

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 14 mars 1996 beslutat hemställa om yttranden från övriga utskott samt EU-nämnden angående EU-frågornas behandling i riksdagen. Som underlag för dessa yttranden har inom konstitutionsutskottets kansli upprättats en "PM om remiss från konstitutionsutskottet angående EU-frågornas behandling i riksdagen".

Utskottet väljer att i det följande begränsa sitt yttrande till mera principiella frågor. Inom ramen för dessa överväganden kommer även vissa av konstitutionsutskottets mera detaljerade frågor att besvaras.

1. Bakgrund

1.1 Proposition 1994/95:19

I proposition 1994/95:19 erinrar regeringen om att ett svenskt medlemskap innebär att Sverige på de områden som faller inom EG:s kompetens kommer att ha inflytande på och delta i de beslut EG fattar men att vi också kan bli bundna av beslut vi motsatt oss.

Regeringen konstaterar att EU-medlemskapet som sådant och EG-rätten inte ställer några krav på hur samspelet mellan statsmakterna skall ordnas, utan att detta i stället helt och hållet är en nationell angelägenhet. Enligt parlamentarismens principer skulle regeringen, om Sverige blir medlem i EU, i sitt sätt att sköta Sveriges intressen inom EU visserligen ansvara inför riksdagen, men riksdagens medverkan skulle bli indirekt och riksdagens kontroll av regeringen utövas i efterhand. Regeringen anför att detta skulle innebära att Sverige blir folkrättsligt bundet av beslut inom riksdagens nuvarande kompetensområde som fattas utan någon direkt medverkan av riksdagen, även om riksdagens medverkan ibland kan vara nödvändig för att Sverige skall kunna uppfylla de förpliktelser som följer av beslutet.

Regeringen anser att det inte är tillräckligt att riksdagens inflytande utövas endast genom kontroll i efterhand utan att det är önskvärt med en ordning där riksdagen därutöver får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige skall inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU.

Enligt regeringen bör riksdagen som folkets främsta företrädare även i övrigt få insyn i och ges inflytande över den process som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut. Samrådet syftar enligt propositionen till att Sveriges inställning i olika frågor skall bli parlamentariskt förankrad. Regeringen anför även att ett riksdagsorgans uttalande självfallet inte kan bli bindande för hela riksdagen och att det också saknar formell konstitutionell betydelse.

När det gäller informations- och samrådsskyldigheten beträffande beslut i EU-rådet görs inte några formella avgränsningar. Alla frågor oavsett detaljeringsnivån skall i princip omfattas. I sammanhanget påpekas att viktigare utrikespolitiska frågor och frågor om utrikespolitiska förhållanden, vilka kan få betydelse för riket, liksom hittills skall behandlas i utrikesnämnden. Även i det avsnitt som rör möten med Europeiska rådet understryker regeringen utrikesnämndens betydelse.

1.2 Konstitutionsutskottet (bet. 1994/95:KU22)

Konstitutionsutskottet anför i betänkande 1994/95:KU22 under rubriken ”Innebörden av samverkan” (s. 14 f.) följande:

Som anføres i propositionen ansvarar regeringen i sitt sätt att sköta Sveriges intressen inom EU enligt parlamentarismens principer visserligen inför riksdagen, men riksdagens medverkan skulle bli indirekt och riksdagens kontroll av regeringen utövas i efterhand. Utskottet anser, i likhet med regeringen, det inte vara tillräckligt att riksdagens inflytande utövas endast genom kontroll i efterhand, utan det är önskvärt med en ordning där riksdagen därutöver får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige skall inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU. — — —

Ett riksdagsorgans uttalanden kan, som framhålls i propositionen, inte bli bindande för hela riksdagen och saknar också formellt konstitutionell betydelse. — — —

Riksdagen har den 7 juni 1994 fattat principbeslut (bet. 1993/94:KU18) att en nämnd för Europeiska unionen, EU-nämnden, skall inrättas för samråd och för att tillförsäkra riksdagen inflytande över beslutsprocessen. EU-nämndens uppgift bör bli den i propositionen föreslagna. Regeringen bör således underrätta nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd samt rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

Senare i betänkandet (s. 19) erinrar konstitutionsutskottet om att utrikesnämndens ställning och uppgifter är reglerade i regeringsformen och att de inte berörs av att en EU-nämnd inrättas. Konstitutionsutskottet påpekar vidare att bestämmelser om utskottens ställning och uppgifter finns i riksdagsordningen. Inte heller i fråga om utskottens befogenheter sker någon förändring genom att EU-nämnden inrättas.

Med tanke på den betydelse som bör fästas vid ett sammanhållet förfarande där samrådsorganet har överblick över den samlade EU-politiken anser konstitutionsutskottet (s. 20) att det inte är lämpligt att fördela samrådet på

olika utskott. Däremot menar konstitutionsutskottet (s. 22) att utskottens kunskaper och synpunkter skall kunna komma EU-nämnden till godo inför dess samråd med regeringen. Utskotten bör givetvis kunna överlämna formella yttranden till EU-nämnden både på nämndens begäran och på eget initiativ, men andra vägar kan vara nog så ändamålsenliga. Vad som är viktigt är enligt konstitutionsutskottets uppfattning att utskottens ledamöter och tjänstemän håller sig väl informerade om vad som händer på deras område inom Europeiska unionen.

2. Utskottets överväganden

2.1 Övergripande synpunkter

Som framgår av ovanstående referat utgår såväl regeringen som konstitutionsutskottet i sina överväganden rörande samverkan mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor i allt väsentligt från de förhållanden som gäller EU:s s.k. första pelare (området för övernationellt beslutsfattande). Det kan därför finnas anledning att från utskottets sida framhålla de särdrag som gäller andra pelaren (utrikesfrågor), vilken inte omfattas av överstatlighet utan i princip är att betrakta som ett område för traditionell, mellanstatlig samverkan.

Av 10 kap. regeringsformen framgår att regeringen har omfattande befogenheter i fråga om utrikespolitiken. I samband med tillkomsten av regeringsformen och riksdagsordningen konstaterade Grundlagberedningen (bet. Ny regeringsform, Ny riksdagsordning; SOU 1972:15) och regeringen (prop. 1973:90) att utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet motiverar att riksdagen försäkrar sig om en vidsträckt insyn däri och ett starkt inflytande däröver. I 10 kap. regeringsformen finns också bestämmelser som garanterar riksdagen ett visst inflytande på viktigare utrikespolitiska avgöranden. Utvecklingen efter den nya grundlagens tillkomst synes tala för att praxis blivit den avsedda.

Ett huvudmotiv bakom införandet av samverkansförfarandet mellan regering och riksdag i EU-frågorna har, som framgått ovan, varit att tillförsäkra riksdagen ett reellt inflytande på områden där suveränitetsöverlåtelse ägt rum. Eftersom någon sådan överlåtelse ej skett vad avser utrikespolitiken (handels- och biståndspolitik undantagen) kan det förmodas att den införda ordningen, vilken ju innefattar nya samverkansformer också på utrikespolitikens område, medför att riksdagen får en större roll på detta område än vad som var avsett vid den nuvarande regeringsformens tillkomst.

Medan regeringen tidigare vände sig till riksdagen endast i särskilt angivna frågor och i frågor av större betydelse har den nu införda ordningen kommit att innebära att i princip alla frågor som behandlas inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), oavsett betydelse, görs till föremål för riksdagssamverkan. Det nya förfarandet innebär också att detaljeringsgraden ökat. Riksdagens insyn, och därmed också dess möjlighet till inflytande, synes således bli både bredare och djupare. Detta kan komma att medföra att riksdagens befattning med utrikesfrågorna stundom skulle kunna tangera den operationella hanteringen av utrikespolitiken, något som skulle

kunna ifrågasättas ur lämplighetssynpunkt. Det skulle även innebära en utveckling bort från den i andra sammanhang uttryckta ambitionen att fokusera riksdagens roll på principiella och övergripande frågor.

2.2 Rollfördelningen mellan utskottet och EU-nämnden beträffande frågor inom andra pelaren

Den nu rådande ordningen kan sägas innebära att utskottet är ålagt att hålla sig informerat om viktigare frågor från det de blir aktuella inom GUSP, via behandlingen i ministerrådet (ibland också i Europeiska rådet), till dess eventuella beslut genomförts. Inför ett ärendes behandling i ministerrådet har EU-nämnden, samtidigt som utrikesutskottet följer frågan, att samråda med regeringen i samma ärende. Kräver frågan i ett senare skede riksdagsbehandling har utskottet att även bereda ärendet. Det bör i sammanhanget påpekas att utrikesutskottet i kraft av sin initiativrätt har möjlighet att föra in frågor i GUSP-samarbetet.

Konstitutionsutskottet påpekar att utskottens ställning, uppgifter och befogenheter inte förändras genom att EU-nämnden inrättas. Med tanke på den betydelse som bör fästas vid ett sammanhållet förfarande, där samrådsorganet har överblick över den samlade EU-politiken, anser konstitutionsutskottet att det inte är lämpligt att fördela samrådet på olika utskott. Däremot menar konstitutionsutskottet att utskottens kunskaper och synpunkter skall kunna komma EU-nämnden till godo inför dess samråd med regeringen.

Konstitutionsutskottets ovan återgivna synpunkter synes väga tungt vad avser frågor inom första pelaren. Det är däremot inte lika självklart att den rådande modellen är lika funktionell på utrikespolitikens område, där suveränitetsöverlåtelse inte skett.

Mot bakgrund av modeller som prövats i andra EU-stater har det bl.a. ifrågasatts det lämpliga i att regeringen först samråder med EU-nämnden i fråga vilken utrikesutskottet därefter har att ta ställning till inför ett riksdagsbeslut. Det har härvid anförts att riksdagens uppfattning mera konsistent och konsekvent skulle komma till uttryck om utrikesutskottet även skulle svara för samrådsfunktionen. Genom sina fackkunskaper skulle utskottet kunna ge samrådet en större tyngd.

Behovet av överblick över EU-ärendena måste vägas mot behovet av en överblick över och en samordnad hantering av de utrikespolitiska frågorna. Det kan då anföras att den nuvarande, splittrade behandlingen av utrikespolitiken, vilken i icke obetydlig del bedrivs utanför ett EU-sammanhang, generellt sett får anses försvaga riksdagens inflytande. Till detta kommer att det grundläggande argumentet för den särskilda hanteringen inom riksdagen av EU-frågorna – parlamentets minskade inflytande till följd av suveränitetsöverlåtelsen – inte är tillämpligt vad avser utrikespolitiken. EU-nämndens behov av överblick skulle med denna alternativa modell kunna tillgodoses genom att den direkt av regeringen erhöll information i de aktuella frågorna på motsvarande sätt som redan i dag sker genom dubblerad information också till utskott.

Genom att utrikesutskottet har det samordnande beredningsansvaret i riksdagen för hela EU-området, t.ex. vid behandlingen av regeringens årligen

återkommande EU-skrivelse, har utskottet (i likhet med EU-nämnden) en helhetsbild av alla de sektorer som EU-samarbetet omfattar. Utrikesutskottet har därutöver också möjligheten till en överblick över hela det utrikespolitiska området, inklusive de delar som ligger utanför GUSP-samarbetet. Av särskild betydelse är att utskottet svarar för de centrala säkerhetspolitiska frågorna, vilka ligger utanför men nära berör EU-samarbetet. Sammantaget torde därför utrikesutskottet vara det riksdagsorgan som har störst möjligheter att överblicka regeringens agerande inom det här aktuella området.

Hanteringen av utrikespolitiska frågor inom riksdagen skiljer sig från vad som är fallet på andra politikområden bl.a. genom att själva besluten inte sällan blott utgör en formell bekräftelse av vad som framkommit genom föregående, ofta långvariga diskussioner i andra fora. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om ett samrådsförfarande i samband med ministermötena är ägnat att åstadkomma de avsedda resultaten.

Enligt utskottets mening är den ovan antydda, alternativa modellen värd att beakta. Utskottet är dock ej berett att förespråka att den nu införs. Ett ställningstagande bör ej ske förrän ytterligare erfarenhet vunnits av den nuvarande modellen och innan det står klart vilka resultaten blir av EU:s pågående regeringskonferens (IGC), vilken kan komma att behandla de nationella parlamentens roll i EU:s beslutsprocess.

2.3 Information och påverkan

Enligt konstitutionsutskottets uppfattning är det viktigt att ”utskottens ledamöter – – – håller sig väl informerade om vad som händer på deras område inom Europeiska unionen”. Detta har i allmänhet tolkats som att utskotten skall hålla sig informerade.

Konstitutionsutskottet har inte angivit några närmare motiv beträffande varför ledamöterna bör hålla sig informerade. Ett tänkbart motiv skulle kunna vara att detta är en förutsättning för att riksdagen genom frågeinstitutet skall kunna utöva en effektiv parlamentarisk kontroll. Även en rad andra motiv är tänkbara.

Man får emellertid i sammanhanget inte bortse ifrån sambandet mellan information och påverkan. Reell påverkan förutsätter information. Behovet av information, och motivationen för att informera sig, torde emellertid vara begränsat om påverkansmöjlighet ej föreligger. Vad gäller utskotten som sådana (ej utskottsledamöterna) är dock påverkansmöjligheterna, enligt förarbetena, i princip begränsade enär EU-nämnden är det enda riksdagsorgan som tilldelats rollen som samrådspartner till regeringen. Som antyds i konstitutionsutskottets frågeformulär kan det emellertid också vara aktuellt att söka information från, informera eller påverka andra än regeringen.

Den tveksamhet om utskottens roll som i viss utsträckning präglade det första dryga året av svenskt medlemskap i EU torde i viss utsträckning vara hänförlig till oklarheter av ovan antydd art. Enligt utskottets uppfattning skulle klarlägganden på denna punkt vara till gagn för det fortsatta arbetet med EU-frågorna.

Konstitutionsutskottet väcker frågan om huruvida en närmare reglering i riksdagsordningen av arbetet med EU-frågorna, t.ex. vad avser förhållandet utskott – EU-nämnd, skulle vara ett stöd eller ett hinder för verksamheten.

Sverige har varit medlem av EU under ett drygt år. Vad avser utskottets befattning med EU-frågorna har denna tid varit en inlärnings- och anpassningsperiod under vilken nya arbetsformer successivt vuxit fram. Denna process kan knappast anses vara avslutad. Det kan övervägas om det inte vore lämpligt att bl.a. invänta resultatet av konstitutionsutskottets pågående utvärdering innan ett ställningstagande till en eventuell ändring i riksdagsordningen gjordes.

Även andra, externa skäl skulle kunna tala för en dylik slutsats. Inom utskottets beredningsområde finns en rad EU-relaterade "gråzonsfrågor" avseende bl.a. VEU och WEAG. Förhållandena rörande bl.a. dessa kan förväntas komma att påverkas av utgången av den pågående regeringskonferensen (IGC). Som nämnts ovan skulle även andra faktorer av betydelse kunna framkomma. Det kan därför förmodas vara en fördel om resultatet av IGC inväntades innan ett ställningstagande till den av konstitutionsutskottet väckta frågan gjordes.

Stockholm den 23 april 1996

På utrikesutskottets vägnar

Nils T Svensson

I beslutet har deltagit: Nils T Svensson (s), Inger Koch (m), Yvonne Sandberg-Fries (s), Berndt Ekholm (s), Bertil Persson (m), Karl-Göran Biörsmark (fp), Urban Ahlin (s), Eva Zetterberg (v), Carina Hägg (s), Lars Hjertén (m), Bodil Francke Ohlsson (mp), Ingrid Näslund (kds), Christina Axelsson (s), Håkan Juholt (s) och Anna Corshammar-Bojerud (c).