



## Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlas riksdagsstyrelsens framställning Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen (framst. 2008/09:RS4). I framställningen föreslås vissa ändringar i riksdagsordningen. För riksdagens deltagande i beslutsfattandet inom EU enligt Lissabonfördraget måste nya procedurer skapas dels när det gäller utkastet till lagstiftningsakter där riksdagen ska kontrollera att subsidiaritetsprincipen följs, dels när det gäller fördragsändringar. Det utskott som besitter den sakliga kompetensen på det område som utkastet till lagstiftningsakt gäller ska göra subsidiaritetsprövningen. Utskottet ska kunna begära att regeringen lämnar information om sin bedömning av subsidiaritetsfrågan inom två veckor. Om utskottet kommer fram till att ett lagstiftningsutkast strider mot subsidiaritetsprincipen ska utskottet avge ett utlåtande till kammaren med förslag om ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. I annat fall ska utskottet anmäla till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Konstitutionsutskottet ska följa riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela sina iakttagelser till kammaren.

När fördragsändringar görs enligt det ordinarie förfarandet ska kammaren välja företrädare till ett konvent. Dessa företrädare föreslås ha skyldighet att fortlöpande rapportera till riksdagen om diskussionerna i konventet. När fördragsändringar görs genom det förenklade förfarandet kan riksdagen liksom andra nationella parlament lägga in sitt veto. Ett beslut att utnyttja eller inte utnyttja vetorätten ska fattas av kammaren.

Framställningen har inte föranlett några motioner.

Utskottet tillstyrker delvis riksdagsstyrelsens förslag. Utskottet lägger fram två förslag till ändringar i riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen. En ny lydelse av tilläggsbestämmelsen i 5.12.1 i riksdagsordningen har trätt i kraft den 1 oktober 2009, vilket motiverar en ändring i riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

Utskottet föreslår att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 december 2009.

## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning .....	4
Framställningens huvudsakliga innehåll .....	5
Utskottets överväganden .....	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	22
Framställningen .....	22
<i>Bilaga 2</i>	
Riksdagsstyrelsens lagförslag .....	23
<i>Bilaga 3</i>	
Utskottets lagförslag .....	30

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. **Ändringar i riksdagsordningens huvudbestämmelser**

Riksdagen antar, i den ordning som anges i 8 kap. 16 § andra meningen regeringsformen, riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen såvitt avser huvudbestämmelserna och rubriker till huvudbestämmelserna med de ändringarna att

- a) sista dels-satsen i ingressen får lydelsen ”dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 10 kap. 1 och 6–8 §§, samt närmast före 10 kap. 1 och 6–8 §§ nya rubriker av följande lydelse”,
- b) 10 kap. 6 och 7 §§ får den lydelse som utskottet föreslår i bilaga 3.
- c) tidpunkten för ikraftträdandet bestäms till den 1 december 2009. Därmed bifaller riksdagen delvis framställning 2008/09:RS4 i denna del.

## 2. **Ändringar i riksdagsordningens tillägsbestämmelser**

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen såvitt avser tillägsbestämmelserna med den ändringen att

- a) tillägsbestämmelsen 5.12.1 får den lydelse som utskottet föreslår i bilaga 3,
- b) tidpunkten för ikraftträdandet bestäms till den 1 december 2009. Därmed bifaller riksdagen delvis framställning 2008/09:RS4 i denna del.

Stockholm den 5 november 2009

På konstitutionsutskottets vägnar

*Berit Andnor*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m), Sinikka Bohlin (s) och Anna Kinberg Batra (m).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I juni 2008 beslutade riksdagsstyrelsen att tillkalla en utredning med uppdrag att utarbeta ett förslag om riksdagens hantering av subsidiaritetskontrollen och vissa andra frågor enligt Lissabonfördraget (riksdagsstyrelsens protokoll 2007/08:10). I direktiven erinrades om Riksdagskommitténs (RDK) tidigare uppdrag att kartlägga och analysera konsekvenserna för riksdagen av det konstitutionella fördraget både vad gäller formella regler och sakligt innehåll. Förslagen redovisades i styrelsens framställning till riksdagen Riksdagen i en ny tid (framst. 2005/06:RS3), men några formella ändringar i riksdagsordningen föreslogs inte.

I direktiven framhölls att Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten nya uppgifter i EU-samarbetet. Enligt direktiven behövde formerna för dessa nya uppgifter utredas både vad gäller ordningen för det inre riksdagsarbetet och frågor som rör det ökade interparlamentariska samarbete som kan bli en följd av Lissabonfördraget. Mot bakgrund av Riksdagskommitténs förslag i motsvarande frågor fick utredaren i uppdrag att bedöma om förslaget borde revideras. Utredningen fick även i uppdrag att föreslå eventuella åtgärder med anledning av andra bestämmelser i fördraget som rör nationella parlament, särskilt inom området med frihet, säkerhet och rättvisa m.m. I uppdraget ingick också att göra en bedömning av vilka konsekvenser de nya uppgifterna kan få för riksdagens arbete med EU-frågor i övrigt samt eventuella konsekvenser för riksdagsarbetets planering.

Den 5 maj 2009 överlämnade utredningen sitt betänkande Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen till riksdagsstyrelsen (2008/09:URF2). Betänkandet innehåller bl.a. förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

Riksdagsstyrelsen överlämnade den 20 maj 2009 utredningens lagförslag till riksdagen för ställningstagande (framst. 2008/09:RS4). Framställningen föranledde inga följdmotioner.

Den 5 juni 2009 hänvisade kammaren riksdagsstyrelsens framställning till konstitutionsutskottet för behandling. Konstitutionsutskottet beslutade den 9 juni 2009 att inbjuda en rad remissinstanser att yttra sig över framställningen. Remissvar inkom från Riksdagens ombudsmän, Regeringskansliet, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Datainspektionen, Kommerskollegium, Statskontoret, Konkurrensverket, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco). Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Uppsala universitet har meddelat att de avstår från att yttra sig.

För ändringar i riksdagsordningens huvudbestämmelser gäller enligt 8 kap. 16 § regeringsformen att de beslutas genom två likalydande beslut med ett mellanliggande val till riksdagen eller genom ett beslut om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om det beslutet. Tilläggsbestämmelser i riksdagsordningen beslutas i samma ordning som lag i allmänhet.

## Framställningens huvudsakliga innehåll

Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten nya uppgifter i EU-samarbetet. I framställningen behandlas hur dessa nya uppgifter ska omsättas i riksdagsarbetet och i samarbetet mellan de nationella parlamenten inom EU.

För riksdagens deltagande i beslutsfattandet inom EU enligt Lissabonfördraget måste nya procedurer skapas för det första när det gäller utkastet till lagstiftningsakter där riksdagen ska kontrollera att subsidiaritetsprincipen följs. Subsidiaritetsprövningen har av utredningen huvudsakligen bedömts vara en lämplighetsfråga, vilket innebär att det utskott som besitter den sakliga kompetensen på det område som lagstiftningsutkastet gäller har ansetts vara bäst skickat att göra denna prövning. Utskottet ska kunna begära att regeringen lämnar information om sin bedömning av subsidiaritetsfrågan inom två veckor. Ett utkast till lagstiftningsakt där ett utskott kommit till slutsatsen att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen ska enligt utredningen underställas kammarens prövning. Enligt utredningen ska det räcka med att en minoritet av fem ledamöter i utskottet står bakom uppfattningen att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen för att det ska gå vidare till kammaren för beslut. Om utskottet enhälligt eller med en tillräckligt kvalificerad majoritet kommer till slutsatsen att förslaget i fråga inte strider mot subsidiaritetsprincipen gäller utskottets bedömning. I framställningen föreslås även att konstitutionsutskottet ska följa riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

För det andra måste nya procedurer skapas när det gäller fördragsändringar. När fördragsändringar görs enligt det ordinarie förfarandet ska kammaren välja företrädare till ett fördragskonvent. Enligt förslaget bör konventsrepresentanterna ha skyldighet att fortlöpande rapportera till riksdagen om diskussionerna inom konventet. När fördragsändringar görs genom det förenklade förfarandet kan riksdagen liksom andra nationella parlament lägga in sitt veto. Ett beslut att utnyttja eller inte utnyttja denna vetorätt ska alltid fattas av kammaren efter beredning av det berörda utskottet.

När det gäller kontakter med andra nationella parlament framhålls värdet av dessa kontakter. Utredningen bedömer att behovet av sådana kontakter kommer att öka med Lissabonfördraget. Från svensk sida är utskottets kontakter med sina motsvarigheter i de andra europeiska parlamenten av särskild vikt. I förslaget framhålls Cosac som ett värdefullt organ för dis-

kussion och utbyte av erfarenheter när det gäller parlamentens arbete med EU-frågor över huvud taget, således även för diskussion av subsidiaritetsfrågor.

## Utskottets överväganden

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker delvis riksdagsstyrelsens framställning. I syfte att nå en bättre överensstämmelse med riksdagspraxis föreslår utskottet dock en annan lydelse av den nya paragrafen om subsidiaritetskontroll. Utskottet föreslår även en språklig justering i den nya paragrafen om ledamöter i konvent för fördragsändringar.

### De nationella parlamentens roll i EU-samarbetet

Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten nya uppgifter i EU-samarbetet. I artikel 12 i det ändrade fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) görs en uppräknig av sex olika sätt varigenom de nationella parlamenten bidrar aktivt till en väl fungerande union.<sup>1</sup> De nationella parlamenten ska

- bli informerade av unionens institutioner och erhålla utkast till unionens lagstiftningsakter
- se till att subsidiaritetsprincipen följs
- inom ramen för området med frihet, säkerhet och rättvisa delta i mekanismerna för utvärdering av genomförandet av unionens politik och i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet
- delta i förfarandena för ändring av fördragen
- bli informerade om ansökningar om anslutning till unionen
- delta i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten inbördes och med Europaparlamentet.

Den närmare innebörden av dessa olika sätt varigenom de nationella parlamenten kan följa och påverka arbetet inom unionen framgår av bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och i protokollen om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen och om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

När det gäller riksdagens deltagande i beslutsfattandet inom EU enligt Lissabonfördraget måste nya procedurer skapas dels när det gäller subsidiaritetskontrollen av utkast till lagstiftningsakter, dels när det gäller fördragsändringar.

<sup>1</sup> Detta är dock ingen uttömmande beskrivning av de nationella parlamentens roll inom detta område.

## Subsidiaritetskontrollen

### *Lissabonfördragets bestämmelser*

Subsidiaritetsprincipen innebär enligt artikel 5.3 i det ändrade EU-fördraget att unionen på de områden där den delar befogenheten att lagstifta med medlemsstaterna ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva. Subsidiaritetsprincipen gäller således inte på de områden där unionen har exklusiv befogenhet, dvs. områden där unionen ensam har beslutanderätten. Sådana områden är tullunionen, vissa konkurrensregler och den gemensamma handelspolitiken. För övriga områden inom unionssamarbetet där befogenheten är delad mellan unionen och medlemsstaterna gäller att subsidiaritetsprincipen ska tillämpas. Det gäller bl.a. den inre marknaden, miljö, konsumentskydd, transport, energi och området med frihet, säkerhet och rättvisa.

Unionens institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (nedan, protokollet). Utkasten till lagstiftningsakter ska motiveras med avseende på dessa principer.

Genom Lissabonfördraget ges, som nämnts, de nationella parlamenten en särskild roll i kontrollen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Enligt artikel 5.3 i EU-fördraget ska de nationella parlamenten se till att bevaka att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet.

Av protokollet framgår att de nationella parlamenten har åtta veckor på sig att behandla lagstiftningsutkastet från subsidiaritets synpunkt. Om minst en tredjedel av det totala antalet röster som tilldelats de nationella parlamenten står bakom uppfattningen att ett lagstiftningsutkast strider mot subsidiaritetsprincipen ska utkastet omprövas av kommissionen eller i förekommande fall av annan förslagsställare<sup>2</sup> ("gula kortet"). För ett utkast till lagstiftningsakt som avser straffrättsligt samarbete och polissamarbete är tröskeln en fjärdedel, dvs. något lägre. Efter omprövningen kan kommissionen eller annan förslagsställare besluta att antingen vidhålla utkastet, ändra det eller dra tillbaka det. Inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan ett förslag från kommissionen till lagstiftningsakt, som föranlett att minst en enkel majoritet av de nationella parlamentens röster har ställt sig bakom kritiska yttranden, få vissa ytterligare konsekvenser under lagstiftningsprocessen ("orangea kortet").

<sup>2</sup> Förutom av kommissionen kan initiativ till lagstiftningsakter tas av en grupp medlemsstater eller av Europaparlamentet, EU-domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken.



## *Framställningen*

### **En lämplighetsprövning**

För att en subsidiaritetsprövning över huvud taget ska bli aktuell måste utkastet till lagstiftningsakt gälla något av de lagstiftningsområden där befogenheten är delad mellan medlemsstaterna och EU, vilket innebär att en laglighetsprövning måste göras när det gäller den rättsliga grunden för utkastet. Utredningens bedömning (s. 52) är dock att själva subsidiaritetsprövningen huvudsakligen är en lämplighetsprövning, särskilt som den utförs av en politisk församling. Av detta drar utredningen slutsatsen att det utskott som besitter den sakliga kompetensen på det politikområde som förslaget gäller är bäst skickat att också göra subsidiaritetsprövningen. Prövningen bör endast innehålla ett ställningstagande till om den föreslagna åtgärden bör ske på unionsnivå eller på någon nationell nivå, inte om åtgärden ska företas eller inte.

### **Vägledning vid tillämpningen av principen**

Utredningen erinrar (s. 22 och 52) om de riktlinjer som Europeiska rådet beslutade 1992 i anslutning till undertecknandet av EU-fördraget och som sedan dess varit vägledande vid tillämpningen av principen. Först ställs frågan om det är möjligt att uppnå målen för den föreslagna åtgärden genom att den företas på nationell, regional eller lokal nivå. Om svaret är nekande ska åtgärden vidtas på unionsnivå. Om svaret är jakande ska frågan ställas om målen för åtgärden kan uppnås bättre genom att den företas på unionsnivå. För att besvara den sistnämnda frågan bör följande följdfrågor ställas: Finns det viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna? Skulle underlåtenhet att handla på unionsnivå stå i strid med fördragets krav eller på annat sätt avsevärt skada medlemsstaternas intressen? Skulle en åtgärd på unionsnivå på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemsstatsnivå?

### **Information från regeringen m.fl.**

Det är enligt utredningens mening viktigt att, i de fall ett utskott bedömer att lagstiftningsutkastet aktualiserar en subsidiaritetsprövning, kontrollen av subsidiariteten sker i nära kontakt med regeringen. Enligt förslaget ska regeringen inom två veckor från den dag då utskottet begär det informera utskottet om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Initiativet bör således komma från utskottet. I författningskommentaren (s. 63) till utredningens lagförslag anges att informationen kan lämnas skriftligen och/eller muntligen av ett statsråd eller en statssekreterare, undantagsvis av en annan tjänsteman från det berörda departementet.

Utredningen framhåller även att det kan vara aktuellt med kontakter mellan utskotten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i bedömningen av subsidiaritetsfrågorna, men anser inte att det finns några skäl att reglera kontakterna i särskild ordning.

Det beredande utskottet har även möjlighet att inhämta yttranden från andra utskott i enlighet med bestämmelsen i 4 kap. 8 § RO.

### **Utskottets slutliga bedömning**

Om utskottet vid sin slutliga bedömning kommer till slutsatsen att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen, och att således något motiverat yttrande till EU inte behöver avges, ska utskottet meddela sitt beslut till kammaren genom ett protokollsutdrag. Om utskottet vid sin bedömning kommer fram till att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen ska ett förslag till ett motiverat yttrande underställas kammarens prövning. Redan en utskottsminoritet har rätt att få frågan om ett yttrande prövad av kammaren. Enligt utredningen ska det räcka med att en minoritet av fem ledamöter i utskottet står bakom ett förslag till ett sådant yttrande för att det ska gå vidare till kammaren för beslut. Ett utskottsförslag om att avge ett motiverat yttrande ska – i likhet med vad som är fallet med yttranden över andra EU-dokument – benämnas utlåtande.

Vid utskottets beslut om att avge ett utlåtande eller ett protokollsutdrag till kammaren gäller reglerna om omröstning, reservationsrätt och särskilt yttrande (4 kap. 15–16 §§ RO).

### **Kammarbehandlingen**

När kammaren beslutar om ett utlåtande är bestämmelserna om återförvisning och hänvisning till annat utskott tillämpliga (4 kap. 10 § RO). Om t.ex. nya omständigheter eller ändrade ställningstaganden kommer fram i kammarbehandlingen kan en återremiss till det beredande utskottet eller en remiss till ett annat utskott komma i fråga. För återremiss krävs en tredjedel av de röstande och för remiss till ett annat utskott enkel majoritet. Likaså tillämpas reglerna i 5 kap. RO om anmälan och bordläggning, om tillåtna yrkanden och om avgörande av ärenden. Om kammaren beslutar att avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande ska kammaren översända en skrivelse till unionsinstitutionerna. Däremot avgår ingen skrivelse om kammaren beslutar att inte avge något motiverat yttrande till unionsinstitutionerna eller om kammaren mottagit ett protokollsutdrag från ett utskott.

### **Konstitutionsutskottets årliga granskning**

Samtidigt som subsidiaritetskontrollen ska utföras av det utskott som har sakkunskapen på området i fråga är det enligt utredningen värdefullt om *ett* organ följer utvecklingen av riksdagens subsidiaritetskontroll och samlar erfarenheter från olika områden. Utredningen bedömde att konstitutions-

utskottet är det utskott som är bäst lämpat att utföra denna uppgift. Enligt förslaget ska konstitutionsutskottet meddela sina iakttagelser till kammaren. I författningskommentaren (s. 64) anges att detta ska ske i form av ett utlåtande. Kammarens beslut i detta avseende kan endast innebära att utlåtandet läggs till handlingarna.

En remiss till konstitutionsutskottet kan också aktualiseras om ett utskott, vid prövningen av subsidiaritetsfrågan i ett visst fall, känner tvekan om subsidiaritetsprincipens innebörd och dess tillämpning i praxis.

### **Tidsfristen m.m.**

Utredningen påpekar (s. 55) att det är möjligt att riksdagen tvingas avbryta ett sammanträdesuppehåll för att behandla ett lagstiftningsutkast, men bedömer att risken för detta har minskat genom att tidsfristen i och med Lissabonfördraget har förlängts till åtta veckor. Europeiska kommissionen har dessutom informellt förklarat sig beredd att från tidsfristen räkna bort fyra veckor i augusti.

Utredningen behandlar (s. 60 f.) även frågan om hur Lissabonfördraget förändrar arbetsbördan för riksdagen och dess utskott. Utredningen bedömer att subsidiaritetsgranskningen kommer att medföra en ökning av arbetsbördan för utskotten. För några utskott kommer denna ökning knappast att vara märkbar, medan den för andra, t.ex. miljö- och jordbruksutskottet och trafikutskottet, bedöms kunna bli påtaglig.

### **Ogiltighetstalan vid EU-domstolen**

Slutligen påminner utredningen om vikten av att riksdagen genom berört utskott bevakar subsidiaritetsprincipens hantering i den fortsatta lagstiftningsprocessen. Om den föreslagna rättsakten antas utan att riksdagens synpunkter beaktats av EU:s institutioner kan det finnas anledning att överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas. De nationella parlamenten har, enligt protokollet, möjlighet att genom sina regeringar väcka ogiltighetstalan vid EU-domstolen inom två månader efter det att rättsakten har antagits. Riksdagen kan redan i dag genom ett tillkännagivande uppmana regeringen att väcka en fråga av detta slag vid EU-domstolen.

### *Remissyttranden*

*Regeringskansliet* bedömer att kvaliteten på regeringens yttranden skulle bli högre om tidsfristen för regeringens svar till utskotten förlängs, men välkomnar att regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan kan ske i den form som i övrigt används i frågor som är föremål för information och samråd med regeringen.

*Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* anser att den föreslagna processen där subsidiaritetskontrollen utförs av "fackutskotten" vilar på felaktiga premisser. Sieps framhåller att subsidiaritetskontrollen är att betrakta som en avvägning av stor konstitutionell betydelse och därför bör

bli så enhetlig och konsekvent som möjligt. Det förtjänar därför enligt Sieps att övervägas om inte en sådan kontroll bör centraliseras till ett utskott eller liknande organ som besitter kompetens för den typen av konstitutionella bedömningar.

Sieps anser även att riksdagen bör utarbeta en explicit ”checklista” för att pröva varje utkast till lagstiftningsakts förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Syftet med en sådan lista skulle vara att säkerställa horisontell likformighet i riksdagens subsidiaritetsprövning samt att skapa förutsebarhet.

Med hänsyn till den begränsade tid som står till riksdagens förfogande anser *Konkurrensverket* att konstitutionsutskottet inte bör involveras i prövningen av varje enskilt förslag till lagstiftning från Europeiska kommissionen som ett utskott ansett vara problematiskt ur subsidiaritetsynpunkt. Däremot är det, enligt Konkurrensverkets mening, av vikt för en enhetlig tillämpning av subsidiaritetsprincipen att konstitutionsutskottet ges ett ansvar för att följa upp hur fackutskotten utfört subsidiaritetsprövningen.

Konkurrensverket lyfter även fram att syftet med en rättsakt är av central betydelse för att avgöra om subsidiaritetsprincipen är uppfylld. Konkurrensverket påpekar att EG-domstolen har uttalat att när syftet med en rättsakt är att undanröja hinder för handeln mellan medlemsstaterna, bestående i att olika lagar och praxis på ett rättsområde existerar, kan rättsaktens syfte bättre uppnås på gemenskapsnivå.

*Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* föreslår i sitt remissyttrande att riksdagen upprättar rutiner för att kunna genomföra effektivt samråd med kommunsektorn som en del i arbetet med subsidiaritetskontrollen. SKL föreslår även att utskotten ges i uppdrag att aktivt söka kommunsektorns synpunkter samtidigt som kommunsektorn tar ansvar för att kontakta riksdagens utskott i viktiga frågor. Slutligen föreslår SKL att en politisk avstämning med SKL:s högsta politiska ledning ska ingå som beredning inför konstitutionsutskottets årliga subsidiaritetsrapport.

### *Utlåtanden i övrigt*

Riksdagen beslutade 2006 att grön- och vitböcker och även andra dokument från EU, med undantag för kommissionsförslag, som talmannen efter samråd med företrädare för partigrupperna bestämmer, ska behandlas i en särskild ordning som anges i 10 kap. 4 § RO. Denna ordning innebär att kammaren efter anmälan från talmannen remitterar EU-dokumentet till det ansvariga utskottet, varvid det inte ska föreligga någon särskild motionsrätt. Utskottets granskning ska redovisas i ett *utlåtande*, i stället för i ett betänkande. Syftet med utlåtandet är att skapa debatt kring en fråga i ett tidigt skede av beslutsprocessen inom EU och förankra EU-frågor i riksdagen. I utlåtandet kan utskottet redovisa olika synsätt på frågan som framkommit under utskottets granskning av dokumentet. Utskottet behöver dock inte komma fram till någon färdig ståndpunkt i frågan. Nämnas kan att en subsidiaritetskontroll kan ingå som ett led i denna granskning av EU-dokumentet.

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt betänkande (2005/06:KU21 s. 28 f.) att hanteringen av ett utskotts utlåtande i kammaren avslutas med att kammaren lägger utskottets utlåtande till handlingarna men att det blir möjligt för kammaren att votera mellan alternativa skrivningar i utlåtandet, som således inte kan innehålla något förslag till tillkännagivande avseende regeringens agerande.

Utskottet markerade särskilt att ett kammarbeslut i anslutning till behandlingen av de nu aktuella EU-dokumenterna inte i någon rättslig mening binder regeringen eller riksdagen eller något av riksdagens organ. Utskottet anförde vidare att ett riksdagsbeslut i dessa frågor kan betraktas som preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär, men att sådana meningsyttringar dock kan ses som uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen och därmed erbjuda en möjlighet för regeringen att stämma av om dess ståndpunkter är förankrade i riksdagen.

Utskottet framhöll vidare att endast riksdagens kammare kan uttala sig på riksdagens vägnar. Uttalanden av utskott eller EU-nämnd eller dess ledamöter är således inte bindande för hela riksdagen. Sådana meningsyttringar kan dock – i liket med kammarbeslut enligt den då föreslagna och sedermera införda ordningen för hanteringen av grön- och vitböcker – vara uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen.

RDK räknade inte med att ett utlåtande skulle föranleda någon riksdagskrivelse (2005/06:RS3 s. 43). RDK förutsatte dock att berörda parter skulle informeras om och ta del av vad som framkommit vid riksdagsbehandlingen.

Efter beslut i kammaren sänder kammarkansliet riksdagens utlåtanden till EU-samordningen i Regeringskansliet och antecknar beslutet i den s.k. IPEX-databasen för utbyte av information om hanteringen av EU:s dokument i nationella parlament och i Europaparlamentet. Kammarkansliet sänder även utlåtandena i riksdagsdirektörens namn direkt till kommissionens generalsekretariat för kännedom med en engelsk sammanfattning. Sedan september 2007 sänder kommissionen svar på riksdagens utlåtanden.

### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar utredningens bedömning att subsidiaritetsprövningen i huvudsak är en lämplighetsprövning och att denna därför ska utföras av det utskott som innehar sakkunskapen på området i fråga. Det måste dock understrykas att prövningen handlar om att fastställa på vilken nivå, unionsnivå eller någon nationell nivå, den föreslagna åtgärden ska ske, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska företas eller inte. Vid denna prövning bör utskotten hämta vägledning från de riktlinjer som alltsedan subsidiaritetsprincipen infördes i EU-fördraget varit vägledande vid tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, och som utredningen hänvisat till.

Enligt förslaget ska konstitutionsutskottet dessutom följa utvecklingen av riksdagens subsidiaritetskontroll och samla erfarenheter från olika områden, och utskottet ska en gång årligen meddela kammaren sina iakttagelser. Konstitutionsutskottets iakttagelser kommer att kunna ge ytterligare vägledning för utskotten i deras kontroll av principen.

Utskottet erinrar om möjligheten för det beredande utskottet att inhämta yttrande från ett eller flera andra utskott. Detta innebär att ett utskott vid behov kan inhämta konstitutionsutskottets synpunkter i fråga om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

När det gäller utredningens förslag till minoritetsskydd och hur detta skydd förhåller sig till bestämmelserna om omröstning och reservationsrätt vid utskottets beslut, vill utskottet anföra följande. Enligt utredningens förslag ska, om minst fem ledamöter av utskottet anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen, utskottet avge ett utlåtande till kammaren med förslag om att riksdagen ska avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Tanken bakom förslaget var, efter vad utskottet har inhämtat under hand från utredningen, att det ”positiva” förslaget att avge ett yttrande alltid skulle vara utskottets förslag till kammaren.

Enligt utskottets mening bör dock skyldigheten för utskottet endast gälla att på minoritetens begäran avge ett utlåtande. Utskottet anser att endast om en majoritet av utskottet står bakom förslaget ska det betraktas som utskottets förslag. Om minoriteten uppgår till den föreskrivna storleken framgår dess förslag och motivering av reservationen. Detta stämmer enligt utskottets mening bättre överens med riksdagspraxis. Utskottet föreslår därför att förslaget till ny paragraf i 10 kap. 6 § fjärde stycket RO formuleras om (se utskottets lagförslag, *bilaga 3*).

Utredningen har föreslagit att ett utskottsförslag om att avge ett motiverat yttrande bör benämnas utlåtande. Utskottet noterar att denna term härigenom får en något vidare innebörd är vad som varit fallet hittills. En fördel med att använda samma benämning som när det gäller utlåtanden med anledning av den granskning av EU-dokument som görs i tidigare skeden av beslutsprocessen är att det i båda fallen handlar om yttranden som relaterar till EU. Det finns dock även skillnader exempelvis avseende hur ärendet avslutas i kammaren och den slutliga adressaten.

När det däremot gäller konstitutionsutskottets årliga meddelande till kammaren, som är att betrakta som ett särskilt förfarande, kan det enligt utskottets mening lämpligen ske i formen av ett betänkande.

Slutligen kan utskottet konstatera att i och med förslaget kommer utskotten att kunna utföra en form av subsidiaritetsgranskning i EU-beslutsprocessens olika faser. Utskottet noterar att en viss granskning av grön- och vitböcker samt andra EU-dokument ur subsidiaritetsperspektiv kan aktualiseras i samband med att utskotten avger utlåtanden om olika EU-dokument, fram till det att ett utkast till lagstiftningsakt avges. I och med de nu

föreslagna ändringarna i riksdagsordningen sker den egentliga subsidiaritetskontrollen inom åtta veckor från det att ett utkast till lagstiftningsakt lagts fram.

## **Fördragsändringar**

### *Gällande svenska bestämmelser*

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen (RF) ingås överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation av regeringen. Om en för riket bindande internationell överenskommelse förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ett ämne vilket ankommer på riksdagen att besluta får regeringen dock inte ingå en sådan överenskommelse utan att den har godkänts av riksdagen, vilket framgår av 10 kap. 2 § första stycket RF. Om t.ex. en överenskommelse skulle förutsätta ändring av en vanlig lag krävs att regeringen innan den ingår överenskommelsen inhämtar riksdagens godkännande, och riksdagsgodkännandet beslutas då med enkel majoritet (jfr 4 kap. 5 § RF).

Ifall det föreskrivs en särskild beslutsordning för det riksdagsbeslut som förutsätts ska den beslutsordningen även tillämpas vid godkännande av överenskommelsen, vilket framgår av 10 kap. 2 § andra stycket RF. Om t.ex. en överenskommelse skulle förutsätta ändring av grundlag, krävs att riksdagsgodkännandet lämnas i samma form som gäller för grundlagsändring (jfr 8 kap. 15 § RF).

Enligt 10 kap. 2 § tredje stycket RF får regeringen inte heller ingå för riket bindande överenskommelse utan riksdagens godkännande om den är av större vikt. Huruvida en mellanfolklig överenskommelse är ”av större vikt” får avgöras av regeringen under konstitutionellt ansvar.<sup>3</sup>

### *Lissabonfördragets bestämmelser*

Fördragen får enligt artikel 48 i det ändrade EU-fördraget ändras i enlighet med ett ordinarie ändringsförfarande eller endera av två förenklade ändringsförfaranden. De nationella parlamenten har en roll att spela i både det ordinarie ändringsförfarandet och de förenklade förfarandena.

Enligt det ordinarie förfarandet kan initiativ till ändringar tas av varje medlemsstat, Europaparlamentet eller kommissionen. Initiativen föreläggs rådet som översänder dem till Europeiska rådet och de nationella parlamenten (artikel 48.2 i EU-fördraget). Om Europeiska rådet – efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen – med enkel majoritet antar ett beslut om att granska de ändringar som föreslås, ska Europeiska rådets ordförande sammankalla ett konvent bestående av företrädare för de nationella parlamenten, medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, Europaparlamentet och kommissionen. Konventet ska behandla utkastet till ändringar och ska med konsensus anta en rekommendation till en konferens mellan före-

<sup>3</sup> Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 446.

trädarna för medlemsstaternas regeringar. Syftet med en sådan konferens är att i samförstånd komma överens om de ändringar som ska göras i fördragen. Ändringarna träder i kraft när de har ratificerats av alla medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser, dvs. för svensk del som regel efter beslut av riksdagen.

Lissabonfördraget innehåller vidare bestämmelser med mekanismer för förenklat förfarande rörande vissa ändringar i fördragen. Ett förenklat ändringsförfarande innebär bl.a. att en regeringskonferens inte behöver sammankallas. Det första av dessa förenklade ändringsförfaranden innebär att Europeiska rådet får besluta om ändring av samtliga eller delar av bestämmelserna i tredje delen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som rör unionens politik och inre åtgärder (artikel 48.6 i EU-fördraget). Europeiska rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen samt Europeiska centralbanken när det gäller institutionella ändringar på det monetära området. Ett beslut enligt artikel 48.6 i EU-fördraget träder i kraft först efter att det har godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. En fördragsändring enligt detta förfarande får inte innebära en utökning av unionens befogenheter.

Det andra av de förenklade förfarandena är den s.k. passerellen som tillämpas i två fall. För det första ska Europeiska rådet när det gäller fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller avdelning V med rubriken ”Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder och särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken” i EU-fördraget kunna besluta om *övergång* från beslutsfattande i rådet med enhällighet på ett visst område eller i ett visst fall, *till beslutsfattande med kvalificerad majoritet* (artikel 48.7 första stycket i EU-fördraget). Undantagna från denna möjlighet till övergång till kvalificerad majoritet är dock beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

För det andra ska Europeiska rådet när det gäller fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kunna besluta om en *övergång* från ett särskilt lagstiftningsförfarande *till det ordinarie lagstiftningsförfarandet* (artikel 48.7 andra stycket i EU-fördraget). Europeiska rådet ska i båda dessa fall besluta med enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet som ska besluta med en majoritet av dess ledamöter. Varje initiativ från Europeiska rådet till ändring av beslutsproceduren ska översändas till de nationella parlamenten. Om en invändning från ett nationellt parlament meddelas inom sex månader från översändandet ska något beslut om ändring inte antas. Samma procedur ska tillämpas på ett förslag från kommissionen till rådet att anta ett beslut där det anges vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för akter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 81 i EUF-fördraget).



## *Framställningen*

### **Deltagande i konvent för att ändra fördragen**

Lissabonfördraget innebär, som nämnts, att framtida fördragsändringar ska förberedas av ett konvent med representanter för bl.a. de nationella parlamenten. I de konvent som hållits tidigare, t.ex. det s.k. framtidskonventet, utsåg riksdagsstyrelsen ledamöterna. RDK föreslog i sitt betänkande (s. 65 f.) att riksdagsstyrelsen även i fortsättningen skulle utse företrädare.

Utredningen anser (s. 56) dock att valet av representanter i framtida konvent är av så stor vikt att det bör ske i kammaren. Härmed markeras tydligare att de valda riksdagsledamöterna företräder och är redovisnings-skyldiga inför hela riksdagen, vilket enligt utredningen bör komma till uttryck genom att en rapporteringsskyldighet till riksdagen införs. Konventsrepresentanterna ska efter viktigare sammanträden med konventet lämna information till kammaren och svara på frågor från ledamöterna.

Utredningen föreslår att valet i huvudsak sker enligt de allmänna regler för val som finns i 7 kap. RO. Valet ska således beredas av riksdagens valberedning. Det ska vara proportionellt och normalt ske med gemensam lista. Sker det med slutna sedlar ska det kunna överklagas. Suppleanter ska utses till samma antal som ledamöterna uppgår till och tjänstgöra enligt de regler som gäller i allmänhet för suppleanter som väljs av riksdagen. Konventsledamöter som lämnar riksdagen eller utses till talman eller statsråd under en valperiod måste avgå från uppdraget. Den partigrupp som den avgångna tillhör ska anmäla efterträdare som talmannen förklarar vald. Om det sker ett riksdagsval under tiden som konventet arbetar ska konventsledamöterna avgå och ett nytt val äga rum efter riksdagsvalet.

En reglering av valet och informationslämnandet föreslås tas in i en ny paragraf i RO, 10 kap. 7 §.

### **Förenklade ändringsförfaranden**

Utredningen framhåller (s. 42) att de nationella parlamenten har en roll att spela särskilt i det andra av de förenklade ändringsförfarandena, den s.k. passerellen, dvs. i de fall där Europeiska rådet har tagit initiativ till ett beslut att bemyndiga rådet att gå över från enhällighet till kvalificerad majoritet eller från ett särskilt förfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Utredningen anför (s. 56) att det enligt fördragen inte finns någon formell skyldighet för de nationella parlamenten att pröva dessa initiativ. Ett parlaments beslut att utnyttja sin vetomöjlighet är ett politiskt beslut. Med hänsyn till beslutets politiska karaktär och dess ingripande effekter föreslår utredningen för svensk del att varje sådant initiativ ska prövas av riksdagen i sin helhet. Det berörda utskottet ska bereda initiativet och därefter behandlas det av kammaren. Någon motionsrätt behövs dock inte vid ett beslut av denna enkla karaktär.

Regleringen av detta förfarande föreslås tas in som en ny paragraf i 10 kap. 8 § RO. Enligt den nya bestämmelsen ska riksdagen godkänna eller avslå ett initiativ från Europeiska rådet att besluta om ett bemyndigande för rådet att ändra beslutsordningen på ett visst område eller i ett visst fall från enhällighet till kvalificerad majoritet eller från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Riksdagen ska också godkänna eller avslå förslag från Europeiska kommissionen att ange vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för lagstiftningsakter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Utredningen betonar (s. 57) också med hänvisning till vad RDK påpekat att frågan ska ha tagits upp tidigare med riksdagen. Samråd<sup>4</sup> ska ha skett i utskottet och EU-nämnden innan regeringen biträtt ett initiativ i Europeiska rådet om att utnyttja passerellen.

Samarbete kan ske mellan utskotten genom att det beredande utskottet inhämtar yttrande från ett eller flera andra utskott eller genom beredning i sammansatt utskott. Utskottet ska inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Ett förslag från utskottet till ställningstagande ska – i likhet med vad som är fallet med yttranden över andra EU-dokument – benämnas *utlåtande*. Vid utskottets beslut gäller reglerna om omröstning, reservationsrätt och särskilt yttrande.

När kammaren beslutar om ett utlåtande är bestämmelserna om återförvisning och hänvisning till annat utskott tillämpliga. Likaså tillämpas reglerna om anmälan och bordläggning, om tillåtna yrkanden och om avgörande av ärenden. Eftersom endast två beslut är möjliga – godkännande av eller avslag på initiativet – innebär ett förkastande av utskottets förslag till beslut att det motsatta beslutet fattats. Endast om kammaren beslutar att avslå initiativet avgår en skrivelse till den berörda unionsinstitutionen.

### *Remissyttranden*

*Sieps* framhåller i sitt remissvar att riksdagsstyrelsens förslag endast omfattar det förenklade förfarandet enligt artikel 48.7 i EU-fördraget. *Sieps* finner att ett behov kvarstår att utreda vad förfarandet i artikel 48.6 i EU-fördraget innebär och på vilket sätt det berör frågan om tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen samt hur det bäst regleras i svensk rätt. *Sieps* anser att användningsområdet för förfarandet är något oklart, men att det utan tvekan är avsett att kunna användas för att genomföra begränsade ändringar eller justeringar av institutionell karaktär. *Sieps* noterar att förfarandet kräver enhälligt beslut av Europeiska rådet som sedan ska godkännas av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Eftersom förfarandet inte får användas för att utöka unionens befogenheter omfattas denna typ av förändringar inte av 10 kap. 5 §

<sup>4</sup> Saksamråd mellan utskotten och regeringen benämns i RO överläggningar, se bet. 2005/06:KU21 s. 31.

RF. I stället omfattas de enligt Sieps av de allmänna bestämmelserna om ingående av internationella överenskommelser i 10 kap. 1 och 2 §§ RF. Sieps framhåller att det endast är i fråga om överenskommelser i ett ämne som riksdagen ska besluta eller om de är av större vikt som regeringen inte får ingå överenskommelser utan att riksdagen godkänt dem. Detta leder Sieps till slutsatsen att om ändringar av EU:s fördrag enbart rör områden där riksdagen redan överlåtit kompetens till EU är det inte osannolikt att regeringen ensam kan binda Sverige vid dessa ändringar eller åtminstone att riksdagens godkännande endast kräver enkel majoritet.

### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet delar utredningens bedömning att valet av representanter till framtida konvent bör utses genom val i kammaren. Dessa representanter bör vara redovisningsskyldiga inför kammaren, vilket enligt utskottets mening också bör komma till uttryck i lagtexten.

Syftet med de förenklade förfarandena är att möjliggöra för en utvidgad union att på ett enklare och effektivare sätt än genom regeringskonferenser kunna göra vissa begränsande ändringar i fördragen eller ändra i beslutsprocedurerna om det skulle visa sig att medlemsstaterna är överens om detta.

Ett beslut om ändringar av bestämmelserna om unionens politik och inre åtgärder (artikel 48.6 i det ändrade EU-fördraget) kan träda i kraft först sedan det har godkänts av samtliga medlemsstater i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Utskottet vill inledningsvis understryka att en fördragsändring enligt detta förfarande inte får användas för att utöka de befogenheter som unionen tilldelats enligt fördraget, utan endast för att ändra på unionens sätt att genomföra förändringarna. För Sveriges del innebär detta att regeringen kan behöva inhämta riksdagens godkännande – i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. RF – innan Sverige kan acceptera ändringsbeslutet. Om en överenskommelse gäller ett ämne i vilket riksdagen ska besluta eller om den är av ”större vikt” får regeringen inte ingå överenskommelsen utan att riksdagen godkänt den. Utskottet vill understryka att regeringen när den avgör om en överenskommelse är av ”större vikt” gör det under konstitutionellt ansvar.

Därutöver ska regeringen rådgöra med EU-nämnden inför möten i Europeiska rådet.

I övrigt ställer sig utskottet bakom de förslag utredningen lämnat.

## **Hantering av information från EU**

### *Gällande ordning*

Enligt den nu gällande 10 kap. 2 § RO ska regeringen informera riksdagen om sin syn på de förslag från Europeiska gemenskapernas kommission som regeringen bedömer som betydelsefulla.

Enligt 10 kap. 4 § RO ska riksdagen behandla de grön- och vitböcker som ska tillställas riksdagen enligt protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen i en särskild ordning som anges i denna bestämmelse. Talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för förslag från Europeiska gemenskapernas kommission, ska behandlas på samma sätt. Sådana dokument ska hänvisas för granskning till berört utskott. Utskottet ska redovisa sin granskning i ett utlåtande till kammaren.

### *Framställningen*

Utredningen föreslår att 10 kap. RO inleds med en ny paragraf i vilken det konstateras att riksdagen får skriftlig information från Europeiska unionens institutioner i enlighet med fördragen och de till fördragen hörande protokollen. Någon hänvisning till vilka fördragsregler som innehåller krav på information till de nationella parlamenten behövs enligt utredningen inte.

Det mesta av den information som tillkommit genom Lissabonfördraget utgör underlag för riksdagens beslut i fråga om subsidiaritetskontrollen av lagstiftningsutkast och beredningen av dessa i utskotten, fördragsändringar enligt det förenklade förfarandet samt deltagande i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojust. Av protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen framgår att kommissionen liksom hittills ska skicka sina samrådsdokument (grön- och vitböcker samt meddelanden) till parlamenten. En nyhet är bl.a. att kommissionen också ska skicka det årliga lagstiftningsprogrammet och andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi direkt till parlamenten samtidigt som de skickas till Europaparlamentet och rådet. En annan nyhet är att kommissionens utkast till lagstiftningsakter som lämnas till Europaparlamentet och rådet också ska skickas direkt till parlamenten. Även initiativ till lagstiftningsakter som tas i Europaparlamentet ska översändas direkt till de nationella parlamenten.

Utredningen anser att någon riksdagsbehandling av de dokument som tillkommer genom Lissabonfördraget, med undantag av utkast till lagstiftningsakter, inte bör föreskrivas i RO, utan talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma om riksdagsbehandling ska ske. Till följd av den nya inledande bestämmelsen ändras 10 kap. 4 § numrering till 5 § RO.

Utredningen föreslår också en utvidgad informationsskyldighet för regeringen. Regeringen bör ha skyldighet att inte bara, som framgått ovan, informera riksdagen om sin syn på kommissionsförslag utan på *alla* typer av betydelsefulla EU-dokument som överlämnas till riksdagen. Regeringen avgör själv under parlamentariskt ansvar vilka dokument som är betydelsefulla (se nya 10 kap. 3 § RO).

### *Utskottets ställningstaganden*

Genom Lissabonfördraget tillkommer en mängd nya dokument som ska skickas direkt till de nationella parlamenten. Bland dessa dokument kan komma att finnas både sådana dokument där riksdagsbehandling förefaller önskvärd, och andra där en riksdagsbehandling inte förefaller meningsfull. Utredningen har föreslagit att talmannen tillsammans med gruppledarna ska samråda om vilka dokument som ska tas upp till riksdagsbehandling. Utskottet anser att detta är en lämplig ordning och tillstyrker förslaget.

Utskottet delar utredningens bedömning att regeringen bör ha en skyldighet att informera riksdagen om sin syn på alla typer av betydelsefulla EU-dokument, inte bara kommissionsförslag. I vedertagen ordning kan informationen lämpligen ske i formen av faktapromemorior.

### **Ikraftträdande**

#### *Lissabonfördraget m.m.*

Lissabonfördraget träder ikraft den första dagen i den månad som följer efter det att ratifikationsinstrumentet har deponerats av den signatärstat som sist deponerar instrumentet. Ratifikationsinstrumenten ska deponeras hos Italiens regering.

Riksdagsstyrelsen föreslog att lagändringarna i riksdagsordningen skulle träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Bestämmelsen fick denna utformning eftersom det vid tidpunkten för riksdagsstyrelsens förslag inte gick att bedöma när fördraget skulle träda i kraft.

#### *Utskottets ställningstagande*

Tjeckiens president har skrivit under Lissabonfördraget och fördraget kommer därför att träda i kraft den 1 december 2009. Mot denna bakgrund föreslår utskottet att de föreslagna lagändringarna träder i kraft den 1 december 2009.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

### Framställningen

*Framställning 2008/09:RS4 Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen:*

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

## BILAGA 2

## Riksdagsstyrelsens lagförslag

## Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen<sup>1</sup>

*dels* att nuvarande 10 kap. 1–4 och 5–9 §§ samt tilläggsbestämmelserna 10.5.1 och 10.7.1–4 ska betecknas 10 kap. 2–5 och 9–13 §§ respektive 10.9.1 och 10.11.1–4,

*dels* att 3 kap. 14 a § och 4 kap. 4 § samt tilläggsbestämmelserna 2.7.1, 4.6.2 och 5.12.1 samt rubriken närmast före 10 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

*dels* att nya 10 kap. 3 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas fyra nya paragrafer, 10 kap. 1, 6–8 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 2.7.1

Yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring förs upp som första punkt på föredragningslistan. Om det finns mer än ett sådant ärende, tas de upp i den ordning de nu har angetts. I övrigt tas ärendena upp i följande ordning, om inte talmannen bestämmer annat:

1. val,
2. propositioner samt skrivelser från regeringen,
3. framställningar och redogörelser från andra riksdagsorgan än utskott,
4. motioner,
5. EU-dokument som avses i 10 kap. 4 §,
6. utskottsbetänkanden och utlåtanden som avses i 10 kap. 4 § i den ordning utskotten anges i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

Yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring förs upp som första punkt på föredragningslistan. Om det finns mer än ett sådant ärende, tas de upp i den ordning de nu har angetts. I övrigt tas ärendena upp i följande ordning, om inte talmannen bestämmer annat:

1. val,
2. propositioner samt skrivelser från regeringen,
3. framställningar och redogörelser från andra riksdagsorgan än utskott,
4. motioner,
5. EU-dokument som avses i 10 kap. 5–6 och 8 §§,
6. utskottsbetänkanden och utlåtanden som avses i 10 kap. 5–6 och 8 §§ i den ordning utskotten anges i tilläggsbestämmelse 4.2.1.

## 3 kap.

## 14 a §

Grön- och vitböcker som *skall tillställas* riksdagen *enligt protokollet*

Grön- och vitböcker som *överbämnas* till riksdagen ska behandlas av riks-

<sup>1</sup> Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

*Nuvarande lydelse*

*om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen skall behandlas av riksdagen enligt bestämmelserna i 10 kap. 4 §. Detsamma gäller i fråga om de andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för förslag från Europeiska gemenskapernas kommission, som talmannen efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna bestämmer skall behandlas på detta sätt.*

*Föreslagen lydelse*

dagen enligt bestämmelserna i 10 kap. 5 §. Detsamma gäller i fråga om de andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för utkast till lagstiftningsakter, som talmannen efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna bestämmer ska behandlas på detta sätt.

*Riksdagen ska på det sätt som anges i 10 kap. 6 § pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.*

*Riksdagen ska på det sätt som anges i 10 kap. 8 § godkänna eller avslå ett initiativ från Europeiska rådet att besluta om ett bemyndigande för rådet att ändra beslutsordningen på ett visst område eller i ett visst fall från enhällighet till kvalificerad majoritet eller från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Riksdagen ska också på samma sätt godkänna eller avslå ett förslag från Europeiska kommissionen att ange vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för lagstiftningsakter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.*

## 4 kap.

## 4 §

Konstitutionsutskottet skall bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Bestämmelser om konstitutionsutskottets uppgifter finns också i 2 kap. 12 §, 8 kap. 15 § och 12 kap. 1 § regeringsformen samt i 2 kap. 9 §, 3 kap. 14 §, 4 kap. 11 §, 6 kap. 1 och 4 §§, 8 kap. 11 och 13 §§, 9 kap. 8 § samt tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 5.4.1, 8.4.1, 8.5.1, 8.11.1, 8.11.2 och 8.12.1 denna lag.

Konstitutionsutskottet ska bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Bestämmelser om konstitutionsutskottets uppgifter finns också i 2 kap. 12 §, 8 kap. 15 § och 12 kap. 1 § regeringsformen samt i 2 kap. 9 §, 3 kap. 14 §, 4 kap. 11 §, 6 kap. 1 och 4 §§, 8 kap. 11 och 13 §§, 9 kap. 8 § och 10 kap. 6 § samt tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 5.4.1, 8.4.1, 8.5.1, 8.11.1, 8.11.2 och 8.12.1 denna lag.



*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 4.6.2

Finansutskottet *skall* bereda ärenden om

1. penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,
2. kredit- och fondväsendet,
3. det affärsmässiga försäkringsväsendet,

4. Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,

5. den kommunala ekonomin,

6. statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,

7. statens egendom och upphandling i allmänhet,

8. förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde samt

9. budgettekniska frågor.

Utskottet *skall* även granska beräkningen av statens inkomster och sammanställa statsbudgeten.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuld-räntor m.m. samt 27 Avgiften till Europeiska *gemenskapen* bereds av finansutskottet.

Finansutskottet *ska* bereda ärenden om

1. penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,

2. kredit- och fondväsendet,

3. det affärsmässiga försäkringsväsendet,

4. Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,

5. den kommunala ekonomin,

6. statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,

7. statens egendom och upphandling i allmänhet,

8. förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde samt

9. budgettekniska frågor.

Utskottet *ska* även granska beräkningen av statens inkomster och sammanställa statsbudgeten.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuld-räntor m.m. samt 27 Avgiften till Europeiska *unionen* bereds av finansutskottet.

## 5 kap.

5.12.1<sup>2</sup>

Statsutgifterna ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Integra-

Statsutgifterna ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Integra-

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2008:757.

*Nuvarande lydelse*

tion och jämställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional tillväxt, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldsräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen.

*Föreslagen lydelse*

tion och jämställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional tillväxt, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldsräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska unionen.

## 10 kap.

***Information från Europeiska unionen****1 §*

*Riksdagen får skriftlig information om arbetet i Europeiska unionen från unionens institutioner i enlighet med fördragen och de till fördragen hörande protokollen.*

**Regeringens skyldighet att informera riksdagen om sin syn på kommissionens förslag***2 §*

Regeringen *skall* informera riksdagen om sin syn på de *förslag från Europeiska gemenskapernas kommission* som regeringen bedömer som betydelsefulla.

**Regeringens skyldighet att informera riksdagen om sin syn på dokument från Europeiska unionen***3 §*

Regeringen *ska* informera riksdagen om sin syn på de *dokument som Europeiska unionens institutioner överlämnat till riksdagen* och som regeringen bedömer som betydelsefulla.

**Behandlingen av EU-dokument***4 §*

På det sätt som anges i denna paragraf *skall* riksdagen behandla de grönböcker och vitböcker som *skall tillställas* riksdagen *enligt protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen*. Talmannen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna bestämma att även andra dokument från

*5 §*

På det sätt som anges i denna paragraf *ska* riksdagen behandla de grönböcker och vitböcker som *överlämnas till* riksdagen. Talmannen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för *utkast till lagstiftningsakter, ska*

*Nuvarande lydelse*

Europeiska unionen, med undantag för förslag från Europeiska gemenskapernas kommission, skall behandlas på samma sätt.

Kammaren skall med tillämpning av 4 kap. 1 och 7 §§ för granskning hänvisa ett sådant dokument till berört utskott enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Vid utskottets granskning av dokumentet är 4 kap. 8 § tillämplig. Utskotten skall inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Utskottet skall redovisa sin granskning i ett utlåtande till kammaren. Vid beslutet om utlåtandet är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.

Kammaren beslutar om utlåtandet med tillämpning av reglerna i 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Beträffande regeringens och andra statliga myndigheters skyldighet att lämna upplysningar i EU-frågor till utskotten finns bestämmelser i 4 kap. 11 §.

*Föreslagen lydelse*

behandlas på samma sätt.

Kammaren ska med tillämpning av 4 kap. 1 och 7 §§ för granskning hänvisa ett sådant dokument till berört utskott enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Vid utskottets granskning av dokumentet är 4 kap. 8 § tillämplig. Utskotten ska inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Utskottet ska redovisa sin granskning i ett utlåtande till kammaren. Vid beslutet om utlåtandet är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.

***Subsidiaritetskontroll******6 §***

*Riksdagen ska pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.*

*Kammaren ska med tillämpning av 4 kap. 1 och 7 §§ för prövning hänvisa ett utkast till berört utskott enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.*

*Vid utskottets prövning är 4 kap. 8 § tillämplig. Regeringen ska inom två veckor från den dag då utskottet begär det informera om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet.*

*Om minst fem ledamöter av utskottet anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen ska utskottet avge ett utlåtande till kammaren med förslag om att riksdagen ska avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. I annat fall ska utskottet anmäla genom protokollsutdrag till*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen.*

*Vid utskottets beslut om utlåtande är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.*

*Kammaren beslutar om utlåtandet med tillämpning av reglerna i 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.*

*Konstitutionsutskottet ska följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.*

***Ledamöter i konvent för fördragsändringar inom Europeiska unionen***

***7 §***

*Kammaren ska inom sig välja ledamöter och suppleanter för dessa ledamöter i konvent som inrättas för att förbereda fördragsändringar inom Europeiska unionen. Om ett riksdagsval äger rum under tiden som ett konvent arbetar ska riksdagen efter riksdagsvalet förrätta ett nytt val av ledamöter och suppleanter i konventet. Vid valet tillämpas i övrigt bestämmelserna i 7 kap. 2–5 och 7 §§ samt för suppleanternas tjänstgöring 7 kap. 9 §.*

*Konventsledamöter kan lämna information om konventets arbete vid sammanträden med kammaren.*

***Godkännande av vissa initiativ från Europeiska unionen***

***8 §***

*Riksdagen ska godkänna eller avslå ett initiativ från Europeiska rådet att besluta om ett bemyndigande för rådet att ändra beslutsordningen på ett visst område eller i ett visst fall från enhällighet till kvalificerad majoritet eller från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Riksdagen ska också godkänna eller avslå ett förslag från Europeiska kommissio-*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*nen att ange vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för lagstiftningsakter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.*

*Kammaren ska med tillämpning av 4 kap. 1 och 7 §§ hänvisa ett initiativ till berört utskott enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.*

*Vid utskottets behandling är 4 kap. 8 § tillämplig. Utskotten ska inhämta behövliga upplysningar från regeringen.*

*Utskottet ska redovisa sitt förslag till beslut i ett utlåtande till kammaren. Vid beslutet om utlåtandet är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.*

*Kammaren beslutar om utlåtandet med tillämpning av reglerna i 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.*

---

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

BILAGA 3

## Utskottets lagförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

5 kap.

5.12.1<sup>1</sup>

Statsutgifterna ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Integration och jämställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional utveckling, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statskuldsröntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen.

Statsutgifterna ska hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar och samhällets krisberedskap, 7 Internationellt bistånd, 8 Migration, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Integration och jämställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional utveckling, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statskuldsröntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska unionen.

10 kap.

6 §

*Riksdagen ska pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.*

*Kammaren ska med tillämpning av 4 kap. 1 och 7 §§ för prövning hänvisa ett utkast till berört utskott*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2009:928.

*enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.*

*Vid utskottets prövning är 4 kap. 8 § tillämplig. Regeringen ska inom två veckor från den dag då utskottet begär det informera om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet.*

*Om utskottet anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen ska utskottet avge ett utlåtande till kammaren med förslag om att riksdagen ska avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Utskottet ska också avge ett utlåtande till kammaren om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska utskottet anmäla genom protokollsutdrag till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen.*

*Vid utskottets beslut om utlåtande är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.*

*Kammaren beslutar om utlåtandet med tillämpning av reglerna i 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.*

*Konstitutionsutskottet ska följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.*

## 7 §

*Kammaren ska inom sig välja ledamöter och suppleanter för dessa ledamöter i konvent som inrättas för att förbereda fördragsändringar inom Europeiska unionen. Om ett riksdagsval äger rum under tiden som ett konvent arbetar ska riksdagen efter riksdagsvalet förätta ett nytt val av ledamöter och suppleanter i konventet. Vid valet tillämpas i övrigt bestämmelserna i 7 kap. 2–5 och 7 §§ samt för suppleanternas tjänstgöring 7 kap. 9 §.*

*Konventsledamöter ska lämna information om konventets arbete vid sammanträden med kammaren.*