

Riksdagens arbete med EU-frågor

Rapport från Riksdagskommitténs referensgrupp för
riksdagens arbete med EU-frågor

Till Riksdagskommittén

Riksdagsstyrelsen beslutade den 1 oktober 2003 om tilläggsdirektiv till Riksdagskommittén rörande riksdagens arbete med EU-frågor. Kommittén utsåg en parlamentarisk referensgrupp med uppgift att fortlöpande delta i utredningsarbetet i denna del. Enligt direktiven ska referensgruppen göra en avrapportering till kommittén senast i maj 2004. Härmed görs denna avrapportering.

Rapportens karaktär

Rapporten syftar till att vara ett underlag för Riksdagskommitténs fortsatta överläggningar. Referensgruppen är enig om att riksdagen och utskotten bör öka engagemanget i EU-frågorna. I rapporten skissas på olika lösningar som inte ska ses som bindande. Det finns olika uppfattningar mellan ledamöterna i referensgruppen i vissa frågor. Detta rör t.ex. möjligheten för en utskottsminoritet att föra fram ett förslag om tillkännagivande genom utskottsinitiativ med anledning av en grön- eller vitbok. Vidare finns olika uppfattningar om det slutliga samrådet mellan regering och riksdag inför ministerrådets beslut ska ske i fackutskotten eller i EU-nämnden. Frågor om ett sammanhållande organ i subsidiaritetsprövningen samt hur övergripande frågor som regeringskonferenser och Europeiska rådet bör hanteras påverkas av ställningstagandena om EU-nämndens roll. Riksdagskommittén bör således fortsätta övervägandena i syfte att finna en helhetslösning.

Referensgrupp och expertgrupp

Ordförande för referensgruppen har varit Per Westerberg (m). Ledamöter har varit Susanne Eberstein (s), Sven-Erik Österberg (s), Erik Ullenhag (fp), Johnny Gylling (kd), Lennart Gustavsson (v), Kerstin Lundgren (c) samt Ulf Holm (mp).

Referensgruppen har biträtt av en expertgrupp med riksdagsdirektör Anders Forsberg som ordförande. Ledamöter i expertgruppen har varit kanslichef Ulf Christoffersson (kammarkansliet), bitr. kammarsekreterare och planeringschef Lisbet Hansing Engström, bitr. kammarsekreterare Charlotte Rydell (kammarkansliet), kanslichef Bertil Wennberg (konstitutionsutskottet), kanslichef Thomas Hörberg (utrikesutskottet), kanslichef Ingrid Larén Marklund (EU-nämnden), kanslichef Lars Vargö (riksdagens internationella kansli), enhetschef Kristina Zetterström (EU-upplysningen) samt föredragande Martin Brothén (huvudsekreterare i Riksdagskommittén). Referensgruppens och expertgruppens sekreterare har varit föredragande Hans Hegeland.

Stockholm den 27 maj 2004

Per Westerberg

Susanne Eberstein

Sven-Erik Österberg

Erik Ullenhag

Johnny Gylling

Lennart Gustavsson

Kerstin Lundgren

Ulf Holm

Innehåll

Riksdagens arbete med EU-frågor	1
Till Riksdagskommittén	3
1 Inledning.....	7
1.1 Rapportens disposition.....	7
1.2 Tidigare behandling.....	7
1.3 Direktiven	8
1.4 Referensgruppens arbete	9
2 En stärkt roll för riksdagen	11
2.1 EU:s beslutsprocess	12
2.2 Riksdagens behandling av grön- och vitböcker	13
Förslag till hantering i riksdagen.....	14
2.3 Subsidiaritetskontrollen	16
Förslag till hantering i riksdagen.....	18
2.4 Samråd mellan regering och riksdag	20
Politikområden i EU och frågan om överblick.....	23
Förhållandet mellan utskotten och EU-nämnden	23
2.5 Övergripande frågor som regeringskonferenser och Europeiska rådet	
26	
2.6 EU-förslags förenlighet med svensk grundlag	27
2.7 Kontakter med andra parlament	27
2.8 Resor och stöd i EU-arbetet	28
2.9 Rapportörskap	29
2.10 Att skapa utrymme för EU-frågor	29

Bilagor (i separat volym)

1. Direktiven
2. Promemorian Alternativ för utveckling av riksdagens arbete med EU-frågor
3. Sammanställning av utskottens och EU-nämndens remissvar
4. Remissvaren i sin helhet
5. De nationella parlamenten i det konstitutionella fördraget
6. Fördelning av samråd inför ministerrådsmöten och lagstiftningsförslag på utskott
7. Indelning av politikområden i EU
8. Andra länders subsidiaritetskontroll samt iakttagelser om utrymmet för EU-frågor i Danmark och Finland
9. Andra EU-länders parlaments arbete med EU-frågor
10. Cirkulär 13 Riktlinjer för handläggning av kommissionens offentliga samråd (Regeringskansliet)

1 Inledning

1.1 Rapportens disposition

I detta avsnitt redovisas frågans tidigare behandling, direktiven samt referensgruppens arbete. Avsnitt 2 inleds med redogörelse för referensgruppens övergripande synpunkter. En beskrivning av EU:s beslutsprocess följer. Därefter behandlas följande frågor:

- Riksdagens behandling av grön- och vitböcker
- Subsidiaritetskontrollen
- Samråd mellan regering och riksdag
- Övergripande frågor som regeringskonferenser och Europeiska rådet

Vidare diskuteras hur EU-förslags förenlighet med svensk grundlag kan bevakas, kontakter med andra parlament, resor och stöd i EU-arbetet, rapportörskap i utskott och avslutningsvis utrymmet för EU-frågor i utskottens arbete.

1.2 Tidigare behandling

Riksdagens hantering av frågor i Europeiska unionen har diskuterats vid flera tillfällen i riksdagen. I samband med Sveriges anslutning till Europeiska unionen togs frågan upp dels i propositionen om Sveriges medlemskap, dels i ett förslag från talmanskonferensen om inrättande av en EU-nämnd i riksdagen för samråd med regeringen.

I propositionen framhölls att riksdagen som folkets främsta företrädare bör få insyn i och ges inflytande över den process i Europeiska unionen som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut. I propositionen föreslogs därför en skyldighet för regeringen att ge allmän och återkommande information vid öppna riksdagssammanträden. Vidare föreslogs en skyldighet för regeringen att informera och samråda med ett organ i riksdagen i frågor som skulle behandlas i Europeiska unionens råd. I propositionen uteslöts dock inte andra informella former för samråd, t.ex. överläggningar med partiledarna eller andra kontakter med företrädare för riksdagens partier under olika ärendens beredning (prop. 1994/95:19).

Talmanskonferensen föreslog att det slutliga ansvaret för samrådet med regeringen borde ligga på en särskild nämnd, EU-nämnden, men betonade samtidigt att även utskotten måste medverka i samrådsförfarandet med regeringen. Utskotten måste ges förutsättningar att spela en aktiv roll genom en ordning som gjorde det möjligt för dem att hålla sig informerade om aktuella EU-frågor, bevaka beslutsprocessen inom EU och framföra sina synpunkter vid kontakter med företrädare för regeringen (förs. 1994/95:TK1).

Konstitutionsutskottet ansåg vid sin behandling av förslagen att det var 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 framhöll dock också att utskottens viktiga roll i vårt parlamentariska system innebär att dessa normalt sett borde ha befattning med EU-processerna fram till dess att de som formliga ärenden ska behandlas i ministerrådet (bet. 1994/95:KU22).

Konstitutionsutskottet tog på eget initiativ åter upp frågan under 1996. Utskottens viktiga ställning underströks på nytt och en ny bestämmelse infördes i riksdagsordningen som ålägger utskotten att följa arbetet inom Europeiska unionen. Samtidigt skärptes kraven på regeringens information till riksdagen (bet. 1996/97:KU2).

Talmanskonferensens arbetsgrupp för vissa riksdagsfrågor gjorde under riksmötet 1997/98 en uppföljning av utskottens hantering av EU-frågor. Uppföljningen redovisades i ett förslag från talmanskonferensen. I förslaget betonades återigen vikten av att utskotten ägnar ökad uppmärksamhet åt EU-frågorna. Talmanskonferensen noterade med tillfredsställelse att det pågår en utveckling av arbetsformerna i utskotten för hantering av EU-frågor men konstaterade samtidigt att utskotten generellt sett ännu inte kunde anses uppfylla den aktiva roll i EU-processen som förutsattes redan i samband med Sveriges inträde i unionen (förs. 1997/98:TK1).

Riksdagskommittén lade våren 2001 fram ett betänkande om bl.a. riksdagens arbete med EU-frågor. Kommittén betonade att riksdagen ska ha en stark ställning i behandlingen av EU-frågor. Erfarenheterna under den tid som Sverige har varit medlem i EU visade att EU-frågor behandlas på många sätt i riksdagens arbete.

För att kunna utöva reellt inflytande är det, anförde kommittén, viktigt att riksdagen kommer in tidigt i processen. Det innebär att riksdagen bör följa viktiga frågor redan under beredningsfasen, dvs. när arbetet med att ta fram ett förslag till t.ex. en rättsakt pågår. Utskotten, EU-nämnden och kammaren har delvis olika uppgifter i olika faser av EU:s beslutsprocess.

Inom **utskotten** finns sakkunskap, och utskotten har ett ansvar för lagstiftning, budget, nationella handlingsprogram och andra frågor inom det egna området. Kommittén ansåg att utskotten ska följa viktiga frågor redan under kommissionens beredningsarbete men även under den fortsatta beslutsprocessen i EU.

Samråd inför ministerrådsmöten ska, anförde kommittén, även fortsättningsvis ske i **EU-nämnden**. Härigenom får **ett** riksdagsorgan överblick över samtliga EU-frågor och erfarenheter av alla de samarbetsområden som ingår i EU. Samtidigt ville kommittén understryka vikten av att utskottens kunskaper bättre utnyttjas i nämndens samråd.

Regeringen borde regelbundet lämna information om viktiga EU-frågor i **kammaren**. Öppen information och debatt i kammaren innebär att samtliga riksdagsledamöter kan delta och att allmänheten kan följa frågorna.

Riksdagen ställde sig bakom kommitténs förslag rörande arbetet med EU-frågor (bet. 2000/01:KU23). Efter förslag från Riksdagskommittén och 1999 års författningsutredning anges i regeringsformen sedan den 1 januari 2003 att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen (10 kap. 6 § regeringsformen).

1.3 Direktiven

Riksdagsstyrelsen beslutade den 1 oktober 2003 om tilläggsdirektiv till Riksdagskommittén rörande riksdagens arbete med EU-frågor (**bilaga 1** till denna rapport). Riksdagsstyrelsen erinrade om att ett nytt konstitutionellt fördrag

för EU håller på att arbetas fram, nya medlemsstater kommer inom kort att inträda i unionen och formerna för samarbetet mellan EU-parlamenten utvecklas. Vidare pågår ansträngningar inom riksdagen med att finna fastare former för hantering av EU-samarbetets olika dimensioner.

Riksdagsstyrelsen anförde att Riksdagskommittén ska kartlägga och analysera konsekvenserna för riksdagen av det nya fördraget både vad gäller formella regler och sakligt innehåll. Kommittén ska utvärdera riksdagens beslut från 2001 med anledning av Riksdagskommitténs förslag om EU-frågornas hantering (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23).

Kommittén ska därefter förutsättningslöst pröva formerna för riksdagens arbete med EU-frågor och föreslå de organisatoriska och författningsmässiga förändringar kommittén finner nödvändiga för att riksdagen ska kunna delta i EU-samarbetet på ett effektivt och ansvarsfullt sätt.

Kommittén ska finna former för riksdagens hantering av och beslut om EU-samarbetets olika dimensioner. Som ett led i detta arbete ingår också att pröva formerna för kontakterna med regeringen.

Det står kommittén fritt att i övrigt, i enlighet med Riksdagskommitténs uppdrag, pröva andra EU-frågor av vikt för riksdagsarbetets utveckling på sikt.

En utgångspunkt för kommitténs arbete är att EU-frågorna så långt möjligt är ska integreras i det sedvanliga riksdagsarbetet och att alla ledamöter ska ha möjlighet att sätta sig in i och följa EU-frågorna. En annan är att tydliggöra riksdagens roll och stärka riksdagens inflytande i EU-samarbetet. EU-arbetet i riksdagen ska slutligen präglas av öppenhet med goda möjligheter till insyn för medborgarna.

1.4 Referensgruppens arbete

Referensgruppen sände i februari 2004 en promemoria till utskotten och EU-nämnden för synpunkter. Promemorian redovisade olika alternativ för utveckling av riksdagens arbete med EU-frågor. Enskilda ledamöter inbjöds också att inkomma med synpunkter. Därefter sändes promemorian och en sammanställning av synpunkterna till partigrupperna för diskussion. Ledamöterna i referensgruppen återrappporterade diskussionerna i partigrupperna. (Promemorian, en sammanställning av remissvaren samt svaren i sin helhet återfinns som **bilagorna 2–4** till denna rapport.) Referensgruppen redovisar sina överväganden i denna rapport. Som framgått ovan finns det olika uppfattningar i vissa frågor och referensgruppen pekar i par frågor på olika alternativ utan att ta ställning för eller mot alternativen.

Regeringskonferensen har när denna rapport överlämnas ännu inte avslutats och det är därför inte klart vilka uppgifter de nationella parlamenten kommer att få i det slutliga fördraget. Referensgruppen har dock förutsatt att konventets förslag om subsidiaritetskontroll kommer att ingå i regeringskonferensens slutliga överenskommelse. I promemorian **De nationella parlamenten i det konstitutionella fördraget (bilaga 5** till denna rapport) redovisas vilka förslag i konventets förslag från juni 2003 som rör riksdagen och andra nationella parlament. Det har skett vissa förändringar under den pågående regeringskonferensen i artiklar som rör de nationella parlamenten. En fråga som inte behandlas i denna rapport rör konventets förslag att en rättsakts förenlighet med subsidiaritetsprincipen ska kunna prövas av EG-domstolen efter att talan

väckts av medlemsstaterna eller överlämnas av dem på deras nationella parlaments vägnar i enlighet med deras interna rättsordning. När regeringskonferensen är avslutad finns det således anledning att analysera det slutliga fördraget. Erfarenheten visar att det tar cirka två år från det att en regeringskonferens avslutats tills överenskommelsen träder i kraft. Om regeringskonferensen avslutas i juni 2004 kan det nya fördraget, inklusive reglerna om nationella parlaments medverkan i subsidiaritetskontrollen, således förväntas träda i kraft under 2006.

Det ska dock sägas att redan i det gällande protokollet till dagens EU- och EG-fördrag om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen uppmuntras till en större delaktighet från de nationella parlamentens sida i EU:s verksamhet.

Hela denna rapport kan sägas vara en uppföljning av riksdagens beslut från 2001 med anledning av Riksdagskommitténs förslag om EU-frågornas hantering (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23). Till exempel ger utskottens svar en bild av hur utskottens arbete har utvecklats. Referensgruppen återkommer nedan till vissa specifika delar av beslutet 2001.

Rapporten är, som redan framhållits, att se som underlag för de fortsatta diskussionerna i Riksdagskommittén och är i vissa delar mer resonande. Vissa förslag kräver ändringar i riksdagsordningen om de ska genomföras men eftersom olika möjliga lösningar diskuteras i vissa frågor lämnas inte förslag till lagtext. De ställningstaganden som görs ska inte ses som bindande för partierna. Det finns således utrymme för Riksdagskommittén att fortsätta övervägandena och inte minst placera in frågorna i ett större perspektiv som inbegriper andra aspekter av riksdagsarbetet.

Tillsammans med denna rapport överlämnar referensgruppen i bilageform visst bakgrundsmaterial, t.ex. om förhållandena i andra medlemsstaters parlament. Materialet har förtecknats ovan tillsammans med denna rapports innehållsförteckning.

2 En stärkt roll för riksdagen

Referensgruppen har i sitt arbete funnit ett starkt stöd för uppfattningen att riksdagen ska spela en central roll i hanteringen av EU-frågor. EU-frågorna är en viktig del av den politiska verkligheten, vilket bör avspeglas i riksdagens arbete. Av utskottens svar till referensgruppen framgår att det finns många goda erfarenheter av arbete med EU-frågorna, men det är angeläget att ytterligare öka riksdagens och de enskilda riksdagsledamöternas engagemang i frågorna.

Riksdagens roll i hanteringen av EU-frågor bör således stärkas. Det är viktigt att riksdagen kommer in tidigt och att samtliga riksdagens ledamöter involveras. En aktiv behandling av EU-frågorna i riksdagen bidrar till att EU-frågorna kan förankras bättre i hela samhället.

En utgångspunkt för referensgruppen är att utskotten bör ha en mer framträdande roll. EU-frågorna behöver integreras bättre i riksdagens vardagliga arbete. Det innebär att riksdagens normala arbetsformer i så stor utsträckning som möjligt bör tillämpas också för EU-frågorna.

Det är därför önskvärt att utskotten ges en större roll och mer ansvar än i dag. Vidare bör utskottens engagemang fokusera mer på de tidiga stadierna av EU:s beslutsprocess. Finansutskottet hänvisar i sitt yttrande till referensgruppen till en bedömning enligt vilken bara omkring 20 % av ett förslag kan förändras när det väl har presenterats av kommissionen. Procentsatsen kan diskuteras, men uppgiften pekar ändå på vikten av att kunna påverka redan innan kommissionen lägger ett formellt lagstiftningsförslag.

Det är regeringen som företräder Sverige i EU och som konstitutionsutskottet tidigare betonat (bet. 1996/97:KU2 s. 11) bör samverka mellan riksdag och regering ske under sådana former att svenska intressen tillgodoses på bästa sätt. En aktiv riksdag kan bidra till att den svenska ståndpunkten blir mer genomarbetad och bättre underbyggd. Det är också en styrka för regeringen att i förhandlingarna i EU kunna hänvisa till att den svenska ståndpunkten är väl förankrad i riksdagen.

Utskotten har enligt riksdagsordningen (RO) 4 kap. 11 § rätt till information i EU-frågor från regeringen och sedan den 1 januari 1997 anges i RO 10 kap. 3 § att utskotten ska följa arbetet i EU inom respektive ämnesområde. Dessa bestämmelser är värdefulla, men bör kompletteras så att den ambitionshöjning som förespråkas i denna rapport markeras i riksdagsordningen. Utskottens ökade ansvar i riksdagens hantering av EU-frågorna bör regleras.

I denna rapport diskuteras hur grön- och vitböcker tydligare kan integreras i riksdagens vanliga arbetsformer. En ordning där de enskilda utskotten tillsammans med ett sammanhållande riksdagsorgan ansvarar för subsidiaritetskontrollen skisseras. Vidare framhålls att utskotten bör ansvara för hanteringen i sak av olika EU-frågor. I frågan om var det formella förhandlingsmandatet till regeringen inför förhandlingar och beslut i EU bör ges diskuteras olika alternativ.

Kammaren är central när det gäller att skapa öppenhet, insyn och allmän debatt i EU-frågor. Ett viktigt skäl för att skapa möjligheter till debatter i kammaren är att samtliga ledamöter kan delta. Strävan att skapa ett brett engagemang och öppenhet leder till slutsatsen att kammaren bör ha en central roll. Det innebär t.ex. att ordningen att statsministern återrappporterar i kammaren

efter varje möte i Europeiska rådet bör bestå. Även i andra viktiga frågor bör regeringen lämna information i kammaren. Regeringen bör ta initiativ till att sådan information lämnas.

EU-frågor berörs i många propositioner, skrivelser och motioner. Dessa ska naturligtvis även fortsättningsvis behandlas på samma sätt som övriga riksdagsärenden.

En viktig utgångspunkt för riksdagens arbete är hur arbetet på EU-nivå fungerar. Inom EU finns det en strävan att mötena i ministerrådet (dvs. på ministernivå) ska fokusera alltmer på beslutspunkter. Enligt uppförandekoden i rådets arbetsordning som antogs i mars 2004 ska inga punkter som bara avser presentation av förslag sättas upp på rådets dagordning om inte en debatt om nya stora initiativ planeras. Med 25 medlemsstater önskar man ta upp frågor på ministernivå i ett förhållandevis sent skede. Det faktum att diskussionerna förs på lägre nivåer innan frågorna kommer upp på själva rådsmötet understryker vikten av att riksdagen bevakar också skedena före rådsmötena. Detta bör enligt referensgruppen ske i utskotten.

2.1 EU:s beslutsprocess

EU:s beslutsprocess kan skildras på olika sätt. En möjlig indelning är följande.

1. Förberedande fas

Kommissionen presenterar **grön- och vitböcker** samt meddelanden (kommissionens s.k. samrådsdokument¹).

2. Förslag till beslut

Kommissionen lägger lagförslag. **Subsidiaritetskontroll** enligt förslag från EU:s framtidskonvent.

3. Beslut

Beslut fattas vid möten i **ministerrådet**, ofta tillsammans med Europaparlamentet (i den s.k. medbeslutandeproceduren).

4. Övergripande frågor

Vid **regeringskonferenser** och möten i **Europeiska rådet** fattas övergripande beslut. Denna kategori bör egentligen inte beskrivas i en tidsdimension, eftersom dessa processer kan komma in vid olika tidpunkter. Tidsmässigt kan besluten vara inledningen på den första förberedande fasen (t.ex. uppmaningar till kommissionen att lägga fram ett förslag). De övergripande frågorna kan också komma in under de övriga faserna.

Enligt riksdagsordningen ska utskotten i sin beredning av ärenden följa upp och utvärdera riksdagsbeslut (RO 4 kap. 18 §). Det är naturligt att utskotten i sitt arbete med uppföljning och utvärdering inkluderar EU-frågor. Det kan i detta sammanhang nämnas att konventet föreslår att de nationella parlamenten ska ges en roll i granskningen av Europol och Eurojust (art. III-174, III-177). De närmare bestämmelserna om detta kommer att fastställas i sekun

¹ Uttrycket ”samrådsdokument”, som avser dokument som kommissionen inbjuder till samråd om, ska inte behandlas ihop med det samråd om hur förhandlingarna i ministerrådet ska föras som enligt gällande riksdagsordning sker i EU-nämnden.

därrätten, dvs. efter att konventets och regeringskonferensens förslag trätt i kraft.

En överblicksbild över riksdagens arbete i de olika faserna återfinns sist i rapporten. Bilden rymmer inte alla aspekter av riksdagens arbete med EU-frågorna. Dispositionen i denna rapport följer de fyra faserna. Vissa iakttagelser i dessa avsnitt gäller mer generellt. Avslutningsvis behandlas vissa särskilda frågor som kontakter med andra parlament och möjligheter till resor för individuella ledamöter.

2.2 Riksdagens behandling av grön- och vitböcker

Referensgruppen kan mot bakgrund av bl.a. utskottens svar till referensgruppen konstatera att det råder bred enighet i riksdagen om att grön- och vitböcker bör ägnas ökad uppmärksamhet. Genom en mer utvecklad behandling av grön- och vitböcker kan riksdagen komma in tidigare i EU:s beslutsprocess. Flera utskott har i sina svar framhållit att även andra dokument, t.ex. meddelanden från kommissionen och långsiktiga arbetsprogram, bör uppmärksammas.

Olika typer av dokument i den tidiga fasen

Kommissionens **samrådsdokument** definieras i protokollet om de nationella parlamentens roll i EU (både i det gällande och i konventets förslag) som grön- och vitböcker och meddelanden.

Grönbok och vitbok är en översättning från engelskans Green paper och White paper. Kommissionen presenterar grönböcker i syfte att stimulera den offentliga debatten inom ett visst område som ett led i beredningen av kommande kommissionsförslag. Den som önskar har möjlighet att komma med synpunkter på de idéer som presenteras i grönboken.

Efter en grönbok läggs ibland också en vitbok fram. En vitbok innehåller mer konkreta förslag till åtgärder än en grönbok. Remisstiden på grön- och vitböckerna brukar vara ungefär tre månader. Under de senaste åren har antalet grön- och vitböcker minskat något. I genomsnitt antas cirka fyra grönböcker per år medan sex vitböcker har presenterats de senaste fyra åren.

Kommissionen använder i ökad utsträckning formen meddelanden (**communications**) som ett led i att inleda debatter eller samrådsprocesser i syfte att avgöra om en EG-lagstiftning behövs. Kommissionen antar drygt hundra meddelanden årligen. I Regeringskansliets **Cirkulär 13 Riktlinjer för handläggning av kommissionens offentliga samråd (bilaga 10** till denna rapport) finns information om Regeringskansliets hantering av dessa dokument.

Vidare finns det ett antal dokument där en övergripande politisk inriktning redovisas. Enligt konventets förslag ska kommissionen till medlemsstaternas nationella parlament skicka det årliga lagstiftningsprogrammet samt alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi samtidigt som dessa läggs fram för Europaparlamentet och ministerrådet. I detta sammanhang bör också arbetsprogrammen inom rådet nämnas. Inom Europeiska rådet tas ett **treårigt strategiskt arbetsprogram** fram av kommande sex ordförandeskap efter konsultationer med kommissionen. Det första programmet av detta slag förelades Europeiska rådet i december 2003. Ett **operativt rådsarbetsprogram** för

kommande år upprättas av de båda ordförandeskap som står närmast i tur att vara ordförande. Förslag till sådant arbetsprogram överlämnades för första gången i december 2002 till rådskonstellationen Allmänna frågor och yttre förbindelser. **Ordförandeskapsprogram** med prioriteringar för nästa halvår utarbetas av inkommande ordförandeland och presenteras strax före halvårsskiftet inför ordförandeskapsväxlingen. På nationell nivå tar den svenska regeringen fram arbetsprogram för EU-arbetet.

Enligt konventets förslag till protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen ska kommissionen vid offentliggörandet skicka samtliga sina samrådsdokument direkt till medlemsstaternas nationella parlament. Enligt det i dag gällande protokollet ska dessa dokument ”skyndsamt tillställas medlemsstaternas nationella parlament”, men det finns ingen reglering på EU-nivå av **vem** det är som ska se till att parlamenten får dokumenten.

Förslag till hantering i riksdagen

Referensgruppen föreslår att de dokument som här beskrivits i ökad utsträckning blir föremål för debatt och behandling i utskott och kammare. Syftet är att bättre och tidigare förankra EU-frågorna både i riksdagen och i samhället i stort. Riksdagen har ett ansvar att som central politisk arena också skapa utrymme för EU-frågor.

En utgångspunkt är att EU-frågorna så långt möjligt ska behandlas som vanliga nationella frågor. Samtidigt är det viktigt att ordningen inte leder till onödigt pappersflöde där viktiga frågor drunknar bland mindre relevanta frågor.

Som redovisats ovan är antalet grön- och vitböcker inte särskilt stort. Samtliga grön- och vitböcker bör således bli föremål för den hantering som här skisseras. När det gäller kommissionens övriga s.k. samrådsdokument gäller i likhet med dagens ordning att utskotten kommer att erhålla dem genom kammarkansliet. Vissa av dessa övriga dokument kan antas behandla viktiga politiska frågor. En möjlighet är att riksdagsstyrelsen antar riktlinjer för vilka av dessa som bör bli föremål för den ordning som här skisseras. Det bör åligga talmannen att tillämpa dessa riktlinjer och till kammaren anmäla vilka dokument som ska hanteras i samma ordning som grön- och vitböcker. Ett utskott kan också ta ett initiativ och därigenom skapa utrymme för debatt i kammaren.

Grön- eller vitboken remitteras av kammaren till ansvarigt utskott, på i princip samma sätt som propositioner och motioner. Det bör inte råda någon motionsrätt på samrådsdokumenten. Partiernas ståndpunkter får komma fram i utskottsarbetet.

När dokumentet inkommer till berört utskott ska utskottet bestämma hur man vill hantera frågan. Utgångspunkten bör vara att skapa tillfälle till debatt kring frågan, utan att några bindande ställningstaganden i sak nödvändigtvis görs. Utskottet kan arbeta fram ett betänkande som bildar underlag för en debatt i kammaren. Betänkandet kan redovisa olika tankegångar kring den problematik som tas upp i grön- eller vitboken. Kammardebatten behöver inte mynna ut i något skarpt riksdagsbeslut, även om utskottet, i likhet med dagens ordning, kan utnyttja sin initiativrätt (RO 3 kap. 7 §) och föreslå ett tillkännagivande till regeringen. I detta tidiga skede i EU:s beslutsprocess kan det dock ofta vara själva debatten som är det viktiga snarare än ett skarpt riks

dagsbeslut. Självfallet kan utskottet ordna en sluten eller öppen utfrågning i egen regi.

Ett utskott kan finna att dokumentet inte bör föranleda någon särskild hantering. Utskottet anmäler i så fall till kammaren att man bedömer att frågan inte behöver ägnas någon särskild uppmärksamhet. Utskottet bör motivera sin bedömning. När detta anmäles i kammaren kan den riksdagsledamot som så önskar begära ordet.

Referensgruppen har diskuterat möjligheten att låta en minoritet i utskottet få lägga fram ett förslag till kammaren om tillkännagivande till regeringen. För inhämtande av information från regeringen i en EU-fråga räcker det att fem ledamöter i ett utskott kräver det för att informationen ska inhämtas (RO 4 kap. 11 §). En möjlighet är att låta fem ledamöter i ett utskott föra fram förslag om tillkännagivande i den typ av frågor som här diskuteras. Mot detta kan dock anföras att reglerna om utskottsinitiativ bör tillämpas lika för alla frågor. Referensgruppen tar inte ställning till frågan om minoritetsskydd utan anser att detta får diskuteras vidare i Riksdagskommittén.

I likhet med dagens ordning för planering av kammarens arbete bygger den föreslagna ordningen på att utskottskanslierna anmäler till kammarkansliet vilka betänkanden man kan förvänta sig att utskottet kommer att överlämna till kammaren.

Denna ordning kommer också att kräva att riksdagen är väl förtrogen med vilka samrådsdokument som kommissionen kan förväntas presentera. Kommissionens planeringsdokument bör således ägnas ökad uppmärksamhet.

I utskottens arbete med frågorna är det naturligt att regeringen är en viktig informationskälla. För viktigare dokument ska regeringen redan i dag presentera faktapromemorior, och ett utskott kan be regeringen om information (i en faktapromemoria eller på annat sätt) om en viss fråga. Regeringen är redan i dag skyldig att informera ett utskott om EU-frågor om utskottet så begär och det räcker att fem ledamöter kräver att information lämnas för att så ska ske. Utskottet kan också utnyttja andra, av regeringen oberoende, informationskällor.

En fördel med den skisserade ordningen är att frågorna blir föremål för obligatorisk riksdagsbehandling. Utskotten bestämmer hur noggrann behandlingen ska vara. I likhet med vad som gäller för övriga riksdagsärenden så finns det en möjlighet för alla ledamöter att yttra sig i kammaren. Kammardebatten skapar i sig öppenhet kring hanteringen. Vidare blir det lättare för den intresserade medborgaren att följa utskottens och riksdagens arbete med frågorna med denna ordning.

Riksdagen får härmed en möjlighet till inflytande genom att den kan, om den så önskar, fatta ett beslut i kammaren med uppmaning till regeringen att driva en viss linje. Riksdagens beslut om inriktningen på det svenska förhandlingsarbetet kan följas upp. Några utskott har i sina yttranden till referensgruppen anfört att det finns en risk att en formell hantering av grönböcker leder till låsta ställningstaganden tidigt i processen. Det är enligt referensgruppen naturligt att ställningstagandena i denna tidiga fas normalt är mer resonerande och allmänt hållna. I utrikesutskottets yttrande till referensgruppen anföras att den ibland påtalade nackdelen, att riksdagen kan komma att låsa både riksdag och regering vid ståndpunkter för tidigt i processen, kan tyckas något förvånande i sammanhanget. Att riksdag och regering binder sig

i ett tidigt skede i processen behöver inte beskrivas som en nackdel, enligt yttrandet. Det kan snarast anses vara ett naturligt utflöde av att man arbetar för att riksdagen ska komma in tidigt i EU:s beslutsprocesser. I yttrandet framhålls också att riksdagen genom nya ställningstaganden kan ändra och frångå tidigare ställningstaganden när så bedöms lämpligt.

Den hantering som här skisserats innebär att det är grönboken (eller motsvarande) i sig som blir riksdagsärendet, även om det är naturligt att regeringen presenterar faktapromemorior på de frågor som hanteras enligt denna ordning. Berört utskott bör inhämta information från regeringen om tidsschemat för hanteringen på nationell nivå och EU-nivå, i syfte att anpassa riksdagsbehandlingen till de processerna.

De faktapromemorior som inkommer till riksdagen om skilda förslag bör hanteras som i dag: de anmäles i kammaren, promemorian går till berört utskott som kan återrapporera till kammarskansliet vilka åtgärder som utskottet vidtagit. Generellt gäller att det är önskvärt att utskotten i ökad utsträckning återrapporerar sina åtgärder.

Riksdagen kan tillställa Europaparlamentets, ministerrådets och kommissionens ordförande ett motiverat yttrande inom ramen för subsidiaritetskontrollen (se nästa avsnitt). Detta innebär alltså att riksdagen i ett sådant fall kommunicerar direkt med EU:s institutioner. I förlängningen kan man överväga om riksdagen, eller utskotten själva, borde ges möjlighet att yttra sig direkt till EU också när det gäller t.ex. grönböcker. En sådan förändring ställer dock vidare principiella frågor som i så fall måste klarläggas i ett bredare sammanhang.

2.3 Subsidiaritetskontrollen

Enligt konventets förslag får nationella parlament avge motiverade yttranden till EU:s institutioner om de anser att ett lagstiftningsförslag inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Yttrandet ska avges inom sex veckor räknat från den dag då kommissionens förslag översänds. Om minst en tredjedel av parlamenten har invändningar (för polissamarbete och straffrätt är tröskeln en fjärdedel) måste kommissionen ompröva sitt förslag.

Kommissionen lade under 2001 och 2002 fram mellan 200 och 250 lagstiftningsförslag per år. I promemorian **Fördelning av samråd och lagstiftningsförslag på utskott (bilaga 6)** till denna rapport finns uppgifter om antalet förslag som rör olika utskott samt vilken månad de avgivits av kommissionen.

Subsidiaritetsprincipens innebörd

Subsidiaritetsprincipen lyder: "Enligt subsidiaritetsprincipen skall unionen på de områden där den inte ensam är behörig vidta en åtgärd endast och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå."

Subsidiaritetsprincipen ska alltså tillämpas på de områden där unionen inte har s.k. exklusiv kompetens. Områden för exklusiv kompetens är enligt kon

ventets förslag konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion, monetär politik för de länder som har infört euron, den gemensamma handelspolitiken, tullunionen samt bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Inom övriga områden ska enligt subsidiaritetsprincipen EU således agera bara där målen för en åtgärd bättre kan uppnås på unionsnivå. Kommissionen ska motivera sitt förslag med avseende på subsidiaritetsprincipen.

I normalfallet är det okontroversiellt om ett förslag hör till ett område för exklusiv kompetens eller inte. Kommissionens uppfattning om detta framgår av vilken rättslig grund kommissionen valt. Det förekommer förvisso diskussioner om korrekt rättslig grund, men dels är dessa diskussioner ovanliga, dels avser frågan om rättslig grund inte subsidiaritetsprincipen som sådan.

Subsidiaritetsprincipen kan sägas bestå av en lämplighetsprövning: nås målen bättre om medlemsstaterna agerar gemensamt än om de agerar var för sig? Det är den prövningen som riksdagen har att göra. Den bör enligt referensgruppen ske genom att både berört fackutskott² och ett sammanhållande organ är engagerade (utöver kammaren).

Det är i denna prövning rimligt att fackutskotten har huvudansvaret. Bedömningen av om målen för en viss åtgärd inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna kan göras bäst av ett organ som är väl förtroget med politikområdet. En generell strävan i riksdagens arbete med EU-frågor är att engagera utskotten mer än tidigare, vilket också det talar för att utskotten ska ha en viktig roll i subsidiaritetsprövningen. Om utskotten är aktiva under övriga delar av processen blir subsidiaritetskontrollen en naturlig del av arbetet med att följa ett ärende.

Samtidigt är det värdefullt med ett sammanhållet perspektiv där samma bedömningsgrunder används för olika frågor. Om ett och samma organ följer frågorna på olika områden kan organet också följa den samlade utvecklingen. Om ett organ har ett s.k. helikopterperspektiv kan det organet uppmärksamma om det t.ex. förekommer flera förslag som visserligen inte var för sig innebär att subsidiaritetsprincipen träds för när, men som sammantagna kan peka på en tendens att subsidiaritetsprincipen är i fara.

Denna överblick kan skapas genom att ett sammanhållande organ får en samordnande roll. Detta organ kan vara konstitutionsutskottet, EU-nämnden eller utrikesutskottet. Fortsatta överväganden får avgöra vilket organ som ska ha denna roll. I denna rapport benämns organet ”det sammanhållande organet”.

Konventets förslag reglerar inte vilket organ i riksdagen som ska uttala sig till EU:s institutioner, men enligt gällande svensk reglering och fast praxis är det bara kammaren som kan uttala sig å riksdagens vägnar. En utgångspunkt bör således vara att det är kammaren som ska avge eventuella yttranden. Detta kan kräva att kammaren måste sammanträda och fatta beslut under tid som i dag är plenifri.

Tidigare hade finansutskottet och skatteutskottet vissa möjligheter att fatta beslut rörande ekonomisk politik på riksdagens vägnar när riksmöte inte på

² Uttrycket ”fackutskott” finns inte formellt i riksdagen, men för tydlighetens skull används det emellanåt i denna rapport.

gick. I och med att riksmötet numera pågår året om har den möjligheten tagits bort. Det är möjligt att det sammanhållande organet tillsammans med berört fackutskott bör få möjligheten att under den tid då kammaren inte är samlad avge ett motiverat yttrande till EU:s institutioner om de anser att ett förslag inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Rimligen kan dessa organ få rätten att uttala sig på riksdagens vägnar bara genom en ändring i regeringsformen.

I det följande skisseras en ordning som kombinerar strävandena att engagera de enskilda utskotten samtidigt som ett organ har överblick. Hanteringen ska vara smidig och så långt möjligt anpassas efter riksdagens invanda arbetsformer.

Förslag till hantering i riksdagen

När ett kommissionsförslag till lagstiftning inkommer till riksdagen fördelar kammarkansliet, i likhet med dagens ordning, förslaget till berört utskott enligt fackutskottsprincipen. Samtidigt får det sammanhållande organet en kopia på förslaget.

Fackutskottet gör en bedömning av om förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Om utskottet finner att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen, dvs. att inget yttrande ska avges till EU, meddelas detta kammarkansliet och det sammanhållande organet genom t.ex. ett protokollsutdrag. Prövningen är därmed avslutad (om inte det sammanhållande organet tar upp frågan på eget initiativ). Detta torde bli ordningen för det stora flertalet fall. De återstående få fallen som kan vara kontroversiella kan hanteras enligt följande.

Om fackutskottet finner att kommissionens förslag kan strida mot subsidiaritetsprincipen anmäler utskottet frågan till det sammanhållande organet. Normalt överlämnar fackutskottet samtidigt ett eget yttrande.

Om minst fem ledamöter i fackutskottet kräver att utskottet ska överlämna frågan till det sammanhållande organet för prövning ska detta ske.

Det sammanhållande organet prövar om kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen. Om organet finner det vara fallet föreslår den kammaren att avge ett motiverat yttrande till EU:s institutioner. Om minst fem ledamöter i organet föreslår att kammaren ska pröva om ett motiverat yttrande ska avges ska det ske. Då kan organets majoritet föreslå kammaren att inget motiverat yttrande ska avges, medan minoriteten i en reservation föreslår ett motiverat yttrande. Därmed får minoriteten upp frågan till prövning i kammaren.

Om det sammanhållande organet uppmärksammar en fråga som fackutskottet inte tycker bör föranleda något motiverat yttrande kan det sammanhållande organet på eget initiativ föreslå kammaren att motiverat yttrande bör avges. Fackutskottet ska anmodas att yttra sig till det sammanhållande organet innan förslaget till kammaren avges. En minoritet om även i detta fall minst fem ledamöter i det sammanhållande organet har rätt att få frågan förd till kammaren. Om inte ens fem ledamöter i det sammanhållande organet anser att frågan bör prövas av kammaren avslutas ärendet därmed. Skälen bör anges i ett i protokollsutdrag som tillställs berört fackutskott.

Enskilda ledamöter bör ha rätt att anmäla till det sammanhållande organet om ledamoten anser att ett kommissionsförslag strider mot subsidiaritetsprincipen. Det sammanhållande organet har då att pröva frågan, men behöver inte motivera sitt ställningstagande om det anser att ingen åtgärd är påkallad. Av organets protokoll ska dock framgå att den enskilde ledamotens anmälan har prövats. Motionsrätt på kommissionsförslagen föreligger ej.

Ordningen kräver goda och ofta informella kontakter mellan det sammanhållande organet och fackutskotten. Vidare kommer krav att ställas på snabb information från regeringen. Det är naturligt att ett utskott ber att få ta del av regeringens syn, t.ex. genom en faktagrupp, på de frågor som kan vara kontroversiella.

Den skisserade ordningen innebär att berört fackutskott måste fatta ett beslut inom sex veckor för varje kommissionsförslag. Erfarenheten visar att de flesta förslagen kommer att vara oproblematiske ur subsidiaritetsynpunkt. I dessa fall kan det övervägas att underlätta för utskotten att fatta beslut utan att sammanträda (percapsulambeslut).

Före och efter subsidiaritetskontrollen

Perioden om sex veckor är inte särskilt lång för behandling i riksdagen. Om ett yttrande ska avges ska fackutskott, det sammanhållande organet samt kammaren hinna fatta beslut under den tiden. Det är därför viktigt att riksdagen är väl förberedd när kommissionens förslag inkommer. Kommissionen presenterar varje höst (normalt i november) ett arbets- och lagstiftningsprogram där de förslag som avses att läggas fram under det kommande året redovisas. Även om programmet inte följs fullt ut ger det tillsammans med andra planeringsdokument en god bild av kommande förslag. Normalt torde riksdagen därmed i förväg kunna känna till vilka förslag som kan vara kontroversiella ur subsidiaritetsynpunkt. Vidare bör utskotten ha följt frågorna redan tidigare i processen och bör därmed vara väl medvetna om det kan komma några förslag som strider mot subsidiaritetsprincipen.

Efter att de sex veckorna har gått fortsätter beslutsprocessen i EU. Tidsutdräkten varierar, men i genomsnitt tar det 20 månader från det att kommissionen har lagt sitt förslag till rådet och Europaparlamentet har antagit rättsakten. Det arbete som läggs ned av riksdagen i samband med subsidiaritetskontrollen bör utnyttjas också senare i beslutsprocessen.

En aspekt är hur information om de nationella parlamentens hantering av enskilda frågor kan spridas dem emellan. Som redovisas i avsnitt 2.7 ***Kontakter med andra parlament*** nedan, arbetar Atengruppen, som är en arbetsgrupp med ett antal talmän under den svenske talmannens ledning, bl.a. med frågan om informationsutbyte mellan parlamenten. Detta arbete kan leda fram till att informationskanaler mellan parlamenten byggs upp.

Subsidiaritetsmekanismen är reaktiv

Subsidiaritetskontrollen är reaktiv och hindrande till sin karaktär. Om riksdagen anser att en viss fråga bör hanteras gemensamt på EU-nivå, eller att initiativ ska tas att ändra befintlig EG-lagstiftning, är subsidiaritetsmekanismen normalt inte någon framkomlig väg. Subsidiaritetsmekanismen skapar ut

rymme för att framföra invändningar om riksdagen anser att ett förslag går för långt, men skapar knappast några möjligheter för de nationella parlamenten att föra in nya frågor i EU-samarbetet.

Riksdagens ledamöter har i internationell jämförelse en långtgående initiativmöjlighet genom kombinationen av allmän motionstid och berednings- och behandlingstvävet. Alla ledamöter som så vill kan utnyttja motionsinstitutet i syfte att väcka en EU-fråga. Riksdagens övriga instrument finns naturligtvis också tillgängliga, t.ex. frågeinstitutet. Riksdagen verkar i dessa fall genom regeringen.

Andra parlaments hantering av subsidiaritetsprincipen redovisas i promemorian ***Andra länders subsidiaritetskontroll samt iakttagelser om utrymmet för EU-frågor i Danmark och Finland (bilaga 8)***³.

Kontakter med kommunal och regional nivå

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har inkommit med ett brev till talmannen och referensgruppens ledamöter om subsidiaritetskontrollen. Referensgruppen anser att den kommunala och regionala nivån har en viktig roll att spela i subsidiaritetsfrågorna. Normalt kan man förvänta sig att riksdagens partier har kontakter med sina kommunala och regionala partiorganisationer och den vägen kan inhämta information om eventuella subsidiaritetsproblem ur kommunal eller regional synvinkel. Självfallet avgör varje parti självt om dessa kontakter.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har självfallet möjlighet att kontakta berörda organ i riksdagen om förbunden finner att ett förslag kan strida mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagsorganen kan också kontakta nämnda förbund i relevanta fall. Formerna för kontakterna får utvecklas över tid. Några särskilda regler för dessa kontakter behöver inte beslutas.

2.4 Samråd mellan regering och riksdag

I regeringsformen anges att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. Enligt riksdagsordningens bestämmelser ska regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i ministerrådet. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

Utskotten ska enligt riksdagsordningen följa EU-frågorna inom sina områden. När bestämmelsen infördes anförde KU följande (bet. 1996/97:KU2, s. 14):

”Förutom att lägga förslag om tillkännagivanden till regeringen i kammaren

³ En generell beskrivning av andra parlament finns i bilaga 9 till denna rapport, ***Andra EU-länders parlaments arbete med EU-frågor***. Ytterligare material om andra länder finns i rapporten ***European Affairs Committees. The Influence of National Parliaments on European Politics***. Rapporten finns tillgänglig på www.ecprd.org. En dansk broschyr om parlamenten i Sverige, Finland och Danmark finns tillgänglig på www.eu-oplysningen.dk.

har utskotten i dag möjlighet att direkt påverka regeringen i EU-ärenden vid t.ex. informella samråd i utskotten.”

Utskotten får med förslagen i denna rapport en stärkt roll genom det tydligare ansvaret för kommissionens samrådsdokument och genom subsidiaritetskontrollen. Subsidiaritetskontrollen innebär att utskotten måste analysera kommissionens lagförslag snabbt. Även om ett utskott inte har några invändningar ur subsidiaritetssynpunkt kan utskottet vid sin genomgång finna andra aspekter som bör uppmärksammas.

Det torde vidare finnas ett utrymme för utskotten att fördjupa övervägandena om **vilka** EU-frågor som bör ägnas uppmärksamhet. Det stora antalet frågor, varav många rör detaljer utan större intresse för riksdagen, nödvändiggör en prioritering från utskottens sida.

Ett utskott kan begära att regeringen överlämnar en faktagenomnämning om en viss fråga. I åliggandet för utskotten att följa EU-frågorna kan sägas ligga att bevaka vilka frågor som bör föranleda faktagenomnämningar och då begära dem från regeringen. Självfallet har också regeringen ett ansvar för att översända faktagenomnämningar på eget initiativ i viktiga frågor. Ett utskott kan vidare begära muntlig information från statsråd eller statssekreterare. Vid dessa överläggningar kan utskottets ledamöter framföra synpunkter och ha ett informellt samråd med företrädare för regeringen. Utskottet kan också genom att utnyttja sin initiativrätt (3 kap. 7 § riksdagsordningen) föra frågan till kamraren och föreslå ett tillkännagivande till regeringen.

Synen på samrådet mellan regering och riksdag måste beakta beslutsprocessen på EU-nivå. Efter det att ett förslag till lagstiftning har presenterats av kommissionen går det i genomsnitt 20 månader tills förslaget slutligen antas av ministerrådet och Europaparlamentet i medbeslutandeprocessen. I början av beslutsprocessen diskuteras ofta frågan snarare i en rådsarbetsgrupp än på ministernivå i själva ministerrådet.

Det finns ingen tidsfrist för den första behandlingen i Europaparlamentet och rådet. Om rådet antar en gemensam ståndpunkt, dvs. om man inte har lyckats komma överens med Europaparlamentet i första behandlingen, finns fasta tidsfrister för beslutsprocessen som sammantagna kan uppgå till drygt ett år. Vidare strävar man efter att mötena i EU:s ministerråd (dvs. på ministernivå) ska fokusera alltmer på beslutspunkter. Med 25 medlemsstater strävar man efter att ta upp frågor på ministernivå i ett förhållandevis sent skede.

EU:s beslutsprocess skapar ramar för samrådet mellan regering och riksdag. Eftersom diskussioner förs på lägre nivåer innan frågorna kommer upp på själva rådsmötet måste riksdagen bevaka också skedena före rådsmötena. Detta bör enligt referensgruppen ske i utskotten, t.ex. genom överläggningar med företrädare för regeringen. Det är också naturligt att frågor som visserligen kommer upp på rådsmötena men som inte är mogna för beslut där behandlas främst i kontakterna mellan utskott och regering.

Frågan om hur samrådet med regeringen ska organiseras har under referensgruppens arbete diskuterats förutom i gruppen själv i utskotten och parti-grupperna. En gemensam uppfattning är att utskottens roll i kontakterna med regeringen ska öka. Det finns dock olika uppfattningar i frågan om var det slutliga samrådet med regeringen bör ske, i utskotten eller i EU-nämnden. I det följande skisseras en möjlig ordning som kan tjäna som underlag för de fortsatta diskussionerna i Riksdagskommittén.

I syfte att stärka utskotten bör det i utskotten ske ett saksamråd på politisk nivå. Utskottens ledamöter bör således ges möjlighet att framföra sina synpunkter vid kontakter med i första hand berört statsråd. Detta samråd bör resultera i ett dokument om vad samrådet har resulterat i. Därmed tydliggörs ställningstagandena i utskotten och regeringen får ett slags sakmandat att agera utifrån i EU. Dokumentet kan vara en bilaga till utskottets sammanträdesprotokoll eller vara en anteckning i protokollet.

Om regeringen ska fortsätta att samråda med EU-nämnden bör det formella samrådet om regeringens position inför beslut i ministerrådet och givandet av det slutliga förhandlingsmandatet som i dag ske där. Inför samrådet i EU-nämnden bör frågorna dock i realiteten vara förankrade i utskotten. Justitieutskottet samt miljö- och jordbruksutskottet hör till de utskott som i sina remissvar till referensgruppen visar hur en sådan förankring sker redan i dag.

Många utskott är redan aktiva i ett tidigt skede, men med den ansats som förespråkas i denna rapport kommer detta förhoppningsvis gälla i princip samtliga utskott. När frågorna väl kommer till ministerrådet för överläggning och beslut kan man således förvänta sig att utskotten och riksdagen har följt frågan under en längre period. Ett eventuellt samråd i EU-nämnden bör därmed kunna fokusera på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden medan sakaspekterna har behandlats i utskotten. Jämfört med i dag torde därmed sammanträdestiden i EU-nämnden kunna minska. Referensgruppen återkommer nedan i avsnittet **Förhållandet mellan utskotten och EU-nämnden** till frågan om hur utskottens sakkunskap och EU-nämndens bredare EUperspektiv och ansvar för det samlande agerandet kan förenas.

Flera utskott, bland dem JuU, MJU och UU, visar således i sina remissvar att det redan i dag finns utrymme för ett aktivt arbete i utskotten som ger möjlighet till påverkan. En erfarenhet synes vara att intresset för EU-frågor i utskotten ökar när kontakterna med regeringen inte bara innebär informationsinhämtande. Detta är ännu ett argument för ett informellt samråd på politisk nivå i utskotten. Vissa utskott har redan i dag denna typ av kontakter med regeringen, medan andra utskott oftare än i dag kan behöva överlägga med statsråd och statssekreterare. Det är naturligt att dessa kontakter fokuserar på de tidiga stadierna.

Det anförda innebär sammanfattningsvis att det finns ett utrymme för utskotten att vara mer aktiva än i dag, särskilt innan frågorna hanteras på ministerrådets möten för beslut. Utskottens ökade ansvar bör markeras genom en ändring i riksdagsordningen.

Försöksverksamhet?

Flera utskott visar i sina svar till referensgruppen att ett djupt engagemang går att förena med dagens arbetsformer. En möjlighet som har diskuterats i referensgruppen är att ha en försöksverksamhet där de ledamöter som sitter i t.ex. justitieutskottet ansvarar för samrådet inför möten i rådet för rättsliga och inrikes frågor. Ledamöterna i miljö- och jordbruksutskottet skulle på liknande sätt kunna ansvara för samrådet inför möten i miljörådet och jordbruksrådet. Man kan tänka sig att också andra utskotts ledamöter, t.ex. utrikesutskottets, skulle kunna vara intresserade av en sådan försöksverksamhet inom sina områden.

Politikområden i EU och frågan om överblick

Europaparlamentet, ministerrådet och kommissionen har var sin indelning av olika politikområden. I promemorian ***Indelning av politikområden i EU (bilaga 7)*** redovisas indelningen. Sammanfattningsvis har varje institution sin indelning, som dessutom förändras över tid.

Europaparlamentet beslutar om sin utskottsorganisation för varje mandatperiod. Inför perioden 2004–2009 har parlamentet beslutat att inrätta 20 utskott, varav tre är nya: Internationell handel, Transport och turism samt Rättsliga frågor. Ansvarsfördelningen mellan befintliga utskott förändras också i vissa fall. Det förekommer också att tillfälliga utskott inrättas i Europaparlamentet.

Kommissionens indelning i olika politikområden bestäms i huvudsak när en ny kommission tillträder. Det kommer att ske förändringar jämfört med dagens situation när den nya kommissionen tillträder hösten 2004.

Ministerrådet sammanträder i ett antal informella sammansättningar. Råds-konstellationerna har på senare år i effektivitetssyfte successivt slagits samman så att de efter ett beslut i Sevilla 2002 är nio till antalet (vid tidpunkten för Sveriges medlemskap arbetade rådet i 20 sammansättningar som under år 2000 minskades till 16). Konventets förslag kan innebära ytterligare förändringar. I promemorian ***Fördelning av samråd inför ministerrådsmöten och lagstiftningsförslag på utskott (bilaga 6)*** finns en fördelning av sammanträdena i ministerrådet på utskotten. Flest samråd äger rum inom områdena för miljö- och jordbruksutskottet samt utrikesutskottet. Därefter kommer finansutskottet och skatteutskottet. Dessa fyra utskott har rådsmöten nästan varje månad. EU-nämnden redovisar i sitt remissvar att frågor på ett och samma minister-rådsmöte ofta berör flera utskott.

Sammantaget delas alltså politikområden in på olika sätt inom EU:s olika institutioner. Detsamma gäller ju för riksdagens respektive regeringens indelning i utskott respektive departement.

Med den ordning som skisseras här ska utskotten vara aktiva i ett tidigt skede, innan frågorna blir föremål för slutliga beslut i ministerrådet. Det innebär att t.ex. ministerrådets indelning inte bör vara styrande för vilket utskott som är ansvarigt för en viss fråga. Frågorna bör fördelas i enlighet med riksdagens egen utskottsindelning. Samtidigt bör naturligtvis EU-frågorna vägas in i bedömningen av utskottens beredningsområden.

I riksdagen fördelar i dag kammarkansliet inkommande EU-dokument och regeringens faktapromemorior till **ett** ansvarigt utskott. Övriga berörda utskott kan få kopior på dokumenten. Principen att **ett** dokument går till **ett** utskott kan sägas motsvara fördelningen av propositioner och motionsyrkan-den.

Förhållandet mellan utskotten och EU-nämnden

En aspekt av förhållandet mellan utskotten och EU-nämnden är att ledamöterna i EU-nämnden också är ledamöter i utskott. Enligt riksdagsordningen ska EU-nämnden, liksom utskotten, bestå av ett udda antal ledamöter, lägst 15. I likhet med utskotten har EU-nämnden haft 17 ledamöter sedan 1995. I följande tabell visas EU-nämndens ledamöter och suppleanter fördelade på

utskott och parti. Ledmöter som sitter i utskottets presidium har markerats med asterisk (*).

Tabell 1 EU-nämndens ledamöter och suppleanter fördelade på utskott och parti

	s	m	fp	kd	v	c	mp	Totalt
Utrikesutskottet	2	1*	1	1	1	2		8
Konstitutionsutskottet	1	1	1	1			1	5
Arbetsmarknadsutskottet	1*	1		1		1*	1	5
Finansutskottet	1		1	1			1	4
Miljö- och jordbruksutskottet	1	1	1		1			4
Justitieutskottet	1	1	1				1	4
Skatteutskottet	1	1			1			3
Försvarsutskottet	1*				1	1*		3
Trafikutskottet	1	1						2
Lagutskottet	1	1						2
Socialutskottet	1	1						2
Näringsutskottet	1	1*						2
Socialförsäkringsutskottet	1		1					2
Kulturutskottet	1							1
Utbildningsutskottet	1							1
Bostadsutskottet	1							1
Totalt	17	10	6	4	4	4	4	49
Ordinarie	8	3	2	1	1	1	1	17
Suppleanter	9	7	4	3	3	3	3	32

Avser förhållandena 2004-05-05.

Samtliga 16 utskott finns representerade i nämnden, varav fyra på presidienivå. Partierna har i princip fördelat sina platser i EU-nämnden så att ledamöter i de utskott som är mest berörda av EU-frågorna också sitter i EU-nämnden. Kontakterna mellan utskotten och EU-nämnden går således i stor utsträckning genom partigrupperna. För de mindre partierna kan det dock vara svårt att hinna med kontakterna mellan utskottsrepresentanter och ledamöterna i EU-nämnden.

Givet denna rapports ansats om en stärkt roll för utskotten är det viktigt att utskottens sakkunskap får genomslag i samrådet med regeringen. Om EU-nämnden ska hantera det slutliga samrådet med regeringen kan länken mellan utskott och EU-nämnd stärkas på olika sätt. I det följande redovisas några möjligheter, utan att referensgruppen tar ställning till alternativen.

En möjlighet vore att ge partierna möjlighet att sätta in vilken ledamot de vill på en existerande plats. I Österrikes EU-utskott, *Hauptausschuss* (i *Nationalrat*), får partierna sätta in vilka ledamöter de vill. De partigrupper som bara har en plats i *Hauptausschuss* skickar normalt en ledamot som är specialist på det aktuella området.

En annan möjlighet vore att ge partierna rätt till, utöver dagens platser, en extra plats i nämnden där de kan sätta in vilken riksdagsledamot de vill. Därmed skulle alla partier alltid kunna ha med en företrädare från berört utskott.

Ytterligare en möjlighet är att bygga vidare på dagens ordning och ge inte minst de mindre partierna möjlighet till fler extra suppleanter i EU-nämnden.

Varje parti skulle kunna få två platser: en fast och en rörlig plats. Den fasta platsen skulle innehas i princip av en och samma ledamot oavsett vilka frågor som behandlas, medan den rörliga platsen besätts av en ledamot från det utskott vars frågor behandlas. Därigenom skulle varje parti kunna kombinera överblick och kontinuitet med utskottskunskap och sakfrågeerfarenhet.

Det finns dock argument mot att öka antalet ledamöter som deltar i EU-nämndens arbete. Kontinuiteten och överblicken i EU-nämndens arbete riskerar att gå förlorad om det inte finns en kärna av ledamöter som följer huvuddelen av ministerråden. Den slutliga avvägningen mellan de olika alternativ som här skisserats bör ske i Riksdagskommittén.

Inte minst om EU-nämndens partimässiga sammansättning starkt skulle avvika från kammarens sammansättning kan det finnas anledning att reflektera över hur majoritetsläget i nämnden fastställs. I några få fall har det explicit röstats i nämnden, och varje ledamot på någon av de 17 ordinarie platserna har då haft en röst. Som Riksdagskommittén tidigare har redovisat har det också inträffat att företrädare för partierna i nämnden har gett besked telefonledes under pågående möte i Europeiska rådet (förs. 2000/01:RS1, s. 136).

Åtminstone något annat land har valt en ordning där varje ledamot i Europautskottet (motsvarande) inte motsvarar en röst. I danska Folketingets Europaudvalg röstar partiernas talesmän för det antal mandat som partiet har i Folketinget. Om inte partier som samlar en majoritet av Folketingets mandat går mot regeringen konstaterar Europaudvalgets ordförande att det inte finns en majoritet mot regeringens förslag till förhandlingsuppläggning. I Finland sitter flera partiledare och utskottsordförande i Stora utskottet (som är Finlands riksdags Europautskott). Vid omröstningar har varje ledamot i Stora utskottet en röst.

Ordföranden i EU-nämnden sammanfattar i dag normalt diskussionerna i nämnden med att konstatera huruvida det finns stöd för regeringens redovisade linje i de fortsatta förhandlingarna eller huruvida det finns en majoritet för regeringens ståndpunkt i det här ärendet. I frågan om EU-nämndens ställningstaganden konstaterade Riksdagskommittén våren 2001 (förs. 2000/01:RS1 s. 137) att praxis hade utvecklats så att det inte anses tillräckligt att regeringen *inte* gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Denna praxis bör bestå, ansåg Riksdagskommittén. Referensgruppen har ingen anledning att föreslå någon annan ordning.

Öppenhet vid regeringens samråd

Enligt konventets förslag ska ministerrådets sammanträden vara offentliga när lagstiftningsförslag diskuteras och antas (art. I-49). Redan i dag är rådets överläggningar om rättsakter som ska antas enligt medbeslutandeförfarandet öppna för allmänheten i vissa delar (artikel 8 i rådets arbetsordning). Det finns således en utveckling i riktning mot ökad öppenhet i rådets arbete.

Som framgår av EU-nämndens yttrande till referensgruppen publiceras de grundläggande dokumenten inför EU-nämndens sammanträden sedan flera år

tillbaka på riksdagens hemsida. De stenografiska uppteckningarna från samrådet publiceras också på riksdagens hemsida. Det finns således en stor öppenhet i EU-nämndens verksamhet.

EU-nämnden har haft tre öppna sammanträden inför Europeiska rådets möten. För att kunna ha öppna sammanträden inför ministerrådsmöten bör enligt EU-nämndens yttrande en ändring i riksdagsordningen genomföras så att nämnden själv kan bestämma i vilken omfattning ett sammanträde ska vara offentligt.

I en bedömning av i vilken utsträckning samrådet ska kunna vara offentligt bör utvecklingen mot ökad öppenhet i ministerrådet beaktas. Vidare ska framhållas att referensgruppen ovan har skisserat på en ordning med saksamråd i utskotten. Det bör övervägas om detta saksamråd ska kunna ske offentligt. Saksamrådet torde normalt inte ha samma inslag av förhandlingsöverväganden som det senare givandet av ett förhandlingsmandat. Det är möjligt att detta saksamråd i större utsträckning än givandet av ett förhandlingsmandat i slutet av processen kan vara offentligt.

Referensgruppen vill dock inte i nuläget föreslå någon ändring av gällande ordning. Frågan bör diskuteras vidare i Riksdagskommittén mot bakgrund av vad som anförts här.

Ökat samarbete på kanslinivå mellan utskotten och EU-nämnden

Den stärkta rollen för utskotten bör också få genomslag i utskottskansliernas arbete. När det gäller förhållandet mellan utskotten och EU-nämnden är en möjlighet att utskottens föredragande får ett ansvar när frågor inom utskottets område behandlas i EU-nämnden. Som framgår av EU-nämndens yttrande till referensgruppen skriver nämndens kansli kommentarer till de olika punkterna på ministerrådets dagordning. Redan i dag har EU-nämndens och utskottens kanslier kontakt. Till exempel tar nämndens kansli kontakt med berörda utskottskanslier för att få information om utskottets sakhantering av frågorna, och flera utskottstjänstemän har närvarat vid olika tillfällen i nämnden. Ett utvecklat samarbete mellan nämndens och utskottens kanslier kan bidra till att utskottens arbete kan få än bättre genomslag i nämndens samråd med regeringen. En möjlighet är att utskottens tjänstemän ansvarar för att kompletterande information (dvs. annan information än den som regeringen översänder) inhämtas.

2.5 Övergripande frågor som regeringskonferenser och Europeiska rådet

Vid regeringskonferenser och möten i Europeiska rådet fattas övergripande beslut. Det finns också ett antal horisontella frågor som Lissabonstrategin som berör flera utskott och som har en övergripande karaktär.

För riksdagens del kan hanteringen delas upp i olika delar. En del är formell ärendehantering. Regeringen har inför två regeringskonferenser (1996/97 och 2003) redovisat sin syn i skrivelser till riksdagen. Motionsrätt, utskottsbehandling med yttranden från många utskott, debatt och beslut i kammaren har således följt. Riksdagen har därmed genom ett formellt riksdagsbeslut givit ett förhandlingsmandat till regeringen. Frågan om riksdagens godkän

ande av det slutliga fördraget hanteras också som ett vanligt riksdagsärende med beredning i utskott.

En annan del av hanteringen är muntlig information och debatt. Information kan lämnas i kammare och utskott. Samråd rörande t.ex. Europeiska rådet och regeringskonferenser sker i EU-nämnden.

De flesta utskott synes i sina remissvar till referensgruppen eniga i att något övergripande organ behövs oavsett var det löpande samrådet inför minister-rådsmötena sker.

Referensgruppen anser att riksdagens hantering i de olika delarna har fungerat väl. Erfarenheterna från det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet är goda. Den formella riksdagsbehandlingen har lett till ett brett engagemang. Inför möten i Europeiska rådet och löpande under regeringskonferenser behövs den överblick som EU-nämnden har kommit att utveckla. Speciella händelser, t.ex. konventet i sig, har hanterats från fall till fall.

Konventet föreslår att Europeiska rådet ska fördragsfästas och bli en institution. Det är således rimligt att regeringens skyldighet att informera och samråda inför möten i Europeiska rådet regleras i riksdagsordningen. Därmed bekräftas rådande praxis.

2.6 EU-förslags förenlighet med svensk grundlag

Den subsidiaritetskontroll som skisserats ovan innebär en lämplighetsprövning av åtgärder på EU-nivå. Det är dock självklart viktigt att riksdagens och regeringens granskning av förslag till EU-lagstiftning också beaktar förslagens förhållande till svensk grundlag. I vanliga nationella frågor har varje utskott ett ansvar för att dess förslag till beslut är förenligt med svensk grundlag. I princip bör utskotten göra samma prövning av förslag till EU-lagstiftning.

Samtidigt har konstitutionsutskottet ett särskilt ansvar för att grundlagarna upprätthålls. Det är viktigt att berört fackutskott uppmärksammar KU på förslag som kan vara problematiska ur grundlagssynpunkt.

Om det blir KU som får en sammanhållande roll i subsidiaritetsprövningen som den beskrivits ovan ökar förutsättningarna för att KU blir medvetet om EU-förslagens innehåll och kan uppmärksamma förslagens förhållande till svensk grundlag. Detta är inget led i själva subsidiaritetskontrollen men kan bli en bieffekt. Granskningen kan föranleda aktiviteter som inte utmynnar i ett motiverat yttrande till EU utan som snarare tar sikte på att påverka den svenska regeringen i dess arbete i EU.

Också i andra faser av EU-arbetet kan det finnas anledning att uppmärksamma frågornas relation till svensk grundlag. Det är naturligt att berört utskott håller KU underrättat om frågornas utveckling ur denna synpunkt. KU kan naturligtvis ta egna initiativ om man finner det påkallat.

2.7 Kontakter med andra parlament

Vid det europeiska talmansmötet i Aten i maj 2003 fick Sverige i uppdrag att leda en arbetsgrupp om det framtida parlamentariska EU-samarbetet, den s.k. Atengruppen. Atengruppen ska rapportera sitt arbete till EU-talmansmötet i Haag sommaren 2004.

Aten-gruppen har bl.a. funnit att det mellanparlamentariska samarbetet behöver samordnas bättre och att EU-talmanskonferensen ska ta ett större ansvar för detta. Kontakter och möten mellan fackutskott betonas. Ett effektivt informationsutbyte är också nödvändigt. Samarbetet kan bestå i en mängd olika åtgärder och ske på olika nivåer. Det finns t.ex. behov av att löpande få tillgång till information och dokument om EU-arbetet i andra nationella parlament. En särskild arbetsgrupp under riksdagsdirektörens ledning, IPEX (*Interparliamentary EU Information Exchange*), utvecklar formerna för elektroniskt informationsutbyte, bl.a. avseende subsidiaritetsprövningen.

Referensgruppen välkomnar arbetet i Atengruppen och i IPEX. I linje med uppfattningen att utskottens roll bör stärkas anser referensgruppen att det är viktigt att kontakterna mellan fackutskott i olika EU-länder stärks. Flera utskott tar i sina remissvar till referensgruppen upp vikten av kontakter med andra parlament i arbetet med subsidiaritetskontrollen. Atengruppens arbete kan bidra till att skapa förutsättningar för den typen av kontakter.

Ett positivt exempel är den EU-konferens om trafiksäkerhet som trafikutskottet genomförde den 9–11 maj 2004. Parlamentariker från ett 20-tal EU-länder och Europaparlamentet deltog.

2.8 Resor och stöd i EU-arbetet

Referensgruppen har bl.a. i utskottens svar noterat en utbredd önskan i riksdagen att göra det enklare för enskilda ledamöter att åka till Bryssel och, kanske inte minst, till andra europeiska huvudstäder. En särskild pott för resor av det slaget bör avsättas inom riksdagen. Det bör vara de enskilda ledamöterna snarare än utskotten som får tillgång till potten.

Resorna kan vara ett led i att bygga upp internationella nätverk och kan syfta till att sprida kunskap om riksdagens ställningstaganden. Inte minst den nya subsidiaritetskontrollen innebär att det blir viktigt att bygga allianser med parlamentariker i andra länder. Resor av detta slag bör tillmätas stor vikt.

Referensgruppen vill vidare framhålla att det är viktigt att ledamöterna ges stöd också i form av t.ex. introduktionsutbildning.

Samtidigt som vikten av egna informationskanaler betonas framhåller flera utskott att det är regeringen och Regeringskansliet som i praktiken måste vara den främsta informationskällan. Regeringens information kan meddelas genom skrivelser, faktapromemorior eller kommentarer till långsiktiga arbetsprogram.

Efter förslag från Riksdagskommittén 2001 skärptes i viss utsträckning kraven på regeringens EU-information till riksdagen (förs. 2000/01:RS1). Riksdagsförvaltningen konstaterar i sin årsredovisning för 2003 att problemen har varit stora med att få in EU-dokument från Regeringskansliet. Problemen har enligt årsredovisningen i stort sett åtgärdats, men fortfarande brister Regeringskansliet i att överlämna återrapporter och remissvar. Den fem veckor långa fristen för att lämna faktapromemorior hölls sällan (redog. 2003/04:RS2 s. 20). Konstitutionsutskottet behandlade i en granskning hösten 2003 faktapromemoriorna. KU framhöll bl.a. betydelsen av att de dokument som ska föranleda faktapromemorior väljs med noggrannhet så att promemoriorna blir relevanta (bet. 2003/04:KU10 s. 78 ff). Utrikesutskottet

konstaterade nyligen att det under 2003 emellanåt har brustit i rutinerna för regeringens återrapportering av ministerrådsmöten (bet. 2003/04:UU10 s. 63 f).

Det finns således anledning att anlägga en del kritiska synpunkter på informationsflödet från regeringen. Uppsatta riktlinjer ska följas. Samtidigt visar utskottens svar till referensgruppen att problemen i praktiken inte spelar så stor roll. Normalt kan utskotten få tag på den information de önskar, om än med viss tidsfördröjning.

2.9 Rapportörskap

Referensgruppen har diskuterat idén att införa något slags rapportörskap i utskotten. Ett par utskott har i sina remissvar nämnt möjligheten till rapportörskap, men pekar på att det vore ett nytt sätt att arbeta. Referensgruppen vill erinra om att det inte finns något formellt hinder för ett utskott att ge en enskild ledamot ett särskilt ansvar för t.ex. grönbok. Varje utskott kan således själv bestämma om man vill arbeta så. Någon särskild reglering av rapportörskap är dock inte påkallat.

2.10 Att skapa utrymme för EU-frågor

I denna rapport framhålls att utskotten bör ägna EU-frågorna större uppmärksamhet. Samtidigt betonar flera utskott i sina svar till referensgruppen att om de ska ägna EU-frågorna mer uppmärksamhet måste någon annan verksamhet minska.

Det är således inte rimligt att lägga på utskotten mer uppgifter utan att samtidigt ta bort eller begränsa andra uppgifter. Referensgruppen förutsätter att Riksdagskommittén beaktar utskottens samlade arbetssituation och kommer med förslag om hur utskottsarbetet kan förändras i syfte att skapa utrymme för EU-frågor.

Förenklad motionshantering nämns av några utskott som en möjlighet att skapa utrymme för EU-frågor, medan andra utskott (t.ex. FiU och SfU) framhåller att de huvudsakligen hanterar propositioner och således inte kan frigöra resurser genom förenklad ärendehantering.

Vidare är naturligtvis den enskilde ledamotens tid begränsad och ledamoten har många uppgifter att fylla. Att döma av de reaktioner vi har mött under arbetet i referensgruppen lägger dock riksdagens ledamöter gärna mer tid på EU-frågor.

FÖRBEREDANDE FAS

Samrådsdokument, remittering till utskott. Debatt och ev. beslut i kam-maren

Kom missionen: Grönbok Vitbok Meddelanden

UPPFÖLJNINGSFAS

Information till riksdagen

Uppföljning och utvärdering

*Europeiska rådet
Regeringskonferenser
Övergripande och sammanhållande riks-
dagsorgan*

Förslag till
rättsakt

SUBSIDIARITETS- KONTROLL

Fackutskott

Sammanhållande organ

Debatt och beslut i kammaren

EP: Första läsningen

Rådet

Coreper

Rådsarbetsgrupper

Förankring i utskott

Information och samråd i EUN

*EP och rådet: Andra läs-
ningen, förlikning*

Information och samråd i EUN

Rättsakten
antas

GENOMFÖRANDEFAS

Genomförande av EG-rätten: Propositioner med lagstiftningsförslag