



Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 14 mars 1996 beslutat hemställa om yttranden från övriga utskott samt EU-nämnden angående EU-frågornas behandling i riksdagen. Till beslutet har fogats en inom konstitutionsutskottets kansli upprättad promemoria med ett 40-tal särskilda frågor som är avsedda att utgöra underlag för yttrandena. Frågorna till utskotten gäller bl.a. information och påverkan samt utskottets relationer till EU-nämnden.

Yttrandena bör ha inkommit till konstitutionsutskottet senast den 23 april 1996.

Lagutskottet, som beslutat avge yttrande, får anföra följande.

Inledning

Som en allmän bakgrund till de spörsmål som aktualiseras genom konstitutionsutskottets hemställan om yttrande vill lagutskottet först redovisa några av de regler som gäller fr.o.m. den 1 januari 1995 för riksdagens arbete med EU-frågorna.

Enligt 3 kap. 6 § riksdagsordningen skall regeringen fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU samt varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i EU. Av 4 kap. 10 § riksdagsordningen framgår att regeringen på begäran av utskott är skyldig att lämna upplysningar och avge yttrande i fråga om arbetet inom EU på utskottets ämnesområde.

EU-nämnden spelar en central roll i riksdagens arbete med EU-frågorna. I 8 kap. 15 § riksdagsordningen föreskrivs att regeringen skall underrätta nämnden om frågor som avses bli behandlade i EU:s råd. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen nyligen överlämnat en sådan skrivelse som avses i 3 kap. 6 § riksdagsordningen (rskr. 1995/96:190, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1995). Skrivelsen behandlar EU:s övergripande politiska och institutionella utveckling, det ekonomiska och sociala samarbetsområdet, unionens förbindelser med omvärlden samt det utrikes och rättsliga samarbetet.

Föreskrifterna i riksdagsordningen bygger på de förslag som lades fram av talmanskonferensen i en skrivelse hösten 1994 (1994/95:TK1). I skrivelsen behandlades också frågan om utskottens och EU-nämndens respektive roller. Utskotten förutsattes därvid få en aktiv roll, men det slutliga ansvaret för samrådet med regeringen skulle ligga på nämnden.

Vid konstitutionsutskottets behandling av skrivelsen (bet. 1994/95:KU22) följdes i huvudsak talmanskonferensens förslag. I betänkandet behandlades också fackutskottens ställning. Konstitutionsutskottet framhöll därvid att utskottens befogenheter inte förändras genom inrättande av EU-nämnden. Utskotten skall som tidigare bereda remitterade ärenden inom sina områden och har full möjlighet att inom dessa områden ta sådana initiativ som de anser påkallade. Konstitutionsutskottet konstaterade vidare att EU-nämnden inte kommer att överta någon av utskottens uppgifter, utan nämndens område avser samrådsfrågor.

Beträffande förhållandet i övrigt mellan EU-nämnden och utskotten framhöll konstitutionsutskottet att det är nödvändigt att utskottens kunskaper och synpunkter tas till vara i samrådsförfarandet. Det är här, framhöll konstitutionsutskottet, fråga om en ömsesidig process mellan utskotten och nämnden. Utskotten bör givetvis kunna överlämna formella yttranden till EU-nämnden både på nämndens begäran och på eget initiativ, men andra vägar kan ofta vara nog så ändamålsenliga. I fråga om yttranden från utskotten till nämnden kan det, anförde konstitutionsutskottet, finnas den svårigheten att det inte finns något ärende eller direkt förslag att knyta yttrandet till. Vad som är viktigt, framhöll konstitutionsutskottet vidare, är att utskottens ledamöter och tjänstemän håller sig väl informerade i fråga om vad som händer på deras område inom EU och att EU-nämndens ledamöter och tjänstemän också ser det som viktigt att påminna om väntande ärenden och dagordningar inom EU. Dessa samrådsformer får dock enligt konstitutionsutskottet inte innebära att samverkan, i avsaknad av en aktiv reglering i riksdagsordningen, kan komma att ske blott på nämndens villkor. Utskottens viktiga ställning i vårt parlamentariska system innebär att dessa, normalt sett, bör ha befattning med EU-processerna fram till dess att de som formliga ärenden skall behandlas i ministerrådet. Vidare anförde konstitutionsutskottet att EU-nämnden också bör ha kunskaper om riksdagens ståndpunkter inför det att regeringen enligt 8 kap. 15 § riksdagsordningen rådgör med nämnden. Konstitutionsutskottet ville inte förorda att formerna för samråd och informationsutbyte mellan nämnden och utskotten reglerades. Utskottet ansåg i stället att erfarenheterna borde avvaktas.

Inom lagutskottets beredningsområde finns ett antal frågor som omfattas av EU-samarbetet. Inom det ekonomiska och sociala samarbetsområdet finns livsmedelsfrågor, konsumentfrågor, bolagsrätt och immaterialrätt. I samarbetet i rättsliga och inrikes frågor ingår konventionsarbeten på privaträttens och konkursrättens områden. För en närmare redovisning av EU-samarbetet på lagutskottets beredningsområde hänvisas till regeringens skrivelse 1995/96:190 s. 58–61, 109, 110, 145–152 och 196–199.

Lagutskottet ser med tillfredsställelse att konstitutionsutskottet tagit initiativ till en utvärdering av EU-frågornas behandling i riksdagen. Samtidigt måste emellertid konstateras att erfarenheterna av arbetet hittills är ganska

begränsade. Utskottet har ännu inte ett tillräckligt underlag för att mer i detalj kunna gå in på alla de frågor som ställts i konstitutionsutskottets promemoria. Fråga uppkommer om man inte bör avvakta ytterligare någon tid innan en slutlig utvärdering kommer till stånd.

Utskottet övergår därmed till att under skilda rubriker behandla de frågor som aktualiserats i konstitutionsutskottets promemoria.

Information och påverkan

Lagutskottet har ägnat en inte obetydlig tid till att informera sig i olika EU-frågor. Till en början eftersträvades att få en så allsidig information som möjligt. Frågor som rörde EU:s verksamhetsområden och rättsregler samt EU:s institutioner och andra organ ställdes därvid i förgrunden. Med hänsyn till det stora informationsbehov som förelåg i samband med Sveriges anslutning till EU kom spörsmål om var i berednings- eller beslutsprocessen en viss samarbetsfråga befann sig att bli av underordnat intresse. Under senare tid har emellertid målsättningen varit att få information på ett så tidigt stadium som möjligt.

Information om EU-frågorna får numera anses ingå som en naturlig del i det löpande arbetet. Dokument från kommissionen och inom regeringskansliet upprättade faktapromemorior, som tillställs utskottet via kammarkansliet, anmäls regelmässigt i samband med ordinarie utskottssammanträden. Vid sammanträdena ges i regel en muntlig sammanfattning om dokumentens innehåll. Enligt utskottets mening har detta informationsflöde fungerat utan anmärkning.

Utskottet har också tagit egna initiativ till att få EU-information. Under hösten 1995 företog utskottet en studieresa till Bryssel och Luxemburg. Vid besöket i Bryssel erhöll utskottet allmän och värdefull information i en mängd EU-frågor på utskottets beredningsområde. Sveriges EU-representation redovisade därvid aktuella och övergripande frågor av särskilt intresse för lagutskottet. Därutöver inhämtade utskottet information om aktuella projekt inom EU av betydelse för utskottets beredningsområde. Utskottet besökte bl.a. två generaldirektorat, ett under rådet och ett under kommissionen. Vid besöket i Bryssel träffade utskottet också representanter för EU-parlamentets utskott för miljö, folkhälsa och konsumentskydd. Besöket i Luxemburg innefattade ett studiebesök på EG-domstolen.

I samband med inhemska studiebesök begär utskottet numera regelmässigt att få information om aktuella EU-frågor. Under våren 1996 har utskottet fått sådan information vid studiebesök hos Konsumentverket samt Patent- och registreringsverket. Information och synpunkter har således i viss utsträckning inhämtats från andra än regeringen. Några kontakter med intressegrupper eller organisationer har dock inte förekommit. Däremot har, såsom utskottet närmare redovisat till talmanskonferensen i en särskild promemoria den 5 mars 1996 om lagutskottets arbete med EU-frågorna, förekommit uppvaktningar och skrivelser från bl.a. näringslivsorganisationer när fråga varit om att införliva beslutade direktiv med svensk rätt.

Sedan våren 1995 förekommer regelbundna kontakter med regeringskansliet för att få information om aktuella EU-frågor. Statssekreterarna vid Justitiedepartementet och Civildepartementet har därvid tillsammans med andra regeringstjänstemän vid olika tillfällen inför utskottet informerat om pågående arbete på civilrättens område respektive konsumentområdet. Utöver vad utskottet redovisat till talmanskonferensen den 5 mars 1996 kan nämnas att statssekreteraren i Justitiedepartementet tillsammans med sex tjänstemän vid utskottssammanträde den 26 mars 1996 lämnat redovisningar om EU-samarbetet i olika civilrättsliga frågor. Den 16 april 1996 har ytterligare information på konsumentområdet lämnats av företrädare för Civildepartementet.

Genom vad som sålunda redovisats torde en del av konstitutionsutskottets frågor rörande information och informationsflödet m.m. vara besvarade. Beträffande övriga frågor som gäller information och påverkan vill utskottet anföra följande.

EU:s organisation samt de procedurregler som gäller för beredning och beslut har till en början medfört en del svårigheter att få en helt tillfredsställande överblick över EU-samarbetet på utskottets beredningsområde. Särskilt svårt har det varit att få ett klart grepp på var inom besluts- och beredningsprocessen en viss fråga befunnit sig. Vidare har det inte alla gånger varit möjligt att kunna få en uppfattning om när ett slutligt ställningstagande kan förväntas. Därmed har viss osäkerhet rått om i vilken mån utskottet kunnat påverka en viss fråga. Utskottet har emellertid ingen kritik mot den information som hittills lämnats. Såvitt utskottet kan bedöma har informationen varit relevant.

Genom regeringens skrivelse 1995/96:190 med en berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under år 1995 finns numera för första gången tillgång till en mer samlad redovisning över aktuella och väsentliga EU-frågor. Enligt utskottets mening torde redovisningen fylla ett sedan länge konstaterat behov av sammanfattande och koncentrerad information. Såvitt utskottet nu kan bedöma kommer redovisningen att vara till hjälp i det fortsatta arbetet.

Den information som utskottet hittills erhållit i olika sammanhang har inte ansetts påkalla några omedelbara åtgärder från utskottets sida. En väsentlig orsak härtill torde vara att Sverige som ett nytt medlemsland trätt direkt in i en sedan länge pågående berednings- och förhandlingsprocess. Möjligheterna till påverkan i frågor som vid Sveriges EU-inträde kommit långt i beredningsprocesserna har i en del fall bedömts som begränsade.

I framtiden ser utskottet som en angelägen uppgift att på ett tidigt stadium av beslutsprocessen inom EU identifiera och bevaka för Sverige angelägna frågor. Utskottet anser att det därvid kan finnas anledning att i större utsträckning än vad som hittills skett analysera informationen och bedöma vilka konsekvenser ett visst förslag kan tänkas innebära för svensk del. För att detta skall kunna ske bör informationen i större utsträckning i framtiden vara problemorienterad. Vidare kan det finnas anledning att närmare efterhöra vilka förhandlingspositioner som man från svensk sida ämnar inta. Det är vidare viktigt att utskottet om möjligt får kännedom om andra länders inställning.

Beträffande de s.k. grönböckerna torde det ofta finnas värdefull information att hämta i anslutning till regeringens arbete med utformningen av den svenska hållningen till kommissionens förslag. Från utskottets utgångspunkter skulle det vara värdefullt om regeringen underrättade utskottet om vilka åtgärder som planeras för den svenska beredningsfasen i form av remissförfaranden och utfrågningar m.m. och vilken tidsfrist som gäller för ingivandet av de svenska synpunkterna på förslagen. Med den överblick en sådan enkel redovisning ger, skulle det vara möjligt för utskottet att i enskilda frågor av intresse begära närmare information dels om vilka synpunkter som under beredningen har lämnats av organisationer och andra berörda, dels om regeringens ställningstagande till grönbokens innehåll och om inriktningen i regeringens svar till kommissionen.

Vidare bör information inhämtas från Sveriges EU-representation i Bryssel liksom från nationella experter i olika arbetsgrupper inom EU. Enligt utskottets mening kan information således i ökad utsträckning inhämtas via utfrågningar. Utskottet har ingen generell uppfattning i frågan om utfrågningarna bör vara offentliga eller slutna.

I sammanhanget kan upplysas att utskottet under våren 1996 beslutat att med särskild uppmärksamhet följa några aktuella EU-frågor. Dessa gäller konsumenträtt (tvistlösningar och rättsliga garantier), aktiebolagsrätt (offentliga uppköpserbjudanden) och immaterialrätt (konsumtionsreglerna). Beträffande en närmare beskrivning av dessa frågor hänvisas till lagutskottets redovisning till talmanskonferensen den 5 mars 1996.

På konsumenträttens område kan kommande ställningstaganden med anledning av regeringens skrivelse 1995/96:181, Konsumentpolitiken i EU – mål och inriktning för det svenska arbetet, komma att aktualisera ytterligare områden för fördjupningar.

Relationerna till EU-nämnden

Lagutskottet har inte haft några formella kontakter med EU-nämnden. Någon samverkan mellan utskottet och EU-nämnden har således inte kommit till stånd. De kontakter som förekommit har hittills ägt rum på kanslinivå och syftat till att få information om frågor inför ministerrådsmötena som berör utskottet. Kansliet får regelmässigt kallelser och föredragningslistor till EU-nämndens samtliga sammanträden. Därvid informeras också om vilka underliggande handlingar som finns tillgängliga på EU-nämndens kansli. På föredragningslistorna anges också vilka återrapporteringar från rådsmöten som inkommit. Dokumentationen till EU-nämndens sammanträden har, i den mån den berört utskottets beredningsområde, anmälts vid utskottssammanträden.

Vidare kan nämnas att EU-nämnden vid ett tillfälle hösten 1995 tagit initiativ till att regeringen lämnat viss särskild information till utskottet. Initiativet ledde till att justitieministern inför utskottet vid ett sammanträde den 21 november 1995 informerade om arbetet med ett utkast till en konvention om rättsskipning och verkställighet i domar i mål om äktenskapsskillnad (Brysselkonvention II). Informationen lämnades inför ministerrådsmötet i inrikes och rättsliga frågor den 23 och 24 november 1995.

Beträffande konstitutionsutskottets frågor som gäller utskottens relationer med EU-nämnden vill lagutskottet anföra följande.

Några direkta oklarheter om kompetensgränserna mellan utskottet och EU-nämnden har inte uppkommit. Utskottet har ingen närmare kännedom om i vilken utsträckning EU-nämnden ägnat sig åt samma ärenden som utskottet. Enligt utskottets mening bör den ordningen gälla att nämnden endast svarar för samråden inför ministerrådsmötena och utskotten för bevakningen av frågorna dessförinnan. Utskotten bör också ha möjligheter att kunna framföra synpunkter inför ett ministerrådsmöte. Erfarenheterna av det ovan redovisade ärendet angående Brysselkonvention II visar att det i vissa frågor kan vara motiverat att den sakkunskap som finns i ett fackutskott kommer fram också på ett sent stadium i beslutsprocessen. Enligt utskottet är det viktigt att också regeringen inför ministerrådsmötena kan ta kontakt med utskotten när frågorna är sådana att särskilda synpunkter från ett utskott är erforderligt.

I de fall ett utskott har särskilda synpunkter på ett kommissionsförslag bör dessa naturligtvis komma till EU-nämndens kännedom. Hur detta lämpligen bör ske torde få avgöras i varje särskilt fall. Ett informellt sätt som bör kunna komma till användning kan vara att utskottets synpunkter vidarebefordras via partigrupperna till EU-nämndens ledamöter. Också formella yttranden bör kunna komma i fråga. Om det skulle visa sig att EU-nämnden och ett utskott inte har samma uppfattning i en viss fråga anser utskottet att det är lämpligt att det berörda utskottet underrättas härom i någon form.

Övriga frågor

När det gäller kontakterna med Europaparlamentarikerna har sådana i begränsad utsträckning förekommit i samband med utskottets studieresa till Bryssel hösten 1995. Något behov av att kontakterna organiseras utskottsvis finns inte enligt utskottets mening.

Erfarenheterna av att frågor inom andra och tredje pelaren ligger hos EU-nämnden är så begränsade att utskottet nu inte anser sig kunna besvara konstitutionsutskottets frågor härom. Det kan dock nämnas att utskottet erhållit information om vissa rättsliga frågor, främst konventionsarbete, som hör till tredje pelaren på samma sätt som enligt vad ovan redovisats gällt för direktiv och förordningar.

Enligt utskottets mening finns det för närvarande inte skäl att förorda att samarbetet mellan EU-nämnden och utskotten formaliseras genom ändringar i riksdagsordningen. Som utskottet inledningsvis anför kan det med hänsyn till de begränsade erfarenheter som hittills föreligger finnas anledning att avvakta ytterligare någon tid innan ett slutligt ställningstagande kommer till stånd. Som en allmän synpunkt vill utskottet dock peka på att det också i framtiden bör finnas utrymme för en betydande flexibilitet i samrådsförfarandet mellan EU-nämnden och utskotten. Som framhållits i samband med EU-nämndens inrättande måste det stå ledamöterna i både EU-nämnden och utskotten fritt att själva avgöra hur arbetet med EU-frågorna skall bedrivas.

Avslutningsvis vill utskottet åter understryka vikten av att utskottens roll i arbetet med EU-frågorna förstärks. Utskottens medverkan är särskilt viktig

med hänsyn till att möjligheterna till inflytande torde vara störst under ett tidigt stadium av beslutsprocesserna. För den parlamentariska förankringen av samarbetet med EU är det också värdefullt om inte bara EU-nämnden utan också utskotten kan spela en aktiv roll som samrådspartner till regeringen under beslutsprocessen inom EU. En utgångspunkt i det fortsatta arbetet måste vara att utskotten själva följer utvecklingen inom EU och på eget initiativ skaffar sig den information och kunskap i olika frågor som kan behövas. Informations- och kunskapsinhämtandet bör ske på ett så tidigt stadium som möjligt.

Stockholm den 18 april 1996

På lagutskottets vägnar

Agne Hansson

I beslutet har deltagit: Agne Hansson (c), Anita Persson (s), Bengt Kronblad (s), Rolf Dahlberg (m), Carin Lundberg (s), Rune Berglund (s), Karin Olsson (s), Bengt Harding Olson (fp), Inger Segelström (s), Tanja Linderborg (v), Sven-Erik Österberg (s), Tomas Högström (m), Yvonne Ruwaida (mp), Birgitta Carlsson (c), Anders Ygeman (s), Marietta de Pourbaix-Lundin (m) och Kerstin Heinemann (fp).

Avvikande mening

Relationerna till EU-nämnden

Rolf Dahlberg, Tomas Högström och Marietta de Pourbaix-Lundin (alla m) anser att den del av utskottets yttrande i avsnittet *Relationerna till EU-nämnden* som börjar med ”I de” och slutat med ”någon form” bort ha följande lydelse:

När det gäller utskottens relationer till EU-nämnden måste beaktas att nämnden är ett rådgivande organ till regeringen. Som framhållits i andra sammanhang (se bet. 1994/95:KU22 s. 15) är det regeringen som företräder Sverige vid ministerrådets möten och regeringen agerar därvid med fullt politiskt ansvar. EU-nämndens medverkan vid uppläggningsen av förhandlingarna påverkar inte riksdagens möjligheter att använda de kontrollinstrument som anges i 12 kap. regeringsformen.

Enligt utskottets mening finns det bl.a. mot denna bakgrund inte skäl att formalisera utskottens samarbete med EU-nämnden. Nämnden förutsätts ha kunskaper om riksdagens tidigare ställningstaganden i olika frågor, och utskottens synpunkter i övrigt kan enkelt och obyråkratiskt alltid vidarebefordras via partigrupperna till EU-nämndens ledamöter. Formella yttranden från utskotten till EU-nämnden bör, enligt utskottets mening, undvikas och bör endast få förekomma i undantagsfall. Också i de fall EU-nämnden och ett

utskott inte har samma uppfattning i en viss fråga anser utskottet att det är tillräckligt att underrättelser härom sker via partigrupperna. 1995/96:LU3y

Gotab, Stockholm 1996