



Till konstitutionsutskottet

Inledning

Konstitutionsutskottet har i en skrivelse den 14 mars 1996 hemställt om yttrande från övriga utskott samt EU-nämnden angående EU-frågornas behandling i riksdagen.

Skrivelsen föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Bakgrund

I propositionen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen anfördes att riksdagen borde tillförsäkras ett inflytande på förhand över de frågor som skall behandlas i Europeiska unionens råd (EU-rådet eller ministerrådet). Detta borde, anförde regeringen, åstadkommas genom att riksdagen gavs möjlighet att påverka de ståndpunkter som Sverige skall inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU. Även i övrigt borde riksdagen få insyn i och inflytande över beslutsprocessen i EU (prop. 1994/95:19).

I sitt av riksdagen godkända betänkande 1994/95:KU22 (rskr. 65 och 66) behandlade konstitutionsutskottet således *dels* regeringens förslag till bestämelse om samverkan mellan riksdagen och regeringen i frågor som rör EU (prop. 1994/95:19), *dels* förslag från talmanskonferensen om inrättande av en EU-nämnd (1994/95:TK1) och *dels* motioner som väckts med anledning av förslagen.

I betänkandet föreslog konstitutionsutskottet att riksdagen skulle tillsätta en EU-nämnd för samråd med regeringen i frågor som gäller Europeiska unionen. Riksdagen biföll konstitutionsutskottets förslag, och regeringen skall således 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. Om nämnden bestämmer det, skall regeringen rådgöra med nämnden även i andra frågor. I betänkandet betonade konstitutionsutskottet att EU-nämndens verksamhet inte påverkar regeringens i regeringsformen fastställda skyldigheter gentemot utrikesnämnden och att det inte heller innebär någon förändring av utskottens ställning och uppgifter enligt riksdagsordningen.

Bestämmelserna om samråd mellan regeringen och riksdagen i de aktuella frågorna och om inrättande av en EU-nämnd infördes i riksdagsordningen (RO). Enligt 3 kap. 6 § RO skall regeringen således 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. Reglerna om regeringens samrådsskyldighet med EU-nämnden och formerna härför finns intagna i 8 kap. RO. I 4 kap. 10 § RO fastslås skyldigheten för regeringen att på begäran informera utskotten i fråga om arbetet inom EU på respektive utskotts ämnesområde. I samma bestämmelse fastslås myndighets allmänna uppgiftsskyldighet gentemot utskotten.

När det gäller EU-nämndens kompetens i förhållande till bl.a. utskotten poängterade konstitutionsutskottet att EU-nämndens område avser samrådsfrågorna och att någon förändring av utskottens ställning, uppgifter och befogenheter inte föranleds av inrättandet av EU-nämnden. I flera motioner begärdes att samrådet mellan regeringen och riksdagen skulle ske via respektive fackutskott. Konstitutionsutskottet uttalade att det inte var lämpligt att fördela samrådet på olika utskott med tanke på den betydelse som borde fästas vid ett sammanhållet förfarande där samrådsorganet har överblick över den samlade EU-politiken. Motionerna avstyrktes.

I frågan om hur utskottens kunskaper och synpunkter skulle komma EU-nämnden till godo vid samrådet anförde konstitutionsutskottet att det är nödvändigt att utskottens kunskaper och synpunkter tas till vara i samrådsförfarandet. Det är, anförde utskottet, en fråga om en ömsesidig process mellan utskotten och nämnden. Enligt konstitutionsutskottet borde utskotten givetvis kunna överlämna formella yttranden till EU-nämnden både på nämndens begäran och på eget initiativ, men andra vägar kunde ofta vara nog så ändamålsenliga, anfördes det. I fråga om yttranden från utskottet till EU-nämnden råder, anfördes det, den svårigheten att det inte finns något ärende eller direkt förslag att knyta yttrandet till. Det viktiga är, anförde konstitutionsutskottet, 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 väntade ärenden och dagordningar inom EU. Dessa samrådsformer får dock, anförde konstitutionsutskottet, inte innebära att samverkan, i avsaknad av en aktiv reglering i riksdagsordningen, skall ske blott på nämndens villkor. Utskottens viktiga ställning i vårt parlamentariska system innebär, anförde utskottet, att dessa normalt sett bör ha befattning med EU-processerna fram till dess att de som formliga ärenden skall behandlas i ministerrådet. EU-nämnden borde också, anförde konstitutionsutskottet, ha kunskaper om riksdagens ställningstaganden och utskottens ståndpunkter inför det att regeringen rådgör med nämnden. Konstitutionsutskottet ville dock inte förorda att formerna för samråd och informationsutbyte mellan nämnden och utskottet skulle regleras. Erfarenheterna borde i stället avvaktas och om det, efter viss tid, skulle visa sig att samspelet mellan utskotten och nämnden inte speglar denna konstitutionsutskottets mening om ömsesidighet avsåg utskottet att i riksdagen väcka förslag om en reglering i riksdagsordningen om nämndens skyldighet att samråda med det utskott till vars ämnesområde en fråga som skall behandlas i EU-rådet hör.

Konstitutionsutskottet framhöll i betänkandet att den föreslagna samverkan med bl.a. inrättandet av EU-nämnden innebar helt nya förhållanden och arbetsformer för riksdagen och att utvecklingen därför skulle komma att följas noga. Det anfördes att det låg i sakens natur att arbetsformerna efter hand skulle kunna komma att förändras med anledning av vunna erfarenheter.

Konstitutionsutskottet har nu för avsikt att i vår lägga fram ett betänkande i kammaren om EU-frågornas behandling i riksdagen.

Justitieutskottets ställningstaganden

Inledningsvis vill justitieutskottet anmärka att de EU-frågor som hör till utskottets beredningsområde faller inom tredje pelaren där samarbetet är mellanstatligt. Härav följer att det inom utskottets område inte sker någon för Sverige bindande reglering av EU:s organ utan frågorna måste, i den mån regeringen inte får besluta, behandlas i riksdagen efter sedvanlig beredning i utskottet.

Rubriksättningen i utskottets yttrande överensstämmer med rubriksättningen i den promemoria som upprättats inom konstitutionsutskottet och som är underlag för konstitutionsutskottets nu aktuella skrivelse.

Information och påverkan

Utskottet har alltsedan Sveriges inträde i EU ägnat stor uppmärksamhet åt att skapa utskottsrutiner som syftar till att utskottet tillförsäkras tidig och tillräcklig information i frågor som rör utskottets beredningsområde. Rutinerna har också förbättrats och förändrats genom de erfarenheter som gjorts. Det arbetet fortsätter. För närvarande gäller följande.

Inom ramen för utskottets arbete med EU-frågor sker en omfattande skrift-hantering. Skrifter inkommer till utskottet bl.a. direkt från olika EU-organ, från kammarkansliet, från regeringskansliet och från EU-nämnden. På utskottets kansli genomgås EU-nämndens föredragningslistor, och bakgrundsmaterial i för utskottet aktuella ärenden införskaffas. I den utsträckning frågorna bedöms ha särskilt intresse för utskottet gör kansliet en muntlig föredragning av ärendet eller delas materialet till utskottets ledamöter. Samtliga handlingar förs in i ett särskilt EU-diarium som förs på kansliet och som månadsvis anmäls för utskottet. Kopior av handlingarna tillhandahålls naturligtvis på begäran. Slutligen bör nämnas att utskottet inför sina sammanträden som en stående punkt på föredragningslistan har uppsatt "EU-frågor". Under denna punkt tas upp information, inkomna handlingar m.m. som rör EU.

Utskottet har påkallat och erhåller regelbundet, minst tre gånger per år, information från regeringen om aktuella frågor. Regeringen brukar i dessa sammanhang företräddas av statssekreteraren i Justitiedepartementet samt cheftjänstemän och handläggare i departementet. Syftet med dessa sammankomster är att i ett tidigt skede få tillfälle till information och diskussion. Detta har medfört att utskottet numera har mer kunskaper om det arbete med konventioner m.m. som pågår inom utskottets beredningsområde än vad som

var fallet före inträdet i EU. Informationen har härrört från olika nivåer i beslutsprocessen inom tredje pelaren, dock i flertalet fall från styrgrupperna och arbetsgrupperna.

På senare tid har det också vid ett par tillfällen förekommit att regeringen tagit initiativ till information i särskilt viktiga och aktuella frågor. Det har gällt dels frågor inför IGC-konferensen, dels Schengenavtalet. Detta ser utskottet som en positiv utveckling, och utskottet vill gärna i detta sammanhang framföra uppfattningen att det är angeläget att regeringen tar sådana initiativ. Informationen bör inte begränsa sig till olika EU-förslag och deras effekter på den svenska regleringen utan omfatta också en bedömning av om och i vilken utsträckning förslagen skulle medföra ändringar i vad som kan sägas vara grundläggande principer för rättsordningen inom utskottets beredningsområde.

Utskottet har vidare diskuterat olika EU-frågor direkt med berörda myndigheter, t.ex. i samband med utfrågningar men efterlyser här inte någon förändring.

Utskottets relationer med EU-nämnden, m.m.

Som framgått har EU-nämnden hand om samrådet med regeringen inför möten i ministerrådet medan utskottet koncentrerar sina insatser på beredningen av ärendena. Utskottet anser att denna ordning i princip fungerar väl; detta visar sig inte minst i att det hittills inte har funnits anledning för utskottet att yttra sig till EU-nämnden – här måste dock också, som inledningsvis påpekats, beaktas att samarbetet inom tredje pelaren är mellanstatligt. Utskottet är för närvarande inte berett att föreslå ändringar i den ordning som gäller. Utskottet anser dock att det bör åligga regeringen att till utskottet regelbundet lämna skriftlig information om vad som förekommit vid rådsmötena för inrikes och rättsliga frågor.

Övriga frågor

Utskottet har under det senaste året haft vissa direkta kontakter med EU-parlamentet. Ledamöter från utskottet har deltagit i ett par konferenser som anordnats inom EU och som rört frågor om ekonomisk brottslighet och bedrägerier mot EU. Utskottet har också tagit emot besök såväl från EU-parlamentets utskott för medborgerliga rättigheter och inrikes frågor som från ett nationellt parlament. För närvarande planeras en studieresa till Bryssel, i första hand för de ledamöter som ännu inte på plats bekantat sig med EU:s institutioner.

Sammanfattande synpunkter

Utskottet anser sammanfattningsvis att den nuvarande ordningen för EU-frågornas behandling i riksdagen fungerar väl såvitt gäller utskottets beredningsområde. Det kan dock sägas att det råder ett visst informationsunderskott som sammanhänger med svårigheten för utskottet att hela tiden hålla sig à jour med aktuella ärenden och således kunna ta initiativ och påkalla

information från regeringen när ett ärende framskridit så långt att detta är lämpligt. Denna brist synes botas bäst genom att regeringen, när den bedömer att ett ärende av vikt nått denna punkt, tar initiativ till samråd. Utskottet har med tillfredsställelse noterat att regeringen under våren tagit ett par sådana initiativ. Rapporteringen från ministerrådets möten bör också förbättras.

I övrigt har justitieutskottet inget att anföra när det gäller EU-frågornas behandling i riksdagen.

Stockholm den 18 april 1996

På justitieutskottets vägnar

Lars-Erik Lövdén

I beslutet har deltagit: Lars-Erik Lövdén (s), Birthe Sörestedt (s), Sigrid Bolkéus (s), Göthe Knutson (m), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Anders G Högmark (m), Siw Persson (fp), Ann-Marie Fagerström (s), Alice Åström (v), Pär Nuder (s), Maud Ekendahl (m), Kia Andreasson (mp), Rolf Åbjörnsson (kds), Helena Frisk (s), Görel Thurdin (c) och Christel Anderberg (m).

Avvikande mening

Kia Andreasson (mp) anser att den del av utskottets yttrande som har rubriken Sammanfattande synpunkter bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening fins det stora brister i riksdagens hantering av EU-frågorna. Bristen på öppen diskussion i kammaren och utskotten om de problem som medlemskapet medför är närmast uppseendeväckande.

Det låter sig i och för sig sägas att tillräcklig information kommer utskottet till del. Men frågan är om inte informationen är mer än tillräcklig. Riksdagen och dess utskott översköljs av information om stort och smått. De stora och viktiga principiella frågorna drunknar i informationsmängden. Här skulle regeringen åtminstone något kunna förbättra situationen genom att tillgodose de önskemål som utskottet i det föregående framfört om initiativ från regeringen i ärenden under beredning och om information från rådet för inrikes och rättsliga frågor. Här vill utskottet tillägga att det i fråga om ärenden under beredning borde vara självklart att utskottet får en fortlöpande redovisning av läget i de olika arbets- och styrgrupperna. Detta är en förutsättning för möjligheten att föra en debatt om och påverka de svenska ställningstagande

Detta är emellertid inte tillräckligt. Riksdagen måste också finna sådana former för behandlingen av EU-frågorna att de principiella frågorna förs fram och blir tydligt belysta samtidigt som debatten i riksdagen uppmuntras.