



EU-arbetet i riksdagen

Sammanfattning

I framställningen föreslår riksdagsstyrelsen ändringar i riksdagsordningen (RO). Dessutom föreslås en följdändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Förslagen grundar sig på de lagförslag som den parlamentariska EU-kommittén har lämnat i sitt betänkande EU-arbetet i riksdagen (2017/18:URF1).

Framställningen innehåller förslag om att riksdagen inte längre ska vara tvungen att behandla grön- och vitböcker som överlämnas till riksdagen av Europeiska kommissionen. Förslag till rättsakter och inte bara utkast till lagstiftningsakter ska vara undantagna från riksdagens granskningsförfarande. Talmannen ska efter samråd med gruppledarna få bestämma att dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i EU ska granskas av riksdagen.

Det föreslås att protokollsutdrag från ett utskott om att ett utkast till en av EU:s lagstiftningsakter inte strider mot subsidiaritetsprincipen ska tas upp på föredragningslistan till ett sammanträde i kammaren.

Bestämmelsen om att regeringen ska överlägga med EU-nämnden i vissa frågor tas bort. Det ska anges i RO att vad som yttras vid regeringens samråd med EU-nämnden ska nedtecknas i läsbar form, i stället för att vad som yttras vid nämndens överläggningar med regeringen ska nedtecknas i läsbar form.

Vidare föreslås en bestämmelse om att riksdagen genom utskottens och EU-nämndens ledamöter deltar i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten i EU:s medlemsstater och med Europaparlamentet. Det föreslås också att det införs bestämmelser om en delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut	3
2 Lagtext	4
2.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	4
2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	8
3 Ärendet och dess beredning	9
4 Riksdagens EU-arbete har utvecklats	10
5 Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag	11
5.1 Riksdagen bör inte vara tvungen att behandla grön- och vitböcker	11
5.2 Vissa utskottsbeslut som rör subsidiaritetskontrollen bör anmälas i kammaren	20
5.3 Bestämmelserna om överläggningar om EU-frågor behöver bli tydligare	26
5.4 Det bör införas en bestämmelse om riksdagens deltagande i det interparlamentariska samarbetet i EU	36
5.5 Det bör införas bestämmelser om riksdagens deltagande i Europol	39
5.6 Ikraftträdande	45
6 Konsekvenser av förslagen	46
7 Författningskommentar	48
7.1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen	48
7.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	52
<i>Bilaga</i>	
Promemorians lagförslag	53

1 Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till

1. lag om ändring i riksdagsordningen,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Stockholm den 13 juni 2018

Urban Ahlin

Kathrin Flossing

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin, ordförande, Elin Lundgren (S), Jessica Polfjärd (M), Annelie Karlsson (S), Cecilia Widegren (M), Håkan Bergman (S), Per Ramhorn (SD), Cecilia Magnusson (M), Eva Sonidsson (S), Anders W Jonsson (C) och Maria Ferm (MP).

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att 7 kap. 1 och 14 §§, 9 kap. 1 och 20 §§ och tilläggsbestämmelserna 6.13.2 och 7.15.5 ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 kap. 14 a § och 13 kap. 22 a §, och närmaste före 7 kap. 14 a § och 13 kap. 22 a § nya rubriker av följande lydelse,

dels att rubriken närmast efter 9 kap. 19 § ska lyda ”Ärenden som väcks genom dokument från EU och dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i EU”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

6.13.2

Utöver vad som framgår av 6.13.1 ska följande tas upp på föredragningslistan:

1. val,
2. propositioner, skrivelser från regeringen, framställningar och redogörelser från riksdagsorgan, motioner och EU-dokument som ska hänvisas till utskott,
3. betänkanden och utlåtanden från utskott som ska bordläggas, debatteras eller avgöras och om ett utskott eller talmannen har föreslagit att ett ärende ska avgöras efter kortare tid än som avses i 11 kap. 2 § första stycket,
4. beslut och information om att sammansättningen av ledamöter ändras,
5. andra beslut som ska fattas av kammaren,
6. meddelande om att en särskilt anordnad debatt ska äga rum, *och*
6. meddelande om att en särskilt anordnad debatt ska äga rum,
7. övriga frågor i den omfattning som talmannen bestämmer. *7. protokollsutdrag från utskott enligt 10 kap. 3 § tredje stycket, och*
8. övriga frågor i den omfattning som talmannen bestämmer.

Vidare bör ett meddelande om att ett statsråd kommer att lämna muntlig information tas upp på föredragningslistan. Om det är möjligt ska även ett yrkande om att ett lagförslag ska vila i tolv månader tas upp på föredragningslistan.

7 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- val (2–4 §§),
- utskottens uppgifter och fördelningen av ärenden (5–11 §§),
- EU-frågor (12–14 §§), och – EU-frågor (12–14 a §§), och
- sammanträden (15–21 §§).

14 §

Regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet.

Regeringen ska överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i Europeiska unionen när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning.

Regeringen ska rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

Interparlamentariskt samarbete i EU

14 a §

Riksdagen deltar genom utskottens och EU-nämndens ledamöter i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten i Europeiska unionens medlemsstater och med Europaparlamentet.

7.15.5

Vad som yttras vid *EU-nämndens överläggningar* med *regeringen* ska nedtecknas i läsbar form.

Vad som yttras vid *regeringens samråd* med *EU-nämnden* ska nedtecknas i läsbar form.

9 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- ärenden som väcks av regeringen (2–9 §§),
- ärenden som väcks av ledamöter (10–15 §§),
- ärenden som väcks av riksdagsorgan (16–19 §§),

- ärenden som väcks genom dokument från EU (20 §),
- information om EU (21–23 §§),
- andra frågor som riksdagen har att hantera (24 och 25 §§), och
- vissa gemensamma frågor (26 och 27 §§).

20 §

Grön- och vitböcker som överlämnas till riksdagen av Europeiska kommissionen ska behandlas av riksdagen. Talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för utkast till lagstiftningsakter, ska behandlas av riksdagen.

Talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma att dokument från Europeiska unionen, med undantag för förslag till rättsakter, och dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i unionen ska granskas av riksdagen.

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

Riksdagen ska pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen ska godkänna eller avslå initiativ från Europeiska rådet om att bemyndiga 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 om att ange vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för lagstiftningsakter som antas med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

13 kap.

Delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol

22 a §

Riksdagen väljer fyra ledamöter i en delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning

(Europol). Delegationen väljs för riksdagens valperiod.

Delegationen ska årligen lämna en redogörelse för sin verksamhet till riksdagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 41 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 kap

1 §¹

För uppgift om vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare tillämpas sekretessbestämmelserna i denna lag endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar.

För uppgift som har tagits in i kammarens protokoll gäller sekretess enligt denna lag endast i de fall som avses i 15 kap. För uppgift i annat riksdagens protokoll eller beslut tillämpas endast bestämmelserna i 15 kap., 19 kap. 7 § och, när det gäller yttranden som nedtecknats vid *EU-nämndens överläggningar* med *regeringen* enligt tilläggsbestämmelsen 7.15.5 riksdagsordningen, 16 kap. denna lag.

För uppgift som har tagits in i kammarens protokoll gäller sekretess enligt denna lag endast i de fall som avses i 15 kap. För uppgift i annat riksdagens protokoll eller beslut tillämpas endast bestämmelserna i 15 kap., 19 kap. 7 § och, när det gäller yttranden som nedtecknats vid *regeringens samråd* med *EU-nämnden* enligt tilläggsbestämmelsen 7.15.5 riksdagsordningen, 16 kap. denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2014:806.

3 Ärendet och dess beredning

Riksdagsstyrelsen beslutade den 8 juni 2016 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utreda riksdagens arbete med EU-frågor, inklusive hur riksdagen bör och kan förhålla sig till en utveckling inom EU med en förstärkt roll för de nationella parlamenten. Kommittén antog namnet den parlamentariska EU-kommittén. Uppdraget skulle redovisas senast den 1 oktober 2017. Riksdagsstyrelsen beslutade den 3 maj 2017 att förlänga tiden för redovisningen av uppdraget till den 1 februari 2018.

Kommittén överlämnade i februari 2018 betänkandet EU-arbetet i riksdagen (2017/18:URF1). Utredningens lagförslag finns i *bilagan*.

Betänkandet har remissbehandlats. Remissinstanser har varit Centerpartiet, Hovrätten för Nedre Norrland, Kammarrätten i Göteborg, Kristdemokraterna, Liberalerna, Lunds universitet, Miljöpartiet de gröna, Moderata samlingspartiet, Regeringskansliet, Riksdagens ombudsmän, Socialdemokraterna, Statskontoret, Svenska institutet för europapolitiska studier, Sverigedemokraterna, Sveriges Kommuner och Landsting, Umeå universitet, Uppsala universitet och Vänsterpartiet.

4 Riksdagens EU-arbete har utvecklats

Den senaste parlamentariska utredningen med uppdrag att se över riksdagens arbete med EU-frågor, 2002 års riksdagskommitté, redovisade sitt uppdrag för mer än tio år sedan. Utredningen resulterade i ett antal nya bestämmelser i riksdagsordningen (RO) om riksdagens EU-arbete som trädde i kraft i januari 2007. RO har därefter ändrats för att reglera de nya uppgifter som Lissabonfördraget medförde för de nationella parlamenten. Samtidigt har arbetsmetoderna i riksdagen utvecklats genom praxis. Även EU-samarbetet och det interparlamentariska samarbetet inom ramen för detta har utvecklats. Det är med hänsyn till denna utveckling angeläget att säkerställa att formerna för riksdagens arbete med EU-frågorna fortfarande är ändamålsenliga. En fråga av särskilt intresse för riksdagen är de nationella parlamentens roll i EU och de initiativ som har diskuterats för att förstärka denna roll. Sammantaget har utvecklingen motiverat en samlad översyn av de gällande formerna för riksdagens arbete med EU-frågor.

Den parlamentariska EU-kommittén fick därför i uppdrag att utreda riksdagens arbete med EU-frågor, inklusive hur riksdagen bör och kan förhålla sig till en utveckling inom EU med en förstärkt roll för de nationella parlamenten. Uppdraget omfattade arbetet i såväl teori som praktik i syfte att bl.a. utröna huruvida funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen har förändrats. I kommitténs uppdrag ingick vidare att gå igenom gällande bestämmelser för riksdagens arbete med EU-frågor och belysa hur de tillämpas i praktiken, bedöma om arbetet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt analysera förutsättningarna för riksdagens kontakter med EU-institutionerna och deltagande i det interparlamentariska samarbetet i EU. Kommittén hade möjlighet att pröva andra frågor av vikt för utvecklingen av riksdagens EU-arbete, dock inte huruvida EU-nämnden ska finnas kvar som organ i riksdagens EU-arbete.

Kommittén har bedömt att riksdagens arbetsformer när det gäller EU-frågorna i huvudsak är adekvata i fråga om såväl hur de är reglerade som hur reglerna kommit att tillämpas. Kommittén har dock sett behov av vissa anpassningar, framför allt för att det ska bli tydligt hur riksdagens EU-arbete faktiskt bedrivs. I denna framställning behandlas de lagförslag som kommittén har lämnat.

5 Riksdagsstyrelsens överväganden och förslag

5.1 Riksdagen bör inte vara tvungen att behandla grön- och vitböcker

Riksdagsstyrelsens förslag: Riksdagen ska inte längre vara tvungen att behandla grön- och vitböcker som överlämnas till riksdagen av Europeiska kommissionen.

Talmannen ska efter samråd med gruppledarna få bestämma att dokument från EU ska granskas, i stället för behandlas, av riksdagen. Förslag till rättsakter och inte bara utkast till lagstiftningsakter ska vara undantagna från granskningsförfarandet. Talmannen ska även efter samråd med gruppledarna få bestämma att dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i EU ska granskas av riksdagen.

Riksdagsstyrelsens bedömning: Kommissionen bör även i fortsättningen uppmärksammas på riksdagens beslut om ett utlåtande om granskning av ett dokument som härrör från kommissionen. Det bör dock inte införas någon bestämmelse om att ett sådant beslut ska meddelas kommissionen genom en skrivelse. Riksdagen bör emellertid acceptera att ett sådant utlåtande kan uppfattas som bidrag i en dialog mellan kommissionen och riksdagen som ett nationellt parlament.

Kommitténs överväganden, förslag och bedömningar

Det är viktigt att riksdagen granskar strategiska EU-dokument

Riksdagen ska enligt riksdagsordningen (RO) behandla grön- och vitböcker som överlämnas till riksdagen av Europeiska kommissionen. Talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma att även andra dokument från EU, med undantag för utkast till lagstiftningsakter, ska behandlas av riksdagen (9 kap. 20 § första stycket).

Kammaren ska hänvisa sådana EU-dokument som avses i föregående stycke till ett utskott för beredning (10 kap. 2 § RO). Utskotten ska avge utlåtanden till kammaren över de EU-dokument som har hänvisats till dem eller som har överlämnats från ett annat utskott (10 kap. 3 § andra stycket RO). Utskotten ska vid beredningen av ett utlåtande inhämta behövliga upplysningar från regeringen (10 kap. 10 § första stycket RO).

Bestämmelserna om behandlingen av strategiska EU-dokument infördes efter förslag av Riksdagskommittén i framställningen Riksdagen i en ny tid (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, bet. 2006/07:KU3, rskr. 2005/06:133, rskr. 2006/07:25). Behandlingen tar i dag sikte på kommissionens samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden) och olika övergripande programförklaringar från EU:s institutioner. I den nämnda

framställningen anges att bestämmelserna syftar till att förankra EU-frågorna bättre och tidigare både i riksdagen och i samhället i stort. Det framhålls att genomförandet av EU-beslut, t.ex. lagstiftning med anledning av ett beslutat direktiv, underlättas om riksdagen har diskuterat frågorna i ett tidigare skede.

Syftet är enligt Riksdagskommittén också att skapa debatt i ett tidigt skede innan förslag om förordningar och direktiv har lagts fram av kommissionen. Därmed utesluts förslag till rättsakter från den föreslagna hanteringen. Dessutom ska behandlingen enligt Riksdagskommittén göra det möjligt att redovisa olika synpunkter som kan vara av värde i den fortsatta hanteringen av frågan, men utskottet kan också helt kortfattat anföra att granskningen inte har föranlett någon särskild hantering eller några särskilda iakttagelser. Kommittén ser framför sig att det normalt inte torde förekomma några reservationer i utlåtandet, men att det kan uppstå situationer där man inte kan komma överens i utskottet och att reservationer eller särskilda yttranden i sådana fall kan fogas till utlåtandet. Vidare framhålls att behandlingen inte ska leda till att riksdagen på ett tidigt stadium binder regeringen vid en viss ståndpunkt, utan att avsikten är att skapa utrymme för en debatt som visar på olika synsätt på de aktuella frågorna.

Riksdagskommittén anser att hanteringen i kammaren bör avslutas med att kammaren lägger utlåtandet till handlingarna. Kammaren måste dock kunna avgöra med vilka synpunkter som utlåtandet läggs till handlingarna. Alternativa skrivningar i utlåtanden kan därför bli föremål för votering.

Ett utlåtande föranleder inte någon riksdagsskrivelse. Kommittén konstaterade dock att utlåtandet är offentligt och förutsatte att berörda parter informeras om och tar del av vad som framkommit vid riksdagsbehandlingen. Det ligger självfallet i regeringens eget intresse att informera sig, men även EU:s institutioner kunde enligt kommittén förväntas ha intresse av att ta del av utlåtandena (s. 42 f.).

Bestämmelserna innebär att riksdagen ska behandla alla kommissionens grön- och vitböcker. Grön- och vitböcker är skriftliga underlag i kommissionens beredningsprocess. Vikten av grön- och vitböcker började framhållas uttryckligen i den första översynen av EU-frågornas behandling i riksdagen (bet. 1996/97:KU2). Finansutskottet framhöll i sitt yttrande i ärendet att grön- och vitböcker är viktiga informationskällor för riksdagen (yttr. 1995/96:FiU4y s. 2). Lagutskottet anförde när det gäller grönböckerna att det ofta torde finnas värdefull information att hämta i anslutning till regeringens arbete med utformningen av den svenska hållningen till kommissionens förslag (yttr. 1995/96:LU3y s. 4 f.).

Kommissionens beredning av nya initiativ uppmärksammades dock redan under förberedelserna inför Sveriges EU-medlemskap. I de riktlinjer som då gavs för regeringens information till riksdagen angavs det att regeringen skulle informera riksdagen om kommissionens arbete med frågor som senare skulle föreläggas ministerrådet. Det ansågs viktigt att riksdagen redan under beredningsfasen i kommissionen får tillfälle att ge sin syn på prioriteringar och på hur frågor bör lösas. Det angavs att riksdagen därmed kan påverka regeringens

styrning av dem som på Sveriges vägnar deltar i förslags- och beredningsprocesser på olika sakområden (bet. 1994/95:KU22 s. 26).

Riksdagskommittén fann inom ramen för sitt första uppdrag 2001 att kommissionens samrådsdokument, framför allt grön- och vitböcker, är värda särskild uppmärksamhet. Kommittén ansåg att samtliga grön- och vitböcker bör bli föremål för faktagromemorior från regeringen och att utskotten kan ha anledning att på egen hand inhämta information om grön- och vitbokens hantering i t.ex. Europaparlamentet. Utskotten uppmanades också att överväga om en offentlig utfrågning skulle anordnas i frågan. Företrädare för regeringen kunde enligt kommittén också föredra frågan vid ett slutet utskottssammanträde. Kommittén ansåg vidare att regeringen bör skicka de remissvar som regeringen avger till kommissionen till kammarkansliet för vidare befordran till berört utskott. Riksdagen biföll konstitutionsutskottets förslag om dessa och andra riktlinjer för riksdagens arbete med EU-frågor (förs. 2000/01:RS1 s. 126, bet. 2000/01:KU23).

Riksdagskommittén föreslog sedan ett nytt förfarande för granskning av grön- och vitböcker och andra strategiska EU-dokument. Kommittén ansåg att dessa dokument i ökad utsträckning bör bli föremål för debatt och behandling i utskott och kammare (2005/06:RS3 s. 42).

Även andra strategiska EU-dokument än grön- och vitböcker har behandlats

Utöver den obligatoriska behandlingen av kommissionens grön- och vitböcker kan talmannen bestämma att riksdagen ska behandla andra EU-dokument. För att ett dokument ska kunna bli föremål för behandling krävs enligt RO dels att det är ett dokument från EU, dels att det inte är ett utkast till en lagstiftningsakt.

I praktiken har de dokument från EU som blivit föremål för behandling till övervägande del varit meddelanden och rapporter från kommissionen. Det har också förekommit att gemensamma samrådsdokument från kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik har behandlats. Dessutom har fyra andra dokument behandlats: en rådsrapport om arbetet i ständiga kommittén för operativt samarbete i frågor som rör den inre säkerheten (utl. 2014/15:JuU19), en rapport från fem institutionsordförande om färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union (utl. 2015/16:FiU13) samt två förslag om den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) (utl. 2016/17:JuU23 och 2016/17:JuU30).

Att talmannen inte ska få bestämma att utkast till lagstiftningsakter ska behandlas av riksdagen föreslogs först av Lissabonutredningen i betänkandet Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen (2008/09:URF2). Tidigare omfattade undantaget förslag från kommissionen. Utredningens förslag kan tolkas så att undantaget blev snävare eftersom det inte omfattar förslag till rättsakter som inte är utkast till lagstiftningsakter i fördragens mening. Det gäller t.ex. förslag till förordningar om restriktiva åtgärder enligt fördraget om

Europeiska unionens funktionssätt (artikel 215), förslag till beslut om under-tecknande och ingående av internationella avtal (artikel 218 EUF-fördraget) och förslag till icke bindande rekommendationer och yttranden. Inget tyder dock på att Lissabonutredningen avsåg att snäva av undantaget på detta sätt eftersom utredningen angav att ändringarna var av formellt slag. Undantaget kan således fortfarande anses omfatta alla förslag till bindande och icke bindande rättsakter i enlighet med vad konstitutionsutskottet uttalade när ärendetypen infördes (bet. 2005/06:KU21 s. 28).

I sammanhanget angav konstitutionsutskottet även att det exakta tillämpningsområdet för förfarandet får utvecklas i praxis. Det praktiska arbetet tycks inte ha inneburit någon egentlig praxisutveckling i detta avseende. Det kan dock noteras att övergripande meddelanden från kommissionen som har lagts fram inom ramen för paket som också omfattar förslag till rättsakter har hänvisats för behandling (se t.ex. utl. 2011/12:FiU14, utl. 2015/16:MJU13 och utl. 2016/17:NU22).

Grön- och vitböckerna är inte längre lika viktiga

Granskningsförfarandet, dvs. riksdagens behandling av strategiska EU-dokument, innebar när det infördes en innovation i riksdagsarbetet. Kommittén bedömer att tillämpningen av granskningsförfarandet på det hela taget förefaller vara i linje med det ursprungliga syftet och att detta syfte fortfarande är relevant. Granskningsförfarandet har enligt kommittén visat sig bidra till att synpunkter som är viktiga för en frågas fortsatta hantering förs fram. Detta bidrar i sin tur till riksdagens beredskap när det senare lämnas skarpa förslag, men också till att synliggöra de partimässiga åsiktsskillnader som finns i riksdagen som vägledning för regeringen och andra intresserade.

Granskningsförfarandet får nu anses vara väl etablerat i riksdagen. Den obligatoriska behandlingen av kommissionens grön- och vitböcker har enligt kommittén sannolikt varit en starkt bidragande orsak till detta. Den vikt som fästs vid grön- och vitböcker synes dock ha minskat. Efter de drygt tio år som har gått sedan granskningen av det första EU-dokumentet får riksdagens arbete med EU-frågorna också anses ha nått en sådan mognadsgrad att det enligt kommitténs mening inte längre är motiverat med en obligatorisk behandling av grön- och vitböckerna. De valfria behandlingar som har genomförts tyder på att det finns ett ansvarskännande och en kapacitet i riksdagen att välja ut lämpliga dokument för behandling. Riksdagen bör därför kunna avgöra från fall till fall om en grön- eller vitbok ska granskas eller inte.

Kommittén föreslår alltså att det inte längre ska vara obligatoriskt för riksdagen att behandla grön- och vitböcker som kommissionen har överlämnat till riksdagen. Riksdagen kan dock granska dokumenten om deras innehåll motiverar det och det i övrigt anses lämpligt. Kommittén noterar att grön- och vitböcker per definition, om än inte alltid i praktiken, är sådana centrala strategiska dokument som granskningsförfarandet tar sikte på och att de är för-

hållandevis få till antalet. Kommittén anser därför att samtliga grön- och vitböcker bör lämnas över till utskotten med en fråga om huruvida en granskning vore lämplig, utan någon föregående tjänstemannabedömning av om det kan vara relevant att granska dokumentet.

Granskningsbestämmelserna bör anpassas till praxis

Dagens reglering av granskningsförfarandet innehåller vissa begränsningar. Det gäller bl.a. formuleringar om att grön- och vitböcker ska vara överlämnade till riksdagen och att bara dokument från EU får behandlas. Dessa begränsningar har i praktiken inte visat sig hindra att även vissa andra EU-relaterade dokument granskas. Kommittén anser dock att det är önskvärt att anpassa lagtexten så att den bättre avspeglar den praxis som har utvecklats när det gäller vilka dokument som riksdagen kan ta upp till granskning.

Genom förslaget att det inte längre ska vara obligatoriskt för riksdagen att granska grön- och vitböcker försvinner den formulering som kan uppfattas som att dokument ska vara överlämnade till riksdagen för att kunna granskas. Det betyder att riksdagen på egen hand kan hämta hem ett dokument som den inte fått sig tillsänt i syfte att granska det, vilket den också tidigare har gjort. Kvar blir kriteriet att det ska vara fråga om dokument från EU. Enligt kommitténs uppfattning avser detta i huvudsak dokument från EU:s institutioner. Formuleringen får dock enligt kommittén anses rymma även vissa andra dokument som inte i strikt mening är dokument från någon EU-institution, men som har upprättats på uppdrag av en eller flera av institutionerna. Riksdagen har t.ex. granskat de fem ordförandenas rapport om utvecklingen av den ekonomiska och monetära unionen. Ett annat tänkbart exempel är rapporten från den högnivågrupp som inrättades 2014 för att se över olika modeller för unionens finansiering.

Kommittén föreslår utöver detta ett tillägg som innebär att riksdagen kan ta upp dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i EU till granskning. Riksdagen har vid ett par tillfällen granskat sådana dokument. Kommittén bedömer dock att denna möjlighet bör tydliggöras i lagtexten. Därmed kan man också undvika en utveckling mot alltför vida tolkningar av vad formuleringen dokument från EU kan rymma. Med det interparlamentariska samarbetet i EU avses samarbetet mellan de nationella parlamenten och med Europaparlamentet enligt fördraget om Europeiska unionen (artikel 12 f). De granskningar som har genomförts av dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i EU har enligt kommittén gällt frågor om stadgarna för den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol. Kommittén ser framför sig att det är den typen av strategiska dokument som kan bli aktuella att ta upp till granskning.

Kommittén vill också betona vikten av att talmannen enligt 9 kap. 20 § första stycket RO inte kan bestämma att utkast till EU:s lagstiftningsakter ska behandlas av riksdagen. Det bör dock preciseras i lagtexten att undantaget avser förslag till unionens rättsakter för att mer korrekt återge undantagets

avsedda omfattning. Förslag till unionens rättsakter är en vidare formulering än utkast till lagstiftningsakter. Genom att undantaget framgår av lagtexten klargörs att det under alla omständigheter är olämpligt att riksdagen tar upp förslag till rättsakter till granskning parallellt med att Sverige genom regeringen är engagerad i förhandlingar med andra medlemsstater om förslagen. Undantaget för förslag till rättsakter syftar enligt kommittén till att begränsa granskningsförfarandet till dess allmänna syfte, dvs. att riksdagen ska granska frågor under deras tidiga hantering inom EU. I detta sammanhang måste enligt kommitténs bedömning det tidiga skedet anses vara passerat i det ögonblick ett formellt förslag lämnas.

Granskning i stället för behandling

I RO anges att talmannen får bestämma att dokument från EU ska behandlas av riksdagen. Kommittén noterar att den mindre detaljerade utskottsbehandling som avsågs vid granskningsförfarandets etablering och som då kom till uttryck i valet av termen granskning, i stället för beredning, inte alltid har realiserats. Även om det finns exempel på mer översiktliga behandlingar kan man inte säga att förfarandet i allmänhet karaktäriseras av översiktlighet. Kommittén ser inte något problem i detta. Det bör dock i den aktuella bestämmelsen i RO talas om riksdagens granskning i stället för riksdagens behandling för att påminna utskotten om de lägre krav som formellt ställs på dem i beredningen av dessa ärenden. Ordet granskning speglar också det gängse språkbruket.

Kommittén vill i detta sammanhang påpeka att bestämmelsen i RO om att utskotten vid sin granskning av EU-dokument ska inhämta behövliga upplysningar från regeringen kvarstår (10 kap. 10 § första stycket). Därmed säkerställs att regeringens perspektiv beaktas i riksdagens granskning.

Granskningsutlåtanden bör ses som ett led i en dialog med kommissionen

Kammarens beslut om ett utskotts granskningsutlåtande är alltid att lägga utlåtandet till handlingarna, och beslutet leder inte till någon riksdagsskrivelse. Kommittén anger att en viktig aspekt i tillämpningen av granskningsförfarandet är vad som händer granskningsutlåtandena efter att kammaren har lagt dem till handlingarna. Det har alltsedan förfarandet infördes förutsatts att regeringen och EU:s institutioner informeras om och tar del av vad som framkommit vid riksdagsbehandlingen, trots att utlåtandena läggs till handlingarna och det inte översänds någon riksdagsskrivelse som informerar om behandlingen. I stället skickas en administrativ skrivelse från Riksdagsförvaltningen.

Vad som enligt kommittén inte var känt då förfarandet infördes är att kommissionen inte bara tar del av utlåtandena utan dessutom besvarar dem inom ramen för vad som allmänt kommit att kallas för den politiska dialogen mellan kommissionen och medlemsstaternas nationella parlament. Konstitutionsutskottet har upprepade gånger tydligt markerat mot att utlåtandena skulle

betraktas som bidrag i en dialog, med hänvisning till att regeringen har huvudansvaret för att företräda Sverige som medlemsstat. Kommittén noterar att kommissionen trots markeringarna alltfjämt tycks uppfatta utlåtandena från riksdagen som bidrag i en dialog.

Enligt kommittén skapas det en otydlighet när det hävdas att riksdagen inte deltar i en dialog med kommissionen samtidigt som kommissionen uppmärksammas på behandlade utlåtanden. Denna otydlighet leder kontinuerligt till missuppfattningar när det gäller riksdagens arbetsformer i detta avseende. Ett sätt att undvika detta vore att sluta uppmärksamma kommissionen på utlåtanden som rör dokument från kommissionen. Kommittén befarar dock att intresset bland riksdagens ledamöter att engagera sig i granskningen av EU-dokumenterna överlag skulle påverkas mycket negativt om det stod klart att resultatet av granskningen i faktisk bemärkelse enbart skulle läggas till handlingarna utan någon åtgärd för att uppmärksamma kommissionen på behandlade utlåtanden. Granskningsförfarandets alla förtjänster skulle därmed riskera att gå förlorade.

Kommittén kan inte heller se att hanteringen de senaste drygt tio åren har äventyrat relationen mellan riksdagen och regeringen eller regeringens förmåga att företräda Sverige som medlemsstat på ett sådant oförutsett och uppenbart sätt att det av den anledningen skulle vara motiverat att sluta uppmärksamma kommissionen på utlåtandena.

Det föreslås därför att riksdagen delvis ändrar synsätt när det gäller sitt deltagande i en dialog med kommissionen. Riksdagen bör enligt kommittén kunna acceptera uppfattningen att de utlåtanden som kommissionen uppmärksammas på kan betraktas som bidrag i en dialog där riksdagen företräder sig själv och inte Sverige som medlemsstat. För riksdagens del innebär detta i praktiken ingen förändring jämfört med i dag.

Kommittén har ingående övervägt om detta ändrade synsätt, som innebär att riksdagen i viss mån faktiskt deltar i en dialog med kommissionen som sträcker sig bortom subsidiaritetskontrollen, bör markeras genom att riksdagen överlämnar utlåtanden till kommissionen genom riksdagsskrivelser. Kommittén har resonerat om huruvida en skrivelse alltid skulle sändas eller bara i de fall riksdagen skulle besluta om det och i så fall vilka förutsättningarna skulle vara för ett sådant beslut. Olika förslag på ett nytt stycke i 11 kap. 21 § RO har diskuterats under arbetet, bl.a. att ett beslut om ett utlåtande om granskning enligt 9 kap. 20 § första stycket av ett dokument som härrör från kommissionen ska, alternativt får, meddelas kommissionens ordförande genom en skrivelse. I anslutning till detta har kommittén även diskuterat ett tillägg i paragrafen om att riksdagens beslut om en skrivelse ska kräva att minst två tredjedelar av de röstande röstar för beslutet.

I slutändan har det för kommittén handlat om att väga olika argument när det gäller huruvida det är lämpligt att formalisera dialogen genom en riksdagsskrivelse. Kopplat till detta har också resonemang förts om möjligheten att i olika grad utvidga bestämmelsen om vilka dokument som kan bli föremål för granskning. I huvudsak har diskussionen rört önskemål om att tydliggöra

dagens praktiska hantering. I denna avvägning har kommittén valt att stanna vid att bekräfta en praxis och hur den allmänt uppfattas men utan att ge den något formellt uttryck i form av en riksdagsskrivelse. Därmed står det enligt kommittén klart att bevekelsegrunderna för urvalet av vilka dokument från kommissionen som ska tas upp till granskning inte påverkas. Det står också klart att verkan av riksdagens beslut om granskningsutlåtanden inte påverkas. De synpunkter som kommer till uttryck i utlåtanden är alltjämt att betrakta som preliminära och av konstitutionellt oförbindande karaktär. Kammarens beslut binder inte i rättslig mening regeringen, som därmed inte kan anses göra sig skyldig till överträdelse av någon bestämmelse i grundlag eller annan lag om den företräder en ståndpunkt som står i strid med kammarens beslut.

Kommittén anser således att kommissionen även fortsättningsvis bör uppmärksammas på utlåtanden i vilka granskningen av dokument från kommissionen redovisas. Kommittén anser också att riksdagen bör erkänna att kommissionen kan se detta som att riksdagen i egenskap av nationellt parlament deltar i en dialog med kommissionen. Utlåtanden redovisar enbart en riksdagsbehandling. De är dokument från riksdagen och inte från Sverige som medlemsstat. EU:s fördrag kan enligt kommittén anses erkänna att de nationella parlamenten har en roll skild från den roll som medlemsstaterna som sådana har. Kommittén utgår därmed från att kommissionen uppfattar att riksdagen i sammanhanget företräder sig själv som ett nationellt parlament och inte Sverige som medlemsstat. Kommittén har i sin genomgång av den praktiska hanteringen inte sett något som ger anledning att betvivla att kommissionen delar denna syn.

Det har under kommitténs arbete hänvisats till att konstitutionsutskottets uttalanden i denna fråga skulle strida mot kommitténs slutsats. Kommittén delar inte den uppfattningen. Som framgått ovan gör riksdagen inte anspråk på att företräda Sverige som medlemsstat. Det kan därmed inte vara fråga om en dialog i folk- eller statsrättslig mening. Kommittén vill också framhålla att riksdagen i dag deltar i en formaliserad dialog med EU:s institutioner när det gäller riksdagens två andra typer av EU-ärenden, dvs. ärenden som rör subsidiaritetskontrollen och prövningen av om vissa initiativ ska godkännas eller avslås. Kommittén konstaterar att man vid införandet av dessa ärendetyper inte såg behov av en bred konstitutionell analys. Jämfört med de konsekvenser som riksdagens beslut inom ramen för den befintliga formella dialogen kan få för EU:s beslutsprocess framstår kommitténs överväganden om granskningsförandet som ett blygsamt steg.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna har inte några synpunkter på förslaget. *Umeå universitet* tillstyrker förslaget att det inte längre ska vara obligatoriskt för riksdagen att behandla alla grön- och vitböcker som kommissionen överlämnar till riksdagen, utan att kvalificerade bedömningar ska göras från fall

till fall. *Regeringskansliet* delar kommitténs uppfattning att utkast till lagstiftningsakter även fortsättningsvis ska vara undantagna från granskningsförfarandet. Ett sådant förhållningssätt ligger enligt *Regeringskansliet* i linje med kommitténs utgångspunkt att det är kontakterna med regeringen som utgör grunden för riksdagens EU-arbete.

Lunds universitet anser dock att det är förvånande att kommittén vill att riksdagens möjlighet att uttala sig om förslag till unionsakter ska vara formellt stängd. Det innebär enligt universitetet att riksdagen inte kan agera även i fall då riksdagen och regeringen är överens om att ett agerande från riksdagen skulle vara ändamålsenligt för Sverige. Sverige väljer därmed enligt universitetet bort påverkansmöjligheter som andra länder utnyttjar.

Moderata samlingspartiet anger att partiet gärna hade sett att det delvis ändrade synsättet när det gäller riksdagens deltagande i en dialog med kommissionen som kommittén förordar markerats genom att riksdagen överlämnar granskningsutlåtanden till kommissionen genom riksdagskrivelser.

Regeringskansliet anser inte att riksdagens granskningsutlåtanden ska betraktas som bidrag i en dialog, vilket dock *Umeå universitet* anser. Universitetet anger att det inte heller tvekar inför möjligheten att riksdagen som andra nationella parlament kan och bör ingå i den politiska dialogen. Det är dock enligt universitetet uppenbart att konsekvenserna av ett sådant deltagande bör analyseras noggrant, och att detta bör göras i en översyn som omfattar Sveriges alla politiska relationer till EU.

Skälen för riksdagsstyrelsens förslag och bedömning

Riksdagsstyrelsen anser i likhet med kommittén att riksdagen inte längre ska vara tvungen att behandla grön- och vitböcker som kommissionen överlämnar till riksdagen. Som kommittén föreslår ska talmannen inte heller få besluta att förslag till rättsakter ska granskas av riksdagen. Därmed klargörs att det är olämpligt att riksdagen tar upp förslag till rättsakter till granskning parallellt med att Sverige genom regeringen är engagerad i förhandlingar med andra medlemsstater om förslagen. Undantaget för förslag till rättsakter syftar till att begränsa granskningsförfarandet till dess allmänna syfte, dvs. att riksdagen ska granska frågor under deras tidiga hantering inom EU. Det är viktigt att riksdagens granskningsförfarande koncentreras till EU-beslutsprocessens tidiga skede om de svenska ställningstagandena ska kunna få genomslag inom EU. Det är under detta tidiga skede som riksdagen har störst möjlighet att påverka processen. En inriktning på frågornas tidiga hantering inom EU innebär också att riksdagens resurser utnyttjas på ett effektivt sätt. Riksdagsstyrelsen har inte heller i övrigt någon annan uppfattning än kommittén och anser därför att förslaget bör genomföras i sin helhet.

Riksdagsstyrelsen anser för övrigt i likhet med kommittén att kommissionen även i fortsättningen bör uppmärksammas på behandlade granskningsutlåtanden samt att riksdagen bör kunna acceptera uppfattningen att de granskningsutlåtanden som kommissionen uppmärksammas på kan betraktas

som bidrag i en dialog där riksdagen företräder sig själv och inte Sverige som medlemsstat.

Liksom kommittén anser dock riksdagsstyrelsen också att det inte bör införas någon bestämmelse om att riksdagens beslut om ett utlåtande om granskning av ett dokument som härrör från kommissionen ska meddelas kommissionen genom en skrivelse. Därmed står det som kommittén framför klart att verkan av riksdagens beslut om granskningsutlåtanden inte påverkas. De synpunkter som kommer till uttryck i ett granskningsutlåtande är alltså att betrakta som preliminära och av konstitutionellt oförbindande karaktär. Kammarens beslut binder inte i rättslig mening regeringen, som därmed inte kan anses göra sig skyldig till överträdelse av någon bestämmelse i grundlag eller annan lag om den företräder en ståndpunkt som står i strid med kammarens beslut.

5.2 Vissa utskottsbeslut som rör subsidiaritetskontrollen bör anmälas i kammaren

Riksdagsstyrelsens förslag: Protokollsutdrag från ett utskott om att ett utkast till en av EU:s lagstiftningsakter inte strider mot subsidiaritetsprincipen ska tas upp på föredragningslistan till ett sammanträde i kammaren.

Riksdagsstyrelsens bedömning: Utskotten bör även i fortsättningen kunna samråda med den kommunala och regionala nivån vid sin subsidiaritetsprövning.

Kommitténs överväganden och förslag

Subsidiaritetsprincipen enligt EU-rätten

Till skillnad från riksdagens behandling av strategiska EU-dokument baseras riksdagens kontroll av subsidiaritetsprincipens tillämpning på utkast till lagstiftningsakter på bestämmelser i EU-fördragen. Bestämmelser om riksdagens tillämpning av subsidiaritetskontrollen finns i RO.

Subsidiaritetsprincipen gäller enligt EU-fördraget på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet. Principen innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om 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 (artikel 5.3). Medlemsstaternas nationella parlament ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i utkast till lagstiftningsakter.

Närmare bestämmelser om de nationella parlamentens kontroll av subsidiaritetsprincipens tillämpning finns i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som är fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget. I protokollet anges att med utkast till lagstiftningsakt avses

sådana förslag och initiativ från EU:s institutioner som syftar till antagande av en lagstiftningsakt (artikel 3). Av EUF-fördraget framgår att lagstiftningsakter är förordningar, direktiv och beslut som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande (artikel 289). Det anges i den fördragsartikel som ligger till grund för en specifik unionsåtgärd om åtgärden ska antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande, och bara då kan den klassificeras som en lagstiftningsakt (EU-domstolens dom av den 6 september 2017 i de förenade målen C-643/15 och C-647/15).

Enligt det nämnda protokollet får varje nationellt parlament inom åtta veckor från den dag då ett utkast till lagstiftningsakt på unionens officiella språk översänds lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, Europeiska unionens råds och kommissionens ordförande med skälen till att det anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen (artikel 6). Varje nationellt parlament ska ha två röster, och ett utkast till lagstiftningsakt ska omprövas om minst en tredjedel av det totala antalet röster står bakom motiverade yttranden om att utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen (s.k. gult kort). För utkast som gäller det straffrättsliga och polisiära samarbetet är tröskeln för omprövning en fjärdedel av rösterna. Efter omprövningen kan förslagsställaren besluta att antingen vidhålla, ändra eller dra tillbaka utkastet.

Vidare ska, inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet, ett förslag till lagstiftningsakt omprövas om minst en enkel majoritet av rösterna står bakom motiverade yttranden (s.k. orange kort). Om kommissionen väljer att vidhålla förslaget ska den ange skälen för detta till Europaparlamentet och rådet som före den första behandlings slut ska ta ställning till huruvida lagstiftningsförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Om Europaparlamentet eller rådet anser att lagstiftningsförslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen ska förslaget inte behandlas vidare (artikel 7).

I protokollet anges också att EU-domstolen är behörig att pröva en talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen genom en lagstiftningsakt och att en sådan talan kan väckas genom att en medlemsstat i enlighet med dess rättsordning överlämnar talan till domstolen på dess nationella parlaments vägnar (artikel 8).

Subsidiaritetskontrollen enligt RO

Bestämmelser om riksdagens hantering av subsidiaritetskontrollen infördes i RO 2009 i samband med att Lissabonfördraget trädde i kraft. Riksdagen ska enligt RO pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen (9 kap. 20 § andra stycket). Kammaren ska hänvisa utkastet till ett utskott för beredning (10 kap. 2 §). Om utskottet finner att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen ska det 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 genom ett protokollsutdrag till kammaren anmäla att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen (10 kap. 3 § tredje stycket).

Regeringen ska inom två veckor från den dag då utskottet begär det informera om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet till lagstiftningsakt (10 kap. 10 § andra stycket).

Ett beslut om ett motiverat yttrande som gäller subsidiaritetsprincipen ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en skrivelse (11 kap. 21 § andra stycket).

Konstitutionsutskottet ska följa tillämpningen i riksdagen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser (7 kap. 8 § andra stycket).

Lissabonutredningen

Bestämmelserna om subsidiaritetskontrollen infördes i RO efter förslag av Lissabonutredningen. Utredningen ansåg i sitt betänkande Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen att det är en fördragsenlig skyldighet för de nationella parlamenten att bevaka att subsidiaritetsprincipen efterlevs. Fördraget kräver enligt utredningen de nationella parlamentens medverkan. Utredningen konstaterade att de nationella parlamenten genom Lissabonfördraget tilldelas en formell roll som beslutsfattare i vissa frågor. Parlamenten ska självständigt och som företrädare för sitt land som medlemsstat i EU kunna motätta sig en lagstiftningsakt av subsidiaritetskäl. Utredningen noterade att detta inte bara är en nyhet inom EU utan också i de flesta staters konstitutionella liv, eftersom det stora flertalet medlemsstater har ett parlamentariskt styrelseskick med regeringen i den ledande rollen i frågor som rör relationerna till andra länder och mellanstatliga organisationer (2008/09:URF2 s. 30 och 36 f.).

Lissabonutredningen ansåg att subsidiaritetskontrollen i huvudsak inte är att beteckna som en laglighetsprövning utan som en lämplighetsprövning. Utredningen ansåg emellertid att en laglighetsprövning självfallet måste göras när det gäller den rättsliga grunden för förslaget. En subsidiaritetsprövning kan bara göras på områden där lagstiftningsmakten är delad mellan EU och medlemsstaterna. Även om det med nödvändighet blir lämplighetspunkter som dominerar i subsidiaritetsprövningen framhöll utredningen att prövningen inte bör innehålla ett ställningstagande till om den föreslagna åtgärden ska företas eller inte utan endast om den bör ske på unionsnivå eller på någon nationell nivå. Eftersom subsidiaritetsstestet huvudsakligen är en lämplighetsfråga drog utredningen slutsatsen att det utskott som besitter den sakliga kompetensen på det område som förslaget gäller är bäst skickat att också göra subsidiaritetsprövningen (2008/09:URF2 s. 43).

Om utskottet vid sin slutliga bedömning kommer till slutsatsen att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen avgör utskottet självt ärendet. Lissabonutredningen ansåg emellertid att en minoritet bör ha rätt att få till stånd

ytterligare en prövning av subsidiaritetsfrågan utöver utskottets, dvs. en kammarbehandling. Utredningen ansåg att det skulle räcka med en minoritet av fem ledamöter i utskottet för att föra upp beslutet till kammaren (2008/09:URF2 s. 45).

Konstitutionsutskottet delade utredningens bedömning men föreslog en något ändrad bestämmelse om minoritetsskyddet. Enligt utskottets förslag skulle ett utskott enbart vara skyldigt att på minoritetens begäran avge ett utlåtande till kammaren, inte att dessutom inkludera ett förslag till motiverat yttrande. Ett sådant förslag får minoriteten framföra i en reservation (bet. 2009/10:KU2 s. 14).

Utskottens beslut bör anmälas i kammaren

Hanteringen av subsidiaritetskontrollen har motiverat ett antal anpassningar av riksdagens beslutsprocess. Några följdmotioner får t.ex. inte lämnas med anledning av subsidiaritetsärenden (9 kap. 12 § RO). Vidare har utskotten bemyndigats att fatta beslut i ärendena om utskottet finner att ett lagstiftningsutkast inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Ett sådant beslut behöver inte motiveras. Det krävs beslut i kammaren endast om utskottet eller minst fem av utskottets ledamöter anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen och att riksdagen därför bör avge ett motiverat yttrande (10 kap. 3 § tredje stycket RO).

Kommittén har i sin genomgång inte iakttagit något som tyder på annat än att dessa anpassningar är resultatet av en rimlig avvägning mellan kraven på effektivitet och demokratiska garantier, där skyddet av riksdagsminoritetens rättigheter betonas. Kommittén har dock uppmärksammat en principiell svaghet i RO i fråga om anmälan i kammaren av utskottets protokoll när det gäller deras beslut i subsidiaritetsärendena. En sådan anmälan är inte bara en formalitet för att underrätta kammaren om att utskottet har avgjort ett ärende som kammaren hänvisat till utskottet. Anmälan fyller också en demokratisk kontrollfunktion eftersom varje enskild riksdagsledamot, dvs. även andra ledamöter än de som har deltagit i utskottets behandling av ärendet, har möjlighet att begära ordet i kammaren i anslutning till anmälan. Denna kontrollfunktion är enligt kommittén särskilt viktig eftersom kammaren inte fattar något beslut i dessa ärenden.

För att funktionen ska vara reell förutsätts att anmälan förs upp på kammarens föredragningslista. Så görs enligt kommittén i dag trots att det inte krävs enligt RO. Utskottets protokoll nämns inte i tilläggsbestämmelsen 6.13.2 i RO, där det anges vad som ska tas upp på kammarens föredragningslista. Därmed finns det ett utrymme för talmannen att bestämma att protokollet ska anmälas på ett annat sätt än vid ett kammarsammanträde. Kommittén föreslår att denna brist åtgärdas genom att det i tilläggsbestämmelsen anges att protokollsutdrag från ett utskott om att ett utkast till en lagstiftningsakt inte strider mot subsidiaritetsprincipen ska tas upp på föredragningslistan. Ändringen syftar till att slå vakt om den demokratiska kontrollfunktion som anmälningarna

av de aktuella protokollen är avsedda att fylla. Ändringen innebär också att öppenheten när det gäller riksdagens hantering säkras.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans har några synpunkter på förslaget.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att riksdagen bör samråda med kommuner, landsting och regioner vid subsidiaritetskontroller av utkast till lagstiftningsakter på EU-nivå. Förbundet anger att EU-lagstiftningen i flera fall får större effekt på lokal och regional nivå än på nationell nivå men att den lokala och regionala nivån saknar möjlighet att yttra sig i samband med subsidiaritetskontrollen av ny lagstiftning. Svenska kommuner har enligt förbundet i ett EU-perspektiv långt större befogenheter än sina motsvarigheter i många andra medlemsstater. Det blir därför enligt förbundet i en svensk kontext än mer relevant att inkludera den lokala och regionala nivån vid subsidiaritetsprövningar. Förbundet anger att det skulle göra det möjligt för kommuner, landsting och regioner att framföra sina synpunkter på utkast till EU-lagstiftningsakter som t.ex. kan begränsa kommunernas självstyre. Enligt förbundet behöver riksdagen ta initiativ för att ett samrådsförfarande med den lokala och regionala nivån ska komma till användning på ett kontinuerligt och förutsägbart sätt. Förbundet anser att ett sådant samråd leder till bättre lagstiftning och effektivare implementering samtidigt som det kan bidra till ökad förståelse och bättre samspel mellan samhällsnivåerna.

Umeå universitetet påtalar att kommittén inte föreslår några reella förändringar när det gäller subsidiaritetskontrollen av alla de lagstiftningsärenden som väcks av kommissionen. Enligt universitetets bestämda mening finns det förutsättningar för att sammantaget använda mindre tid och energi och nå en bättre effekt genom att hårdare sälla bland de förslag som väljs ut för granskning. *Regeringskansliet* anger att det gärna hade sett en möjlighet till prioritering av lagstiftningsutkast som tas upp till subsidiaritetsprövning. Enligt Regeringskansliets uppfattning hade tydligare möjligheter till prioritering kunnat bidra till att fokusera insatserna i EU-arbetet mer strategiskt och där påverkan bedöms som mest angelägen.

Skälen för riksdagsstyrelsens förslag och bedömning

Riksdagsstyrelsen har ingen annan uppfattning än kommittén och anser därför att förslaget bör genomföras.

Riksdagen ska enligt RO pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Som *Umeå universitet* påpekar föreslår inte kommittén några ändringar när det gäller vilka utkast till lagstiftningsakter som ska subsidiaritetsprövas.

Kommittén anger att de nationella parlamentens kontroll av subsidiaritetsprincipens tillämpning sannolikt bidrar till att subsidiaritetsprincipen hålls aktuell i alla EU-institutioners verksamhet, i synnerhet när kontrollen liksom

i riksdagen är systematisk. Kontrollen torde också enligt kommittén bidra till att ge EU-lagstiftningen demokratisk legitimitet genom den signal som skickas till medborgarna att det nationella parlamentet tar ansvar för att bevaka att EU använder sig av sina tilldelade befogenheter i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Genom kontrollen uppmärksammas vidare EU-institutionerna på alla betänkligheter parlamentet har i detta avseende. Liksom kommittén anser därför riksdagsstyrelsen att riksdagens subsidiaritetskontroll som den bedrivs är meningsfull. Det finns som kommittén nämner ett värde i den systematiska ansatsen där samtliga lagstiftningsutkast kontrolleras. Den systematiska kontrollen innebär dock inte att alla ärenden måste ägnas samma omsorg och beredas på samma sätt. Kommittén bedömer att dagens reglering ger utskotten goda och tillräckliga möjligheter att fokusera sina ansträngningar på de ärenden som kräver mer ingående analys och att de mer okomplicerade ärendena inte tillåts ta för stora utskottsresurser i anspråk. Riksdagsstyrelsen har inte heller i detta avseende någon annan uppfattning än kommittén.

När det gäller frågan om utskottens kontakter på kommunal och regional nivå vid subsidiaritetsprövningen konstaterar riksdagsstyrelsen att Riksdagskommittén har framhållit att den kommunala och regionala nivån har en viktig roll att spela i subsidiaritetsfrågorna. I framställningen Riksdagen i en ny tid (framst. 2005/06:RS3) anges att man normalt kan förvänta sig att riksdagens partier har kontakter med sina kommunala och regionala partiorganisationer och den vägen inhämtar information om eventuella subsidiaritetsproblem ur kommunal eller regional synvinkel. Självfallet svarar varje parti självt för dessa kontakter. Det kan också vara aktuellt med kontakter mellan Sveriges Kommuner och Landsting och riksdagens utskott. Sveriges Kommuner och Landsting har självfallet möjlighet att kontakta berörda utskott om man finner att ett förslag kan strida mot subsidiaritetsprincipen. Utskotten kan också enligt Riksdagskommittén ta initiativ till kontakter i relevanta fall. Riksdagskommittén anser dock att det inte finns skäl att reglera kontakterna med Sveriges Kommuner och Landsting i särskild ordning (s. 63 f.). Riksdagsstyrelsen gör inte någon annan bedömning än Riksdagskommittén och anser därför att utskotten även i fortsättningen bör kunna samråda med den kommunala och regionala nivån vid sin subsidiaritetsprövning.

5.3 Bestämmelserna om överläggningar om EU-frågor behöver bli tydligare

Riksdagsstyrelsens förslag: Det ska inte längre anges i RO att regeringen ska överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i EU än frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning.

Det ska anges i RO att vad som yttras vid regeringens samråd med EU-nämnden ska nedtecknas i läsbar form, i stället för att vad som yttras vid nämndens överläggningar med regeringen ska nedtecknas i läsbar form.

Riksdagsstyrelsens bedömning: Regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden bör även i fortsättningen omfatta frågor som föreläggs rådet vid ett möte för beslut utan vidare överväganden, s.k. A-punkter.

EU-nämndens möjligheter att hålla offentliga sammanträden bör inte ändras.

Vikten av att statsråden är närvarande vid överläggningar med utskotten om EU-frågor och vid samråd i EU-nämnden behöver inte tydliggöras ytterligare.

Kommitténs överväganden, förslag och bedömningar

Både utskotten och EU-nämnden spelar en viktig roll i EU-arbetet

Vikten av kontakter mellan riksdag och regering i EU-frågor framhölls redan under förberedelserna inför Sveriges EU-medlemskap. Utgångspunkten för kontakterna formulerades som en allmän informations- och samrådsskyldighet för regeringen gentemot riksdagen. EU-nämnden inrättades av riksdagen som organ för samråd med regeringen i frågor om arbetet i rådet, dvs. den EU-institution i vilken regeringen deltar i beslutsfattande om regler som är bindande för Sverige. Samtidigt betonades utskottens viktiga ställning i det svenska parlamentariska systemet och att denna innebär att utskotten normalt sett bör ha befattning med EU-processerna fram till dess att de som formliga ärenden ska behandlas i ministerrådet.

I RO föreskrivs att riksdagen för varje valperiod inom sig ska välja en nämnd för EU (EU-nämnden) för samråd enligt 10 kap. 10 § regeringsformen (7 kap. 3 §). Det anges också att regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i rådet. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Vidare ska regeringen överlägga med nämnden i andra frågor om arbetet i EU när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning (7 kap. 14 §).

I tillägsbestämmelsen 7.15.5 i RO anges att vad som yttras vid EU-nämndens överläggningar med regeringen ska nedtecknas i läsbar form.

Bestämmelsen om att regeringen ska överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i EU när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning infördes på förslag av konstitutionsutskottet i samband med behandlingen av riksdagsstyrelsens förslag i framställningen Riksdagen i en ny tid (framst. 2005/06:RS3). Bestämmelsen trädde i kraft i januari 2007. Avsikten var att möjligheten för EU-nämnden att påkalla överläggning med regeringen i ett utskotts ställe skulle förebygga tänkbara svårigheter som kan uppkomma i form av t.ex. bristande överensstämmelse mellan ministerrådets dagordningar och utskottens beredningsområden. Bestämmelsen skulle också göra det möjligt för nämnden att träda in i ett utskotts ställe under viss begränsad tid, exempelvis under kammarens sommaruppehåll. Konstitutionsutskottet konstaterade att det således inte rör sig om någon oinskränkt möjlighet för EU-nämnden att träda in i ett utskotts ställe vid överläggningar med regeringen. Vidare ska det i förhållandet mellan utskott och EU-nämnd råda en samsyn om vilka förutsättningar som gäller för nämndens utövande av dessa befogenheter (bet. 2005/06:KU21 s. 30 f.).

Det kan tilläggas att innebörden av termen överlägga i detta sammanhang inte är liktydig med innebörden av termen överläggningar i tilläggsbestämmelsen 7.15.5 om nedtecknande av yttranden i EU-nämnden. Tilläggsbestämmelsen tillämpas på överläggningar med regeringen i samrådsituationen. Om den också skulle tillämpas på överläggningar med regeringen då EU-nämnden träder in i ett utskotts ställe är enligt kommittén oklart, eftersom EU-nämnden ännu inte har begagnat sig av denna möjlighet.

När det gäller utskotten ska regeringen enligt RO överlägga med dem i de frågor om arbetet i EU som utskotten bestämmer. Ett utskott ska besluta att överlägga med regeringen om minst fem av dess ledamöter begär det, såvida inte en överläggning skulle fördröja frågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma (7 kap. 12 §).

Bestämmelsen om regeringens överläggningar med utskotten om EU-frågor infördes i januari 2007 efter förslag av Riksdagskommittén i framställning 2005/06:RS3. Syftet var att stärka utskottens roll i riksdagens arbete med EU-frågor genom ett s.k. saksamråd på politisk nivå i utskotten. Utskottets ledamöter ges därmed möjlighet att framföra sina synpunkter. Det anges också att riksdagen med hänsyn till beslutsprocessen på EU-nivå även måste bevaka skedena före rådsmötena och att det bör ske i utskotten t.ex. genom överläggningar med företrädare för regeringen. Överläggningarna behöver tidsmässigt inte ske just inför rådsmötena utan snarare innan frågorna kommer upp på ministerrådets dagordning. I framställningen anses det också naturligt att frågor som visserligen kommer upp på rådsmötena men som inte är avsedda att tas till beslut behandlas i kontakterna mellan utskott och regering och inte i EU-nämnden. Redan när frågorna behandlas i rådets arbetsgrupper och Coreper (de ständiga representanternas kommitté) bör utskotten således ha överlagt med regeringen.

Det formella samrådet om regeringens position inför beslut i rådet och givandet av det slutliga förhandlingsmandatet bör enligt den nämnda framställningen även i fortsättningen ske i EU-nämnden. Frågorna bör dock vara förankrade i utskotten inför samrådet i EU-nämnden. Samrådet i nämnden kan därmed fokusera på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden medan sakaspekterna har behandlats i utskotten. Det antogs få följden att sammanträdestiden i EU-nämnden skulle minska betydligt (s. 47 f.).

I författningskommentaren anges vidare att termen överlägga för utskotten innebär en annan uppgift än EU-nämndens samråd. Som ett skäl till att det bör vara utskottens ansvar att bestämma vilka frågor som överläggningarna med regeringen ska röra anges att utskotten bättre än regeringen kan bedöma till vilket utskott en fråga hör. I kommentaren klargörs också att uttrycket frågor rörande arbetet i EU innebär att hanteringen inte är begränsad till rådet. Därmed markeras att utskotten inte bör utgå från rådsarbetet (och t.ex. dagordningarna för rådets möten). På så sätt kan även regeringens kontakter med kommissionen vid sidan av rådsarbetet inbegripas (s. 165).

Konstitutionsutskottet, som delade uppfattningen att ytterligare åtgärder måste vidtas för att stärka utskottens roll i riksdagens arbete med EU-frågor, fann förslaget vara väl avvägt i de delar som avsåg behandlingen av EU-frågor i utskotten (bet. 2005/06:KU21 s. 30).

Bestämmelserna bör renodlas

Det ligger utanför kommitténs uppdrag att pröva huruvida EU-nämnden ska finnas kvar som organ i riksdagens EU-arbete. Kommittén har dock inte ansett sig vara förhindrad att i begränsad utsträckning se över hur EU-nämndens och utskottens uppgifter förhåller sig till varandra. Bakgrunden är att den renodling av uppgifterna som 2007 års ändringar av RO syftade till inte har genomförts konsekvent. Avsikten var att överläggningar i utskott om själva saken skulle hållas i god tid före beslutstillfället i rådet och att samråd i EU-nämnden skulle hållas i fråga om förhandlingsstrategi vid beslutstillfället för att ge regeringen ett slutligt mandat. Kommitténs genomgång visar att denna intention inte alltid har fått genomslag i den praktiska tillämpningen.

Kommittén har i sitt arbete övervägt möjligheten att genomdriva intentionen med 2007 års reform eller att återställa EU-arbetet till situationen före 2007 då utskotten saknade möjlighet att hålla formella överläggningar med regeringen i EU-frågor. Kommittén har av olika skäl förkastat dessa alternativ. Den rådande tillämpningen av bestämmelserna om överläggningar och samråd ger uttryck för riksdagens partiernas och organs politiska vilja. Det enda rimliga och lämpliga är därför enligt kommittén att lägga denna tillämpning till grund för riksdagens fortsatta arbete. Dagens tillämpning möjliggör en bred förankring av EU-frågorna genom att både utskotten och EU-nämnden kan följa och påverka EU-frågorna över tid och på ett sätt som underlättar välinformerade ställningstaganden i olika faser av en EU-frågas behandling. Ibland ger tillämpningen upphov till visst dubbelarbete, men det är enligt kommitténs

bedömning mer i undantagsfall och på grund av tidsbrist. Intresset av att engagera både utskotten och EU-nämnden i EU-arbetet får i detta fall väga tyngre än strävan efter renodling och konsekvens i alla delar.

Bestämmelsen om regeringens samråd med EU-nämnden (7 kap. 14 § RO) har tillämpats så att alla svenska ståndpunkter som ska framföras vid rådsmöten omfattas, oavsett om rådets behandling av en fråga vid det aktuella mötet avser ett beslut eller förhandlingar inför ett beslut. I förhållande till överläggningarna i utskott ger detta enligt kommittén ett mervärde eftersom EU-nämnden har överblick över samtliga frågor som behandlas vid rådsmöten och därför kan beakta de kopplingar som kan finnas mellan olika frågor. Bestämmelsen säkerställer också att varje ståndpunkt som Sverige intar vid ett rådsmöte har varit föremål för samråd och att regeringen har ett mandat för sitt agerande. På så sätt underlättas även efterhandskontrollen av regeringens agerande eftersom mandatens framgång av de ordagranna nedteckningarna från samrådet. Genom dessa nedteckningar ges också ytterligare möjligheter till insyn i riksdagens hantering av EU-frågorna, jämfört med hanteringen genom information och överläggningar i utskotten. Kommittén framhåller vidare att EU-nämnden generellt ges bättre förutsättningar för de avvägningar som ska göras vid samrådet inför beslutstillfället om nämnden har följt frågans hantering vid rådsmöten från början.

När det gäller regeringens överläggningar med utskotten om EU-frågor (7 kap. 12 § RO) anger kommittén att överläggningarna involverar fler av riksdagens ledamöter i EU-arbetet än samrådet i EU-nämnden. Överläggningarna erbjuder också utskotten ett verktyg för att följa EU-frågorna på sina områden. Överläggningarna har vidare den stora fördelen att de inte är bundna till rådets möten. De kan användas för kontakter med regeringen när det gäller formuleringen av svenska ställningstaganden redan i en EU-frågas inledande fas, i god tid innan frågan är mogen att tas upp vid ett rådsmöte, eller när det gäller de förhandlingar som förs mellan behandlingarna vid rådsmöten, inklusive utvecklingen i trepartsförhandlingar mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen. En annan fördel är enligt kommittén att överläggningarna inte heller är bundna till rådsarbetet utan även kan avse andra frågor som t.ex. Sveriges agerande gentemot kommissionen under beredningen av nya initiativ. Överläggningar avser dessutom frågor och är därmed inte bundna till dokument, vilket betyder att de kan avse en EU-frågas hantering innan den har blivit behandlad i ett dokument. Överläggningarna kan också avse övergripande strategiska svenska hållningar på olika områden som kan ligga till grund för senare ståndpunkter i olika sakfrågor allteftersom de aktualiseras. När det av praktiska skäl inte har varit möjligt för regeringen att i ett tidigt skede överlägga med ett utskott om en fråga och överläggningen i stället måste förläggas nära in på frågans behandling vid ett samråd i EU-nämnden kan överläggningen ändå ha ett möjligt mervärde som en förberedande diskussion som ger en fingervisning om vad regeringen kan förvänta sig när det gäller det slutliga mandatet från samrådet. Det måste dock enligt kommittén anses olämpligt att

ett utskott genomför en överläggning om en fråga inför ett rådsmöte efter det att samma fråga varit föremål för samråd i EU-nämnden inför rådsmötet.

Kommittén anser alltså att ambitionen bakom 2007 års ändringar av RO att se överläggningar och samråd som helt renodlade företeelser bör överges. Enligt kommitténs mening är överläggningar och samråd, som bestämmelserna har tillämpats, helt renodlade företeelser enbart i den meningen att det ena är förlagt till utskotten och det andra till EU-nämnden. Det är dock fortfarande angeläget att utskottens och EU-nämndens verksamheter gentemot regeringen i högre grad samordnas och kompletteras varandra. Detta är förstås i första hand ett ansvar för utskotten och EU-nämnden. Det är dock enligt kommittén även av stor betydelse att regeringen hanterat överläggningar respektive samråd på ett sätt som innebär att de får ett mervärde. Det är rimligt att regeringen ser på överläggningen med ett utskott som en möjlighet att i förtrolighet dryfta detaljer och komplexa avvägningar med ett riksdagsorgan som har nödvändig sakpolitisk expertkunskap. Kommittén anser att regeringens samråd med EU-nämnden i jämförelse bör ses som ett tillfälle för regeringen att säkerställa att den planerade handlingslinjen inför varje givet rådsmöte har riksdagsmajoritetens stöd. När det gäller den tidsmässiga samordningen av överläggningar och samråd måste utskottens ansvar och regeringens hörsamhet för en begäran om överläggning understrykas. EU-nämndens sammanträden styrs av rådets möteskalender som görs tillgänglig med relativt god framförhållning.

Med anledning av kommitténs överväganden om utskotten och EU-nämnden föreslår kommittén två mindre anpassningar av RO. Det handlar för det första om att ta bort bestämmelsen om att regeringen ska överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i EU än frågor som ska beslutas i rådet när nämnden av särskilda skäl begär en sådan överläggning. Kommittén anger att denna bestämmelse aldrig har tillämpats och att det bara skulle vara aktuellt att tillämpa den i en situation där överläggningar och samråd är helt renodlade företeelser enligt vad som eftersträvades vid 2007 års reform. Om bestämmelsen tas bort kan utskotten enligt kommittén inte överlåta uppgiften att överlägga med regeringen till EU-nämnden. Därmed understryks att utskotten har ett ansvar för att vara aktiva i ett tidigt skede, i enlighet med vad kommittén förespråkar.

För det andra föreslår kommittén en språklig anpassning av tilläggsbestämmelsen 7.15.5 om vad som ska nedtecknas i läsbar form under EU-nämndens sammanträden. Hittills har gällt att vad som yttras vid EU-nämndens överläggningar med regeringen ska nedtecknas i läsbar form. Strävan efter ett konsekvent språkbruk motiverar enligt kommittén att detta ändras till vad som yttras vid regeringens samråd med EU-nämnden.

Samrådet om A-punkter fyller en viktig funktion

Kommittén har särskilt uppmärksammat den ordning som gäller för regeringens samråd med EU-nämnden om rådets beslut när det gäller A-punkter.

Kommittén har funnit detta samråd problematiskt utifrån kommitténs ambition att fokusera kontakterna mellan riksdagen och regeringen till EU-beslutsprocessens tidiga skeden. A-punkterna karaktäriseras av att förhandlingarna i praktiken har avslutats. Samrådet om sådana punkter innebär därmed att riksdagen lägger stort fokus på en fas i beslutsprocessen där möjligheten till påverkan är mycket liten och på detaljfrågor som det aldrig varit avsikten att riksdagen ska behöva ta ställning till. A-punktssamrådet innebär också formella och praktiska påfrestningar. Samrådet är omfattande och genomförs inom snäva tidsramar, vilket innebär att det måste genomföras via e-post vid sidan av EU-nämndens sammanträden. Hanteringen förutsätter också jourtjänstgöring i Regeringskansliet.

Samtidigt har det heltäckande samrådet om rådets A-punkter enligt kommittén den stora fördelen att regeringen inte kan delta i ett beslut i rådet utan att riksdagen känner till det och ger ett mandat för det. Genom det avslutande samrådet om A-punkterna ges också riksdagens partier möjlighet att markera sina eventuella avvikande meningar i fråga om regeringens föreslagna ståndpunkt, vilket bidrar till öppenhet när det gäller de politiska åsiktsskillnaderna mellan partierna.

Kommittén har ingående övervägt olika modeller för att begränsa den omfattande hanteringen av A-punkterna. Kommittén har diskuterat att helt undanta A-punkterna från informations- och samrådsskyldigheten enligt 7 kap. 14 § första stycket RO genom ett nytt andra stycke i paragrafen med innebörden att frågor som föreläggs rådet vid ett möte för beslut utan vidare överväganden inte skulle omfattas av informations- och samrådsskyldigheten enligt första stycket. Ett andra alternativ som har övervägts är att undanta de A-punkter som varit föremål för någon form av tidigare behandling i riksdagen från informations- och samrådsskyldigheten. Det nya andra stycket i 7 kap. 14 § skulle då lyda: "Första stycket gäller inte en fråga som föreläggs rådet vid ett möte för beslut utan vidare överväganden om frågan tidigare har varit föremål för information eller överläggning i utskott eller samråd med EU-nämnden." En annan tänkbar ordning vore att behålla en heltäckande informationsskyldighet men begränsa samrådsskyldigheten till de beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och till andra beslut som EU-nämnden bestämmer, med möjlighet för en minoritet i nämnden att väcka fråga om att begära samråd. Regleringen skulle då överensstämja med den som gällde före 2007 men avgränsat till rådets beslut. Kommittén anser dock att dessa alternativ inte i tillräcklig omfattning tillgodoser olika intressen av att förenkla och effektivisera kontakterna mellan riksdagen och regeringen å ena sidan och att säkerställa riksdagens kontroll över regeringens agerande å andra sidan.

Kommitténs slutsats är således att samtliga beslut i rådet, inklusive de som fattas som A-punkter, även i fortsättningen ska omfattas av regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden. Det bör dock enligt kommittén finnas utrymme för regeringen och EU-nämnden att utveckla formerna för A-punktssamrådet. Kommittén noterar t.ex. att det har ansetts möjligt för EU-nämnden och regeringen att enas om lägre ställda krav på

regeringens information till EU-nämnden för vissa kategorier av beslut. Detta kan enligt kommittén vara ett spår att arbeta vidare på. En annan tanke kan vara att på sikt skapa system som möjliggör för EU-nämndens ledamöter att löpande ta del av information om kommande A-punktsbeslut och att regeringen ges tyst accept för föreslagna ståndpunkter såvida EU-nämnden inte anmäler något annat.

I förhållande till kommitténs ambition att fokusera kontakterna mellan riksdagen och regeringen till EU-beslutsprocessens tidiga skeden är detta förstås ett avsteg. Kommittén vill också uppmärksamma att Sverige, som redovisats i kommitténs genomgång, vid ett antal belagda tillfällen röstat nej i rådet när det gäller beslut om A-punkter eftersom regeringen i samrådet med EU-nämnden inte fått accept för att rösta ja. Detta kan knappast anses vara en lyckosam hantering ur något perspektiv. Att frånträda ett förhandlingsresultat i beslutsögonblicket riskerar att avsevärt skada förtroendet för Sverige som förhandlingspart och därmed försämra utsikterna att nå ett för Sverige gynnsamt förhandlingsresultat i andra frågor. Även om det är fråga om enstaka undantag talar detta enligt kommittén för att regeringen i ökad utsträckning ska söka förankring i riksdagen i tidigare skeden för att minimera risken att hamna i liknande situationer. För att tidiga kontakter ska vara meningsfulla behöver riksdagen samtidigt sträva efter ett konsekvent agerande i utskotten och EU-nämnden.

EU-nämndens sammanträden kan vara offentliga

Utskotten och EU-nämnden ska enligt RO sammanträda när riksdagsarbetet kräver det (7 kap. 15 §). Ordföranden kallar till sammanträde, som av hävd ska äga rum i Stockholm med minst en ledamot fysiskt närvarande. Utskotten och nämnden ska sammanträda inom stängda dörrar (7 kap. 16 § RO). Ett utskott får dock besluta att ett sammanträde ska vara offentligt i den del det avser inhämtande av upplysningar eller överläggning i EU-frågor (7 kap. 17 § första stycket RO). Offentliga sammanträden får inte hållas samtidigt som arbetsple-num eller val i kammaren (tilläggsbestämmelse 7.15.3 i RO).

EU-nämnden får besluta att ett sammanträde eller del av ett sammanträde ska vara offentligt (7 kap. 17 § andra stycket RO). För EU-nämnden är således möjligheten att hålla öppna sammanträden obegränsad.

Offentliga sammanträden ställer en del praktiska krav på arrangemanget. Det ska finnas särskilda platser för åhörare och särskilda utrymmen för förvaring av åhörarens tillhörigheter, och ljud- eller bildupptagning får göras om inte utskottet eller nämnden beslutat annat (7 kap. 18 § RO och tilläggsbestämmelserna 7.17.1 och 7.18.1 i RO). Dessutom gäller sedvanliga regler om säkerhetskontroll. Utskottens och EU-nämndens öppna evenemang sänds på riksdagen.se och ofta även av Sveriges Television AB.

När Riksdagskommittén föreslog att både överläggningarna i utskotten och samrådet i EU-nämnden ska kunna ske offentligt underströks det att förslaget kan bidra till att öppenheten och insynen i verksamheten ökar. Samtidigt

påpekades att möjligheterna att få relevant och förtrolig information dock kan vara större om överläggningarna och samrådet sker inom stängda dörrar och att bedömningen av om ett sammanträde bör vara offentligt får göras av det berörda utskottet respektive EU-nämnden i varje aktuellt fall (framst. 2005/06:RS3 s. 52). Konstitutionsutskottet ansåg att förslaget var väl avvägt och tillstyrkte det (bet. 2005/06:KU21 s. 32). Konstitutionsutskottet behandlade i ett senare betänkande en motion där det föreslogs att huvudregeln skulle vara att sammanträden i utskotten och EU-nämnden är öppna, med möjlighet för utskottet eller nämnden att besluta att ett sammanträde ska vara stängt för allmänheten om det finns särskilda skäl. Utskottet avstyrkte dock motionen med hänvisning till sina tidigare ställningstaganden om öppna sammanträden (bet. 2012/13:KU17 s. 11 f.).

Utöver den öppenhet som ges genom kammararbetet har utskotten och EU-nämnden långtgående möjligheter att sammanträda offentligt vid hanteringen av EU-frågor. Kommittén anser att dessa möjligheter ska kvarstå. Kommittén vill dock framhålla att strävan efter öppenhet alltid måste vägas mot den förtrolighet som krävs för en effektiv, generös och uppriktig dialog mellan riksdagen och regeringen. Det finns enligt kommittén en betydande risk att en omfattande användning av möjligheterna till offentliga sammanträden skulle kunna motverka sitt syfte eftersom det då kan uppstå behov av att utveckla alternativa dialogformer utan insyn vid sidan av sammanträdena. Utskotten och EU-nämnden bör därför enligt kommittén överväga möjligheten att hålla offentliga sammanträden med viss försiktighet.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna har inte några synpunkter på förslaget.

Centerpartiet är särskilt nöjt med att förfarandet när det gäller A-punkts-hanteringen inte ändras. Partiet trycker dock på vikten av att det ansvariga statsrådet, eller i förekommande fall statsministern, infinner sig till samråd i både EU-nämnden och ansvarigt utskott i stället för att skicka en företrädare. Det bör enligt partiet formuleras tydligare än i kommitténs förslag.

Moderata samlingspartiet delar kommitténs bild av problemen med informations- och samrådsskyldigheten om A-punkter, men ser i motsats till kommittén gärna att skyldigheten avskaffas. Även *Regeringskansliet* ser gärna att skyldigheten avskaffas. Enligt Regeringskansliets uppfattning hade en sådan reformering av A-punktssamrådet i hög grad kunnat bidra till kommitténs övergripande ambition att fokusera på EU-beslutsprocessens tidiga skede för att de svenska ställningstagandena ska kunna få så stort genomslag som möjligt. Om samrådet ska bestå instämmer Regeringskansliet i kommitténs bedömning att det finns utrymme att utveckla formerna för samrådet.

Vänsterpartiet anger att det är olyckligt att kommittén inte föreslår att EU-nämndens sammanträden per definition ska vara öppna för allmänheten. En allmän invändning mot EU är enligt partiet att människor inte är medvetna om de beslut som fattas och på vilket sätt beslutsfattandet sker. Genom att ha

öppna sammanträden i EU-nämnden tror partiet att intresset för EU-frågor skulle kunna öka i Sverige. Nämnden har öppna sammanträden med statsministern inför EU:s toppmöten. Partiet bedömer att dessa möten fungerar väl och att intresset för dem från allmänheten och journalister är stort. Det danska folketingets EU-nämnd har enligt partiet öppna sammanträden, och även dessa fungerar enligt uppgift mycket bra. Partiet vill påminna om att öppna sammanträden inte utesluter att det skulle gå att ha slutna sammanträden när det krävs, exempelvis då sekretessbelagda frågor avhandlas.

Lunds universitet anger att den mest uppenbara reformen vore att genomföra samråden med regeringen i utskotten snarare än i EU-nämnden. Universitetet anger att kommittén hade kunnat föreslå att nämndens verksamhet begränsas till vissa typer av tillfällen som samråd med statsministern inför möten i Europeiska rådet och annat samråd där sakfrågan har en mer horisontell eller institutionell natur samt som alternativ till samråd i utskotten när riksmötet inte är öppet.

Skälen för riksdagsstyrelsens förslag och bedömning

Det anges i RO att regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet (7 kap. 14 § första stycket). Regeringen ska vidare rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet (7 kap. 14 § tredje stycket). Riksdagsstyrelsen anser i likhet med kommittén att detta samråd ger ett mervärde i förhållande till överläggningarna i utskott eftersom nämnden har överblick över samtliga frågor som behandlas vid rådsmöten och därför kan beakta de kopplingar som kan finnas mellan olika frågor. Bestämmelserna säkerställer också att varje ståndpunkt som Sverige intar vid ett rådsmöte har varit föremål för samråd och att regeringen har mandat för sitt agerande. Riksdagsstyrelsen anser därför, till skillnad från *Lunds universitet*, att det inte finns anledning att begränsa regeringens samråd med EU-nämnden i dessa delar.

Det anges dock också i RO att regeringen ska överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i EU än frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning (7 kap. 14 § andra stycket). Den bestämmelsen bör som kommittén föreslår tas bort. På så sätt tydliggörs att utskotten inte kan överlåta sin uppgift att överlägga med regeringen till nämnden. Utskotten har ett ansvar för att begära och genomföra de överläggningar som de ser behov av samt för att vara aktiva redan i en EU-frågas inledande fas. Riksdagsstyrelsen har inte heller i övrigt någon annan uppfattning än kommittén och anser därför att förslaget bör genomföras i sin helhet.

I likhet med kommittén anser riksdagsstyrelsen vidare att regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden även i fortsättningen bör omfatta A-punkter. Det heltäckande samrådet om rådets A-punkter har som kommittén framhåller den stora fördelen att regeringen inte kan delta

i ett beslut i rådet utan att riksdagen känner till det och ger ett mandat för det. Genom det avslutande samrådet om A-punkterna ges också riksdagens partier möjlighet att markera sina eventuella avvikande meningar i fråga om regeringens föreslagna ståndpunkt, vilket bidrar till öppenhet när det gäller de politiska åsiktsskillnaderna mellan partierna.

När det gäller EU-nämndens möjligheter att hålla öppna sammanträden anges det i RO att nämnden får besluta att ett sammanträde eller en del av det ska vara offentligt. Vid en offentlig del av ett sammanträde i nämnden är en företrädare för en statlig myndighet inte skyldig att lämna uppgifter för vilka sekretess gäller hos myndigheten (7 kap. 17 § RO). Nämnden har alltså långtgående möjligheter att sammanträda offentligt vid hanteringen av EU-frågor. Dessa möjligheter bör behållas, inte minst för att främja den offentliga debatten om dessa frågor. Riksdagsstyrelsen anser dock inte att nämndens sammanträden ska vara offentliga som huvudregel, i enlighet med vad *Vänsterpartiet* förespråkar. Som kommittén framhåller måste strävan efter öppenhet alltid vägas mot den förtrolighet som krävs för en effektiv, generös och uppriktig dialog mellan riksdagen och regeringen. Det finns enligt kommittén en betydande risk att en omfattande användning av möjligheterna till offentliga sammanträden skulle kunna motverka sitt syfte, eftersom det då kan uppstå behov av att utveckla alternativa dialogformer utan insyn vid sidan av sammanträdena. Som konstitutionsutskottet uttalat innebär de nuvarande bestämmelserna en lämplig avvägning mellan intresset av öppenhet och behovet av förtrolighet (bet. 2012/13:KU17 s. 14). Det är därför lämpligt att EU-nämnden även i fortsättningen i varje enskilt fall avgör om ett sammanträde ska vara offentligt. EU-nämndens protokoll och de ordagranna nedteckningarna från samrådet i nämnden, som efter justering tillgängliggörs på riksdagens webbplats, ger också allmänheten insyn i efterhand i hanteringen av EU-frågorna även vid slutna sammanträden.

Riksdagsstyrelsen vill slutligen understryka vikten av att statsråden är närvarande vid EU-nämndens sammanträden. Undantag bör som konstitutionsutskottet har framhållit endast förekomma i de fall statsrådet på grund av starka skäl är tvungen att utebli. Diskussioner om Sveriges förhandlingspositioner är meningsfulla endast om de förs med den som bär det faktiska ansvaret för positionerna (bet. 2005/06:KU20 s. 88 f.). Konstitutionsutskottet har också förutsatt att önskemål från ett utskott om att regeringen ska företrädas av ett statsråd höras (bet. 2013/14:KU10 s. 172). Vikten av att statsråden är närvarande vid överläggningar med utskotten om EU-frågor och vid samråd i EU-nämnden behöver inte tydliggöras ytterligare. Enligt kommittén bör emellertid tröskeln för vad som är att betrakta som starka skäl kunna vara lägre när det gäller statsministerns närvaro i EU-nämnden inför informella EU-toppmöten. Information och samråd inför dessa möten bör enligt kommittén i vissa fall kunna genomföras på statssekreterarnivå.

5.4 Det bör införas en bestämmelse om riksdagens deltagande i det interparlamentariska samarbetet i EU

Riksdagsstyrelsens förslag: Det ska införas en bestämmelse om att riksdagen genom utskottens och EU-nämndens ledamöter deltar i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten i EU:s medlemsstater och med Europaparlamentet.

Kommitténs överväganden och förslag

Det interparlamentariska samarbetet i EU sker i olika former

Det förekommer olika former av interparlamentariskt samarbete inom EU. Några av formerna är reglerade och regelbundna medan andra är mer oreglerade och av tillfällig karaktär, ofta anordnade med anledning av en aktuell händelse. De mellanparlamentariska samarbetsformerna utvecklas kontinuerligt.

Ett institutionaliserat interparlamentariskt samarbete har utgjort en central del av EU-samarbetet från början. Kol- och stålfördragets och senare EG-fördragets parlamentariska församling, som sedermera antog namnet Europaparlamentet, bestod av representanter som de nationella parlamenten utsåg inom sig. Europaparlamentet upphörde emellertid att vara en interparlamentarisk församling 1979 i och med de första direkta valen till Europaparlamentet. Sedan 2004 är det inte heller tillåtet att samtidigt vara ledamot av Europaparlamentet och ett nationellt parlament (rådets beslut nr 2002/772/EG, Euratom, prop. 2002/03:97, bet. 2003/04:KU2, rskr. 2003/04:32).

Enligt EU-fördraget bidrar de nationella parlamenten till en väl fungerande union genom att delta i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten och med Europaparlamentet i enlighet med protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (artikel 12 f). I protokollet anges att Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans ska bestämma hur ett effektivt och regelbundet interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas inom unionen (artikel 9). Det anges också att en konferens mellan parlamentariska organ för EU-frågor får överlämna alla bidrag som den finner lämpliga till Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Konferensen ska dessutom främja utbyte av information och bästa praxis mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, och även mellan deras fackutskott. Den kan också anordna interparlamentariska konferenser om särskilda teman, särskilt för att diskutera frågor om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Konferensens bidrag ska inte vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkter (artikel 10).

Den konferens som avses i protokollet är Cosac (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires), på svenska konferensen mellan de parlamentariska organen för EU-frågor vid EU:s parlament. Konferensen sker i form av möten mellan de särskilda EU-organen i medlemsstaternas

nationella parlament och Europaparlamentet. Cosac är det äldsta av de mer institutionaliserade interparlamentariska samarbetsorganen inom EU.

Möten mellan talmännen i medlemsstaternas nationella parlament har institutionaliserats i form av EU-talmanskonferensen. Denna konferens samordnar de interparlamentariska aktiviteterna i EU. Konferensen har antagit riktlinjer för det interparlamentariska samarbetet i EU. I inledningen till riktlinjerna beaktas att de nationella parlamenten bidrar till EU:s goda funktion och demokratiska legitimitet samt att de nationella parlamenten och Europaparlamentet står på jämbördig fot och har komplementära roller i EU-strukturen. De huvudsakliga målen för det interparlamentariska samarbetet är enligt riktlinjerna att främja informations- och erfarenhetsutbyte i syfte att stärka parlamentens kontroll och inflytande på alla nivåer, säkerställa ett effektivt utövande av parlamentens befogenheter i EU-frågorna, i synnerhet kontrollen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, samt främja samarbetet med parlament i tredjeländer. Vidare anges i riktlinjerna olika former för samarbetet, bl.a. talmanskonferensen, Cosac och utskottsvisa möten.

Riksdagens deltagande i det interparlamentariska samarbetet i EU bör synliggöras

Riksdagen har sedan länge ett omfattande och aktivt interparlamentariskt engagemang. En betydande del av detta engagemang utgörs av det interparlamentariska samarbetet inom ramen för Sveriges medlemskap i EU. Denna del är enligt kommittén i huvudsak väl urskiljbar från riksdagens övriga interparlamentariska samarbete. Det betyder dock inte att det interparlamentariska samarbetet i EU skiljer sig så från det övriga interparlamentariska samarbetet att det är motiverat med en fundamentalt annan syn på eller hantering av detta samarbete jämfört med övrigt interparlamentariskt samarbete. Kommitténs uppdrag är begränsat till det interparlamentariska samarbetet i EU, men överväganden i denna del kan enligt kommittén inte göras helt isolerat från det interparlamentariska samarbetet i övrigt.

Enligt EU-fördraget bidrar de nationella parlamenten aktivt till en väl fungerande union genom att bl.a. delta i det interparlamentariska samarbetet mellan medlemsstaternas nationella parlament och med Europaparlamentet. Europaparlamentet och de nationella parlamenten ska tillsammans bestämma hur ett effektivt och regelbundet interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas. Det finns också bestämmelser om en specifik interparlamentarisk EU-konferens, Cosac (artikel 10 i protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen). En liknande bestämmelse för den s.k. SESS-konferensen (den interparlamentariska konferensen om stabilitet, ekonomisk samordning och styrning i EU) finns i det till EU-fördragen anslutande fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen.

Kommittén anger att dessa fördragsbestämmelser kan uppfattas som att det i någon mån förväntas att riksdagen, som nationellt parlament, ska delta i samarbetet mellan de nationella parlamenten och med Europaparlamentet. Kommittén bedömer att riksdagen med marginal lever upp till en sådan förväntan. Det är dock inte bara en kvantitativ fråga. Kommitténs uppfattning är att deltagandet i det interparlamentariska samarbetet i EU kan ha ett värde för utskotten och EU-nämnden i fråga om informationsinhämtning, nätverksarbete och erfarenhetsutbyte med övriga deltagare.

Det interparlamentariska samarbetet i EU har enligt kommittén under Sveriges tid som medlemsstat utvecklats i en riktning mot ökad institutionalisering genom fler permanenta konferenser med fastare uppgifter och arbetsformer. Dessa institutionaliserade konferenser har delvis, men långt ifrån helt, ersatt ett mer lösligt och nätverksbetonat samarbete på utskotts nivå. Det finns alltså delar av det interparlamentariska samarbetet i EU som till sin form påminner om riksdagens parlamentariska samarbete i övrigt.

Mot bakgrund av den förväntan på riksdagen som fördragen kan sägas ge uttryck för och utskottens och EU-nämndens ledamöters aktiva engagemang anser kommittén att det är en brist att riksdagens deltagande i det interparlamentariska samarbetet i EU inte på något sätt kommer till uttryck i RO. För att åtgärda denna brist föreslår kommittén att deltagandet synliggörs genom en allmänt utformad bestämmelse i 7 kap. RO, där utskottens och EU-nämndens arbete med EU-frågor huvudsakligen regleras. Genom att den nya bestämmelsen formuleras mer allmänt kan den omfatta samtliga former av interparlamentariskt samarbete i EU utan att någon samarbetsform pekas ut som viktigare än någon annan.

Det bör anges i bestämmelsen att riksdagen genom utskottens och EU-nämndens ledamöter deltar i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten i EU:s medlemsstater och med Europaparlamentet. På så sätt markeras att delegationer till olika interparlamentariska EU-möten utses av utskotten och EU-nämnden, som därmed också får ett avgörande inflytande över nivån på riksdagens engagemang. Det bör enligt kommittén vara fullt möjligt för utskotten och EU-nämnden att utse ett mindre antal deltagare än vad riksdagen har rätt till enligt stadgarna för en konferens eller en inbjudan. Kommittén anser också att utskotten bör vara bäst skickade att fastställa den mest ändamålsenliga sammansättningen av sina delegationer. Talmannen och gruppledarna bör följaktligen enbart involveras om utskotten upplever att uppgiften är problematisk.

Kommittén bekräftar giltigheten i det synsätt som etablerades inför EU-medlemskapet om att det är partiföreträdarna i utskotten och EU-nämnden, och inte utskotten och EU-nämnden som riksdagsorgan, som står bakom eventuella åsiktsyttringar som framförs i interparlamentariska sammanhang. Utta-landen från riksdagens sida förutsätter alltså beslut av kammaren. De riksdagsledamöter som deltar i dessa sammanhang kan i sitt handlande inte bindas till riksdagens eller något riksdagsorgans ställningstagande, men är självklart förhindrade att basera sitt agerande på sådana ställningstaganden. Kommittén

anger att det kan finnas fördelar med att en riksdagsledamot i sådana fall klargör att åsiktsyttringen baseras på ett ställningstagande av riksdagen eller något riksdagsorgan. Samtidigt får det enligt kommittén förutsättas att deltagande ledamöter agerar i det interparlamentariska EU-samarbetet på ett sådant sätt att det inte kan uppfattas som att riksdagen på något sätt binds till ett beslut eller en ståndpunkt.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans har några synpunkter på förslaget.

Skälen för riksdagsstyrelsens förslag och bedömning

Riksdagsstyrelsen har ingen annan uppfattning än kommittén och anser därför att förslaget bör genomföras.

5.5 Det bör införas bestämmelser om riksdagens deltagande i Europol

Riksdagsstyrelsens förslag: Det ska anges i RO att riksdagen väljer fyra ledamöter i en delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol. Delegationen ska väljas för riksdagens valperiod. Delegationen ska årligen lämna en redogörelse för sin verksamhet till riksdagen.

Kommitténs överväganden och förslag

Det utövas en gemensam parlamentarisk kontroll över Europol

Europols uppgift är att stödja medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. Genom Lissabonfördraget infördes bestämmelser i EU-fördragen om att de nationella parlamenten bidrar aktivt till en väl fungerande union dels genom att inom ramen för området för frihet, säkerhet och rättvisa delta i den politiska övervakningen av Europol, dels genom att delta i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten och med Europaparlamentet (EU-fördraget artikel 12 c och f).

De nationella parlamentens deltagande i den politiska övervakningen av Europol ska ske i enlighet med EUF-fördraget (artikel 88). Där anges att närmare bestämmelser för den kontroll av Europols verksamhet som Europaparlamentet utför under medverkan av de nationella parlamenten ska fastställas i de förordningar som reglerar Europols struktur, arbetssätt, verksamhetsområde och uppgifter.

På grundval av fördraget antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av

rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF, den s.k. Europolförordningen. Förordningen, som är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna, tillämpas från och med den 1 maj 2017.

I förordningen anges att kontrollen av Europols verksamhet, som ska utföras av Europaparlamentet under medverkan av de nationella parlamenten, ska utgöra en specialinriktad gemensam parlamentarisk kontrollgrupp inrättad gemensamt av de nationella parlamenten och Europaparlamentets ansvariga utskott. Kontrollgruppens organisation och arbetsordning ska fastställas av Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans i enlighet med protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (artikel 51). I protokollet anges att Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans ska bestämma hur ett effektivt och regelbundet interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas inom unionen (artikel 9).

I Europolförordningen anges vidare att den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen ska utöva politisk övervakning av hur Europol i sin verksamhet fullgör sitt uppdrag, vilket omfattar konsekvenserna av denna verksamhet för fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter (artikel 51). För detta ges kontrollgruppen befogenhet att höra ledande befattningshavare i Europol och Europeiska datatillsynsmannen. Kontrollgruppen ska rådfrågas om Europols fleråriga programplanering, som ingår i ett dokument tillsammans med ett årligt arbetsprogram och som ska antas av Europols styrelse senast i november varje år på förslag av den verkställande direktören (artikel 12).

Kontrollgruppen ska vidare få vissa handlingar från Europol för kännedom. Det gäller bl.a. hotbilda-bedomningar, strategiska analyser och lägesrapporter som rör Europols mål, resultaten från undersökningar och utvärderingar som har beställts av Europol samt Europols fleråriga programplanering och årliga arbetsprogram. Kontrollgruppen får begära andra relevanta handlingar som krävs för fullgörandet av gruppens uppgifter när det gäller den politiska övervakningen av Europols verksamhet.

Det anges också att kontrollgruppen får sammanställa sammanfattande slutsatser om den politiska övervakningen av Europols verksamhet och sända dessa till Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Europaparlamentet ska översända de sammanfattande slutsatserna för kännedom till rådet, kommissionen och Europol (artikel 51).

Kontrollgruppen är ett tillsynsorgan

Den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol etablerades i april 2017. Den är avsedd att utgöra ett tillsynsorgan, i motsats till en interparlamentarisk konferens. Kontrollgruppens medlemmar ska utses individuellt av varje parlament, och rekommendationen är att medlemmar utses från ansvarigt utskott och om möjligt för en hel valperiod, med beaktande av behoven av att säkerställa sakkunskap och kontinuitet. Det är överenskommet att varje natio-

nellt parlament har rätt att nominera upp till fyra medlemmar. Europaparlamentet ska delta med upp till sexton ledamöter. Suppleanter får nomineras för ordinarie medlemmar. En olika stor representation ska inte påverka jämlikheten mellan parlamenten.

Kontrollgruppen ska i princip arbeta på basis av konsensus. Ordförandeskapet för kontrollgruppen ska delas mellan parlamentet i rådsordförandeskapslandet och Europaparlamentet. Gruppen ska sammanträda en gång i halvåret, växelvis i rådsordförandeskapslandets parlament och i Europaparlamentet. Extra sammanträden kan hållas för att hantera brådskande frågor och frågor som inte rimligen kan hanteras vid ordinarie möten.

Inför kontrollgruppens första möte fattade talmannen, efter samråd med gruppledarna, beslut om den partimässiga fördelningen av riksdagens fyra platser under mandatperioden 2014–2018 (dnr 2128-2016/17). Justitieutskottet beslutade om fyra deltagande ledamöter i enlighet med den ram som gavs av talmannens beslut (prot. 2017/18:1). Detta förfaringssätt kan inte anses ha prejudicerande verkan utan får snarare uppfattas som en interimistisk åtgärd i avvaktan på ett mer underbyggt ställningstagande till hur en permanent ordning för att utse de ledamöter som ska delta i kontrollgruppen bör utformas.

Enligt överenskommelsen har riksdagen en rätt och inte en skyldighet att nominera fyra medlemmar till gruppen. Det kan dock enligt kommittén hävdas att det är underförstått i fördragen och Europolförordningen att riksdagsledamöter ska delta. De fördragsslutande parterna har ansett att de nationella parlamenten bidrar aktivt till en väl fungerande union bl.a. genom att delta i den politiska övervakningen av Europol. EU-lagstiftaren har sedan anvisat denna verksamhet till en gemensam parlamentarisk kontrollgrupp. EU-lagstiftaren har dock överlåtit till parlamenten att själva inrätta kontrollgruppen och fastställa dess organisation och arbetsordning. Även om detta får anses vara ett utslag av EU-lagstiftarens respekt för parlamentens autonomi medför det enligt kommittén att kontrollgruppens karaktär blir tvetydig. Det kan uppfattas så att EU-lagstiftaren ser kontrollgruppen som ett interparlamentariskt samarbetsforum. Samtidigt har det uttalats att den är ett tillsynsorgan, inte en interparlamentarisk konferens. Det behöver enligt kommittén kanske inte ligga ett motsatsförhållande i detta. Kontrollgruppen kan vara ett tillsynsorgan sammansatt som en interparlamentarisk konferens. Tvetydigheten består i att tillsynsuppgiften bara svårligen kan förenas med principerna för det interparlamentariska samarbetet som syftar till informations- och erfarenhetsutbyte för ett effektivt utövande av parlamentariska befogenheter i EU-frågor.

Parlamentens autonomi är inte utan inskränkningar. Kommittén anger att det får anses vara ett rättsligt krav på Europaparlamentet och de nationella parlamenten att inrätta kontrollgruppen och bestämma dess organisation och arbetsordning. EU-lagstiftarens avsikt är att ta vederbörlig hänsyn till behovet av att se till att Europaparlamentet och de nationella parlamenten kan delta på lika villkor samt behovet av konfidentialitet för operativa uppgifter (Europolförordningens skälsats 58). I detta ligger enligt kommittén sannolikt en intressekonflikt eftersom Europaparlamentet som EU-institution kan göra

anspråk på en vidare tillgång till konfidentiella EU-uppgifter än nationella parlament och att deltagandet därför knappast kan ske på helt lika villkor.

Sammanfattningsvis bedömer kommittén att det rättsliga förhållandet mellan den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen och Europol måste anses vara ett annat än det mellan de nationella parlamenten och Europol. Kontrollgruppens verksamhet kan anses inbegripa både rättigheter och skyldigheter men i huvudsak är det upp till Europaparlamentet och de nationella parlamenten att inom Europolförordningens ram fylla verksamheten med innehåll. De uttalanden som kontrollgruppen förutses kunna anta, råd för den fleråriga programplaneringen och sammanfattande slutsatser om övervakningen, får ingen bindande verkan. Uttalandena kan dock ges olika valör beroende på hur kontrollgruppen väljer att hantera dessa uppgifter. Råd genom skriftliga rekommendationer beslutade av kontrollgruppen torde t.ex. kunna tillmätas större tyngd än muntliga råd från enskilda medlemmar under plenum.

Är riksdagens delegation till kontrollgruppen en delegation till en mellanfolklig organisation?

Bestämmelser om riksdagens delegationer till mellanfolkliga organisationer finns i 13 kap. RO. I 13 kap. 18 § anges att om det har träffats en internationell överenskommelse att riksdagen bland sina ledamöter ska välja ledamöter i en delegation till en mellanfolklig organisation, får bestämmelser om detta införas i en tilläggsbestämmelse till paragrafen. Det ställs alltså upp tre rekvisit för val av kammaren. Det ska för det första finnas en internationell överenskommelse. Denna ska för det andra ange att riksdagen bland sina ledamöter ska välja ledamöter i en delegation till, för det tredje, en mellanfolklig organisation. Det första och tredje rekvisitet är i viss mån sammanhängande eftersom det med mellanfolklig organisation avses organisationer som är att betrakta som rättssubjekt enligt folkrätten, dvs. i huvudsak organisationer som utgör sammanslutningar av stater, vilka som regel har sin grund i internationella överenskommelser, se Kommittén för översyn av riksdagsordningens betänkande Översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3 s. 237).

Om man tillämpar de tre rekvisiten på kontrollgruppen för Europol måste den internationella överenskommelsen vara EU-fördraget och EUF-fördraget. Dessa fördrag förutser Europol som ett unionsorgan och en kontroll av Europol som utförs av Europaparlamentet under medverkan av de nationella parlamenten. För Europols inrättande och kontrollen av Europol förutsätts emellertid en sekundär unionsåtgärd, dvs. Europolförordningen. Denna kan i sig inte anses vara en internationell överenskommelse, men den kan härledas till en sådan.

Varken i fördragen eller i Europolförordningen anges att riksdagen bland sina ledamöter ska välja ledamöter i en delegation. Överenskommelsen att ett antal riksdagsledamöter har rätt att delta i kontrollgruppen kan dock via Europolförordningen härledas till förpliktelser i fördragen.

Det tredje rekvisitet, att delegationen ska avse en mellanfolklig organisation, är som sagt relaterat till det första rekvisitet. Detta skulle leda fram till att EU skulle vara den mellanfolkliga organisationen i sammanhanget. Europol är ett unionsorgan, så i någon mening kan ett sådant synsätt vara gångbart, men det förefaller enligt kommittén ändå vara en väl långtgående slutsats. Möjligen kan Europol i sammanhanget betraktas som en mellanfolklig organisation. Europol är en juridisk person med egen rättskapacitet som får ingå internationella avtal inom ramen för sin behörighet och sina uppgifter (artikel 62 i Europolförordningen och propositionen Immunitet och privilegier för Europol [prop. 2009/10:13 s. 8]). Därmed kan Europol uppfattas vara ett rättssubjekt enligt folkrätten. Det får dock ändå anses vara tveksamt om Europol är en sådan mellanfolklig organisation som avses i RO.

I detta ligger enligt kommittén något av en paradox. De nämnda bestämmelserna i RO synes ta sikte på de mellanfolkliga organisationer som har högst utvecklad parlamentarisk dimension. I EU har dock den parlamentariska dimensionen nått en ännu högre utvecklingsnivå i och med inrättandet av det direktvalda Europaparlamentet, fristående från medlemsstaternas nationella parlament. Det interparlamentariska samarbetet som ändå pågår inom EU kan därmed aldrig, hur utvecklat det än blir, enkelt uppfylla de nämnda rekvisiten med mindre än att en parallell parlamentarisk församling skrivs in i EU:s fördrag.

Vid en jämförelse med de tre delegationer till mellanfolkliga organisationer som i dag väljs av kammaren kan det noteras att det för delegationerna till Nordiska rådet och Europarådets parlamentariska församling finns klausuler i 1962 års Helsingforsavtal och i Europarådets stadgar om att riksdagen inom sig ska välja representanter. För den tredje delegationen, till den parlamentariska församlingen vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), är det dock inte lika tydligt uttryckt. Den stadga som parterna till slutakten från 1975 års Helsingforskonferens antog i Paris 1990 uppmanar enbart till att etablera en parlamentarisk församling, med uppdrag till parlamenten i de deltagande staterna att utarbeta formerna för denna församling. Det gjorde parlamenten i Madrid följande år då församlingen höll sitt första möte. Församlingen har sedan preciserat formerna i sin arbetsordning. Kommittén har inte kunnat identifiera någon tydlig bestämmelse om att församlingens medlemmar ska utses genom val inom de deltagande parlamenten. Detta exempel synes enligt kommittén tyda på att det finns ett visst svängrum i de rekvisit som ställs upp i RO för val av delegationer till mellanfolkliga organisationer.

Riksdagens deltagande i kontrollgruppen för Europol bör regleras

Kommittén bedömer att den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol i viktiga avseenden skiljer sig från övriga interparlamentariska EU-organ och nätverk. För det första innebär förankringen i den bindande och direkt tillämpliga Europolförordningen att man kan tala om ett åtminstone

underförstått EU-rättsligt krav på riksdagen att delta i kontrollgruppens verksamhet. För det andra utgör kontrollgruppen ett tillsynsorgan med uppgifter som sträcker sig bortom det otvungna informations- och erfarenhetsutbyte som präglar det interparlamentariska EU-samarbetet i övrigt. Kommittén anser att detta talar för att riksdagens deltagande i kontrollgruppen bör regleras särskilt och att deltagande ledamöter bör utses genom val av kammaren i stället för av det närmast berörda utskottet.

Kommittén har övervägt möjligheten att komplettera bestämmelserna om delegationer till mellanfolkliga organisationer i 13 kap. RO med bestämmelser om riksdagens deltagande i kontrollgruppen. Kommittén har inte uteslutit att det skulle vara möjligt men bedömer att de nuvarande bestämmelserna i så fall måste bli föremål för en bredare översyn, vilket ligger utanför kommitténs uppdrag. I stället föreslår kommittén att det införs en ny paragraf om en delegation till kontrollgruppen i samma kapitel men under den befintliga rubriken Andra uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen.

Kommittén föreslår att det i paragrafen anges att riksdagen ska välja fyra ledamöter i en delegation till kontrollgruppen. För att säkerställa kontinuitet i riksdagens deltagande bör delegationen väljas för riksdagens valperiod. Det föreslås också att delegationen årligen ska lämna en redogörelse för sin verksamhet till riksdagen. Rapporteringsskyldigheten till riksdagen är enligt kommittén en naturlig följd av att delegationen väljs av riksdagen. För valet bör enligt kommittén de allmänna bestämmelserna om val inom riksdagen i 12 kap. RO tillämpas. Det betyder bl.a. att valet ska beredas av valberedningen och normalt ske med gemensam lista. Suppleanter ska enligt bestämmelserna väljas till samma antal som de ordinarie delegationsledamöterna (tilläggsbestämmelse 12.9.2) och delegationen väljer inom sig en ordförande och en eller flera vice ordförande (12 kap. 16 §). I tidigare riksdagsbehandlings när det gäller kontrollgruppens sammansättning har det anförts att uttalandet om att varje nationellt parlament ska kunna nominera upp till fyra medlemmar innebär att ett parlament kan avstå från att nominera fler än två medlemmar. Det har anförts att det därmed finns en möjlighet att hålla nere kontrollgruppens storlek, vilket ansetts vara viktigt för dess funktion. Med hänsyn till detta anser kommittén att delegationen ska ha möjlighet att från fall till fall komma överens om att anpassa sin storlek så att enbart två eller tre ledamöter deltar vid ett möte i kontrollgruppen.

Genom regleringen av kammarens val av delegationen och kravet på en årlig redogörelse till riksdagen skapas enligt kommittén en önskvärd tydlighet och öppenhet när det gäller riksdagens deltagande i kontrollgruppen. Kammarens val markerar att delegationens medlemmar har hela riksdagens förtroende att agera som de finner lämpligt inom ramen för kontrollgruppens uppdrag. Kommittén bedömer att det kan vara väsentligt för delegationens medlemmar att känna detta förtroende i det löpande arbetet. Den årliga redogörelsen, som omfattas av motionsrätten, säkerställer enligt kommittén också att delegationens och kontrollgruppens verksamhet regelbundet behandlas av riksdagen.

Delegationen bör få tillgång till särskilt sekretariatsstöd. Med hänsyn till att delegationen väljs av kammaren anser kommittén att det vore lämpligt att EU-samordningen vid Riksdagsförvaltningens kammarkansli får ansvar för att ge delegationen sekretariatsstöd, med bistånd av de utskottskanslier som närmast berörs av verksamheten. Vid EU-samordningen finns nödvändig bakgrundskunskap om kontrollgruppen. Där finns även funktionen riksdagens representant vid EU:s institutioner, som kan vara viktig när det gäller att ta emot och förmedla information om kontrollgruppens verksamhet.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans har några synpunkter på förslaget.

Skälen för riksdagsstyrelsens förslag

Riksdagsstyrelsen har ingen annan uppfattning än kommittén och anser därför att förslaget bör genomföras.

5.6 Ikraftträdande

Riksdagsstyrelsens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Kommitténs förslag

Kommittén föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans har några synpunkter på förslaget.

Skälen för riksdagsstyrelsens förslag

För att de förslag som lämnas i denna framställning ska kunna genomföras behöver ändringar göras i RO och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Eftersom förslagen till lagar om ändringar i dessa lagar kräver riksdagsbehandling är det lämpligt att lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2019.

6 Konsekvenser av förslagen

Riksdagsstyrelsens bedömning: Förslagen bör inte påverka riksdagens arbetsbörda nämnvärt. Behovet av sekretariatsstöd till delegationen till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) kan behöva bedömas på nytt när innebörden av kontrollgruppens verksamhet har blivit tydligare.

Kommitténs överväganden

Kommitténs förslag om riksdagens granskning av strategiska EU-dokument förutses inte påverka arbetsbelastningen nämnvärt. Grön- och vitböckerna är få. Att ta bort den obligatoriska granskningen av dessa dokument innebär framför allt att utskotten i högre grad än i dag kan välja vilka EU-dokument de vill prioritera att granska. Anpassningen av granskningsförfarandets formella tillämpningsområde är inte avsedd att förändra befintlig praxis. Kommitténs överväganden om att riksdagen bör acceptera att granskningsutlåtanden kan uppfattas som led i en dialog mellan riksdagen och kommissionen innebär ett mått av ökad tydlighet i riksdagens hantering. Denna tydlighet bör enligt kommittén vara till gagn såväl för riksdagen och dess förvaltning som för kommissionen och övriga intressenter. Utöver detta bedöms konsekvenserna vara begränsade. Riksdagens utlåtanden har översänts till kommissionen alltsedan granskningsförfarandet infördes. Kommissionen uppfattar redan i dag riksdagens granskningsutlåtanden som bidrag inom ramen för den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten, oaktat konstitutionsutskottets uttalanden om detta. Kommittén har inte funnit några tecken på att hanteringen gett upphov till osäkerhet om giltigheten i den svenska konstitutionella ordningen som innebär att regeringen företräder Sverige som medlemsstat i EU.

Kommittén lämnar inga förslag som påtagligt påverkar formerna för samrådet i EU-nämnden. Jämfört med i dag förutses inga konsekvenser av betydelse, varken för riksdagens eller regeringens del. Eftersom kommittén har bedömt att samrådet om alla Europeiska unionens råds beslut i A-punkter bör bestå kommer även den arbetsbörda som är förknippad med detta att bestå. Kommitténs förslag om att ta bort bestämmelsen som möjliggör överläggningar i EU-nämnden bedöms inte få några konsekvenser eftersom bestämmelsen aldrig har tillämpats. Den föreslagna ändringen av tilläggsbestämmelsen om vad som ska nedtecknas i läsbar form i nämnden är enbart en språklig anpassning och får därför inte några konsekvenser.

Förslaget om en ny bestämmelse om riksdagens deltagande i det interparlamentariska samarbetet i EU innebär ingen förändring i sak jämfört med dagens arbetssätt. Kommitténs överväganden om att utskotten bör kunna fastställa den mest ändamålsenliga sammansättningen av sina delegationer inne-

bär att det beslut som talmannen har fattat om den partimässiga sammansättningen av delegationen till den interparlamentariska konferensen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GUSP/GSFP-konferensen) inte bör förnyas för kommande valperioder, med mindre än att de berörda utskotten så önskar. De resursmässiga konsekvenserna bedöms som försumbara.

Kommitténs förslag om val i kammaren av ledamöter i en delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol bedöms inte få några kostnadsmässiga konsekvenser. Förslaget innebär att uppgiften att tillhandahålla sekretariatsstöd till delegationen flyttas från utskottsavdelningen till kammarkansliet inom Riksdagsförvaltningen och att uppgiften att hjälpa till med framtagandet av delegationens årliga redogörelse tillkommer. Detta bedöms i nuläget kunna rymmas inom ramarna för förvaltningens sedvanliga stöd till ledamöter som deltar i interparlamentariska EU-konferenser. Denna bedömning kan dock enligt kommittén behöva revideras när kontrollgruppen är etablerad fullt ut och innebörden av dess verksamhet har klarnat.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för de förhållanden som nämns i 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans har några synpunkter på bedömningen.

Riksdagsstyrelsens överväganden

Riksdagsstyrelsen har ingen annan uppfattning än kommittén om förslagets konsekvenser.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

6 kap.

6.13.2 Utöver vad som framgår av 6.13.1 ska följande tas upp på föredragningslistan:

1. val,
2. propositioner, skrivelser från regeringen, framställningar och redogörelser från riksdagsorgan, motioner och EU-dokument som ska hänvisas till utskott,
3. betänkanden och utlåtanden från utskott som ska bordläggas, debatteras eller avgöras och om ett utskott eller talmannen har föreslagit att ett ärende ska avgöras efter kortare tid än som avses i 11 kap. 2 § första stycket,

4. beslut och information om att sammansättningen av ledamöter ändras,

5. andra beslut som ska fattas av kammaren,

6. meddelande om att en särskilt anordnad debatt ska äga rum,

7. *protokollsutdrag från utskott enligt 10 kap. 3 § tredje stycket, och*

8. övriga frågor i den omfattning som talmannen bestämmer.

Vidare bör ett meddelande om att ett statsråd kommer att lämna muntlig information tas upp på föredragningslistan. Om det är möjligt ska även ett yrkande om att ett lagförslag ska vila i tolv månader tas upp på föredragningslistan.

I paragrafen finns bestämmelser om vad som ska tas upp på föredragningslistan till ett sammanträde i kammaren.

Ändringen i *första stycket* innebär att en ny sjunde punkt om protokollsutdrag från utskott införs. Ändringen säkerställer att anmälan genom ett protokollsutdrag från ett utskott, enligt 10 kap. 3 § tredje stycket om att ett utkast till en lagstiftningsakt inte strider mot subsidiaritetsprincipen, alltid ska tas upp på kammarens föredragningslista. Någon ändring är inte avsedd jämfört med dagens arbetssätt. Anmälan förs redan i dag upp på kammarens föredragningslista, men utan uttryckligt stöd i lag.

Tilläggsbestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.

7 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- val (2–4 §§),
- utskottens uppgifter och fördelningen av ärenden (5–11 §§),
- EU-frågor (12–14 a §§), och
- sammanträden (15–21 §§).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet.

Ändringen innebär att det läggs till en hänvisning till den nya 14 a §, som handlar om interparlamentariskt samarbete i EU.

14 § Regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet.

Regeringen ska rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om regeringens samråd med EU-nämnden.

Paragrafen ändras på så sätt att den hittillsvarande bestämmelsen i *andra stycket* tas bort. Enligt bestämmelsen ska regeringen överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i EU än frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning. Bestämmelsen har aldrig tillämpats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

14 a § *Riksdagen deltar genom utskottens och EU-nämndens ledamöter i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten i Europeiska unionens medlemsstater och med Europaparlamentet.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysning om att riksdagen genom utskottens och EU-nämndens ledamöter deltar i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten i EU:s medlemsstater och med Europaparlamentet. Det är samma formulering som i fördraget om Europeiska unionen, där det anges att de nationella parlamenten bidrar aktivt till en väl fungerande union genom att delta i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten och med Europaparlamentet (artikel 12 f).

Bestämmelsen markerar betydelsen av att riksdagen deltar i det interparlamentariska samarbetet i EU. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4.

7.15.5 Vad som yttras vid *regeringens samråd* med *EU-nämnden* ska nedtecknas i läsbar form.

Tilläggsbestämmelsen innehåller en regel om nedteckning av yttranden i EU-nämnden.

I tilläggsbestämmelsen har hittills angetts att vad som yttras vid EU-nämndens överläggningar med regeringen ska nedtecknas i läsbar form. Ändringen innebär att det i stället för nämndens överläggningar med regeringen talas om regeringens samråd med nämnden, vilket är samma språkbruk som i 10 kap. 10 § regeringsformen och i 3 § och rubriken närmast före 14 §. Ingen ändring i sak är avsedd.

Tilläggsbestämmelsen behandlas i avsnitt 5.3.

9 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- ärenden som väcks av regeringen (2–9 §§),
- ärenden som väcks av ledamöter (10–15 §§),
- ärenden som väcks av riksdagsorgan (16–19 §§),
- ärenden som väcks genom dokument från EU och dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i EU (20 §),
- information om EU (21–23 §§),
- andra frågor som riksdagen har att hantera (24 och 25 §§), och
- vissa gemensamma frågor (26 och 27 §§).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet.

Ändringen innebär att hänvisningen till 20 § anpassas till den ändrade lydelsen av den paragrafen.

20 § Talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma att dokument från Europeiska unionen, med undantag för *förslag till rättsakter, och dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i unionen* ska granskas av riksdagen.

Riksdagen ska pröva om ett utkast till en *av unionens lagstiftningsakter* strider mot subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen ska godkänna eller avslå initiativ från Europeiska rådet om att bemyndiga 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 om att ange vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för lagstiftningsakter som antas med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om riksdagens behandling av EU-ärenden.

Ändringen i *första stycket* innebär att det inte längre är obligatoriskt för riksdagen att behandla kommissionens grön- och vitböcker. I stället får talmannen, efter samråd med gruppledarna, bestämma att ett dokument från EU ska granskas av riksdagen. Formuleringen rymmer förutom grön- och vitböcker vissa andra dokument som inte i strikt mening är dokument från någon EU-institution men som har upprättats på uppdrag av en eller flera EU-institutioner. Behovet av att granska en grön- eller vitbok eller ett annat dokument från EU får avgöras från fall till fall.

I övrigt ändras lagtexten så att den bättre motsvarar bestämmelsens praktiska tillämpning i fråga om vilka dokument som riksdagen väljer att granska. Det anges alltså i lagtexten att talmannen efter samråd med gruppledarna även får bestämma att ett dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i EU ska granskas av riksdagen. Riksdagen har t.ex. tidigare med stöd

av paragrafen granskat stadgarna för den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol). Det kan alltså vara fråga om den typen av strategiska dokument.

Liksom hittills undantas utkast till lagstiftningsakter från riksdagens granskning. I stället för utkast till lagstiftningsakter talas det dock om förslag till unionens rättsakter. Förslag till unionens rättsakter inbegriper utkast till lagstiftningsakter, men förslag till unionens rättsakter kan även avse rättsakter som inte antas genom ett lagstiftningsförfarande. Det gäller t.ex. förslag till beslut om att underteckna och ingå internationella avtal enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (artikel 218).

Ändringen innebär också att det i paragrafen anges att ett dokument ska granskas i stället för behandlas av riksdagen. Ändringen återspeglar det gängse språkbruket. Den understryker vidare att de krav som ställs på utskottshanderingen i dessa ärenden är lägre än när det gäller andra riksdagsärenden. Utskotten avgör själva hur noggrann beredningen ska vara. Utskotten ska dock alltjämt inhämta behövliga upplysningar från regeringen enligt 10 kap. 10 §. EU-dokumenterna ska även i fortsättningen hänvisas till utskott för beredning och behandlas i utlåtanden enligt 10 kap. 2 och 3 §§.

Talmannens samråd med gruppledarna sker i enlighet med den rutin som har utvecklats för detta och som syftar till att finna en samsyn om ett visst dokument ska bli föremål för granskning eller ej.

Bestämmelsen i *andra stycket* om att riksdagen ska pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen förtydligas på så sätt att det anges att det ska vara fråga om ett utkast till en av EU:s lagstiftningsakter.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.1.

13 kap.

22 a § *Riksdagen väljer fyra ledamöter i en delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol). Delegationen väljs för riksdagens valperiod.*

Delegationen ska årligen lämna en redogörelse för sin verksamhet till riksdagen.

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om val av riksdagsledamöter som ska ingå i en delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol.

I *första stycket* anges att riksdagen ska välja fyra ledamöter i en delegation till kontrollgruppen och att delegationen väljs för riksdagens valperiod.

Enligt *andra stycket* ska delegationen årligen lämna en redogörelse för sin verksamhet till riksdagen. Sådana bestämmelser finns i dag när det gäller Nordiska rådets svenska delegation, de svenska delegationerna till Europarådets parlamentariska församling och den parlamentariska församlingen vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) samt Stiftelsen

Riksbankens Jubileumsfond (tilläggsbestämmelserna 13.18.1–13.18.3 och 13.23.1).

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.5.

7.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

41 kap.

1 § För uppgift om vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare tillämpas sekretessbestämmelserna i denna lag endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar.

För uppgift som har tagits in i kammarens protokoll gäller sekretess enligt denna lag endast i de fall som avses i 15 kap. För uppgift i annat riksdagens protokoll eller beslut tillämpas endast bestämmelserna i 15 kap., 19 kap. 7 § och, när det gäller yttranden som nedtecknats vid *regeringens samråd* med *EU-nämnden* enligt tilläggsbestämmelsen 7.15.5 riksdagsordningen, 16 kap. denna lag.

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess vid sammanträde med riksdagens kammare och för riksdagens beslut och protokoll.

Hänvisningen i *andra stycket* till yttranden som nedtecknats vid EU-nämndens överläggningar med regeringen ändras till en hänvisning till yttranden som nedtecknats vid *regeringens samråd* med EU-nämnden, i enlighet med ändringen i tilläggsbestämmelsen 7.15.5 i riksdagsordningen.

BILAGA

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att 7 kap. 14 §, 9 kap. 1 och 20 §§ och tillägsbestämmelserna 6.13.2 och 7.15.5 ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 kap. 14 a § och 13 kap. 22 a §, och närmaste före 7 kap. 14 a § och 13 kap. 22 a § nya rubriker av följande lydelse,

dels att rubriken närmast efter 9 kap. 19 § ska lyda ”Ärenden som väcks genom dokument från EU och dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i EU”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

6.13.2

Utöver vad som framgår av 6.13.1 ska följande tas upp på föredragningslistan:

- | | |
|---|--|
| 1. val, | |
| 2. propositioner, skrivelser från regeringen, framställningar och redogörelser från riksdagsorgan, motioner och EU-dokument som ska hänvisas till utskott, | |
| 3. betänkanden och utlåtanden från utskott som ska bordläggas, debatteras eller avgöras och om ett utskott eller talmannen har föreslagit att ett ärende ska avgöras efter kortare tid än som avses i 11 kap. 2 § första stycket, | |
| 4. beslut och information om att sammansättningen av ledamöter ändras, | |
| 5. andra beslut som ska fattas av kammaren, | |
| 6. meddelande om att en särskilt anordnad debatt ska äga rum, <i>och</i> | 6. meddelande om att en särskilt anordnad debatt ska äga rum, |
| | 7. <i>protokollsutdrag från utskott enligt 10 kap. 3 § tredje stycket, och</i> |
| 7. övriga frågor i den omfattning som talmannen bestämmer. | 8. övriga frågor i den omfattning som talmannen bestämmer. |

Vidare bör ett meddelande om att ett statsråd kommer att lämna muntlig information tas upp på föredragningslistan. Om det är möjligt ska även ett yrkande om att ett lagförslag ska vila i tolv månader tas upp på föredragningslistan.

7 kap.

14 §

Regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet.

Regeringen ska överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i Europeiska unionen när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning.

Regeringen ska rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

Interparlamentariskt samarbete inom EU

14 a §

Riksdagen deltar genom utskottens och EU-nämndens ledamöter i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten i Europeiska unionens medlemsstater och med Europaparlamentet.

7.15.5

Vad som yttras vid *EU-nämndens överläggningar med regeringen* ska nedtecknas i läsbar form.

Vad som yttras vid *regeringens samråd med EU-nämnden* ska nedtecknas i läsbar form.

9 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- ärenden som väcks av regeringen (2–9 §§),
- ärenden som väcks av ledamöter (10–15 §§),
- ärenden som väcks av riksdagsorgan (16–19 §§),
- ärenden som väcks genom dokument från EU (20 §),
- ärenden som väcks genom dokument från EU *och dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i EU* (20 §),
- information om EU (21–23 §§),
- andra frågor som riksdagen har att hantera (24 och 25 §§), och

– vissa gemensamma frågor (26 och 27 §§).

20 §

Grön- och vitböcker som överlämnas till riksdagen av Europeiska kommissionen ska behandlas av riksdagen. Talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för utkast till lagstiftningsakter, ska behandlas av riksdagen.

Talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma att dokument från Europeiska unionen, med undantag för förslag till rättsakter, och dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i unionen ska granskas av riksdagen.

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

Riksdagen ska pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen ska godkänna eller avslå initiativ från Europeiska rådet om att bemyndiga 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 om att ange vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för lagstiftningsakter som antas med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

13 kap.

Delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol

22 a §

Riksdagen väljer fyra ledamöter i en delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol). Delegationen väljs för riksdagens valperiod.

Delegationen ska årligen lämna en redogörelse för sin verksamhet till riksdagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 41 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 kap

1 §¹

För uppgift om vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare tillämpas sekretessbestämmelserna i denna lag endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar.

För uppgift som har tagits in i kammarens protokoll gäller sekretess enligt denna lag endast i de fall som avses i 15 kap. För uppgift i annat riksdagens protokoll eller beslut tillämpas endast bestämmelserna i 15 kap., 19 kap. 7 § och, när det gäller yttranden som nedtecknats vid *EU-nämndens överläggningar med regeringen* enligt tilläggsbestämmelsen 7.15.5 riksdagsordningen, 16 kap. denna lag.

För uppgift som har tagits in i kammarens protokoll gäller sekretess enligt denna lag endast i de fall som avses i 15 kap. För uppgift i annat riksdagens protokoll eller beslut tillämpas endast bestämmelserna i 15 kap., 19 kap. 7 § och, när det gäller yttranden som nedtecknats vid *regeringens samråd med EU-nämnden* enligt tilläggsbestämmelsen 7.15.5 riksdagsordningen, 16 kap. denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2014:806.