



Riksdagen i en ny tid

Sammanfattning

I detta yttrande redovisar EU-nämnden sina synpunkter på riksdagsstyrelsens framställning 2005/06:RS3 Riksdagen i en ny tid, som i sin tur bygger på 2002 års riksdagskommittés betänkande i samma ämne. EU-nämnden koncentrerar huvudsakligen sitt yttrande till de delar av betänkandet som gäller riksdagens arbete med EU-frågor.

EU-nämnden, som välkomnar att förslag har lagts fram om hur riksdagens arbete med EU-frågor skall kunna förändras och förstärkas, konstaterar dock att förslagen i vissa delar väcker konstitutionella frågor och därför behöver beredas ytterligare. Det gäller t.ex. betydelsen av det föreslagna saksamrådet som utskotten enligt förslaget skall ansvara för. Den föreslagna uppdelningen av regeringens samrådsskyldighet mellan utskotten å ena och EU-nämnden å andra sidan behöver också utredas ytterligare.

I fråga om förslaget om behandlingen av grön- och vitböcker och andra strategiska EU-dokument delar EU-nämnden kommitténs bedömningar. EU-nämnden anser att behandlingen av dessa dokument inte kan innebära någon bundenhet vid en viss ståndpunkt för vare sig regeringen eller utskott och EU-nämnd i senare förhandlingsskeden.

EU-nämnden avstyrker förslaget om att begränsa regeringens informationsskyldighet gentemot EU-nämnden men tillstyrker förslaget att ta bort informationsskyldigheten för andra statliga myndigheter än regeringen. Enligt EU-nämnden bör också regeringens samrådsskyldighet liksom i dag koncentreras till betydelsefulla frågor och inte omfatta alla beslut som skall fattas av ministerrådet, varför kommitténs förslag i denna del avstyrks.

Förslaget om att partierna skall tillfälligt kunna sätta in ersättare från berörda utskott i EU-nämnden vållar problem av framför allt praktisk natur. EU-nämnden avstyrker därför förslaget.

EU-nämnden, som framhåller att öppenheten är grundläggande för en demokratisk förankring av EU-frågorna, välkomnar förslaget om att EU-nämnden och utskotten skall kunna besluta om offentliga sammanträden.

Till yttrandet har fogats en avvikande mening.

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett övriga utskott och EU-nämnden tillfälle att avge yttrande över riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen 2005/06:RS3 *Riksdagen i en ny tid* jämte motionerna 2005/06:K4–K10. Genom framställningen har riksdagsstyrelsen överlämnat 2002 års Riksdagskommittés huvudbetänkande *Riksdagen i en ny tid* för riksdagens bedömning och beslut.

EU-nämnden koncentrerar huvudsakligen sitt yttrande till de delar av Riksdagskommitténs huvudbetänkande som gäller riksdagens arbete med EU-frågor. EU-nämnden avstår från att i detta sammanhang lämna synpunkter på den del i betänkandet som avser konsekvenserna för riksdagens arbete om det s.k. konstitutionella fördraget skulle antas. Om ett ikraftträdande av det fördraget skulle bli aktuellt utgår EU-nämnden från möjligheten att då yttra sig i det ärendet.

EU-nämndens överväganden

Riksdagens arbete med EU-frågor (avsnitt 3)

Inledning (avsnitt 3.1)

Sverige har nu varit medlem i EU i drygt 11 år, och erfarenheter har vunnits av riksdagens hittillsvarande arbete med EU-frågor. EU-nämnden välkomnar att Riksdagskommittén har lagt fram förslag om hur riksdagens arbete med EU-frågorna skall kunna förändras och förstärkas.

I kommitténs uppdrag har bl.a. ingått att pröva formerna för riksdagens kontakter med regeringen. Kommitténs förslag i vissa delar reser enligt EU-nämndens mening frågor av konstitutionell karaktär som behöver övervägas ytterligare. I den sittande Grundlagsutredningens uppdrag ingår visserligen att i stort se över regeringens förhållande till riksdagen men inte frågor som rör regeringsformens bestämmelser om förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer. I direktiven hänvisas i denna senare del till Riksdagskommitténs arbete (dir. 2004:96). Frågorna behöver emellertid enligt vad som framgår nedan belysas ytterligare. Detta kan ske antingen genom att Grundlagsutredningen får tilläggsdirektiv eller genom fortsatt beredning av Riksdagskommittén.

EU-nämnden kan i stort sett instämma i kommitténs inledande beskrivning av riksdagens hantering av EU-frågorna och vad som bör utgöra utgångspunkterna för de framtida formerna för denna hantering. Samtidigt måste det konstateras att dessa utgångspunkter är desamma som rådde i riksdagen inför Sveriges inträde i EU år 1995. Som en markering av att inte bara nämnden utan också utskotten har en viktig roll att fylla i samspelet mellan regeringen och riksdagen fick utskotten rätt att inom sina beredningsområden begära information i EU-frågor från regeringen och andra statliga myndigheter. Senare har utskotten därutöver ålagts att följa EU-arbetet inom sina beredningsområden. Inga hinder finns för att utskotten med dagens regelverk skall aktivera sig i EU-frågorna.

Ett allmänt intryck av kommitténs betänkande är att det i olika hänseenden görs en större åtskillnad mellan utskotten å ena och EU-nämnden å andra sidan än vad som är motiverat. EU-nämnden vill redan inledningsvis framhålla att det i stor utsträckning råder personalunion mellan utskotten och EU-nämnden och att samtliga utskott är representerade i EU-nämnden.

Många utskott arbetar aktivt med EU-frågorna, vilket får stor betydelse för samrådsförfarandet i EU-nämnden som då kan koncentreras på vilken hållning Sverige bör inta inför förhandlingarna i ministerrådet.

EU-nämnden uttalar sig inte om kommitténs förslag i fråga om arbetet i riksdagens utskott (avsnitt 5). EU-nämnden hyser dock en förhoppning om att en reell förenkling av motionshanteringen och en förändring av utskottens

sammanträdesplanering skall underlätta för utskotten att fullgöra den stärkta roll i EU-arbetet som kommittén föreslår.

Enligt EU-nämndens mening måste det viktigaste målet nu som vid inträdet i EU vara att skapa de rättsliga och organisatoriska möjligheter som behövs för att riksdagen genom sina organ skall – innan besluten fattas i EU – kunna utöva ett reellt inflytande på och kontroll av regeringens arbete såsom företrädare för Sverige i EU.

Vikten av detta har kommit till uttryck i den år 2003 införda nya bestämmelsen i 10 kap. 6 § första stycket regeringsformen. I bestämmelsen föreskrivs att regeringen skall fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, och att närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen. Enligt förarbetena till grundlagsändringen avsågs denna inte åstadkomma någon ändring av den gällande ordningen för information och samråd utan i stället att markera frågans vikt (bet. 2001/02:KU18 s. 49).

I Riksdagskommitténs betänkande sägs (avsnitt 3.1 s. 39) att riksdagen skall spela en central roll i hanteringen av EU-frågorna, att EU-frågorna är en viktig del av den politiska verkligheten, vilket bör avspeglas i riksdagens arbete, att det är viktigt att riksdagen kommer in tidigt, att samtliga riksdagsledamöter involveras och att riksdagens normala arbetsformer i så stor utsträckning som möjligt bör tillämpas också för EU-frågorna samt att en aktiv behandling av EU-frågorna i riksdagen bidrar till att EU-frågorna kan förankras bättre i samhället.

Som kommittén framhåller är det enligt EU-nämnden givetvis en styrka för regeringen om de svenska ståndpunkterna har en så bred förankring i riksdagen som möjligt. I uppdraget till kommittén ingår emellertid också att tydliggöra riksdagens roll och stärka riksdagens inflytande i EU-samarbetet. *Något resonemang om och i vad mån riksdagens inflytande i detta samarbete stärks genom kommitténs samlade förslag återfinns emellertid inte i betänkandet.*

Riksdagens inflytande kan ske i de olika faser som föregår ett lagstiftningsbeslut eller annat beslut i EU. Med detta som utgångspunkt har kommittén lagt fram sina förslag. Kommitténs beskrivning av EU:s beslutsprocess (avsnitt 3.1 s. 40) är emellertid alltför kortfattad för att ge en förståelse av det komplicerade besluts- och förhandlingsmaskineri som äger rum i EU. Eftersom kommittén lämnar förslag beträffande en uppdelning av det nuvarande samrådsförfarandet, som föreslås äga rum såväl i utskotten som i EU-nämnden, hade en mera utförlig beskrivning av denna beslutsprocess varit önskvärd. En sådan beskrivning och noggranna överväganden om följderna för riksdagen av denna beslutsprocess bör ske i ett fortsatt utredningsarbete.

Grön- och vitböcker och andra strategiska EU-dokument (avsnitt 3.2)

EU-nämnden kan i huvudsak dela de bedömningar som kommittén gör och instämma i förslagen när det gäller grön- och vitböcker och meddelanden. Viss oklarhet råder dock om vilka typer av dokument som berörs av förslaget. En sådan fråga är t.ex. om kommissionens konsekvensanalyser (impact assessments) berörs. Det undantag för förslag från Europeiska kommissionen som nämns i den föreslagna lagtexten i riksdagsordningen (nya 10 kap. 4 §) avser kommissionens förslag till *lagstiftning*, vilket bör klargöras. Anledningen till att dessa lagförslag undantagits torde vara att dessa enligt kommittén skulle omfattas av den subsidiaritetsprövning som kommittén föreslår i anledning av det konstitutionella fördraget. I nuvarande situation med rådande osäkerhet om det konstitutionella fördraget kan det övervägas om även lagförslag borde omfattas av den föreslagna behandlingen av EU-dokument. För närvarande förefaller dock detta inte lämpligt. Riksdagsbehandlingen av de EU-dokument som nu är aktuella bör först – om förslaget genomförs – utvärderas. Beträffande frågan om subsidiaritetskontroll återkommer EU-nämnden i det följande.

I avsnittet talas enbart om utskotten. Det bör emellertid framhållas att hanteringen av nu aktuella dokument och det samrådsförfarande som enligt kommitténs förslag skall ske i EU-nämnden inför beslut i EU inte kan ses isolerade från varandra. Flera av de dokument som kommittén synes mena uteslutande skall behandlas av berörda utskott har ett sådant samband med besluten i ministerrådet att de naturligtvis inte kan förbigås av EU-nämnden. Som exempel kan nämnas de operativa rådsarbetsprogrammen. Vidare kan en grön- eller vitbok eller ett meddelande från kommissionen ha ett sådant samband med en beslutsfråga på ministerrådets dagordning att dokumentet naturligen blir föremål för en diskussion på EU-nämndens sammanträde. Ett sådant exempel från mars innevarande år är grönboken om energi som presenterades två dagar före EU-nämndens sammanträde och som hade starkt samband med slutsatser på samma område som skulle beslutas av ministerrådet på det aktuella rådsmötet.

Kommittén framhåller att behandlingen av de aktuella dokumenten inte skall leda till att riksdagen på ett tidigt stadium binder regeringen vid en viss ståndpunkt utan att syftet är att skapa utrymme för en debatt som visar på olika synsätt på de aktuella frågorna. Viktigt är emellertid också enligt EU-nämndens mening att det görs tydligt att någon bundenhet inte heller kan förekomma i förhållande till riksdagens egna organ, dvs. utskott och EU-nämnd. I det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets betänkande 2003/04:KUU1 Europeiska konventet om EU:s framtid tas frågan upp om det mandat som regeringen får genom riksdagens beslut på basis av betänkandet. Utskottet uttalar i detta sammanhang (s. 43) att riksdagens beslut med anledning av betänkandet skall vara styrande för regeringens förhandlingsarbete men att fortsatta förhandlingar kräver kompromisser som får förankras i de former för samråd som gäller. Motsvarande synsätt måste också gälla behand-

lingen av de samrådsdokument som det nu är fråga om. Det förhållandet att de skall behandlas av kammaren på sätt som föreslås av kommittén kan inte innebära att riksdagens organ i fortsatta förhandlingar är bundna av kammarbehandlingen.

Samråd mellan regering och riksdag (avsnitt 3.3)

Som en allmän bakgrund vill nämnden först redovisa sin principiella inställning när det gäller riksdagens ansvar för och behandling av EU-frågorna, såvitt gäller förhandlingarna i EU:s ministerråd.

Enligt regeringsformen ankommer det på regeringen att svara för frågor som rör Sveriges förhållande till andra länder och mellanfolkliga organisationer. Medlemskapet i EU har i och för sig inte medfört någon förändring av regeringens rättigheter och skyldigheter i detta avseende. Primärt tillkommer det således regeringen att avgöra hur förhandlingar inom ramen för EU-samarbetet skall föras och bestämma Sveriges positioner vid beslutsfattandet.

Verksamheten vid EU-nämnden och riksdagens behandling i övrigt av EU-frågor måste ses mot denna bakgrund. Ansvaret för Sveriges agerande vid förhandlingar och beslut i EU måste ytterst vila på regeringen och detta oavsett vilket mandat regeringen har fått i EU-nämnden. Riksdagen måste emellertid ha insyn i EU-frågorna och möjlighet att utöva ett inflytande på och ge mandat till regeringens agerande i EU samt utöva kontroll av detta agerande.

Enligt EU-nämndens uppfattning har regeringens samråd med riksdagen rörande EU-frågorna i stort sett fungerat väl. Ett ökat engagemang har successivt skapats för EU-frågorna i riksdagen, och riksdagen har fått inblick i ett stort antal frågor som tidigare inte varit öppna för insyn och delaktighet från riksdagens sida. Ett antal utskott har, som nämnts, blivit alltmer aktiva i EU-frågor även om utskottens verksamhet i denna del skulle behöva aktiveras än mer.

Utvecklingen har främjats av att det inrättats ett särskilt organ i riksdagen för behandlingen av EU-frågor. Regeringen har fått entydiga besked också i horisontella frågor, och nämnden har kunnat fullgöra en koordinerande funktion. För riksdagen har det också varit en fördel att det i EU-nämnden finns samlade erfarenheter från EU-arbetet och att nämnden har en bred överblick över EU-frågorna med möjlighet att hantera och ge sin syn på utskottsövergripande frågor. Om det inte skapats ett särskilt riksdagsorgan för EU-frågorna är det troligt att möjligheterna till inflytande på regeringens agerande hade varit betydligt mindre än de är i dag. Belysande är att samtliga parlament i EU:s övriga medlemsländer funnit det befogat att inrätta särskilda organ för EU-frågorna. EU-nämnden har därmed också naturliga samarbetspartner i andra medlemsländers parlament. Belysande är också att samordningen av EU-frågor inom Regeringskansliet flyttats till Statsrådsberedningen. Anledningen härtill är insikten om att – även om EU-frågorna ses som inrikespolitiska frågor och normalt skall behandlas som sådana – EU-arbetet i minister-

rådet utgör en ständigt pågående förhandling där Sverige för att få gehör behöver tala med en röst.

Den nu angivna utvecklingen och nämnda förhållanden berörs inte i kommitténs betänkande. Det sägs visserligen inledningsvis (s. 39) att det finns många goda erfarenheter av riksdagens arbete med EU-frågorna, men de ansträngningar som gjorts under åren och den utveckling i bl.a. konstitutionell praxis som har skett sedan år 1995 tas inte upp annat än i en beskrivande bakgrund.

Stärkt roll för utskotten (avsnitt 3.3.2), EU-nämnden (avsnitt 3.3.3)

EU-nämnden delar kommitténs uppfattning att det nu – trots att ingenting i dagens regelverk lägger hinder i vägen – finns skäl att ytterligare stärka utskottens arbete med EU-frågor. EU-nämnden uttalade tidigt (bet.1996/97:KU2 bilaga 3 s. 59 f.) att det för att riksdagen skall kunna utöva ett inflytande på EU-frågorna *inte är tillräckligt* med ett samrådsförfarande i EU-nämnden. Nämnden uttalade i detta hänseende bl.a. följande:

Nämnden ser det som angeläget att också utskotten tar aktiv del. I utskotten finns den sakkunskap som behövs för en fördjupad bedömning av olika EU-frågor. När dessa frågor blir aktuella för samråd med regeringen inför rådets ställningstaganden är det en stor fördel om de tidigare varit föremål för utskottens bedömningar. Utskottens medverkan är särskilt viktig med hänsyn till att möjligheterna till inflytande är större under ett tidigt stadium av beslutsprocessen inom EU än i omedelbar anslutning till de slutliga förhandlingarna på själva ministerrådsmötena. Ett ytterligare skäl för utskottens engagemang har samband med behovet av styrning under förberedelserna för rådsbeslut. Innan de slutliga ställningstagandena sker i ministerrådet behandlas frågorna i rådets arbetsgrupper, i vissa kommittéer och i Coreper, allt under medverkan av tjänstemannarepresentanter från medlemsländerna. I praktiken avgörs en stor mängd frågor under detta beredningsarbete och endast frågor som inte kunnat lösas på tjänstemannaplanet blir föremål för reella diskussioner och överväganden i rådet. För regeringen är det självfallet en angelägen uppgift att övervaka och styra det beredningsarbete som föregår rådsbesluten. Också riksdagen bör emellertid utöva ett inflytande härvidlag. Denna uppgift måste vila på utskotten. Samrådet mellan regeringen och EU-nämnden äger rum omedelbart före rådsmötena, och det ligger i sakens natur att samrådet främst tar sikte på de frågor som skall realbehandlas på mötena. De uppgörelser som träffats dessförinnan torde nämnden inte annat än undantagsvis ha några möjligheter att påverka.

När det gäller samspelet mellan utskotten och EU-nämnden har detta i vissa frågor medfört att utskotten avgett yttranden till EU-nämnden. Möjligheten till detta förutsattes redan vid tiden för inrättandet av samrådsförfarandet (bet.1994/95:KU22). Detta har varit till fördel för EU-nämnden i det fortsatta samrådsförfarandet där utskottens synpunkter tagits till vara. Även i övrigt har utskottens alltmer ökade engagemang i EU-frågorna varit värdefullt inför det formella samrådsförfarandet i EU-nämnden.

Beträffande *utskottens planering och internationella kontakter samt relationer till regeringen* kan EU-nämnden i huvudsak instämma med kommitténs överväganden och förslag. Att regeringen skall vara skyldig att överlägga

med utskotten i de frågor rörande arbetet i EU som utskottet bestämmer välkomnas av EU-nämnden. Däremot råder oklarhet om den konstitutionella betydelsen av detta s.k. saksamråd som sägs skilja sig från det förhandlings/beslutssamråd som skall ske i EU-nämnden.

Enligt EU-nämnden är det mycket viktigt att regeringen, som enligt vad som framhållits i det föregående är huvudansvarig för de förhandlingar som förs inom ramen för arbetet i EU:s ministerråd och kommittéer och arbetsgrupper under rådet, under beredningen av frågorna i riksdagen får entydiga och klara besked om vad som bör vara Sveriges förhandlingslinje. Detta kräver ytterligare noggranna överväganden om innebörden och verkan av det s.k. saksamrådet. Detta s.k. saksamråd kommer för övrigt inte till uttryck i den föreslagna lagtexten där det endast talas om att regeringen skall *överlägga* med utskotten.

Beträffande *tidpunkten för överläggningarna* med utskotten framhåller kommittén att dessa inte behöver ske just inför rådsmötena utan snarare *innan* frågorna kommer upp på ministerrådets dagordning. EU-nämnden vill emellertid framhålla att åtskilliga frågor som befinner sig i ett tidigt skede av beslutsprocessen kommer upp på ministerrådets dagordning i form av presentationer, informationer eller lägesrapporter etc. Det finns alltså skäl för utskotten att beakta dessa dagordningar.

Vidare måste det också – även om utskottens främsta uppgift är att behandla EU-frågorna i början av beslutsprocessen – finnas utrymme för utskotten att anlägga synpunkter *under slutfasen*. Erfarenheten har visat att det i vissa frågor kan vara motiverat att sakkunskapen i utskotten kommer till uttryck då frågor tas upp på ministerrådets dagordning vare sig de då befinner sig i beslutsstadiet eller på ett tidigare stadium. I detta sammanhang bör framhållas att i de fall utskotten skall ansvara för behandling av frågor som står på ministerrådets dagordning, dvs. icke-beslutsfrågor, bör detta ske när frågorna har behandlats av Coreper. Detta innebär att utskotten i många fall skulle behöva sammanträda på fredagar och under kammarens sommaruppehåll, vilket får följder för riksdagens planering i övrigt.

Att både utskotten och EU-nämnden är aktiva på samrådsstadiet behöver inte innebära en onödig dubblering och kan medverka till att oklarheter klaras ut inför ministerrådets frågor. Detta gäller inte minst när det under EU:s beslutsprocess – som ofta sker – i slutskedet läggs fram förslag till ändrade lösningar. När sådana fall inträffat i nämnden har nämnden uppmanat det ansvariga statsrådet att också höra berört utskott. Nämnden har sett det som angeläget att regeringen vid samrådet inför ministerrådsmötena har kontakter också med utskotten när frågorna är av den arten att de mera utskottsspecifika synpunkterna bör tas till vara.

En särskild fråga är hur uppföljningen av regeringens förhandlingar i ministerrådet skall ske i de fall då utskotten enligt förslaget skall ansvara för behandlingen av frågor på ministerrådets dagordning. För närvarande återrapporterar ansvarig minister från föregående ministerrådsmöte i samband med samrådet i EU-nämnden inför kommande ministerrådsmöte. Ledamöterna har

då möjlighet att ställa frågor i anledning av återrapporten och följa upp det tidigare samrådet, bl.a. mot bakgrund av stenografiska uppteckningar från de tidigare samråden. Utskottens överläggningar med regeringen, dvs. saksamrådet, är dock inte tänkt att dokumenteras med stenografiska uppteckningar utan enbart i form av redovisning i utskottets sammanträdesprotokoll.

Om kommitténs förslag i denna del skall kunna fungera utan att den öppenhet som hittills funnits när det gäller samrådsförfarandet i EU-nämnden förloras, krävs att utskottens överläggningar dokumenteras utförligt, helst i form av stenografiska uppteckningar. Eftersom detta inte är praktiskt möjligt för utskotten talar förslaget om redovisning i utskottsprotokoll emot att samrådsförfarandet inför ministerrådsmöten delas upp mellan utskotten och EU-nämnden.

Beträffande kommitténs bedömning av *konsekvenserna för EU-nämnden* av kommitténs förslag om en stärkt roll för utskotten har EU-nämnden invändningar. Förslaget får enligt EU-nämndens mening allvarliga konsekvenser för riksdagens inflytande enligt vad som skall framgå i det följande.

Kommittén anser att frågor som visserligen kommer upp på rådsmötena men som inte är avsedda att tas till beslut bör behandlas i kontakterna mellan utskott och regering och inte i EU-nämnden. Vidare sägs att samrådet i EU-nämnden kan fokusera på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden medan sakaspekterna har behandlats i utskotten. *EU-nämndens roll skall begränsas till det tillfälle när frågorna skall beslutas i ministerrådet.* Detta anges innebära en reell förändring för arbetet i utskotten och i EU-nämnden.

Enligt EU-nämnden kan, som ovan framhållits, ett tillfredsställande inflytande för riksdagen endast åstadkommas genom ett *samspel* mellan utskottsbehandling samt såväl information som samråd i EU-nämnden. EU-nämnden har i och för sig alltid sett som sin uppgift att fokusera på beslutsfrågorna på ministerrådet. Med kännedom om EU:s beslutsprocedur och hur frågorna bereds på ministerrådets möten måste emellertid framhållas att det inte låter sig göra att stycka upp ministerrådets dagordningar för att söka skapa skarpa gränser mellan utskottens och EU-nämndens befogenheter och därigenom inskränka EU-nämndens uppgifter.

Frågorna på ministerrådets dagordning beslutas oftast inte vid ett enda tillfälle. Som regel återkommer de vid skilda tidpunkter, och olika former av beslut fattas av ministerrådet under resans gång. Det kan gälla olika slutsatser och politiska överenskommelser som föregår det slutliga beslutet om en rättsakt. Ofta hanteras också omfattande lagstiftningsprojekt i olika delar vid olika ministerrådssammansättningar. Vidare kan, särskilt när det gäller större ärenden, informationsfrågor hänga ihop med beslutsfrågor. Det är helt enkelt många gånger fråga om paket där vissa frågor skall diskuteras och andra fattas beslut om. Ett sådant exempel är det ovan nämnda på energiområdet där rådet skulle *besluta* om slutsatser på energiområdet samt *diskutera* den av kommissionen nyligen presenterade grönboken. Det går alltså inte alltid att särskilja informations- och beslutsfrågor. Härtill kommer att det många gånger inte finns någon säker vetskap om huruvida rådet verkligen har förutsätt-

ningar att gå till beslut; huruvida det föreligger erforderlig enhällighet eller kvalificerad majoritet får inte sällan bedömas av ministerrådets ordförande under mötets gång.

Ovan har också – i samband med överväganden om utskottens arbete – frågan om *återrapportering* av regeringens handlande i ministerrådet tagits upp. EU-nämnden anser att det är viktigt från uppföljnings- och kontrollsynpunkt att den rutin med återrapportering som nu äger rum i EU-nämnden består. Här kan lika litet som inför rådsmötena någon uppstyckning av frågorna ske; den rådande kontinuiteten beträffande de frågor som behandlas skulle annars brytas och riksdagens överblick och inflytande förloras.

Det nu sagda visar att det är olämpligt att förorda att vissa frågor *inte bör behandlas i EU-nämnden*, i vart fall om riksdagen skall kunna behålla sitt inflytande beträffande de frågor som står på ministerrådets dagordning. EU-nämnden ansluter sig i och för sig till kommitténs bedömning att den exakta avgränsningen mellan utskotten och EU-nämnden – i likhet med dagens ordning – får utvecklas i praxis. EU-nämnden anser också att det är angeläget att det sker en reell förändring till utskottens fördel. Den skarpa gräns mellan utskottens och EU-nämndens uppgifter som kommittén beskriver och framhåller som önskvärd innebär emellertid att de olika frågorna på rådsdagordningarna splittras upp på olika organ. Eftersom de olika rådsammansättningarna alltmer har centraliserats för att man skall kunna hålla ihop och få överblick över olika närliggande frågor (t.ex. konkurrenskraftsrådet och sysselsättningsrådet) finns det stor risk att vissa frågor med den av kommittén förordade ordningen hamnar mellan olika stolar och att överblicken går förlorad. Det föreligger därmed också en stor risk att riksdagens inflytande i EU-frågor kommer att minska och att det som uppnåtts under mer än ett decennium går förlorat.

Kommittén föreslår att EU-nämndens uppgift skall inskränkas till att enbart gälla frågor som är föremål för beslut på det *stundande rådsmötet*. Alla frågor som ligger tidigare i beslutsprocessen skall behandlas av utskotten i det s.k. saksamrådet. För att inte riksdagens inflytande skall minska förutsätter detta att berörda utskott ser till att överläggningar med regeringen kommer till stånd i *alla rådsfrågor* på detta tidigare stadium. Vidare uppstår frågan vilket utskott som skall vara huvudansvarigt i fråga om *övergripande frågor* på detta tidigare stadium. Det kan gälla diskussioner om politiska strategier som berör flera ansvarsområden och som senare skall behandlas på möten med Europeiska rådet. Exempel på detta är Lissabonstrategin, strategin om en hållbar utveckling, en gemensam energipolitik och det s.k. Haagprogrammet (rättsliga och inrikes frågor). Exemplet kan mångfaldigas. Det torde bli svårt, för att inte säga omöjligt, för EU-nämnden att först vid möten inför Europeiska rådet ha en samlad och koordinerad uppfattning och göra olika prioriteringar till ledning för regeringen.

EU-nämnden kan dock konstatera att *förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen* i denna del inte innebär någon reell förändring i förhållande

till vad som gäller i dag. Fortfarande skall regeringen rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras *inför beslut* i rådet.

Beträffande regeringens *informationsskyldighet* gentemot EU-nämnden föreslår kommittén att regeringen inte längre skall vara skyldig att underrätta EU-nämnden om frågor som *avses bli behandlade* i ministerrådet utan endast om frågor som *skall beslutas* i detta råd. Det kan ifrågasättas vari denna skillnad egentligen består. Den föreslagna inskränkningen av regeringens informationsskyldighet gentemot EU-nämnden är emellertid ägnad att åstadkomma otydlighet och riskerar att medföra att riksdagen förlorar överblick och inflytande. Det är ofta på ett tidigare stadium än inför själva antagandet av en rättsakt eller annan åtgärd som ett faktiskt samråd äger rum i EU-nämnden, och vid vilket regeringen presenterar ett upplägg inför de fortsatta förhandlingarna. EU-nämnden avstyrker således förslaget att begränsa regeringens informationsskyldighet gentemot EU-nämnden.

Kommittén föreslår också att bestämmelsen i 10 kap. 6 § riksdagsordningen om *statlig myndighets skyldighet att lämna upplysningar och avge yttrande* till EU-nämnden skall upphöra att gälla. EU-nämnden har ingen erinran mot detta; bestämmelsen har aldrig tillämpats, och något behov av den torde inte föreligga.

I ett avseende föreslås att EU-nämnden skall få en *utvidgad* roll. Samråds-skyldigheten föreslås bli heltäckande och inte längre omfatta bara ”beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och andra frågor som nämnden bestämmer”. Som en följd härav föreslås också att den nuvarande rätten för en minoritet att påkalla samråd skall tas bort.

Avgränsningen av regeringens samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden var en viktig fråga inför inrättandet av samrådsförfarandet i EU-frågor. Olika alternativa lösningar diskuterades i frågan om samrådsskyldigheten borde omfatta alla frågor eller om den borde avgränsas på något sätt. Den uppfattning som ligger bakom riksdagsordningens nuvarande utformning i detta hänseende är att det ansetts viktigt att samrådsförfarandet koncentreras på de viktigare frågorna medan detaljer och teknikaliteter med fördel kunde behandlas av regeringen på egen hand (se prop. 1994/95:19 s. 536, bet.1994/95:KU22 s. 15). I samband med en utvärdering om EU-frågornas behandling i riksdagen uttalade EU-nämnden bl.a. följande (bet.1996/97:KU2 bilaga 3 s. 68):

I sammanhanget vill nämnden inte underlåta att peka på att samarbetet inom EU inte bara rör politiskt väsentliga frågor utan också detaljfrågor av mera teknisk natur. Som tidigare berörts har sålunda medlemskapet inneburit att åtskilliga frågor, i vilka regeringen eller annan myndighet tidigare hade beslutanderätten, skall avgöras av ministerrådet. Åtminstone i EU-nämndens verksamhet framstår det som angeläget att intresset koncentreras på de för Sverige mera betydelsefulla frågorna och att mindre viktiga detaljfrågor kan lämnas åt sidan.

EU-nämnden anser att dessa synpunkter fortfarande gör sig gällande och att den nuvarande ordningen fungerat väl. Avgränsningen av samrådsskyldigheten bör därför enligt EU-nämndens mening bestå. Risker är annars att EU-

nämnden belastas alltför mycket med just tekniska detaljfrågor som det varken finns politiskt intresse av eller tid och resurser att behandla. Minoritetsskyddet har aldrig behövt tillämpas formellt men bör bestå som en konsekvens av avgränsningen av samrådskyldigheten. EU-nämnden avstyrker således förslaget.

Kommittén uttalar sig om EU-nämndens *sammanträdestid* som enligt kommittén som en följd av förskjutningen mellan utskotten och EU-nämnden kommer att minska. Huruvida så kommer att ske går naturligtvis inte att uttala sig om och är för övrigt en administrativ fråga. Förslaget om att partierna skall få sätta in tillfälliga ersättare kommer dessutom sannolikt, om det skulle utnyttjas fullt ut, snarare att medföra en ökning av sammanträdestiden.

Ledamöter i EU-nämnden

Alla ledamöter och suppleanter i EU-nämnden är också ledamöter eller suppleanter i olika utskott. Samtliga utskott är på detta sätt representerade i EU-nämnden. Som kommittén framhåller är det viktigt att det också finns en kontinuitet i EU-nämndens arbete. Härtill kommer att ledamöterna utvecklat en stor kompetens att hålla ihop horisontella frågor som inte bör gå förlorad. Samtidigt är det, som kommittén också framhåller, viktigt att i samrådsförfarandet utnyttja den utskottserfarenhet som finns, vilket också sker i största utsträckning. Att bereda utökade möjligheter för detta genom att partierna tillfälligt skall få sätta in ersättare kan emellertid medföra stora praktiska svårigheter.

I lagförslaget sägs att partigrupperna skall ha rätt att ersätta en ledamot i nämnden med en ledamot av det utskott vars område berörs av de frågor som nämndens överläggningar med regeringen rör. Det är här fråga om att en sådan ledamot skall träda in tillfälligt vid ett samråd som berör det aktuella utskottets område. Detta kommer att kräva stora insatser för planläggningen av nämndens sammanträden av såväl partigrupper som EU-nämndens kansli och också i hög grad påverka statsråden. Denna planläggning kommer att innebära att EU-nämndens totala sammanträdestid vid vissa tillfällen ökar betydligt i motsats till vad kommittén antar. Mot slutet av ett ordförandeskap måste antagligen EU-nämndens sammanträden delas upp på flera dagar i veckan.

Vissa rådsdagordningar berör också flera utskotts sakområden varför ledamöter får närvara allteftersom dagordningspunkterna kommer upp. Vissa dagordningspunkter berör också flera utskott, vilket medför att inför varje fråga måste avgöras vilket utskott som är huvudansvarigt. Detta kan visa sig svårt att planera när rådsdagordningarna ofta ändras kort tid före EU-nämndens sammanträden och nämnden inte sällan vid själva sammanträdet får reda på att nya dagordningspunkter tillkommit och andra strukits. Rådsdagordningarna är föränderliga dokument intill dess att rådsmötet äger rum. En särskild svårighet utgör de s.k. A-punkterna som kan gälla vilket område som helst och tas upp på vilket rådsmöte som helst. Ett ytterligare problem med ett system med tillfälliga ersättare gäller delgivningen av handlingar som

innehåller uppgifter för vilka sekretess råder liksom förfarandet vid brådskan- de ärenden. Mot bakgrund av de nu angivna såväl principiella som praktiska svårigheterna avstyrker EU-nämnden således förslaget.

Öppenhet i utskotten och i EU-nämnden (avsnitt 3.3.4)

Under de drygt 11 år som EU-nämnden har verkat har betydande framsteg gjorts i fråga om ökad öppenhet. Handlingar läggs numera ut på Internet liksom stenografiska uppteckningar från EU-nämndens sammanträden. Pressmeddelanden på svenska publiceras före och – på både svenska och engelska – efter EU-nämndens sammanträden. Sedan ett par år tillbaka äger normalt regeringens samråd inför Europeiska rådets möten rum offentligt i EU-nämnden. EU-nämnden välkomnar förslaget att EU-nämnden skall kunna besluta att också sammanträden inför ministerrådets möten helt eller delvis skall vara offentliga. Att även regeringens överläggningar med utskotten i EU-frågor skall kunna ske offentligt är ett angeläget förslag. Alltfler frågor behandlas numera av ministerrådet offentligt, vilket enligt EU-nämndens mening är en viktig utveckling. Både på EU-nivå och på nationell nivå är det för den demokratiska förankringen av och förståelsen för EU-frågorna nödvändigt att medborgarna får insyn i och kan följa verksamheten som ju ofta resulterar i lagstiftning som rör enskilda.

Subsidiaritetskontroll (avsnitt 3.3.6)

Som kommittén framhåller finns det möjligheter att beakta subsidiaritetsprin- cipen inom ramen för gällande reglering som utskotten kan ta till vara. Kom- mittén nämner i emellertid i detta avsnitt inte någonting om den subsidiari- tetskontroll som de facto sker vid regeringens samråd med EU-nämnden. Det förtjänar att påpekas att i sådana fall där EU-nämnden varit negativ till reger- ingens ståndpunkt har inställningen oftast berott på att majoriteten av ledamö- terna har ansett att frågan inte borde avgöras på EU-nivå utan på nationell nivå. Detta har bl.a. kommit till uttryck i fråga om turism, program på utbild- ningsområdet, grönboken om psykisk hälsa och vissa kulturfrågor. Diskussio- nen i EU-nämnden rör ofta frågan om ett förslag lämpligen bör hanteras på EU-nivå eller inte.

I olika sammanhang har framhållits att de nationella parlamenten – mot bakgrund av gällande fördragsreglering – kan införa en subsidiaritetskontroll utan att det konstitutionella fördraget har trätt i kraft. Inom ramen för COSAC har, som kommittén beskriver, pågått ett sådant försök. Avsikten är att försö- ken skall fortsätta med de nationella parlament som är intresserade av att delta. Enligt EU-nämndens mening bör dock inte en *formell* subsidiaritets- prövning införas i riksdagsordningen utan fördragsreglering. Det vore enligt EU-nämndens mening olämpligt att nu föregripa utgången av den reflektions- period om EU:s framtid som nu äger rum och eventuell framtida fördragsre- glering.

Regeringskonferenser och Europeiska rådet (avsnitt 3.4)

Som kommittén konstaterar har samråd rörande Europeiska rådet och regeringskonferenser skett i EU-nämnden. Det välkomnas att den praxis som utbildats beträffande information och samråd inför möten med Europeiska rådet nu föreslås bli reglerad i riksdagsordningen. Beträffande *regeringskonferenserna* däremot föreslår kommittén att samråd uteslutande skall äga rum i berört utskott. Även här har emellertid utbildats en fast praxis under åren, som har stadfäst i den tidigare Riksdagskommittén och i riksdagen.

Som kommittén nämner är erfarenheterna från det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet goda. Den formella riksdagsbehandlingen av regeringskonferensen om det konstitutionella fördraget ledde till ett brett engagemang. Som emellertid uttalades i det sammansatta utskottets betänkande (bet. 2003/04:KUU1 s. 43) var det angeläget att det fortsatta samrådet under regeringskonferensen fick äga rum i EU-nämnden. Det är just i slutskedet av en regeringskonferens som sådana förhandlingstaktiska frågor gör sig gällande som kommittén uppmärksammat när det gäller det samråd som skall äga rum inför beslut i ministerrådet. EU-nämnden förordar att en bestämmelse i riksdagsordningen införs om att *regeringen också skall rådgöra med EU-nämnden inför förhandlingarna inom ramen för EU:s regeringskonferenser*. Dessa regeringskonferenser äger för övrigt ofta rum i samband med Europeiska rådets möten. Det nu sagda hindrar inte att överläggningar på enskilda områden i en regeringskonferens kan och bör ske i berörda utskott.

Kontakter med andra parlament (avsnitt 3.6)

Kontakter med nationella parlament m.m..(avsnitt 3.6.1)

Här nämner kommittén det nya fördragets protokoll om de nationella parlamentens roll i EU samt resor och IPEX. Ingenting nämns dock i detta sammanhang om det parlamentariska samarbete som äger rum i COSAC. Detta regleras såväl i det konstitutionella fördragets protokoll som i det nu gällande protokollet (som är fogat till EU- och EG- fördragen och som har samma status som fördragen) om de nationella parlamentens roll. COSAC kan enligt protokollet bl.a. skicka bidrag till EU:s institutioner. Ledamöter från EU-nämnden och andra medlemsländers parlamentariska EU-organ liksom Europaparlamentet deltar regelbundet i COSAC-konferenserna.

Kontakter med Europaparlamentariker (avsnitt 3.6.2)

Kommittén erinrar om den tidigare Riksdagskommitténs överväganden i dessa delar (förs. 2000/01:RS1) och framhåller hur värdefullt det är med goda kontakter mellan svenska Europaparlamentariker och riksdagens ledamöter. Kommittén anser att utskotten kan behöva utveckla kontakterna med Europaparlamentarikerna. Även för EU-nämndens del är detta angeläget.

Även om EU-nämndens beredning av EU-frågor gäller i första hand beslutsfrågor på ministerrådets dagordning måste Europaparlamentets beredning av dessa frågor bevakas och analyseras. På allt fler områden är Europaparlamentet tillsammans med ministerrådet lagstiftare och medbeslutande.

Några formella kontakter mellan EU-nämnden och de svenska Europaparlamentarikerna har inte förekommit. I samband med studiebesök i Bryssel av delegationer från EU-nämnden och gemensamma seminarier har dock mera informella sammanträffanden med Europaparlamentarikerna ägt rum. Tilläggas kan att nämndens kansli efter en överenskommelse med partigruppskanslierna översänder nämndens sammanträdeshandlingar till dessa för vidarebefordran till Europaparlamentarikerna.

I den mån EU-nämndens sammanträden i framtiden kommer att vara offentliga kan naturligtvis Europaparlamentariker närvara vid sammanträdena. Även i övrigt har EU-nämnden möjlighet att bjuda in svenska Europaparlamentariker till sammanträden. Detta är ganska vanligt i andra medlemsländers parlament och bidrar till att knyta ihop frågorna när Europaparlamentet på allt fler områden blivit medbeslutande.

Riksdagens interparlamentariska samarbete (avsnitt 4)

Här redovisas inte bara deltagande i de s.k. parlamentariska församlingarna utan även annat interparlamentariskt EU-samarbete, t.ex. talmanskonferenser och IPEX. Inte heller i detta sammanhang nämns COSAC vilket, som framgått i det föregående, är ett fördragsreglerat samarbete mellan nationella parlaments EU-organ och Europaparlamentet.

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen (bilaga 1)

I det föregående har EU-nämnden kommenterat de föreslagna lagförslagen och påtalat vissa oklarheter och brister. När det gäller riksdagsordningen i övrigt vill EU-nämnden ta tillfället i akt och föreslå vissa angelägna ändringar som har bäring på såväl EU-nämndens som utskottens verksamhet. Det gäller dels frågan om ersättare för suppleant i EU-nämnden, dels frågan om möjligheten för riksdagens tjänstemän att närvara vid sammanträde med annat utskott.

Suppleantval regleras i 7 kap. 8 § riksdagsordningen. I tredje stycket föreskrivs att ersättare som har kallats till tjänstgöring får utses till suppleant i ett utskott som den lediga riksdagsledamoten tillhör, förutsatt att antalet suppleanter i utskottet inte utökas. Bestämmelsen gäller bara suppleanter i utskotten. Det är emellertid angeläget att bestämmelsen kan tillämpas också på suppleanter i EU-nämnden. Riksdagsordningen bör således ändras så att detta kan ske.

Utomstående närvaro vid sammanträde med utskott respektive EU-nämnden regleras i 4 kap. 13 § respektive 10 kap. 7 § riksdagsordningen. I fråga om utskott gäller att det skall finnas *särskilda skäl*, vilket inte gäller för närvaro i EU-nämnden. Enligt kommitténs förslag skall utskotten ta en aktiv del av arbetet i EU-frågor. Detta kräver en ökad grad av samspel mellan utskotten och EU-nämnden. Ofta förekommer underhandskontakter mellan EU-nämndens kansli och utskottskanslierna. Det finns därför ett särskilt behov för EU-nämndens tjänstemän att också få närvara vid utskottens sammanträden i de delar dessa behandlar EU-frågor. Kravet på särskilda skäl i 4 kap. 13 § riksdagsordningen bör därför tas bort.

Stockholm den 24 mars 2006

På EU-nämndens vägnar

Tommy Waidelich

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tommy Waidelich (s), Carl B Hamilton (fp), Sonia Karlsson (s), Joe Frans (s), Hillevi Larsson (s), Mats Odell (kd), Lennart Hedquist (m), Karin Granbom (fp), Fredrik Olovsson (s), Ulf Holm (mp), Lars Lilja (s), Eva Arvidsson (s), Börje Vestlund (s), Henrik von Sydow (m), Björn Hamilton (m), Eskil Erlandsson (c) och Karin Thorborg (v).

Avvikande mening

Ulf Holm (mp) anför:

Miljöpartiet de grönas grundinställning är att EU-nämnden bör avvecklas och att regeringens informations- och samrådsförfarande i stället skall ske direkt med ansvarigt sakutskott.

Bakgrunden är att Sveriges EU-medlemskap inte i dess nuvarande ordning garanterar riksdagens insyn, inflytande och kontroll. Det svenska EU-medlemskapet har påverkat maktfördelningen mellan riksdag och regering till nackdel för riksdagen och därmed folkstyret och den fria åsiktsbildningen. EU:s beslutsprocesser berövar i dag riksdagen dess roll som folkets främsta företrädare.

Med anledning av EU-medlemskapet inrättades EU-nämnden. Riksdagen skall genom samrådsförfarandet få insyn, inflytande och kontroll över den politik som regeringen driver i ministerrådet. Nämnden skall ge regeringen mandat och regeringen ska förankra sin EU-politik i nämnden innan medlemsländernas regeringar fattar beslut. Nämnden behandlar dock inte förslag till riksdagsbeslut, och dess verksamhet spänner över alla EU:s arbetsområden. EU-nämndens ansvar att behandla samtliga frågor och områden inom EU leder inte bara till kvalitativa försämringar utan också till ett demokratiunderskott i arbetets process. Det är dessutom en brist att nämnden, till skillnad från sakutskotten, inte förbereder riksdagsbeslut. En lämpligare ordning vore att respektive utskott hanterade de frågor som hamnar inom respektive område. Den demokratiska processen i riksdagen och Sveriges EU-medlemskap förbättras avsevärt om utskott förbereder riksdagsbeslut för debatt och omröstning i kammaren inom respektive EU-område. Utskotten har den ämneskompetens och överblick som krävs på sitt område. Det är dessutom utskotten som i slutändan har att hantera följderna av EU:s rättsakter och beslut.

Förhandlingsmandat och förhandlingspositioner bör utarbetas i former av samarbete mellan regering och riksdag. Respektive minister bör samarbeta direkt med berört utskott.

EU-frågornas behandling i riksdagen har tidigare varit föremål för diskussioner och översyn. EU-nämndens vara eller icke vara har varit föremål för översyn. Krav på EU-nämndens avskaffande har bemötts med hänvisningar till tidigare behandlingar och utvärderingar. Miljöpartiet anser att dessa typer av hänvisningar inte är tillräckliga. EU är en organisation i ständig förändring. Vi måste ständigt kämpa för att hålla vår demokrati levande och se nuvarande regler i ljuset av samhällets kontinuerliga förändringsprocess. Skulle t.ex. förslaget till EU-konstitution gå igenom med förstärkt subsidiaritetsprincip skulle vi behöva en bättre organisation och arbetsordning för att klara av detta. Riksdagen bör utreda riksdagsordningen i syfte att stärka riksdagens inflytande.

Ovan redovisade inställning är mitt och Miljöpartiets huvudförslag. Jag vill dock instämma i EU-nämndens yttrande till Konstitutionsutskottet om mitt förstahandsyrkande om att EU-nämnden skall avskaffas inte vinner gehör.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Till konstitutionsutskottet	2
EU-nämndens överväganden	3
Riksdagens arbete med EU-frågor (avsnitt 3)	3
Inledning (avsnitt 3.1)	3
Grön- och vitböcker och andra strategiska EU-dokument (avsnitt 3.2)	5
Samråd mellan regering och riksdag (avsnitt 3.3)	6
Regeringskonferenser och Europeiska rådet (avsnitt 3.4)	14
Kontakter med andra parlament (avsnitt 3.6)	14
Riksdagens interparlamentariska samarbete (avsnitt 4)	15
Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen (bilaga 1)	15
Avvikande mening.....	17