

Motion till riksdagen 2006/07:K219

av **Carl B Hamilton (fp)**

Europafrågornas demokratiska förankring i riksdagen

Sammanfattning

Den här texten är en väsentligt utvidgad och uppdaterad version av en motion som jag väckte vintern 2006 (2005/06:K4). De problem som KU och Riksdagskommittén (RDK) har haft med verkligheten, gränsdragningar, m.m. – som jag påtalade i motionen med förslag till lösningar – återkommer i uppdaterat skick nedan, med hänsyn tagen till bl.a. förslagen i KU-betänkandet (2005/06:KU21) och klagosångerna över det egna KU-arbetet i kammardebatten den 1 juni 2006. Min kritik – att de ansvariga i RDK och KU har varit så angelägna att nå en överenskommelse att de dessvärre offrat både riksdagens inflytande och innehållet – kvarstår och är idag lika relevant som vintern och våren 2006. Betänkandet KU21 är dessutom inte up-to-date med tanke på EU-toppmötesbeslutet i juni 2006 om nationella parlaments utvidgade roll i EU, särskilt vad avser subsidiaritetskontroll. Det finns således även några viktiga nyheter och nya förslag till riksdagsbeslut i denna motion jämfört med motion 2005/06:K4.

Fel! Okänt namn på

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen beslutar om ändring av riksdagsordningen enligt vad i motionen anförts.
2. Riksdagen beslutar att godkänna de i motionen föreslagna riktlinjerna för utskottens arbete med EU-frågor.
3. Riksdagen beslutar att godkänna de i motionen föreslagna riktlinjerna för EU-nämndens arbete.
4. Riksdagen beslutar att godkänna de i motionen föreslagna riktlinjerna för arbetet med yttranden till EG-kommissionen.
5. Riksdagen beslutar att varje parti i EU-nämnden har rätt till sammanlagt minst åtta ordinarie platser och suppleantplatser.

Nyheter

Nyhet 1: Europeiska rådets rekommendation om subsidiaritetskontroll och toppmötesbeslut i juni 2006

Ett spörsmål som efter KU21-beslutet i början av juni 2006 tillkommit på agendan är hur Sveriges riksdag bör hantera Europeiska rådets beslut i juni 2006 om nationella parlaments nya utvidgade uppgifter i EU-samarbetet. Riksdagen saknar idag regler för detta. En första rekommendation är därför att KU nu, och i detta sammanhang, bör utforma de nödvändiga reglerna, och att KU inte med avsevärd (tids)förlust för svensk demokrati hänvisar denna nya möjlighet till Grundlagsberedningen. Principen *idag* är klar, nämligen ”att endast riksdagens kammare kan uttala sig å riksdagens vägnar”. En möjlighet är dock att ett fackutskott eller EU-nämnden skulle kunna yttra sig å *enbart egna* vägnar, men inte riksdagens, till kommissionen. Det yttrandet väger mindre än ett yttrande från hela riksdagen – som naturligtvis fortfarande alltid är möjligt – men det kan i detta sammanhang också vara en fördel eftersom Sverige blir mindre bundet om man väljer utskottsytttrande som form.

Bakgrunden är att förslaget om en subsidiaritetskontroll i det konstitutionella EU-fördraget innebär att de nationella parlamenten ges en möjlighet att yttra sig direkt till EU:s institutioner. Även om det konstitutionella fördraget inte träder i kraft i sin ursprungliga form kan ändå de parlament som är ambitiösa och så önskar redan nu förbättra EU-bevakningen – t.ex. sin subsidiaritetskontroll – genom att avge synpunkter till EU-institutionerna. I KU21, skrivet före junitoppmötet 2006, påpekar man denna möjlighet, men skriver på ett sätt som synes vilja förvisa möjligheten ut i den politiska öknen.

EG-kommissionen uttalade dock i maj 2006 att den önskar skicka sina förslag direkt till de nationella parlamenten, och kommissionen band sig dessutom för att reagera på de nationella parlamentens synpunkter (Communication from the Commission to the European Council, A Citizens' Agenda Delive-

ring Results for Europe). I juni 2006 blev Nederländernas parlament föregångare genom att avlåta ett yttrande till EG-kommissionen i vilket man anför att dess förslag till straffrättsliga bestämmelser i immaterialrättsliga frågor enligt det nederländska parlamentets uppfattning strider mot subsidiaritetsprincipen.

Europeiska rådet, bestående av EU:s stats- och regeringschefer uppmanade, som redan nämnts, vid toppmötet i juni 2006 de nationella parlamenten att yttra sig över kommissionens förslag och rapporter för att förbättra den förda politiken i EU. Kommissionen uppmanades ”att vederbörligen överväga de nationella parlamentens synpunkter”. Parlamenten uppmanas även att stärka samarbetet inom ramen för Cosac i övervakningen av subsidiaritetsprincipen. Sålunda skrevs slutsatsen:

Europeiska rådet konstaterar att EU:s lagstiftningsprocess och de nationella lagstiftningsprocesserna är ömsesidigt beroende av varandra. Det välkomnar därför kommissionens åtagande att göra alla nya lagförslag och samrådsdokument direkt tillgängliga för de nationella parlamenten och uppmanar dem att yttra sig för att förbättra arbetet med att utforma politiken. Kommissionen uppmanas att vederbörligen överväga de nationella parlamentens synpunkter – särskilt när det gäller subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De nationella parlamenten uppmanas att stärka samarbetet inom ramen för konferensen mellan organ för EG-frågor (Cosac) när de övervakar subsidiariteten. (Europeiska rådets slutsatser 15–16 juni 2006, punkt 37.)

Det är en självklarhet att riksdagen ska utnyttja dessa ökade möjligheter till inflytande. Genom yttranden direkt till kommissionen kan riksdagen och Sverige spela en direkt och aktiv roll i EU-samarbetet, och möjligheten till direkt påverkan kommer att vara ett viktigt incitament för riksdagens ledamöter att engagera sig i EU-frågorna. Riksdagen bör således godkänna riktlinjer för arbetet med yttrandena till EU-kommissionen. Arbetet bör bedrivas enligt följande.

När ett utskott mottar ett lagförslag eller ett samrådsdokument från kommissionen överväger utskottet om det vill yttra sig till kommissionen. Om utskottet finner att ett yttrande kan vara påkallat kan utskottet inhämta kompletterande uppgifter från regeringen. Normalt torde regeringen vilja överlämna en faktapromemoria till riksdagen i den aktuella frågan. Utskottet kan naturligtvis dessutom ta ytterligare kontakter med t.ex. forskare och experter. Utskottsledamöterna kan också stämma av arbetet med sina partikolleger i EU-nämnden och Europaparlamentet. Om utskottet så önskar kan det inhämta yttranden från andra utskott och EU-nämnden.

Övervägandena i utskottet kan därefter mynna ut i ett yttrande till kommissionen. Om utskottet så önskar kan det avge ett betänkande till kammaren, som sedan avgör om betänkandet ska skickas till kommissionen. Utskottet kan också välja att yttra sig direkt utan någon behandling i kammaren. Eftersom yttranden kan komma att gälla frågor som är politiskt kontroversiella kan det förekomma reservationer i yttrandena. Sådan är politikens verklighet och man får inte i relationerna med EU:s institutioner väja för det faktum att det inom Sverige finns olika politiska hållningar i många frågor.

Fel! Okänt namn på

Mot en ordning där riksdagen (kammare, utskott eller EU-nämnd) uttalar synpunkter direkt till kommissionen har anförts att endast regeringen kan föra Sveriges talan i internationella sammanhang. Men detta synsätt bygger på en felaktig föreställning. Synpunkter framförs å riksdagens, utskottets eller EU-nämndens vägnar, *inte Sveriges*. Det hindrar inte att synpunkterna bör tillmätas betydelse eftersom parlamentet i ett parlamentariskt system som det svenska är den första statsmakten.

Vidare innebär EU-samarbetet nya villkor för svensk demokrati, och riksdagen måste anpassa sig till att vi nu lever i *en flernivådemokrati* där nya vägar krävs.

I Danmark förekommer det att berört fackutskott och Europaudvalget avger gemensamma yttranden till kommissionen, och kommissionen har sedan svarat i substans. Det finns således redan upparbetade rutiner av detta slag mellan nationella parlament och EU.

Om riksdagen inte utnyttjar de nya formerna för inflytande kommer Sverige och riksdagen rejält på efterkälken i EU-arbetet bland Europas parlament. Problemen med att många riksdagsledamöter inte känner sig delaktiga löper också större risk att bestå.

En andra observation är att varken RDK eller KU har haft ambitionen att sätta in riksdagens arbete med EU-frågorna i ett jämförande EU-sammanhang. Tydligt finns inget att lära av andra EU-länders parlament, som ju har precis samma problem med EU-frågornas förankring m.m. som riksdagen i Sverige. Min rekommendation är lika enkel som närmast trivial: Sverige bör lära av de andra EU-ländernas teoretiska och praktiska erfarenheter, särskilt Danmark och Finland, genom att läsa existerande böcker och uppsatser som finns i ämnet parlamentarisk granskning av EU-politiken samt göra några studiebesök hos andra EU-länders parlament – i första hand i Köpenhamn och Helsingfors (för de nya EU-ländernas parlaments organisation av sin kontroll av EU-frågorna, se Szalay, K., *Scrutiny of EU Affairs in the National Parliaments of the New Member Countries – A Comparative Analysis*, Hungarian National Assembly, Budapest, 2005).

Som en illustration av bristen på europeiskt perspektiv kan man notera att RDK:s tanke att försvaga EU-nämndens (EUN) ställning kolliderar med EU-toppmötets beslut i juni 2006 att ge ökade uppgifter till det organ i nationella parlament som skall hantera Cosac-uppgifterna, dvs. i Sverige EUN. Det fåfänga försöket att göra en uppdelning i ”saksamråd” och ”beslutssamråd” finns såvitt bekant inte i något annat EU-land, och det kan för KU vara värt att fundera över varför så är fallet. Är det enbart en slump att inget annat land fastnat för RDK:s lösning? Vad är det i EU-samarbetets beslutsprocesser som RDK förstått, men som 24 andra parlament inte har begripit?

Nyhet 2: Kommentar till argumentation i KU21 och till kammardebattens jeremiader

En avgörande svårighet som jag påpekat i min tidigare motion, är den verklighetsfrämmande uppdelningen i ”saksamråd” och ”beslutssamråd”, och formen för den tänkta skarpa gränsdragningen mellan utskotts och EUN:s

Fel! Okänt namn på

ansvar för frågor på rådsmötenas dagordningar. I betänkande KU21 bemöter man mitt påpekande genom att skriva att man ”ser inte dessa svårigheter som oöverkomliga utan förutsätter att det kommer att utvecklas en praxis och även rutiner som underlättar uppdelningen.” (s. 30). Alltså, visserligen lägger KU ett förslag som skapar problem, men utskott och EUN skall klara av att korrigera bristerna i förslaget på egen hand och utveckla en – gemensam? – praxis. Det är naturligtvis fel väg att gå. Det riktiga vore att KU tog sitt ansvar att utforma regler för arbetet som faktiskt är möjliga att tillämpa i stället för att lägga ett förslag som tvingar utskotten och EUN att ”the hard way” utveckla en praxis för hur man går runt och hanterar problemet.

RDK och KU21 analyserar inte frågan om huruvida riksdagens inflytande stärks eller försvagas vis-á-vis regeringen. KU21 duckar inför frågan med det med förlov sagt något ytliga påståendet att ”riksdagens inflytande i EU-frågor borde kunna öka ju fler ledamöter som är involverade i bedömningarna.” Med den logiken skulle riksdagens inflytande maximeras när alla 349 ledamöterna är involverade. Det kan dock lika gärna, eller i detta fall mera sannolikt, bli så att regeringen i en situation med vida spritt ansvar i riksdagen för EU-frågorna får se sin ställning väsentligt stärkt på riksdagens bekostnad. När riksdagens hållning är olika på olika håll i riksdagens utskott och EUN, ger det regeringen en stark hand eftersom den går fram med en enda hållning. Tankefelet ligger alltså i att en diffus massa av olika hållningar i riksdagen nödvändigtvis skulle väga tyngre än *en* tydlig vilja och åsikt genomgående driven av regeringen.

Min argumentation för att utskottens synpunkt skall få ett ovedersägligt genomslag förde fram till mitt förslag om ett kort och koncist yttrande från utskotten till EUN. Detta avfärdar KU21 med att sådana inflytandebevis ”framstår inte som erforderliga”. Att någon argumentation för KU:s ståndpunkt inte alls presenteras innebär naturligtvis att det saknas argument som alla vi vana läsare av riksdagstexter förstår. Utan ett mer eller mindre formaliserat yttrandeförfarande kommer utskottens inflytande (och roll) att vara odefinierat, och helt beroende av mottagarens vilja att bry sig. Syftet att öka utskottens roll ansåg KU21 inte som så viktigt när det kom till kritan.

”Nederlaget”

Kammardebatten den 1 juni 2006 är en eländesbeskrivning av KU:s eget arbete. Om KU21 säger olika ledamöter sålunda, exempelvis: ”Jag ser detta som ett nederlag för oss alla, egentligen.” (Göran Magnusson, s). ”Processen i arbetet fram till det här betänkandet har inte varit den allra bästa, om man uttrycker sig väldigt försiktigt. ... Riksdagsstyrelsen slänger bara det här betänkandet från Riksdagskommittén i KU:s knä och säger: Det här får ni reda ut! Så där får det inte gå till i riksdagen. Den processen måste man vara strängt kritisk emot. ... Riksdagskommittén [har] också missat sambandet mellan utskotten och EU-nämnden. Regeringen skall överlägga med utskotten om det som utskotten bestämmer. Samtidigt avlövar man EU-nämnden. Då hamnar man i den märkliga situationen att om inte utskotten är tillräckligt aktiva så kommer regeringen lindrigare undan.” (Ingvar Svensson, kd). ”Jag

Fel! Okänt namn på

beklagar också att vi inte lyckats komma längre och få en bredare majoritet för de här förändringarna och får väl ansluta mig till den brist på entusiasm båda de föregående talarna [Magnusson och Svensson ovan] har uttryckt här i talarstolen. ... Jag tror också att det hade varit möjligt att göra ett något bättre utredningsarbete i de här frågorna.” (Mats Einarsson, v). ”Alla tre talarna [Magnusson, Svensson, Einarsson] har på olika sätt haft samma obehagskänsla inför det här förslaget, både beträffande bristen på ordentlig uppslutning och beträffande det materiella innehållet.” (Göran Magnusson, s). ”Fru talman! Jag vill understryka det som tidigare talare sagt, nämligen att hela den här processen på sitt sätt är ett nederlag. Det är ett nederlag eftersom vi inte lyckas komma överens, vilket är beklagligt. Det är ett nederlag eftersom beredningen inte varit den bästa.” (Gustav Fridolin, mp).

Den dåvarande gruppledaren för Moderaterna, Mikael Odenberg, kom dessutom med en direkt felaktighet i debatten när han påstod att besluten vid rådsmötena i praktiken redan i förväg är fattade: ”Det samråd som äger rum i EU-nämnden är inriktat på beslutsfattande som skall ske på ett rådsmöte om några dagar, *det vill säga där besluten redan är fattade*.” Detta är fel, naturligtvis, och det kommer t.ex. att framgå inför, och vid, de ministerrådsmöten som försvarsministrarna har – om inte förr. Möjligen finns i Odenbergs okunighet om de grundläggande förutsättningarna för utskottens och EU-nämndens arbete med EU-frågor en förklaring till arbetet i RDK och KU gick snett. Han kanske inte var ensam?

Nyhet 3: Förslag till kompromiss i frågan om ”svängdörrar” i EUN

Det är relativt enkelt att kompromissa i frågan om antalet personer som kan företräda ett parti i EUN, *om viljan finns*. Det är rimligt att sätta en undre gräns för antalet ledamöter plus suppleanter, och antalet bör vara åtta. Hur talet åtta är härlett får vara en uppgift för KU, om man så finner erforderligt, att knäcka.

Inledning

Det har länge funnits kritik mot EU-frågornas hantering i riksdagen. I botten ligger missnöje med den större frågan om EU-medlemskapets demokratiska förankring i Sverige. Med beaktande av den kritik som denna motion innehåller av Riksdagskommitténs (RDK) betänkande, samt de förslag till ändringar och förtydliganden som krävs, finns förutsättningar för att EU-frågornas demokratiska förankring i Sverige och riksdagen skulle kunna bli mer genuina och inte som med RDK:s betänkande, delvis kosmetiska och fotade i en oriktig beskrivning av dagens beslutsfattande i EU.

Grundfrågan missad

RDK frågar sig konstigt nog aldrig varför ledamöter och utskott inte redan idag sysslar mer med EU-frågor. Det finns ingenting i nuvarande regler som hindrar dem. Hade RDK ställt sig den frågan hade kommittén funnit att en huvudanledning är brist på tid hos ledamöterna. RDK:s oförmåga att med konkreta förslag välja bort andra arbetsuppgifter och prioritera utrymme för EU-frågorna i riksdagen är min kanske allvarligaste kritik.

Riksdagens ställning gentemot regeringen kommer sannolikt att försvagas med det upplägg som RDK föreslår. På något egendomligt sätt lyckas RDK undvika frågan om *inflytandet för riksdagen* ökar eller minskar som ett resultat av de av RDK föreslagna förändringarna. Riksdagens kontrollerande relation till regeringen förefaller bortglömd och fokus ligger i stället på riksdagens inre liv, rutiner och revir. Det senare är förvisso ett mycket omtyckt ämne för riksdagen att sysselsätta sig med, men det är inte för övriga Sverige acceptabelt med detta snäva perspektiv. Då eftersätter riksdagen Sveriges intressen i Europeiska unionen.

RDK har arbetat med en delvis felaktig och ofullständig verklighetsuppfattning när det gäller EU-frågornas karaktär och hur EU, regering och riksdag idag arbetar med dessa frågor. Detta har lett kommittén till att lägga förslag som inte kan verkställas som det beskrivs i RDK. De av RDK uppfunna begreppen sak- och beslutsamråd kan inte fungera i verkligheten eftersom varken regering eller riksdag i förväg, dvs. inför ett ministerrådsmöte, kan veta säkert om det blir vad RDK skulle kalla ett "sakministerråd" eller "beslutsministerråd". De hemmagjorda RDK-begreppen skapar därmed en allvarlig oklarhet om vad som ligger i begreppet "beslut", och därmed en oklarhet beträffande arbetsfördelningen i riksdagen mellan utskotten och EUN. Begreppsförvirringen bör elimineras, och det gäller även i 6 § i förslaget till lagtext.

Begreppet "beslut" vid ministerrådens möten bör definieras tydligt och klart som innefattande alla ministerrådsbeslut i *hela den beslutsskapande fasen* i EU. Det bör klargöras att *alla faktiska beslut* som tas under den *beslutsskapande fasen* kan bli föremål för utskottens "överläggningar" med regeringen, och att dessa faktiska beslut måste få acceptans i EU-nämnden inför ministerrådsmöten.

Endast Sverige svenska krusbär har?

En EU-nämnd är ingen svensk uppfinning, eller en typ av organ som finns enbart här i landet. Det är därför uppseendeväckande, och faktiskt en smula nationellt inskränkt, att varken RDK eller KU jämför sina förslag med hur motsvarande funktion är organiserad i andra EU-länder. I alla EU-länder finns utskott och motsvarande som sysslar med EU-frågor, och som granskar sin regerings agerande i EU. RDK och KU anser sig tydligen redan på förhand veta att det för Sveriges riksdag inte finns något att lära av andra EU-länder. Detta är desto märkligare som parlamenten i våra närmaste nordiska grannar,

Fel! Okänt namn på

Danmark och Finland, anses ha den mest sofistikerade och kanske effektivaste EU-granskningen tillsammans med Westminsterparlamentet i London.

Förslag till fackutskottsyttrande till EUN

Mitt förslag är att fackutskottet antingen föreslår ett kort och koncist ”ja” till den av regeringen föreslagna svenska positionen, eller – om utskottet säger ”nej” eller vill göra ett kompletterande medskick – formulerar en kort yttrandetext på två till fyra rader. Den skall vara av rekommenderande karaktär och omedelbart justeras i utskottet. Texten sänds till EU-nämnden och läggs dessutom ut på utskottets hemsida för allmänhet och regeringen (sic!) att kunna läsa. Texten bör ses som utskottets oförbindliga rekommendation inför EU-nämndens ställningstagande, och den ger regeringen en chans att eventuellt modifiera sig inför samrådet i EUN.

Resonemang och motiveringar

Det har länge funnits kritik mot EU-frågornas hantering i riksdagen. I botten ligger missnöje med den större frågan om EU-medlemskapets demokratiska förankring i Sverige. En reform av riksdagsarbetet kan inte ensam lösa den frågan, naturligtvis, men skulle kunna vara ett viktigt steg på vägen.

En berättigad kritik går ut på att riksdagen och medborgarnas valda ombud är för litet involverade i EU-arbetet både här hemma och i det som sker på EU-nivån. Alltför få i riksdagen har idag insyn och överblick beträffande EU-frågorna, och för mycket makt koncentreras till regeringen. Ledamöterna i riksdagens fackutskott har för litet engagemang och inflytande i EU-frågor. Ledamöterna i riksdagens EU-nämnd – å andra sidan – anses ha för mycket att säga till om, och en för stor arbetsbörda.

Samtidigt är det nödvändigt att regeringen *i förväg* kontrollerar att det finns stöd i riksdagen för överenskommelser som binder Sverige och som regeringen kan komma att ingå vid ministerrådsmöten i EU. Detta är viktigt också för regeringssidan eftersom en stark nationell förankring stärker Sveriges förhandlingsposition i EU-samarbetet. Denna *i-förväg*-kontroll sker idag i EUN.

Under perioden 1995–oktober 2006 har Sverige dessutom haft en minoritetsregering, och en sådan kan råka ut för underkännande och i sista hand en misstroendeförklaring om den skulle ingå en överenskommelse i EU som saknar parlamentariskt stöd hemma i riksdagen.

Detta har varit utgångsläget för Riksdagskommittén (RDK) när den har utarbetat förslag till nya regler för EU-frågornas hantering i riksdagen. Trots förslag om bl.a. riksdagsbevakning av fler EU-dokument och möten, måste man dessvärre konstatera att RDK har missat chansen till ett demokratiskt genombrott för EU-frågorna i riksdagen, trots att kommittén har bestått av några av riksdagens verkliga tungviktare. Jag vill lyfta fram flera brister i

förslaget Riksdagen i en ny tid (2005/06:RS3) och komma med ett antal förslag.

Låt mig dock först notera förbättringar, t.ex. att riksdagen inte enbart skall fokusera på EU:s ministerrådsmöten, utan även rådsarbetsgrupper och arbetet i medlemsstaternas ambassadörers återkommande möten (Coreper), och i Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP). Dessa nya uppgifter, liksom ökat utskottsarbete med nya typer av EU-dokument, kan dock inte i praktiken förverkligas om inte andra arbetsuppgifter för ledamöterna samtidigt gallras bort.

Ökat EU-engagemang kräver ökat utrymme genom att annat tas bort

RDK frågar sig konstigt nog aldrig varför ledamöter och utskott inte redan idag sysslar mer med EU-frågor. Det finns ingenting i nuvarande regler eller författningar som hindrar dem. Hade RDK ställt sig den frågan hade kommittén funnit att en huvudanledning är brist på tid hos ledamöterna. De arbetsuppgifter som tillkom genom EU-medlemskapet 1995, och andra nya uppgifter därtill, har bara adderats till redan ackumulerade arbetsuppgifter.

Eftersom arbetsbelastningen i riksdagen redan är tung och arbetsformerna delvis föråldrade kan inga goda intentioner eller författningsändringar i världen "ytterligare [öka] riksdagens och de enskilda ledamöternas engagemang i [EU]-frågorna" och trovärdigt leda fram till "att samtliga riksdagsledamöter [skall] involveras" (RDK, s. 2). Skall RDK:s förslag bli mer än en plattityd måste några av nuvarande arbetsuppgifter lyftas bort. RDK:s oförmåga att i handling prioritera utrymme för EU-frågorna i riksdagen är min kanske allvarligaste invändning. Kommittén har missat ett gyllene tillfälle att bl.a. med hänvisning till nya EU-ambitioner förverkliga flera av de redan övermogna reformkrav som RDK själv har identifierat bl.a. i avsnittet Motionsinstitutet (5.3).

Motionsinstitutet bör reformeras

Motionsinstitutet och hanteringen av motionerna har kommit att utvecklas i felaktig riktning. Kombinationen av fri motionsrätt och behandlingstvång har lett till att alldeles för mycket resurser och tid ägnas åt motioner, inte minst mot bakgrund av att de allra flesta motionsyrkanden avslås. Utskotten bör således själva få avslå motioner.

Vidare ifrågasätter jag starkt att alla motioner ens behöver remitteras till utskott. Eftersom många motioner på ett uppenbart sätt endast har opinions-skapande syfte skulle de kunna dö direkt i kammaren. Konstitutionsutskottet (KU) bör skapa en sådan möjlighet i sitt betänkande.

Fel! Okänt namn på

Riksdagskommittén föreslår att motionsrätten på skrivelser och redogörelser begränsas. Detta är ett steg i rätt riktning men det är inte tillräckligt. KU bör därför i sin beredning av förslaget skapa möjlighet för utskotten att själva få avgöra om de vill avge något betänkande över skrivelser och redogörelser.

Utskotten ges av RDK en möjlighet att avskriva de motioner som man inte hunnit behandla i slutet av mandatperioden – på våren vart fjärde år – men detta är alltså alldeles otillräckligt. Inte heller RDK:s skrivningar om förenklad motionshantering innebär någon reell förändring.

En genomtänkt EU-strategi behövs, men RDK bidrar inte till en sådan.

För att öka EU-frågornas lockelse i riksdagen – liksom i samhället i övrigt – behövs en mer medveten politisk syn på EU, liksom Sveriges roll och uppgifter som EU-medlem. Detta bör vara en central uppgift för varje regering, och särskilt för en ny borgerlig sådan 2006. Detta skulle också passa väl in i förberedelserna inför det svenska EU-ordförandeskapet hösten 2009.

RDK bidrar dessvärre inte till att göra EU-frågorna mer populära att syssla med bland riksdagsledamöter och väljare. Man undergräver snarare en strategisk och mera medveten EU-integration av Sverige genom att genomgående inta en skeptisk attityd till det organ i riksdagen, EU-nämnden, som bevakar alla EU-frågor och som har en nästintill unik överblick över EU-samarbetet.

Riksdagens inflytande och ställning vis-à-vis regeringen analyseras inte

På något egendomligt sätt undviker RDK också den grundläggande frågan om inflytandet för riksdagen ökar eller minskar som ett resultat av de föreslagna förändringarna. Frågan om riksdagens relation till regeringen finns inte behandlad i RDK och i KU-betänkandet. Om inte riksdagen orkar med att bevaka sin egen ställning, vem har då anledning att bry sig? Fokus ligger i stället på riksdagens interna värld, rutiner och revir. Detta är inte acceptabelt. Det handlar dock om utformningen av vårt parlaments kontroll på ett sedan 1995 stort, kontroversiellt och växande politikområde.

Betänkandet borde sålunda ha inletts med resonemang om riksdagens kontroll av EU-frågorna, om inte annat därför att kommittén då – i nästa steg – på ett korrekt sätt hade kommit in i de mera riksdagsinterna frågorna. Lösningen på de viktigare riksdagsinterna frågorna måste nämligen härledas från uppgiften för riksdagen att utföra kontroll av regeringens hantering av EU-frågorna på ett korrekt och effektivt sätt.

Att döma av RDK:s betänkande är enda anledningen till att fler utskott och ledamöter skall involveras att detta har ett egenvärde: syftet är att ”öka riksdagens och de enskilda ledamöternas engagemang i [EU-]frågorna” och att ”samtliga riksdagsledamöter involveras” (bl.a. s. 37). Den risk som finns, men som aldrig nämns, med sådant fokus på ökat deltagande som egenvärde är att frågan om riksdagens ställning gentemot regeringen – och därmed riks-

Fel! Okänt namn på

dagens kontrollerande uppgift – glider ur synfältet. Och det är precis det som skett!

Utrikesutskottet – i behandlingen av regeringens årliga skrivelse om EU till riksdagen –, konstitutionsutskottet – i sin subsidiaritetskontroll – och EUnämnden – rådsmöten – kan alla tre sägas ha fått sig av RDK tilldelat ett övergripande ansvar för EU-frågor. Denna tredelning av ansvaret riskerar dock att leda till att riksdagens samlade kraft försvagas i enlighet med erfarenheten att ”allas ansvar blir ingens ansvar”. Gränsdragningen mellan (i) utrikesutskottet, konstitutionsutskottet och EUN, liksom (ii) gränsdragningen mellan å ena sidan utskotten och å andra sidan EUN, kommer att skapa problem.

Riksdagens ställning gentemot regeringen kommer sålunda sannolikt att försvagas med det upplägg som RDK föreslår. Fler ledamöter och utskott bör involveras, javisst, men det får inte ske till priset av att riksdagens ställning och kontroll av regeringen försvagas!

Förslagen fotade i en felaktig verklighetsbeskrivning

RDK har arbetat med en delvis felaktig och ofullständig verklighetsuppfattning när det gäller EU-frågornas karaktär och hur EU, regering och riksdag idag arbetar med dessa frågor. Detta har lett kommittén till att komma med förslag som inte bara försvagar riksdagens samlade inflytande över EU-frågorna utan dessutom är ogenomförbara såsom beslutsprocessen beskrivs.

Idag är regeringen skyldig både att informera riksdagen och få acceptans i EUN för Sveriges positioner i alla typer av frågor inför alla EU:s minister-rådsmöten.

Riksdagen och EUN har successivt sedan 1995 ökat sitt inflytande över regeringens hantering av EU-frågorna, delvis beroende på att dessa frågor blivit mindre EU-specifika till sin karaktär, men främst därför att vi har haft en minoritetsregering 1995–2006 som genom utveckling av praxis successivt fått dela med sig alltmera i beredningen av Sveriges EU-politik.

Inom EU har medlemsländernas makt vuxit på EU-kommissionens bekostnad, vilket återspeglas i en ökad betydelse för EU-toppmötena, statsministern och Statsrådsberedningen. I Sverige har EUN stått för en helhetssyn på EU-samarbetet. I regeringen har strävandena de senaste åren varit att ge Statsrådsberedningen en liknande överblick. Varje bedömning av riksdagens framtida arbete med EU-frågor måste begrunda och ta till sig denna utveckling.

Den rimliga slutsatsen för riksdagens del – när regeringen i handling och organisation alltmera betonar vikten av en helhetssyn – vore att bevara och utveckla de institutioner och mekanismer som ger denna överblick. Regeringskansliets tyngdpunktsförskjutningar och deras motiv förefaller RDK inte ha uppfattat, och är mindre diskuterat.

Fel! Okänt namn på

Av RDK introduceras i stället två helt nya begrepp i riksdagens EU-relation med regeringen, *saksamråd* och *beslutssamråd*. De två nya begreppen, och den distinktion de är tänkta att medverka till, är dessvärre en ren skrivbordsprodukt och leder till att kommittén hamnar fel i sitt tänkande. Introduktionen av de två begreppen förvirrar verklighetsbeskrivningen mer än den klargör. Begreppen bör skrotas, helt enkelt.

Exempel: En ofta förekommande punkt på ministerrådets dagordningar är ”riktlinjedebatt”. Då talar medlemsländerna om vad de anser i en viss fråga, men det behöver absolut inte vara fråga om att fatta några beslut, utan enbart att ländernas företrädare lyssnar till varandra, och ordförandeskapet och kommissionen antecknar flitigt vad representanterna för länderna säger. På grundval av en eller flera sådana riktlinjedebatter lägger ordförandelandet eller kommissionen efter en tids begrundande (månader eller år) fram kompromissförslag, som sedan förändras och preciseras i nästa mötesomgång, osv. En riktlinjedebatt kan också resultera i en politisk överenskommelse om det skulle visa sig att alla länderna faktiskt är överens. Alltså: vad Sverige säger i sitt inlägg i en riktlinjedebatt kan visa sig resultera i ett faktiskt *beslut* i ministerrådet. Detta är det kanske tydligaste, men alls inte enda, exemplet på när RDK:s uppdelning i ”saksamråd” och ”beslutssamråd” bryter samman.

Alltså: De av RDK uppfunna begreppen sak- och beslutssamråd kan inte fungera i verkligheten eftersom varken regering eller riksdag i förväg och inför ett ministerrådsmöte alltid kan veta om det blir vad vi kan kalla ett ”sakministerråd” eller ”beslutsministerråd”.

Den föreslagna distinktionen förutsätter ett annat sätt att fatta beslut i EU än det som faktiskt gäller och pågår. Formerna för det nationella samrådet i Sverige mellan regering och riksdag måste i stället på ett adekvat sätt vara härlett ur EU:s beslutsprocesser och deras krav på medlemsländernas agerande i EU:s beslutsprocesser. ”Jämte de formella strukturerna i EU:s politiska system finns en uppsättning informella element, som påverkar hur beslut kommer till och vilka beslut som fattas. Ofta försiggår fler politiska spel i Bryssel än vad man kan tro om man enbart ser till de formella beslutsprocedurerna.”, skriver sålunda Jonas Tallberg i den i Sverige mest använda läroboken om EU-politik (Jonas Tallberg, *EU:s politiska system*, Studentlitteratur, 2004, s. 56–57).

I litteraturen om hur EU arbetar finns etablerade begrepp för att beskriva EU:s beslutsprocesser, bland annat *decision shaping* (beslutsskapande) och *decision making* (beslutsfattande). Dessa två termer beskriver på ett bra sätt hur det går till. Även den del av processen som är beslutsskapande ministerrådsmöten innehåller sålunda många viktiga *faktiska beslut*. En följd av flera sådana *faktiska beslut* leder sammantaget, och i en sista fas, till ett *formellt ministerrådsbeslut* (se H. Wallace och W. Wallace [utg.], *Policy Making in the European Union*, Oxford U.P. 2000).

En annan författare använder termen *en kedjepolitik* (”policy chain”) för att beskriva att det rör sig om en lång följd av delbeslut av varierande tyngd som hakar i varandra och till slut leder fram till exempelvis ett direktiv (se Alex Warleigh, *The European Union. The basics*, Routledge, 2004 s. 48–49).

Den praxis som under tio år har utvecklats med stöd i gällande reglering bör bevaras, därför att den fungerat väl – om än inte perfekt – men framför allt därför att RDK:s förslag skulle innebära en klar försämring av riksdagens ställning och kontroll, jämfört med idag.

Kommitténs förslag innebär – för att ytterligare understryka min hållning – en olycklig begränsning av riksdagens och EU-nämndens verksamhet. Det är t.ex. angeläget att EU-nämnden kan få information och eventuellt samråda inför informella utrikesministermöten, s.k. Gymnich, och motsvarande informella rådsmöten för bl.a. finansministrarna. Med Riksdagskommitténs förslag till lagreglering försvinner dock dagens möjlighet. Därmed skulle riksdagens möjlighet till insyn och inflytande minska. Det är verkligen bort i tok att riksdagen själv beslutar att minska sitt inflytande över EU-frågorna när samtidigt det angivna syftet med reformen är det rakt motsatta.

Ett problem som RDK inte uppmärksammade, och som jag påpekade i motion K4, var risken för att överläggningarna i utskotten inte alltid skulle komma till stånd när de skulle kunna behövas. EU-nämnden sammanträder idag året runt utom i augusti och kring jul och mer än dubbelt så lång tid som utskotten. Detta ändrade KU – genom förslag till ändring i riksdagsordningen (RO) – så att EUN kan träda i utskotts ställe. KU erkände därmed att RDK:s förslag inte skulle fungera, men lösningen – att EUN träder i utskotts ställe på sommaren – är bakvänd. Den rättvända lösningen är att EUN fungerar på samma sätt året om, som idag.

Låt mig också påpeka det olyckliga – och som EU-nämnden avstyrkte – i att EU-nämnden inte längre skall arbeta med en avgränsning av samrådsskyldigheten (s. 204–205 i KU21). Om dagens avgränsning avskaffas kommer EUN tvingas att ägna sig åt en mängd oväsentliga detaljfrågor.

Behandlingen av Europeiska rådets möten och regeringskonferenser (IGC)

I avsnitt 3.4 i kommitténs förslag behandlas Europeiska rådet och regeringskonferenser. Beträffande regeringskonferenser nämner kommittén endast överläggningar med berört utskott. Det är enligt min uppfattning viktigt att den goda praxis som utvecklats i riksdagen i samband med regeringskonferenserna behålls. Det innebär att diskussioner förs i utskotten, utskottsbetänkanden kan avges och regeringen samråder med EU-nämnden inför mötena i regeringskonferenserna. Ett bra exempel är hanteringen av det konstitutionella fördraget. Sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet (KUU) skrev ett betänkande om konventets förslag och gav utgångspunkterna för regeringens förhandlande. KUU framhöll att regeringen under regeringskonferensen skulle komma att regelbundet samråda med EU-nämnden. Genom samrådet i EU-nämnden skulle riksdagen ges insyn i förhandlingarna och regeringen kunna få accept för olika vägval under förhandlingarna. EU-nämnden följde

Fel! Okänt namn på

sedan regeringskonferensen nära, t.o.m. telefonöverläggningar med företrädare för regeringen näst intill direkt från själva regeringskonferensen.

Erfarenheten från riksdagens engagemang i förhandlingarna om det konstitutionella fördraget, liksom tidigare regeringskonferenser som den som ledde fram till Amsterdamfördraget, visar att EU-nämnden har en central roll. På samma sätt som kommittén föreslår rörande Europeiska rådet bör regeringens skyldighet att samråda med nämnden regleras i riksdagsordningen. Regeringskonferenser äger ofta rum i samband med möten i Europeiska rådet, vilket är ytterligare ett skäl till att samrådet bör ske i EU-nämnden.

I alla EU:s medlemsländer finns parlamentsorgan av EUN:s karaktär, och det beror knappast på någon statsrättslig slump. Visserligen är det litet förvånande att RDK inget gott alls har att säga om riksdagens EUN, och RDK upprepar gång på gång att EUN bör avlövas och vingklippas. Icke desto mindre har tydligen RDK under arbetets gång kommit till insikten att inte föreslå att nämnden läggs ned, och att arbetsuppgifter som definieras av Sveriges EU-medlemskap effektivast hanteras här i landet ungefär på samma sätt som parlament gör i andra medlemsländer med likartad politisk miljö, som Finland och Danmark.

Rörigt och oklart om vad som skall menas med ”beslut”

Det är från RDK:s sammanfattning och framåt oklart vad kommittén egentligen menar med det centrala begreppet ”beslut” när det gäller EU:s ministerråd. Inkluderar det, eller exkluderar det, alla de faktiska avgöranden som sker vid ministerrådsmötena i EU, oberoende av beteckning på mötesdagordningen? Frågan om vad som inkluderas/exkluderas i begreppet ”beslut” är inte enbart av akademiskt intresse därför – som framgår av tidigare avsnitt – att det i RDK:s förslag avgör kompetensfördelningen i riksdagen mellan utskotten och EUN, liksom hanteringen av väljarnas och regeringens berättigade krav på tydlighet, koordination och överblick beträffande riksdagens ställningstaganden i EU-frågor.

Det är varken i texten eller lagförslaget (RO 10 kap. 6 §) tydligt utsagt att det är ministerrådets alla avgöranden i hela kedjan av *beslutsskapande* som avses med ”beslut” i ministerrådet. RDK skriver t.ex. i sammanfattningen att ”samrådet i EU-nämnden [bör] fokusera på de frågor på rådets dagordning där beslut skall fattas” (s. 5). ”[EU-]nämndens roll koncentreras till det tillfälle när frågorna skall beslutas i ministerrådet” (s. 45). Syftar RDK här på alla *faktiska beslut* i ministerrådets beslutsskapande processer?

Ja, så kan RDK:s text tolkas, till skillnad mot en ”överläggning” (enligt 3 §) med regeringen i fackutskotten. Det gäller särskilt som RDK skriver: ”Den praxis som utvecklats när det gäller betydelsen av det samråd som sker i EU-nämnden *består*” (s. 45; kursivering tillagd). RDK ger som exempel att de avgöranden i EU:s ministerråd som EUN skall hantera ”kan avse en poli-

tisk överenskommelse eller antagande av en rapport eller av riktlinjer” (s. 48), och att ”*samtliga* beslut som skall fattas i [minister]rådet skall bli föremål för samråd i EU-nämnden” (s. 48, kursivering tillagd). Författningskommentaren är än tydligare: ”De beslut [där samrådspikt i EUN gäller] är unionens rättsakter enligt artikel I-33 i [förslaget till] det nya fördraget: europeiska lagar, europeiska ramlagar, europeiska förordningar, europeiska beslut samt rekommendationer och yttranden. ... I den utsträckning ministerrådet fattar andra typer av beslut inbegrips även de” (s. 165).

Emot en sådan tolkning av RDK:s text står dock RDK:s ambition att förminska EUN: ”EU-nämnden får en mera begränsad roll” (s. 45), och ”Riksdagskommitténs förslag innebär en reell förändring för arbetet i utskotten och i EU-nämnden jämfört med gällande ordning” (s. 45), trots att det på annat ställe på samma sida tvärtom sägs att nuvarande ordning ”består” (se citat ovan). Otydligheten i begreppet ”beslut” ställs på sin spets i författningskommentaren: ”[U]tskotten [ansvarar] för frågorna även om de behandlas på ministernivå *men utan att beslut fattas*” (s. 165, kursivering tillagd). Hur hanteras t.ex. strävan efter en politisk överenskommelse, eller ett inlägg i en riktlinjedebatt som övergår i en de facto-överenskommelse? Utskotten – skriver RDK – skall överlägga med regeringens företrädare i ”frågor som visserligen kommer upp på rådsmötena men som inte är avsedda för beslut [och] behandlas i kontakterna mellan utskott och regering och inte i EU-nämnden” (s. 47).

Men, vad gäller egentligen?

Begreppen och uppdelningen i ”saksamråd” och ”beslutssamråd” har skapat en allvarlig oklarhet om vad som ligger i begreppet ”beslut”, och därmed för arbetsfördelningen i riksdagen. Den oklarheten måste elimineras, och det gäller även i 6 § i förslaget till lagtext.

Begreppet ”beslut” vid ministerrådets möten bör definieras tydligt och klart som innefattande alla ministerrådsbeslut i *hela den beslutsskapande fasen* i EU. Det bör klargöras att *alla faktiska beslut* som tas under den *beslutsskapande fasen* kan bli föremål för utskottens ”överläggningar” med regeringen, och att dessa faktiska beslut måste få acceptans i EU-nämnden inför ministerrådsmöten.

RDK:s skrivningar om saksamråd och beslutssamråd och om ”beslut” visar att begreppen förvirrar mer än de klargör.

Oklart hur utskotten skall säga sitt

Med ett upplägg där utskotten, som RDK föreslår, på ett formlöst sätt ”överlägger” med regeringen – t.ex. utan stenografiska uppteckningar av vad som sägs – blir riksdagens ställningstaganden otydligare än med dagens rutiner i EUN. Vad sades och bestämdes egentligen i utskottet? Vad exakt svarade regeringsföreträdaren, och hur exakt formulerades frågan i utskottet?

Skall diskussionerna med politiska regeringsföreträdare i utskott sammanfattas av ordföranden? I så fall, hur omfattande bör en sådan sammanfattning

Fel! Okänt namn på

vara, och hur bör den hanteras i nästa steg? Bör den enbart vara en protokollsanteckning av ja/nej till regeringens föreslagna förhandlingspositioner, som dessvärre kan vara vagt och öppet formulerade? Eller bör utskottet författa ett kort yttrande som ”medskick” till EUN?

I Finland har parlamentet goda erfarenheter av skriftliga yttranden från fackutskotten till EU-nämndens motsvarighet (stora utskottet). Arbetet med skriftliga yttranden tar dock tid och resurser, men eftersom det finländska parlamentet inte ägnar motioner samma resurser som den svenska riksdagen gör finns det utrymme för detta.

Frågan är viktig. Priset för ett ökat utskottsengagemang i EU-frågorna – om arbetsutrymme för detta skulle skapas – får inte bli ökad otydlighet, och att riksdagen backar ned från nuvarande inflytande och kontroll av regeringen. Frånvaron av stenografiska uppteckningar i utskottens ”överläggningar” med regeringen innebär en risk för tvister i senare led och t.ex. anmälningar till KU om vad som sades och avgjordes i utskotten. I slutändan av en sådan KU-process kan ord komma att stå mot ord, med frustration och ineffektivitet som följd. Varken riksdag eller regering är betjänt av en sådan ordning.

Mitt förslag är att fackutskottet antingen föreslår ett kort och koncist ”ja” till den föreslagna svenska positionen, eller – om utskottet säger ”nej”, eller det vill göra ett kompletterande medskick – formulerar en kort yttrandetext om detta på två till fyra rader, som är av rekommenderande karaktär och omedelbart justeras i utskottet. Texten sänds till EUN och läggs dessutom ut på utskottets hemsida för allmänhet och för regering att läsa. Texten bör ses som utskottets oförbindliga rekommendation till EUN inför EUN:s ställningstagande och ger dessutom regeringen en chans att reagera och eventuellt modifiera sig inför samrådet i EUN. Om det finns en minoritet som inte sympatiserar med utskottsmajoritetens text, kan den/de antingen också formulera en kort text, eller direkt till sina företrädare i EUN kommunicera sin rekommendation.

I praktiken kommer alla de fall när ett utskott säger ”nej”, eller vill modifiera regeringens position genom ett medskick, att i EUN leda till inlägg från partiföreträdare, eventuellt modifiering av ministern av förslaget till förhandlingsposition, och troligen gör EUN-ordföranden en särskilt noggrann kontroll av majoritetsförhållandena i nämnden.

Avslutning

Med dessa väsentliga ändringar och förtydliganden skulle EU-frågornas demokratiska förankring i Sverige och riksdagen bli genuina.

Mina förslag i denna motion innebär att Riksdagskommitténs förslag till begränsning av EU-nämndens verksamhet avstyrks. Däremot bör som kommittén föreslår regeringens samråd med nämnden inför Europeiska rådet regleras i riksdagsordningen. Även samrådet i samband med regeringskonferenser bör regleras i riksdagsordningen.

Fel! Okänt namn på

Kommitténs förslag om reglering i riksdagsordningen av överläggningar i utskotten bör bifallas, men konstitutionsutskottet bör uttala som riktlinje det som anförs i denna motion om att utskotten bör meddela EU-nämnden sin inställning.

Som en kompromiss i frågan om svängdörrens storlek föreslår jag att åtta blir minimiantalet för antalet ordinarie plus suppleanter från varje parti.

Mina förslag gäller även att riksdagen beslutar om regler för hur utskott, EUN och riksdagen skall kunna utnyttja möjligheterna till ökat inflytande med yttranden till EU-kommissionen på det sätt som Europeiska rådet i juni 2006 beslutade om.

Mitt förslag till ändring av riksdagsordningen är således att Riksdagskommitténs förslag antas med följande ändring (nuvarande lydelse i vänsterspalten).

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

6 §

Regeringen skall underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och andra frågor som nämnden bestämmer.

Regeringen skall rådgöra med nämnden inför möten i Europeiska rådet och i samband med regeringskonferenser inom Europeiska unionen.

Om minst fem av ledamöterna i EU-nämnden begär det, skall nämnden besluta att överlägga med regeringen enligt första stycket. Nämnden får avslå en sådan begäran om den begärda åtgärden skulle fördröja frågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Nämnden skall i så fall i sitt protokoll redovisa skälen till att begäran har avslagits.

Stockholm den 26 oktober 2006

Carl B Hamilton (fp)