



Granskningsärende 2007/08:28 Utrikesminister Carl Bildts agerande i samband med en europeisk Kosovostrategi

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har vid sitt sammanträde den 8 april 2008 beslutat att avge bl.a. följande remiss.

Utrikesutskottet och EU-nämnden bereds tillfälle att yttra sig i ärendet. Yttrandena bör innehålla utrikesutskottets uppfattning om frågans utrikespolitiska dimensioner respektive EU-nämndens uppfattning om frågans EU-politiska dimensioner, det senare sett i ljuset av regeringens skyldighet att samråda/överlägga med EU-nämnden.

EU-nämnden får i anledning av remissen avlämna följande yttrande.

Regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden

Vad gäller regeringens skyldighet att informera och samråda med EU-nämnden kan nämnden konstatera att de bestämmelser i riksdagsordningen som trädde i kraft den 1 januari 2007 för EU-nämndens del innebär såväl en begränsning som en utvidgning och förstärkning av regeringens informations- och samrådsskyldighet visavi EU-nämnden.

Begränsningen ligger i att regeringen nu skall underrätta EU-nämnden om frågor som ”skall beslutas i Europeiska unionens råd” i stället för som tidigare ”avses bli behandlade i Europeiska unionens råd”. Både en utvidgning och en begränsning ligger i att den tidigare avgränsningen av regeringens samråds-skyldighet till att omfatta ”beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer” har tagits bort och att samråds-skyldigheten numera gäller ”besluten i rådet”. Förstärkningen ligger i att regeringen nu är uttryckligen skyldig att samråda med EU-nämnden inför möten i Europeiska rådet. Därmed har en tidigare utvecklad praxis lagfästs. I

samrådsskyldigheten ligger givetvis en skyldighet att också informera nämnden inför möten i Europeiska rådet.

Det kan alltså noteras att, när det gäller möten i Europeiska unionens råd, är inte samrådsskyldigheten begränsad till beslut i rådet. Europeiska rådet har heller i dag ingen status som EU-institution till skillnad från ministerrådet och fattar normalt inga formella beslut. Europeiska rådets uppgifter regleras i dag av artikel 4 i nuvarande EU-fördrag. Av denna artikel framgår att Europeiska rådet ska ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och fastställa allmänna politiska riktlinjer för denna utveckling. Europeiska rådets möten förbereds av Coreper (Ständiga representanternas kommitté som förbereder rådets arbete) och rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser (GAERC).

Europeiska rådet skall även enligt artikel 13 i EU-fördraget bestämma principerna och de allmänna riktlinjerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inklusive för frågor som har försvarsmässiga konsekvenser. Europeiska rådet skall också enligt samma artikel besluta om gemensamma strategier som skall genomföras av unionen på områden där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen.

Innebörden av regeringens samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden är alltså att regeringen får möjlighet att förankra den ståndpunkt den ämnar inta vid förhandlingarna i rådet och försäkra sig om riksdagens accept av förhandlingsståndpunkten. Formellt är det liksom tidigare regeringen som företräder Sverige, och regeringen agerar – även om den har skaffat sig accept från ett riksdagsorgan – med fullt politiskt ansvar vid rådets möten (1994/95:KU22 s 15). Det nu sagda måste anses gälla också inför Europeiska rådets möten.

Beträffande formerna för och omfattningen av regeringens information och samråd med EU-nämnden i fråga om Västra Balkan/Kosovo får nämnden hänvisa till redogörelse upprättad av EU-nämndens kansli den 14 april 2008.

Frågans EU-politiska dimensioner sett i ljuset av regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik bereds i GAERC och i Europeiska rådet. GAERC möts normalt en gång i månaden och på dagordningen står vid varje möte ett antal frågor om yttre förbindelser såsom Västra Balkan/Kosovo, Mellanöstern, Iran, Irak, Sudan/Darfur m.m. Vad som kommer upp på dagordningen bestäms ofta av det utrikespolitiska läget i Europa och i världen i övrigt. EU har utrikespolitiska förbindelser med många stater och internationella organisationer.

Det vanliga är att rådet förutom skarpa beslut i form av gemensamma åtgärder och ståndpunkter (ofta när det gäller sanktioner av olika slag) fattar en form av mjuka beslut i form av slutsatser (soft law) som ett resultat av diskussionen i rådet och för att föra frågorna framåt. För att slutsatser skall kunna antas krävs enhällighet i rådet. Den nationella svenska utrikespolitiken

behandlas i stor utsträckning sedan 1995, då Sverige blev medlem i EU, inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Regeringens skyldighet att informera och samråda med EU-nämnden rör sig sedan EU-inträdet på områden som traditionellt ansetts vara förbehållna regeringen, och som för närvarande inte omfattas av de områden som riksdagen överlåtit till EU:s institutioner utan fortfarande är av mellanstatlig karaktär. De skarpa beslut som fattas av GAERC i form av gemensamma åtgärder eller ståndpunkter är att anse som internationella överenskommelser som enligt regeringsformen skall ingås av regeringen. Inte desto mindre fordras enligt riksdagsordningen att regeringen informerar och samråder med riksdagen om sådana beslut innan regeringsbeslut om att godkänna EU-beslutet för Sveriges del fattas. Väl fungerande rutiner för sådana ärenden har utvecklats inom ramen för EU-nämndens verksamhet. Samrådet sker på basis av såväl skriftligt som muntligt underlag.

Rådet sammanträder i olika ministersammansättningar. Frågorna på dagordningarna kan återkomma mer eller mindre ofta beroende på i vilket stadium i beslutsprocessen de befinner sig (t.ex. mellan olika läsningar i Europaparlamentet). En särställning har emellertid GAERC-mötena där samma frågor kan återkomma på möte efter möte under lång tid beroende på det utrikespolitiska läget. Det blir då fråga om både löpande dialog och - när avsikten är att rådet skall fatta någon form av beslut - samråd.

EU har förbindelser med hela världen och världshändelserna avsätter omedelbart aktivitet inom EU och blir föremål för diskussion och beslut på dagordningen för GAERC. Kosovofrågan har naturligtvis stor betydelse såväl i ett större utrikespolitiskt sammanhang som inom ramen för EU:s utrikespolitik. Det är bl.a. fråga om att länderna på Västra Balkan skall kunna utvecklas på ett sådant sätt att de så småningom kan bli medlemmar i EU. De nationella parlamenten i EU liksom Europaparlamentet har ett avgörande inflytande när det gäller att godkänna nya medlemmar i EU. Enligt EU-nämndens mening torde det vara svårt att särskilja Kosovofrågans utrikespolitiska dimensioner från dess EU-politiska dimensioner. Ett EU-medlemskapsperspektiv har i sin tur bäring också på rent utrikespolitiska och folkrättsliga dimensioner, framför allt frågan om status- och självständighet för Kosovo.

Ett fortlöpande informations- och samrådsförfarande är – när det gäller Västra Balkan och Kosovo liksom beträffande andra på GAERC förekommande frågor – givetvis av stor betydelse även fortsättningsvis.

Vad gäller statusen av ett s k *non-paper* är det, både enligt nämnden och enligt tidigare KU-prövningar av tidigare statsråd, tydligt att s k *non-paper* inte ska ses som beslutsunderlag, inte binder den som presenterar det och därmed inte heller kräver beslutssamråd i riksdagen. Frågan om *non-paper*-status påverkas inte av genomförda förändringar i riksdagsordningen.

Vad gäller tolkning av samrådsskyldigheten och riksdagsordningen i övrigt hänvisar nämnden, jämlikt 12 kap.1§ RF, till det riksdagsorgan som har just detta till sin uppgift, nämligen konstitutionsutskottet.

Stockholm den 17 april 2008

På EU-nämndens vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (m), Susanne Eberstein (s), Sonia Karlsson (s), Bengt-Anders Johansson (m), Staffan Danielsson (c), Peder Wachtmeister (m), Sven Gunnar Persson (kd), Jacob Johnson (v), Lars Lilja (s), Christer Winbäck (fp), Ulf Holm (mp), Krister Hammarbergh (m), Fredrik Olovsson (s), Karl Sigfrid (m), Magdalena Streijffert (s), Agneta Berliner (fp) och Christina Axelsson (s).

Avvikande mening

Susanne Eberstein (s), Sonia Karlsson (s), Jacob Johnson (v), Lars Lilja (s), Ulf Holm (mp), Fredrik Olovsson (s), Magdalena Streijffert (s) och Christina Axelsson (s) anför:

Vi motsätter oss de två sista styckena i EU-nämndens yttrande. Vi anser att EU-nämndens yttrande i övrigt väl speglar omfattningen av regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden liksom Kosovo-frågans EU-politiska dimensioner.

I denna del av yttrandet saknas dock några viktiga synpunkter. Vi anser därför att den del av EU-nämndens yttrande som börjar med ”Ett fortlöpande informations – och samrådsförfarande är ” och slutar med ”konstitutionsutskottet.” bort ha följande lydelse.

Som framgår av redogörelsen ovan om regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden hade regeringen enligt de gamla bestämmelserna i riksdagsordningen varit skyldig att inför GAERC samråda med EU-nämnden om initiativet till en europeisk Kosovostrategi och planerna på att överlämna ett non-paper om denna strategi.

De förändringar som genomfördes i riksdagsordningen och som nu gäller motiverades av att öka – inte minska – riksdagens inflytande och engagemang i fråga om EU-arbetet.

När det gäller samrådsskyldigheten gentemot EU-nämnden inför möten i Europeiska rådet framgår av redogörelsen ovan också att skyldigheten snarast förstärkts i och med att den numera är lagfäst och inte bara praxis.

Inför EU-nämnden har utrikesministerns ställföreträdare den 7 december och utrikesministern den 12 december redogjort för olika delmoment som senare har visat sig ingå i det svenska initiativet om en europeisk Kosovostrategi. Det svenska initiativet i sin helhet sådant det redovisats i ett utförligt non-paper har dock inte omnämnts eller presenterats för EU-nämnden. Ett sådant initiativ måste rimligen ha varit under utarbetande den 7 december då EU-nämnden sammanträdde inför GAERC.

Oavsett den formella informations- och samrådsskyldigheten beträffande svenska initiativ i EU hade det, inte minst mot bakgrund av tidigare, omfattande diskussioner i EU-nämnden i frågan, varit naturligt, logiskt och självklart att utrikesministern hade informerat EU-nämnden om initiativet.

Ett fortlöpande informations- och samrådsförfarande är – när det gäller Västra Balkan och Kosovo liksom beträffande andra på GAERC förekommande frågor – givetvis av stor betydelse även fortsättningsvis.