars tillgänglighet betecknas som restricted lämnas ut eller lämnas inte ut beroende på omständigheterna.

På senare tid har åter frågorna om öppnare former för rådets arbete aktualiserats, främst av Danmark. I ett danskt memorandum våren 1995 fördes fram tre konkreta förslag till öppenhet i rådsarbetet:

- Fler öppna rådsdebatter genom övergång från enhällighet till enkel majoritet i besluten,
- obligatoriskt offentliggörande av röstresultaten i rådet,
- obligatoriskt offentliggörande av rådsprotokoll när det gäller rådets lagstiftande verksamhet.

Sverige stödde de danska förslagen och lade som komplettering ett eget förslag om offentliggörande av det sista textutkastet/underlaget inför slutlig rådsbehandling i lagstiftningsärenden.

Förslagen, som förutsatte ändringar i rådets arbetsordning, mötte ett betydande motstånd från ett flertal medlemsstater. Därför fick rådets beslut som kom den 29 maj formen av ett antal slutsatser om ökad öppenhet genom en skärpt tillämpning av procedurreglerna för rådsarbetet. Dessa slutsatser innebar att medlemsstaterna förband sig att alltid offentliggöra omröstningsresultaten i rådet. Vidare skall rådsdebatterna i större omfattning än tidigare vara öppna för allmänheten och massmedierna. Informationen till allmänheten inför rådsmötena skall förbättras bl.a. genom att rådssekretariatet helt eller delvis skall kunna offentliggöra de textförslag som ligger till grund för rådets diskussion.

Frågan om offentliggörande av rådsprotokollen hänsköts till Coreper för ytterligare beredning. Knäckfrågan var hur man skulle göra med de uttalanden som rådsmedlemmarna och kommissionen i vissa fall fogar till protokollet. Flertalet medlemsstater ville inledningsvis behålla bruket av hemliga uttalanden med hänvisning till att detta underlättar möjligheterna till kompromisslösningar. En förskjutning i medlemsstaternas attityder till förmån för ökad öppenhet skedde dock under sommaren och hösten. Vid mötet den 2 oktober kunde därför rådet anta en uppförandekodex rörande allmänhetens tillgång till rådsprotokollen och uttalandena i rådsprotokollen när rådet handlar som lagstiftare. Av den framgår att möjligheten att göra uttalanden i protokollen skulle utnyttjas sparsamt. Rådet skulle sträva efter att inarbeta uttalandena i själva rättsakten eller i preambeln till den. Uttalandena skulle som regel offentliggöras. Endast om ett enskilt medlemsland särskilt begärt det och rådet konstaterar att en enkel majoritet för öppenhet ej föreligger förblir ett uttalande hemligt.²² Detta torde innebära att när det gäller enskilda (unilaterala) uttalanden får i praktiken det avgivande landet självt bestämma om undantag från offentlighetsregeln.

²² General Secretariat of the Council. *Code of Conduct on Public Access to the Minutes and Statements in the Minutes of the Council acting as a Legislator*. Antagen den 2 oktober 1995

Sammanfattning

Slutsatsen av denna historik är att det finns en rörelse inom EU mot ökad öppenhet men att den är svag och vacklande. De stolta deklARATIONERNA och principbesluten motsvaras inte alltid av tydligt handlande i samma riktning. Man får intrycket att institutionerna, särskilt rådet, agerat motvilligt och bara under yttre tryck. Det kan också konstateras att de förändringskrafter inom och utom EU, som mer permanent verkar för öppenhet, är få och ganska svaga. Endast två av de mindre länderna har, i varje fall fram till 1995, ganska ensamma bland medlemsländerna drivit öppenhetsfrågorna. Från institutionerna har entydigt stöd endast kunnat påräknas från parlamentet. Domstolarna har i de få fall som varit föremål för prövning hamnat på öppenhetssidan, även om tidsutdräkten i domstolarnas behandling av målen är besvärande. Det största motståndet har öppenhetssträvandena mött i rådet. I en kritisk artikel av två holländska jurister talas om rådets "banalisering" av öppenhetsfrågorna. Rådet har inte insett frågornas principiella vikt, inte omsatt Europeiska rådets beslut om transparens på ett riktigt sätt och tillämpat sina regler på ett ytterst restriktivt sätt²³.

Nuläget

I detta avsnitt skall ett försök göras att utvärdera öppenhetssituationen i EU. Utvärderingen kommer att avse såväl den faktiska situationen som regelverket. I båda fallen skall två skilda perspektiv anläggas som utgångspunkt för utvärderingen. Den faktiska situationen värderas från ett elitperspektiv och ett medborgarperspektiv. Regelverket bedöms dels i förhållande till Europarådets rekommendation angående tillgång till information hos myndigheter, dels i förhållande till hur väl medlemsstaterna uppfyller rekommendationen.

Den faktiska situationen

Förutsättningarna för öppenhet i en nationell administration och i en internationell är ganska olika. Tack vare sin oomtvistade legitimitet kan en nationell förvaltning till skillnad från en internationell anta de drag som enligt Max Webers idealtyp borde känneteckna en rationell förvaltningsorganisation bl.a. arbetsdelning, specialisering, hierarkisk struktur, generella regler och karriärsystem. Weber menar att tjänstemännen i denna förvaltningsorganisation utvecklar en maktposition i staten på grund av sin professionalitet och fortsätter: "Varje byråkrati försöker öka denna överlägsenhet i professionell kunskap genom att hemlighålla sina kunskaper och avsikter. Byråkratisk förvaltning har alltid en tendens att vara en förvaltning utan insyn från allmänheten. Den undandrar så långt den kan sin kunskap och aktivitet från all kritik"²⁴.

Förvaltningsorganen i en internationell organisation som EU har inte samma auktoritet som i en nationell administration. I sitt beslutsfattande har den inte en utan flera herrar och

²³ Curtin & Meijers a.a.s. 438

²⁴ Max Weber *Ekonomi och samhälle: Förståelsesociologins grunder* 1983-87 Vol. 2 s. 58, 86

den tvingas i huvudsak lita till de nationella regeringarna och förvaltningarna när det gäller att genomföra besluten. För att kunna fungera måste därför en internationell förvaltning vara lyhörd för medlemsstaternas krav och önskemål. Information måste i omfattande utsträckning slussas fram och tillbaka mellan medlemsstaterna och de internationella organen. EU:s dynamiska och mångfacetterade beslutsmiljö borde således leda till att dess organisation kännetecknas av stor öppenhet och påverkbarhet.²⁵

Detta torde också i stor utsträckning vara fallet. Att EU läcker som ett såll är en uppfattning som ofta framförs. Men möjligheterna att tillgodogöra sig denna icke-reglerade och icke-legitimerade öppenhet har främst de resursstarka aktörerna.

Om EU i praktiken framstår som öppet eller slutet beror således på vem man är. För väl insatta och ansedda journalister eller lobbyister i Bryssel är inte många dörrar stängda. Via etablerade kontaktvägar kan de lätt skaffa sig den information de behöver. Denna information stannar givetvis inte hos mottagarna, särskilt inte om dessa är journalister, utan sprids vidare till allmänheten. Det finns naturligtvis avsedda läckor där en journalist eller lobbyist kontaktas inifrån EU för att föra ut information. Sådana läckor ingår då givetvis i ett politiskt spel där det t.ex. gäller för en part att mobilisera opinionsmässigt stöd för eller motstånd mot en handlingslinje.

Tillgång till källor inom en organisation är en resurs för en journalist eller lobbyist som det kan ta årtal att arbeta upp. Det är därför inte förvånande när man ibland får höra att etablerade journalister och lobbyister inte är så engagerade i frågan om att införa en offentlighetsprincip i EU. Det skulle eventuellt kunna beröva dem en fördel de har gentemot de mindre etablerade inom sina skrån och mot allmänheten generellt. Det finns t.o.m. uppgifter om att väletablerade journalister extraknacker för konsultbyråer och think-tanks eller helt enkelt arbetar i en PR-funktion för en organisation. Presskåren i Bryssel skulle därför enligt en dansk rapport innehålla personer "som antingen har eller har haft anknytning till journalistik men nu huvudsakligen sysslar med lobbying och specialiserar sig på att skaffa fram dokument från EU på lättast möjliga sätt, dvs. genom att presentera sig som journalister".²⁶

För en vanlig medborgare men även för en journalist utanför de etablerades krets framstår däremot EU som slutet. Till att börja med saknar man oftast tillräckliga kunskaper om hur organisationen är uppbyggd och fungerar för att kunna förstå var den information man efterfrågar bör finnas. Inte heller finns det något offentligt register där man kan söka efter de handlingar man är intresserad av. I EU finns nämligen inga krav på diarieföring (eller motsvarande). Om man istället försöker kontakta någon inom EU för att få reda på något är det sannolikt att man möts av ovilja eller rädsla från tjänstemännens sida. Man bör komma ihåg att de flesta tjänstemän inom EU är, som nyss framgått, fostrade i administrativa kulturer där byråkratin av tradition är upphöjd över medborgarna eller där tjänstemännen av sina politiska herrar är förbjudna att i fria former kommunicera med medborgarna. Att det dessutom finns en rad praktiska problem som avståndet till Bryssel och språket förbättrar inte saken.

²⁵ Nedergaard a.a s. 28

²⁶ *EC and Public Access a.a.* s 14-18

Ett vanligt sätt att bemöta denna kritik är att hänvisa till den mängd av information som EU redan ger ut och till att informationen kan förbättras. Men en informationspolitik som verkar på organisationens egna villkor kan givetvis inte ersätta en öppenhet som inom vissa givna ramar disponeras av den utomstående medborgaren eller aktören. Om man tror att ökad och förbättrad information är ett sätt att tillgodose krav på öppenhet har man inte förstått eller velat förstå att öppenheten är ett demokratiskt kontrollinstrument. Det behövs ingen djupare insikt i den mänskliga naturen för att inse att uppgifter som är mest intressanta ur kontrollsynpunkt är de som sist skulle ingå i en officiell information.

Den normativa situationen

En slutsats man kan dra av det föregående är att personer och organisationer som saknar kunskaper och kontakter behöver stöd av regler för att kunna göra sina krav på information gällande gentemot EU:s institutioner. Som vi sett finns det också öppenhetsregler och det är därför viktigt att bedöma kvaliteten i dessa regler. Hur bedömningen utfaller är givetvis en fråga om vilka kriterier man använder vid sin värdering. En lämplig utgångspunkt här kan vara den rekommendation som Europarådets ministerkommitté antog 1981²⁷. Den kan inte från svensk synpunkt anses särskilt långtgående och framför allt inte speciellt preciserad, men den anger dock vissa principer, närmare bestämt åtta stycken. I första hand är dessa principer tillämpliga på nationella administrationer. Det kan dock inte vara orimligt att ställa samma krav på EU som på de stater som ingår i organisationen. Men det finns också anledning att se efter hur väl EU uppfyller rekommendationens krav i förhållande till kravuppfyllelsen hos i första hand de "gamla" medlemsländerna dvs. de länder som ingick i EU före Finlands, Sveriges och Österrikes inträde. Den faktiska europeiska standarden på öppenhetsreglerna blir således en andra måttstock²⁸.

Som utgångspunkter för rekommendationen anges bl.a. att det är viktigt för allmänheten i ett demokratiskt samhälle att ha adekvat information i allmänna frågor. Tillgång till information sägs kunna stärka medborgarnas förtroende för förvaltningen. Därför bör ansträngningar till det yttersta göras för att tillförsäkra allmänheten största möjliga tillgång till information som finns hos myndigheter.

Principerna skall tillämpas när det gäller fysiska såväl som juridiska personer. Principerna behöver dock inte genomföras undantagslöst. Vid implementeringen av principerna skall nämligen nödvändig hänsyn tas till kraven på god och effektiv förvaltning. Skulle sådana hänsyn göra det nödvändigt att modifiera eller utesluta en eller flera av principerna, antingen i enskilda fall eller på särskilda förvaltningsområden, skall ändå alla ansträngningar göras för att uppnå största möjliga grad av tillgång till information.

²⁷ Recommendation R (81) 19 on the Access to Information held by Public Authorities. Representanterna för Italien och Luxemburg förbehöll sina regeringar rätten att inte uppfylla rekommendationen.

²⁸ En genomgång av hur väl EG:s dåvarande medlemsländer uppfyllde principerna finns i *EC and Public Access* a.a. s.31 ff. Material för denna jämförelse har i övrigt hämtats från de avsnitt om Frankrike och Storbritannien som finns i denna volym.

1. Enligt den första principen skall alla inom en viss stats jurisdiktion ha rätt att på begäran erhålla information som finns hos andra myndigheter än lagstiftande församlingar och domstolar.

I den uppförandekodex som rådet och kommissionen gemensamt antagit fastslås som en generell princip att allmänheten skall ha största möjliga tillgång till dokument som finns hos kommissionen och rådet. Så långt är allt gott och väl. En mycket viktig begränsning görs dock genom att principen endast görs till tillämplig på dessa institutioners egenproducerade dokument. Om dokumentets upphovsman är en fysisk eller juridisk person, en medlemsstat, en annan av gemenskapens institutioner eller organ eller något annat nationellt eller internationellt organ skall ansökan om utlämnande sändas direkt till upphovsmannen.

Av EU:s gamla medlemsländer har endast Danmark, Frankrike, Grekland och Holland öppenhetslagar. I Holland finns rätten till information inskriven i grundlagen. I Danmark och Holland omfattar öppenhetsreglerna dokument som förvaras hos myndigheterna, alltså såväl internt som externt producerade dokument. I Frankrike däremot gäller samma begränsning som i EU. I Storbritannien finns sedan några år en Code of Practise för myndigheterna som innebär en skyldighet att tillhandahålla information men inte dokument. Myndigheterna har alltså rätt att själva sammanställa den information som på begäran lämnas ut.

Principstadganden om tillgång till information finns i Portugals och Spaniens grundlagar men någon lagstiftning som närmare reglerar denna rätt saknas. I Tyskland ger presslagarna medierna vissa rättigheter. Presslagarna beslutas på Ländernivå och varierar därför över federationen.

2. Den andra principen i rekommendationen säger att effektiva och lämpliga instrument skall tillhandahållas för att tillförsäkra allmänheten tillgång till information.

Sedd genom svenska glasögon innebär denna princip närmast ett förord för någon form av offentligt register över tillgängliga dokument. Men ett sådant finns vare sig hos rådet eller kommissionen. Den enda bestämmelse i kodexen som har att göra med principen säger att den sökande skall ha tillgång till dokumenten antingen genom att ta del av dem på platsen eller genom att erhålla en kopia på egen bekostnad. Avgiften får, sägs det, inte överstiga ett rimligt belopp.

Inte heller i något av EU:s gamla medlemsländer med offentlighetslagstiftning finns regler om öppna register över dokument. I Danmark har man dock börjat mer eller mindre officiellt att lämna ut listor över inkomna handlingar. Ett annat slags sevicekrav ställs på holländska myndigheter, nämligen att om den tillfrågade myndigheten inte själv har dokumentet skall den hänvisa sökanden till den myndighet där det finns.

3. Enligt den tredje principen skall tillgång till information inte kunna vägras på den grunden att den sökande inte har något specifikt intresse i saken.

Avsaknaden av en sådan undantagsregel i kodexen måste uppfattas så att denna princip är uppfylld. Detsamma gäller de fyra gamla EU-länder som har öppenhetslagar och också Storbritannien.

4. Den fjärde principen säger att information skall göras tillgänglig för medborgarna på lika villkor. Ett undantag görs dock i rekommendationens femte princip som stadgar att när information hemlighålls på grund av enskildas intressen (se nedan) skall hänsyn tas till det särskilda intresse en individ kan ha av den information som myndigheterna har om henne eller honom.

Någon likhetsprincip fastslås inte uttryckligt i kodexen men får antas gälla. Undantag från likhetsprincipen kan göras av samma skäl som i rekommendationen. I de fyra gamla EU-länderna med offentlighetslagstiftning lämnas också informationen ut på lika villkor. Detsamma gäller i Storbritannien. Ett specialfall i detta sammanhang är Tyskland där som nyss framgått pressen har en privilegierad ställning.

5. Den första t.o.m. fjärde principen måste läsas tillsammans med den femte. Den stadgar att dessa principer endast kan bli föremål för sådana begränsningar och inskränkningar som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att skydda legitima allmänna intressen samt privatlivets helgd och andra legitima enskilda intressen. Som legitima allmänna intressen räknas sådana som nationell säkerhet, allmän säkerhet och ordning, nationens ekonomiska välstånd, förhindrandet av brott och förhindrandet av att avslöja information som erhållits i förtroende.

Enligt uppförandekodexen skall institutionerna göra undantag för att skydda den typ av allmänna och enskilda intressen som anges i rekommendationen. Men det finns fler sekretessgrunder i kodexen. Tillgång till dokument skall vägras för att skydda kommersiella och industriella hemligheter och gemenskapens finansiella intressen. Konfidentialitetskriteriet har vidare utvidgats så att det inte bara omfattar information som lämnats i förtroende av fysiska och juridiska personer utan även av medlemsstater i enlighet med krav i deras lagstiftning. Dessutom kan, som ovan framgått, en institution vägra att utlämna dokument för att skydda institutionens intresse av att dess överläggningar är konfidentiella. I detta fall skall alltså som också fastslagits i Förstinstansrättens dom i Guardian-fallet en vägning av offentlighets- och sekretessintressen ske. I övriga fall är alltså sekretessen absolut.

Bland de gamla EU-länderna med offentlighetslagstiftning uppfylls rekommendationens krav på sekretessgrunderna i Danmark, Frankrike (i huvudsak) och Holland men inte i Grekland. I den brittiska Code of Practice finns en lång rad informationslag som är undantagna från kravet att på begäran lämnas ut. Förutom de grunder som godtas i rekommendationen görs bl.a. undantag för information om interna diskussioner och råd i regeringskansliet.

6. Den sjätte principen gäller att en begäran om information skall handläggas inom rimlig tid.

I kodexen föreskrivs att den sökande inom en månad skall underrättas av de berörda avdelningarna inom institutionen om att begäran har bifallits eller att avdelningarna avser råda institutionerna att avslå begäran. I det senare fallet skall den sökande informeras om att han har en månad på sig att komma in med en bekräftande begäran. Gör han inte det bedöms det innebära att den ursprungliga begäran har återtagits. Även en bekräftande begäran skall avgöras inom en månad.

Kraven på handläggningstider varierar i de gamla EU-länderna. I Tyskland skall ett svar lämnas genast, i Danmark så snart som möjligt och senast inom 10 dagar. Den holländska lagstiftningen föreskriver att ett besked skall ges inom 15 dagar med möjlighet för myndigheten att få ytterligare 15 dagars uppskov. I Frankrike och Grekland gäller en maximitid av en månad. I Storbritannien är riktningen att myndigheterna har 20 dagar på sig att besvara en förfrågan om information.

7-8. Den sjunde principen säger att en myndighet som vägrar tillgång till information skall ange skälen i enlighet med lag eller praxis och den åttonde att en vägran skall på begäran kunna bli föremål för överprövning.

Enligt kodexen måste en vägran motiveras och beslutet måste innehålla en upplysning om vilka överklagningsmöjligheter som finns, dvs. domstolsprocess och klagomål till ombudsmannen.

Avslagsbeslut måste motiveras i samtliga gamla EU-länder som har en generell offentlighetslagstiftning och också i Tyskland med sina presslagar. Det finns också möjlighet att överklaga ett avslagsbeslut. I Storbritannien klagas man i första hand på beslutet till myndigheten själv. Vidhåller myndigheten avslaget kan man vända sig till ombudsmannen (The Parliamentary Commissioner for Administration), vilket endast kan ske via en parlamentsledamot.

Genomgången visar att EU:s offentlighetsprincip bara uppfyller de krav som rekommendationen ställer på några få punkter. Det gäller de varandra närliggande kraven på att ingen positiv eller negativ särbehandling får ske av dem som efterfrågar dokument. Vidare måste i enlighet med rekommendationen ett avslag motiveras och kunna överklagas.

Ett stort avsteg från rekommendationen är att EU:s offentlighetsprincip inte omfattar externt producerade dokument utan endast internt producerade. Det är svårt att finna stöd för detta undantag ens i den "generalklausul" beträffande principernas implementering som finns i rekommendationen. Rekommendationen talar klart och tydligt om att dess offentlighetsprincip gäller information som finns hos myndigheterna (information held by the public authorities). Likaså måste det betecknas som ett stort avsteg när dokument som gäller institutionens egna överläggningar t.o.m. i efterhand kan hemlighållas. Det går knappast att hävda att en sådan inskränkning är "nödvändig i ett demokratiskt samhälle". Snarast kan motsatsen hävdas, att öppenhet, åtminstone sedan överläggningarna är avslutade, är en nödvändig ingrediens i ett demokratiskt samhälle. De utvidgningar av sekretessgrunderna som i övrigt gjorts kan däremot antingen sägas ligga i linje med rekommendationen eller vara förståeliga med hänsyn till att EU i grunden är en mellanstatlig organisation. Så länge EG/EU inte självt beslutat om rättsregler som binder staterna på detta område finns det anledning för institutionerna att respektera den nationella lagstiftningen på detta område.

På två punkter är med hänsyn till principernas opreciserade karaktär svårt att säga om de är uppfyllda eller inte. Det gäller, för det första, tillhandahållandet av effektiva och lämpliga instrument för att offentlighetsprincipen skall kunna realiseras. Institutionerna gör här vad som måste betecknas som ett minimum. Den andra punkten avser huruvida handläggningstidens längd är rimlig eller inte. I EU skall ett första men inte nödvändigtvis slutligt besked i första instans erhållas inom en månad. Sedan kan det ta upp till ytterligare en må-

nad (mer om man räknar in tiden det tar för en sökande att inge en bekräftande begäran). Att en handläggningstid på upp till en månad för ett första besked ter sig helt orimligt från svenska utgångspunkter, behöver inte särskilt påpekas.

En jämförelse med situationen i EU:s gamla medlemsländer ger ett för EU mer positivt resultat. Bara fyra av tolv medlemsländer har överhuvudtaget en offentlighetslagstiftning värd namnet. Kvaliteten på denna lagstiftning är dock högre än i EU, i varje fall i Danmark och Holland. Externt producerade dokument undantas inte, sekretess för att skydda konfidentialiteten saknas och de tillåtna handläggningstiderna är kortare.

Om EU:s regelverk för öppenhet skall betraktas som bra eller dåligt blir alltså en fråga om vad man jämför med. Jämför man med den standard som ställts upp av Europarådet blir svaret att regelverket har stora brister. Men jämför man med situationen i flertalet av EU:s gamla medlemsländer framstår det som ganska hyfsat. Då skall man förstås ha i minnet att den "genomsnittliga" nivån på offentlighetsregleringen i EU:s medlemsländer stigit väsentligt genom Finlands och Sveriges inträde. Den slutliga värderingen kan därför inte heller i detta länderjämförande perspektiv bli så särskilt positiv.

Den hemlighetsfulla staten

Ulf Christoffersson

Inledning

Den brittiska regerings- och förvaltningsverksamheten har under lång tid kritiserats för sin brist på öppenhet. En författare går så långt att han hävdar att Storbritannien är så hemlighetsfullt som en stat gärna kan vara och ändå förtjäna beteckningen demokrati.²⁹ En hel del har visserligen gjorts, framförallt under de allra senaste åren, för att åstadkomma en större öppenhet i det offentliga beslutsfattandet. Att mycket ändå återstår att göra framgår av ett antal jämförande studier. I en alldeles nyutkommen bok beskriver t.ex. två amerikanska forskare den brittiska centralförvaltningen som närmast besatt av sekretesshänsyn.³⁰

Bristen på öppenhet har inte bara gällt handläggningen av enskilda ärenden utan också inre organisatoriska förhållanden. Som ett exempel på det senare kan nämnas att förekomsten av s.k. kabinettskommittéer intill helt nyligen varit en offentlig hemlighet. Det har varit känt att regeringsarbetet i stor utsträckning organiserats så att beslutsfattandet i regeringsärendena delegerats till dessa kommittéer, bestående av cheferna för de inom olika områden närmast berörda departementen. Därutöver har det funnits, och finns, en rad tjänstemannakommittéer som svarar för en stor del av beredningsarbetet. Inga uppgifter har dock tidigare lämnats ut om vare sig vilka kabinettskommittéer eller vilka tjänstemannakommittéer som inrättats, och heller inte om vilka personer som ingått i dem. Skälet har varit att man velat värna om en av de grundläggande principerna i den oskrivna brittiska konstitutionen, kabinetts kollektiva ansvar inför parlamentet för regeringsarbetet.

Ansvarigheten inför parlamentet har också anförts som skäl för att man varit så ovillig att lämna ut information om hanteringen i förvaltningen av enskilda ärenden. I de fallen har det dock gällt principen om de enskilda ministrarnas ansvar för allt beredningsarbete och alla beslut som fattats inom det egna departementets område. Hur långt denna ansvarighet i realiteten sträckt sig kan visserligen diskuteras. Som framgår av det följande har formerna för och omfattningen av ansvarsutkrävandet varierat över tid och i mycket varit beroende av det aktuella politiska och parlamentariska läget.

De enskilda ministrarnas formella ansvar inför parlamentet för förvaltningsverksamheten har också angetts som skäl för att inte lämna information vare sig om olika tjänstemäns befattnings med enskilda ärenden eller om handlingarna i ärendena. Denna princip har hävdats även när det gällt ärenden av en sådan natur att ministern rimligen inte haft någon befattnings med dem.

Doktrinen om parlamentets överhöghet har också lett till att domstolarna spelar en mycket underordnad roll som kontrollorgan gentemot förvaltningen.

²⁹ Michael, J: 'The Secretive State' in the Politics of Secrecy, Penguin 1982 s.9, citerat i Riley, T (red.): Access to Government Records: International Perspective and Trends, Studentlitteratur-Chartwell-Bratt, 1986 s. 9.

³⁰ Campbell, C & Wilson, G.K: The End of Whitehall, Blackwell 1995 s. 271-276

De grundläggande principerna kan således sammanfattas i tre enkla satser:

1. Kabinettet är kollektivt ansvarigt för alla regeringsbeslut.
2. Departementscheferna är ansvariga inför parlamentet för allt som händer inom deras respektive områden.
3. Tjänstemännen är ansvariga enbart inför sina ministrar.

Strävan att upprätthålla dessa principer har lett till att tjänstemännen i stor utsträckning förblivit anonyma. I den mån de alls framträder offentligt är det för att redogöra för vad som åtminstone formellt är ministerns uppfattning i en fråga. Tjänstemannen själv, eller hans kollegor, antas inte ha några egna åsikter, i vart fall inga som de redovisar offentligt. Denna den traditionella synen på förhållandet både inom regeringen och mellan den och den statliga förvaltningen har liknats vid synen på det viktorianska hushållet. Vad som tilldrog sig inom husets väggar, relationerna både inbördes mellan familjemedlemmarna och mellan familjen och tjänstefolket, var för viktorianerna en privat angelägenhet.³¹

Värnandet om de interna hemligheterna har lett till en rad uppmärksammade rättsprocesser. Tjänstemän, journalister, tidningsföretag och bokförläggare har åtalats för att de lämnat ut eller offentliggjort uppgifter som enligt regeringens mening borde ha hållits hemliga. Det har emellanåt för omvärlden framstått som svärbegripligt vilken skada dessa offentliggöranden kunde tänkas åstadkomma. I en del fall har de uppgifter det gällt förefallit vara av rätt trivial natur. I andra fall har det rört sig om uppgifter som sedan länge varit kända. Vid några tillfällen har man till varje pris velat förhindra publicering i Storbritannien, trots att sådan redan skett i andra länder.

Ivern att tillgripa rättsprocesser för att hindra offentliggöranden har för många varit svårt att förstå också av den anledningen att regeringens företrädare i ett flertal fall haft svårt att övertyga domstolarna om det berättigade i sina yrkanden. Processerna har i en del fall lett till för såväl ministrar som tjänstemän pinsamma situationer när de inkallats som vittnen. För att inte själva avslöja något av allt det som av tradition hållits hemligt har man svarat undvikande och ibland kanske rent av vilseledande. Den dåvarande högste chefen för statstjänstemannakåren tvingades exempelvis vid ett tillfälle inför en australiensisk domstol, samtidigt som han förnekade att han ljugit för domstolen, erkänna att han varit "sparsam med sanningen".³²

Kritiken mot den traditionella slutenheten har dock inte enbart eller kanske ens främst kommit från omvärlden. Under de senaste decennierna har starka röster inom Storbritannien höjts för en ökad öppenhet i den offentliga verksamheten och för en förändrad syn på förvaltningstjänstemännens ställning. Betydande förändringar har också inträffat.

Den dåvarande Labourregeringen under Harold Wilsons ledning tillsatte under senare delen av 1960-talet en utredning, Fulton-kommittén, som gjorde en översyn av hela den statliga förvaltningen. Kommittén noterade och välkomnade den utveckling den tyckt sig finna mot större öppenhet. Dels tyckte man sig kunna konstatera att bredare och öppnare konsultationer ägde rum innan beslut togs, dels redovisades i ökad utsträckning i efterhand det material som legat till grund för besluten. Ändå menade Fulton-kommittén att förvalt-

³¹ Intervju med Geoffrey Marshall, Provost, Queen's College Oxford, 30 Nov 1995

³² Campbell & Wilson a.a. s. 282

ningsprocessen var omgiven av en alltför hög grad av sekretess. Det allmänna intresset skulle, hävdade man, bättre tillvaratas om det rådde en större grad av öppenhet. Kommittén pekade särskilt på förhållandena i Sverige som ett exempel på att det är möjligt att ha ett öppnare styrssystem.³³

Under de år som gått sedan Fulton-kommittén presenterade sitt betänkande har flera försök gjorts att driva igenom förslag om lagstiftning om informationsfrihet och om öppenhet i förvaltningen. Dessa ansträngningar har dock hittills varit fruktlösa. Däremot har man reviderat de bestämmelser, den beryktade Section 2 i the Official Secrets Act från 1911, som gjorde att snart sagt varje utlämnande av uppgifter, eller publicerande av dessa uppgifter, åtminstone teoretiskt kunde tänkas leda till åtal.

Vidare utfärdade regeringen 1993 en s.k. Code of Practise (närmast kanske att jämföra med ett regeringscirkulär) i vilket den principiella rätten för allmänheten att få information om förvaltningsärendens handläggning slogs fast. Denna Code of Practise trädde i kraft i april 1994 och har ett nära samband med det Citizens Charter som premiärminister Major initierat i syfte att öka medborgarna förtroende för den offentliga verksamheten. I Citizens Charter fastslås vilka serviceskyldigheter myndigheterna har mot medborgarna. Bland dessa skyldigheter ingår att förklara på vilka grunder förvaltningsbesluten fattats.

I detta kapitel görs ett försök att närmare förklara den traditionella brittiska slutenheten men också att värdera hur omfattande de förändringar är som inträffat på senare tid. Dessa förändringar har gällt såväl möjligheterna till insyn i och inflytande över policyprocessen som reglerna för utlämnande av information och handlingar i enskilda förvaltningsärenden. Av speciellt intresse är att diskutera skillnaderna mellan den väg den nuvarande brittiska regeringen valt för att åstadkomma en ökad öppenhet och den lagstiftningsväg som Sverige för sin del slog in på redan för 200 år sedan och som under de senaste decennierna beträffas av en rad andra länder.

Den traditionella förvaltningsorganisationen

Grunden för den statliga förvaltningens nuvarande organisation lades i mitten av 1800-talet. Då framlades nästan samtidigt två utredningsrapporter. Den ena (Macaulay) behandlade förvaltningen i Indien. Den andra (Northcote-Trevelyan) rörde statsförvaltningen på hemmaplan på de brittiska öarna. Båda dessa utredningar reagerade starkt mot den nepotism och det godtycke som tidigare rått vid rekryteringen till förvaltningstjänster. Man ville med sina förslag tillse att man fick en kår av välutbildade, begåvade, oberoende och politiskt neutrala tjänstemän.

Den organisation som föreslogs innefattade en klassindelning av tjänstemännen. Nyrekryteringen till de olika klasserna skulle ske på lite olika sätt. Den högsta klassen, the Administrative Class, skulle bestå av tjänstemän som rekryterades direkt från universiteten, d.v.s. som det brittiska utbildningssystemet är utformat redan i 20-årsåldern. Antagningen skulle ske centralt och med hjälp av ett antagningsprov. De tjänstemän som rekryterades på

³³ The Civil Service Vol 1. Report of the Fulton Committee, HMSO, Cmnd 2338 (1968) s. 91f.

detta sätt skulle ha som sin främsta uppgift att vara rådgivare åt ministrarna. Tonvikten vid urvalet skulle ligga på begåvning och allmän kompetens. Tjänstemännen i denna klass förutsattes vara generalister utan speciella kunskaper på något av de områden som de skulle komma att verka inom.

Behovet av specialister, som ekonomer, statistiker, läkare, lantmätare m.m., tillgodosågs genom rekrytering till särskilda karriärer inom förvaltningen. Specialisterna kunde dock inte räkna med att bli befordrade till de ledande befattningarna i förvaltningen. De skulle, med en fras som myntats långt senare, finnas "on tap but not on top", d.v.s. de skulle finnas till hands om man behövde dem, men de skulle inte komma ifråga som rådgivare till ministrarna.

Under the Administrative Class fanns en klass för handläggande tjänstemän, the Executive Class. Verkställigheten av parlaments- och regeringsbesluten vilade i stor utsträckning på dem. I den indiska förvaltningen förutsattes tjänstemännen i denna klass, liksom den ännu lägre Clerical Class, rekryteras lokalt, under det att tjänsterna i the Administrative Class reserverades för briter, rekryterade i första hand från de två gamla universiteten Oxford och Cambridge. Någon etnisk markering av klassgränserna gjordes av naturliga skäl inte för hemmaförvaltningen, däremot betonade även Northcote-Trevelyan det omistliga värdet för toptjänstemännen av en god allmänutbildning från ett respekterat lärosäte.³⁴

Förvaltningen organiserades i stora departement, vars verksamhet omfattade allt från policyskapande på central nivå till handläggning av enskilda förvaltningsärenden på lokal nivå. Den politiska ledning för ett departement utgjordes helt av parlamentsledamöter. Utöver departementschefen kunde det vara ytterligare några ministrar av lägre rang samt parlamentariska assistenter till ministrarna (parliamentary private secretaries). Några politiskt tillsatta tjänstemän fanns dock inte. Cheftjänstemannen i ett departement hade, och har fortfarande, titeln Permanent Secretary och var karriärtjänsteman. Detsamma gällde för ministerns personliga assistent (private secretary). Vare sig dessa centrala personer eller några andra tjänstemän i departementsledningen byttes normalt ut vid ett regimskifte. Visserligen ingick det i systemet att täta omflyttningar skulle ske, men det ansågs som en intern fråga för förvaltningen. Ministrarna antogs, åtminstone till dess motsatsen var bevisad, kunna arbeta med de tjänstemän de tilldelades. Tjänstemännen å sin sida förutsattes visserligen vara partipolitiskt strikt neutrala, men samtidigt obrottsligt lojala mot den sittande regeringen.

De högre tjänstemännen såg det som sin främsta uppgift att ge råd i policy-frågor till ministrarna. För att man skulle kunna upprätthålla förvaltningens rykte som neutralt redskap till den politiska ledningens tjänst var det viktigt att det inte blev känt vilka råd tjänstemännen gett ministrarna. Inte heller borde en tillträdande minister få del av handlingar som visade vilka råd som getts till företrädaren, i varje fall inte om denne tillhörde ett annat parti. Eventuella försummelser eller fel från tjänstemännens sida skulle endast påtalas internt och beivras genom disciplinära åtgärder.

³⁴ The Northcote-Trevelyan Report och the Macaulay Report är omtryckta i bilaga 2 till Fultonkommitténs rapport, Cmnd 3638 (1968) s.108-131

Politiskt rekryterade tjänstemän har man fått först under de senaste årtiondena. Fortfarande är antalet mycket begränsat. Det inskränker sig i stort sett till att varje minister numera har en s.k. special advisor som skall hjälpa till med den rent partipolitiska verksamheten. Deras närmaste motsvarigheter i det svenska regeringskansliet är förmodligen ministrarnas pressekreterare. På det hela taget har dock förhållandet mellan den politiska ledningen och de högre förvaltningstjänstemännen, åtminstone i formellt avseende, förblivit densamma i Storbritannien som det var redan mot slutet av 1800-talet. De högre tjänstemännen ser fortfarande som sin främsta uppgift att ge råd till ministrarna om hur policyfrågor skall hanteras och menar sig lojalt kunna tjäna olika regeringar.

Av bland annat intervjustudier som gjorts under senare år får man dock ett klart intryck av att väsentliga förändringar inträffade i karriärmönstren i förvaltningen under Margaret Thatchers regeringsperiod 1979-1990. Man nöjde sig då inte längre från den politiska ledningens sida med att följa de förslag till utnämningar som förvaltningsledningen framlagt, utan bedrev ett mera aktivt rekryteringsarbete. The Royal Institute of Public Administration (RIPA) har gjort en studie för att försöka utröna om detta innebar att man favoriserade tjänstemän vars partipolitiska värderingar överensstämde med regeringens. RIPA fann dock inte att så var fallet. Däremot tycks de flesta forskare som studerat detta ämne vara överens om att man från Thatcher-regeringens sida var mån om att finna chefstjänstemän som var positivt inställda till de reformer man önskade genomföra inom de olika departementsområdena.³⁵

Reformer och reformförsök

Den tidigare nämnda Fulton-kommittén kritiserade starkt den traditionella förvaltningsorganisationen. De studier som kommittén lät utföra visade att the Administrative Class var mycket elitistisk. En oproportionerligt stor andel av de som klarat inträdesproven hade utbildats i Oxford eller Cambridge. Ofta hade de avlagt examen i humanistiska ämnen utan direkt relevans för arbetet i statsförvaltningen. Fulton-kommittén hävdade att tjänstemännens bristande specialkunskaper, liksom det faktum att de med jämna mellanrum flyttades till helt nya verksamhetsområden, ledde till att man fick en amatöristisk ledning av förvaltningen. Från tjänstemannahåll bemöttes denna kritik med att man visserligen inte var specialister i ämnen som juridik, ekonomi eller statistik, men däremot inom det tillämpade området politiskt beslutsfattande.

Urvalsförfarandet och de täta omflyttningarna var också enligt Fulton-kommittén viktiga faktorer när det gällde att förklara förvaltningens slutenhet och kåranda. Kommittén rekommenderade en upplösning av systemet med slutna klasser. En sådan kom också till stånd, åtminstone i formell mening. Möjligheten finns numera för alla tjänstemän att avancera till de verkliga toppbefattningarna i förvaltningen. Alltjämt gäller dock att man har en central antagning av nyutbildade från universiteten och att de som klarat dessa antagningsprov kan känna sig ganska säkra på att förhållandevis snabbt befordras till de le-

³⁵ Campbell & Wilson a.a. s. 217-222

dande posterna. Intill helt nyligen har dominansen bland dessa s.k. fast-track-antagna för de som utbildats i Oxford eller Cambridge bestått. Betecknande för hur mycket som förblivit vid det gamla är kanske också att den speciella fackliga organisation som tillvaratog the Administrative Class intressen fortfarande består. Den har behållit sitt gamla och kan man kanske tycka något elitistiska namn, the Association of First Division Civil Servants (FDA).

Fulton-kommittén presenterade en hel rad andra förslag till förändring av förvaltningens organisation. Förslagen antogs i princip av regeringen. Få av dem kom dock att genomföras, i vart fall inte på det sätt som kommittén tänkt sig. Dess sekreterare, Oxfordstatsvetaren Norman Hunt (sedermera Lord Crowther-Hunt) förklarade ständigt att det var de högre förvaltningstjänstemännen som genom förhållningstaktik och avledningsmanövrer lyckades sabotera förändringsansträngningarna.

Ett av kommitténs förslag kom dock, även om bevekelsegrunderna inte i alla delar var de samma, att genomföras långt senare och av en annan regering. Det gällde förslaget att, delvis efter svensk förebild, överlämna ansvaret för förvaltningsverksamheten inom olika områden till självständiga myndigheter. Ett sådant program initierades av Thatcher-regeringen och har fortsatt under John Majors regeringsperiod. När detta s.k. Next Step-program är avslutat om ett par år skall cirka 75% av den statliga förvaltningen ha avskilts från ministerierna och inordnats i denna nya typ av förvaltningsmyndigheter.

Likheterna mellan denna nya organisation av förvaltningen och den svenska med dess uppdelning mellan departement och ämbetsverk är många. Det är dock också tydligt att mycket av inspirationen kommit från näringslivet. Myndigheterna har en sorts instruktioner, men de har utformats som ett slags avtal mellan regeringen och cheferna för myndigheten. I avtalen lägger man fast målsättningarna för verksamheten och det anges också vilka resurser som ställs till förfogande. Myndighetscheferna ges stort utrymme att inom givna ekonomiska ramar avtala med personalen om löne- och anställningsvillkor. I flera fall har man upprättat anställningsavtal med bonusbestämmelser som gjort att de anställda fått ett eget intresse i att verksamheten bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt.³⁶

Än så länge finns det få uppgifter att tillgå om hur dessa myndigheter fungerar och på vilket sätt deras tillkomst påverkat förhållandet mellan politiker och tjänstemän i Storbritannien. Av naturliga skäl var de myndigheter som först inrättades sådana som sysslade med de minst politiskt känsliga frågorna. Uppenbart är dock att denna stora organisatoriska förändring måste komma att i grunden påverka såväl förhållandet mellan förvaltnings-tjänstemännen och ministrarna som doktrinen om ministrarna ansvar inför parlamentet för förvaltningsverksamheten. Rimligen borde det också få effekter på slutenheten i förvaltningen.

³⁶ Pyper R & Robins L: *Governing the UK in the 1990s*, St Martin's Press, 1995 s. 67-74

Ministeransvarighet

Debatten om såväl ansvaret för regeringsbeslut som för ärendehandläggning i förvaltningen handlar i Storbritannien nästan uteslutande om ansvarighet inför parlamentet. Doktrinen om kabinettets kollektiva ansvar för alla regeringsbeslut är fast etablerad. Det dryga tjugotal ministrar som ingår i kabinettet antas uppträda som om de varit med och fattat alla beslut, även om de kanske i realiteten endast informerats om flertalet av dem i efterhand. Övriga medlemmar i regeringen, d.v.s. det nära hundratalet parlamentsledamöter som är ministrar av lägre rang eller politiska assistenter till ministrar, förutsätts solidarisera sig med regeringspolitiken i alla dess delar.

Doktrinen upprätthålls och respekteras, åtminstone formellt. De ministrar som offentligt vill ta avstånd från ett regeringsförslag måste lämna sina uppdrag och återgå till att endast vara parlamentsledamöter. Det finns dock många vägar att informellt låta det bli känt att man inte står bakom ett regeringsförslag. Till bilden av ett system där man är ovillig att på begäran lämna ut information om beslutsprocessen hör därför en närmast institutionaliserad ordning med läckor till betrodda representanter för medierna.

Departementscheferna ansvarar inför parlamentet både för det beredningsarbete som skett i ärenden som ligger inom departementets ansvarsområde och för förvaltningsverksamheten. Principen om det individuella ministeransvaret har uttryckts på olika sätt. Lawrence Lowrell säger i sin bok *The Government of England* från början av detta sekel kort och gott att "Ministern är ensam ansvarig för allt som sker inom hans departement". I en annan ofta citerad beskrivning av Sir Ivor Jennings uttrycktes det så att "Varje minister är ansvarig inför parlamentet för sitt departements uppträdande. Varje tjänstemans handlande är av hävd att betrakta som ministerns handlande". Mest drastisk av alla i sin formulering var den tidigare ministern Herbert Morrison (sedermera Lord Morrison of Lambeth) som skrev att "ministern är ansvarig för vartenda frimärke som sätts på ett kuvert".

Principen så som den kommer till uttryck i dessa citat och en rad andra beskrivningar tycks mycket klar. Den konstitutionella debatten i Storbritannien har detta till trots under hela 1900-talet i stor utsträckning kretsat kring ministeransvarighetens faktiska innebörd. I första hand har det gällt frågan om ansvarsutkrävandet. Den ursprungliga föreställningen var att om parlamentet utsatte hanteringen av ett förvaltningsärende för allvarlig kritik borde ministern ifråga avgå. Det gällde oavsett om ministern haft någon befattning med ärendet eller inte. Ganska tidigt visade det sig emellertid att det var endast under speciella omständigheter som så skedde. Om ministern ifråga ändå kände sig säker på såväl premiärministerns som parlamentsmajoritetens stöd satt han ofta kvar, trots att han kanske tvingats erkänna att fel och misstag begåtts inom det egna departementet. I de fall ministrarna har avgått har det som regel inte skett till följd av stark kritik från oppositionen, utan snarare för att den egna partigruppen haft svårt att acceptera det som inträffat.³⁷

³⁷ Marshall G (red.): *Ministerial Responsibility*, Oxford University Press, 1989 s. 1-13, 116-120

Från de senaste decennierna finns en rad exempel på ministrar som suttit kvar trots att de inför parlamentet tvingats erkänna misstag och försummelse som begåtts inom den del av förvaltningen de haft ansvaret för. Det gällde t.ex. 1983 när ett stort antal fängslade IRA-medlemmar mycket enkelt kunde ta sig ut ur Maze-fängelset i Belfast. En utredning visade allvarliga brister i säkerhetsarrangemangen. Fängelsedirektören avgick. Nordirlandministern lämnade information i underhuset om vad som inträffat. Han ansåg sig dock inte själv böra avgå, då de konstaterade bristerna inte var en följd av felaktiga föreskrifter från regeringen eller något annat som ministern själv haft att befatta sig med. När en liknande händelse inträffade i Brixton-fängelset i England 1991 förklarade inrikesministern att han tog på sig ansvaret för det inträffade, på det sätt som en minister måste göra. Ansvarstagandet innebar dock inte att han ansåg sig behöva avgå, då den utredning som tillsatts visade på "operational failures" och inte på att brister i regeringens policy.

Det enda renodlade exemplet på det motsatta förhållningssättet under de senaste decennierna är utrikesministern Lord Carringtons avgång i samband med Falklandskriget 1982. Utrikesministern tog med sin avgång på sig ansvaret för att utrikesdepartementet hållit sig dåligt underrättat om stämningläget i Argentina och därför inte i tid kunnat vidta åtgärder för att avstyra en invasion.

Som principen om ministrarnas enskilda ansvar ursprungligen formulerades ansågs det självklart att ministrarna tog åt sig såväl det eventuella lovord över som det klander mot departementets verksamhet som kunde finnas. En minister borde inte, ansågs det, namnge den eller de tjänstemän som varit ansvariga för misstag eller försummelse. I varje fall borde han inte göra det om han inte samtidigt var beredd av avskeda dem.

Den s.k. Crichel Down-affären har varit av mycket stor betydelse för synen under efterkrigstiden på ministrarnas ansvar för förvaltningstjänstemännens verksamhet. Ärendet rörde ett stycke jordbruksmark i sydvästra England som staten 1937 tagit i besittning för militära ändamål. Den kom dock aldrig att utnyttjas som avsetts. När staten 1954 skulle göra sig av med landområdet slogs det samman med intilliggande mark och utbjöds till försäljning som en enhet. Den ursprunglige ägaren till marken protesterade mot detta och hans kritik ledde till att jordbruksministern tillsatte en utredning om vad som förevarit i ärendet. Ministern presenterade så utredningsresultatet inför underhuset och namngav därvid några tjänstemän som ansågs ha handlat felaktigt. Som avslutning på debatten förklarade ministern att han visserligen inte känt till något om ärendets hantering, men att han tog på sig ansvaret för vad som skett och avgick från sin post. De inblandade tjänstemännen omplacerades inom förvaltningen.

Uppfattningarna går starkt isär om huruvida tjänstemännen faktiskt handlat i strid mot regeringens direktiv. Det är därför en öppen fråga om Crichel Down-affären är ett exempel på hur en minister strikt följer principen om ministeransvar för förvaltningens verksamhet, eller om det i själva verket handlade om en regering som försökte lägga skulden på tjänstemän som bara handlat på regeringens order. Det intressanta med Crichel Down-affären är emellertid att inrikesministern i en efterföljande debatt definierade vad han menade var graden av ministeransvar för tjänstemännens misstag i olika situationer. Han gjorde en indelning i fyra typfall och angav ministrarnas skyldighet i vart och ett av dem. Kontentan av

detta var att ministern var fullt ansvarig endast i de fall tjänstemannen handlat på direkt order av ministern eller helt i enlighet med direktiv som denne utfärdat.³⁸

Det är uppenbart att Crichel Down-principerna beskriver ett system där ministern visserligen behåller ett personligt ansvar inför parlamentet för hela sitt fögderi, men där ansvaret är långt mindre totalt än vad de tidigare citerade beskrivningarna antyder. Erfarenheterna från de senaste decenniernas "affärer" understryker detta ytterligare. Skillnaden mot de svenska ministrarnas begränsade ansvar för verksamheten i de självständiga förvaltningsmyndigheterna blir långt mindre än vad man i förstone kanske föreställer sig. Den skillnad som består gäller möjligen inte så mycket graden av ministeransvarighet som graden av tjänstemannaansvarighet.

Inrättandet av fristående myndigheter också i Storbritannien borde rimligen leda vidare i riktning mot att skillnaderna mellan det brittiska och det svenska systemet minskar ytterligare. Det är klart uttalat i Next Step-programmet att ministrarna inte skall lägga sig i den dagliga förvaltningsverksamheten i myndigheterna. De skall som det uttryckts hålla myndigheterna och deras chefer på armslängds avstånd. Samtidigt har man dock slagit fast att enrättandet av de nya myndigheterna inte skall påverka ministrarnas personliga ansvar inför parlamentet för den underlydande förvaltningsverksamheten. Det är emellertid tydligt att förändringar inträffat åtminstone i formerna för den parlamentariska kontrollen av förvaltningsverksamheten. Frågor som framställs i parlamentet om förvaltningsärenden som handlagts inom de nya myndigheterna besvaras numera direkt av cheferna för myndigheterna och inte av ministrarna. Till en början togs svaren inte in i parlamentstrycket. Efter protester från parlamentets ledamöter har en ändring skett på den punkten.³⁹

Underhuset i parlamentet har 17 s.k. select committees som har till särskild uppgift att granska regerings- och förvaltningsverksamheten inom sina respektive ämnesområden, som försvar, utbildning, socialfrågor etc. Utfrågningar av ministrar, tjänstemän, intresseföreträdare och fristående experter ingår som en väsentlig del av granskningsverksamheten. Traditionellt har gällt att ministrarna fått avgöra både om det varit lämpligt att tjänstemännen alls framträtt inför utskotten och om hur mycket information de fått lämna ut.

Tjänstemännen har vid dessa framträdanden inför utskotten sett som sin uppgift att redogöra för ministerns och departementets syn på ärendet, men vägrat svara på frågor om sin personliga uppfattning. När nu cheferna för de nya myndigheterna i ökad utsträckning kallas till utskottsutfrågningar är det svårt att tro att de i längden kommer att uppträda på samma självutplånande sätt. De har trots allt ett självständigt uppdrag från staten att sköta förvaltningsarbetet inom sina respektive områden och med detta följer om inte annat ett ekonomiskt redogöran ansvar. Man kan på goda grunder också anta att myndighetscheferna med tiden kommer att vilja föreslå såväl lagändringar som andra reformer inom sina respektive verksamhetsområden. I det långa loppet måste detta komma att innebära att man inte kan upprätthålla ens fiktionen om ministrarnas allomfattande ansvar för den underlydande förvaltningsverksamheten.

³⁸ Marshall a.a. s. 106-114

³⁹ Dunleavy p, Gamble A, Holliday I & Peele G: Developments in British Politics 4, Macmillan 1993 s. 189-191

Sedan 1967 har Storbritannien en motsvarighet till det svenska JO-ämbetet. The Parliamentary Commissioner for Administration, som den officiella titeln lyder, utses av parlamentet som har ett särskilt utskott som följer ombudsmannens verksamhet och behandlar hans rapporter. En väsentlig skillnad gentemot de svenska motsvarigheterna är att granskningsärenden endast kan anmälas av parlamentsledamöter. På det sättet har man sökt infoga ombudsmannainstitutionen i det traditionella brittiska systemet där parlamentsledamöterna ägnar stor del av sin tid åt att följa upp enskilda ärenden som invånarna i deras valkretsar söker deras hjälp med.

En annan grundläggande skillnad mellan de svenska och brittiska ombudsmanna-institutionerna följer av skillnaden i tjänstemännens ställning och ansvar. I Sverige är det en förutsättning för justitieombudsmännens verksamhet att tjänstemännen har ett eget ansvar för ärendehandläggning och beslut. Kritik kan därför riktas direkt mot dem för såväl handläggningsordningen som de beslut de medverkat till. I Storbritannien är som framgått av det tidigare de formella förutsättningarna helt andra. Ministrarna är formellt ansvariga för alla beslut. Ombudsmannens granskning och eventuella påpekanden måste därför begränsas till att gälla fel och brister i handläggningsordningen (administrative malpractice).

Det tycks som om the Parliamentary Commissioner efter en försiktig start nu etablerats som en betydelsefull institution. Att han i sina rapporter namnger de tjänstemän som handlagt de granskade ärendena har givetvis bidragit till att ändra bilden av statsförvaltningen som en kår av anonyma tjänstemän. Genom granskningsrapporterna och den efterföljande behandlingen i det särskilda parlamentsutskottet har också allmänheten fått del av en rad uppgifter om förvaltningsorganisationen. Ombudsmannen har för egen del rätt att ta del av hemliga handlingar, dock med viktiga begränsningar. Sålunda har han ingen rätt att ta del av handlingar som rör kabinettets och kabinettministrarnas verksamhet.⁴⁰

Policy-processen

Intresseorganisationerna har av tradition såväl insyn i som inflytande över lagstiftningsarbetet i regeringskansliet. Man beräknar att det finns cirka 2000 mer eller mindre permanenta kommittéer och samrådsgrupper i vilka branschorganisationer, fackförbund och kampanjorganisationer ges möjlighet att påverka utformningen av regeringsförslagen. De högre tjänstemännens relativa okunskap om det förvaltningsområde de för tillfället är verksamma inom anges av många som ett av skälen till att intresseorganisationerna getts denna starka ställning.

Det förekommer också att man som i Sverige tillsätter särskilda kommittéer, benämnda committees eller royal commissions. Exempel på sådana organ är den tidigare nämnda Fulton-kommittén och den kommitté ledd av Lord Franks som gjorde en översyn av sekretessreglerna och som presenteras i det följande. Typiskt för detta slags kommittéer är att de

⁴⁰ Se t.ex. Marshall G: *Constitutional Conventions*, Clarendon Press 1984 s. 80-94 och Jowell J & Oliver D: *The Changing Constitution* 3 uppl. Oxford University Press 1994 s. 422

domineras av fristående experter. Deras rapporter publiceras som del av parlamentstrycket och kan bli föremål för debatt i parlamentet.

Huvuddelen av beredningsarbetet har dock inomdepartemental karaktär, även om det sker med utnyttjande av samrådsgrupper och ibland närmast i form av förhandlingar med berörda intresseorganisationer. Traditionen bjuder att man inte publicerar några dokument under arbetets gång. Självklart upprättas det en rad expertpromemorior, lagutkast, minnesanteckningar o.dyl.. Hänsynen till doktrinen om regeringens kollektiva ansvar inför parlamentet har emellertid gjort att man inte ansett sig böra offentliggöra något annat än det färdiga regeringsförslaget.⁴¹

Undantagen från denna tradition utgörs av de s.k. White Papers och Green Papers som regeringen då och då presenterar för parlamentet för att de skall kunna bli föremål för en debatt både där och i medierna. Skillnaden mellan dem är att White Papers innehåller principförslag till reformer som regeringen har för avsikt att genomföra. Regeringen står sålunda bakom dessa principer. Green Papers däremot innehåller mer av idéskisser och alternativa förslag. Regeringen har inte tagit någon annan ställning till ett Green Paper än att den ansett att det bör läggas fram för att initiera en debatt i frågan. Man markerar genom valet av Green Paper att regeringen inte bundit sig för någon handlingslinje.

Översatt till svenska förhållanden skulle man kanske kunna säga att ett White Paper motsvarar en proposition med principförslag som man ber riksdagen ta ställning till. Green Papers däremot liknar mer rapporter från offentliga utredningar eller möjligen regeringskrivelser. Sina namn har de två typerna av rapporter fått från färgen på omslaget. Det skulle tyckas som om distinktion mellan dem är entydig, rent av så entydig att den inte förefaller alldeles brittisk. Mycket riktigt har försök också gjorts att lansera en sorts blandkategori. James Callaghan karakteriserade under sin tid som premiärminister ett White Paper, om vilket tveksamhet rådde om det i alla delar helhjärtat stöddes av hela kabinettet, som ett "White Paper with green edges".

Sekretesslagstiftningen

1911 års sekretesslag tillkom under en period före första världskriget då den allmänna debatten i Storbritannien dominerades av närmast hysteriskt främlingsfientliga inlägg. Av rädsla för tyska spioner genomdrevs denna lagstiftning i stor hast. Parlamentsbehandlingen tog en enda dag. Lagen syftade till att bevara försvarshemligheter. Dess Section 2 som handlade om obehörigt offentliggörande var dock utformad på ett så generellt sätt att den kom att tillämpas på all information om offentlig verksamhet.

Det största problemet med Section 2 var kanske att den med en statlig utrednings (Franks-kommittén) ord var "obscurely drafted". Det var svårt att veta vad "obehörigt offentliggörande" egentligen innebar. Strängt taget var det omöjligt att avgöra ens vem utöver departementschefen som var att betrakta som behörig. Denna del av lagen kunde därför åberopas när helst man från regeringens sida var missnöjd med att uppgifter om något som

⁴¹ Birch A H: *The British System of Government* 9 uppl. Routledge 1993 s. 157-161

rörde förvaltningens organisation och verksamhet lämnades ut eller offentliggjordes. Såväl den som publicerade uppgifterna som den som lämnat ut dem riskerade åtal och upp till två års fängelse. Franks-kommittén gjorde uppskattningen att man i Section 2 kunde finna närmare 2000 oliklydande åtalsgrunder.⁴²

Lagens samtidigt både allomfattande och oprecisa karaktär belystes i några mycket uppmärksammade rättegångar under 1970- och 1980-talen. Den var ett tacksamt mål för de grupper som verkade för en liberalisering av lagstiftningen. Man bör nog därför akta sig för att överdriva den rättsliga betydelsen av Section 2. Trots allt är det ett litet antal ärenden som av den brittiske motsvarigheten till riksåklagaren, the Attorney General, förts till åtal och i få fall har åtalen lett till fällande domar. Störsts betydelse har Section 2 säkert haft för den syn på utlämnandet av information som utvecklades inom förvaltningen. Alla stats-tjänstemän tvingades under sin första tjänstgöringsdag gå ed på att till alla delar följa dess bestämmelser och att på alla sätt söka förhindra obehörigt offentliggörande. Som redovisats i det tidigare var det närmast omöjligt att veta vad detta egentligen innebar. Den självklara slutsatsen blev för flertalet tjänstemän att det enda sättet att inte riskera sin karriär var att inte lämna ut någon information alls.

Den starka kritiken ledde till att man gjorde flera försök att ändra sekretesslagstiftningen. Franks-kommittén lade 1972 fram ett förslag som innebar en begränsning i det område som omfattades av lagstiftningen. Förslaget innebar emellertid också att lagstiftningen skärptes inom det område där den fortsatt skulle gälla.⁴³

Den då sittande konservativa regeringen under Edward Heath vidtog inga åtgärder för att förverkliga utredningsförslaget. Labour-partiet hade även det under sin regeringsperiod fram till 1970 ställt sig kallsinnigt till en reformering av the Official Secrets Act. I sitt valmanifest inför oktobervalet 1974 gjorde Labour emellertid ett åtagande att ersätta the Official Secrets Act med en ordning enligt vilken det skulle ankomma på myndigheterna att rättfärdiga att man höll inne med information. Labour vann valet men det var först i ett White Paper 1978 som regeringens lagförslag började få konkret form. Ett skäl till att det dröjde så länge var säkert att premiärministern, James Callaghan, själv såg klara fördelar med att vid behov kunna tillgripa en allomfattande bestämmelse av det slag som Section 2 innehöll och därför inte var någon ivrig reformförespråkare.⁴⁴

Den konservativa regering under Margaret Thatcher som tillträdde efter valet 1979 lade fram ett förslag till förändring av Section 2. Förslaget var i flera avseenden mer liberalt än det som presenterats av Franks-kommittén. Ändå utsattes det för en stark presskritik. Ett skäl till detta var att det framlades samtidigt som en av Storbritanniens många och spektakulära spionaffärer utspelade sig. Det visade sig att man från myndigheternas sida under lång tid känt till och hemlighållit att konsthistorikern Anthony Blunt, med den ståtliga titeln "Keeper of the Queen's Pictures", under en tid varit agent för Sovjetunionen. I debatten hävdades att avslöjandet i en bok om Blunts tidigare aktiviteter aldrig hade kunnat ske om

⁴² Departmental Committee on Section 2 of the Official Secrets Act 1911, HMSO, Cmnd 5104 (1972) s.14

⁴³ Cmnd 5104 (1972) s. 101-109

⁴⁴ Marsh N: Public Access to Government-held Information, Stevens & Sons 1987 s. 253

de nya reglerna hade varit i kraft. Därmed var lagförslagets öde beseglat. Regeringen drog tillbaka det innan det ens hunnit tas upp till behandling i underhuset.

1989 lyckades det emellertid regeringen att genomföra en förändring av the Official Secrets Act. Obehörigt offentliggörande har straffrättsligt därigenom begränsats till att omfatta följande områden: (1) försvar, säkerhetstjänst och underrättelseverksamhet, (2) utrikes förbindelser, (3) konfidentiell information från andra regeringar och internationella organisationer, (4) information av intresse för brottslingar samt (5) information som erhållits genom telefonavlyssning, öppnande av brev eller på liknande sätt.

För de första två kategorierna infördes ett skaderekvisit, åklagaren måste kunna visa vilken skada ett offentliggörande skulle medföra. Ett sorts skaderekvisit ansågs också ligga i själva definitionen av kategori (4) under det att för kategorierna (3) och (5) antogs skadan vara en direkt följd av offentliggörandet i sig.⁴⁵

Ändringarna i sekretesslagstiftningen begränsar som nämnts kraftigt området med straffrättsligt ansvar. Även med dessa begränsningar gäller dock fortfarande sekretess inom en rad områden utan att det prövas om utlämnande kan tänkas leda till skada. Det är exempelvis fallet med konfidentiell information från EU. Till detta kommer att det utöver bestämmelserna i the Official Secrets Act finns sekretessbestämmelser i en rad speciallagar. För de brittiska statstjänstemännen är det dessutom så att de även i fortsättningen riskerar att utsättas för disciplinära åtgärder för obehörigt offentliggörande av dokument även inom andra områden än de som omfattas av sekretessbestämmelserna. De disciplinära åtgärderna kan omfatta avskedande, degradering, varning eller i lindrigare fall att en rapport om det inträffade bifogas deras personakter och därmed kan komma att påverka deras karriärmöjligheter.⁴⁶

För medierna innebar ändringarna i sekretesslagstiftningen att risken för åtal minskade. Det bör i sammanhanget nämnas att när det gäller försvarshemligheter finns förutom lagstiftningen också ett system för självrensning inom medierna. En fristående nämnd, the Defense, Press and Broadcasting Committee, utfärdar s.k. D-Notices i vilka de anger om viss information av försvarshänsyn inte bör publiceras. Medierna har frivilligt åtagit sig att följa nämndens rekommendationer.

Regeringen har möjlighet att gå till domstol för att begära att den stoppar publiceringen av uppgifter som obehörigen utlämnats till media. Den kan också genom domstolsutslag få rätt att återkräva det som utlämnats och att eftersöka genom vem det skett.

Försök att lagstifta om informationsfrihet

Som nämnts ansåg Fulton-kommittén att det var angeläget att man tog ytterligare steg i den utveckling mot en öppnare statsförvaltning som kommittén tyckt sig kunna avläsa. Man anförde också Sverige som exempel på att det var möjligt att ha ett långt öppnare system. Regeringen publicerade 1969 ett White Paper i vilket man listade de ytterligare steg som tagits

⁴⁵ Jovell & Oliver a.a. s. 410f

⁴⁶ Jovell&Oliver a.a. s. 411

mot ökad öppenhet. Det gällde sådana ting som att statistik och annan bakgrundsinformation i ökad utsträckning offentliggjordes. Samtidigt varnade man för en alltför långtgående öppenhet. Offentliggörandet av allmänna handlingar skulle bli så personalkrävande att det endast var befogat på områden där man säkert visste att det fanns ett starkt allmänt intresse. Behov av att göra undantag från offentligheten fanns inom en rad områden, etc.⁴⁷

Franks-kommittén, som hade till uppgift att göra en översyn av Section 2, tog trots att det egentligen låg utanför direktiven upp till diskussion förslag som framkastats om att man i Storbritannien, efter exempel från Sverige och USA, skulle lagstifta om rätten att ta del av allmänna handlingar. Man gjorde en genomgång av lagstiftning i dessa länder och konstaterade att rätten att erhålla information i båda fallen var försedd med fler begränsningar än vad förespråkarna för en brittisk lagstiftning på området velat låta påskina. När det gällde just Sverige påpekade man också att de konstitutionella förhållandena var annorlunda än i Storbritannien. Främst syftade man då på systemet med de självständiga ämbetsverken, existensen av förvaltningsdomstolar och tjänstemännens egna ansvar för ärendehandläggningen. Till detta kom enligt kommittén att Sveriges befolkning var så mycket mindre än Storbritanniens och att hela statsförvaltningen därför mindre och inte så komplex som den brittiska.⁴⁸

Labour-partiet gjorde i sitt valmanifest inför valet i oktober 1974 en utfästelse "att ersätta the Official Secrets Act med en ordning som gör att det ankommer på myndigheterna att rättfärdiga att man inte lämnar ut information". Detta vallöfte ledde dock inte till någon ändring i lagstiftningen utan endast till allmänna policyuttalanden från premiärministern, James Callaghan, och från chefen för statstjänstemannakåren om regeringen strävan mot en större öppenhet.

Jämförelser med andra länder, bland dem Sverige gjordes i regeringens tidigare nämnda White Paper från 1978 och i ett Green Paper 1979. Det svenska offentlighetssystemet karakteriserades som "a part of that country's distinctive political and administrative framework". Även vid jämförelser med USA, Danmark och Norge betonade man skillnaderna mellan dessa länders politiska och administrativa system och Storbritanniens. Man såg betydande svårigheter med att införa en offentlighetslagstiftning i Storbritannien utan att äventyra systemet med regeringens ansvar inför parlamentet och ministrarnas kollektiva ansvar för regeringsverksamheten. Man hade också invändningar mot att en juridisk instans, en domstol eller en ombudsman, skulle anförtros tillsynen över lagens efterlevnad. Slutsatsen i the Green Paper från 1979 blev därför att det bästa för Storbritannien vore att istället för en lagstiftning om handlingsoffentlighet införa en "Code of Practise" i vilken ministrarnas förpliktade sig att behandla alla framställningar om handlingar eller information på ett positivt sätt. En sådan "Code of Practise" skulle sas det utgöra ett stort steg framåt.

⁴⁷ Marsh N: a.a. s. 258f

⁴⁸ Cmnd 5104 (1972) s. 31-36

När detta Green Paper presenterades fanns redan ett lagförslag⁴⁹ till behandling i parlamentet. Det hade framlagts av en liberal ledamot, Clement Freud, som haft turen att i det årliga lotteriet bli en av de 20 parlamentsledamöter som hade rätt att lägga fram ett eget lagförslag. Detta lagförslag hade ett visst stöd hos det regerande Labour-partiet. Hur stort detta stöd var går dock ej att säga eftersom regeringen avgick och utlyste nyval innan dess det hunnit fram till sin tredje och sista läsning i underhuset.

Den konservativa regering under Margaret Thatcher som tillträdde efter valet var inte intresserad vare sig av att lägga fram ett lagförslag eller en s.k. Code of Practise på området. Europarådets ministerråd antog 1981 en rekommendation om tillgång till allmänna handlingar. Mrs. Thatcher klargjorde dock att Storbritannien inte hade för avsikt att införa någon lagstiftning på området. När hon något år senare tillfrågades om samma sak svarade hon att det skulle vara både olämpligt och onödigt. Däremot skulle regeringen fortsatt verka för att lämna ut så mycket information som möjligt, samtidigt som man bevarade den förtrolighet som var väsentlig för att statens styrelse skulle fungera på ett effektivt sätt.⁵⁰

Ett flertal ytterligare försök har gjorts från parlamentsledamöters sida att initiera lagstiftning på området. Labourledamöterna Michael Meacher och Frank Hooley framlade sådana lagförslag 1979 resp. 1981. Ingetdera förslaget hade dock någon framgång. Ett nytt försök gjordes 1984 av den dåvarande ledaren för det liberala partiet, David Steel. Steels lagförslag var, liksom tidigare Meachers och Hooleys i realiteten en omarbetad version av Clement Freuds förslag från 1979. Vid tidpunkten för Steels initiativ hade det bildats en särskild kampanjorganisation, the Campaign for Freedom of Information, med enda uppgift att verka för en offentlighetslagstiftning. Till kampanjen anslöt sig ett par tidigare toptjänstemän i statsförvaltningen. Detta kom att ge kampanjen en helt annan tyngd och ställning än vad den annars skulle ha haft. Inte heller Steel lyckades emellertid, trots stödet från the Campaign for Freedom of Information, driva igenom sitt förslag i parlamentet.

The Citizens Charter

I upptakten till 1992 års parlamentsvalskampanj lanserade premiärminister John Major ett förslag till vad som skulle kunna kallas ett kontrakt mellan myndigheterna och medborgarna som konsumenter av offentliga tjänster. Förslaget gavs beteckningen Citizens Charter. Grundtanken i förslaget var att man måste söka vägar att stärka medborgarnas förtroende för den offentliga verksamheten. Det skulle ske på i huvudsak två sätt. Dels skulle man så långt möjligt avmystifiera det offentliga beslutsfattandet genom att låta på sekretessen kring organisation, beslutsformer och beslutsskäl, dels skulle man för den offentliga serviceproduktionen klart formulera vad medborgarna hade rätt att vänta sig, utarbeta prestationsmått och redovisa resultaten av prestationsmätningarna.

Som ett led i den första delen av denna handlingsplan offentliggjordes uppgifter som tidigare varit åtminstone formellt hemliga om vilka kabinettskommittéer som inrättats och

⁴⁹ Marsh N: a.a. s. 254f

⁵⁰ Marsh N. a.a. s. 265f

vilka ministrar som ingick i dem. Man publicerade också den instruktion som gäller för ministrarnas ärendehantering. Vidare erkände man för första gången formellt existensen av de två säkerhetstjänsterna MI5 och MI6 och namngav rent av deras chefer.

I åtagandet låg också att man även i övrigt skulle publicera uppgifter om förvaltningsstruktur och handläggningsordningar. Medborgarna tillförsäkrades också rätten att få motiveringar till alla beslut som rörde dem.

Den andra delen av förslaget hade enligt Major sitt ursprung i funderingar han haft flera decennier tidigare under sin tid som kommunalpolitiker i södra London. Medborgarna borde menade han ha rätt inte bara att veta vilka tjänster de kunde förvänta sig från olika offentligt finansierade verksamheter, de borde också få veta hur väl myndigheterna fyllde sin uppgift och begära ersättning när de inte fått de tjänster de haft anledning förvänta sig.

I det ursprungliga förslaget utpekades särskilt områden som skolan, sjukvården, kommunikationer och kommunala bostäder som angelägna att inordna i det nya programmet med målformulering och prestationsmätning.⁵¹ För vart och ett av dessa områden har det utarbetats "sub-charters" i vilka myndigheterna specificerar vilka tjänster man skall tillhandahålla, anger kvalitetsmått och åtar sig att kompensera medborgarna för bristande service. I konceptet ligger också att myndigheterna skall informera både om grunderna för sina beslut och om medborgarnas möjligheter att få en ändring till stånd. Även om the Citizens Charter således inte föreskriver informationsfrihet betonar det myndigheternas aktiva informationsansvar.

Genomslagskraften för denna reform har möjligen ännu inte varit så stor. De mest påtagliga bevisen var inledningsvis de förhållandevis blygsamma återbetalningar av delar av biljettkostnaden till resenärer som råkat ut för kraftiga förseningar i tågtrafiken. På skolområdet har man dock upprättat ett nationellt system för prestationsmätning. När resultaten publicerats har det lett till åtgärder från de lokala skolmyndigheternas sida. I en del fall har man helt enkelt stängt en del skolor som uppvisat undermåliga resultat.

Code of Practise

1993 lade regeringen i ett White Paper fram ett förslag till en s.k. Code of Practise rörande informationsfrihet.⁵² Denna Code of Practise trädde i kraft i april 1994. Reformen kan sägas utgöra en en självständig fortsättning på det arbete för att stärka medborgarnas förtroende för den offentliga verksamheten som inleddes med the Citizens Charter. De två reformerna har i den meningen ett nära samband.

Införandet av the Code of Practise måste dock också ses i ljuset av att ånyo en parlamentsledamot (Mark Fisher, Lab) framlagt ett förslag i underhuset om lagstiftning rörande informationsfrihet. Fishers förslag stöddes av såväl the Campaign for Freedom of Information som en annan kampanjgrupp, Charta 88, som verkade för införandet av en skriven författning. De argument som tidigare anförts mot en lagstiftning om informationsfrihet hade

⁵¹ Birch A H: a.a. s. 253f

⁵² Open Government, HMSO, Cmnd 2290 (1993)

förlorat i styrka när reformer genomfördes på detta område i samväldesländer som Australien, Nya Zeeland och Canada. Dessa länders statsskick är alla uppbyggda efter den s.k. Westminstermodellen. Det var därför inte möjligt att avfärda jämförelser med dessa länder på samma enkla sätt som man tidigare gjort med exempelvis USA och Sverige.

Det är mot den bakgrunden svårt att frigöra sig från misstanken att ett skäl till att det gick att ena regeringen bakom detta initiativ var att man därigenom hoppades undvika att parlamentet i annat fall skulle ha lagstiftat på egen hand. Att så var fallet förnekas egentligen inte heller av de personer som varit ansvariga för dess utarbetande. Det betyder dock inte att avsikterna inte varit att åstadkomma verkliga förändringar på informationsfrihetens område. Att det rör sig om en verklig reform erkänns villigt även av dem som skulle önskat att man gått längre och framlagt ett förslag till lag om informationsfrihet.⁵³

I the Code of Practise fastläggs myndigheternas skyldighet att:

1. offentliggöra bakgrundsfakta och analyser som legat till grund för policy-förslag och beslut,

2. offentliggöra interna regler, riktlinjer m.m. som kan bidra till att förklara myndigheternas handlande,

3. lämna motiveringar till beslut,

4. i enlighet med the Citizens Charter offentliggöra fullständig information om hur offentliga tjänster sköts, hur mycket de kostar, vem som är ansvarig och hur man överklagar beslut, vilka tjänster som tillhandahålls, vilka målsättningar som satts upp, hur måluppfyllandet mäts och vilka resultat som uppnåtts,

5. på begäran utlämna information om policies, åtgärder och beslut och annat som hör till myndigheternas ansvarsområde.

Det anges särskilt att detta endast innebär en skyldighet att tillhandahålla information, inte dokument. Vidare är myndigheterna inte skyldiga att för att besvara en förfrågan inhämta information den inte redan har eller förse någon med information som redan publicerats.

Informationen skall lämnas ut så snart som möjligt. Målsättningen är att enkla förfrågningar skall besvaras inom 20 dagar. Myndigheterna har rätt att ta ut avgifter för det arbete det innebär att tillhandahålla informationen. Avslag på begäran att få del av information skall normalt motiveras.

Överklagande av beslut om att inte lämna ut information skall i första hand riktas till myndigheten själv. Om myndigheten vidhåller sitt beslut kan detta överklagas till the Parliamentary Commissioner for Administration, d.v.s. den brittiske ombudsmannen. I likhet med vad som gäller för andra klagomål till the Parliamentary Commissioner kan det dock endast göras av en parlamentsledamot. Den medborgare som önskar få ett beslut att inte lämna ut information prövat av ombudsmannen måste sålunda hitta en parlamentsledamot som är villig att inlämna klagomålet.

⁵³ Intervju med Maurice Frankel, Director, Campaign for Freedom of Information, 28 nov. 1995

Givetvis innehåller the Code of Practise bestämmelser om information som är undantagen från kravet på att den skall lämnas ut på begäran. Undantagen har sammanförts i 15 områden. De är:

1. försvar, säkerhet och internationella relationer,
2. interna diskussioner och råd,
3. kontakter med Hovet,
4. rättsvårdande verksamhet,
5. immigrations- och nationalitetsfrågor,
6. statens ekonomiska verksamhet och skatteuppbörd,
7. "affärshemligheter" i skötsel av offentlig serviceverksamhet,
8. offentliga anställningar, utnämningar och utdelande av hederstitlar,
9. begäran om information som det skulle kräva en orimlig arbetsinsats för att tillmötesgå,
10. information som kommer att publiceras inom kort, eller där utlämnandet skulle föregå ett planerat tillkännagivande eller publicering,
11. forskningsresultat, statistik och analys,
12. privatlivets helgd,
13. tredje parts affärshemligheter,
14. information som lämnats med sekretessförbehåll,
15. begränsningar som getts i lagstiftning eller på annat sätt.

För vart och ett av de 15 områdena har det mer i detalj specificerats vilken typ av information som avses. Det skulle här föra för långt att närmare redovisa detta för alla områdena. Generellt gäller dock att bestämmelserna om vilken information som kan eller skall sekretessläggas trots dessa ytterligare specificeringar är långt mindre preciserade än motsvarande bestämmelser i den svenska sekretesslagen. Utrymmet för skönsmissiga avgöranden blir därmed större.

Av störst intresse ur politisk kontrollsynpunkt är kanske begränsningarna under punkt 2, d.v.s. de som gäller den interna diskussionen i regeringskansliet rörande politiska handlingslinjer. På detta område specificeras att undantaget från offentlighet skall avse:

- a) protokoll från sammanträdena med kabinettet och kabinettskommittéerna,
- b) interna åsikter, råd, rekommendationer, konsultationer och överväganden,
- c) förtroliga kontakter mellan departement, myndigheter och andra offentliga organ.

Det är ganska lätt att se att med denna bestämmelse har man velat värna om det som traditionellt har betraktats som allra viktigast att hemlighålla, statstjänstemännens råd i policyfrågor till ministrarna och de interna överläggningarna inom regeringen.

Utöver the Code of Practise innehåller reformen också ett åtagande att lagstifta om tillgång till uppgifter rörde hälsa och säkerhet samt till uppgifter på miljöområdet. I det senare fallet är åtagandet en direkt följd av ett EU-direktiv. Vidare angav regeringen att man hade för avsikt att framlägga lag förslag om rätten för medborgarna en del av pappershandlingar som rör dem själva. För datoriserade register finns redan den rätten. Lagförslag har dock ännu inte lagts fram på något av dessa områden.

Ett system i förändring?

De flesta deltagare i den brittiska debatten tycks som nämnts överens om att regeringen Majors öppenhetsreform är ärligt menad. Åsikterna går dock kraftigt isär om dess effekter. Ett obestridligt faktum är att såväl antalet framställningar om information som antalet överklagande av avslagsbeslut hittills varit långt mycket mindre än man väntat sig. Ombudsmannen har t.ex. anställt särskild personal för att sköta överklagandeärendena. Dessa tjänstemän får tills vidare ges fyllnadstjänstgöring i ombudsmannens övriga verksamhet.⁵⁴

Regeringens kritiker pekar på att den avdelat mycket små informationsresurser för att sprida kännedomen om de nya möjligheterna att ta del av offentliga uppgifter. Man menar också att de avgifter som myndigheterna i en del fall tagit ut för att sammanställa den önskade informationen varit avskräckande.⁵⁵

Även besvärordningen upplevs i sig som krånglig. Det är visserligen så att överklagande till ombudsmannen kan göras formlöst. Innan man kommer så långt måste man dock först begära överprövning hos myndigheten och därefter måste man finna en parlamentsledamot som är villig att föra ärendet vidare till ombudsmannen.

En kärnpunkt i kritiken är att rätten att ta del av uppgifter avser den information som finns hos myndigheterna inte de faktiska handlingarna. Den för reformen ansvarige ministern, William Waldegrave, försvarade vid ett seminarium anordnat av the Campaign for Freedom of Information denna ordning med motiveringen att den information som begärdes kanske fanns i en rad handlingar och det skulle bli kostsamt att sammanställa dem. Dessutom skulle man tvingas undanta sekretessbelägga delar av dokumenten. Erfarenheterna från USA visade att det då lätt uppstod tvister om hur mycket som skulle undanhållas. Mot den bakgrunden var det mycket förnuftigare att man från myndigheternas sida sammanförde informationen på ett bra och rättvisande sätt.⁵⁶

Den självklara invändningen mot detta resonemang är att om man vill utnyttja offentligheten för att kontrollera myndigheternas handlande är det originalhandlingarna man önskar och inte myndighetens eget tillrättaläggande av informationen. Visserligen finns, som Mr. Waldegrave påpekade, möjligheten att låta ombudsmannen pröva om man fått all information man begärt och om sammanställningen skett på ett rättvisande sätt. Det förutsätter dock att har tillräcklig information från annat håll för att misstänka att man fått ofullständig eller vinklad information. Dessutom måste man övertyga en parlamentsledamot om att så är fallet och få denne att anmäla ärendet till ombudsmannen.

Ombudsmannen har som nämnts endast möjlighet att utfärda rekommendationer. Han kan alltså inte besluta att uppgifter skall utlämnas. I sina rapporter till det särskilda parlamentsutskottet har ombudsmannen dock framhållit att hans erfarenhet på detta område, liksom på det övriga tillsynsområdet, är att myndigheterna rättar sig efter hans utlåtanden.

⁵⁴ House of Commons, Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration: Open Government Minutes of Evidence, 1995 s. 2

⁵⁵ Select Committee on the PCA a.a. s. 39, 43f

⁵⁶ Uppteckning från Open Government Seminar, Royal United Service Institute, London 21 oktober 1993 s. 11

Gör de inte det har man, liksom fallet är med ombudsmannens övriga ärenden, att förlita sig till att det underhusutskott som granskar ombudsmannen tar upp saken till politisk debatt. En förklaring till att ombudsmannen kommit att spela en aktivare roll under senare år är säkert att utskottet i långt högre grad än tidigare hållit utfrågningar och gjort undersökningar med anledning av ombudsmannens rapport.⁵⁷

The Campaign for Freedom of Information har påpekat att ett särskilt problem ligger i att cirka 250 bestämmelser om sekretess finns kvar i speciallagar på olika områden. Det leder till att det är svårt att få genomslagskraft i förvaltningen för den syn på öppenhet som reformen omfattar. Konsekvenserna av att felaktigt lämna ut uppgifter som täcks av dessa sekretessbestämmelser är så mycket större än att inte lämna ut information ens i fall där ombudsmannen slutligen finner att den borde lämnats ut.

Kampanjen ser det också som en allvarlig inskränkning i informationsfriheten att man i departementen kan vägra att lämna ut snart sagt vilken information som helst genom att klassificera den som råd till ministrar. Ombudsmannen kan visserligen vid ett överklagande för egen del ta del av materialet och bilda sig en uppfattning om denna klassificering är rimlig. Uppgifter om kabinetts och kabinettskommittéernas verksamhet kan dock undanhållas även för ombudsmannen.

Kampanjen kommer därför att fortsätta sin verksamhet, även om man ser den reform som genomförts som ett inte obetydligt steg på vägen mot ökad informationsfrihet. Kampanjen stöds av det tidigare nämnda fackförbundet, FDA. Detta kan kanske tyckas något överraskande med tanke på de högre statstjänstemännens tidigare värnande om sekretessen. En förklaring som har getts är att många av de nu verksamma tjänstemännen i sin ungdom med viss förfäran såg hur det dåvarande ledarskiktet inom förvaltningen gjorde allt för att sabotera verkställigheten av Fulton-kommitténs förslag. En annan förklaring är att den förändring i personalpolitiken som inträffade under 80-talet har lett till en större facklig medvetenhet hos tjänstemannakåren och en önskan att kunna öppet redovisa vilka de egna insatserna varit i ärendehantering. Möjligen skall man göra den distinktionen att åsikterna hos de fackligt aktiva högre tjänstemännen inte nödvändigtvis delas av det verkliga toppskiktet i förvaltningen, d.v.s. det knappa 30-talet permanent secretaries.⁵⁸

Kommer då ansträngningarna att införa en lagstiftning om informationsfrihet att leda till framgång? Maurice Frankel, som är kampanjens ledare, är övertygad om att så blir fallet. Han påpekar att såväl Labourpartiet som Liberaldemokraterna i sina partiprogram förbundit sig att verka för en sådan utveckling. Vidare finns det ett stort antal konservativa ledamöter som stöder reformförsöken. Det borde därför, oavsett utgången i nästa val, vara närmast givet att en sådan lagstiftning kommer att antas under nästa mandatperiod.

Trots allt kan man nog inte vara alldeles säker på den punkten. Det har visat sig tidigare att partier varit mer benägna att verka för en sådan lagstiftning när de befunnit sig i opposition än när de fått regeringsmakten. En statsvetare hävdar bestämt att, under det att vi säkert

⁵⁷ Intervju med Y Azad, Clerk to the Select Committee on the Parliamentary Commissioner For Administration, 1 dec 1995

⁵⁸ Intervjuer med Maurice Frankel, Campaign for Freedom of Information, 28 Nov 1995, L.James Sharpe, Nuffield College, Oxford, 29 Nov 1995 och Andrew Horsler, Scottish Coal, 1 Dec 1995

får se hur alltmer av den verkställande delen av förvaltningens verksamhet öppnas för insyn, kan endast den naive hoppas på motsvarande utveckling för de politiska delarna av förvaltningsverksamheten. Endast en premiärminister som planerar att dra sig tillbaka inom några år skulle enligt denna författare kunna tänkas önska en sådan öppenhet⁵⁹.

⁵⁹ Dunleavy, Gamble, Holliday & Peele: a.a. s. 183

Franska offentlighetstraditioner

Nina Ersman

La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, *sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.*

(Det fria utbytet av tankar och åsikter är en av människans dyrbaraste rättigheter; varje medborgare må alltså fritt tala, skriva och trycka, *dock ej missbruka denna frihet i fall som föreskrivs i lag.*)

Artikel XI i Deklarationen om människans och medborgarens rättigheter, Paris 1789.

Frankrike har de facto fler lagar som syftar till att inskränka insyn och pressfrihet, än som garanterar dessa "dyrbara mänskliga rättigheter".

Allmänna tryckfrihetslagar

Den ännu gällande baslagstiftningen om tryckfrihet är daterad 29 juli 1881. Den tillkom med huvudsyfte att avveckla hindren för tryckning och spridning av periodiska alster och handlar till stora delar om ägar- och ansvarsförhållanden.

Dessutom innehåller 1881-årslagen en uppräknning över vad som är att betrakta som åtalbart missbruk av tryckfriheten. Missbruk är allt ifrån "spridandet eller återgivandet av falska nyheter" till framprovocerande av mord eller militär olydnad. De delas upp i tre avdelningar:

- **Det nationella försvaret.** Lagen skyddar hemligheter som rör rikets säkerhet och förbjuder publicering av sådant som kan skada de väpnade styrkornas moral. Tillämpad till sin bokstav skulle denna paragraf kunna brottsstämpla nästan all pressbevakning som har med det militära att göra. Restriktionerna har dock sedan slutet på Algerietkriget fallit ur bruk.

- **Rättsväsendet.** En lång rad mer eller mindre obsoleta förbud, vars syfte är att förhindra att "rättsväsendets auktoritet och oberoende diskrediteras". På denna lista finns t ex förbud att publicera förundersökningar, vilket många medier numera friskt bryter mot. I samband med de senaste årens många skandaler som rört de innersta politiska kretsarna, har en debatt blommat upp om vad som borde vara offentligt i en rättsprocess. Många politiker vill att 1881-årslagens förbud åter ska tillämpas, åtminstone vad gäller förundersökningar.

- **Skadliga opinionsyttringar.** Sådana yttringar som skulle kunna provocera till mord, stöld, brand, misshandel, osv är brottsliga, oavsett om de i verkligheten förorsakat något.

I en underavdelning finns en rad förbud som syftar till skydd av minderåriga och ungdomar, t.ex mot exponering för våld och pornografi.

Lagen innehåller även en precis paragraf om **rätten till svaromål**. Varje i publikation omnämnd eller utpekad person – vare sig sammanhanget är ofördelaktigt eller ej – har rätt

att inom ett år få infört ett svaromål på samma plats i publikationen och i samma typsnitt som ursprungsartikeln. Franska domstolar har i praktiken varit återhållsamma vid tillämpningen av denna paragraf, som ju skulle kunna omintetgöra allt tidningsmakeri om den följdes till sin bokstav. På senare år har dock flera domstolar tilldömt författare rätt att gå i svaromål mot ogynnsamma recensioner.

Den mest levande delen av 1881 års lag är **förtalsparagrafen** (artikel 29). Förtal är "varje påstående om eller anklagelse för något som kan kränka en persons eller en kårs heder och anseende". Lagens text gör ingen skillnad på om påståendet är sant eller falskt, och tar inte heller hänsyn till uppsåtet med publiceringen.

Skydd mot **intrång i privatlivet** och rätten för en brottsmisstänkt att behandlas som **oskyldig före dom** garanteras i Code Civil (artikel 9). Dessa båda rättigheter har förstärkts i lagar från 1970 (privatlivet) och 1993 (oskyldig före dom). De båda senare har alltmer kommit att ersätta 1881 års förtalsparagraf. De nyare lagarna ger möjlighet till långt större bötesbelopp för den som anser sig förtalad av en tidning.

De stränga franska lagarna mot förtal och intrång i privatlivet anses vara en viktig orsak till att Frankrike inte har någon sensationspress av t.ex. brittiskt slag. I någon mån har dock praxis mjukats upp. Flera tidningar har vunnit mål i fall där "intrånget" gällt offentliga personer. T.ex. publiceringen av det faktum att en moraliskt bigott kardinal avled i sängen hos en prostituerad, kända politikerns skatteffiffel, inhysningen av en "oäkta" dotter till en president i statligt residens, osv.

Tillgången till offentliga dokument

En lag från 17 juli 1978 reglerar vilka dokument som myndigheterna är skyldiga att på begäran offentliggöra. Initiativet till lagen kom inte från regeringen, utan från parlamentet, där många ledamöter var kritiska till den bristande insynen i den styrande administrationen. Starkt pådrivande utanför parlamentet var jurister och samhällsforskare som länge kritiserat administrationens överdrivna hemlighetsmakeri och ogenomträngliga arkivsystem.

Lagen har tre beståndsdelar: (1) den reglerar rätten att få ta del av offentliga handlingar, (2) den föreskriver en rad undantag och (3) fastlägger den juridiska tågordningen (ändrad 1988).

1. Administrativa dokument är offentliga. Rätten att ta del av dem gäller franska och utländska medborgare, juridiska eller privatpersoner. Administrativa dokument är dossiéer, rapporter, utredningar, protokoll, statistik, direktiv, instruktioner, cirkulärskrivelser, noter och regeringsskrivelser, prognoser, etc i skriften, audiovisuell eller databehandlad form, så länge det gäller information av icke-personlig art.

Lagen är tillämplig på offentliga organ så väl på statlig som regional och lokal nivå. Även offentliga företag omfattas, liksom varje företag som bedriver offentlig service, till den del som gäller den offentliga verksamheten.

Ett tillägg till lagen 1979 gör det möjligt för den individ som är direkt berörd att även ta del av de administrativa handlingar som berör honom/henne.

Detta är i praktiken lagens mest utnyttjade rättighet.

2. Lagen gör åtta undantag (artikel 6). En myndighet har rätt att vägra lämna ut dokument som kan vålla skada för:

- hemliga överläggningar inom regeringen eller annan verkställande makt,
- försvars- och utrikespolitiken,
- valutan och statsfinanserna, statens och allmänhetens säkerhet,
- rättsväsendets funktioner,
- privatlivets helgd och läkarsekretessen.
- kommersiella och industriella konkurrenshemligheter,
- myndighetsutredningar om skatte- eller tullbrott,
- i allmänhet allt som är hemligt enligt gällande lag (se ovan).

En lista på vilka dokument som inte är offentliga upprättas inom ministerierna efter samråd med övervakningsorganet CADA (Commission d'accès aux documents administratifs).

3. Den rättsliga proceduren: En myndighet har en månad på sig att åtgärda en begäran om att få ut en handling. Om besked uteblir eller begäran avslås kan den berörde inom två månader vända sig till CADA, som i sin tur har en månad på sig att säga sin åsikt. Därefter har myndigheten ytterligare en månad på sig att fatta beslut. CADA har i praktiken endast en rådgivande roll. Den som även efter denna procedur fått sin begäran avslagen kan föra upp ärendet i förvaltningsdomstol och ytterst överklaga till Conseil d'Etat (ung. regeringsrätten).

CADA har även rollen som rådgivande organ till myndigheter som i förebyggande syfte söker hjälp med att tolka lagen. Kommissionen kan också föreslå reformer. Den publicerar en årlig verksamhetsrapport och återkommande direktiv och anvisningar till myndigheterna.

Enligt CADA:s årsrapport 1994 har antalet ärenden med begäran om hjälp att få loss handlingar ökat stadigt från premiäråret 1979 (431 ärenden) till 1994 (2.703 ärenden). Bland dem som begärt hjälp är sedan starten relativt konstant 70 procent privatpersoner. Övriga 30 procent är organisationer, fackföreningar eller företag. Flertalet av dem som "självmant" begärt råd av CADA är kommunala myndigheter.

Statistiken visar inte i vilken utsträckning pressen utnyttjat lagen. Journalister behandlas och klassificeras statistiskt som "privatpersoner".

Enligt CADA:s generaldirektör, Mme Marie-Noëlle Chalmeton, är det försvinnande få journalister och privatföretag som utnyttjar de möjligheter som lagen ger. För båda kan i viss utsträckning orsaken vara att lagen fortfarande efter dryga 15 år är relativt okänd. Journalisthögskolorna lägger begränsad vikt vid dokumentsökning. Lagen är dock inte skriven med tanke på journalister, säger Mme Chalmeton. För dem som jagar nyheter är de månadsvisa handläggningstiderna på tok för långa.

Enligt generaldirektören gäller bara några enstaka procent av kraven dokument av mer allmänt intresse. Över 95 procent gäller privatpersonen själv, dvs i de allra flesta fall den egna sjukjournalen. Ganska många förfrågningar gäller barnens skolskrivningar o.dyl.

Naturligt nog är det också sjuk-, skatte- och skolväsendet som snabbast lärt sig tillgodose efterfrågan på denna typ av handlingar. Bland de övriga 30 procenten förfrågningar dominerar miljöorganisationer eller lokala intresseföreningar. De efterfrågade handlingarna gäller i de fallen ofta stadsplaner och bygglov. Även vissa fackliga organisationer utnyttjar lagen.

Mme Chalmeton har inte vid något tillfälle fått in något ärende som gällt EU-handlingar. 1978 års lag innehåller inget krav på att myndigheter ska hålla offentliga register över inkommande skrivelser. Det existerar överhuvudtaget inget vedertaget registreringssystem för offentliga dokument. Detta begränsar lagens användbarhet. Den som frågar måste i princip först ha tagit reda på att och var ett dokument existerar.

Skydd av källor och uppgiftslämnare

Någon meddelarfrihet existerar inte i Frankrike. Tvärtom är kraven på yrkessekretess höga och straffen för den som "läcker" kan bli stränga.

Fram till 1993 hade inte heller journalister någon laglig rätt att skydda sina källor. I den franska "Charte des journalistes", antagen 1918, står visserligen att journalister ska ha rätt till "yrkeshemligheter", men detta har ingen juridisk status. Före 1993 prövades vid ett flertalet tillfällen i domstolar om journalister kunde omfattas av den paragraf i Code Civil (art.378) som behandlar tystnadsplikt. Domstolarna kom fram till att paragrafen i princip bara kunde gälla läkare och advokater. Journalister, vars yrke det är att offentliggöra saker, ansågs tvärtom vara särskilt väl kallade att lämna uppgifter till polisen eller uppträda som vittnen. En journalist hade t.ex före 1993 ingen rätt att vägra lämna ut fotomaterial eller dokument på begäran av en rättsinstans.

Ett viktigt tillägg till strafflagen (Code de procédure pénal, art 56) 4 januari 1993 ger för första gången journalister en viss rätt att skydda sina källor. Texten lyder: "En journalist inkallad som vittne på grundval av informationer som han inhämtat under sin yrkesutövning har rätt att inte avslöja dess ursprung." Nästa stycke påminner dock att journalister har samma skyldighet som alla andra att vittna och lämna information.

Den enskilda journalisten kan med andra ord själv besluta om han eller hon vill avslöja sina uppgiftslämnare.

Det pågår f.n. en intressant utredning som aktualiserar frågan om källskyddet. Höstens terroristattacker i Frankrike åtföljdes av en pressbevakning som i stor utsträckning verkade bygga på läckor från olika källor inom polisväsendet. Regeringen vill nu utreda vilka som läckte polishemligheter till journalisterna och har därför tillsatt en undersökningskommission som inkallat samtliga inblandade reportrar till förhör. Enligt den reporter på le Canard Enchaîné (satirtidningen "fjättrade ankan") som deltagit i dessa förhör har samtliga tidningar vägrat lämna uppgifter om sina källor.

Öppenhet är ingen fransk dygd

"Den franska administrationen är Europas mest tillslutna och åderförkalkade. Hemlighetsmakeriet är dess ryggmärksreflex. Hemligheter ger makt och prestige. Dessutom slipper den kritik som inte lämnar ut någonting. I den toppstyrda hierarkin är alla rädda för kritik."

Detta säger Louis-Marie Horeau, en veteran till undersökande journalist på satirtidningen le Canard, kanske bästa tidningen i Frankrike på avslöjanden om makten och seriös politisk

journalistik. Enligt Horeau använder sig le Canard aldrig av lagen om offentliga dokument från 1978. Proceduren tar för lång tid. Dessutom är det "Ankans" erfarenhet att om en myndighet vill vara hemlighetsfull hjälper inga lagar i världen. Den kan krångla och segdra i det oändliga.

"Det finns myndigheter som betraktar t.o.m. sådana dokument som finns på stadsbiblioteken som hemliga," suckar Horeau. "Ankan" lever istället på läckor innifrån makten. "Vi får aldrig vår information via informationsmotorvägen, utan alltid på småvägar".

"Ankan" har mångårig erfarenhet av rättsprocesser, åtskilliga gånger åtalad enligt paragrafen om förtal eller "intrång i privatlivet". Enligt tidningen själv har det i samtliga fall gällt legitima avslöjanden om maktens män. Ett intressant fall som gäller en rad juridiska principer har pågått sedan 1989.

Detta år pågick en lönekonflikt på bilföretaget Peugeot. Bilarbetarna hade krävt lönepåslag om 2 procent, fått nej och gått i strejk. "Ankan" publicerade samma vecka en faksimil på Peugeot-VD:n Jacques Calvets senaste självdeklarationer, varav det framgick att han hade höjt sin egen lön med 46 procent. Artikeln spreds som en löpeld bland de strejkande. Peugeots advokater sattes i rörelse för att driva rättssak mot tidningen.

Advokaterna kunde snabbt konstatera att paragrafen om förtal inte var tillämplig. Uppgiften om VD:s inkomst kunde knappast betraktas som "kränkning av hans heder och anseende." Den domare som ärendet först hänsköts till avvisade även brottsrubriken "intrång i privatlivet". Domaren uttalade att "avslöjandet hade allmänintresse vid denna tidpunkt och låg helt i linje med Ankans polemiska anda."

Då presslagarna således visat sig obrukbara i detta fall, tog Peugeot-advokaterna sin tillflykt till strafflagen. Med hänvisning till att självdeklarationer är hemliga handlingar åtalades Ankan för stöld, brott mot yrkessekretessen, försnillande av handlingar samt häleri. Tingsrätten (le tribunal correctionnel de Paris) drog igång en utredning som varade i 18 månader. Dess mening var nämligen att man först måste bevisa att handlingarna faktiskt stulits från det låsta skåp de förvarades i på skattemyndigheten, och av vem. Brott mot yrkessekretess kunde bara appliceras om handlingarna stulits av en sekretessbunden tjänsteman. Rubriceringen häleri förutsatte i sin tur att stöld kunde bevisas.

"Ankan" själv (både dess ansvarige utgivare och den berörda reportern stod åtalade) hävdade att kopiorna på deklARATIONERNA hade anlänt till tidningen i ett anonymt kuvert med posten.

1991 frikändes Ankan. Tingsrätten ansåg inte att vare sig stöld eller brott mot sekretessen kunde bevisas, trots ihärdiga försök att hitta någon skyldig på skatteverket.

Nio månader senare upphävde hovrätten (la cour d'appel de Paris) tingsrättens dom. Med motiveringen att handlingarna förvarats på ett sådant sätt att bara en ansvarig tjänsteman kunde ha stulit dem, och trots att den skyldige inte gick att finna, dömdes "Ankan" för häleri, i.o.m. att den befattat sig med handlingar vars utlämnande var resultatet av brott mot sekretesslagen. "Ankan" ådömdes 15 000 franc i böter. I april i år fastställdes denna dom av högsta instansen (la cour de cassation). Den springande punkten tycktes vara publiceringen av fotokopiorna. Hade "Ankan" inskränkt sig till att enbart publicera de uppgifter de inne-

höll, hade häleri-paragrafen aldrig kunnat tillämpas, enligt de juridiska analyser som gjorts av fallet.

”Ankan” har nu överlämnat denna dom för prövning i Europadomstolen.

Enligt Louis-Marie Horeau har redaktionen stora förhoppningar på Europadomstolen. ”Vi hoppas att vi med Europadomstolens hjälp ska tvinga fram lagändringar i Frankrike. Här släpar lagstiftningen långt efter verkligheten”.

Det förs ingen allmän debatt i franska medier om dessa frågor. Öppenhetstraditionen är svagt utvecklad, även inom stora delar av journalistkåren.

Inte heller har öppenheten inom EU:s beslutsprocess varit föremål för någon debatt. The Guardians och andra tidningars kampanj för ökad insyn i Bryssel har inte uppmärksammats i den franska pressen.

Källor

Guide de l'accès aux documents administratifs (utgiven av Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), 1992)

L'accès aux documents administratifs, Huitième Rapport d'activité (CADA:s årsrapport 1994)

Les médias (Cahiers français nr 266, 1994)

Le Monde-artikel 5 maj 1995 (om målet mot le Canard)

Le Figaro-artikel 14 sept 1994 (om rätten att skydda källor)

Intervjuer med följande personer:

Mme Marie-Noëlle Chalmeton, CADA:s generaldirektör

Mr Mark Hunter, föreläsare på journalisthögskolan CPJ

M Louis-Marie Horeau, reporter på le Canard

Öppenheten som politisk fråga

Magnus Isberg

och Ulf Christoffersson

Öppenheten har alldeles klart utvecklats till en politisk fråga av viss dignitet inom EU. Även de som är ointresserade, tveksamma eller motståndare till ökad öppenhet måste numera erkänna att frågan finns på den politiska dagordningen och kommer att stanna där.

I det politiska spel som utvecklats kring denna fråga framträder institutionerna och medlemsländerna som de viktigaste aktörerna, vars inställning till öppenheten det finns anledning att närmare undersöka. Inställningen framkommer främst i uttalanden gjorda i förberedelsearbetet inför 1996 års regeringskonferens. Det finns inte anledning att fästa alltför stor vikt vid allmänt formulerade förslag om ökad öppenhet eller "transparens". Det ligger så att säga i tiden. För den svenska inställningen krävs ingen närmare redogörelse. Reflexionsgruppens rapport, som också skall refereras, ger en uppfattning om vilka förslag på öppenhetsområdet som kommer att diskuteras mest under regeringskonferensen och vilket ungefärligt stöd som finns för dem bland medlemsländerna i utgångsläget.

Vi avslutar detta kapitel med vår egen analys av vilka vägar man bör gå fram på för att långsiktigt öka öppenheten i EU.

Aktörernas ståndpunkter

Institutionerna

Bland institutionerna gav Europaparlamentet tidigt uttryck för sin positiva inställning till öppenhet. Denna inställning vidhåller parlamentet i den resolution som parlamentet antog i maj 1995 om hur unionsfördraget fungerat. Där intar öppenhetsfrågorna en central plats. En av de huvudsakliga bristerna i fördraget anses vara den bristande öppenheten och avsaknaden av full demokratisk ansvarighet hos rådet, särskilt när det fattar beslut i lagstiftningsfrågor. Därför bör enligt parlamentet principen om öppenhet tydligt uttryckas i fördraget, och det bör inrättas detaljerade genomförandebestämmelser. Då rådet utövar sin lagstiftande befogenhet, bör dess överläggningar vara offentliga och dess föredragningslista bindande. Alla sammanträden angående föreslagna rättsakter bör vara offentliga om man inte med två tredjedelars majoritet beslutar om speciella och välmotiverade undantag.

Parlamentet anser också att allmänheten i mycket större omfattning bör ha tillgång till EU-dokument. Utkast och förslag bör vara tillgängliga för allmänheten så fort de är antagna eller överlämnade till andra organ, intresseorganisationer eller enskilda, eller helt eller delvis publicerade av andra. Beslut om undantag skall fattas med två tredjedelars majoritet av det ansvariga organet.

Parlamentet betonade också behovet av en så öppen debatt som möjligt under reflexionsgruppens arbete och under själva regeringskonferensen.

I kommissionens rapport inför regeringskonferensen från maj 1995 redovisas de åtgärder på öppenhetsområdet som kommissionen vidtagit. Men det framhålls att dessa åtgärder ännu befinner sig i sin linda och att det är för tidigt att analysera deras effekter på djupet. Icke desto mindre står det enligt kommissionen klart att principen om tillgång till information nu är oomstridd. Man hänvisar till den uppföljning och utvärdering av hur koderna fungerat som för närvarande (jan. 1996) håller på att slutföras.

I sin samlade värdering av öppenhetsfrågorna framhåller kommissionen att öppenhet och transparens är till för att hjälpa allmänheten att förstå beslutsprocessen och ställa krav på en mer begriplig gemenskapslagstiftning. Det är för tidigt att bedöma effektiviteten hos de använda verktygen. I sakernas nuvarande läge är enligt kommissionen allmänhetens förväntningar långt ifrån tillfredsställda. Mycket återstår att göra, särskilt i rådet, som måste bli mer öppet i sin lagstiftande funktion. Gemenskapens ansträngningar kommer dock att vara fruktlösa om inte de nationella myndigheterna för sin del garanterar transparens vid överföringen och tillämpningen av gemenskapslagstiftningen.

I rådets rapport inför regeringskonferensen görs – märkligt nog, måste man säga – inte några uttalanden i öppenhetsfrågorna. Inte heller EG-domstolen yttrar sig i sin rapport i dessa frågor. Detta får dock anses som mindre anmärkningsvärt.

Medlemsländerna

Att det finns tydliga skillnader mellan medlemsländernas intresse för öppenhetsfrågorna är uppenbart. Som i särklass mest aktiva av de "gamla" medlemsländerna framstår Danmark och Nederländerna.

I den danska regeringens förhandlingsunderlag inför regeringskonferensen, som publicerades i slutlig version den 11 december 1995, framhålls att det är viktigt att avstånden mellan befolkningarna i medlemsländerna och EU minskas. Regeringen vill därför arbeta för att frågan om närhet, öppenhet och förenkling av EU-samarbetet behandlas positivt på konferensen. Om öppenheten anförs mer specifikt att strävandena på detta område bl.a. på danskt initiativ fortsatt sedan Maastrichtfördragets ikraftträdande. Det har skett framsteg. Medborgarnas tillgång till information om EU-samarbetet har förbättrats. Resultaten av samarbetet blir nu konsekvent offentligtgjort. Det hålls också öppna ministermöten. Men den danska regeringen anser att man måste komma längre. Arbetet för större öppenhet måste föras vidare. Den danska regeringen menar att det kan ske genom att principen om öppenhet sätts in i traktaten och/eller genom att ändringar görs i Ministerrådets arbetsordning. Det senare kräver inga traktatändringar.

Den danska regeringen anser vidare att rådets lagstiftningsarbete bör vara mer öppet. Regeringen kommer att fortsätta att arbeta för att rådets första och avslutande behandling av förslag till rättsakter sker i öppna rådsmöten. Regeringen avser också att arbeta för att medborgare, företag och organisationer i traktaten tillförsäkras en rätt till aktinsyn i traktaten. EU:s ombudsman bör vidare få bättre tillgång till information och dokumentation. Den danska regeringen vill också att kommissionens förslag skall sändas på remiss till de berörda organisationerna. Organisationernas svar bör offentliggöras.

Den holländska regeringen behandlar i ett fjärde memorandum inför regeringskonferensen från den 12 juli 1995 ganska utförligt öppenhetsfrågorna. Inledningsvis erinras om tidigare holländska initiativ för att få till stånd ökad öppenhet. Regeringen framför sedan som sin åsikt att unionen bör skapa regler för att ge medborgarna en substantiell rätt till tillgång till information och också adekvata medel för överklagande. Den grundläggande principen bör vara att handlingar är öppna såvida inte det finns specifika skäl för att de skall förbli konfidentiella. Varje avslag på en begäran om information måste på ett riktigt sätt motiveras på grundval av en vägning mellan betydelsen av allmänhetens tillgång till information och vikten av sekretess.

Vad beträffar rådsmötena anser den holländska regeringen att situationen inte är tillfredsställande. Regeringen menar att möten med rådet som lagstiftare bör vara öppna för allmänheten så långt som möjligt. Med "så långt som möjligt" avses att debatten om tillåtligheten (subsidiaritetstestet) av varje kommissionsförslag bör vara öppen liksom den slutliga omröstningen, inklusive röstförklaringarna. Mellanfasen i förhandlingarna skulle å andra sidan kunna förbli slutna. Detta är önskvärt eftersom överläggningarna i rådet, även när det handlar som lagstiftare, har en mellanstatlig karaktär till en viss grad. Full allmän insyn i alla möten skulle bara leda till en situation där de faktiska förhandlingarna äger rum utanför rådets ram, vilket inte är önskvärt.

Irland anser att rådet bör vara mer öppet för allmänheten då lagstiftning behandlas och beslutas. I detta syfte föreslås att preambeln till fördraget eller själva fördragstexten eller ett annex till fördraget skall innehålla en kraftfull referens till betydelsen av transparens i institutionernas arbete. I detta sammanhang skulle ombudsmannens roll kunna utökas så att han kan agera mer för att öka transparensen (hans mandat kan utökas till att avse handlingsofentligheten eller tillsättande av en särskild ombudsman för information).⁶⁰

Den spanska regeringen föreslår att regeringskonferensen överväger möjligheten att öppna debatterna i rådet när rådet agerar som lagstiftande kammare och behålla dem slutna när rådet agerar som ett verkställande organ.⁶¹

Det brittiska parlamentets utskott för europeisk lagstiftning betonade i sin rapport den 17 juli 1995 betydelsen av att unionen arbetade mer transparent. Ett särskilt förslag var att ett nätverk för utbyte av information på elektronisk väg skulle etableras för att förse medborgarna med tillgång till information om vad som föreslås, diskuteras och beslutas på unionsnivå.⁶²

Ett stort antal länder har i olika sammanhang uttryckt sig i allmänt positiva ordalag till transparens (tyska och italienska utrikesministrarna, Luxemburg, Österrike, Portugal, Finland).

⁶⁰ *Briefing on the IGC and Transparency*. European Parliament. Secretariat Working Party. Task Force on the "Intergovernmental Conference" 25 september 1995. s. 9

⁶¹ *Ibidem* s. 9

⁶² *Ibidem* s. 12

Reflexionsgruppen

En vink om var en sammanvägning av de officiella aktörernas synpunkter på öppenhetsfrågorna kan leda finns i reflexionsgruppens rapport. I gruppen har deltagit representanter för EU:s medlemsländer samt för kommissionen och Europaparlamentet. Gruppens uppgift har varit att förbereda regeringskonferensen genom att gå igenom och utarbeta idéer i anslutning till de bestämmelser i unionsfördraget som skall revideras. Gruppen skall också redovisa andra möjliga förbättringar med utgångspunkt från hur fördraget fungerar⁶³.

I den inledande delen av rapporten "En strategi för Europa" fastslår reflexionsgruppen att regeringskonferensen måste göra unionen mer transparent och bringa den närmare medborgarna. Medborgarna har rätt att bli bättre informerade om unionen och hur den fungerar. Många av gruppens ledamöter står bakom ett förslag att rätten till tillgång till information erkänns i fördraget som en medborgerlig rätt i unionen. Förslag har också framförts om hur allmänhetens tillgång till unionens dokument skall förbättras. Innan något lagförslag av vikt framläggs bör information inhämtas från berörda sektorer, experter och samhället i allmänhet. Utredningar som lett fram till förslaget bör offentliggöras. När förslag av detta slag lagts fram bör de nationella parlamenten informeras och förses med dokument på deras officiella språk och i sådan tid att en diskussion möjliggörs från början av lagstiftningsprocessen.⁶⁴

I den andra delen som kallas för ett program med kommentarer (annotated agenda) behandlas öppenhetsfrågorna på olika sätt. Beträffande regeringskonferensens eget arbetssätt framhålls att överläggningarna bör vara så transparenta som möjligt. Problem som förs fram av institutionerna, av organisationer som representerar det civila samhället och av ansökarländer måste undersökas på lämplig sätt (be given an appropriate hearing). Allmänheten måste också förses med all den information som behövs för att kunna följa en diskussion nära som är direkt relevant för medborgarnas grundläggande problem. Detta sägs vara väsentligt inte bara för att medborgarna skall kunna känna att de deltar i byggandet av Europa utan också för att deras åsikter är väsentliga för genomförandet av reformerna.⁶⁵

Under rubriken "En mer transparent union" framhåller gruppen enhälligt behovet av att göra unionsfrågorna mer tillgängliga och begripliga för allmänheten. Begreppet "transparens" sägs tjäna detta syfte och täcker olika aspekter (av vilka många inte behöver föranleda någon fördragsändring). I fråga om öppenhetskomponenten i begreppet framhålls i rapporten bl.a. följande.

- Gruppen har undersökt möjliga förenklingar och klarlägganden i institutionernas arbete och rekommenderar att institutionerna skall använda sig mer av offentliggörande, information och konsultationer, med särskild uppmärksamhet på att underlätta de nationella parlamentens arbete. Kommissionsförslagen bör förhandsviseras i större utsträckning. Gruppen gillar ordningen med att ge ut "Green Papers". Man anser vidare att den ökade an-

⁶³ Regeringens skrivelse 1995/96:30 *EU:s regeringskonferens 1996* s. 7

⁶⁴ *Reflexionsgruppens rapport* del 1 s. III, VI

⁶⁵ *Ibidem* del 2, punkt 25

vändningen av mellaninstitutionella överenskommelser, vilket erkänns av alla som värdefullt, skall åtföljas av lämplig spridning och kungörande av deras innehåll.

- Förändringar i rådets organisation och arbetsmetoder måste bl.a. ta hänsyn till målet att öka transparensen. Förutom frågan om offentliggörande av rådets verksamhet rekommenderar man att människorna erhåller mer information och att klarheten och kvaliteten i lagstiftningen förbättras.

- Några medlemmar av gruppen sägs vara för att den generella principen om tillgång till unionens dokument införs i fördraget. Dessa medlemmar anser att det inte är tillräckligt att garantera denna princip genom sekundärlagstiftning eller politiska åtaganden och att det behövs en rättslig grund i fördraget så att medborgarna och de nationella parlamenten tillförsäkras mer direkt tillgång till sådana dokument. Andra medlemmar av gruppen föredrar att denna princip uppehålls och utvecklas genom en uppförandekodex för kommissionen och rådet⁶⁶.

Frågan om offentligheten i rådets förhandlingar behandlas särskilt av reflexionsgruppen. Gruppen noterar att väsentliga framsteg har gjorts när det gäller att göra arbetet i rådet mer öppet. Många omröstningar i rådet offentliggörs nu och rådet har haft ett antal offentliga debatter. Gruppen erinrar om att rådets beslut i oktober etablerat en mycket större insyn i rådets protokoll (när rådet handlar som lagstiftare) och i uttalanden till protokollet. Gruppen anser dock att ytterligare framsteg kan göras. Åtskilliga ledamöter av gruppen vidhåller att rådets sammanträden borde vara offentliga när rådet handlar som en lagstiftande myndighet. Åtskilliga ledamöter vill utsträcka rådets arbetsordning för att åstadkomma att rådets omröstningar i lagstiftningsfrågor blir offentliga i alla ärenden. De inledande debatterna i alla viktigare lagstiftningsärenden skulle i princip vara offentliga. Andra, som visserligen delar önskemålet om transparens, påpekar att det inte är lätt i praktiken att skilja rådets diskussioner som lagstiftare från dess överläggningar som en politisk institution med verkställande maktbefogenheter. De understryker att det i praktiken handlar om en fortlöpande, intensiv förhandlingsuppgift, som inte kan utföras offentligt om den skall förbli meningsfull⁶⁷.

Hur kan EU bli öppnare?

Strategier för öppenhet

Att åstadkomma ökad öppenhet i EU handlar om att införa nya regler och strukturer. Men det handlar i minst lika stor utsträckning om att förändra attityder och praxis. För detta krävs ett tålmodigt och långsiktigt arbete. Det är därför viktigt att engagera politiska krafter utanför EU i strävandena mot ökad öppenhet och också bygga in krafter i EU:s egen organisation som bevakar öppenhetsfrågorna.

Det finns ingen anledning att här mer utförligt uppehålla sig vid opinionssituationen i Sverige. Öppenhetssträvandena kan påräkna kraftfullt och i de flesta fall engerat stöd från

⁶⁶ Ibidem del 2, punkt 67

⁶⁷ Ibidem del 2, punkt 107

samtliga politiska partier och andra organiserade intressen, från massmedierna (inte minst) och från en bred medborgaropinion. Detsamma torde också gälla i Danmark och Nederländerna. Men hur skall intresset väckas i andra länder?

Vi tror att man lära en del av de franska och brittiska exemplen. Initiativet till den franska lagen om tillgång till offentliga dokument kom inte från regeringen utan från parlamentet. Utanför parlamentet var jurister och samhällsforskare starkt pådrivande. Att den fått så svagt genomslag för nyhetsrapporteringen beror på att lagen efter dryga 15 år är relativt okänd bland journalister och inte är skriven med tanke på dem. Bl.a. är handläggningstiderna för långa och öppna register över inkommande handlingar existerar inte.

Den brittiska erfarenheten styrker tesen att parlamenten är naturliga allierade i kampen för större öppenhet. De förändringar som skett i Storbritannien med införandet av en Code of Practise hade aldrig kommit till stånd om inte det varit för att undvika att parlamentet skulle lagstifta på egen hand. Att denna Code of Practise tillkommit för att man ville undvika något ur regeringens synpunkt mycket värre betyder inte att den varit verkningslös.

Den första slutsats man således kan dra är att om man vill skapa ett ökat politiskt tryck för ökad öppenhet inom EU är de nationella parlamenten viktiga potentiella allierade. De möjligheter för vidgad insyn och kontroll av pågående och avslutade politiska processer som den ökade öppenheten kan skapa ligger i parlamentens intressen. Under förberedelserna inför IGC har det kommit fram en stark opinion till förmån för att stärka de nationella parlamentens ställning i EU-sammanhang. Det finns grovt taget två olika metoder som förespråkas för detta. Den ena går ut på att de nationella parlamenten (eller deras europautskott) tillsammans med Europaparlamentet bör bilda en mer eller mindre institutionaliserad påtryckningsgrupp i frågor av gemensamt intresse. Den andra innebär att de nationella parlamenten skall påverka EU-frågorna via sina regeringar. Vi anser, liksom reflexionsgruppen⁶⁸, övervägande principiella skäl tala för att den senare metoden generellt är att föredra och i den fråga som här är aktuell är det säkert också den mest effektiva. Det är inte Europaparlamentet som behöver påverkas i mer öppenhetsvänlig riktning utan rådet och där sitter regeringarna.

Den andra slutsatsen är att massmedierna spelar en nyckelroll när det gäller att upprätthålla trycket för ökad öppenhet. Det är bara medierna som kontinuerligt kan sätta press på institutionerna att leva upp till öppenhetskraven. Det är därför enligt vår åsikt en prioriterad fråga att ändra öppenhetsreglerna så att medierna blir mer intresserade av att använda offentlighetsreglerna som ett verktyg i sitt arbete. Reglerna bör m.a.o. göras "medievänliga". Bl.a. bör väsentligt kortare handläggningstider för utlämnande av handlingar och ett system för registrering av handlingar eftersträvas (se vidare nedan).

Bland EU:s institutioner finns ett varierande intresse för öppenhetsfrågorna. Europaparlamentet där intresset är störst, har inga möjligheter att lagstifta på området och begränsade möjligheter att kontrollera öppenheten. Kanske kan den nya befogenheten att tillsätta undersökningskommissioner användas för att öka insynen i kommissionen och rådet. Domstolarna har till uppgift att efter överklagande pröva om ett beslut i en öppenhetsfråga

⁶⁸ Ibidem del 2, punkt 93

är rättsligt grundat. Detta är en oerhört väsentlig uppgift och med hänsyn till den prestige som domstolarna åtnjuter inom unionens övriga institutioner och organ borde överklagningsmöjligheten utnyttjas mer. De orimligt långa handläggningstiderna i domstolarna och kraven på att parten företräds av ombud gör det dock mindre intressant att överklaga. Kommissionen har givetvis stora möjligheter att agera på området och skulle principerna för öppenhet fördragsfästas, som föreslagits bl.a. från svensk sida, skulle kommissionen förpliktas att vaka över att principerna efterlevdes⁶⁹. Det kan väl dock sättas i fråga med vilken entusiasm kommissionen kommer att ta sig an denna uppgift (särskilt när det gäller den egna tillämpningen).

Vi anser inte att dessa interna mekanismer för bevakning och kontroll av öppenheten är tillräckliga. Framför allt måste det enligt vår mening bli möjligt att klaga på avslagsbeslut på ett obyråkratiskt sätt dvs. utan att anlita ombud, och få ett snabbt svar. Eftersom man knappast kan kräva att domstolarna skall ändra sina arbetsformer för denna saks skull återstår möjligheten att finna en specialinstans för denna uppgift. Enligt vår mening finns anledning att diskutera det irländska förslaget att ge ombudsmannen en mer betydelsefull roll som kontrollant av öppenheten. En första förutsättning är dock att ombudsmannen själv får rätt att ta del av alla handlingar, vilket inte är fallet idag. Ombudsmannen skulle som i Storbritannien kunna anställa personal som är specialiserade på denna uppgift. Om man väljer att låta ombudsmannen vara besvärinstans bör man dock se till att han har möjlighet att direkt besluta om utlämnande av uppgifter och handlingar. I det brittiska fallet kan han endast lämna rekommendationer.

Prioriteringar

Låt oss mot denna bakgrund diskutera vilka förslag om ett öppnare EU som skulle vara mest angelägna att driva under regeringskonferensen när det gäller insynen i beslutsprocessen och handlingsoffentligheten.

Ett sätt att öka insynen i beslutsprocessen är givetvis att stärka positionen för den öppnaste av de institutioner som deltar i processen, nämligen Europaparlamentet. Ett förslag i den riktningen har emellertid så vidsträckta andra implikationer att det inte snävt kan behandlas som en öppenhetsfråga. Även de nationella parlamenten är öppna institutioner och ett stärkande av deras roll i EU-sammanhang kan, som bl.a. reflexionsgruppen framhåller⁷⁰, öka öppenheten i processen. Bl.a. bör strävandena att få med de nationella parlamenten leda till att fler Green och White Papers publiceras av kommissionen. Samtidigt bör som nyss framhölls de nationella parlamenten kunna vara viktiga aktörer i strävandena mot ökad öppenhet. Här finns alltså ur öppenhetssynpunkt möjligheter till positiva samspeleffekter. Är det inte det som kallas för synergi?

Vill man påverka besluten i EU gäller liksom i andra organisationer att man måste komma in på ett tidigt stadium. Därför är insynen i kommissionens initiativtagande verksamhet viktig. Man kan då inte bara lita till kommissionens goda vilja att publicera Green

⁶⁹ Regeringens skrivelse 1995/96:30 s. 11

⁷⁰ *Reflexionsgruppens rapport del 2, punkt 92*

och White Papers då och då utan det behövs strukturella förändringar i kommissionens arbete. Ett sätt är att kräva att de förslag som kommissionens arbetsgrupper och generaldirektoraten riktar till kommissionen blir offentliga (precis som de svenska kommittéernas och myndigheternas förslag till regeringen).

Frågan om insynen i rådets beslutsprocess är oerhört viktig med tanke på rådets centrala roll som lagstiftare. I ett lagstiftningssystem där skrivna motivtexter används i så liten utsträckning kan behovet av att beslutsfattarna muntligt förklarar sina ståndpunkter tyckas vara särskilt starkt. Det är dock, som framgått, en starkt kontroversiell fråga men den står på regeringskonferensens dagordning⁷¹. Tydligt fanns det representanter för många länder som vill att beslutsordningen i rådet skall närma sig en parlamentarisk process med en inledande och avslutande öppen debatt med öppna voteringar. Dessemellan skulle ligga en sluten förhandlingsprocess av samma slag som utskottsberedningen i ett parlament som vårt eget och de flesta andra. Det är väl också troligt att utvecklingen går i parlamentarisk riktning. En viktig men ofta förbisedd drivkraft är den vidgade användningen av majoritetsbeslut som många medlemsländer strävar efter. Majoritetsbeslut framkallar ett politiskt behov både hos majoriteten och minoriteten att öppet förklara sina ställningstaganden.

När det gäller handlingsoffentligheten har det svenska Justitiedepartementet vid ett seminarium i Bryssel den 22 november 1995 lagt fram ett förslag om att införa nya bestämmelser om öppenhet och insyn i Romfördraget. Utformningen av dem är inspirerad av tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

Vi delar givetvis uppfattningen att det rättsliga stödet för öppenheten i EU måste byggas ut och läggas på en högre konstitutionell nivå. Det brittiska exemplet visar att det är en väldig styrka om man i sin strävan att förändra en sluten byråkratisk kultur har en fast lagstiftning att hänvisa till. I det brittiska fallet är det ett uppenbart problem att Code of Practice är mycket lite värd när den ställs mot de många bestämmelser om sekretess som finns på olika håll i lagstiftningen. Det är också uppenbart att om man skall få möjlighet till en någorlunda objektiv prövning av en begäran om utlämnande, där öppenhetskravet ställs mot de eventuella skäl som kan motivera hemlighållande, måste sekretesskategorierna vara någorlunda precis definierade. Samtidigt måste det vara näst intill omöjligt att sälja ett detaljerat system som det svenska, där de olika hänsynen vägs mot varandra i olika typer av verksamheter och i olika skeden av beslutsprocessen.

Från våra utgångspunkter finns särskild anledning att lyfta fram den viktigaste av de administrativa regler som är knutna till den svenska offentlighetsprincipen, nämligen myndigheternas offentliga register över inkomna och upprättade handlingar. Det är själva nyckeln till systemet. Lite tillspetsat kan man säga att om man inte vet vilka handlingar som finns hos en myndighet är det omöjligt att efterfråga dem. Offentliga register ger således stora fördelar men inte bara från allmänhetens synpunkt utan också från myndighetens. Ett bra och fungerande diariesystem skulle vara av stort värde också för den interna kommunikationen mellan unionens olika institutioner och för den delen också inom var och en av dem. En annan viktig fördel från myndighetens synpunkt är att man inte längre behöver ac-

⁷¹ Ibidem del 2, punkt 107

ceptera allmänt avfattade framställningar, vilket är nödvändigt i ett diarielöst system. Myndigheten kan ställa krav på mer preciserade framställningar och härigenom lasta över sökningsarbetet på "kunden". Det blir då också möjligt att väsentligt krympa de månadslånga handläggningstiderna. Vi vill också lägga till att det ur demokratisynpunkt kan vara viktigt att diariet är öppet även om handlingarna är hemliga. Blotta vetskapen om vilka handlingar som finns (eller inte finns) i ett ärende kan vara av betydelse för den som vill granska beslutsfattandet.

Utifrån det material och de analyser som gjorts i denna undersökning tror vi att det finns inslag i vår offentlighetslagstiftning som är svårare att acceptera än andra för vissa av unionsländerna och för kommissionen och rådet, även om de senare inte deltar som parter i regeringskonferensen. På grund av att tonvikten läggs mer på individens rätt gentemot myndigheterna än motsatsen är det främmande för det kontinentala synsättet att det är myndigheten, inte ingivaren av en handling som råder över om handlingen skall bli offentlig eller inte. Det är nog av det skälet lika gott att acceptera traditionen att enskilda i vad vi skulle kalla för partsärenden skall ha rätt att göra sekretessförbehåll för brev de tillställer unionen. Det man tappar är i första hand möjligheten till insyn i unionens inre administrativa affärer, anställningsförfarande o.dyl.

Men svårast att förstå är givetvis meddelarskyddet, som f.ö. inte har den förankring i det svenska folkmedvetandet som man kanske tror⁷². Att det under vissa förhållanden kan vara försvarbart för en tjänsteman att läcka om förhållanden som är hemliga kräver att man förstått och accepterat offentlighetsprincipens grundläggande karaktär av kontrollinstrument. Det är knappast fallet med ledande företrädare för EU. Praktiskt taget alla uttalanden som görs av politiker och tjänstemän i EU visar att man vill uppfatta öppenhet eller transparens, som man hellre säger, som en fråga om god administration, god informationspolitik eller i bästa fall som en fråga om demokratisk insyn i en beslutsprocess. Men kontrollaspekten hos öppenheten – att politiker och tjänstemän av rädsla för insyn avstår från att handla på ett sätt som inte tål offentlighetens ljus – kommer sällan fram. Det beror kanske inte på att man inte förstår den aspekten utan på att man inte accepterar eller att man rent av fruktar den. Låt oss inte vara naiva! Frågor om offentlighet och sekretess rör makt och inflytande och att öka insynen innebär att politiker och tjänstemän tappar makt. Att detta inte sker frivilligt och utan motstånd är självklart.

⁷²Endast 26 % anser att det bör vara tillåtet för statliga och kommunala tjänstemän att anonymt avslöja hemligheter för journalister. Se Bo Rothstein (red.), Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Olof Peterson, *Demokrati som dialog* Demokratirådets rapport 1995 s. 81–82.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
 2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
 3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
 4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
 5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
 6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
 7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
 8. Batterierna – en laddad fråga. M.
 9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
 10. Forskning för vår vardag. C.
 11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
 12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
 13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
 14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
 15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
 16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
 17. Bättre trafik med väginformatik. K.
 18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
 19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
 20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
 21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
 22. Inflytande på riktigt – Om elevens rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
 23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
 24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
 25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
 26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
 27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
 28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
 29. Forskning och Pengar. U.
 30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
 31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
 32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
 33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
 34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
 35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
 36. Högskola i Malmö. U.
 37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
 38. Nationalstadsparken. M.
 39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
 40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
 41. Statens maritima verksamhet. Fö.
 42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
 43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspiktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
