

# Konstitutionsutskottets betänkande

## 1998/99:KU11

### EU-frågornas behandling i riksdag och regering



## Sammanfattning

I betänkandet behandlas Riksdagens revisorers förslag angående Sveriges införlivande av EG-rätten. Vidare behandlas motioner från allmänna motionstiden som huvudsakligen tar upp riksdagens behandling av EU-frågor.

Utskottet framhåller att Riksdagens revisorers granskning tar sikte på ett viktigt område och att de frågor som revisorerna aktualiserar är angelägna. Revisorernas rapport ger en överblick över viktiga aspekter av det svenska EU-arbetet. Genom medlemskapet i Europeiska unionen har Sverige att följa EG-rätten och det är angeläget att Sverige fullgör sina förpliktelser på ett korrekt och effektivt sätt. Av revisorernas rapport framgår att den svenska uppbyggnaden och strukturen för genomförande av EG-rätt huvudsakligen fungerar tillfredsställande.

Utskottet kan konstatera att revisorernas granskning koncentreras till genomförandet av direktiv som beslutats innan Sverige blev medlem i EU. Medlemskapet i EU innebär att Sverige kan följa – och ges möjlighet att påverka – förslag till direktiv i ett tidigt skede. Utskottet konstaterar vidare att regeringen har vidtagit åtgärder inom området.

Utskottet finner inte att någon riksdagens åtgärd är påkallad och avstyrker således revisorernas förslag.

Motionerna om riksdagens hantering av EU-frågorna avstyrks med hänvisning till att den av talmanskonferensen tillsatta Riksdagskommittén skall se över riksdagens hantering av EU-frågorna.

Till betänkandet fogas två reservationer (mp).

## Förslaget från Riksdagens revisorer

1997/98:RR11 Sveriges införlivande av EG-rätten vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört i avsnitt 2.1 om samordning, kompetens och tillgång till EG:s rättsakter,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört i avsnitt 2.2 om arbetet med att införliva EG:s rättsakter,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört i avsnitt 2.3 om utredning av EG-rättens effekter och förberedelsearbetet vad gäller EU-frågor.

## Motionerna

### Motioner väckta under allmänna motionstiden 1998

1998/99:K210 av Birger Schlaug m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att de ordinarie riksdagsutskottena skall överta EU-nämndens arbete,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att den parlamentariska insynen inför ministerrådsmötena skall inträda samtidigt som ärendena börjar handläggas i Coreper,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en remiss till berörda organisationer skall genomföras inför varje beslut av betydelse i EU:s ministerråd,

1998/99:K293 av Per Lager m.fl. (mp) vari yrkas

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att kommittéer bör användas i högre grad i beredningsprocessen inför ställningstaganden i EU,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att tillsätta skuggutredningar till kommissionens arbete.

1998/99:K295 av Per Lager (mp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en utredning om EG-rättens och den nya rättskulturens effekter på den svenska nationella rätten.

1998/99:K315 av Margit Gennser (m) vari yrkas att riksdagen beslutar tillsätta en riksdagsutredning i enlighet med vad som anförts i motionen.

1998/99:U506 av Gudrun Schyman m.fl. (v) vari yrkas

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att riksdagens fackutskott och EU-nämnden bör kopplas in på ett tidigt stadium,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att det bör skapas organisatoriska former för riksdagen att binda regeringen vid en viss handlingslinje i ministerrådet,

## Utfrågning

Utredningschef Margaretha Stålfors och revisionsdirektör Cristina Eriksson, Riksdagens revisorer, lämnade information om revisorernas granskning till utskottet den 26 januari 1999.

## Riksdagens revisorers förslag angående Sveriges införlivande av EG-rätten

### Inledning

Riksdagens revisorer har granskat hur Sverige har införlivat EG-rätten. Granskningen visar att införlivandet av EG-rätten i stort sett fungerar tillfredsställande. Granskningsrapporten återfinns som bilaga 1 till förslaget. Inledningsvis ges här en översiktlig beskrivning av EG-rätten i delar som är av särskild vikt för revisorernas granskning.

EU:s verksamhet brukar illustreras med tre pelare. Den första pelaren består i huvudsak av det traditionella ekonomiska samarbetet, EG. Andra pelaren utgörs av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP. Tredje pelaren omfattar samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, t.ex. polisiärt samarbete. Inom EU är det endast EG som har normgivningskompetens, dvs. rätt att utarbeta rättsakter. Samarbetet i den första pelaren är dessutom överstatligt, vilket innebär att bindande beslut kan fattas med majoritetsbeslut.

EG-rätten kan delas in i fyra huvudtyper: primärrätt, sekundärrätt, EG-domstolens praxis och internationella avtal. Primärrätten består av de grundläggande fördragen, medan sekundärrätten i huvudsak består av förordningar och direktiv. Till den sekundära rätten hör också beslut av rådet eller kommissionen samt rekommendationer och yttranden utfärdade av rådet eller kommissionen. Rättsakterna publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, EGT.

Grundmodellen för beslut om förordningar och direktiv är att beslut fattas av rådet på förslag från kommissionen och oftast efter det att parlamentet har yttrat sig. Det är kommissionen ensam som besitter den formella initiativrätten, dvs. rätten att ge förslag till rådet, och det är först efter beredning och beslut i kommissionen som ett normgivningsärende initieras.

*Förordningar* är direkt tillämpliga i medlemsländerna och används när det krävs en enhetlig reglering inom hela gemenskapen. *Direktiv* riktar sig till medlemsländerna och anger ett visst resultat som skall uppnås inom en bestämd tid. Gemenskaperna låter emellertid medlemsländerna själva bestämma form och tillvägagångssätt för direktivets införlivande i den nationella normgivningen.

Sverige har genom EU-medlemskapet att följa EG-rätten. Flertalet av EG:s rättsakter införlivades redan i samband med EES-avtalet, vilket trädde i kraft den 1 januari 1994. När Sverige sedan blev medlem i EU från den 1 januari 1995 hade således en stor del av rättsakterna redan införlivats. Medlemskapet innebär att Sverige deltar i arbetet med att utforma nya regler. Det är den svenska regeringen som ansvarar för att det inte utfärdas några svenska författningar som strider mot EG-rätten. Administrationen och verkställandet av EG-rätten har dock kommit att till stor del genomföras av förvaltningsmyndigheterna.

Som nämnts gäller de av EG utfärdade förordningarna i den nationella rätten utan ett införlivande, medan direktiven kräver att den nationella lagstift-

ningen ändras så att direktivens krav och mål uppfylls. Revisorernas granskning koncentreras därför till införlivandet av EG-direktiv i den svenska rättsordningen. Eftersom flertalet direktiv införlivades under tiden för EES-avtalet har granskningen framför allt kommit att koncentreras till införlivandet av direktiv beslutade före Sveriges EU-medlemskap.

Revisorernas granskning visar att införlivandet av EG-rätten i stort sett fungerar tillfredsställande. Detta beror bl.a. på att införlivandet i princip överensstämmer med det sedvanliga normgivningsarbetet i Sverige för vilket fasta rutiner finns sedan länge. Enligt revisorerna finns det dock skäl att ytterligare förbättra och förstärka det svenska arbetet med införlivandet av EG-rätt.

Före Sveriges medlemskap i EU konstaterades i flera utredningar att EU-arbetet och införlivandet av EG-rätten skulle innebära stora förändringar för arbetet i departement och myndigheter, liksom i intresseorganisationer och andra organ. Detta bekräftas också av revisorernas granskning. EU-medlemskapet och EU-arbetet har dock inte medfört att myndigheterna i någon större omfattning omorganiserats eller omstrukturerats. Inte heller arbetet med att införliva EG-rätten har föranlett några större strukturella förändringar. EU-arbetet har fördelats över departementens och myndigheternas sakenheter, och det nationella och internationella arbetet har vävts samman. I princip har det endast inom två organisationer skapats särskilda enheter för EU-arbetet, EU-sekretariatet i Regeringskansliet och EU-nämnden i riksdagen.

I den rapport från revisorerna som ligger till grund för förslaget till riksdagen redovisas statistik från EG-kommissionen som visar att det svenska införlivandet av EG-rätten fungerat bra under den inledande fasen. Detta gäller både kvalitativt och kvantitativt och i jämförelse med övriga medlemsländer. De anmärkningar som kommit från kommissionen har oftast haft sin grund i formella brister som har kunnat åtgärdas relativt omgående. Det skall även hållas i åtanke att Sverige införlivat en omfattande mängd rättsakter under en kort tid i förhållande till flertalet övriga medlemsländer.

Revisorerna föreslår tre tillkännagivanden till regeringen med anledning av granskningen. Revisorernas förslag och den bakomliggande granskningsrapporten redovisas i det följande.

## **Samordning, kompetens och tillgång till EG:s rättsakter**

### *Riksdagens revisorer*

Den svenska förvaltningsmodellen samt samordning och ansvarsfördelning

Revisorerna erinrar om att inför EU-medlemskapet diskuterades huruvida den svenska förvaltningsmodellen, med ett litet regeringskansli och fristående myndigheter, skulle kunna bibehållas. I utredningen Statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80) anfördes att den svenska förvaltningsmodellen inte skulle komma att innebära några problem ur konstitutionell synvinkel vid ett EU-inträde.

Den svenska förvaltningsmodellens idé har också bibehållits, även om många praktiska anpassningar har gjorts. Såsom diskuterades före EU-

medlemskapet kan dock konstateras att förvaltningsmyndigheterna har blivit mycket aktiva i EU-arbetet och att den största delen av införlivandet av EG-rätten sker på myndighetsnivå.

I revisorernas rapport framhålls att införlivandet av EG-rätten förutsätter medverkan av stora delar av den svenska statsförvaltningen. I de flesta fall då ett direktiv berör flera myndigheter har ansvarsfördelningen mellan myndigheterna klarats ut, men i vissa fall råder ännu oklarheter. Flera departement och myndigheter kan vara berörda av en viss fråga och ett visst EG-direktiv samt dess införlivande. Detta kan i vissa fall leda till effektivitetsförluster och samordningsproblem eftersom flera myndigheter därmed kan vara tvungade till att utfärda föreskrifter.

Revisorerna anser att det finns skäl att stärka arbetet med att införliva EG:s rättsakter. T.ex. får den svenska förvaltningsstrukturen, som skiljer sig från övriga medlemsländers, konsekvenser för införlivandearbetet.

Revisorerna påpekar att flera remissinstanser har betonat behovet av samordning i införlivandearbetet, särskilt då olika departement och myndigheter är berörda av föreskrifterna. Revisorerna anser att regeringen bör försöka reducera de negativa konsekvenser som uppkommer till följd av förvaltningens struktur i Sverige. Regeringen bör samordna normgivningen på områden som berör flera departement och myndigheter.

#### Arbetsbelastningen

Det svenska regeringskansliet är av tradition jämförelsevis litet. Förvaltningsmyndigheterna har bl.a. av den anledningen kommit att involveras i hög grad i EU-arbetet. Resurs- och tidsåtgången för att utföra de EU-relaterade arbetsuppgifterna har blivit långt större än vad som bedömdes troligt före medlemskapet.

Vid revisorernas granskning har framkommit att det svenska EU-medlemskapet har inneburit stora förändringar för verksamheten inom departement och myndigheter. Det har medfört en ökning av arbetsbelastningen, mängden externa kontakter samt arbetstempot. Omfattningen av myndigheternas föreskriftsverksamhet har dessutom ökat.

Den största delen av införlivandearbetet genomfördes, som påpekats ovan, redan inför EES-avtalet, dvs. före år 1994, samt inför EU-medlemskapet. I dag har antalet beslutade direktiv som skall införlivas i den svenska normgivningen minskat. Arbetsbelastningen är nu mer ”normal”, men hur den framtida situationen utvecklar sig är osäkert. EG-rätten är under ständig utveckling, och gemenskapen har även diskuterat gemensam normgivning inom ytterligare områden.

I budgetpropositionen för 1998 anger regeringen att EU-medlemskapets konsekvenser för dimensioneringen av Regeringskansliet skall analyseras. Revisorerna förutsätter att regeringen i den nämnda analysen särskilt uppmärksammar behovet av resurser för arbetet med att införliva EG-rätten.

Enligt revisorerna behöver kompetensen vad gäller EG-rätten och EG-rättens krav förbättras inom hela statsförvaltningen. Särskilt behövs en bättre insikt i den nya rättsordningens betydelse för den svenska normgivningen och den svenska rättstillämpningen. Kompetenshöjande åtgärder har visserligen vidtagits, men ytterligare åtgärder vore betydelsefulla.

Även tillgängligheten av EG:s rättsakter behöver förbättras. Under granskningen framkom bl.a. att det inte är ovanligt att myndigheter saknar tillgång till databaser eller liknande, där de kan ta del av EG:s rättsakter. Inte heller hos domstolarna är tillgången på rättsakterna tillräckligt god. Detta innebär bl.a. att grunden för en god efterlevnad och en god tillämpning av EG-rätten saknas.

Revisorerna anser således att kompetensen bör höjas inom statsförvaltningen för att öka förståelsen och kunskapen om EG-rätten och dess krav i förhållande till den sedvanliga normgivningen. Tillgången på EG:s rättsakter måste dessutom förbättras i syfte att stärka efterlevnaden och tillämpningen av EG-rätten.

#### Revisorernas förslag

Revisorerna föreslår, sammanfattningsvis, att regeringen stärker sina insatser för att samordna införlivandet av normgivningen inom områden som berör flera departement och myndigheter. Regeringen bör se över resurserna för arbetet med att införliva EG-rätten inom Regeringskansliet, vidta åtgärder för att förbättra kompetensen och kunskapen om EG-rätten inom statsförvaltningen samt förbättra tillgången på EG:s rättsakter (yrkande 1).

#### *Utskottets bedömning*

Utskottet vill inledningsvis framhålla att Riksdagens revisorers granskning tar sikte på ett viktigt område och att de frågor som revisorerna aktualiserar är angelägna. Rapporten ger en överblick över viktiga aspekter av det svenska EU-arbetet. Genom medlemskapet i Europeiska unionen har Sverige att följa EG-rätten och det är angeläget att Sverige fullgör sina förpliktelser på ett korrekt och effektivt sätt. Av revisorernas rapport framgår att den svenska uppbyggnaden och strukturen för genomförande av EG-rätt huvudsakligen fungerar tillfredsställande. Vidare redovisas i rapporten statistik från EG-kommissionen som visar att det svenska genomförandet av EG-rätten fungerat bra under den inledande fasen.

Utskottet kan konstatera att revisorernas granskning koncentreras till genomförandet av direktiv som beslutats innan Sverige blev medlem i EU. Medlemskapet i EU innebär att Sverige kan följa – och ges möjlighet att påverka – förslag till direktiv i ett tidigt skede. Redan innan kommissionen lägger fram ett normgivningsförslag kan svenska representanter uppmärksamma aspekter i förslaget som kan försvåra ett genomförande i svensk lagstiftning. Sverige kan då verka för att förslaget utformas så att det smidigt kan genomföras i svensk lagstiftning.

Genom att förslagen till normgivning kan följas under EU:s hela beslutsprocess ges också mer utrymme för att förbereda genomförandet i nationell lagstiftning. Enligt Regeringskansliets riktlinjer skall de ståndpunktspromemorior som skall tas fram inom departementen för nya förslag från kommissionen innehålla en beskrivning av förslaget effekter på gällande svenska regler (EU-sekretariatets cirkulär 3 *Riktlinjer för beredningen i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor*). Också i faktapromemoriorna, som regeringen överlämnar till riksdagen rörande viktigare kommissionsförslag, skall effekterna på svenska regler redovisas. Detta innebär att Regeringskansliet senast när dessa promemorior framställs – vilket för faktapromemorior skall vara inom fem veckor efter det att förslaget lämnats till rådet i officiell översättning – måste överväga om och i så fall hur svensk lagstiftning påverkas.

Utskottet förutsätter att de myndigheter vars verksamhet så kräver ser till att de har tillgång till EG:s rättsakter. Rättsakterna publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, EGT. Denna finns – för övrigt i likhet med Svensk författningssamling (SFS) – tillgänglig både i pappersform och i elektronisk form och i takt med att allt fler rättsakter läggs ut på Internet ökar tillgängligheten ytterligare.

Beträffande resursfrågan kan påpekas att i budgetpropositionen för år 1999 föreslog regeringen att anslaget till Regeringskansliet skulle höjas med 250 miljoner kronor för att bl.a. förbereda och genomföra det svenska ordförandeskapet i EU år 2001. Riksdagen biföll regeringens förslag (prop. 1998/99:1, utg. omr. 1, bet. 1998/99:KU1, rskr. 1998/99:90–96). Vidare kan nämnas att i en interpellationsdebatt den 7 december 1998 framhöll vice statsminister Lena Hjelm-Wallén att inför det svenska ordförandeskapet i EU första halvåret 2001 görs ett antal organisatoriska förändringar för att öka effektiviteten och kraften i det svenska EU-arbetet. Ute i departementen har redan påbörjats ett arbete med att höja EU-kompetensen hos personalen.

I konstitutionsutskottets nyligen genomförda granskning av Regeringskansliets organisation för hantering av EU-frågor (bet. 1998/99:KU10, avsnitt 2.3) anförde utskottet att det avsåg att återkomma till Regeringskansliets hantering av EU-frågorna. Utskottet anförde att Regeringskansliets hantering av enskilda frågor genom EU:s hela beslutsprocess kan studeras. Frågorna kan följas från de informella processer där frågorna initieras genom EU:s beslutsprocess tills det formella beslutet är fattat. Därefter kan Regeringskansliets hantering av beslutet följas, t.ex. hur ett beslutat direktiv genomförs i svensk lagstiftning. Bland de aspekter som var aktuella att följa nämnde utskottet regeringens förhållande till myndigheterna och hur den svenska förvaltningstraditionen med avseende på myndigheternas ställning fungerar när EU-frågor behandlas. Den nu aktuella rapporten från revisorerna kan i utskottets fortsatta granskning av Regeringskansliets hantering av EU-frågor tjäna som ett underlag.

Utskottet finner med hänvisning till det anförda inte något riksdagens tillkännagivande påkallat i denna del. Således avstyrks revisorernas förslag rörande samordning, kompetens och tillgång till rättsakter (yrkande 1).

*Riksdagens revisorer*

Riksdagens revisorer konstaterar i rapporten att det svenska lagstiftningsförfarandet väl klarar införlivandet av EG-rätten och att införlivandearbetet inte avviker på något avgörande sätt från sedvanligt normgivningsarbete. I sedvanligt svenskt författningsarbete finns det dock ofta en politisk vilja som skall uppfyllas, något som är mindre tydligt i samband med införlivandet av EG-rätten. I det senare fallet är det svenska normgivningsarbetet bundet av det som framgår av direktiven. Ofta finns dock oklarheter i EG-direktiven som kan bero på att de formulerats utifrån kompromisser mellan kommissionen, rådet och de olika medlemsstaterna. Detta underlättar inte införlivandearbetet men skapar ett visst tolkningsutrymme för den nationelle lagstiftaren.

## Utredningsunderlaget

Inför EU-medlemskapet diskuterades frågorna om utredningsväsendet och remissförfarandet i propositionen (prop. 1994/95:19) om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Där sägs bl.a. att utredningsväsendet inte kommer att minska vare sig i omfattning eller betydelse till följd av medlemskapet men att det kan komma att få en delvis annan inriktning.

I granskningen har framkommit att dessa tankegångar inte helt har följts. De utredningar som i dag tillsätts för sedvanligt svenskt normgivningsarbete har inte förändrats, men utredningar vid införlivande av EG-rätt tycks vara av en annan karaktär. Utredningar kan tillsättas i de fall frågorna är mer omfattande, som t.ex. i samband med EG:s datadirektiv respektive arbetstidsdirektiv. I vissa fall utarbetas en departementspromemoria för att klargöra hur införlivandet lämpligen bör ske. De samordningsproblem som kan följa av den svenska förvaltningsstrukturen kan då också uppmärksammas.

Under revisorernas granskning har utredningarnas försämrade kvalitet understrukits av flertalet intervjuade organisationer. Riksdagens revisorer har tidigare riktat kritik mot kommittéväsendet (förs. 1997/98:RR3). I granskningen framkom dessutom att det inte alltid framgår vilka tolkningsutrymmen som finns inom EG-direktivens ramar samt skälen till att utredaren, och senare regeringen, föreslår en viss lösning. Bristen på klarhet i dessa avseenden leder till att remissinstanserna inte alltid vet vad som är möjligt att påverka då de utformar sina remissyttranden. Det är dessutom ofta oklart vilka konsekvenser en viss lösning medför på övrig svensk lagstiftning. I samband med införlivande av EG-rätt genomförs ibland även ändringar i normgivningen som inte är föranledda av EG-rättens krav. Dessa ändringar anses inte tillräckligt tydliggjorda i utredningarna, vilket leder till att t.ex. remissinstanserna inte uppmärksammar att de föreslagna ändringarna är påverkbara.

Vid granskningen har dock inte framkommit något som tyder på att departement eller myndigheter avsiktligt föreslår regler som inte har sin grund i EG-rätten utan att detta särskilt anges. Inte heller har det framkommit att departement eller myndigheter avsiktligt beslutar om föreskrifter som är mer omfattande än vad EG-rätten kräver. För att klargöra dessa förhållanden i



detalj skulle krävas en materiell granskning av den svenska normgivningen i förhållande till EG-rätten. En sådan genomgång ligger utanför revisorernas granskning.

Genomarbetade utredningar är av stor betydelse för normgivningens kvalitet. Detta gäller även normgivning föranledd av EG-rätt. Eftersom det inom EG-direktiven kan finnas tolkningsutrymmen inom vilka den nationella lagstiftaren kan tillvarata särskilda nationella intressen, är remissförfarandet av stor betydelse vid normgivning föranledd av direktiv. Tolkningsutrymmets omfattning samt eventuella frågor angående hur införlivandet bör ske måste dock tydliggöras för att remissförfarandet skall få den önskade effekten.

Efter att ha tagit del av remissinstansernas synpunkter anser Riksdagens revisorer att regeringen bör öka framförhållningen inför införlivandet av kommande EG-direktiv och se över formerna för utredningsarbetet i samband med detta. Utredningarna bör hålla en hög kvalitet och på ett mer allsidigt sätt belysa konsekvenserna för övrig svensk lagstiftning, bl.a. vilket tolkningsutrymme som finns inom EG-direktivens ramar.

#### Myndigheternas föreskrifter

Myndigheterna har kommit att få en betydelsefull roll i införlivandeprocessen eftersom den stora andelen direktiv införlivas via myndighetsföreskrifter. Innan nya eller ändrade föreskrifter beslutas av myndigheterna skickas de vanligtvis ut på remiss till olika berörda intresseorganisationer och andra myndigheter. Remissinstansernas möjligheter att påverka förslagen anses dock vara små, eftersom föreskrifterna är utformade utifrån det materiella innehållet i redan beslutade EG-direktiv.

Vid revisorernas granskning har framkommit att departementens uppföljning och kontroll av myndigheternas föreskriftsverksamhet är varierande. Departementen gör vanligtvis inte någon kontroll eller uppföljning av myndigheternas föreskrifter.

Av revisorernas rapport framgår att de föreskrifter som föranleds av EG-direktiv ofta är mycket detaljerade och rör specifika sakområden, vilka kräver särskild kompetens för regelutformningen. Regeringskansliets tjänstemän saknar oftast denna särskilda kompetens, vilket också innebär att möjligheten att kontrollera myndigheternas föreskrifter i förhållande till direktiven begränsas. Regeringskansliet har enligt uppgift inte heller tillräckliga resurser för att kontrollera och följa upp föreskriftsverksamheten. Om Regeringskansliet skall åläggas att kontrollera myndigheternas föreskrifter krävs både ökade resurser samt en ändrad kompetens i Regeringskansliet.

Vid de intervjuer som gjorts i revisorernas granskning har det inte uttryckts något behov av uppföljning eller kontroll av myndighetsföreskrifterna. Regeringskansliet, myndigheterna och övriga organisationer upplever att dagens föreskrifter är av så god kvalitet att en generell kontroll inte skulle innebära ett väl utnyttjande av resurser. Dessutom granskas de nationella författningarna i samband med notifikationen hos kommissionen, och eventuella avvikelser åtgärdas i samråd med kommissionen. Eventuella avvikelser mellan

nationell rätt och EG-direktiv framkommer dessutom vanligtvis inte i samband med en uppföljning eller kontroll utan först i samband med tillämpningen i enskilda ärenden.

Revisorerna påpekar att regeringen är ansvarig för införlivandet av EG-rätten och för att myndigheternas föreskrifter överensstämmer med de uppställda målsättningarna och kraven i EG-direktiven. Revisorerna anser därför att regeringen inom ramen för den årliga mål- och resultatdialogen bör skapa utrymme för uppföljning av myndighetsföreskrifterna inom de mer centrala områdena.

Efter det att revisorerna lämnat sitt förslag till riksdagen har regeringen givit det sedan tidigare annonserade uppdraget till Statskontoret att analysera bl.a. hur svenska myndigheter genomför EG-direktiv. Revisorerna konstaterar i sitt förslag att Statskontorets utredning kan vara en utgångspunkt för regeringens uppföljning, och att regeringen därigenom kan få ett underlag för vilka föreskrifter som bör följas upp.

#### Tidsåtgången i beslutsprocessen

Revisorerna konstaterar att införlivandeprocessen i huvudsak har fungerat tillfredsställande. Inför EES-avtalet, men även inför Sveriges medlemskap i EU, införlivades en stor mängd av EG:s rättsakter. Detta innebar ett omfattande normgivningsarbete, särskilt för myndigheterna. Arbetet genomfördes ofta under stor tidspress. I dag ligger införlivandearbetet på en mer "normal" nivå, men fortfarande skall själva införlivandet ofta genomföras under kort tid.

Den svenska normgivningsproceduren och den svenska beslutsprocessen är lika oavsett om det gäller sedvanlig normgivning eller om det gäller införlivande av EG-rätt. Om man jämför med vissa andra medlemsländer, t.ex. Storbritannien, tar det svenska normgivningsarbetet lång tid bl.a. till följd av den svenska utskottsbehandlingen. Detta har i vissa fall lett till att införlivandet blivit försenat även om man påbörjat arbetet i god tid. Från EG-kommissionens sida läggs man stor vikt vid att tidsramarna upprätthålls.

En brist är att den svenska införlivandeprocessen tar lång tid i anspråk. Detta beror dels på att Sverige vanligtvis införlivar via transformation, dels på att den svenska beslutsprocessen tar lång tid. Transformation innebär att man i befintlig lag eller i en ny lag tar in bestämmelser som uppfyller direktivets krav. Resultatet blir således en normal lagtext, vilket bl.a. underlättar överskådligheten. Ett alternativ är inkorporation som innebär att t.ex. ett direktiv införlivas genom en särskild lagstiftningsakt som förklarar att direktivet skall gälla såsom nationell lag. I vissa fall har införlivandet, i form av transformation, blivit försenat även om man påbörjat arbetet i god tid. Normalt har man två år på sig att införliva och då skall alla stegen i den svenska beslutsprocessen hinnas med – utredningsarbete, remissförfarande, propositionsarbete, eventuell lagrådsremiss samt riksdagsbehandling.

Med hänvisning till vad som framkommit i granskningen föreslår revisorerna att regeringen utreder hur den svenska beslutsprocessen fungerar i samband med införlivande av EG-rätt. Revisorerna vill särskilt framhålla att ett tidigt

påbörjat förberedelsearbete i utredningsform kan bidra till att göra hela beslutsprocessen säkrare och mera effektiv. I samband med revisorernas granskning av kommittéväsendet framhölls att även Lagrådets granskning är beroende av att det grundläggande utredningsunderlaget håller hög kvalitet.

#### Revisorernas förslag

Sammanfattningsvis föreslår revisorerna när det gäller införlivandearbetet att regeringen ser över formerna för utredningsarbetet inför införlivande av EG-rätt. Regeringen bör följa upp myndigheternas föreskriftsarbete och utreda hur den svenska beslutsprocessen fungerar i samband med införlivande av EG-rätt (yrkande 2).

#### *Utskottets bedömning*

Beträffande formerna för utredningsarbetet i samband med genomförandet av EG-direktiv vill utskottet erinra om Riksdagens revisorers förslag om kommittéväsendet (förs. 1997/98:RR3). Bland de aspekter som revisorerna behandlade i nämnda granskning kan nämnas olika kvalitetskrav på kommittéerna. Revisorerna anförde att man vid resonemang om kommittéarbetets kvalitet och värde kan skilja mellan tre olika grupper av kvalitetskrav: klarhet och begriplighet, specialkunskaper samt politisk användbarhet. Det fanns enligt revisorerna principiella skäl att varna för att kommittéerna i alltför låg grad har möjlighet att uppfylla de olika kvalitetskraven. I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) angavs att regeringen skulle se över det statliga kommittéväsendet i syfte att skapa bättre förutsättningar för kommittéernas arbete och därmed öka kvaliteten i regeringens och riksdagens beslutsunderlag.

Utskottet ansåg i sin behandling av revisorernas förslag 1997/98:RR3 att de problemområden som revisorerna identifierat var relevanta och att revisorernas resonemang borde kunna ligga till grund för en redovisning från regeringens sida om hur regeringen har hanterat de frågor om kommittéväsendet som revisorerna tagit upp i sin granskning. Riksdagen följde utskottet och gjorde tillkännagivanden angående vad revisorerna anförde om kommittéväsendets roll, kommittéernas arbetsvillkor och arbetsformer samt remisshanteringen av kommittérapporter (bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294–296). Revisorerna anförde att regeringens redovisning t.ex. skulle kunna ske inom ramen för den kommittéberättelse som avlämnas våren 1999. Enligt vad som anges i budgetpropositionen för 1999 skall en närmare redogörelse för regeringens arbete i denna del också lämnas i den kommande kommittéberättelsen (prop. 1998/99:1, utg. omr. 1).

När det gäller myndighetsföreskrifter kan utskottet konstatera att regeringen, efter det att revisorerna lämnat sitt förslag till riksdagen, har givit Statskontoret i uppdrag att analysera bl.a. hur svenska myndigheter genomför EG-direktiv. Enligt regeringsuppdraget skall Statskontoret överväga om den vägledning som ges till myndigheterna behöver utvecklas och om det finns behov av att förbättra regeringens uppföljning av myndigheternas föreskrifts-

arbete i samband med genomförande av EG-direktiv och komplettering av EG-förordningar.

Statskontoret lämnade en lägesrapport i oktober 1998 (Statskontoret 1998:27, EG-regler och svensk regelkvalitet). I rapporten anges att myndigheternas EG-relaterade föreskrifter i allmänhet uppfyller de krav som anges i EG-rättsakterna. Föreskrifterna är dock i flera fall mer långtgående än vad EG-rätten kräver. Detta kan leda till ökad byråkrati och kostnader för bl.a. svenska företag. Det svenska arbetet med att reformera regler behöver därför bättre anpassas till de förutsättningar som genomförandet av EG-rätten ger. Det finns emellertid inget behov av att förstärka den EG-rättsliga granskningen av myndigheternas EG-relaterade föreskrifter. Statskontorets uppdrag skall avslutas med en rapport till regeringen senast den 1 mars 1999.

Beträffande tidsåtgången i beslutsprocessen vill utskottet erinra om att möjligheten för Sverige att genomföra direktiven inom utsatt tid rimligen ökar när Sverige kan följa förslagen till direktiv redan när de börjar diskuteras inom EU.

Utskottet, som kan konstatera att regeringen har vidtagit åtgärder inom området, avstyrker med hänvisning till det anförda revisorernas förslag om ett tillkännagivande rörande arbetet med att genomföra EG:s rättsakter (yrkande 2).

### **EG-rättens effekter och förberedelsearbetet**

I detta avsnitt behandlas revisorernas förslag rörande EG-rättens effekter och rörande det svenska förberedelsearbetet i frågor som är under behandling i EU:s beslutsprocess. Vidare behandlas här ett antal motioner som huvudsakligen tar upp riksdagens hantering av EU-frågorna.

#### *Riksdagens revisorer*

##### Två rättssystem

EU-medlemskapet har inneburit att det numera finns två rättssystem i Sverige – EG-rätten och den svenska rätten. Systemen skiljer sig åt på en rad punkter.

Sverige har, liksom flera andra länder i Europa, följt principen att lagarna skall innehålla en låg detaljeringsgrad. Kortfattade lagar har ”fyllts ut” i förarbetena och förarbetena har kommit att spela en avgörande roll för rättstillämpningen. I vissa fall har regleringar inte ens kunnat utläsas från lagtexten, utan först i samband med förarbetena. I förarbetena har syftet bakom lagtexten redovisats och lagtexten tolkats.

Vid införlivandet av EG-rätten kan inte förarbetena utnyttjas på samma sätt som tidigare. Det nationella införlivandet kan endast ske i form av författningstext, och det saknas möjlighet att införliva delar av direktiven genom uttalanden i de svenska förarbetena. EG-direktiv är därför vanligtvis detaljerade, vilket resulterar i att den nationella normgivning som föranleds av direktiven ofta är mer detaljerad än sedvanlig svensk normgivning.

EG-rätten bygger på en kontinentaleuropeisk tradition, och den tolkas och tillämpas på ett sätt som i viktiga hänseenden avviker från vad som gäller för svensk rätt. EG-direktiv inleds med en ingress, som kan användas som stöd vid tolkningen av ett direktiv. Ingressen ger en bild av vilka syften direktivreglerna är tänkta att fylla och kan därför liknas vid svenska förarbeten. Vid domstolens tolkning av rättsakterna utgår man bl.a. från vad som är syftet med bestämmelsen, sett framför allt utifrån gemenskapens allmänna målsättningar. Den tolkning används som ger bestämmelsen dess största effekt och största praktiska värde.

Eftersom det krävs att EG-rätten införlivas i den nationella lagstiftningen, och inte i förarbeten, kan de svenska förarbetenas roll även komma att förändras vad gäller sedvanligt nationellt lagstiftningsarbete. Förarbetenas framtida roll bör därför tydliggöras. Även utskottsbetänkandenas betydelse kan komma att förändras i framtiden, särskilt i samband med införlivande av EG-rätt, eftersom stora delar av regeringens propositioner är föranledda av redan fastlagda EG-direktiv.

Vid införlivande av EG-rätt är det betydelsefullt att den nya normgivningens är konsistent med den sedvanliga nationella lagstiftningen. Det är viktigt att införlivandet inte leder till att det skapas "europeiska systemtänkanden" inom den svenska rättsordningen. EG-rätten kan inte endast "lyftas in i" den svenska normgivningen, utan rättssystemen måste integreras. Detta är av stor vikt för att lagstiftningen skall hålla en så hög kvalitet som möjligt.

Redan i dag finns enligt revisorerna en tendens att lagtext "vinner" på förarbetenas bekostnad. Detta är med stor sannolikhet en utveckling som kommer att fortsätta i takt med att arbetet med EG-rätten utvecklas. Den framtida betydelsen av lagtexterna kommer dock att innebära att lagarnas omfång ökar.

I revisorernas granskningsrapport föreslås att regeringen tar initiativ till en utredning om EG-rättens effekter på den svenska nationella rätten, om förarbetenas framtida funktion och betydelse och utskottsbetänkandenas roll.

Revisorerna konstaterar att det finns olika uppfattningar bland remissinstanserna rörande förslaget om en utredning om dessa frågor. Några remissinstanser anser att det kan vara lämpligt att forskningen tar hand om en sådan utredning. Andra delar revisorernas uppfattning att EG-rättens effekter på den svenska rätten bör utredas. Revisorerna för sin del vill understryka att det finns ett flertal oklara frågor som gäller integreringen av de olika rättskulturerna som bör analyseras, liksom de framtida effekterna av den förändrade situationen. Det är också möjligt att inom ramen för en statlig kommitté engagera forskare, vilket kan bidra till att forskningen får en mer direkt anknytning till de förvaltningspolitiska frågor som berör EG-rätten. Med hänvisning till vad som framkommit i granskningen anser revisorerna att regeringen bör ta initiativ till en utredning om EG-rättens effekter på den svenska nationella rätten.

Riksdagens revisorer anser att det svenska förberedelsearbetet vad gäller EU-frågor är av avgörande betydelse och att det generellt bör förstärkas. För att Sverige i en framtid skall kunna uppnå de målsättningar som är betydelsefulla utifrån ett svenskt perspektiv måste det svenska förberedelsearbetet fungera effektivt. Arbetet med EU-frågor bör så långt möjligt tidigareläggas inom statsförvaltningen. De svenska ståndpunkterna, med därtill hörande motiv och utredningsunderlag, måste klargöras tidigt för att Sverige skall ha möjlighet att spela en roll i de europeiska beslutsprocesserna. I granskningen framkom också att riksdagen kommer in sent i EU-arbetet.

Det finns flera sätt att förstärka förberedelsearbetet och tidigarelägga arbetet med EU-frågorna. Enligt revisorernas mening borde kommittéer kunna användas även för att förbereda svenska ståndpunkter i frågor som initieras av kommissionen. En annan möjlighet är att regeringen i s.k. princippropositioner presenterar grundläggande tankegångar kring svenska ställningstaganden inom EU:s olika sakområden. Riksdagen skulle därmed ges möjligheter att i ett tidigt skede uttala sig om Sveriges agerande inför förhandlingar om bl.a. EG-direktivens innehåll och omfattning. Riksdagens EU-arbete skulle också kunna förstärkas om fackutskotten i ökad grad behandlade EU-frågorna redan från det inledande skedet fram till beslut i kammaren.

Med hänvisning till vad som framkommit i granskningen föreslår revisorerna att regeringen får i uppdrag att vidta åtgärder för att stärka förberedelserna i samband med EU-arbetet. Revisorerna anser att en ökad användning av kommittéer kan vara en väg. Revisorerna vill här hänvisa till sin tidigare granskning av kommittéväsendet (förs. 1997/98:RR3). Det är särskilt viktigt att regeringen finner sätt att förbättra riksdagens möjligheter till inflytande redan i förberedelsearbetet. Enligt revisorerna bör av regeringens beslutsunderlag till riksdagen bl.a. framgå vad som är bundet av redan beslutade EG-direktiv och vari det svenska handlingsutrymmet består.

#### Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår, sammanfattningsvis, att regeringen tillsätter en utredning om EG-rättens effekter på den svenska nationella rätten. Regeringen bör också vidta åtgärder för att stärka förberedelsearbetet vad gäller EU-frågor (yrkande 3).

#### *Motion om EG-rättens effekter*

I motion K295 av Per Lager (mp) anförs att EU-medlemskapet har inneburit att det numera finns två rättssystem i Sverige; EG-rätten och den svenska rätten. I motionen beskrivs skillnaderna mellan svensk rätt och EG-rätt med samma formuleringar som i Riksdagens revisorers förslag. I motionen föreslås att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att regeringen bör utreda EG-rättens och den nya rättskulturens effekter på den svenska nationella rätten.

I motion K210 av Birger Schlaug m.fl. (mp) framhålls att gängse hantering av nya lagförslag i Sverige tidigare har varit att berörda organisationer givits möjlighet att inkomma med remissvar på offentliga utredningar. I och med att EU:s ministerråd tagit över en stor del av den reella lagstiftande makten har möjligheten för intresseorganisationer m.fl. att påverka besluten minskat drastiskt. Den svenska regeringens hållning borde vara att beslut i EU inte skall fattas utan att det föregåtts av en bättre och bredare demokratisk beslutsprocess än vad som sker i dag. Motionärerna föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att en remiss till berörda organisationer skall genomföras inför varje beslut av betydelse i ministerrådet (yrkande 3).

I motion K293 av Per Lager m.fl. (mp) föreslås att kommittéer används i högre grad i beredningsprocessen inför ställningstaganden i EU. Genom kommittéer kan man få fram grundläggande kunskaper i olika frågor där man behöver utforma en svensk ståndpunkt (yrkande 4). Motionärerna föreslår vidare att det under loppet av EU-kommissionens beredningsprocess tillsätts en s.k. skuggutredning på svensk basis i syfte att bereda fler tillfälle att komma in i EU:s beslutsprocess och att få fram de svenska ståndpunkterna (yrkande 5).

*Motioner om EU-nämndens och utskottens verksamhet*

Enligt motion K210 av Birger Schlaug m.fl. (mp) är det inte rimligt att EU-nämnden handlägger alla de frågor som behandlas av de olika ministerråden. Det är helt enkelt omöjligt för nämndens ledamöter att vara tillräckligt insatta i den ärendemängd det är fråga om. Ministerrådets ärenden skall i stället fördelas på de ordinarie riksdagsutskotten. Detta skulle också ge utskotten bättre förutsättningar att synkronisera det interna arbetet i Sverige med de frågor som står på dagordningen i EU. Riksdagen bör besluta att de ordinarie utskotten skall ta över EU-nämndens arbete (yrkande 1).

I motion U506 av Gudrun Schyman m.fl. (v) framhålls att det bör införas en möjlighet för riksdagen att binda regeringen vid en viss handlingslinje på liknande sätt som finns i andra länder. De snäva tidsramar som föreligger för riksdagens handläggning av förslag till beslut som skall fattas i EU:s ministerråd gör det svårt för riksdagen att i kammaren fatta beslut om hur regeringen bör agera i ministerrådet. I Danmark har Folketingets Europaudvalg rätt att fatta beslut som är riktninggivande för regeringens agerande i ministerrådet och motionärerna anser att en liknande ordning borde vara rimlig även när det gäller den svenska riksdagen. Riksdagen bör som sin mening ge regeringen till känna att det bör skapas organisatoriska former för riksdagen att binda regeringen vid en viss handlingslinje i ministerrådet (yrkande 5).

*Motioner om att riksdagen bör komma in tidigt i processen*

I motion K210 av Birger Schlaug m.fl. (mp) erinras om att i och med Sveriges inträde i EU är inte längre riksdagen det enda organ som beslutar om

Sveriges lagar. För att motverka det demokratiska underskottet är det nödvändigt att garantera ett reellt parlamentariskt inflytande inför ministerrådets sammanträden. De ärenden som står på dagordningen vid EU-nämndens sammanträden har vid det laget behandlats under lång tid i Coreper, regeringarnas ständiga tjänstemannarepresentation. Någon möjlighet att påverka hur Sverige skall agera i ministerrådet finns enligt motionärerna inte, inte ens om en mycket stor majoritet av EU-nämndens ledamöter är eniga. Att nya lagar stiftas med påverkansmöjlighet endast ifrån det regeringsbärande partiet är en svaghet som innebär att en stor del av landets medborgare inte har någon som helst representation i EU:s faktiska lagstiftande. För att komma till rätta med detta demokratiska underskott föreslår motionärerna att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att den parlamentariska insynen inför ministerrådsmötena skall inträda samtidigt som ärendena börjar handläggas i Coreper (yrkande 2).

I motion U506 av Gudrun Schyman m.fl. (v) anføres att de nationella parlamenten bör kunna vara med och vara informerade, t.ex. genom sina fackutskott, under hela processen när förslag formas. Oavsett vilken institution regeringen kommunicerar med bör riksdagen ha rätt till att på ett tidigare stadium få information för att kunna förbereda sitt samråd inför EU-beslut. Motionärerna föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att riksdagens utskott och EU-nämnden bör kopplas in på ett tidigt stadium (yrkande 4).

#### *Motion om riksdagens granskning av EU-ärenden*

I motion K315 av Margit Gennser (m) anføres att det brittiska parlamentets arbete med EU-frågor bör kunna tjäna som mönster för den svenska riksdagen. Riksdagen måste ägna betydligt större intresse och mer tid åt granskningen av EU-förslag. I det brittiska parlamentet finns ett särskilt utskott som behandlar alla förslag inom EU. Utskottet erhåller en förklarande promemoria från den ansvarige ministern inom tio dagar från det att kommissionen har lagt sitt förslag. Utskottet kan infordra mer uppgifter, ordna en offentlig hearing och också se till att ärendet debatteras i parlamentet. I överhuset ägnas arbetet i huvudsak åt framåtsyftande analyser och viss efterkontroll av beslut som tidigare har fattats. Motionären föreslår att riksdagen beslutar tillsätta en riksdagsutredning om hur en fördjupad och breddad beredning och granskning av EU-ärenden skall kunna förverkligas.

#### *Bakgrund*

Frågan om riksdagens hantering av EU-frågor har behandlats vid flera tillfällen i riksdagen. I propositionen om Sveriges medlemskap i EU (prop. 1994/95:19) anfördes att riksdagen borde tillförsäkras ett inflytande på förhand över de frågor som skall behandlas i Europeiska unionens råd. Detta borde åstadkommas genom att riksdagen gavs möjlighet att påverka de ståndpunkter som Sverige skall inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU. Regeringen utgick från att kontakter skulle upprätthållas med



berörda riksdagsutskott. Regeringen framhöll också att en författningsreglering av samrådet inte innebar att samråd inte kunde ske informellt även på annat sätt.

Talmanskonferensen föreslog i 1994/95:TK1 att en EU-nämnd skulle inrättas för samråd med regeringen. En arbetsgrupp som förberett förslaget inom talmanskonferensen framhöll att både EU-nämnden och utskotten måste medverka i samrådsförfarandet med regeringen och att utskotten måste ges förutsättningar att spela en aktiv roll. Arbetsgruppen ansåg att det borde skapas en ordning som gjorde det möjligt för utskotten att hålla sig informerade om aktuella EU-frågor, bevaka beslutsprocessen inom EU och framföra sina synpunkter vid kontakter med företrädare för regeringen. Vikten av samverkan mellan utskotten och EU-nämnden både på det politiska planet och på tjänstemannaplanet betonades också. Det slutliga ansvaret för samrådet måste dock enligt arbetsgruppen ligga på EU-nämnden.

Konstitutionsutskottet behandlade i sitt av riksdagen godkända betänkande 1994/95:KU22 båda förslagen om samverkan mellan riksdag och regering i EU-frågor. Utskottet ansåg det vara en fördel att det i riksdagen finns ett organ med en helhetsbild av alla de samarbetsområden som ingår i EU och med samlade erfarenheter av hur samarbetet fungerar. Utskottet anförde också att utskottens viktiga roll i det parlamentariska systemet innebar att utskotten normalt borde ha befattning med EU-processen fram till dess att de som formliga ärenden skall behandlas av ministerrådet.

På utskottets förslag togs alla bestämmelser som reglerar samverkan mellan riksdagen och regeringen i frågor som rör Europeiska unionen och som reglerar EU-nämnden och dess verksamhet in i riksdagsordningen. Utskottet föreslog att det vid EU-nämndens samråd med regeringen skulle föras stenografiska uppteckningar. Utskottet påpekade vidare att ett riksdagsorgans uttalande inte kan bli bindande för hela riksdagen och också saknar formell konstitutionell betydelse. Utskottet uttalade dock att man bör kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet. Utskottet framhöll också i betänkandet att den föreslagna samverkan innebar helt nya förhållanden och arbetsformer för riksdagen och att utvecklingen därför skulle komma att följas noga.

Under 1996 behandlade konstitutionsutskottet ånyo EU-frågornas behandling i riksdagen. Behandlingen byggde bl.a. på yttranden som inhämtades från övriga utskott och EU-nämnden och resulterade i betänkande 1996/97:KU2 EU-frågornas behandling i riksdagen vilket godkändes av riksdagen. Utskottet anförde att det är viktigt att riksdagen redan under beredningsfasen i kommissionen får tillfälle att dels informera sig om, dels påverka det pågående arbetet. I betänkandet betonade utskottet ånyo utskottens viktiga ställning och ansåg att det var nödvändigt att utskotten följer de frågor inom respektive ämnesområde som i och med Sveriges medlemskap i EU inte längre avgörs av riksdagen. Under behandlingen av ärendet diskuterade utskottet möjligheten för utskotten att t.ex. lämna skriftliga uttalanden till regeringen. Utskottet tog dock inte upp frågan i betänkandet men avsåg att fortsätta utredningen. Riksdagen antog på utskottets förslag en ny bestämmelse i riksdagsordningen som ålägger utskotten att följa arbetet inom

EU. Riksdagen skärpte samtidigt kraven på regeringens information till riksdagen genom ändringar i riksdagsordningen. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1997.

Konstitutionsutskottet behandlade i betänkande 1997/98:KU5 motionsyrkanden om riksdagens organisation för behandling av EU-frågor och hänvisade där till pågående diskussioner om EU-frågornas hantering i riksdagen.

Talmanskonferensen anförde i förslaget 1997/98:TK1 Riksdagens arbetsformer att en fortsatt uppföljning av utskottets arbete med EU-frågor bör göras våren 1999. Utskottet tog i sin behandling av talmanskonferensens förslag upp ett antal motioner rörande riksdagens hantering av EU-frågorna (bet. 1997/98:KU27). Utskottet kunde i princip instämma i synpunkten att en uppföljning av EU-frågorna bör göras under det kommande riksmötet, dock att detta arbete i vissa delar enligt utskottets mening bör starta redan under hösten 1998. Utskottet fann att motionerna föll under tre olika kategorier: krav på utredningar, förslag till institutionella förändringar och förslag till ändrade procedurer. Härutöver fanns det enligt utskottet en rad övriga frågor som borde uppmärksammas. Det rörde bl.a. möjligheten för utskotten och EU-nämnden att avge yttranden till varandra och utskottens möjlighet att delta i processen med avseende t.ex. på möjligheten att uttala sig i enskilda frågor. Vidare nämndes arbetsformerna i kammaren och Europaparlamentarikernas möjlighet att delta i riksdagens verksamhet.

Talmanskonferensen har i december 1998 beslutat att tillsätta *Riksdagskommittén*, som bl.a. skall se över riksdagens hantering av EU-frågor. Kommittén skall enligt direktiven utreda behovet av förändringar i riksdagens organisation och arbetssätt i syfte att stärka riksdagens ställning på området. En utgångspunkt skall vara att EU-arbetet så långt möjligt skall vara en integrerad del i riksdagens sedvanliga arbete. En målsättning för arbetet skall vara att tillse att det råder största möjliga öppenhet i riksdagens hantering och att öka möjligheterna för riksdagen och utskotten att följa, ta initiativ och utöva inflytande i utrednings- och lagstiftningsarbetet inom EU från ett tidigt skede till dess att formella beslut fattas.

I kommitténs uppdrag ingår att följa upp utskottens hantering av EU-frågorna och att utveckla och förbättra stödet till utskotten. Kommittén bör också belysa uppgiftsfördelningen och samarbetet mellan EU-nämnden och utskotten. Kommittén skall också belysa konsekvenserna för riksdagen av att EU-samarbetet sker i olika former och att beslutsprocessen ändrats genom Amsterdamfördraget. Två frågor som särskilt bör belysas är formerna för riksdagens uppföljning och kontroll dels av regeringens agerande i Europeiska unionens råd, dels av genomförandet av EG-direktiv.

Kommittén skall vidare utreda behovet av och kostnaderna för en ökad närvaro och en mer kontinuerlig bevakning på plats från riksdagens sida av verksamheten i EU:s institutioner. Kommittén skall även bedöma behovet av och kostnaderna för en ökad kontakt med andra nationella parlament och Europaparlamentet.

Kommittén skall också uppmärksamma de frågor som konstitutionsutskottet särskilt tagit upp i betänkande 1997/98:KU27 och frågor som aktualiseras av konstitutionsutskottet och i riksdagen under utredningsarbetets gång.

Utskottet delar revisorernas uppfattning att det är viktigt att undersöka EG-rättens effekter på den nationella rätten. Utskottet kan dock konstatera att flera remissinstanser framhåller att en utredning av det slag som revisorerna förordar i granskningsrapporten inte i första hand är en uppgift för det statliga utredningsväsendet. Som remissinstanserna påpekar är ämnet däremot med säkerhet av intresse och väl lämpat för den samhälls- och rättsvetenskapliga forskningen. Utskottet finner inte något tillkännagivande till regeringen påkallat och avstyrker således revisorernas förslag så vitt avser utredning om EG-rättens effekter (yrkande 3 delvis). Även motion K295 (mp), som innehåller samma krav, avstyrks.

Beträffande frågan om beredningen av svenska ställningstaganden i EU:s beslutsprocess vill utskottet anföra följande.

Revisorerna hänvisar till sin tidigare granskning av kommittéväsendet (förs. 1997/98:RR3) och förslaget där att kommittéer skall användas i ökad utsträckning för att förbereda svenska ställningstaganden i EU. Ett liknande förslag återfinns i motion K293 (mp) yrkande 4. Konstitutionsutskottet behandlade revisorernas förslag i betänkandet 1997/98:KU31 och ställde sig där bakom förslaget att regeringen skall återkomma med en redovisning av hur man hanterar bland annat denna fråga. Som nämnts ovan anges i budgetpropositionen för 1999 att en närmare redogörelse för arbetet rörande kommittéväsendet kommer att lämnas i kommittéberättelsen som avlämnas i början av 1999. I betänkandet 1997/98:KU31 behandlades också ett likalydande motionsyrkande som det nu aktuella. Utskottet konstaterade att synpunkterna i motionen innebär att motionärerna ställer sig bakom vad revisorerna anfört i denna del. Motionen föranledde därför ingen åtgärd och avstyrktes därmed.

Beträffande revisorernas förslag om att regeringen i s.k. princippropositioner skall presentera grundläggande tankegångar kring svenska ställningstaganden inom EU:s olika sakområden vill utskottet erinra om sitt tidigare påpekande att regeringen kan lämna skrivelser till riksdagen om arbetet i EU inom ett visst område (bet. 1996/97:KU2). Ett exempel på detta är en skrivelse om Sverige, EU och handelspolitiken inför 2000-talet (skr. 1996/97:71, bet. 1996/97:NU8). Det kan också nämnas att riksdagen t.ex. har godkänt riktlinjer för inriktningen av EU-arbetet inom transportområdet (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266, 267). Därutöver finns regeringens årliga EU-skrivelse. I denna, som normalt avlämnas i början av mars, redovisar regeringen utvecklingen i EU det gångna året. I den senaste skrivelsen (skr. 1997/98:60) återfinns mer information om regeringens agerande och ställningstaganden än i tidigare skrivelser.

Utskottet välkomnar att regeringen redovisar sin syn på utvecklingen i EU i skrivelser och propositioner, vilka blir föremål för riksdagsbehandling. Utskottet finner det också positivt att regeringen i den årliga skrivelsen om utvecklingen i EU redovisar sitt agerande och sina ställningstaganden beträffande olika EU-frågor.

Beträffande motion K210 (mp) om intresseorganisationernas roll vill utskottet erinra om utskottets nyligen genomförda granskning av Regeringskansliets hantering av EU-frågorna (bet. 1998/99:KU10). En av de aspekter som utskottet uppmärksammade avsåg Regeringskansliets kontakter med intresseorganisationerna. Av granskningen framgår att varje departement enligt gällande riktlinjer skall samråda med och informera intresseorganisationer inom sitt sakområde. Detta kan ske t.ex. genom referensgrupper eller traditionellt remissförfarande. De departement som tillfrågats i granskningen uppgav att de skickar kommissionens grön- och vitböcker på remiss till berörda intresseorganisationer. Det förekommer också kontakter med intresseorganisationer inför möten i ministerrådet.

När det gäller motion K293 (mp) yrkande 5 om att tillsätta s.k. skuggutredningar vill utskottet påpeka att det behandlade en likalydande motion från Miljöpartiet våren 1998. Utskottet ansåg att det yrkandet borde behandlas i den utredning om riksdagens hantering av EU-frågorna som utskottet omnämnt i betänkandet 1997/98:KU27. Miljöpartiets representant i utskottet reserverade sig till förmån för motionsyrkandet (bet. 1997/98:KU31).

Utskottet vill vidare påpeka, vilket nämnts tidigare i betänkandet, att utskottet i det nyss avlämnade granskningsbetänkandet anför att det avsåg att återkomma till Regeringskansliets hantering av EU-frågorna (bet. 1998/99:KU10). Regeringskansliets hantering av frågorna under EU:s beslutsprocess kan då studeras. Den nu aktuella rapporten från revisorerna kan i utskottets granskning i denna del tjäna som ett underlag.

Utskottet anser mot bakgrund av vad som här anförts att något tillkännagivande inte är påkallat. Med hänvisning till det anförda avstyrks således revisorernas förslag rörande förberedelsearbetet vad gäller EU-frågor (yrkande 3 delvis).

Även motionerna K210 (mp) yrkande 3 samt K293 (mp) yrkandena 4 och 5 avstyrks med hänvisning till det anförda och till utskottets tidigare ställningstaganden.

Utskottet går nu över till att behandla motionerna om *riksdagens hantering av EU-frågorna*.

Utskottet har ovan redovisat tidigare beslut rörande riksdagens hantering av EU-frågor. Utskottet kan också konstatera att talmanskonferensen har tillsatt Riksdagskommittén som bl.a. skall se över riksdagens hantering av EU-frågorna. Det parlamentariska utredningsarbetet i denna del börjar i september 1999. Fram till dess skall enligt direktiven en intern arbetsgrupp av tjänstemän arbeta med att förbättra samordningen och informationen på tjänstemannanivå dels mellan de enheter i riksdagen som handhar EU-frågor, dels mellan Regeringskansliet och riksdagsförvaltningen. Detta arbete har påbörjats i januari 1999.

Av direktiven framgår att kommittén skall uppmärksamma de frågor som konstitutionsutskottet särskilt tagit upp i betänkandet 1997/98:KU27 och frågor som aktualiseras av utskottet och i riksdagen under utredningsarbetets gång.

Utskottet kan således konstatera att de frågor som har tagits upp i motionerna i denna del kommer att uppmärksammas i Riksdagskommittén. Utskottet finner således inte någon anledning att föreslå någon riksdagens åtgärd med anledning av motionerna.

Med hänvisning till det anförda avstyrks motionerna K210 (mp) yrkandena 1 och 2, K315 (m) samt U506 (v) yrkandena 4 och 5.

## Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *samordning, kompetens och tillgång till rättsakter* att riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag 1997/98:RR11 yrkande 1,
2. beträffande *införlivandearbetet* att riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag 1997/98:RR11 yrkande 2,
3. beträffande *utredning om EG-rättens effekter* att riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag 1997/98:11 yrkande 3 delvis och motion 1998/99:K295,  
*res. 1 (mp)*
4. beträffande *förberedelsearbetet* att riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag 1997/98:RR11 yrkande 3 delvis och motionerna 1998/99:K210 yrkande 3 samt 1998/99:K293 yrkandena 4 och 5,  
*res. 2 (mp)*
5. beträffande *riksdagens hantering av EU-frågorna* att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K210 yrkandena 1 och 2, 1998/99:K315 samt 1998/99:U506 yrkandena 4 och 5.

Stockholm den 4 februari 1999

På konstitutionsutskottets vägnar

*Per Unckel*

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Jerry Martinger (m), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson (s), Tommy Waidelich (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp) och Britt-Marie Lindkvist (s).

## 1. Utredning om EG-rättens effekter (mom. 3)

Per Lager (mp) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 19 börjar med "Utskottet delar" och slutar med "samma krav, avstyrks" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill i likhet med vad som anförs i motion K295 (mp) påpeka att EU-medlemskapet har inneburit att det numera finns två rättssystem i Sverige – EG-rätten och den svenska rätten. Systemen skiljer sig åt på en rad punkter. T.ex. har Sverige följt principen att lagarna skall innehålla en låg detaljeringsgrad. Kortfattade lagar har "fyllts ut" i förarbetena. Inom EG-rätten finns det sällan några förarbeten. EG-direktiven är därför vanligtvis detaljerade, vilket medför att den nationella normgivning som föranleds av direktiven ofta är mer detaljerad än sedvanlig svensk normgivning.

I Sverige spelar förarbetena, där syftet bakom lagtexten redovisas, en avgörande roll för rättstillämpningen. Vid genomförandet av EG-rätten kan inte förarbetena utnyttjas på samma sätt som tidigare. Det nationella införlivandet kan endast ske i form av författningstext, och det saknas möjlighet att genomföra delar av direktiven genom uttalanden i de svenska förarbetena. Det är dessutom inte möjligt att i förarbeten "fylla ut" EG-rätten, dvs. den svenska lagstiftaren kan inte redogöra för hur EG-rätten skall tolkas. EG-domstolen har exklusiv rätt att tolka direktiven.

Eftersom det krävs att EG-rätten införlivas i själva lagtexten, och inte i förarbetena, kan de svenska förarbetenas roll komma att förändras även vad gäller sedvanligt nationellt lagstiftningsarbete. Förarbetenas framtida roll är oklar och även utskottsbetänkandenas betydelse kan komma att förändras i framtiden. Redan i dag finns en tendens att lagtext vinner på förarbetenas bekostnad.

Utskottet anser att regeringen bör utreda EG-rättens och den nya rättskulturens effekter på den svenska nationella rätten. Förarbetenas framtida funktion och betydelse bör belysas, liksom utskottsbetänkandenas roll. Det finns ett flertal oklara frågor som gäller integreringen av de olika rättskulturena, och utredningen bör analysera de framtida effekterna av den förändrade situationen.

Vad utskottet anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Motion K295 (mp) tillstyrks således vilket innebär att revisorernas förslag i denna del är tillgodosett.

*dels* att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *utredning om EG-rättens effekter*  
att riksdagen med bifall till motion 1998/99:K295 och med anledning av Riksdagens revisorers förslag 1997/98:11 yrkande 3 delvis som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

Per Lager (mp) anser

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 19 börjar med "Beträffande frågan" och på s. 20 slutar med "tidigare ställningstaganden" bort ha följande lydelse:

Utskottet kan konstatera att kommittéer används i mycket liten utsträckning för att förbereda svenska ståndpunkter i EU. Utskottet anser att kommittéer bör användas i högre grad än hittills i beredningsprocessen inför ställningstaganden i EU. Genom kommittéer kan man få fram grundläggande kunskaper i olika frågor där man behöver utforma en svensk ståndpunkt.

EU-medlemskapet innebär också en möjlighet för Sverige att väcka frågor som man vill att kommissionen skall ta upp. För att kunna påverka kommissionen att ta ett sådant initiativ krävs som regel ett gediget sakunderlag för Sveriges agerande. Det finns därmed ett nationellt intresse av ett väl fungerande utredningssystem.

Vidare vill utskottet understryka vikten av att fler bereds tillfälle att komma in i EU:s beslutsprocess så tidigt som möjligt. En möjlighet är att vid viktiga frågor tillsätta en "skuggutredning" på svensk basis. Man bör alltså under loppet av EU-kommissionens beredningsprocess kunna tillsätta en kommitté i Sverige i syfte att få fram de svenska ståndpunkterna.

Utskottet vill framhålla att gängse hantering av nya lagförslag i Sverige tidigare har varit att berörda organisationer givits möjlighet att inkomma med remissvar på offentliga utredningar. I och med att EU:s ministerråd tagit över en stor del av den reella lagstiftande makten har möjligheten för intresseorganisationer m.fl. att påverka besluten minskat drastiskt. Den svenska regeringens hållning borde vara att beslut i EU inte skall fattas utan att det föregåtts av en bättre och bredare demokratisk beslutsprocess än vad som sker i dag. Inför varje beslut av betydelse i ministerrådet bör en remiss till berörda organisationer genomföras.

Vad utskottet anfört bör riksdagen med bifall till motionerna K210 (mp) yrkande 3 och K293 (mp) yrkandena 4 och 5 som sin mening ge regeringen till känna. Revisorernas förslag i denna del kan därmed anses vara tillgodosett.

*dels* att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *förberedelsearbetet*

att riksdagen med bifall till motionerna 1998/99:K210 yrkande 3 och 1998/99:K293 yrkandena 4 och 5 samt med anledning av Riksdagens revisorers förslag 1997/98:RR11 yrkande 3 delvis som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

Sammanfattning.....	1
Förslaget från Riksdagens revisorer.....	1
Motionerna .....	2
Motioner väckta under allmänna motionstiden 1998 .....	2
Utfrågning.....	2
Utskottet .....	3
Riksdagens revisorers förslag angående Sveriges införlivande av EG-rätten.....	3
Inledning .....	3
Samordning, kompetens och tillgång till EG:s rättsakter .....	4
Riksdagens revisorer .....	4
Utskottets bedömning .....	6
Införlivandearbetet .....	8
Riksdagens revisorer .....	8
Utskottets bedömning .....	11
EG-rättens effekter och förberedelsearbetet .....	12
Riksdagens revisorer .....	12
Motion om EG-rättens effekter.....	14
Motioner om intresseorganisationer samt kommittéväsendet....	15
Motioner om EU-nämndens och utskottens verksamhet .....	15
Motioner om att riksdagen bör komma in tidigt i processen .....	15
Motion om riksdagens granskning av EU-ärenden.....	16
Bakgrund .....	16
Utskottets bedömning .....	19
Hemställan .....	21
Reservationer .....	22
1. Utredning om EG-rättens effekter (mom. 3).....	22
2. Förberedelsearbetet (mom. 4) .....	23