

## EU-arbetet i riksdagen

ISSN 1653-0942  
ISBN 978-91-88607-19-5  
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2017

## Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 8 juni 2016 att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av förste vice talmannen med 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. Riksdagsstyrelsen beslutade den 3 maj 2017 om att förlänga tiden för redovisning av uppdraget från den 1 oktober 2017 till den 1 februari 2018. Riksdagsstyrelsen beslutade den 11 oktober 2017 att före detta förste vice talmän Tobias Billström även fortsättningsvis skulle leda den parlamentariska EU-kommittén (dnr 1935-2015/16).

Ordförande för kommittén har varit Tobias Billström (M). Ledamöter har varit Marie Granlund (S), Emanuel Öz (S), Åsa Westlund (S), Andreas Norlén (M) t.o.m. 2017-09-10, Marta Obminska (M) fr.o.m. 2017-09-11, Ewa Thalén Finné (M), Pavel Gamov (SD) t.o.m. 2017-11-29, Patrick Reslow (-) fr.o.m. 2017-11-30, Åsa Romson (MP) t.o.m. 2017-06-19, Jonas Eriksson (MP) fr.o.m. 2017-06-20, Eskil Erlandsson (C), Jens Holm (V), Tina Acketoft (L), Désirée Pethrus (KD) t.o.m. 2017-05-02 och Tuve Skånberg (KD) fr.o.m. 2017-05-03.

I sitt arbete har kommittén biträtts av två sakkunniga, biträdande riksdagsdirektör Claes Mårtensson och chefen för Statsrådsberedningens kansli för samordning av EU-frågor Johan Krafft. Kommittén har också biträtts av en expertgrupp bestående av kanslicheferna Martin Brothén, Kari Hasselberg, Anna Wallin och Johanna Möllerberg Nordfors, chefen för sekretariatet EU-samordning Tuula Zetterman och utskottsrådet Hans Hegeland.

Huvudsekreterare i kommittén har varit Jenny Jonasson t.o.m. 2017-01-08 och Karin Broms fr.o.m. 2017-01-09 t.o.m. 2018-01-07. Sekreterare i kommittén har varit Karin Broms t.o.m. 2017-01-08 och Jakob Nyström fr.o.m. 2017-01-09.

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande EU-arbetet i riksdagen. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 24 januari 2018

Tobias Billström

Marie Granlund

Emanuel Öz

Åsa Westlund

Marta Obminska

Ewa Thalén Finné

Patrick Reslow

Jonas Eriksson

Eskil Erlandsson

Jens Holm

Tina Acketoft

Tuve Skånberg

/Jakob Nyström

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	9
Summary.....	17
Författningsförslag.....	26
1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	26
2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	29
1 Inledning.....	30
1.1 Uppdraget.....	30
1.2 Kommitténs arbete.....	30
1.3 Betänkandets disposition.....	31
2 Allmänna utgångspunkter.....	33
2.1 Funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen.....	33
2.1.1 Från maktindelning till funktionsfördelning.....	33
2.1.2 Funktionsfördelningen och EU-medlemskapet.....	34
2.1.3 Bedömningen av huruvida funktionsfördelningen har förändrats.....	37
2.2 Allmänna riktlinjer för riksdagens EU-arbete.....	37
2.2.1 Andra utredningar och beslut om riksdagens EU-arbete.....	38
2.3 Den institutionella utvecklingen i EU-arbetet och de nationella parlamentens roll.....	40
2.3.1 De nationella parlamentens roll i EU-samarbetet.....	41
2.3.2 Från 6 till 28 medlemsstater i rådet.....	44
2.3.3 En mer politisk och fokuserad kommission.....	47
2.3.4 Stärkt ställning för Europaparlamentet.....	49
2.3.5 Reglering främst genom förordningar.....	51
2.4 Jämförelser mellan nationella parlament.....	51
2.4.1 Parlamentens formella styrka och faktiska aktivitet.....	53
3 Kontakter mellan riksdagen och regeringen.....	56
3.1 Regeringsformens informations- och samrådsskyldighet.....	56
3.2 EU-information till riksdagen.....	57
3.2.1 Förtydligande av informationsskyldigheten.....	57
3.2.2 Regeringskansliets cirkulär.....	58
3.2.3 Informationsskyldighet för EU:s institutioner.....	59
3.2.4 Mottagande av EU-dokument till riksdagen.....	59
3.2.5 EU-dokument från regeringen.....	60
3.2.6 Dokumenten från EU:s institutioner.....	65
3.2.7 Uppgifter om informationsförsörjningen i praktiken.....	67
3.2.8 Regeringens EU-information till utskotten.....	74
3.2.9 Muntlig information till kammaren.....	76
3.3 Överläggningar i utskott.....	77
3.3.1 Överläggningar i praktiken.....	78
3.4 Samråd i EU-nämnden.....	90
3.4.1 Samtidigt begränsad och utökad uppgift för EU-nämnden.....	91
3.4.2 Avgränsningen till beslut.....	91
3.4.3 Samråd inför Europeiska rådet.....	91
3.4.4 Överläggningar i EU-nämnden.....	92
3.4.5 Samråd med EU-nämnden om A-punkter.....	93

3.5 Arbetsfördelningen mellan utskotten och EU-nämnden.....	103
3.5.1 EUMOT-utredningens uppföljning av arbetsformerna .....	103
3.6 Konstitutionsutskottets uttalanden om kontakterna mellan riksdag och regering .....	104
3.6.1 Samrådsskyldighetens omfattning och begränsning för regeringens agerande till förankrade ställningstaganden.....	105
3.6.2 Verkan av samråd och överläggningar .....	111
3.6.3 Samrådets genomförande .....	114
3.6.4 Samråd om A-punkter .....	116
3.6.5 Information till EU-nämnden, utskotten och riksdagen .....	117
3.6.6 Förhållandet mellan samråd i EU-nämnden och förankring i utskotten.....	120
3.6.7 Förhållandet till utrikesnämnden.....	122
3.6.8 Särskilt om konstitutionsutskottets granskningsärenden 2016 och 2017.....	122
3.7 Kommitténs överväganden .....	129
3.7.1 Kontakter i en EU-frågas tidiga skede är viktigt .....	129
3.7.2 Överläggningar och samråd är inte helt renodlade.....	131
3.7.3 Regeringen förväntas lämna tidig information.....	134
3.7.4 Samrådet om rådets A-punkter behålls .....	135
3.7.5 Synliggörande av förväntningarna på regeringens information.....	137
3.7.6 Konstitutionell praxis kring kontakterna mellan riksdagen och regeringen.....	140
4 Riksdagens EU-ärenden.....	146
4.1 Behandling av strategiska EU-dokument .....	146
4.1.1 Enklare utskottsbehandling genom granskning.....	147
4.1.2 Obligatorisk behandling av grön- och vitböcker .....	147
4.1.3 Valfri behandling av andra EU-dokument .....	148
4.1.4 Preliminära och konstitutionellt oförbindande synpunkter.....	151
4.1.5 Utlåtanden läggs till handlingarna.....	151
4.1.6 Tidigare uppföljningar av granskningsförfarandet .....	153
4.1.7 Uppföljning av obligatoriska och valfria ärenden .....	155
4.2 Subsidiaritetskontroll av utkast till lagstiftningsakter.....	157
4.2.1 Regleringen i EU-fördragen .....	157
4.2.2 Regleringen i riksdagsordningen.....	159
4.2.3 Skyldighet som ger riksdagen roll som beslutsfattare i EU.....	159
4.2.4 Lämplighetsprövning i berört utskott .....	160
4.2.5 Minoritetsskyddet.....	160
4.2.6 Ärendenas väckande – förvaltningens handläggningsrutin .....	161
4.2.7 Ärendenas behandling – riksdagen måste ta ställning.....	162
4.2.8 Ärendenas avgörande – åttaveckorsfristen .....	163
4.2.9 Uppföljning av EU-lagstiftningen .....	164
4.2.10 Konstitutionsutskottet om subsidiaritetsprövningen .....	165
4.2.11 Praktiska erfarenheter av subsidiaritetskontrollen.....	169
4.3 Prövning om godkännande eller avslag av vissa EU-initiativ .....	178
4.3.1 Regleringen i EU-fördragen .....	178
4.3.2 Regleringen i riksdagsordningen.....	179
4.3.3 Tillämpningen i praktiken .....	180
4.4 Kommitténs överväganden.....	181

4.4.1	Granskningsförfarandet – behandling av strategiska EU-dokument .....	181
4.4.2	Subsidiaritetskontrollen.....	187
5	Interparlamentariskt samarbete inom EU .....	195
5.1	EU-talmanskonferensen och samordningen av det interparlamentariska EU-samarbetet .....	196
5.1.1	Riktlinjer för det interparlamentariska samarbetet i EU.....	196
5.2	Institutionaliserade interparlamentariska EU-konferenser.....	197
5.2.1	Cosac – konferensen för parlamentens EU-organ .....	197
5.2.2	GUSP/GSFP-konferensen – utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik .....	200
5.2.3	SESS-konferensen – stabilitet, ekonomisk samordning och styrning .....	201
5.2.4	Europol-JPSG – gemensam parlamentarisk kontroll över Europol .....	203
5.3	Utskottsvisa konferenser och andra möten .....	207
5.4	Informationsutbyte mellan nationella parlament .....	208
5.4.1	IPEX.....	208
5.4.2	Parlamentens Brysselrepresentanter.....	208
5.4.3	Europeiska centret för parlamentarisk utredning och dokumentation (ECPRD) .....	209
5.5	Riksdagen och det interparlamentariska samarbetet inom EU .....	209
5.5.1	Tidigare utredningar om riksdagens interparlamentariska engagemang .....	209
5.5.2	Riksdagsledamöternas roll och mandat.....	211
5.5.3	Riksdagens kontakter med Europaparlamentet .....	213
5.5.4	Riksdagsdelegationer till mellanfolkliga organisationer .....	214
5.5.5	Riksdagsdelegation till kontrollgruppen för Europol .....	215
5.5.6	Uppgifter om riksdagsledamöters deltagande i EU-konferenser.....	221
5.6	Kommitténs överväganden.....	223
5.6.1	Riksdagens deltagande i kontrollgruppen för Europol ska regleras.....	226
6	Den politiska dialogen och gröna kort .....	228
6.1	Den politiska dialogen .....	228
6.1.1	Den politiska dialogens ursprung .....	229
6.1.2	Junckerkommissionens ambition att forma ett nytt partnerskap.....	230
6.1.3	Tidigare utredningar om den politiska dialogen.....	231
6.1.4	Uttalanden av konstitutionsutskottet .....	233
6.1.5	En extern experts syn på riksdagens deltagande i en dialog med EU .....	234
6.1.6	Andra parlaments användning av den politiska dialogen .....	236
6.2	Gröna kort som en del av den politiska dialogen.....	236
6.2.1	Den interparlamentariska diskussionen om ett grönt kort .....	237
6.2.2	Fem initiativ – två gröna kort.....	239
6.2.3	Hanteringen i riksdagen av initiativ till gröna kort.....	241
6.3	Kommitténs överväganden.....	242
7	Öppenhet i EU-arbetet .....	244
7.1	Kammarens behandling av EU-frågor.....	245
7.1.1	Olika debattformer med EU-anknytning i kammaren .....	245

7.1.2	Yttranderätten i kammaren.....	247
7.2	Öppna sammanträden i utskott och EU-nämnd .....	248
7.2.1	Öppna utfrågningar i EU-nämnd eller utskott .....	248
7.2.2	Tillämpning i praktiken.....	249
7.3	Dokumentation inför och efter utskotts- och EU-nämndmöten.....	251
7.4	Information om riksdagens EU-arbete på ny EU-webbplats .....	251
7.5	Kommitténs överväganden.....	252
8	Riksdagsförvaltningens stöd till ledamöter i EU-arbetet .....	255
8.1	Utskottens och EU-nämndens kansliers stöd till sina ledamöter .....	255
8.2	Sekretariatet EU-samordning .....	256
8.2.1	Riksdagens EU-representant .....	256
8.3	Riksdagsbiblioteket .....	257
8.4	Riksdagens utredningstjänst .....	257
8.5	Sveriges riksdags EU-information.....	257
8.6	Introduktion, utbildning och finansiellt stöd.....	258
8.6.1	Stöd till partigrupperna .....	258
8.6.2	Riksdagens utbildningsutbud .....	258
8.6.3	Utskottens och EU-nämndens utrikes studieresor .....	259
8.6.4	Enskilda ledamöters utrikes tjänsteresor .....	260
8.7	Riksdagsförvaltningens strategiska plan för 2015–2018 .....	261
8.7.1	EU-guiden för ledamöter.....	261
8.8	Kommitténs överväganden.....	263
8.8.1	Riksdagsförvaltningens utbildningsutbud .....	263
8.8.2	Utskottens, EU-nämndens och ledamöternas utrikes resor .....	264
8.8.3	Utskottens kanslistöd utöver ärendeberedningen .....	264
9	Kommitténs överväganden om funktionsfördelningen .....	266
10	Konsekvenser av kommitténs förslag .....	270
10.1	Kontakter mellan riksdagen och regeringen .....	271
10.2	Riksdagens EU-ärenden .....	272
10.3	Riksdagens deltagande i det interparlamentariska samarbetet inom EU .....	273
10.4	Öppenhet i EU-arbetet.....	274
10.5	Riksdagsförvaltningens stöd i EU-arbetet .....	275
10.6	Konsekvenser i övrigt.....	276
11	Författningskommentarer.....	277
12	Reservationer och särskilda yttranden .....	280
12.1	Reservation av ledamoten Jens Holm (V) .....	280
12.2	Reservation av ledamoten Patrick Reslow (–).....	280
12.3	Särskilt yttrande av sakkunnige Johan Krafft.....	283
<i>Bilagor</i>		
	Kommittédirektiv.....	284
	Överläggningar per utskott, riksmöte och kategori 2006/07–2016/17 .....	317
	Information, samråd och återrapportering kring informella EU-toppmöten 2009–2017 .....	319
	Samråd om A-punkter – nej-röster till följd av avvikande meningar.....	322
	Granskningar av EU-dokument t.o.m. riksmötet 2016/17 .....	327
	Motiverade yttranden t.o.m. riksmötet 2016/17.....	342
	Motiverade yttranden och antagna lagstiftningsakter t.o.m. riksmötet 2016/17 .....	350
	Deltagande i interparlamentariska EU-möten 2007–2016 .....	361



## Sammanfattning

I betänkandet redovisar den parlamentariska EU-kommittén sitt uppdrag att se över riksdagens arbete med EU-frågor. Utredningen har omfattat arbetet i såväl teori som praktik i syfte att bl.a. utröna om funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen har förändrats. Den senaste parlamentariska utredningen av riksdagens arbete med EU-frågor genomfördes för över tio år sedan. Sedan dess har EU-samarbetet utvecklats, inte minst genom Lissabonfördraget, men också genom kontinuerliga anpassningar av samarbetsformerna. För riksdagens del är det angeläget att i ljuset av denna utveckling 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 diskuterats för att förstärka denna roll.

Kommitténs bedömning är att riksdagens arbetsformer när det gäller EU-frågorna i huvudsak är adekvata i fråga om såväl hur de är reglerade som hur reglerna kommit tillämpas. Kommittén har dock sett behov av vissa anpassningar, framför allt för att skapa tydlighet kring hur riksdagens EU-arbete faktiskt bedrivs.

## Kontakterna mellan riksdag och regering i EU-frågorna

Grunden för riksdagens EU-arbete utgörs av omfattande kontakter med regeringen i syfte att kontrollera och påverka svenska ställningstaganden i EU-samarbetet. Kommittén konstaterar att kontakter i syfte att ge riksdagen inflytande över svenska ställningstaganden måste koncentreras till EU-processens tidiga skeden om dessa ställningstaganden också ska få genomslag inom EU. Centralt i detta hänseende är enligt kommittén att via regeringen försöka påverka kommissionen i dess beredning av nya initiativ. I den fortsatta beslutsprocessen behöver riksdagen och regeringen ha kontakt för att fastställa den svenska hållningen inför och under förhandlingarna om förslagen i rådet. Det sker genom överläggningar inför förhandlingarna i rådets förberedande organ och genom samråd inför rådsmöten.

Utskotten har ett självständigt ansvar för att följa arbetet i EU och ta ställning till behovet av att begära överläggningar med regeringen. Samtidigt har regeringen en omfattande informationsskyldighet gentemot riksdagen och dess olika organ. Att regeringen uppfyller denna informationsskyldighet är avgörande för att utskotten och EU-nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter. Kommittén understryker vad konstitutionsutskottet uttalat om att utskottens möjlighet att begära överläggning med regeringen förutsätter att regeringen noga beaktar behovet av att uppmärksamma utskotten på situationer när det kan finnas behov av att förankra ett politiskt viktigt nytt ställningstagande i riksdagen. Enligt kommittén måste detta förstås som ett krav på regeringen att

uppmärksamma utskotten på de behov som regeringen ser för utskotten att begära överläggning.

Kommittén noterar att riksdagens ambition att renodla å ena sidan överläggningar i utskotten om sakförhållanden under EU-beslutsprocessens tidiga skeden, och å andra sidan samrådet i EU-nämnden om förhandlingsstrategi för att ge regeringen ett slutligt mandat inför beslut i rådet, inte i alla delar har fått genomslag i praktiken. Kommitténs uppfattning är att det enda rimliga och lämpliga är att lägga dagens tillämpning till grund för riksdagens fortsatta arbete. Ambitionen att se överläggningar och samråd som helt renodlade företeelser bör således överges. 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. I anslutning till sina överväganden i denna del föreslår kommittén två ändringar i riksdagsordningen. Den första innebär att bestämmelsen i 7 kap. 14 § andra stycket om möjligheten för EU-nämnden att begära överläggning med regeringen i ett utskotts ställe utgår. Den andra innebär att tilläggsbestämmelse 7.15.5 om vad som ska nedtecknas i läsbar form under EU-nämndens sammanträden ändras till att det är vad som yttras vid regeringens samråd som ska nedtecknas, i stället för dagens överläggningar. Detta leder även till en följdändring av 41 kap. 1 § of-fentlighets- och sekretesslagen.

När det gäller samrådet i EU-nämnden har kommittén särskilt noterat den tillämpning som innebär att samtliga beslut i rådet om s.k. A-punkter kommit att omfattas av regeringens informations- och samrådsskyldighet. Eftersom A-punkterna karaktäriseras av att rådets förhandlingar i praktiken är avslutade har kommittén funnit detta samråd problematiskt utifrån ambitionen att fokusera kontakterna mellan riksdagen och regeringen till EU-beslutsprocessens tidiga skeden. Kommittén har ingående övervägt olika modeller för att begränsa den omfattande hanteringen av A-punkterna. Kommittén har dock inte lyckats identifiera en lösning som 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 inte föreslå någon förändring av samrådet om rådets A-punkter. Det bör dock enligt kommittén finnas utrymme för regeringen och EU-nämnden att utveckla formerna för A-punktssamrådet.

När det gäller regeringens fortlöpande information till riksdagen om vad som sker inom EU, har kommittén inte uppfattat att riksdagen uppenbart saknar någon information. Kommittén pekar emellertid på att informationsförsörjningen kan förbättras i fråga om kommissionens samråd och informella ministermöten. Regeringen bör enligt kommittén även överväga att lämna dokument inom ramen för den fleråriga och årliga programplaneringen enligt det nya interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning till riksdagen.

Utöver regeringens fortlöpande information till riksdagen har utskotten en obegränsad möjlighet att begära upplysningar och yttranden från regeringen

om arbetet inom EU. Ett utskott har därmed möjlighet att uttrycka särskilda behov av information för utskottets arbete. Kommittén bedömer i samband med detta att det kan ge betydande fördelar om utskotten utvecklar ett mer enhetligt synsätt i fråga om regeringens informationsgivning och behovet av överläggning. Kommittén uppmanar därför utskotten och EU-nämnden att utforma mer enhetliga arbetsrutiner och att dokumentera dessa så att de kan göras tillgängliga i riksdagen och även för regeringen. Kommittén förordar att Riksdagsförvaltningen vidtar lämpliga åtgärder för att stödja utskotten och EU-nämnden i detta arbete.

I sin genomgång av den konstitutionella praxis som utvecklats kring kontakterna mellan riksdagen och regeringen om EU-frågorna har kommittén sett skäl att utveckla och förtydliga synen på dessa kontakter i några avseenden. Kommittén har ingående diskuterat regeringens informations- och samråds-skyldighet i förhållande till formella och informella delar av EU-samarbetet. Kommittén konstaterar att konstitutionsutskottets uttalanden innebär att regeringen i informella sammanhang inte kan företräda en ståndpunkt som inte är förankrad i riksdagen. Detta anser kommittén är tillräckligt, och den föreslår därför ingen ändring av dagens ordning som innebär att varken informella delar av rådsmöten eller informella ministermöten omfattas av regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden. När det gäller informella EU-toppmöten ser dock kommittén skäl för en delvis annan ordning. Informella diskussioner mellan stats- och regeringscheferna i anslutning till Europeiska rådets möten bör enligt kommittén omfattas av samrådsskyldigheten om diskussionerna kan anses vara formerande för kommande gemensamma ställningstaganden. Informella EU-toppmöten som inte äger rum i anslutning till Europeiska rådets möten bör dock enbart föregås av ett samråd om ett gemensamt uttalande ska göras av toppmötet eller om regeringen avser att företräda en ståndpunkt som inte är förankrad i riksdagen sedan tidigare.

Kommittén har vidare övervägt om toppmöten mellan EU och tredjeländ bör föregås av samråd. Kommittén har dock inte funnit skäl att föreslå att sådana internationella toppmöten ska omfattas av samrådsskyldigheten gentemot EU-nämnden.

När det gäller regeringens underlag för samrådet med EU-nämnden, konstaterar kommittén att det är oundvikligt att samtliga handlingar inte alltid finns på svenska. Kommitténs uppfattning är att kraven på regeringens förklarande och kommenterande delar av underlaget ökar när handlingar för samrådet inte finns på svenska. Samma sak bör gälla för underlaget inför överläggningar med utskotten.

Kommittén kommenterar också förekomsten av s.k. bokstavsmandat, dvs. att EU-nämnden gör mer eller mindre ordagranna tillägg i den svenska ståndpunkten med avsikt att dessa ska framföras vid rådsmöten. Kommittén framhåller det olämpliga i att ge sådana mandat mot regeringens uttryckliga rekommendation, särskilt om mandatet tar upp frågor vid sidan av det som berörs i rådets behandling. Kommittén betonar i detta sammanhang att det är ett gemensamt ansvar för regeringen och EU-nämnden att resonera sig fram till

mandat som är ändamålsenliga för syftet att de svenska ståndpunkterna ska få genomslag. Vidare är det kommitténs uppfattning att möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med EU-nämnden under ett pågående rådsmöte eller möte med Europeiska rådet för att få ett justerat mandat enbart bör tillgripas när väsentliga svenska intressen står på spel och där olika förhandlingsresultat inte varit möjliga att förutse vid den ursprungliga mandatgivningen.

## Riksdagens EU-ärenden – granskning av strategiska dokument och subsidiaritetskontroll

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

Kommittén föreslår att det inte längre ska vara obligatoriskt för riksdagen att behandla grön- och vitböcker som överlämnats till riksdagen av kommissionen. Kommittén menar att riksdagen bör kunna avgöra från fall till fall om en grön- eller vitbok ska granskas eller inte. Vidare föreslår kommittén att det formella tillämpningsområdet för granskningsförfarandet anpassas för att synliggöra att även dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet inom EU kan bli föremål för granskning. Kommittén betonar vikten av att utkast till lagstiftningsakter är undantagna från tillämpningsområdet. Kommittén föreslår dock att undantaget i stället bör gälla för förslag till unionens rättsakter, vilket är ett vidare begrepp som bättre stämmer överens med den ursprungliga avsikten med undantaget. Kommittén föreslår också att termen granskning återinförs i riksdagsordningen. Förslagen innebär ändringar av 9 kap. 20 § första stycket riksdagsordningen.

Kommittén föreslår ingen förändring av den praxis som innebär att Riksdagsförvaltningen sänder granskningsutlåtanden till kommissionens generalsekretariat för att uppmärksamma på riksdagens behandling av ett kommissionsdokument. Enligt kommittén bör riksdagen kunna acceptera uppfattningen att de utlåtanden som kommissionen uppmärksammas på kan betraktas som bidrag i en dialog mellan kommissionen och riksdagen i egenskap av nationellt parlament. Det innebär att riksdagen intar ett delvist nytt synsätt på sitt deltagande i en dialog med kommissionen. Kommittén har efter ingående överväganden avfärdat tankar på en formalisering av förfarandet genom att överlämna granskningsutlåtanden till kommissionen genom en riksdagsskrivelse.

När det gäller subsidiaritetskontrollen anser kommittén att riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning i utkast till lagstiftningsakter är meningsfull och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Kommittén manar dock

utskotten att beakta de angivna ramarna för subsidiaritetsprövningen, och understryker att utskotten har möjlighet att kanalisera synpunkter som inte direkt hänförs till subsidiaritetsprincipens tillämpning genom överläggningar om EU-frågor med regeringen. Kommittén föreslår en ändring av riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 6.13.2 för att säkerställa att protokoll över utskottens beslut i subsidiaritetsärenden alltid anmäls vid ett kammarsammanträde.

Kommittén anser att riksdagen kan förbättra informationen till de andra nationella parlamenten om riksdagens motiverade yttranden för att på så sätt förbättra möjligheten att nå tröskeln för en omprövning av ett utkast till lagstiftningsakt. Kommittén pekar på möjligheten till informationsutbyte genom de nationella parlamentens representanter i Bryssel. Kommittén uppmuntrar även utskotten till ett kompletterande informationsutbyte på politisk nivå om vad som med någorlunda säkerhet kan förutses bli utskottets slutsats i subsidiaritetsprövningen.

## Det interparlamentariska samarbetet inom EU och den parlamentariska kontrollgruppen för Europol

Kommittén anser att EU-fördragets bestämmelser om de nationella parlamenten innebär att det i någon mån vilar en förväntan på riksdagen att delta i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten och med Europaparlamentet. Kommittén noterar också att riksdagens ledamöter har ett aktivt och omfattande engagemang. Med hänvisning till detta föreslår kommittén att deltagandet i det interparlamentariska EU-samarbetet synliggörs i riksdagsordningen genom en allmänt utformad bestämmelse i 7 kap.

När det gäller den särskilda frågan om den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) bedömer kommittén att detta tillsynsorgan skiljer sig i viktiga avseenden från övriga interparlamentariska EU-organ och nätverk. Kommittén föreslår därför att riksdagens deltagande i kontrollgruppen ska regleras särskilt. Kommittén förordar att det införs en ny paragraf i 13 kap. riksdagsordningen med innebörden 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.

## Den politiska dialogen och gröna kort

Kommittén betonar att kontakterna med regeringen i syfte att kontrollera och påverka svenska ställningstaganden utgör grunden för riksdagens EU-arbete och att vad riksdagen gör i övrigt bör komplettera dessa kontakter utan att försvåra dem. Det är enligt kommittén inte aktuellt att ytterligare bygga ut riksdagens möjligheter att delta i en dialog med kommissionen, utöver det ändrade

synsätt som kommittén förordar när det gäller att granskningsutlåtanden i praktiken bör kunna uppfattas som ett led i en dialog med kommissionen.

I anslutning till detta har kommittén övervägt hur riksdagen bör förhålla sig till s.k. gröna-kort-initiativ, genom vilka intresserade nationella parlament går samman för att uppmana kommissionen att vidta en åtgärd. Kommittén har funnit att riksdagen inte ska använda sig av mekanismen för gröna kort eftersom den inte erbjuder något större mervärde för riksdagens EU-arbete eller svenska intressen i EU:s beslutsprocess. Kommitténs bedömning i denna del kan tjäna som vägledning för hur riksdagen bör förhålla sig till liknande pro-påer om ett samordnat agerande av de nationella parlamenten.

## Öppenhet i riksdagens EU-arbete

Kommittén konstaterar att frågor om allmänhetens insyn och delaktighet i det svenska EU-arbetet är mycket angelägna. Partiernas och ledamöternas kontakt med väljarna är central i detta avseende, och kommittén understryker med anledning av det vikten av att samtliga riksdagens ledamöter är involverade i hanteringen av EU-frågorna. Riksdagen som institution skapar utrymme för öppenhet framför allt genom debatt och beslut i kammaren. Kommittén anser att riksdagen bör överväga om det finns utrymme för fler fristående kammardebatter med EU-anknytning, utöver statsministerns information till kammaren efter Europeiska rådets möten. Kommittén bedömer att det kan vara värdefullt med en årligen återkommande debatt, företrädesvis på partiledarnivå, med regeringen om EU-frågorna utifrån ett mer övergripande strategiskt perspektiv.

Kommittén anser att utskottens och EU-nämndens långtgående möjligheter att sammanträda offentligt vid hanteringen av EU-frågor ska finnas kvar. Samtidigt pekar kommittén på risken för att en omfattande användning av möjligheterna kan motverka sitt syfte eftersom det då kan uppstå behov av att utveckla alternativa dialogformer utan insyn vid sidan av sammanträdena. Kommittén utesluter dock inte att det finns utrymme för utskotten och EU-nämnden att hålla fler offentliga sammanträden än vad som gjorts hittills. Kommittén anser t.ex. att utskottens informationsinhämtning i större utsträckning kan genomföras inom ramen för offentliga utfrågningar.

Kommittén påminner om att den utförliga dokumentationen av överläggningar och samråd ger förhållandevis goda möjligheter till insyn i efterhand även från slutna sammanträden. Enligt kommittén kan denna information, liksom annan information om riksdagens EU-arbete, göras mer lättillgänglig.

## Riksdagsförvaltningens stöd till ledamöterna i EU-arbetet

Kommittén noterar att riksdagens EU-arbete innebär att ledamöter måste skaffa sig en god förståelse för hur EU-systemet fungerar och hur rollfördelningen mellan riksdag och regering ser ut. Kunskapsbehovet varierar mellan ledamöterna och för den enskilde ledamoten över tid. Det ställer stora krav på den utbildning som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller ledamöterna. En viktig beståndsdel i utbildningen är utskottskansliernas och EU-nämndens kanslis ansvar för att introducera sina ledamöter i utskotts- respektive nämndarbetet och de olika sakfrågorna. Utöver detta har kommittén sett ett behov av att skapa utrymme för ett centralt hållet, återkommande utbildningsprogram om EU-systemet och mer generella aspekter av riksdagens EU-arbete. Kommittén anser dessutom att förvaltningen bör se över möjligheten att under varje valperiod erbjuda en fördjupad studieresa till EU:s institutioner och Sveriges ständiga representation vid EU. Syftet skulle vara att ge ledamöter med starkt EU-anknutna uppdrag möjlighet till fördjupad kännedom om EU-systemets funktionssätt.

## Funktionsfördelningen mellan riksdag och regering i EU-frågorna

Kommittén har bedömt i vilken mån det finns företeelser i riksdagens arbete med EU-frågorna i praktiken som påverkar den avsedda funktionsfördelningen mellan riksdag och regering i hanteringen av EU-frågorna. I första hand handlar det om regeringens funktion att företräda Sverige i EU och riksdagens funktion att utöva inflytande genom regeringen. Kommittén understryker att en förutsättning för att riksdagen ska kunna utöva sin funktion är att regeringen lever upp till den grundlagsfästa omfattande informationsskyldigheten. I övrigt har kommittén i sin genomgång av teori och praktik i riksdagens EU-arbete identifierat två faktorer som kan ha betydelse för bedömningen. Den första rör utvecklingen kring omfattningen och verkan av samrådet med EU-nämnden. Sammantaget synes utvecklingen över tid ha inneburit en starkare och mer detaljerad styrning av regeringens agerande i rådet. Kommittén har tagit konsekvensen av sin bedömning i denna del genom att i sina överväganden om kontakterna mellan riksdagen och regeringen ange hur kommittén anser att riksdagen bör se på samrådsförfarandet i fråga om s.k. bokstavsmandat och telefonsammanträden i ett sent skede av förhandlingarna.

Den andra frågan rör riksdagens tidvis extensiva syn på subsidiaritetsprövningens omfattning. Enligt kommittén kan det ifrågasättas om en alltför extensiv syn på subsidiaritetsprövningen och vad som kan framföras i motiverade yttranden är förenlig med den tänkta funktionsfördelningen där regeringen företräder Sverige och den svenska ståndpunkten i förhandlingarna inom EU. Kommitténs bedömning i detta avseende har gett den anledning att påminna om den uppsatta ramen för subsidiaritetsprövningen och om att riksdagens

motiverade yttranden riktar sig till EU:s institutioner, och därmed inte har någon direkt verkan gentemot regeringen.

## Reservationer och särskilda yttranden

Ledamoten Jens Holm (V) har lämnat en reservation mot att kommittén inte föreslår att EU-nämndens sammanträden ska hållas öppna för allmänheten.

Ledamoten Patrick Reslow (–), som företräder Sverigedemokraterna i kommittén, har lämnat en reservation mot kommitténs förslag att avskaffa riksdagens obligatoriska granskning av kommissionens grön- och vitböcker. I reservationen anförs också att kommittén borde gå fram med förslag för att på olika sätt öka öppenheten i riksdagsarbetet med EU-frågorna, och för att förtydliga att riksdagen kan göra ett proportionalitetstest vid subsidiaritetsprövningen av utkast till lagstiftningsakter. Regeringen bör enligt reservationen vara bunden av synpunkter som framförs i riksdagens motiverade yttranden i subsidiaritetsprövningen. Vidare anförs att regeringens informationsskyldighet gentemot riksdagen bör stärkas och regleras tydligare, samt att samrådsskyldigheten gentemot EU-nämnden bör omfatta informella möten i Europeiska rådet och ministerrådet utan undantag. I reservationen anförs också att riksdagens roll i den politiska dialogen bör stärkas och att kommitténs överväganden om s.k. bokstavsmandat är för långtgående.

Kommitténs sakkunnige Johan Krafft (Statsrådsberedningen) har lämnat ett särskilt yttrande med anledning av kommitténs överväganden om granskningsförfarandet och riksdagens deltagande i en dialog med kommissionen.



## Summary

In the report, the All-party EU Committee describes its task to examine the Riksdag's work on EU matters: The inquiry included work on both theory and practice with the aim of determining whether the division of roles between the Riksdag and the Government has changed. The latest parliamentary commission of inquiry on the Riksdag's work on EU matters was carried out over ten years ago. Since then, cooperation with the EU has developed, particularly as a result of the Treaty of Lisbon, but also as a result of the fact that the forms of cooperation have been continuously adapted. As far as the Riksdag is concerned, it is crucial in the light of these developments to ensure that the forms for the Riksdag's work with EU matters continue to be appropriate. One question of particular interest to the Riksdag is the role of national parliaments in the EU and the initiatives that have been discussed to strengthen this role.

The Committee's assessment is that Riksdag's working procedures are mainly adequate concerning both how they are regulated and how the regulations have been applied. However, the Committee has seen the need for certain adjustments, above all to create clarity in connection with the way in which the Riksdag's work on EU matters is actually carried out.

### Contact between the Riksdag and the Government on EU matters

The Riksdag's work on EU matters is based on extensive contacts with the Government in order to monitor and influence the positions Sweden takes in its EU cooperation. The Committee notes that contacts with the aim of giving the Riksdag influence over Swedish positions must be concentrated to earlier stages of the EU process if these positions are also going to have an impact in the EU. In the view of the Committee, it is of central importance in this connection to attempt to influence the Commission via the Government in its preparation of new initiatives. As the decision-making process continues, the Riksdag and the Government need to be in contact in order to establish the Swedish position prior to and during negotiations in the Council. This is done by means of deliberations ahead of negotiations in the Council's preparatory bodies and by means of consultations prior to Council meetings.

The Riksdag committees have an independent responsibility to follow EU work and to take a position on the need to request deliberations with the Government. At the same time, the Government has a considerable obligation to provide the Riksdag and its various bodies with information. It is crucial that the Government fulfils this obligation to enable the committees and the Committee on EU Affairs to perform their duties. The Committee wishes to underline what the Committee on the Constitution has said – that the possibility for the committees to request deliberations with the Government is dependent on

the fact that the Government is thoroughly aware of the need to inform the committees of situations in which it may be necessary to obtain broad support for a new politically significant position to be taken in the Riksdag. In the Committee's view, this must be understood as a demand vis-à-vis the Government to inform the committees of the needs that the Government sees for the committees to request deliberations.

The Committee notes that the Riksdag's ambition to refine deliberations in the Riksdag committees on circumstances during the early stages of the EU decision-making process on the one hand, and consultations in the Committee on EU Affairs on negotiating strategy to give the Government a final mandate prior to decisions in the Council on the other, has not had an impact in practice overall. The Committee's view is that the only reasonable and suitable thing to do is to take the current application of working procedures as a basis for the Riksdag's future work. The ambition to see deliberations and consultations as completely separate procedures should thus be abandoned. The way procedures are applied today enables broad support for EU issues to be obtained since both the committees and the Committee on EU Affairs are able to follow and influence EU issues over time and in a way that facilitates the taking of well-informed positions in different phases of the consideration of an EU matter. In connection with their deliberations in this part, the Committee proposes two amendments to the Riksdag Act. The first would mean that the provision in Chapter 7, Article 14, second paragraph on the possibility for the Committee on EU Affairs to request deliberation with the Government instead of a committee would be deleted. The second would mean that the supplementary provision 7.15.5 on which legible records shall be kept during meetings of the Committee on EU Affairs would be amended to the effect that a record would be kept of what is said at the Government's consultations with the Committee, instead of today's deliberations. This would also lead to an amendment to Chapter 41, Section 1 of the Public Access to Information and Secrecy Act.

In the case of consultations with the Committee on EU Affairs, the Committee has noted in particular the application that states that decisions in the Council on "A items" have come to be included in the Government's obligation to inform and consult the Riksdag. Since A items are characterised by the fact that the Council's negotiations have in practice been concluded, the Committee has found this consultation to be problematic from the perspective of the ambition to focus contacts between the Riksdag and the Government on the earlier stages of the EU decision-making process. The Committee has given thorough consideration to various models to limit this extensive handling of A items. However, it has not succeeded in identifying a solution which to a sufficient extent can satisfy various interests when it comes to simplifying and making contacts between the Riksdag and the Government more effective on the one hand and safeguarding the Riksdag's control over the Government in the other. The Committee's conclusion is thus not to propose any change to consultations on the Council's A items. In the opinion of the Committee, there

should however be scope for the Government and the Committee on EU Affairs to develop the forms for consultation on A items.

In the case of the Government continually keeping the Riksdag informed of what is happening in the EU, the Committee has not had the impression that the Riksdag has suffered from any appreciable lack of information. The Committee has, however, indicated that the provision of information could be improved regarding the Commission's consultations and informal meetings with ministers. The Government should, according to the Committee, also consider submitting documents within the framework of multiannual and annual programme planning in accordance with the new Inter-institutional Agreement on Better Law-making to the Riksdag.

In addition to the Government's continuous supply of information to the Riksdag, the Riksdag committees have an unlimited opportunity to request information and comments from the Government on the work of the EU. Each committee is thus able to express special needs as regards information for its work. In connection with this, the Committee considers that it could be of considerable advantage if the committees were to develop a more uniform view of the Government's provision of information and the need for deliberations. The Committee therefore wishes to encourage the committees and the Committee on EU Affairs to formulate more uniform working routines and to document these so that they can be made available in the Riksdag and also to the Government. The Committee recommends that the Riksdag Administration take suitable measures to support the committees and the Committee on EU Affairs in this work.

In its review of the constitutional practice that has been developed in connection with contacts between the Riksdag and the Government regarding EU issues, the Committee has seen reason to develop and clarify how these contacts are viewed in some respects. The Committee has devoted extensive discussion to the Government's obligation to inform and consult the Riksdag in connection with formal and informal aspects of EU cooperation. The Committee notes that the statements by the Committee on the Constitution indicate that the Government cannot, in an informal context, represent a standpoint that does not have the broad support of the Riksdag. The Committee considers this to be sufficient, and it therefore does not propose any change to current procedures that require that neither informal parts of Council meetings nor informal meetings of ministers should be included in the Government's obligation to consult the Committee on EU Affairs. In the case of informal EU summits, however, the Committee sees reason to have a slightly different procedure. Informal discussions between heads of state and government in connection with meetings of the European Council should in the opinion of the Committee be included in the Government's obligation to consult the Committee on EU Affairs provided the discussions can be regarded as significant for the formulation of future common positions. Informal EU summits that do not take place in conjunction with the meetings of the European Council should however only be preceded by a consultation if a joint statement is to be made by the

summit meeting or if the Government intends to represent a standpoint that has not previously had the broad support of the Riksdag.

The Committee has further considered whether summits between the EU and third countries should be preceded by consultations. The Committee has however not found reason to propose that such international summits be included in the obligation to consult the Committee on EU Affairs.

In the case of the Government's background materials for its consultation with the Committee on EU Affairs, the Committee notes that it is inevitable that all documentation is not always available in Swedish. The Committee's impression is that the demand for the addition of explanations and comments on the part of the Government to the background materials increases when the materials for the consultation are not available in Swedish. The same should apply for the background materials for deliberations with the committees.

The Committee also comments on the occurrence of what are known as "literal mandates", that is that the Committee on EU Affairs supplies additions to the Swedish position with the exact wording of what is to be said, the intention being that these points should be put forward at the Council meetings. The Committee stresses how unsuitable it could be to supply such mandates if they conflict with the Government's expressed recommendations, particularly if the mandate raises questions that are outside the scope of the matters to be considered by the Council. The Committees emphasises in this connection that the Government and the Committee on EU Affairs have a joint responsibility in their deliberations to arrive at mandates that are appropriate for fulfilling their purpose, that is that the Swedish positions should have an impact. Furthermore, it is the Committee's view that the opportunity for the Government to seek renewed contact with the Committee while a Council meeting or a meeting of the European Council is in progress in order to obtain an adjusted mandate should only be made use of when essential Swedish interests are at stake and when it has not been possible to predict that the results of negotiations would be different to those expected when the original mandate was given.

## EU matters at the Riksdag – examination of strategic documents and subsidiarity checking

As regards the procedure for the examination of documentation, that is the Riksdag's consideration of strategic EU documents, the Committee considers that the application of procedures appears to be in line with the original purpose and that this purpose is still relevant. The examination procedure has proved to be helpful when it comes to putting forward important points of view to enable a particular issue to be further dealt with, which in turn boosts the Riksdag's readiness to deal with clear-cut proposals later, and it also helps make differences of opinion between parties in the Riksdag more visible, which can serve as guidance for the Government and other interested parties.

The Committee proposes that it should no longer be obligatory for the Riksdag to consider green and white papers that have been submitted to the Riksdag by the Commission. The Committee believes that the Riksdag should be able to determine on a case by case basis whether a green or white paper should be examined or not. Furthermore, the Committee proposes that the formal area of application for the examination procedure should be adapted to highlight the fact that documents within the framework of interparliamentary cooperation can also be the object of examination. The Committee emphasises how important it is that draft legislative acts are exempt from the area of application. The Committee proposes, however, that this exemption should instead apply to proposals for EU legal acts, which is a broader concept that better agrees with the original intention of the exemption. The Committee also proposes that the term “scrutiny” is reintroduced into the Riksdag Act. These proposals would mean amendments to Chapter 9, Article 20, first paragraph of the Riksdag Act.

The Committee does not propose any change to the practice that the Riksdag Administration sends scrutiny statements to the Secretariat-General of the Commission to inform the Commission of the Riksdag's consideration of a particular document from the Commission. In the Committee's opinion, it should be possible for the Riksdag to accept the view that the statements of which the Commission has been made aware can be regarded as contributions to a dialogue between the Commission and the Riksdag in its capacity as a national parliament. This means that the Riksdag would be assuming a partly new perspective of the way it participates in dialogues with the Commission. After thorough consideration, the Committee has dismissed any thoughts of formalising procedures by submitting scrutiny statements to the Commission by means of a written communication from the Riksdag.

As regards subsidiarity checks, the Committee considers the Riksdag's examination of the application of the principle of subsidiarity in draft legislative acts to be meaningful and that it is carried out in a suitable way. However, the Committee would urge the Riksdag committees to take into account the set framework for subsidiarity checking, and wishes to underline the fact that the committees have the possibility to channel views that do not refer directly to the application of the principle of subsidiarity through deliberations about the EU with the Government. The Committee proposes an amendment to supplementary provision 6.13.2 in the Riksdag Act in order to ensure that records of the committees' decisions in matters of subsidiarity are always notified to the Chamber at meetings of the Chamber,

The Committee considers that the Riksdag can improve its information to the other national parliaments regarding the Riksdag's reasoned opinions so as to improve the possibility of reaching the threshold at which a particular draft legislative act may be reviewed. The Committee points out the possibility for information exchange through the representatives of the national parliaments in Brussels. The Committee also wishes to encourage the Riksdag committees to carry out supplementary exchanges of information at the political level on

what to a reasonable degree of certainty can be expected to be a committee's conclusion in a particular subsidiarity check.

## Interparliamentary cooperation in the EU and the Joint Parliamentary Scrutiny Group for Europol

The Committee considers that provisions on national parliaments in the EU Treaties imply that a certain degree of expectation rests on the Riksdag to participate in interparliamentary cooperation between the national parliaments and the European Parliament. The Committee also notes that the members of the Riksdag are both actively and extensively involved in this. With reference to this, the Committee proposes that participation in interparliamentary EU cooperation should be made visible in the Riksdag Act by including a generally formulated provision to this effect in Chapter 7.

In the case of the special question of the Joint Parliamentary Scrutiny Group for the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), the Committee considers that this supervisory body differs in several important respects from other interparliamentary EU bodies and networks. The Committee therefore proposes that the Riksdag's participation in the control group should be specially regulated. The Committee recommends that a new article be introduced into Chapter 13 of the Riksdag Act stating that the Riksdag should appoint four members to participate in a delegation to the Scrutiny Group. To ensure continuity in the Riksdag's participation, the delegation should be appointed for a full electoral period of the Riksdag. It has also been proposed that the delegation should present a report of its activities to the Riksdag every year.

## Political dialogue and green cards

The Committee emphasises that contacts with the Government in order to monitor and influence Sweden's positions constitute the basis of the Riksdag's work on EU issues and what the Riksdag does otherwise should supplement these contacts without hindering them. In the opinion of the Committee, it is not appropriate to further extend the possibilities for the Riksdag to participate in a dialogue with the Commission, apart from the changed perspectives that the Committee recommends in connection with the fact that scrutiny statements should in practice be regarded as part of a dialogue with the Commission.

In connection with this, the Committee has considered what stance the Riksdag should take regarding "green card initiatives", by means of which national parliaments come together to urge the Commission to undertake particular measures. The Committee has found that the Riksdag should not make use of the mechanism for green cards as it does not provide any added value

to speak of for the Riksdag on EU issues or Swedish interests in the EU decision-making process. The Committee's assessment in this case can serve as a guiding principle for how the Riksdag should react to similar suggestions regarding coordinated action from national parliaments.

## Transparency in the Riksdag's work on EU matters

The Committee notes that questions of public insight and participation in connection with Sweden's work on EU matters are of vital importance. The contact the political parties and the members have with their voters is of central importance in this regard, and for this reason the Committee wishes to underline the importance that all Riksdag members are involved in dealing with EU issues. The Riksdag as an institution creates scope for openness, primarily through debates and decisions in the Chamber. The Committee believes that the Riksdag should consider whether there is scope for more independent debates connected to the EU, in addition to the information the Prime Minister presents to the Chamber after meetings of the European Council. The Committee considers that it could be valuable to have a special debate every year, preferably at party leader level, with the Government on EU matters based on a more overall strategic perspective.

The Committee believes that the far-reaching opportunities enjoyed by the Riksdag committees and the Committee on EU Affairs to have public meetings when dealing with EU matters should remain. At the same time, the Committee wishes to point out that there is a risk that extensive utilisation of these opportunities can defeat their object, since the need to develop alternative forms of dialogue that are lacking in transparency may then arise outside the meetings themselves. However, the Committee does not exclude the fact that there is scope for the committees and the Committee on EU Affairs to hold more public meetings than has previously been the case. The Committee believes, for example, that the committees can gather information to a greater extent within the framework of public hearings.

The Committee recalls that the comprehensive documentation of deliberations and consultations provides relatively favourable opportunities for insight into meetings held behind closed doors after the event. According to the Committee, this information, in common with other information about the Riksdag's work on EU matters, can be made more accessible.

## The Riksdag Administration's support to members in their work on EU matters

The Committee notes that Riksdag's work on EU matters demands that members acquire a good understanding of how the EU system works and how the division of roles between the Riksdag and the Government works. The need for knowledge varies between members and for each individual member over

time. This places great demands on the training courses that the Riksdag Administration provides for the members. An important constituent part of this training is the responsibility committee secretariats and the secretariat of the Committee on EU Affairs have to introduce their members to the work of the committees and to ensure that they are familiar with the various policy issues. In addition to this, the Committee has identified a need to create scope for a standardised, recurring training programme on the EU system and more general aspects of the Riksdag's work on EU matters. The Committee also believes that the Administration should review the possibility of offering an in-depth study visit to the EU institutions and the Permanent Representation of Sweden to the EU during each electoral period. The purpose could be to provide members with assignments strongly linked to the EU with the opportunity to acquire more in-depth knowledge on the functioning of the EU system.

## The division of roles between the Riksdag and the Government on EU matters

The Committee has made an assessment of the extent to which there are aspects in the Riksdag's work on EU matters which in practice affect the intended division of roles between the Riksdag and the Government in the way they deal with EU matters. In the first instance, it is a question of the Government's role – which is to represent Sweden in the EU and that of the Riksdag, which is to exercise influence through the Government. The Committee wishes to underline the fact that a precondition to enable the Riksdag to exercise its role is that the Government should live up to its extensive constitutional obligation to provide information. Otherwise, in its review of theory and practice in the Riksdag's work on EU matters, the Committee has identified two factors that may be of significance for its assessment. The first concerns developments regarding the extent and effect of consultations with the Committee on EU Affairs. All in all, over time these developments have meant stronger and more detailed control of the Government's actions in the Council. As a consequence of its assessment, the Committee has in this part in its considerations of the contacts between the Riksdag and the Government stated how it believes that the Riksdag should view the consultation procedure as regards “literal mandates” and telephone meetings occurring at a later stage of negotiations.

The second question concerns the Riksdag's at times rather extensive view of the scope of subsidiarity checking. In the Committee's view, it is questionable whether an excessively extensive view of subsidiarity checking and what can be expressed in reasoned opinions is compatible with the intended division of roles employed when the Government represents Sweden and Sweden's position in negotiations in the EU. The Committee's assessment in this connection has given reason to recall the nature of the set framework for subsidiarity checking and that the Riksdag's reasoned opinions are directed at the EU's institutions, and thus do not have any direct impact in relation to the Government.



## Reservations and separate statements of opinion

Member Jens Holm (Left Party) has submitted a reservation in opposition to the fact that the Committee has not proposed that the meetings of the Committee on EU Affairs should be kept open to the public.

Member Patrick Reslow (–), who represents the Sweden Democrats in the Committee, has submitted a reservation in opposition to the proposal to abolish the Riksdag’s obligatory scrutiny of the Commission’s green and white papers. The reservation also maintains that the Committee should proceed with proposals that in different ways increase the transparency of the Riksdag’s work on EU issues, and which clarify that the Riksdag is able to carry out a proportionality check of drafts of legal acts during the subsidiarity check. According to the reservation, the Government should be bound by viewpoints contained in the Riksdag’s reasoned opinions during the subsidiarity check. Furthermore, it maintains that the Government’s duty to provide information to the Riksdag should be extended and regulated more clearly, and that the obligation to consult the Committee on European Union Affairs should involve informal meetings at the European Council and the Council of Ministers, without exception. The reservation also states that the Riksdag’s role in political dialogue should be reinforced and that the Committee’s deliberations regarding the “literal mandates” are too far-reaching.

The special adviser to the Committee Johan Krafft (Prime Minister’s Office) has submitted a separate statement of opinion in connection with the Committee’s deliberations on the scrutiny procedure and the Riksdag’s participation in a dialogue with the Commission.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

*dels* att 7 kap. 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 närmast 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 särskild anordnad debatt ska äga rum, *och*
6. meddelande om att en särskild 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.**

## 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.*

Riksdagen ska pröva om ett utkast till en *lagstiftningsakt* 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.

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.

**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 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 §<sup>1</sup>**

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.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2014:806.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Riksdagsstyrelsen beslutade den 8 juni 2016 att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av förste vice talmannen med uppdrag att utreda riksdagens arbete med EU-frågor. (riksdagsstyrelsens protokoll 2017-06-08, dnr 1935-2015/16).

Riksdagsstyrelsen beslutade den 3 maj 2017 om att förlänga tiden för redovisning av uppdraget från den 1 oktober 2017 till den 1 februari 2018 (riksdagsstyrelsens protokoll 2016/17:6).

Den senaste parlamentariska utredningen med uppdrag att se över riksdagens arbete med EU-frågor (Riksdagen i en ny tid) genomfördes för drygt tio år sedan. Utredningen resulterade i ett antal nya bestämmelser i riksdagsordningen om riksdagens EU-arbete som trädde i kraft i januari 2007. Efter det har riksdagsordningen ändrats för att reglera de nya uppgifter som Lissabonfördraget medförde för de nationella parlamenten. Jämte detta har arbetsmetoderna i riksdagen utvecklats genom praxis. En utveckling har även skett av EU-samarbetet och det interparlamentariska samarbetet inom ramen för detta. Sammantaget har detta motiverat en samlad översyn av de gällande formerna för riksdagens arbete med EU-frågor.

Uppdraget att utreda riksdagens arbete med EU-frågor har inkluderat hur riksdagen bör och kan förhålla sig till en utveckling inom EU med en förstärkt roll för de nationella parlamenten. Uppdraget har omfattat arbetet i teori och praktik i syfte att bl.a. utröna huruvida funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen har förändrats.

I kommitténs uppdrag har vidare ingått att gå igenom gällande bestämmelser för riksdagens arbete med EU-frågor och belysa hur de tillämpas i praktiken, att bedöma om arbetet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att analysera förutsättningarna för riksdagens kontakter med EU-institutionerna och deltagande i det interparlamentariska samarbetet inom EU. I en bilaga till utredningsdirektivet finns en promemoria med ett antal frågeställningar som tjänat som utgångspunkt för kommittén i dess arbete.

Kommittén har haft 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.

Kommittédirektivet finns i bilaga 1 i detta betänkande.

## 1.2 Kommitténs arbete

Kommittén höll sitt första sammanträde den 14 september 2016 och tog sig då namnet den parlamentariska EU-kommittén. Därefter har kommittén hållit ytterligare elva protokollförda möten, varav ett tvådagars internatsammanträde. Två av kommitténs sammanträden har haft karaktären av forskarhearings där

svenska och utländska forskare bjudits in att diskutera för kommittén aktuella frågeställningar. På sammanträdet den 19 oktober 2016 deltog Carl Fredrik Bergström, professor i Europarätt vid Uppsala universitet samt Anna Wetter Ryde, forskare i juridik vid Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps. På sammanträdet den 7 december 2016 deltog professor Katrin Auel från Institute for Advanced Studies i Wien och professor Christine Neuhold från Maastrichts universitet.

I februari 2017 genomförde kommittén en tvådagars utrikes studieresa till den tyska förbundsdagen.

Utredningen har som underlag för sitt arbete låtit genomföra intervjuer med cheferna för utskottens och EU-nämndens kanslier. Vid vissa intervjuer deltog förutom kanslichefen också utskottsråd, föredragande och handläggare.

För att ytterligare belysa vissa aspekter av kommitténs arbete har kommittén låtit utföra ett forskaruppdrag om riksdagens medverkan i den politiska dialogen. Uppdraget utfördes av docent Jörgen Hettne.

Sakkunniga och experter har deltagit kontinuerligt i kommitténs arbete. Experterna har erbjudits möjlighet att närvara på kommitténs möten, och regelbundna möten har hållits mellan kommitténs sekretariat, sakkunniga och experter.

Flera av kommitténs delfrågor har varit föremål för diskussion eller information vid ordförandekonferensen, kanslichefsmöten och utskottsavdelningens avdelningsmöte.

### 1.3 Betänkandets disposition

I betänkandet redogörs inledningsvis för några allmänna utgångspunkter av betydelse för riksdagens arbete med EU-frågor och således för kommitténs arbete (avsnitt 2). Dessa rör funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen, riktlinjerna för riksdagens EU-arbete och vissa iakttagelser om EU:s institutionella utveckling och de nationella parlamentens roll.

Därefter redogörs för de olika delarna i riksdagens EU-arbete utifrån gällande bestämmelser och deras praktiska tillämpning. Kommittén redovisar sina överväganden och motiven för sina lagförslag sist i varje del av genomgången (avsnitt 3.7, 4.4, 5.6, 6.3, 7.5 och 8.8).

Inledningsvis avhandlar genomgången kontakterna mellan riksdagen och regeringen i EU-frågorna (avsnitt 3). Avstamp tas i regeringens, och även EU-institutionernas, informationsskyldighet (avsnitt 3.1–2) för att sedan fortsätta i regeringens överläggningar med utskotten (avsnitt 3.3) och samråd med EU-nämnden (avsnitt 3.4). Efter ett kort referat av avsikterna kring arbetsfördelningen mellan utskotten och EU-nämnden (avsnitt 3.5) redovisas de uttalanden som konstitutionsutskottet gjort under åren med bäring på kontakterna mellan riksdagen och regeringen i hanteringen av EU-frågorna (avsnitt 3.6).

Efter kontakterna mellan riksdagen och regeringen fortsätter redogörelsen för EU-arbetet med riksdagens EU-ärenden (avsnitt 4), dvs. granskningen av

strategiska dokument (avsnitt 4.1), subsidiaritetskontrollen (avsnitt 4.2) och prövningen om godkännande eller avslag av vissa EU-initiativ (avsnitt 4.3).

Redogörelsen går därefter vidare till det interparlamentariska samarbetet inom EU och riksdagens deltagande i detta (avsnitt 5), följt av en belysning av den politiska dialogen som kommissionen initierat med medlemsstaternas nationella parlament och den utveckling av dialogen som skett genom företeelsen gröna kort (avsnitt 6). I två avslutande delar behandlas frågor om öppenhet i riksdagens EU-arbete (avsnitt 7) och stödet till ledamöterna (avsnitt 8).

Sist i betänkandet redovisar kommittén överväganden om funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen (avsnitt 9) samt en konsekvensbedömning av de förslag som kommittén lagt fram (avsnitt 10).



## 2 Allmänna utgångspunkter

### 2.1 Funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen

I kommitténs direktiv ingår att utreda riksdagens arbete med EU-frågor i såväl teori som praktik i syfte att bl.a. utröna huruvida funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen har förändrats. Av uppdraget framgår vidare att kommittén i detta sammanhang t.ex. kan studera regeringens och riksdagens respektive roller när det gäller mandatgivningen i EU-nämnden.

I detta avsnitt redogörs för grunderna i den funktionsfördelning som åsyftas i direktiven och hur den har anpassats på området för EU-medlemskapet.

Redogörelsen leder fram till ett förhållningssätt till uppdraget enligt kommittédirektivet som innebär att bedömningen av eventuella förändringar i funktionsfördelningen bör baseras på företeelser i den praktiska tillämpningen av riksdagens arbete med EU-frågor som skiljer sig från hur arbetet är tänkt att bedrivs.

#### 2.1.1 Från maktindelning till funktionsfördelning

I statsrättslig mening ska termen funktionsfördelning eller funktionsuppdelning förstås i förhållande till termen maktindelning. Enligt principen om maktindelning innehar och utövar olika statsorgan en given del av den offentliga makten. I en enkel form delas den offentliga makten in i en lagstiftande, en styrande och en dömande makt som innehas och utövas av parlamentet, monarken respektive domstolarna. I system med maktindelning finns en inbyggd spänning mellan statsorganen som innebär att de måste vara vaksamma och försvara sin givna del av makten mot medvetna och omedvetna intrång från de andra statsorganen.

Principen om maktindelning låg till grund för 1809 års regeringsform. I och med parlamentarismens genombrott i Sverige på 1910-talet bröts i praktiken den maktindelning som grundlagen gav uttryck för. Genom 1974 års regeringsform raderades maktindelningselementen även formellt ur grundlagen. 1974 års regeringsform gav i stället uttryck för en odelad offentlig makt som utgår från folket (1 kap. 1 § RF).

Från folket utgår den offentliga makten till olika statsorgan som utövar olika uppgifter eller om man så vill funktioner i staten. Det centrala statsorganet är riksdagen som är folkets främsta företrädare. Riksdagen har enligt grundlagen ensam uppgift att stifta lag, besluta om skatt till staten och bestämma hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar därutöver rikets styrelse och förvaltning (1 kap. 4 § RF). I allmänna drag har det framhållits att det är riksdagens uppgift att fatta väsentliga politiska beslut om målsättningen för den samhällsliga verksamheten och den grundläggande avvägningen av olika intressen, samt att utöva kontroll av regeringens och andra myndigheters verksamhet (SOU 1963:17 s. 151).

Rikets styrelse är en funktion som tilldelas regeringen, som är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § RF). Så länge som regeringen tolereras av riksdagen ska den, inom den ram som riksdagens grundläggande beslut bildar, kunna agera med den kraft och snabbhet som fordras i ett utvecklat samhälle (SOU 1972:15 s. 76). Vad riksstyrelsefunktionen innehåller framgår på olika ställen i grundlagen. Någon exakt avgränsning görs dock inte. Det är i princip en restfunktion som kan omfatta allt som inte uttryckligen ingår i någon annan statsfunktion, i enlighet med att regeringen är det statsorgan som har huvudansvaret för initiativ, planering och överblick när det gäller hela den statliga verksamheten (SOU 1963:17 s. 154). Centrala inslag i riksstyrelsefunktionen är att lämna förslag till och verkställa riksdagens beslut samt att utfärda föreskrifter för rikets styrelse och förvaltning. Regeringens föreskriftsrätt utövas genom förordningar enligt de begränsningar som följer av grundlagens bestämning av vad som ska regleras i lag. Till styrelsefunktionen hör också ansvaret för utrikespolitiken, att företräda Sverige i internationella sammanhang och att ingå internationella överenskommelser.

Exempel på andra viktiga funktioner som grundlagen ålägger enskilda ämbeten och statsorgan är statschefsfunktionen, rättsskipningen och den offentliga förvaltningen (1 kap. 5, 7 och 8 §§ RF).

Uppdelningen av statsfunktionerna på olika statsorgan kännetecknas av en ändamålsenlig arbetsfördelning. Utgångspunkten är att statens många uppgifter är av så skiftande natur att de bör anförtros skilda organ som är sammansatta med hänsyn just till vad de särskilda uppgifterna kräver och som är verk samma i former som anpassats efter uppgifterna. Det har också framhållits att en bestämd och klar funktionsuppdelning underlättar den offentliga insynen i statsorganens verksamhet och att den kan läggas till grund för olika slag av ansvarsreglering och kontroll. Huvudlinjerna för den statliga organisationen läggs fast genom grundlagsstiftningen, och det är genom denna som funktionsuppdelningen kan läggas om. Grundlagsstiftningen är förbehållen riksdagen (SOU 1963:17 s. 151 f.).

### **2.1.2 Funktionsfördelningen och EU-medlemskapet**

När det gäller funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen i ett EUperspektiv är det framför allt två funktioner som är av intresse. Det är det delade ansvaret för normgivningsmakten och regeringens ansvar för utrikesmakten.

#### *Försvagning av riksdagens normgivningskompetens*

EU-medlemskapet förutsätter att riksdagen överlåter beslutanderätt till EU, enligt 10 kap. 6 § RF. Överlåtelsen av beslutanderätt kommer till uttryck i 3 § anslutningslagen (1994:1500) som anger att Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen får fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 och 5 §§.

Utan överlåtelsen av beslutanderätt skulle alla EU-beslut enligt svensk grundlag betraktas som internationella överenskommelser, och riksdagen skulle behöva godkänna alla beslut med lagstiftningskonsekvenser, budgetmässiga konsekvenser eller som i övrigt är av större vikt, i enlighet med 10 kap. 3 § RF. Under sådana förutsättningar skulle Sverige inte kunna fungera som medlemsstat. EU:s beslut blir enligt EU:s rättsordning direkt bindande för Sverige och det finns därför inget utrymme för ett nationellt godkännandeförfarande mellan undertecknande och tillämpning av EU-besluten.

Hur EU utövar den överlåtna beslutanderätten framgår av EU:s fördrag, som listas i anslutningslagens 4 och 5 §§. Centralt i sammanhanget är formerna för att fatta beslut. Något förenklat är rådet den viktigaste beslutsfattande institutionen. Rådet består av en företrädare på ministernivå för varje medlemsstat med befogenhet att fatta bindande beslut för regeringen i den medlemsstat som ministern företräder. För svenskt vidkommande betyder detta att den beslutanderätt som riksdagen överlätit inom ramen för EU-samarbetet hamnar under regeringens ansvar att utöva i rådet tillsammans med övriga medlemsstater.

Eftersom EU-samarbetet omfattar delar av vad som tidigare ingick i riksdagens normgivningskompetens innebar EU-medlemskapet en reell förskjutning i fördelningen av normgivningsmakten till regeringens fördel på riksdagens bekostnad. Särskilt påtagligt är detta när EU-samarbetet sträcker sig in i det som i svensk statsrätt benämns det obligatoriska lagområdet, vilket utgörs av frågor som bara kan regleras i lag och som riksdagen för inhemska förhållanden alltså inte kan bemyndiga regeringen att utfärda föreskrifter om, t.ex. civilrättsliga frågor och straffrättsliga påföljder utöver böter.

#### *Förstärkning av riksdagens inflytande över regeringens utövande av utrikesmakten*

Det är i ljuset av förskjutningen i normkompetensen som man ska se det samrådsförfarande i EU-frågor som infördes mellan regeringen och riksdagen vid Sveriges inträde i EU. Det ansågs inte vara tillräckligt att riksdagens inflytande endast skulle utövas genom kontroll av regeringen i efterhand, vilket vore det normala enligt parlamentarismens principer. I stället sågs det som önskvärt med en ordning där riksdagen dessutom får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de svenska ståndpunkterna. Samtidigt framhölls att samrådsförfarandet inte skulle binda regeringen till fastställda förhandlingsdirektiv eftersom det avsevärt skulle uttunna regeringens politiska ansvar för agerandet i EU-förhandlingarna (prop. 1994/95:19 s. 532 f., bet. 1994/95:KU22 s. 14 f.).

Genom samrådsförfarandet i EU-frågor infördes en viss begränsning i regeringens utövande av utrikesmakten. Detta får anses ha inneburit ytterligare en förskjutning i funktionsuppdelningen mellan regering och riksdag, även om det sedan tidigare fanns en liknande begränsning genom samrådsskyldigheten gentemot Utrikesnämnden.

Svensk utrikespolitik, som bedrivs av regeringen och inte riksdagen, påverkas av EU-medlemskapet. Åtminstone delar av utrikespolitiken bedrivs genom EU, och i dessa delar har riksdagens ställning stärkts genom EU-medlemskapet och de krav på information och samråd som gäller för EU-frågor också när de avser traditionell utrikespolitik. Riksdagen har alltså genom samrådsförfarandet fått ökat inflytande över den traditionella utrikespolitiken när denna bedrivs inom EU:s ram.

Riksdagens roll i EU-samarbetet har stärkts sedan 1995, både gentemot regeringen och EU. Regeringen har successivt bundits starkare till resultatet av samråden i EU-nämnden. Detta kommer bl.a. till uttryck i den praxis där konstitutionsutskottet i särskilda och allmänna granskningar så gott som årligen gjort uttalanden om innebörden av regeringens informations- och samråds-skyldighet gentemot riksdagen i EU-frågor. Inför det svenska EU-medlemskapet anförde konstitutionsutskottet att man bör kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden har gett uttryck för i samrådet. En utveckling av denna praxis har sedan skett så att det nu inte anses tillräckligt att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Därefter framhöll utskottet i en granskning våren 2015 betydelsen av att en ståndpunkt som förankrats i EU-nämnden fullföljs fullt ut i rådet.

Ett ytterligare moment i förskjutningen av utrikesmakten öppnades i och med Lissabonfördraget och bestämmelserna om de nationella parlamentens roll i EU, inklusive protokollen om de nationella parlamentens roll och om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (FEU artikel 12 och protokoll 1 och 2). I synnerhet är det rollen att kontrollera att subsidiaritetsprincipen följs som är av betydelse eftersom den ger riksdagen en återkommande direkt och från regeringen självständig uppgift i EU:s lagstiftningsprocess, även om det i den interna svenska ordningen för detta har framhållits att uppgiften bör ske i nära kontakt med regeringen (2008/09:URF2 s. 44). Jämfört med subsidiaritetskontrollen är dock riksdagens uppgift enligt Lissabonfördraget att godkänna eller avslå initiativ till s.k. passarelländringar mer ingripande. Ett avslag från riksdagens sida avbryter beslutsprocessen på EU-nivå. Riksdagen kan i dessa fall således omintetgöra ett beslut som regeringen i Europeiska rådet ansett bör fattas, låt vara efter samråd med riksdagens EU-nämnd. Vidare har EU:s institutioner direkta ålägganden gentemot de nationella parlamenten när det gäller parlamentens informationsförsörjning. De nationella parlamenten tillskrivs också ett uttryckligt ansvar för att utöva kontroll över en av EU:s verksamheter (Europol).

Riksdagen, som ett nationellt parlament, företräder inte Sverige som medlemsstat i dessa sammanhang. Det svenska parlamentariska statsskicket, där regeringen i alla lägen åtminstone ska tolereras av riksdagen, torde dock medföra att riksdagens interagerande med EU-institutionerna ändå kan innebära en viss begränsning i regeringens utrymme att företräda Sverige i EU.

### 2.1.3 Bedömningen av huruvida funktionsfördelningen har förändrats

Sammanfattningsvis kan funktionsfördelningen mellan regering och riksdag sägas vara en delvis annan i EU-relaterade frågor än vad som gäller för internt svenska förhållanden. I 2010 års ändring av regeringsformen infördes en ny bestämmelse i det inledande kapitlet om statsskickets grunder om att Sverige är medlem i Europeiska unionen. Genom denna upplysning ger grundlagen ett slags hänvisning till att man kan behöva gå till EU:s fördrag för att få en mer fullständig beskrivning av gällande rättsförhållanden i Sverige. De förskjutningar i funktionsfördelningen mellan riksdag och regering som beskrivits ovan kan således utläsas ur regeringsformen, med närmare bestämmelser i riksdagsordningen, och ur EU:s fördrag.

Bestämmelserna om riksdagens arbete med EU-frågorna ger uttryck för funktionsfördelningen i teorin. Den bedömning som kommittén enligt utredningsdirektivet ska göra av huruvida funktionsfördelningen har förändrats bör därför utgå från riksdagens arbete med EU-frågorna i praktiken och utvärdera om detta skiljer sig från teorin.

Kommittén återkommer till bedömningarna av detta i sina överväganden nedan och sammanfattande i avsnitt 9.

## 2.2 Allmänna riktlinjer för riksdagens EU-arbete

Den senaste uppsättningen riktlinjer för riksdagens arbete med EU-frågor beslutades av riksdagen den 1 juni 2006 enligt betänkandet Riksdagen i en ny tid (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21).

I inledningen till riktlinjerna slås vissa allmänna överväganden fast. För det första anges en ambition att bättre förankra EU-frågorna i samhället i stort och att de givna riktlinjerna för EU-arbetet kan ses som en del av denna strävan. För det andra anges att riksdagen ska spela en central roll i hanteringen av EU-frågor. För det tredje anges att EU-frågorna är en viktig del av den politiska verkligheten, vilket bör avspeglas i riksdagens arbete. Slutsatsen av detta är att arbetet med EU-frågorna bör utgöra en integrerad del av riksdagens arbete. För det fjärde framhålls vikten av att riksdagen kommer in tidigt och att samtliga riksdagens ledamöter involveras. För det femte anges att EU-frågorna behöver integreras bättre i riksdagens vardagliga arbete. Det innebär att riksdagens normala arbetsformer i så stor utsträckning som möjligt bör tillämpas också för EU-frågorna och att utskottens centrala roll i riksdagsarbetet bör avspeglas också i hanteringen av EU-frågorna med fokus på de tidiga stadierna av EU:s beslutsprocess. Slutligen framhålls att kammaren ska ha en central roll i syfte att skapa öppenhet, insyn och allmän debatt i EU-frågor. Riksdagen har som central politisk arena ett ansvar att skapa utrymme för debatt kring EU-politik, och ett viktigt skäl för att skapa möjligheter till debatter i kammaren är att samtliga ledamöter kan delta.

I och med dessa 2006 års riktlinjer utvecklades en tidigare uppsättning riktlinjer som lades fast av riksdagen i juni 2001 genom beslut med anledning av

betänkandet Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23). I 2001 års riktlinjer angavs som en självklar utgångspunkt att riksdagen, med sin centrala roll i det svenska statskicket, ska ha en stark ställning i det politiska systemet även när Sverige är medlem i EU. EU-frågornas karaktär och samarbetets omfattning innebär att riksdagen måste ha en aktiv roll och utöva stort inflytande i den nationella behandlingen av EU-frågor för att fullgöra sin uppgift som folkets främsta företrädare. En annan utgångspunkt anges vara att riksdagen inte bara ska reagera på frågor som är under beredning i EU utan också kunna ta initiativ i EU-frågor gentemot regeringen.

### **2.2.1 Andra utredningar och beslut om riksdagens EU-arbete**

Förslagen till de två ovan angivna riksdagsbesluten bereddes av den s.k. Riksdagskommittén som tog upp EU-frågornas hantering som en del av en omfattande genomlysning av riksdagens arbetsformer. Riksdagens hantering av EU-frågorna har dock varit föremål för utredning i flera omgångar och i olika avseenden såväl före som efter Riksdagskommitténs arbete.

De första insatserna gjordes i förberedelserna inför Sveriges EU-medlemskap. I de statliga utredningarna EG och våra grundlagar (SOU 1993:14) och Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning (SOU 1994:10) lades grunden för den informations- och samrådsskyldighet som regeringen ålades gentemot riksdagen i och med EU-medlemskapet. En utgångspunkt i dessa utredningsarbeten var erfarenheterna från kontakterna mellan regeringen och riksdagen inom ramen för EES-avtalet.

Mot bakgrund av den s.k. Riksdagsutredningens arbete om utskottens organisation och arbetssätt fattade riksdagen i juni 1994 ett första principbeslut om att inrätta en EU-nämnd för samråd med regeringen i händelse av ett svenskt EU-medlemskap (1993/94:TK3, bet. 1993/94:KU18). Efter ytterligare utredningsarbete av Riksdagsutredningens expertgrupp beslutade riksdagen i december 1994 om att slutligt inrätta EU-nämnden och om bestämmelser för regeringens informations- och samrådsskyldighet (1994/95:TK1, prop. 1994/95:19, bet. 1994/95:KU22).

Under 1996 genomförde konstitutionsutskottet en uppföljande översyn av EU-frågornas behandling i riksdagen. Genom konstitutionsutskottets initiativ samlades riksdagsordningens bestämmelser om EU-frågornas behandling i ett nytt kapitel. Det infördes också nya bestämmelser om regeringens informationsskyldighet och om utskottens ansvar att följa EU-frågorna (bet. 1996/97:KU2).

I december 1998 tillsatte talmanskonferensen den ovan nämnda parlamentariska Riksdagskommittén med uppdrag att se över vissa riksdagsfrågor, bl.a. arbetet med EU-frågor. Efter att ha avlämnat sitt huvudbetänkande Riksdagen inför 2000-talet, gavs Riksdagskommittén i november 2002 i uppdrag att fortsätta sitt arbete med att utveckla riksdagens arbetsformer. Genom ett tilläggsdirektiv i oktober 2003 gavs kommittén i uppdrag att kartlägga och analysera

konsekvenserna för riksdagen av det konstitutionella fördraget som framförhandlats inom EU samt utvärdera riksdagsbeslutet 2001 med anledning av kommitténs tidigare betänkande Riksdagen inför 2000-talet. Riksdagskommittén redovisade detta 2002 års uppdrag i betänkandet Riksdagen i en ny tid.

Det konstitutionella fördraget ratificerades inte av alla EU:s medlemsstater och trädde därmed aldrig i kraft. I stället förhandlades Lissabonfördraget fram. Med anledning av detta tillkallade riksdagsstyrelsen i juni 2008 en utredare med uppdrag att utarbeta ett förslag om riksdagens hantering av subsidiaritetskontrollen och andra frågor enligt Lissabonfördraget. Riksdagsstyrelsen gjorde den s.k. Lissabonutredningens förslag till sina, och riksdagen beslutade i huvudsak i enlighet med förslaget (2008/09:URF2, framst. 2008/09:RS4, bet. 2009/10:KU2).

I april 2009 beslutade riksdagsdirektören om en utredning för att bl.a. följa upp erfarenheterna av de nya arbetsformerna med EU-frågor (efter beslutet Riksdagen i en ny tid) med målet att klargöra arbetsfördelningen och rekommendera en modell för hur arbete ska bedrivas. Utöver EU-frågorna ingick även motionshanteringen i utredningens uppdrag. Den s.k. EUMOT-utredningen redovisade den del av uppdraget som gällde EU-frågorna i rapporten 2010/11:URF2. I den följande remissrundan stod det klart att det saknades stöd bland partigrupperna för att gå vidare med utredningens huvudförslag. Däremot fanns det stöd för att gå vidare med ett antal enskilda förslag. Ytterligare en utredare gavs i uppdrag att fortsätta beredningen av fyra frågor som gällde utlåtanden över förslag till rättsakter, samråd om A-punkter, samråd inför Europeiska rådet och ändrad sammansättning av EU-nämnden. Av dessa fyra frågor framställde utredaren förslag för fortsatt behandling av de två sista: samråd inför Europeiska rådet och sammansättningen av EU-nämnden (PM dnr 2442-2011/12).

Dessa två frågor fördes in i den översyn av riksdagsordningen som riksdagsstyrelsen beslutade om i september 2012. Den parlamentariska kommitté som hade uppdraget att ta fram ett förslag förordade en ändring av riksdagsordningens bestämmelse om samråd inför Europeiska rådet men konstaterade att det saknades tillräckliga skäl för att ändra EU-nämndens sammansättning. Vidare innebar förslaget att riksdagsordningens särskilda kapitel med bestämmelser om EU-frågor utgick och att bestämmelserna arbetades in i andra kapitel. Riksdagen beslutade om den nya riksdagsordningen i juni 2014 (2012/13:URF3, framst. 2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46).

I juni 2013 beslutade konstitutionsutskottet om ett uppdrag att ta fram en kunskapsöversikt om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Uppdraget utfördes av Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). Konstitutionsutskottet har gett ett referat av rapporten i sina bakgrundstexter men inte tagit ställning till rapportens bedömningar och slutsatser (2013/14:RFR10, utl. 2013/14:KU45).

För kommitténs uppdrag att gå igenom gällande bestämmelser för riksdagens arbete med EU-frågor och att belysa hur dessa bestämmelser tillämpas i praktiken utgör de ovan nämnda utredningsarbetena en viktig utgångspunkt.

Utredningarnas och riksdagsbeslutens närmare innehåll redovisas i relevanta delar i betänkandets olika avsnitt.

### 2.3 Den institutionella utvecklingen i EU-arbetet och de nationella parlamentens roll

I avsnittet uppmärksammas några tendenser inom EU vad gäller de nationella parlamentens ställning, rådsarbetet, kommissionens arbetsformer, Europaparlamentets medlagstiftande roll och EU:s regleringsverksamhet.

Avsnittet har inte ambitionen att ge en heltäckande bild utan syftar till att lyfta fram några iakttagelser som kan vara av relevans för riksdagens arbete med EU-frågorna.<sup>2</sup>

Några sammanfattade slutsatser:

- Beslutsfattandet inom EU sker normalt med kvalificerad majoritet, vilket kräver alliansbyggande och kompromisser. Mycket av arbetet med att finna lösningar sker vid sidan av de formella rådsmötena. För att få inflytande krävs att man är aktiv i ett tidigt skede, vid framtagandet av kompromisser och genom samarbete med likasinnade medlemsstater. Samma överväganden gör sig gällande även i de fall beslut fattas med enhällighet.
- Rådet och Europaparlamentet kommer ofta överens i första behandlingen av det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket ytterligare understryker vikten av att komma in tidigt.
- Kommissionen har blivit mer politisk, både när det gäller sammansättning och arbetssätt.

<sup>2</sup> Texten är fritt utformad med stöd i ett antal källor. Beskrivningarna av rådsarbetet baseras på Wim Van Aken, *Voting in the Council of the European Union* (Sieps 2012:2) och rapporten *Brexit – Konsekvenser för EU och Sverige* (Sieps 2017:10p). Uppgiften om antalet rådsmöten har räknats fram genom rådets dagordningar. EU-nämndens sammanträdestid framgår av nämndens verksamhetsberättelser. Analysen av Europeiska rådets förändrade roll är hämtad från Uwe Puetter, *The European Council – the new center of EU politics* (Sieps 2013:16epa). Uppgiften om antalet EU-toppmöten är framtagen genom regeringens skrivelser om verksamheten i Europeiska unionen för åren 2000–2015. Information om ”Ledarnas agenda” ges i inbjudan till Europeiska rådets möte i oktober 2017 (Europeiska rådets ordförande, pressmeddelande 593/17). En beskrivning av kommissionens nya organisation och arbetsformer ges i Sophia Russack, *How is Juncker’s ”last-chance Commission” faring at med-term?* (Sieps 2017:4epa). Kommissionens nya partnerskap med de nationella parlamenten beskrivs i ett brev från förste vice ordföranden till kommissionärskollegiet. Brevet med ämnesrubrik *Relations with national Parliaments* är daterat den 18 december 2014. En analys av kommissionens användning av öppna internetråd ges i Christine Quittkat, *The European Commission’s Online Consultations: A Success Story?* (JCMS 2011 Volume 49, Number 3, pp. 653–674). Uppgifter om trepartsförhandlingarna är hämtade från Europaparlamentet, *Verksamhetsrapport om medbeslutande och förlikning den sjunde valperioden* (DV\1031024SV.doc). Den bristande insynen i trepartsförhandlingarna och hur den kan åtgärdas beskrivs i en granskning av Europeiska ombudsmannen (ärende OI/8/2015/JAS). Uppgifterna om användningen av olika normgivningsinstrument på EU-nivå är hämtade från professor Carl-Fredrik Bergströms pågående forskningsprojekt ”A Centralisation of Rulemaking in Europe? The Legal and Political Governance of the Financial Market”, presenterade på kommitténs sammanträde den 19 oktober 2016. Vidare är ett antal uppgifter hämtade från kommissionens årsrapporter för 2016 om subsidiaritet och proportionalitet, COM (2017) 600, respektive om förbindelserna mellan europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, COM (2017) 601 samt från årsrapporten 2014–2015 om förbindelserna mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten enligt Lissabonfördraget.



- De nationella parlamenten har fått en stärkt ställning i EU:s fördrag, och bland parlamenten diskuteras kontinuerligt nya initiativ för att på olika sätt söka ökade möjligheter att uttrycka sina uppfattningar i EU-frågor.

### 2.3.1 De nationella parlamentens roll i EU-samarbetet

Från början av 1990-talet har nationella parlament gradvis fått en tydligare roll i EU. Till Maastrichtfördraget, som trädde i kraft 1993, fogades en förklaring om de nationella parlamentens roll i EU, och i Amsterdamfördraget (i kraft 1999) fanns ett protokoll om samma fråga. Till Nicefördraget (i kraft 2003) fogades en förklaring om unionens framtid i vilken de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen lyftes fram som en fråga för fortsatt behandling.

I och med att Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 fick de nationella parlamenten nya och utökade rättigheter och uppgifter. I EU-fördragets avdelning II med bestämmelser om demokratiska principer anges i artikel 12 att de nationella parlamenten bidrar aktivt till en väl fungerande union. Detta gör de nationella parlamenten genom att

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

Närmare bestämmelser om de nationella parlamentens rättigheter och uppgifter i dessa avseenden ges i särskilda artiklar i EU-fördraget och fördraget om EU:s funktionssätt samt i två protokoll som är fogade till fördragen, närmare bestämt protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen och protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. När det gäller den tredje punktens uppgifter på området med frihet, säkerhet och rättvisa ges ytterligare bestämmelser i unionens rättsakter som baseras på fördragen.

I ingressen till protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll erinrar de fördragsslutande parterna inledningsvis om att det sätt på vilket de nationella parlamenten granskar sin regering i fråga om unionens verksamhet är en angelägenhet för varje medlemsstats särskilda konstitutionella organisation och praxis. Därefter uttrycker de fördragsslutande parterna en önskan att uppmuntra till en större delaktighet från de nationella parlamentens sida i EU:s verksamhet och öka deras möjligheter att uttrycka sin uppfattning om utkast

till unionens lagstiftningsakter och andra frågor som kan vara av särskilt intresse för dem.

Bestämmelserna i protokollet är sedan uppdelade i två avdelningar. Den första gäller information till de nationella parlamenten. Förutom att ange vilken information EU:s institutioner ska sända direkt till de nationella parlamenten finns här bestämmelser om parlamentens möjlighet att lämna motiverade yttranden om huruvida utkast till lagstiftningsakter är förenliga med subsidiaritetsprincipen och om att en viss tid normalt ska förflyta från det att de nationella parlamenten tagit emot ett utkast till lagstiftningsakt till dess att rådet fattar beslut om lagstiftningsakten.

Protokollets andra avdelning gäller interparlamentariskt samarbete. Här anges att Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans ska bestämma hur ett effektivt och regelbundet interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas inom unionen. Särskilt anges också olika uppgifter för en konferens mellan parlamentariska organ för EU-frågor.

I fördragets protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ges närmare regler för ett system för att kontrollera dessa principer. Även i detta protokoll finns bestämmelser om information som EU-institutionerna ska sända direkt till de nationella parlamenten. I protokollet finns också bestämmelser om de nationella parlamentens prövning av hur subsidiaritetsprincipen tillämpas i utkast till unionens lagstiftningsakter.

#### *Subsidiaritetsprövning – en ny uppgift för nationella parlament*

I och med att subsidiaritetsprövningen av nya utkast till lagstiftningsakter infördes fick de nationella parlamenten en direkt och formell roll i EU:s beslutsprocess. Om ett tillräckligt antal parlament avger s.k. motiverade yttranden om att ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen måste förslagsställaren, oftast kommissionen, ompröva sitt förslag.

De 28 EU-ländernas parlament, totalt 41 kammare, deltar i subsidiaritetsprövningen i enlighet med sina nationella regler. Det finns därmed stora olikheter mellan parlamenten i hur de valt att utföra subsidiaritetsprövningarna. Riksdagen prövar, till skillnad från de flesta andra parlament, samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds för kontroll. Många andra parlament gör ett urval. Riksdagen är det parlament som har avgett i särklass flest motiverade yttranden. Flertalet kammare har enbart lämnat ett fåtal motiverade yttranden. De nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar har lett till att tröskelvärdet för ett s.k. gult kort, som tvingar kommissionen att ompröva sitt beslut, nåtts i tre fall.

#### *Den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten, det s.k. Barrosoinitiativet*

I maj 2006 presenterade kommissionen sitt meddelande En agenda för EU-medborgarna – EU skall visa resultat (KOM(2006) 211). Kommissionens ambition med meddelandet var att få till stånd en förstärkning av den politiska

dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten och involvera parlamenten närmare i arbetet med att utarbeta och genomföra EU:s politik. Denna förstärkning kallas allmänt för Barrosoinitiativet och innebär bl.a. att kommissionen började sända nya lagförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten med en inbjudan till dem att lämna synpunkter. Kommissionen åtog sig också att svara på de nationella parlamentens yttranden. Utöver de nationella parlamentens skriftliga yttranden och kommissionens svar på dessa omfattar den politiska dialogen bl.a. kommissionsbesök i de nationella parlamenten och kommissionens deltagande vid interparlamentariska möten.

I jämförelse med subsidiaritetsprövningarna deltar de nationella parlamenten i större omfattning i den bredare politiska dialogen. År 2016 utgjorde de motiverade yttrandena ca 10 procent av det totala antalet yttranden.

#### *Ett mer strukturerat samarbete mellan parlamenten i EU*

De interparlamentariska samarbetsformerna inom EU utvecklas kontinuerligt, med grund i fördragens allmänt hållna bestämmelser om detta. Ett drag i utvecklingen är att samarbetet i allt högre grad institutionaliseras genom att nätverksbetonade utskottsvisa möten ersätts av konferenser med fastare former. Parlamentens EU-organ, i riksdagen EU-nämnden, har sedan 1989 sammanträtt regelbundet i den fasta konferensen Cosac (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires). På senare år har ytterligare tre fasta konferenser etablerats. I september 2012 ägde den första interparlamentariska konferensen rum för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna (GUSP/GSFP-konferensen). I oktober 2013 hölls den första interparlamentariska konferensen om stabilitet, ekonomisk samordning och styrning i EU (SESS-konferensen, tidigare benämnd artikel 13-konferensen). Gemensamt för dessa konferenser är att båda har inrättats av EU-talmanskonferensen och att respektive konferens har antagit sin arbetsordning med utgångspunkt i de riktlinjer som EU-talmännen enats om. Detta gäller även för den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för granskning av Europols verksamhet som höll sitt första möte den 9–10 oktober 2017. Skillnaden är att kontrollgruppens verksamhet regleras i en EU-förordning.

#### *Närmare informell samordning mellan parlamenten i EU*

Frågan om de nationella parlamentens roll och formerna för hur de deltar i EU-samarbetet är ett återkommande tema på de Cosac-möten mellan parlamentens EU-organ som hålls två gånger om året. Ett inslag i dessa diskussioner är olika metoder för de nationella parlamenten att samordna sitt agerande. Diskussionerna har bl.a. rört hur proceduren för subsidiaritetsprövningarna kan förbättras. Det har också diskuterats hur de nationella parlamenten kan samarbeta kring bevakning av gemensamt prioriterade initiativ utifrån kommissionens årliga arbetsprogram och kommunicera dessa prioriteringar till kommissionen. Ett

annat exempel på samordnat agerande är initiativet om ett s.k. grönt kort som syftar till att ge intresserade parlament möjlighet att gemensamt uppmana kommissionen att vidta en viss åtgärd. Särskilt aktiva i denna typ av diskussioner har Nederländernas, Danmarks och Storbritanniens parlament varit.

### 2.3.2 Från 6 till 28 medlemsstater i rådet

Sveriges inträde i EU är i ett perspektiv ett led i en kontinuerlig utvidgning av antalet medlemsstater sedan början av 1970-talet. Ett ökat antal medlemsstater har inneburit nya förutsättningar för arbets- och beslutsformerna i rådet, vilket framför allt var uppenbart vid den stora utvidgningen 2004 då tio nya medlemsstater trädde in i unionen.

I Sverige bor knappt 10 miljoner av EU:s drygt 500 miljoner invånare, dvs. 2 procent. I storleksordning är Sverige på plats 13 bland EU:s 28 medlemsstater. För att få inflytande i en union med 28 medlemsstater krävs ett konstruktivt alliansbyggande med andra medlemsstater.

#### *Rådets arbetsformer*

Inför utvidgningen 2004 inledde Europeiska rådet ett arbete för att effektivisera sina och rådets arbetsformer. Arbetet resulterade i ett antal åtgärder som sedan tagits vidare i rådets arbetsordning. Åtgärderna rörde bl.a. en minskning av antalet rådskonstellationer, förstärkningar av planeringen för rådsarbetet och ett tydligare ansvar på ordförandeskapet att se till att rådsmötena genomförs smidigt genom t.ex. talartider och andra begränsningar för medlemsstaternas yttranden vid rådsmötena (slutsatser från Europeiska rådet 21–22 juni 2002, rådets arbetsordning i beslut 2009/937/EU).

Det säger sig självt att de 28 ministrarna vid rådsmötena bara i undantagsfall kan ge sig in i mer omfattande och djupgående realförhandlingar. Även om talartiden enligt arbetsordningen normalt ska begränsas till två minuter och fullständiga bordsrundor i princip inte får förekomma, finns det betydande svårigheter i att hålla mötesschemat, och rådsmedlemmar som fördröjer arbetet på ett sätt som andra medlemmar uppfattar som onödigt kan mötas med irritation och i förlängningen även bristande förtroende. I stället har det kommit att vila ett allt större ansvar på rådets förberedande organ (rådsarbetsgrupperna och de ständiga representanternas kommitté, Coreper), att identifiera de förhandlingsfrågor som bara kan lösas genom en behandling på ministernivå.

Jämte de formella rådsmötena anordnas regelbundet informella ministermöten i ordförandeskapets regi. Normalt ordnar varje ordförandeskap ett tiotal sådana möten. De informella ministermötena kan vara en viktig arena för att föra formerande diskussioner i tidiga skeden eller finna gemensam grund för kommande beslut.

### *Majoritetsbeslut i regel, och även i praktik*

För att säkerställa effektiviteten i rådets beslutsfattande har även beslutsregeln i fördragen stegvis ändrats från krav på enhällighet bland medlemsstaterna till att en kvalificerad majoritet ska kunna fatta beslut på de allra flesta områdena.

Övergången till beslutsfattande genom kvalificerad majoritet synes ha medfört att förhandlingarna redan från början förs med stor medvetenhet om vikten av att uppnå nödvändig majoritet och av att etablera en krets av ett tillräckligt antal medlemsstater som är villiga att bidra till en kompromiss i denna krets. För att påverka förhandlingen är det därför centralt att tillhöra majoriteten och försöka dra den i en viss riktning. Medlemsstater som intar positioner långt ifrån den kompromiss som majoriteten förhandlar om eller som för in för de andra medlemsstaterna irrelevanta element löper stor risk att marginaliseras i förhandlingen. Samma risk löper även medlemsstater som formerar sig i en blockerande minoritet i den händelse denna minoritet spricker, t.ex. till följd av att majoriteten i sin kompromiss lyckas fånga in någon av minoritetens medlemsstater.

I denna förhandlingslogik ligger också att medlemsstaterna i allmänhet röstar för det slutliga resultatet, även om man inte fått gehör för alla delar i sin ståndpunkt. En medlemsstat som deltar aktivt i förhandlingarna men som sedan ändå regelbundet röstar nej får se ett minskat intresse från övriga medlemsstater att lyssna på landet i förhandlingarna. Det betyder att medlemsstaterna förbehåller markeringar mot förhandlingsresultatet till de tillfällen då det bedöms som absolut nödvändigt. Om så bedöms nödvändigt kan medlemsstaterna foga röstförklaringar i uttalanden till rådets protokoll. På det sättet ges medlemsstaterna möjlighet att uppmärksamma viktiga aspekter i en kompromiss som sammantaget ändå kan accepteras.

Möjligheterna att få genomslag för en nationell ståndpunkt ökar ju tidigare i processen den förs fram. Ett viktigt skede är därmed det beredande stadiet inom kommissionen innan ett förslag läggs fram för Europaparlamentet och rådet. Om en medlemsstat lyckas få sina ståndpunkter beaktade redan i det förslag som kommissionen lägger fram, ökar sannolikheten att ståndpunkterna tillgodoses i den slutliga rättsakten.

### *Fördjupade samarbeten när beslut blockeras varaktigt*

Genom Amsterdamfördraget infördes i slutet av 1990-talet en möjlighet för en grupp villiga medlemsstater att under vissa förutsättningar gå vidare i projekt som blockerats av någon eller några medlemsstater. Bestämmelsen om fördjupade samarbeten användes första gången 2010 och gällde lagval vid skilsmässor (de fördjupade samarbeten som fanns sedan tidigare, t.ex. EMU och Schengen, är baserade på fördragsspecifika lösningar). Därefter har bemyndiganden getts för ytterligare fyra fördjupade samarbeten. Dessa gäller patent-skydd, skatt på finansiella transaktioner, makars och registrerade partners för-mögenhetsförhållanden samt inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten.

Möjligheten till fördjupade samarbeten innebär å ena sidan att en medlemsstat kan motsätta sig och ställa sig utanför nya steg i utvecklingen av EU:s regelverk utan att för den skull hindra övriga medlemsstater från att ta det steget. Å andra sidan innebär det att en medlemsstat inte kan stoppa andra medlemsstater från att gå vidare och inte heller på ett avgörande sätt påverka hur de går vidare så länge villkoren i fördragen för fördjupade samarbeten är uppfyllda.

### *Osäkert om rådsmötenas omfattning har ändrats*

En genomgång av antalet rådsmöten 2000–2016 visar ett tämligen konstant antal. Det handlar om ett sjuttioal rådsmöten per år med förhållandevis liten variation mellan åren. Man kan därtill notera att sammanträdestiden i EU-nämnden 2000–2010 låg relativt jämnt på runt 100 timmar per riksmöte och att sammanträdestiden därefter fram till 2016 sjunkit till drygt 80 timmar per riksmöte. Det går dock inte att dra några säkra slutsatser utifrån dessa uppgifter om rådsmötenas omfattning över tid. Diskussionerna i EU-nämnden fördelar sig inte jämnt över punkterna på rådets dagordning, och det kan förekomma utdragna diskussioner i t.ex. formfrågor utan direkt koppling till rådsdagordningarna. Begränsningen av EU-nämndens uppgifter 2007 genom beslutet Riksdagen i en ny tid kan också ha haft viss effekt.

### *Europeiska rådet*

En avslutande iakttagelse kring rådsarbetet gäller Europeiska rådets, och i en vidare bemärkelse stats- och regeringschefernas, roll i EU. I och med Lissabonfördraget preciserades Europeiska rådets uppgifter och dess roll som en av EU:s institutioner. Samtidigt fick Europeiska rådet en fast ordförande som väljs för en period om två och ett halvt år. I EU-fördragets artikel 15.1 anges att Europeiska rådet ska ge impulser och politiska riktlinjer för unionens utveckling, utan att ha någon lagstiftande funktion.

I Europeiska rådets roll har det också alltid funnits ett inslag av att som högsta politiska instans hantera interna och externa kriser. Ett exempel på detta ges i hanteringen av den ekonomiska och finansiella krisen efter Lehman Brotherskraschen 2008 som under några år innebar en betydligt ökad mötesfrekvens med i genomsnitt sju möten per år från tidigare fyra.

Utvecklingen under den ekonomiska och finansiella krisen ger intryck av att Europeiska rådet har fått en mer operativ roll i EU:s dagliga verksamhet. Mycket talar emellertid för att det är en utveckling som inleddes långt tidigare och som bara accentuerats under krisförloppet. Drivkraften för utvecklingen har i stället spårats till Maastrichtfördraget i början av 1990-talet där medlemsstaterna enades om att hantera en rad nya frågor inom EU-samarbetet utan att i motsvarande grad överlåta nya befogenheter till EU. I stället för ett beslutsfattande enligt den s.k. gemenskapsmetoden infördes olika processer för samordning, t.ex. för utrikespolitiken och den ekonomiska politiken. I denna politiska samordning har toppmötesnivån en avgörande funktion.

Hösten 2017 introducerades en ny arbetsmetod för Europeiska rådet. Bakgrunden var Storbritanniens beslut att lämna EU och den process som övriga medlemsstater och EU:s institutioner då inledde om unionens framtid. Inriktningen i denna process kan kortfattat sägas vara att EU ska uppvisa resultat som motsvarar medborgarnas behov och förväntningar, framför allt på områdena migration, säkerhet samt ekonomisk och social utveckling.

För att föra arbetet framåt gavs Europeiska rådets ordförande, vid en informell toppmötesmiddag i Tallinn i september 2017, i uppdrag att utarbeta ett konkret arbetsprogram. Denna s.k. ledarnas agenda (Leaders' Agenda) presenterades för stats- och regeringscheferna i anslutning till Europeiska rådets möte i oktober 2017. Agendan har ambitionen att engagera medlemsstaternas stats- och regeringschefer i direkta politiska diskussioner i syfte att bryta dödlägen i viktiga frågor. Detta förutses innebära en ökad informell hantering och eventuellt också fler toppmöten. Mer konkret består agendan av en kalender för tolv toppmöten fram till halvårsskiftet 2019. Tre av dessa är inte EU-toppmöten i traditionell mening. För toppmötena anges ett antal särskilt omstridda frågor. Dessa rör bl.a. reformen av valutaunionen, migration, inre säkerhet, handel och EU:s framtida finansiering. För agendans genomförande i dessa omstridda frågor ska en ny arbetsmetod användas. Denna går bl.a. ut på att fokusera ledarnas diskussioner till de politiska knäckfrågorna genom en ny typ av underlag, s.k. decision notes, från ordföranden som tydligt och uppriktigt ska redogöra för vilket problem som ska lösas och för konfliktytorna mellan medlemsstaterna. Arbetsmetoden betonar den informella karaktären på ledarnas diskussioner. Skriftliga slutsatser ska aktualiseras först i senare skeden när en gemensam linje har utkristalliserats.

### **2.3.3 En mer politisk och fokuserad kommission**

2014 års kommission var den första som tillsattes enligt Lissabonfördragets nya bestämmelser som föreskriver att Europeiska rådet ska nominera en ny ordförande med hänsyn till resultatet i Europaparlamentsvalet och där den nominerade ordföranden ska väljas av en majoritet av ledamöterna i Europaparlamentet. Kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker kom att föreslås och väljas mot bakgrund av den kampanj med toppkandidater som parlamentets partigrupper drivit i de föregående valen till Europaparlamentet. I samband med ordförandevalet presenterade den nominerade kandidaten ett politiskt tiopunksprogram och en uttalad ambition att inrätta en mer politisk och fokuserad kommission. Detta har sedan använts av kommissionsordföranden som ett slags parlamentariskt mandat för sitt arbete.

#### *Starkare styrning genom ny organisation*

Den nya ordföranden organiserade om kommissionskollegiet för att bättre passa ett projektbaserat arbetssätt under starkare styrning av ordförandens tiopunksprogram. Kommissionärer med angränsande ansvarsområden ska samarbeta under en samordnande vice ordförande, som i sin tur lyder under den

förste vice ordföranden och dennes övergripande ansvar för s.k. bättre lagstiftning, som bl.a. innebär noggrannare mervärdeskontroll, beredning och förankring av nya initiativ. Den nya organisationen syftar till en starkare vertikal styrning men också en bättre horisontell förankring inom kommissionskollegiet genom att flera kommissionärer knyts till varje projekt.

### *Bättre lagstiftning*

När det gäller profilfrågan om bättre lagstiftning har kommissionen, Europaparlamentet och rådet ingått ett interinstitutionellt avtal (EUT 2016/L 123/1). I avtalet utvecklas och sammanställs olika verktyg för att förbättra lagstiftningens kvalitet. Det handlar bl.a. om utvidgade konsekvensbedömningar där kommissionen ska beakta ett brett spektrum av aspekter och noga överväga subsidiaritets- och proportionalitetsfrågor redan i inledningen av arbetet med nya åtgärder. Ett led i detta är också att i högre grad genomföra offentliga samråd innan nya förslag antas. Kommissionen ska särskilt verka för att små och medelstora företag och andra slutanvändare deltar direkt i samråden, vilket omfattar offentliga samråd via internet. Resultaten av offentliga samråd och samråd med berörda parter ska utan dröjsmål offentliggöras och meddelas Europaparlamentet och rådet. Vidare sluter institutionerna upp bakom arbetet att systematiskt ändamålsutvärdera den befintliga lagstiftningen.

Genom avtalet om bättre lagstiftning införs också förfaranden för att stärka EU:s fleråriga och årliga planering. Vid utnämningen av en ny kommission ska de tre institutionerna diskutera och eventuellt enas om gemensamma mål och prioriteringar för den kommande femårsperioden. Inom denna fleråriga planering ska sedan de tre institutionerna enas om årliga gemensamma prioriteringar i lagstiftningsarbetet utifrån kommissionens arbetsprogram, som ska utarbetas efter dialog med Europaparlamentet och rådet.

I övrigt innehåller avtalet om bättre lagstiftning klausuler om principer för användningen av delegerade akter och genomförandeakter, om öppenhet i lagstiftningsprocessen och om genomförandet och förenkling av EU-lagstiftningen.

### *Nytt partnerskap med de nationella parlamenten*

Vid tillsättningen av den nya kommissionen framhöll ordföranden ambitionen att förbättra samarbetet med de nationella parlamenten, särskilt i tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, som ett sätt att föra EU närmare medborgarna. Kommissionens förste vice ordförande fick i uppdrag att säkerställa att varje förslag från kommissionen respekterar subsidiaritetsprincipen och att utveckla ett nytt partnerskap med de nationella parlamenten. I detta arbete har övriga kommissionärer uppmanats att öka sin närvaro i medlemsstaterna och att kombinera detta med besök i de nationella parlamenten för att lägga fram och diskutera viktigare förslag. Kommissionen har också vidtagit åtgärder för att höja kvaliteten på de svar som ges till de nationella parlamenten, inom ramen för



både subsidiaritetskontrollen och den politiska dialogen, och i fråga om såväl politiska överväganden som tekniska aspekter.

I arbetet finns också en uttalad attitydförändring till de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll. Kommissionärerna har uppmanats att inte se på motiverade yttranden som ett underkännande utan som en inbjudan till dialog och att i linje med detta engagera sig i en dialog med enskilda parlament även om inte tröskeln för att utlösa en omprövning av ett förslag har uppnåtts. En sådan attitydförändring har också noterats i förhållande till s.k. gröna-kortinitiativ från nationella parlament. Från en initial skepsis välkomnar nu kommissionen de nationella parlamentens engagemang genom tidiga inspel av goda idéer till kommissionen, så länge det inte handlar om någon formell initiativrätt som skulle kunna kräva en fördragsändring.

Ett nytt exempel på hur kommissionen söker involvera de nationella parlamenten i EU:s verksamhet ges i den arbetsgrupp för subsidiaritet och proportionalitet som kommissionen beslutade att tillsätta i november 2017 (C(2017) 7810). Avsikten är att arbetsgruppen kritiskt ska analysera alla politikområden och ge kommissionen underlag för ett initiativ om stärkt subsidiaritet, proportionalitet och bättre lagstiftning i syfte att säkerställa att EU bara agerar där det tillför ett mervärde. I detta ingår att identifiera områden där EU:s beslutsbefogenheter bör begränsas. Kommissionen har alltid haft ett omfattande system med expertgrupper och rådgivande grupper för sitt arbete. Det nya med denna grupp är att den ska bestå av bl.a. tre ledamöter från nationella parlament. Gruppen ska ledas av kommissionens förste vice ordförande och avge en rapport till den 15 juli 2018.

### 2.3.4 Stärkt ställning för Europaparlamentet

Europaparlamentets befogenheter i EU:s beslutsprocess har ökat successivt. Från att vid EU-samarbetets inledning ha varit en rådgivande församling bestående av ledamöter från medlemsstaternas nationella parlament har Europaparlamentet nu en ställning som direktvald församling med medlagstiftande befogenhet på det stora flertalet områden. Det s.k. medbeslutandeförfarandet, som gjorde Europaparlamentet till medlagstiftare tillsammans med rådet, infördes med begränsad tillämpning i början av 1990-talet genom Maastrichtfördraget. I följande fördragsändringar utökades användningen av medbeslutandeförfarandet successivt, och i Lissabonfördraget kom det att benämnas det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Europaparlamentets stärkta ställning innebär att det utöver förslagsställaren kommissionen och 28 medlemsstater finns ännu en part att beakta i förhandlingsarbetet.

Europaparlamentet har också under de senaste åren visat ett ökat intresse för att fokusera mer på granskning och utvärdering av befintlig EU-lagstiftnings ändamålsenlighet och hur den tillämpas i praktiken. Europaparlamentet har försökt involvera de nationella parlamenten närmare i detta arbete. Syftet är att kunna ge bättre beslutsunderlag till berörda utskott inom Europaparlamentet när befintlig lagstiftning är föremål för översyn. Dessa

analyser ska också göras tillgängliga för de nationella parlamenten och allmänheten på Europaparlamentets webbplats. Mottagandet har än så länge varit blandat hos de nationella parlamenten. Flera parlament har påpekat att en sådan kontroll av genomförandet och tillämpningen av EU:s lagstiftning i första hand är en behörighet för medlemsstaternas regeringar och kommissionen.

### *Informella trepartsförhandlingar i lagstiftningsprocessen*

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet innebär att Europaparlamentet och rådet i som mest tre successiva behandlingar ska jämka samman sina ståndpunkter till en gemensam lagtext. Från början var det bara i den avslutande tredje behandlingen som företrädare för Europaparlamentet och rådet förutsågs förhandla med varandra direkt.

Sedan förfarandet infördes har olika åtgärder vidtagits för att effektivisera och skynda på lagstiftningsarbetet. Den mest påtagliga förändringen är att rådet och Europaparlamentet numera inleder direkta förhandlingar med varandra redan i lagstiftningsförfarandets inledande skede i syfte att enas om en gemensam text redan i den första behandlingen, eller i det inledande skedet av den andra behandlingen.

Utvecklingen av de s.k. förstaläsnings- och tidiga andraläsningsöverenskommelserna är tämligen dramatisk. Under Europaparlamentets mandatperiod 1999–2004 avgjordes ungefär en fjärdedel av ärendena i vardera första läsningen, tidiga andra läsningen, efter en fullständig andra läsning och efter en tredje läsning. Under den följande mandatperioden 2004–2009 avgjordes närmare tre fjärdedelar av ärendena i den första läsningen. Under mandatperioden 2009–2014 avgjordes 85 procent av ärendena i första läsningen och ytterligare 8 procent i tidiga andraläsningar.

Denna utveckling har inneburit att tiden förkortats något från det att kommissionen föreslår en lagstiftningsakt till dess att lagstiftningsakten antas. I genomsnitt tog lagstiftningsförfarandet den senaste mandatperioden 19 månader, jämfört med 22 månader under mandatperioden 1999–2004.

En större förändring är dock att lagstiftningsprocessen i allt högre grad kommit att präglas av informella interinstitutionella förhandlingar mellan ministerrådet, Europaparlamentet och kommissionen, med begränsade möjligheter till insyn. De informella förhandlingarna innebär att Europaparlamentet och rådet i de allra flesta fall träffar en överenskommelse redan innan det ordinarie lagstiftningsförfarandet når det första formella stadiet efter att ett förslag har lagts fram. Den information om lagstiftningsförfarandets formella steg, Europaparlamentets lagstiftningsresolutioner och rådets ståndpunkter, som enligt Lissabonfördraget ska sändas till de nationella parlamenten blir därför mer en information om hur den kommande lagstiftningsakten kommer att se ut än om institutionernas ingångsvärden i förhandlingarna.

### 2.3.5 Reglering främst genom förordningar

Vid kommitténs sammanträde den 19 oktober 2016 redogjorde professor Carl Fredrik Bergström för utvecklingen i EU:s regleringsverksamhet. Redogörelsen baserades på en kartläggning av hur olika normgivningsinstrument använts av rådet och kommissionen under perioden 2011–2016.

När det gäller unionens lagstiftningsakter, dvs. förordningar, direktiv och beslut som antas genom ett lagstiftningsförfarande, kan noteras att

- antalet förordningar årligen varit ungefär dubbelt så många som antalet direktiv och att antalet beslut är litet, vilket innebär att förordningar till synes håller på att bli det normala lagstiftningsverktyget
- lagstiftningsakterna så gott som uteslutande har antagits genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet (medbeslutande av Europaparlamentet och rådet, med beslut i rådet genom kvalificerad majoritet), vilket ger ett mer begränsat utrymme för de nationella parlamenten jämfört med när rådet är ensam beslutsfattare och krav på enhällighet gäller.

När det gäller regleringsverksamheten genom icke-lagstiftningsakter, dvs. förordningar, direktiv och beslut som inte antas genom ett lagstiftningsförfarande som t.ex. genomförandeakter och delegerade akter, kan noteras att

- rådet antar ett litet och minskande antal icke-lagstiftningsakter och enbart i form av förordningar
- kommissionen antar ett högt och ökande antal icke-lagstiftningsakter, oftast i form av förordningar
- användningen av direktiv är mycket begränsad.

## 2.4 Jämförelser mellan nationella parlament

Våren 2017 genomfördes inom Cosac en enkätundersökning bland medlemsstaternas nationella parlament om hur de granskar enskilda förslag i EU:s beslutsprocess och vilken position deras regering har i förhållande till dessa förslag.<sup>3</sup> Enkäten besvarades av samtliga parlament med undantag för det bulgariska. De svarande parlamenten består sammanlagt av 40 olika kammare som själva reglerar hur de ska bedriva sitt arbete inom ramen för sitt lands konstitution. Det ger grund för en stor mängd variationer och ibland betydande olikheter.

I det stora flertalet parlament har dock ansvaret för att granska EU-förslag på något sätt delats mellan ett EU-utskott och fackutskotten. I tyska förbundsdagen ansvarar EU-utskottet för övergripande frågor om europeisk integration och för frågor som spänner över flera sakområden. I den franska senaten tar EU-utskottet sig an de förslag som inte fackutskotten tagit upp till granskning efter 15 dagar från att de presenterats. I två parlament granskar EU-utskottet alla förslag utom de inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I

<sup>3</sup> Cosac, Twenty-seventh Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny.

nederländska förstakammaren har EU-utskottet en samordnande roll i förslag som berör flera fackutskott. Finska riksdagens EU-utskott (stora utskottet) baserar sina överläggningar i EU-frågor med regeringen på uttalanden från fackutskotten. I den belgiska senaten och ett antal andra parlament har EU-utskottet en uppgift att välja ut de förslag som ska föras vidare till fackutskottet för granskning. En variant på detta utgörs av danska folketinget där EU-utskottet ansvarar för att granska förslag men med möjlighet att delegera till fackutskott att ta över och fortsätta granskningen. I några parlament genomförs granskningen regelmässigt gemensamt av EU-utskottet och fackutskotten.

Enkäten syftade inte till att kartlägga vad parlamentens granskning av EU-förslag innebär. Vad som frågades efter är granskning i en vid bemärkelse, inte bara av subsidiaritetsfrågor och oavsett vad granskningen får för resultat, om det så är resolutioner som sänds till EU:s institutioner, ett muntligt utbyte med landets regering eller något annat.

När det gäller granskningen av regeringens position gör en majoritet av de svarande parlamenten någon form av urval av viktigare förslag för vilka parlamenten granskar regeringens ställningstaganden fortlöpande under hela EU-beslutsprocessen. Bara sju parlament uppger att de inte gör något urval utan att de granskar regeringens ställningstaganden till alla förslag. Fyra av dessa, däribland riksdagen, granskar regeringens ställningstaganden fortlöpande under lagstiftningsprocessen medan tre av parlamenten begränsar sin granskning till regeringens position till det ursprungliga förslaget. I Danmark gör regeringen ett urval av vilka frågor som folketingets EU-utskott ska informeras om och i vilka av dessa som utskottet bör ge regeringen ett mandat.

I fråga om sammanträdesfrekvensen uppger det stora flertalet parlament att regeringens positioner normalt granskas vid åtminstone ett fack- eller EU-utskottssammanträde i veckan. Bara ett fåtal parlament anger att denna granskning motiverar sammanträden mer sällan och i inget fall mindre än ett sammanträde i månaden.

För att ringa in parlamentens ställning i förhållande till sin regering ställdes frågor om vilken information de tar emot, i vilken form och i vilket skede av beslutsprocessen. Knappt hälften av parlamenten får information innan regeringen intar en position i rådet. Ett tiotal parlament får en skriftlig förklaring om regeringens position i samtliga ärenden medan ungefär lika många får det i ett urval av viktigare förslag. Bara nio parlament, däribland riksdagen, uppger att regeringen måste ha ett mandat innan den tar ställning i rådet. Fjorton parlament får återrapporter om den ståndpunkt som regeringen har intagit i rådet.

I två tredjedelar av de svarande parlamenten finns det krav på att den ansvariga ministern ska närvara när regeringens ståndpunkt granskas i EU-utskottet eller fackutskott. I ett par fall är ministrers närvaro grundlagsfäst men vanligare är att det framgår av lägre rankad lag, arbetsordningar, överenskommelser eller konstitutionell praxis.

### 2.4.1 Parlamentens formella styrka och faktiska aktivitet

De nationella parlamentens enkätsvar som redovisats ovan visar på den stora mångfald som råder i parlamentens arbetssätt, men också på inslag som med viss variation ändå framträder som mer utbredda än andra. Svaren ger emellertid inte mer än i bästa fall en vag bild av hur stark parlamentens formella ställning är i hanteringen i EU-frågorna och hur aktiva parlamenten är. Det senaste och hittills kanske mest ambitiösa bidraget för att kasta ljus över dessa frågor har gjorts i ett EU-omfattande forskningsprojekt, *Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty (OPAL)* som sammanställt och jämfört data över parlamentens institutionella styrka och aktivitet.<sup>4</sup>

I ett index för institutionell styrka har en sammanvägning gjorts av parlamentens tillgång till olika typer av information, organisatorisk förmåga att hantera denna information och tillgängliga verktyg för att forma och kontrollera regeringens förhandlingspositioner. I ett annat index för parlamentens aktivitet i EU-frågorna sammanvägs uppgifter om antalet utfärdade mandat till regeringen, antalet EU-utskottsmöten och deras längd med adderade poäng beroende på fackutskottens uppgift i EU-frågorna, genomförda kammardebatter, antalet motiverade yttranden och yttranden i den politiska dialogen samt slutligen regeringens närvaro vid EU-utskottets sammanträden.

Jämförelsen mellan parlamentens institutionella styrka och deras aktivitetsnivå visar ett relativt starkt positivt samband. De parlament som har bäst formella förutsättningar är också de som är mest aktiva och tvärtom.

Det finns dock betydande variationer i sambandet om aktivitetsindexet bryts ned i dess olika indikatorer. Parlamenten, i synnerhet de som är mest aktiva, tenderar att fokusera sin verksamhet på en typ av aktivitet. Detta har lett forskarna till att identifiera fem olika kategorier av parlament. Den första kategorin utgörs av s.k. granskare som ägnar mycket tid åt EU-frågor utan att det ges uttryck i kammardebatter eller försök att påverka regeringen eller kommissionen. En andra grupp av parlament kategoriseras som debattarenor, vilket innebär att de ger betydligt mer utrymme för kammardebatter än andra parlament och alltså inte i samma utsträckning har delegerat hanteringen av EU-frågorna till utskotten. Något i motsats till detta finns en kategori parlament som benämns politikutformare som fokuserar på att påverka regeringens förhandlingspositioner och i hög grad gör detta genom mandatgivning i utskottens verksamhet, med mindre utrymme för kammardebatter. Den fjärde kategorin utgörs av parlament som i stället för att försöka påverka regeringen framför allt fokuserar på kommunikation med kommissionen genom motiverade yttranden och yttranden inom den politiska dialogen. Den femte kategorin utgörs av ett antal efterslänrare vars totala aktivitetsnivå inte gör att de kvalar in i någon av de andra kategorierna.

---

<sup>4</sup> The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union, Palgrave Macmillan 2015; Katrin Auel, Olivier Rozenberg, Angela Tacea: *Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs*, s. 60–93; Christine Neuhold, Julie Smith: *Conclusion: From 'Latecomers' to 'Policy Shapers'? – The Role of National Parliaments in the 'Post-Lisbon' Union*, s. 668–686.

Riksdagen kommer väl ut i resultaten med fjärde högsta poäng för institutionell styrka och näst högst aktivitetspoäng. Riksdagen placeras i kategorin politikutformare och utmärker sig som det överlägset mest aktiva mandatgivande parlamentet. Riksdagen är dock inte en typisk politikutformare eftersom EU-frågor ändå regelbundet debatteras i kammaren. Riksdagen är också förhållandevis aktiv när det gäller att kommunicera med kommissionen genom yttranden.

Riksdagens relativt frekventa kommunikation med kommissionen skiljer riksdagen från de andra institutionellt starka parlamenten som är mindre aktiva i detta avseende. Även om riksdagen utgör ett undantag kan man alltså anta att institutionellt starka parlament, och i synnerhet de som karaktäriseras som politikutformare, överlag inte ser något större mervärde i en dialog med kommissionen, givet deras fokus på inhemsk aktivitet gentemot regeringen. Detta resultat vederlägger ett antagande som gjorts i tidigare forskning som säger att institutionellt starka parlament kan förväntas använda sig av yttranden till kommissionen för att utsträcka sin starka position på hemmaplan till EU-nivån. Så tycks det alltså inte vara. Resultaten ger dock inte heller stöd för ett motsatt antagande, dvs. att svagare parlament kan förväntas använda yttranden till kommissionen för att kompensera för sin oförmåga att påverka den egna regeringen. Den försiktiga slutsatsen i detta läge är att ett parlaments institutionella styrka inte ensamt kan förklara vilka uttryck parlamentets aktivitet i EU-frågorna tar sig.

När det gäller inriktningen på parlamentens EU-arbete kan sägas att det stora flertalet har betydande inslag som handlar om att utöva efterhandskontroll av den egna regeringens agerande. För ett antal parlament kan detta sägas vara det helt dominerande inslaget. Vanligare är dock att det kombineras med andra aktiviteter som t.ex. politikutformarnas strävan efter att påverka regeringens ståndpunkter på förhand eller debattarenornas ambition att skapa insyn i EU-frågornas hantering. Riksdagen är det enda parlamentet i undersökningen som kombinerar dessa tre inriktningar. Riksdagen finns dessutom bland den tredjedel av parlamenten som i någon större utsträckning agerar direkt på EU-nivå genom t.ex. motiverade yttranden. Inget annat parlament uppvisar samma bredd i sin hantering av EU-frågorna.

Avslutningsvis ska understrykas att dessa forskningsresultat enbart bidrar till att kasta ljus på förhållandet mellan parlamentens formella styrka och faktiska aktivitet i EU-frågorna. Resultaten säger ingenting om i vilken grad parlamentens aktivitet innebär något faktiskt inflytande. Denna fråga har forskningen än så länge inte kunnat besvara fullt ut. Generellt talar emellertid mycket för att de nationella parlamenten är starkare i EU-frågor än i traditionell utrikespolitik men svagare än i traditionell inrikespolitik. De nordiska parlamenten hamnar i allmänhet högt i jämförelser som avser de nationella parlamentens styrka i EU-frågor. Bland dessa tre parlament sticker finska riksdagen ut med sitt jämförelsevis låga direkta engagemang på EU-nivå till förmån för en mer konsekvent hantering av EU-frågorna gentemot regeringen. Danska

folketinget sticker å sin sida ut genom sin höga centralisering av EU-hanteringen till sitt EU-utskott.

### 3 Kontakter mellan riksdagen och regeringen

Vikten av kontakter mellan riksdag och regering i EU-frågor framhölls redan i 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 kring 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.

Regeringens allmänna skyldighet att informera och samråda med riksdagen utgör fortfarande grunden för kontakterna i EU-frågorna. Kontaktformerna har dock utvecklats, i vissa avseenden till följd av en nationell diskussion och i andra till följd av utvecklingen av samarbetet inom EU. Omfattningen av regeringens informationsskyldighet har förtydligats. Justeringar har gjorts av omfattningen av regeringens samrådsskyldighet och av samrådets innebörd. Utskottens ansvar och möjlighet att befatta sig med EU-frågorna har ökat. Utvecklingen har skett genom författningsändringar, riktlinjebeslut och fortlöpande genom konstitutionell praxis fastlagd genom uttalanden av konstitutionsutskottet i granskningar av regeringsärendenas handläggning och enskilda statsråds agerande.

#### 3.1 Regeringsformens informations- och samrådsskyldighet

Enligt 10 kap. 10 § regeringsformen (RF) ska regeringen fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

Informations- och samrådsskyldigheten motiverades inför Sveriges medlemskap i EU av den för det svenska statsskicket grundläggande principen om folksuveränitet utövad genom den representativa demokratin i vilken riksdagen är folkets främsta företrädare. Ett nära samspel mellan regering och riksdag ansågs också vara viktigt för att Sverige ska kunna agera på ett kraftfullt och trovärdigt sätt i EU-sammanhang. Det angavs att det inte är tillräckligt att riksdagens inflytande utövas endast genom kontroll i efterhand utan att det är önskvärt med en ordning där riksdagen därutöver får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU. Även i övrigt bör riksdagen som folkets främsta företrädare få insyn och ges inflytande över den



process som leder fram till för Sverige viktiga och bindande beslut (prop. 1994/95:19 s. 533).

Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning i detta avseende och bedömde även att riksdagen genom EU-nämnden i praktiken får ett reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid rådets möten eftersom man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för. Konstitutionsutskottet ansåg att bestämmelserna i sin helhet borde placeras i riksdagsordningen och inte delvis i vanlig lag som regeringen föreslagit. Motivet till detta var bestämmelsernas mycket stora betydelse för riksdagens möjligheter att påverka utvecklingen inom de områden som samarbetet i Europeiska unionen avser, och att de därmed kommer att gälla grunderna för folkstyrelsen (bet. 1994/95:KU22 s. 14 f.).

Regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen i EU-frågor grundlagsfästes den 1 januari 2003 för att markera den starka ställning som riksdagen bör ha i dessa frågor (prop. 2001/02:72 s. 37, bet. 2001/02:KU18, bet. 2002/03:KU6, rskr. 2002/03:15–16).

## 3.2 EU-information till riksdagen

Närmare bestämmelser om regeringens informationsskyldighet gentemot riksdagen finns huvudsakligen i 9 kap. 21–22 §§ riksdagsordningen (RO). Här föreskrivs att regeringen ska redovisa sitt agerande i EU för riksdagen och varje år i en skrivelse till riksdagen redovisa verksamheten i EU. Vidare ska regeringen redovisa sin syn på de dokument som EU:s institutioner har överlämnat till riksdagen och som regeringen bedömer som betydelsefulla.

Regeringen är därutöver enligt 10 kap. 8 § RO skyldig att lämna upplysningar och avge yttrande till ett utskott som begär det när det gäller frågor om arbetet inom Europeiska unionen. Ett utskott ska enligt 10 kap. 9 § RO inhämta upplysningar eller ett yttrande om minst fem av dess ledamöter begär det såvida inte, om begäran framställts vid behandlingen av ett ärende, utskottet finner att åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma.

Dessutom gäller gentemot EU-nämnden enligt 7 kap. 14 § RO att regeringen ska underrätta nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd.

I 9 kap. 23 § RO framgår att riksdagen får skriftlig information om arbetet i Europeiska unionen från unionens institutioner i enlighet med fördragen och de protokoll som hör till fördragen.

### 3.2.1 Förtydligande av informationsskyldigheten

I samband med att regeringens informationsskyldighet lagfästes inför Sveriges medlemskap i EU utgick konstitutionsutskottet från att information kommer att överlämnas från regering till riksdag i huvudsak enligt den ordning som

skisserats av talmanskonferensens arbetsgrupp. Därigenom skulle goda förutsättningar ges för utskotten att kunna agera på ett tidigt stadium under det att en fråga behandlas inom EU (bet. 1994/95:KU22 s. 25 f.).

Den skisserade ordningen innebar i korthet att regeringen skulle överlämna kommissionsdokument i svensk språkversion till riksdagen och att förslag till viktigare rättsakter så snart som möjligt skulle följas av en skriftlig redogörelse för förslaget innehåll och förhållande till svenska bestämmelser. Genom informationen skulle utskotten få möjlighet att bedöma frågornas betydelse och fram till behandlingen i rådet skaffa sig ytterligare inblick genom bl.a. kontakter med departementen under vilka utskotten också kan lämna synpunkter.

Därtill skulle utskottens eventuella behov av mer allmän information tillgodoses av att departementen lämnade information vid utskottssammanträden. Informationen till utskotten borde bl.a. avse kommissionens arbete med frågor som senare ska föreläggas rådet. Det ansågs viktigt att riksdagen redan under beredningsfasen i kommissionen får tillfälle att ge sin syn på prioriteringar och på hur frågor bör lösas och därmed kunna påverka regeringens styrning av dem som på Sveriges vägnar deltar i förslags- och beredningsprocesser på olika sakområden.

Inför sammanträden i EU-nämnden skulle regeringen i så god tid som möjligt lämna preliminära uppgifter till nämnden om de ärenden som ska tas upp på rådsmötet. Dessa uppgifter bör EU-nämnden vidarebefordra till berörda fackutskott, som därigenom kan få anledning att aktualisera eventuella tidigare utskottssynpunkter eller har visst utrymme att engagera sig i de fall frågorna inte förut ägnats särskild uppmärksamhet. Närmare in på EU-nämndens sammanträde skulle sedan en slutlig rådsdagordning lämnas med en skriftlig redogörelse för de förslag som ska behandlas. Eftersom dessa kunde förväntas föreligga endast kort tid före samrådet ansågs det knappast som meningsfullt att de översändes till utskotten.

### 3.2.2 Regeringskansliets cirkulär

Enligt 26 b § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, kan chefen för kansliet för samordning av EU-frågor ge ut handböcker, riktlinjer och annat material i syfte att uppnå enhetlighet och hög kvalitet vid handläggningen inom Regeringskansliet av frågor som rör Europeiska unionen. Med stöd i detta har riktlinjer för handläggningen av regeringens information till riksdagen antagits genom Regeringskansliets cirkulär 2 (daterat den 31 oktober 2012). Riktlinjerna har utformats efter samråd med riksdagens kammarkansli och EU-nämndens kansli.

I cirkuläret anges att riksdagen på ett tidigt stadium ska ges möjlighet att identifiera och bevaka frågor som är angelägna för Sverige. Regeringen informerar om sin syn på EU-dokument som den bedömer vara betydelsefulla. Sveriges EU-representation sänder en kopia av samtliga kommissionsdokument.

Departementen överlämnar kopior på andra dokument som kan vara av intresse för riksdagen och, för kännedom, regeringens yttranden till kommissionen med anledning av grön- och vitböcker eller andra samrådsdokument.

Riktlinjerna i cirkuläret uppehåller sig framför allt vid hanteringen av faktagromemorior om betydelsefulla EU-dokument, underlaget för samrådet med EU-nämnden, information inför informella ministermöten och återrapporteringen från rådsmöten och informella ministermöten.

### 3.2.3 Informationsskyldighet för EU:s institutioner

Genom Lissabonfördraget infördes en skyldighet för EU:s institutioner att översända viss information till medlemsstaternas nationella parlament. En sammanställning av den information som ska lämnas till de nationella parlamenten gjordes av den s.k. Lissabonutredningen som också föreslog en ny upplysande paragraf i riksdagsordningen om att riksdagen får skriftlig information om arbete i EU från EU:s institutioner i enlighet med fördragen och de protokoll som hör till fördragen (2008/09:URF2 s. 64 f., framst. 2008/09:RS4, bet. 2009/10:KU2).

I jämförelse med vad som ovan angetts om regeringens informationsskyldighet kan man konstatera att det finns överlappningar, framför allt när det gäller kommissionens dokument, men att i det i stora delar handlar om kompletterande information från regeringen respektive EU:s institutioner.

### 3.2.4 Mottagande av EU-dokument till riksdagen

Riksdagen får således skriftlig EU-information dels från regeringen, dels direkt från EU:s institutioner.

Att informationen ska lämnas till riksdagen innebär att den ska lämnas in till kammarkansliet, som pekats ut som central mottagare med ansvar att se till att informationen når ut till utskotten och EU-nämnden. Denna funktion sköts i dag av sekretariatet EU-samordning (EU-samordningen).

Varje dokument förs till ett ansvarigt utskott utifrån utskottens respektive beredningsområde. Olika dokument i samma fråga förs till samma utskott som därmed har ansvar inte bara för frågan utan även för alla inkomna dokument som rör denna. Dokument som i tydligt avgränsade avsnitt tar upp olika frågor under olika utskotts ansvar förs till samtliga berörda utskott. Det gäller t.ex. regeringens återrapporter från rådsmöten och rådssekretariatets redogörelser för resultaten av rådsmöten. Denna ordning för mottagande av EU-dokument till riksdagen grundar sig på de riktlinjer som riksdagen lade fast genom beslut i enlighet med betänkandet Riksdagen inför 2000-talet, i det följande 2001 års riktlinjer (framst. 2000/01:RS1 s. 129 och 144, bet. 2000/01:KU23).

De inkomna dokumenten registreras i ett särskilt EU-diarium (Lemur). Utöver de centralt inkomna EU-dokument till riksdagen förekommer en mängd EU-dokument i utskottens och EU-nämndens verksamheter. Dessa do-

kument är inte inkluderade i sammanställningarna nedan. I avsnitt 3.2.8 redogörs dock för vissa uppgifter om den information som regeringen lämnar till utskott vid ett utskottssammanträde.

### 3.2.5 EU-dokument från regeringen

Som nämnts ovan angavs riktlinjer för regeringens information till riksdagen om EU-frågor inför det svenska EU-medlemskapet i samband med att bestämmelser infördes i riksdagsordningen om att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU (förs. 1994/95:TK1, bet. 1994/95:KU22). Dessa 1994 års riktlinjer motiverades av att riksdagen bör ställa krav på skriftlig information från regeringen för att riksdagen ska kunna få inflytande under EU-beslutsprocessen och att riksdagen bör klargöra vilka informationskrav som bör gälla. Under åren har riktlinjerna anpassats, kompletterats och i vissa delar ersatts med ytterligare bestämmelser i riksdagsordningen. Den mest fullständiga sammanställningen av vilken information som regeringen förväntas lämna till riksdagen ges i Regeringskansliets cirkulär för handläggning av EU-frågor, främst i cirkulär 2.

Den skriftliga informationen om EU-frågor från regeringen till riksdagen utgörs av

- dokument från kommissionen
- faktapromemorior
- regeringens svar på kommissionens samråd
- återrapporter från rådsmöten
- underlag inför informella ministermöten
- svenska inlagor i överträdelseärenden och mål i EU-domstolen.

#### *Dokument från kommissionen*

I 1994 års riktlinjer ingick att regeringen skulle överlämna förslag till rättsakter och viktigare redogörelser från kommissionen när de översatts till svenska.

Regeringskansliets cirkulär 2 anger att riksdagen på ett tidigt stadium i beslutsprocessen inom EU ska ges möjlighet att identifiera och bevaka frågor som är angelägna för Sverige. Som ett led i detta skickar Sveriges ständiga representation i Bryssel en kopia av samtliga kommissionsdokument till riksdagens kammarkansli. Det gäller enligt cirkuläret bl.a. förslag till nya rättsakter och ändringar i gällande rättsakter, grönböcker, vitböcker och meddelanden.

#### *Faktapromemorior*

Regeringen ska enligt 9 kap. 22 § riksdagsordningen informera riksdagen om sin syn på de dokument som EU:s institutioner har överlämnat till riksdagen och som regeringen bedömer som betydelsefulla. Författningskommentaren till den ursprungliga bestämmelsen anger att informationen, när den lämnas

skriftligt, vanligen har formen av en faktapromemoria (bet. 1996/97:KU2 s. 39).

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse genom de ändringar som den s.k. Lissabonutredningen utarbetade. Ändringen innebar att informationsskyldigheten utvidgades från att tidigare ha gällt enbart kommissionsförslag till att gälla alla betydelsefulla EU-dokument som överlämnas till riksdagen (2008/09:URF2, framst. 2008/09:RS4, bet. 2009/10:KU2).

Regeringskansliets cirkulär 2 anger att faktapromemorior ska skrivas om kommissionens förslag till viktigare rättsakter, grönböcker, vitböcker och om meddelanden om viktigare förslag eller strategier. Dessutom bör faktapromemorior skrivas även om andra EU-frågor som är viktiga för Sverige. I cirkulär 15 om handläggningen av internationella avtal inom EU-samarbetet anges att en faktapromemoria bör skrivas om avtal som är viktiga för Sverige. Faktapromemorian kan skrivas antingen i samband med bemyndigandet att inleda förhandlingar eller inför beslutet att underteckna och ingå avtalet, beroende på vad som är lämpligt i det specifika fallet.

Enligt cirkulär 2 innehåller faktapromemorior uppgift om förslagets innehåll och bakgrund, hur det förhåller sig till svenska regler och konsekvenser för Sverige om det genomförs. Vidare bör det framgå om förslaget har remitterats och i så fall vilka synpunkter som remissinstanserna har framfört, när förhandlingarna i rådet inleds och om det finns andra relevanta tidpunkter för beredningen av ärendet. Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna belyses också, och regeringens ståndpunkt alternativt preliminära ställningstagande redovisas.

En faktapromemoria ska enligt cirkulär 2 lämnas till riksdagen inom fem veckor från det att kommissionens förslag publicerades. Fristen för avlämnande är utsträckt till sju veckor för dokument publicerade under perioden den 1 juni–15 augusti.

### **Riksdagen om femveckorsfristen**

Femveckorsfristen för faktapromemoriornas avlämnande kan knytas till regeringens framtagande av en svensk ståndpunkt, som ett annat tidigare cirkulär angav samma frist för (bet. 1996/97:KU2 s. 12). Riksdagen har upprepade gånger uppmärksammat att flertalet faktapromemorior lämnats efter femveckorsfristens utgång och påtalat vikten av att de lämnas i tid. Samtidigt har fristen nyanserats på olika sätt. Det har t.ex. sagts att avvägningen mellan snabbhet och fullödighet kan utfalla olika beroende på situationen, att det är viktigt att faktapromemoriorna kommer i tillräckligt god tid för att möjliggöra en politisk reaktion från riksdagen och att utskotten trots förseningarna ansett att faktapromemoriorna i princip har kommit in i tid i förhållande till de ärenden som de avser (bet. 2003/04:KU10 s. 90, bet. 2007/08:UU10 s. 60, bet. 2008/09:KU10 s. 125). Våren 2016 noterade utrikesutskottet en betydande förbättring av antalet faktapromemorior som kommit in i tid och uppmuntrade Regeringskansliet att fortsätta de ansträngningar som har visat tydliga framsteg (bet. 2015/16:UU10 s. 17).

### **Riksdagen om urval, innehåll och hantering**

Vid regleringen av faktagpromemorierna anförde konstitutionsutskottet att de, förutom att redogöra för regeringens ståndpunkt, borde vara mer problemorienterade än vad som var fallet då, särskilt vad gäller redogörelserna för hur svenska förhållanden påverkas. Konstitutionsutskottet uppfattning var att faktagpromemorierna skulle spridas till samtliga ledamöter och att regeringen borde se till att de blir lättillgängliga för en bred allmänhet (bet. 1996/97:KU2 s. 12 f.).

Ordningen att dela faktagpromemorierna till samtliga ledamöter upphörde i och med 2001 års riktlinjer för arbetet med EU-frågor (förs. 2000/01:RS1 s. 128 f., bet. 2000/01:KU23). I stället skulle de tillgängliggöras på riksdagens intranät och publiceras i en särskild volym i riksdagstrycket. Varje faktagpromemoria skulle föras till ett ansvarigt utskott för att markera utskottets ansvar för frågan. Utskottet förutsågs sedan rapportera eventuella åtgärder i frågan till kammarkansliet som skulle föra in sådana uppgifter i EU-diariet och göra dem tillgängliga på riksdagens webbplats. Riktlinjerna innebar vidare att riksdagen bör följa regeringens urval av vilka dokument som blir föremål för faktagpromemorier och kvaliteten på promemorierna.

Sådana uppföljningar har gjorts framför allt inom ramen för konstitutionsutskottets granskning av regeringsärendenas handläggning. I december 2003 framhöll konstitutionsutskottet betydelsen av att de dokument som ska leda till faktagpromemorier väljs med noggrannhet så att promemorierna blir relevanta. Konstitutionsutskottet fick vid granskningen inte några indikationer på att någon ytterligare faktagpromemoria borde ha överlämnats (bet. 2003/04:KU10 s. 90).

I en andra uppföljning noterade konstitutionsutskottet att riksdagen genom att uttrycka sina önskemål och behov kan bidra till kvaliteten och relevansen i regeringens information. Allmänt ansågs faktagpromemorierna innehålla fullständig och relevant information. Det fanns dock vissa brister, främst i att regeringens ståndpunkter formulerades alltför allmänt eller kort. Sammanfattningsvis ansåg emellertid konstitutionsutskottet att regeringens information till riksdagen i EU-frågor hade förbättrats ju längre tid som Sverige varit medlem i EU. Utskottet framhöll betydelsen av att riksdagen på ett så tidigt stadium som möjligt är informerad om frågor som är aktuella i EU-arbetet mot bakgrund av att Sveriges inträde i Europeiska unionen framstår som den kanske största konstitutionella förändringen i landet sedan den nya regeringsformen började gälla (bet. 2008/09:KU10 s. 126 f.).

### *Regeringens svar på kommissionens samråd*

I 1994 års riktlinjer angavs att regeringens information bör omfatta kommissionens arbete med frågor som senare ska föreläggas rådet. Det ansågs viktigt att riksdagen redan under beredningsfasen i kommissionen får tillfälle att ge sin syn på hur frågor bör lösas, och 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). 2001 års riktlinjer innebar sedan att kommissionens samrådsdokument skulle ägnas mer uppmärksamhet och att regeringen borde skicka de remissvar som regeringen avger till kommissionen till kammarkansliet för vidare befordran till berört utskott (förs. 2000/01:RS1 s. 125, bet. 2000/01:KU23).

Regeringskansliets cirkulär 2 anger att det ansvariga departementet för kännedom skickar en kopia till riksdagens kammarkansli av det svenska skriftliga yttrandet som regeringen avger till kommissionen med anledning av en grön- eller vitbok eller annat samrådsdokument.

För urvalet av vilka samråd som regeringen ska engagera sig i gäller enligt uppgift från Regeringskansliet att tidigt agerande i förhållande till institutionerna är en ledstjärna i Regeringskansliets EU-arbete, och att få gehör för viktiga ståndpunkter redan innan kommissionen lagt fram formella förslag gagnar det fortsatta förhandlingsarbetet. Det prövas därför från fall till fall om svenska synpunkter ska lämnas in under det skede då ett offentligt samråd pågår. Ett eventuellt svar lämnas i form av en skrivelse, som föregås av sedvanlig beredning inom Regeringskansliet.

#### *Återrapporter från rådsmöten*

Enligt 9 kap. 21 § riksdagsordningen ska regeringen redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen. Bestämmelsen infördes på förslag från Riksdagskommittén som med regleringen ville markera vikten av den redovisning som redan gjordes. Redovisningen kan lämnas i olika former. Bland annat ska skriftliga återrapporter lämnas efter samtliga ministerrådsmöten (förs. 2000/01:RS1 s. 139 f., bet. 2000/01:KU23).

I en tidigare översyn av EU-frågornas hantering i riksdagen hade konstitutionsutskottet uttalat att återrapporterna bör ställas både till EU-nämnden och till kammarkansliet. Återrapporteringen var enligt konstitutionsutskottet viktig för granskningen av regeringen, och det påpekades att även andra utskott och EU-nämnden hade ansvar för att följa upp regeringens agerande eftersom detta många gånger kräver en sakkunskap som endast utskotten och EU-nämnden har (bet. 1996/97:KU2 s. 31).

Regeringskansliets cirkulär 2 anger att samtliga rådsmöten och informella ministermöten avrapporteras till riksdagens kammarkansli med kopia till EU-nämnden inom fem arbetsdagar från det att mötet avslutats. Av rapporten bör det framgå vilken inställning Sverige har redovisat i rådet och hur den fortsatta hanteringen av frågan väntas ske.

#### *Underlag inför informella ministermöten*

EUMOT-utredningen, som tillsattes 2009 med uppdrag att utreda riksdagens arbete med EU-frågor och motionshanteringen, uppmärksammade att diskussionsunderlag inför informella ministermöten inte hade någon given plats i utskottens beredning, trots att det vid dessa möten ofta görs politiskt intressanta ställningstaganden. Utredningen menade att utskotten i större utsträckning

borde nyttja de möjligheter som riksdagsordningen ger att begära information och överlägga med regeringen inför sådana möten (2010/11:URF2 s. 63).

Utredningens förslag i denna del fördes vidare efter remissrundan bland partigrupperna, och EU-samordningen vid kammarkansliet fick i uppdrag att se hur det kunde tas om hand (dnr 2119-2011/12). Frågan fördes in i den då pågående översynen av Regeringskansliets cirkulär 2, där det numera anges att skriftlig information (t.ex. herdabrev) bör skickas till riksdagens kammarkansli med kopia till EU-nämndens kansli före ministermötena.

I enlighet med den ovan beskrivna rutinen för kammarkansliet förs den inlämnade informationen vidare till berörda utskott och EU-nämnden.

### *Svenska inlagor i överträdelseärenden och i mål vid EU-domstolen*

Riksdagskommittén ansåg att regeringens årliga skrivelse om verksamheten i EU borde kompletteras med uppgifter om vilka åtgärder regeringen vidtagit eller avser att vidta för att säkerställa att svensk lag överensstämmer med EG-rätten i de fall EG-domstolen kommit till slutsatsen att svensk lag står i strid med EG-rätten. Kommittén övervägde även om regeringen regelmässigt skulle informera riksdagen om nya överträdelseärenden. Den fann dock inte anledning att föreslå någon sådan bestämmelse utan nöjde sig med att förutsätta att regeringen fortsätter att lämna utförliga redovisningar i den årliga EU-skrivelsen (förs. 2000/01:RS1 s. 140, bet. 2000/01:KU23).

EUMOT-utredningen konstaterade sedan att EU-domstolens domar kan få långtgående konsekvenser för svensk rätt och föreslog därför en ny bestämmelse i riksdagsordningen för att ge utskotten en uttrycklig rätt till information om mål vid EU-domstolen som regeringen bedömer som betydelsefulla (2010/11:URF2 s. 66).

EUMOT-utredningens författningsförslag fördes inte vidare från remissrundan bland partigrupperna. Däremot ansågs en ökad informationsgivning önskvärd, och EU-samordningen fick i uppdrag att se hur det kunde tas om hand (dnr 2119-2011/12). Uppdraget löstes genom en informell överenskommelse med Regeringskansliet (Statsrådsberedningens EU-kansli och Utrikesdepartementets rättssekretariat). Enligt överenskommelsen sänder Utrikesdepartementets rättssekretariat följande handlingar till kammarkansliet efter expediering till EU-domstolen respektive kommissionen:

- Sveriges skriftliga yttrande i mål om förhandsavgöranden
- Sveriges svaromål vid fördragsbrottstalan mot Sverige samt Sveriges stämningsansökan, överklagande eller interventionsinlaga i andra direktstämnda mål
- Sveriges svar på kommissionens motiverade yttranden i överträdelseärenden mot Sverige.

Regeringskansliets cirkulär 7 om riktlinjer för beredning av överträdelseärenden anger att överträdelseärenden redovisas översiktligt i regeringens skrivelse till riksdagen med berättelse om verksamheten i EU.



### *Årsboken om EU*

Enligt 9 kap. 21 § riksdagsordningen ska regeringen varje år i en skrivelse till riksdagen redovisa verksamheten i Europeiska unionen. Den s.k. årsboken om EU är den enda återkommande EU-informationen från regeringen som regelmässigt ger upphov till ett riksdagsärende. Kammaren hänvisar ärendet till utrikesutskottet för beredning och behandling i ett betänkande. Motionsrätt föreligger, och utrikesutskottet har gett övriga utskott och EU-nämnden möjlighet att yttra sig i beredningen.

Inför Sveriges EU-medlemskap föreslog den s.k. EG-lagsutredningen att regeringen en gång om året skulle lämna en skriftlig redogörelse till riksdagen om utvecklingen inom EU. Därigenom skulle riksdagen få möjlighet att kontrollera att regeringen har fullgjort sina allmänna informationsskyldigheter när det gäller EU-samarbetet. Regeringen inkluderade detta med en smärre justering i sitt förslag till riksdagen. Konstitutionsutskottet biföll förslaget i sak genom att föreslå en ny bestämmelse i riksdagsordningen. Skrivelsen tillsammans med skyldigheten för regeringen att lämna fortlöpande information innebar enligt konstitutionsutskottet ett värdefullt medel för riksdagens möjlighet att medverka i EU-samarbetet (SOU 1994:10, prop. 1994/95:19, bet. 1994/95:KU22).

I behandlingen av skrivelsen för 2015 anförde utrikesutskottet att skrivelsen är ett värdefullt instrument för att riksdagen ska kunna följa utvecklingen inom EU och hur regeringen har agerat i det europeiska samarbetet. Enligt utrikesutskottet fyller skrivelsen, tillsammans med skriftliga återrapporter från rådsmöten och statsministerns information i riksdagens kammare efter Europeiska rådets möten, en viktig funktion i riksdagens kontrollmakt men har också ett stort värde för den offentliga debatten och möjligheterna att i efterhand följa hur olika frågor har behandlats inom EU. Utskottet uppmanade regeringen att se över skrivelsens utformning och omfattning för att säkerställa en ändamålsenlig redovisning. För egen del kunde utskottet få anledning att se över sin beredning av såväl EU-skrivelsen som det årliga utlåtandet över kommissionens arbetsprogram (bet. 2015/16:UU10 s. 15 f.).

### **3.2.6 Dokumenten från EU:s institutioner**

9 kap. 23 § riksdagsordningen upplyser om att riksdagen får skriftlig information om arbetet i Europeiska unionen från EU:s institutioner i enlighet med fördragen och de till fördragen hörande protokollen. EU-institutionernas informationsplikt gentemot medlemsstaternas nationella parlament föreskrivs framför allt i protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen och i protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, men även i olika fördragsartiklar och sekundära rättsakter. Lissabonutredningen som utarbetade förslaget till riksdagsordningens upplysande bestämmelse lämnade en kompletterande lista över vilken information som institutionerna ska lämna till de nationella parlamenten (2008/09:URF2 s. 64 f.).

Utöver informationsskyldigheten enligt fördragen sänder EU-institutionerna på eget initiativ vissa andra dokument till de nationella parlamenten.

#### *Europaparlamentets dokument*

Europaparlamentet ska enligt fördragen översända sina utkast till lagstiftningsakter och antagna resolutioner i lagstiftningsärenden till de nationella parlamenten. Europaparlamentet översänder även ett urval av andra antagna texter, t.ex. resolutioner om initiativbetänkanden. Parlamentets antagna texter skickas till de nationella parlamenten i ett paket för respektive sammanträdesperiod.

#### *Rådets dokument*

Rådet ska enligt fördragen fortlöpande översända information till de nationella parlamenten i form av

- kallelser och preliminära dagordningar för rådsmöten
- redogörelser för resultaten av rådsmöten
- protokoll från rådsmöten om behandlingen av lagstiftningsärenden.

Rådet ska också översända information av mer tillfällig karaktär. Det gäller rådets ståndpunkt inom det ordinarie lagstiftningsförfarandet, utkast till lagstiftningsakter från en grupp av medlemsstater och från domstolen, Europeiska centralbanken (ECB) eller Europeiska investeringsbanken (EIB), rapporter om arbetet i den ständiga kommittén för operativt samarbete i frågor som rör den inre säkerheten, utkast till fördragsändringar och ansökningar om anslutning till EU.

Utöver vad som uttryckligen ska översändas enligt fördragen sänder rådet en mängd andra dokument. Det är framför allt yttranden från de nationella parlamenten om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, men också vissa andra dokument som t.ex. rekommendationer inom utvärderingen av Schengenregelverkets tillämpning (i enlighet med förordning 1053/2013 artikel 15 som genomför artikel 70 FEUF).

#### *Kommissionens dokument*

Kommissionen ska enligt fördragen till de nationella parlamenten översända sina samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden), utkast till lagstiftningsakter och ändrade utkast, det årliga lagstiftningsprogrammet och alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi. I fördragen regleras också överlämnandet av kommissionens årliga rapport om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Utöver vad som regleras i fördragen har kommissionen ensidigt åtagit sig att översända i princip alla sina förslag till rättsakter, även andra än utkast till lagstiftningsakter, och rapporter som föreläggs andra institutioner. Inom ra-

men för samma åtagande svarar kommissionen också på riksdagens motiverade yttranden och på utlåtanden om granskning av EU-dokument som kommissionen uppmärksammas på.

Kommissionsdokumenten antas i huvudsak i fyra olika serier:

- COM-dokument är förslag till rättsakter, grön- och vitböcker, meddelanden och rapporter som kommissionen riktar till rådet och de andra institutionerna.
- JOIN-dokument är förslag till rättsakter, meddelanden och rapporter som antagits gemensamt av kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik.
- C-dokument är i huvudsak genomförandeakter och delegerade akter samt andra beslut inom kommissionens eget ansvarsområde. I serien ingår även kommissionens svar på riksdagens motiverade yttranden och utlåtanden.
- SWD-dokument är arbetsdokument från kommissionens avdelningar med t.ex. konsekvensanalyser av förslag som oftast åtföljer dokument i COM- eller C-serierna.

Utöver dokumenten i COM-, JOIN-, C- och SWD-serierna<sup>5</sup> lämnar kommissionen viss annan information till de nationella parlamenten. Det handlar främst om information om att kommissionen har inlett samråd eller offentliggjort s.k. färdplaner för nya initiativ samt skrivelser om att samtliga språkversioner av utkast till lagstiftningsakter föreligger och att åttaveckorsfristen för de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll därmed inleds.

Kommissionens ensidiga åtagande och informationsskyldigheten enligt fördragen å ena sidan och 1994 års riktlinjer om informationskraven på regeringen å den andra, innebär att riksdagen får kommissionsdokument både direkt från kommissionen och via regeringen. Informationsförsörjningen är i stort sett dubblerande i fråga om dokument i COM-, JOIN- och SWD-serierna. I fråga om C-serien kommer dokumenten framför allt via regeringen. De dokument i C-serien som kommissionen överlämnar direkt till riksdagen innehåller framför allt svar på riksdagens motiverade yttranden och utlåtanden. Dokument som lämnas in i dubletter registreras enbart en gång i riksdagens EU-diarium och samtliga med kommissionen som avsändare, även om de lämnas in via regeringen.

### 3.2.7 Uppgifter om informationsförsörjningen i praktiken

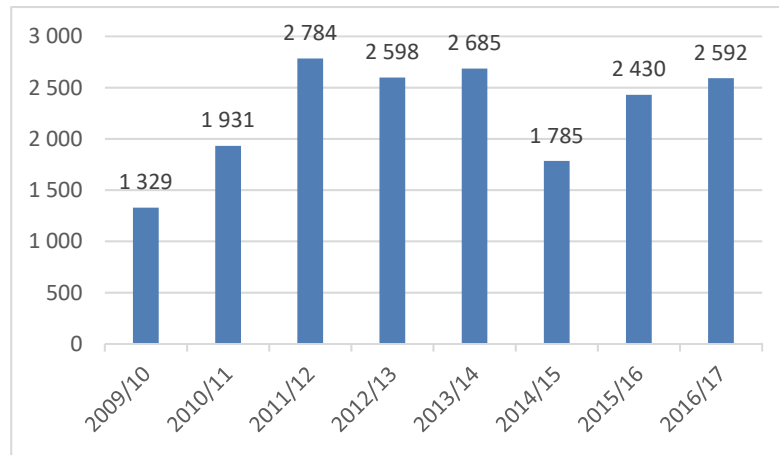
Under EU-medlemskapets tio första år lämnades omkring 1 000 EU-dokument per riksmöte till riksdagen. Variationen mellan riksmötena var begränsad (Hans Hegeland, 2006, Nationell EU-parlamentarism, Santérus förlag, s. 57).

<sup>5</sup> Fram till februari 2012 översattes beteckningarna COM och C till svenska KOM och K. De dokument som i dag finns i SWD-serien ingick fram till dess i en annan serie benämnd SEC, eller på svenska SEK. Efter utbrytningen av SWD-dokumentet förekommer SEC-dokument bara undantagsvis bland EU-dokument till riksdagen.

Riksmötena 2006/07 och 2007/08 innebar en något ökad mängd EU-dokument, och riksmötet 2008/09 lämnades drygt 2 000 EU-dokument till riksdagen (EUMOT-utredningen, 2010/11:URF2 s. 11).

Som framgår av diagram 1 nedan har antalet EU-dokument som lämnats till riksdagen därefter ökat till i genomsnitt ca 2 300 EU-dokument per riksmöte.

**Diagram 1 Antal EU-dokument per riksmöte**



Källa: Riksdagens EU-diarium.

Not: Dokument från Europaparlamentet diarieförs i paket efter Europaparlamentets sammanträdesperioder. Varje paket kan innehålla en mängd olika antagna texter. EU-diariet ger därför inte en helt rättvisande bild av det totala antalet dokument.

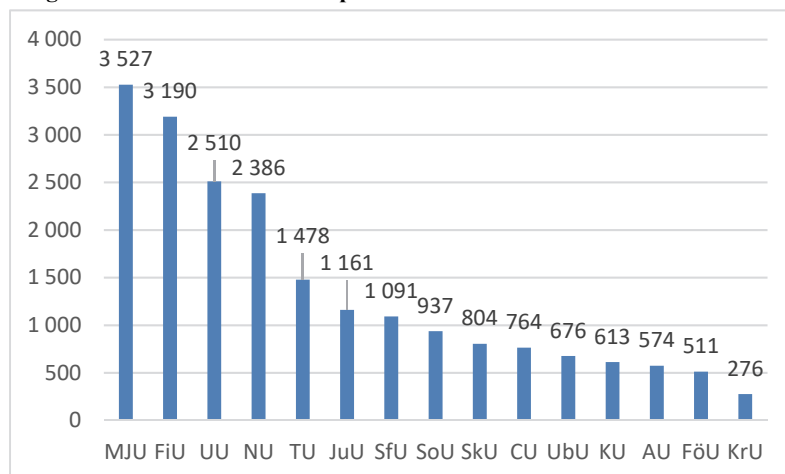
Det ökade antalet EU-dokument kan troligen kopplas till Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 och den informationsplikt för EU:s institutioner gentemot de nationella parlamenten som följde av detta. I synnerhet innebar det att även rådsdokument började översändas till riksdagen.

Diagram 1 visar också att antalet dokument kan variera betydligt mellan riksmötena. Sådana variationer noterade även EUMOT-utredningen, och inkluderar man även den utredningens undersökningsperiod framträder ett mönster av en puckel över EU-institutionernas femåriga mandatcykel (2004–2009–2014). Färre EU-dokument lämnas till riksdagen under riksmöten då en ny kommission tillsätts och inför vilka val till Europaparlamentet hållits under sommaren. Detta är en naturlig effekt om man utgår från att tillsättningen av en ny kommission innebär att institutionens initiativtagande verksamhet tillfälligt avtar och beaktar att kommissionens dokument utgör ca 60 procent av alla EU-dokument till riksdagen och dessutom är styrande för vissa andra dokument, t.ex. regeringens faktapromemorior. Det ska dock noteras att sådana femårspuckler inte finns i sammanställningen av inlämnade dokument under de första tio årens EU-medlemskap.

### Fördelningen mellan utskotten

Alla EU-dokument till riksdagen förs vidare till utskotten utifrån deras olika beredningsområden. Hur dokumenten fördelar sig mellan utskotten ger en bild av i vilken grad deras beredningsområden hanteras på EU-nivå. Diagram 2 nedan visar hur EU-dokumenterna har fördelats på utskotten under de senaste åtta riksmötena.

**Diagram 2 Antal EU-dokument per utskott 2009/10–2016/17**



Källa: Riksdagens EU-diarium.

Not: Vissa dokument kan överlämnas till fler än ett utskott. Summan av överlämnanden blir därför större än summan av antalet inkomna dokument i diagram 1.

EU-dokumenterna fördelar sig mycket ojämnt mellan utskotten. De fyra utskott som tog emot flest EU-dokument under perioden var miljö- och jordbruksutskottet, finansutskottet, utrikesutskottet och näringsutskottet. Av de inlämnade EU-dokumenterna överlämnades 64 procent till dessa fyra utskott. De fyra utskott som tog emot minst antal EU-dokument var kulturutskottet, försvarsutskottet, arbetsmarknadsutskottet och konstitutionsutskottet.

Antalet EU-dokument som överlämnas till ett utskott kan variera stort från ett riksmöte till ett annat. Till exempel halverades antalet dokument till utbildningsutskottet från 105 dokument riksmötet 2013/14 till 53 dokument riksmötet 2014/15. Civilutskottet såg en fördubbling av antalet dokument från 67 riksmötet 2014/15 till 132 riksmötet 2015/16. Ser man till utskottens relativa andel av samtliga inlämnade EU-dokument är dock variationen mer begränsad från ett riksmöte till ett annat.

Bilden av fördelningen av EU-dokumenterna mellan utskotten är tämligen stabil över tid. I en sammanställning för riksmötena 1994/95–2004/05 är det samma fyra utskott som är mest dokumenttyngda (Hans Hegeland, 2006, Nationell EU-parlamentarism, Santéus förlag, s. 105). Den inbördes ordningen var lite annorlunda, spridningen mellan dem var större och marginalen till det

femte utskottet i ordningen (trafikutskottet) var betydligt mindre. I andra änden av ordningen kan man notera att socialförsäkringsutskottet intog arbetsmarknadsutskottets plats bland de fyra med minst antal dokument, borträknat dåvarande bostadsutskottet som fick minst antal EU-dokument av alla utskott.

I sammanhanget ska påminnas om att långt ifrån alla EU-dokument motiverar någon åtgärd från utskottens sida och än färre ger upphov till ett riksdagsärende.

### *Dokumenterna från regeringen*

Regeringens skriftliga EU-information utgör omkring 10 procent av alla EU-dokument som överlämnas till riksdagen varje riksmöte. Faktapromemorior och återrappporter från rådsmöten utgör det stora flertalet av dokumenterna från regeringen, ca 60 respektive 30 procent.

Variationen i antalet faktapromemorior följer mönstret av en femårsperiod efter EU-institutionernas mandatcykel med som flest 184 stycken riksmötet 2011/12 och som minst 48 riksmötet 2014/15. Detta är naturligt eftersom faktapromemorior med ett fåtal undantag behandlar dokument från kommissionen. Färre kommissionsdokument ger således färre faktapromemorior. Antalet återrappporter, som återspeglar antalet rådsmöten och informella ministermöten, är mer konstant: runt 70–80 stycken per riksmöte. Sammanfattningsvis är antalet dokument från kommissionen och antalet rådsmöten starkt styrande för antalet dokument från regeringen till riksdagen.

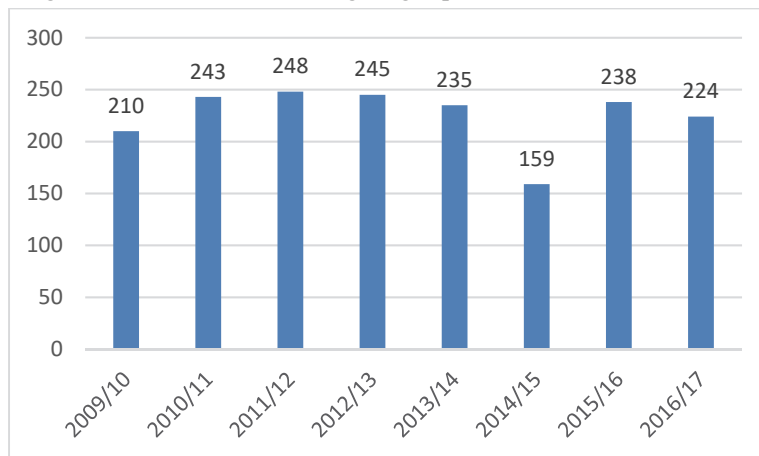
Antalet remissvar, dvs. regeringens svar på kommissionens samråd, är iögonfallande lågt. Riksmötet 2009/10 lämnades 4 remissvar, och 2010/11 lämnades 13. Därefter har enbart 2 svar lämnats, ett under vardera riksmötet 2011/12 och 2013/14. Enligt uppgift från Regeringskansliet har kommissionen angett att den varje år de senaste tre åren har genomfört ca 100 offentliga samråd, varav vissa varit riktade till särskilda målgrupper och andra varit mycket brett riktade. Det finns i dag ingen särskild förteckning i Regeringskansliet av regeringens svar på kommissionens offentliga samråd men i regeringens årliga skrivelse om verksamheten i EU har drygt 40 offentliga samråd nämnts sedan 2010, och i närmare 15 fall framgår uttryckligen att regeringen har lämnat ett svar. Skrivelsen gör dock inte anspråk på att vara heltäckande i detta avseende. Regeringskansliet påpekar att departementen i flera fall har skickat en kopia av svar på offentliga samråd direkt till utskott men inte till kammarskansliet, vilket förklarar att riksdagen i formell bemärkelse inte alltid fått ta del av regeringens svar. Som komplement till uppgifterna från Regeringskansliet kan nämnas att det i en undersökning av de 130 offentliga samråd som kommissionen genomförde 2011 framkom att regeringen genom olika departement deltagit i 40 stycken (Daniel Tarschys och Linda Johansson, Europa på remiss, Sieps 2014:3).

Informationen inför informella ministermöten har sjunkit för varje riksmöte från det att den började lämnas i januari 2013, från 10 dokument riksmötet 2012/13 till 1 riksmötet 2016/17. Normalt ordnar varje ordförandeskap ett tio-

tal informella ministermöten. Även här ska det påminnas om att uppgifterna inte omfattar dokument som lämnas direkt till utskotten. Det är alltså möjligt att departementen i högre grad har informerat utskotten eller EU-nämnden direkt om kommande informella ministermöten.

Information om överträdelseärenden och om mål vid EU-domstolen började även den lämnas i januari 2013. Antalet inlagor har varit 20–45 per riksmöte under de fyra hela riksmöten för vilka uppgifter finns.

**Diagram 3 EU-dokument från regeringen per riksmöte**



Källa: Riksdagens EU-diarium.

#### *Dokumenterna från EU:s institutioner*

Lissabonfördragets bestämmelser om information till de nationella parlamenten har haft praktiska konsekvenser framför allt när det gäller informationen från rådet, eftersom kommissionen och Europaparlamentet i hög grad överlämnade dokument direkt till riksdagen redan innan Lissabonfördraget.

Rådsdokumenten utgör omkring 20 procent av alla inlämnade EU-dokument. Kommissionsdokumenten utgör omkring 60 procent, och Europaparlamentets antagna texter utgör uppskattningsvis omkring 10 procent av alla inlämnade EU-dokument. Som tidigare nämnts utgörs de återstående 10 procenten av information från regeringen. Förhållandena mellan informationsmängderna är uppskattningar. Europaparlamentets antagna texter diarieförs i paket från parlamentets sammanträdesperioder. Varje paket kan innehålla ett flertal antagna texter. Till exempel överlämnades 234 antagna texter i 19 paket riksmötet 2015/16 och 184 antagna texter i 15 paket riksmötet 2014/15. Sökningar i EU-diariet ger därför en något missvisande bild av hur mängden information från olika avsändare förhåller sig till varandra.

Nedan redogörs mer i detalj för dokumenterna från rådet respektive kommissionen.

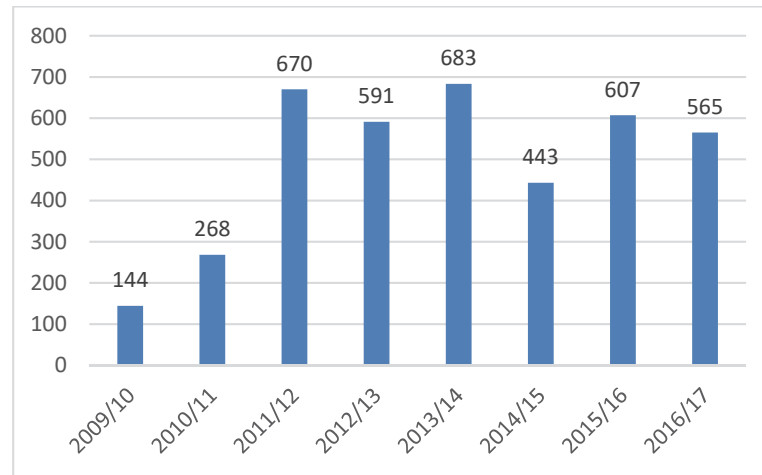
### Dokument från rådet

Rådets informationsskyldighet omfattar fyra dokument i anslutning till varje rådsmöte. Det är kallelsen och den preliminära dagordningen inför mötet samt en redogörelse för resultatet och ett protokoll efter rådsmötet (protokoll enbart om rådet haft överläggningar i lagstiftningsärenden). Dessa mötesrelaterade dokument utgör omkring hälften av alla rådsdokument som överlämnas till riksdagen.

Ytterligare några procent utgörs av rådets ståndpunkt i det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Med tanke på mängden pågående lagstiftningsärenden kan antalet dokument med rådets ståndpunkt uppfattas som förhållandevis lågt. Det torde dock vara en effekt av att rådet och parlamentet oftast uppnår enighet i informella förhandlingar innan förfarandet når den fas då rådet ska avge en ståndpunkt och att rådet således i stället antar lagstiftningsakten genom att godkänna Europaparlamentets ändringar.

Omkring hälften av alla rådsdokument som överlämnas till riksdagen utgör därmed en övrig-kategori. Som nämnts ovan rymmer denna bl.a. yttranden till rådet från nationella parlament och rekommendationer i utvärderingen av Schengenregelverket.

**Diagram 4 Rådsdokument överlämnade till riksdagen per riksmöte**



Källa: Riksdagens EU-diarium.

Diagram 4 ska läsas i ljuset av att rådet började överlämna information till de nationella parlamenten först i december 2009 i och med Lissabonfördragets ikraftträdande. Det tycks därefter ha funnits en viss anpassningsperiod. Till exempel diariefördes den första kallelsen till ett rådsmöte och det första protokollet först i mars 2011.

Informationen som är knuten till rådets möten uppvisar bara mindre variationer mellan riksmötena. Det är naturligt med tanke på att antalet rådsmöten per år är relativt konstant, runt 70–80, och att antalet rådsmöten direkt avgör antalet kallelser, dagordningar och meddelanden om resultatet av rådsmöten.



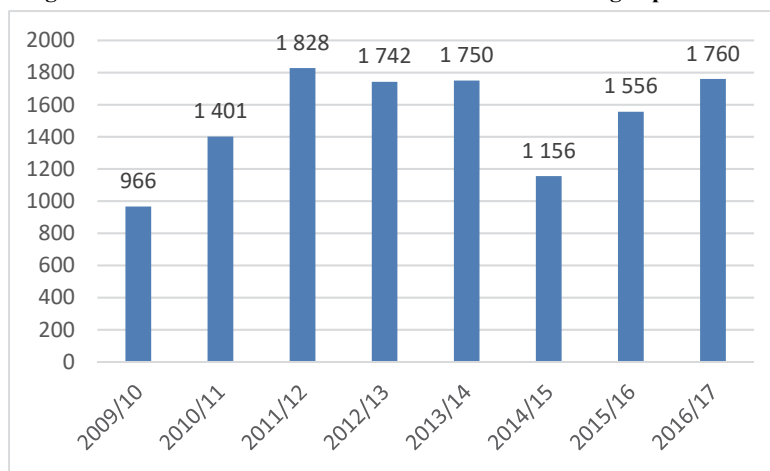
Antalet protokoll från rådsmöten är dock något lägre eftersom informations-skyldigheten gentemot de nationella parlamenten enbart gäller protokoll från lagstiftningsöverläggningar och att sådana inte hålls vid samtliga rådsmöten.

I den mån man kan skönja ett mönster av femårspucklar även i fråga om rådsdokumenten, ligger effekten sannolikt i den stora övrigt-kategorin. Det är t.ex. tänkbart att mängden yttranden till rådet från de nationella parlamenten avtar när mängden kommissionsdokument avtar eftersom det stora flertalet yttranden avser kommissionsdokument. Överlag är dock tidsserien för kort för att medge några mer långtgående resonemang om detta.

### Dokument från kommissionen

Kommissionens dokument utgör ca 60 procent av alla EU-dokument som överlämnas till riksdagen varje riksmöte. Bland dessa dokument har även inkluderats gemensamma dokument från kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik.

**Diagram 5 Kommissionsdokument överlämnade till riksdagen per riksmöte**



Källa: Riksdagens EU-diarium.

Mönstret i diagram 5 är påfallande likt det i diagram 1, med en tydlig femårspuckel över institutionens mandatcykel (2009–2014). Det är framför allt antalet förslag till rättsakter som varierar enligt detta mönster. Det är också den enskilt klart största kategorin av dokument från kommissionen, omkring en fjärdedel. Det är därför rimligt att anta att det framför allt är variationer i antalet förslag till rättsakter som styr variationen i det totala antalet EU-dokument som lämnas in till riksdagen, i synnerhet om man betänker att det stora flertalet av kommissionens arbetsdokument som lämnas till riksdagen åtföljer förslag till rättsakter.

Efter förslagen till rättsakter är den näst största kategorin kommissionens delegerade akter och genomförandeakter. Dessa akter infördes i december

2009 i och med Lissabonfördraget och ersatte de kommissionsakter som tidigare antogs genom olika kommittéförfaranden. Anpassningen till Lissabonfördraget har skett successivt. Akterna grundar sig på befogenheter som tilldelats kommissionen i antagna lagstiftningsakter och andra rättsakter. De delegerade akterna och genomförandeakterna i dokumentserien C inkommer via regeringen som ett led i regeringens informationsskyldighet gentemot riksdagen. Bara undantagsvis överlämnas de till riksdagen direkt av kommissionen.

Två något mindre kategorier utgörs av rapporter och samrådsdokument, dvs. grön- och vitböcker och meddelanden. Dessa kategorier utgör vardera omkring 10 procent av kommissionsdokumenten med viss inbördes variation mellan riksmöten.

De fyra kategorierna förslag till rättsakter, delegerade akter och genomförandeakter, rapporter samt samrådsdokument utgör tillsammans knappt två tredjedelar av samtliga kommissionsdokument. En femte övrigt-kategori skulle framför allt innehålla olika arbetsdokument som åtföljer förslag till rättsakter, information om nya färdplaner och skrivelser om inledandet av åtta-veckorsfristen för de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll.

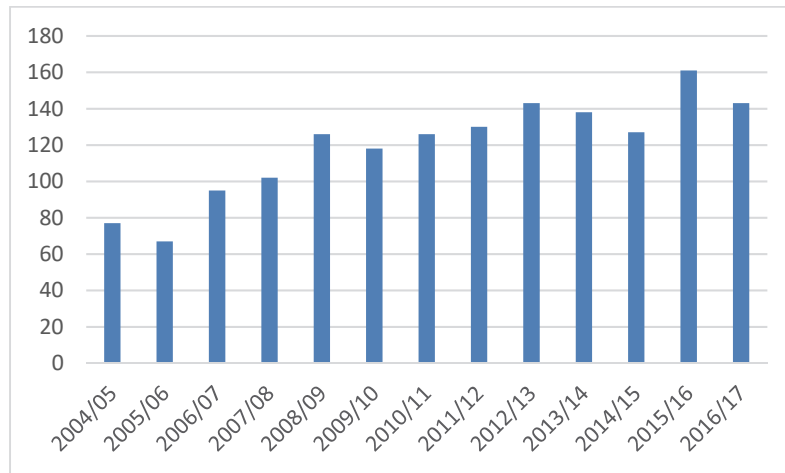
### 3.2.8 Regeringens EU-information till utskotten

Regeringen är enligt 10 kap. 8 § riksdagsordningen skyldig att lämna upplysningar och avge yttrande till ett utskott som begär det gällande arbetet inom Europeiska unionen. I förarbetena till bestämmelsen framhålls att den inte innebär någon reglering av i vilken form informationen lämnas. Informationen kan lämnas skriftligen eller muntligen, av ett statsråd eller av någon tjänsteman som har god insyn i den fråga som utskottets begäran gäller (bet. 1994/95:KU22 s. 27).

Riksdagens utredningstjänst har för kommitténs räkning sammanställt uppgifter om antalet muntliga informationstillfällen i utskotten under riksmötena 2004/05–2016/17 t.o.m. den 31 december 2016 (RUT PM 2017:125). Utredningstjänstens sammanställning har kompletterats med uppgifter för den återstående perioden av riksmötet 2016/17. Sammanställningen omfattar endast protokollförda muntliga informationstillfällen. I praktiken torde dock den muntliga informationen många gånger ha lämnats i kombination med skriftlig information som översänts inför sammanträdet. Därtill kan förstås information ha lämnats till utskotten enbart i skriftlig form.

Sammanlagt har 1 553 informationstillfällen identifierats under perioden. Som framgår av diagram 6 har antalet tillfällen i runda tal fördubblats från de två första riksmötena till de senare.

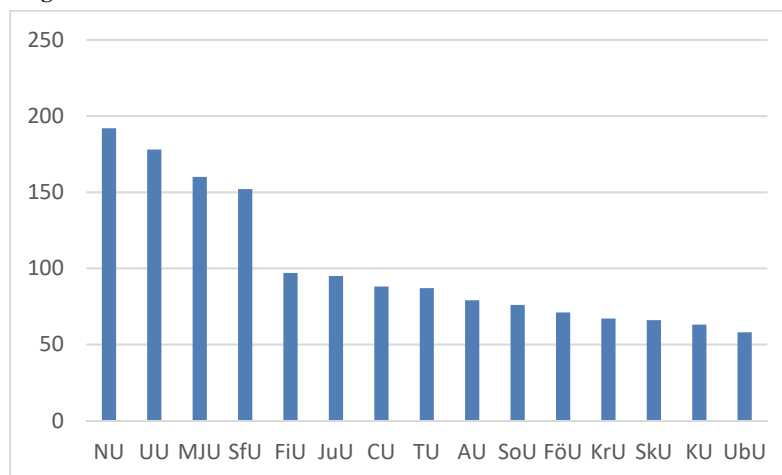
**Diagram 6 Antal tillfällen per riksmöte för information i EU-frågor från regeringen till utskotten**



Källa: RUT PM 2017:125, utskottens protokoll.

Samtliga utskott har haft muntlig EU-information åtminstone ett par tillfällen varje riksmöte. Som framgår av diagram 7 nedan har flest informationstillfällen ägt rum i näringsutskottet, utrikesutskottet, miljö- och jordbruksutskottet samt i socialförsäkringsutskottet. Dessa fyra utskott står för ca 45 procent av alla informationstillfällen. De har normalt över tio informationstillfällen varje riksmöte och vissa riksmöten över tjugo. I näringsutskottet och i miljö- och jordbruksutskottet har antalet informationstillfällen ökat markant under perioden från att enbart ha omfattat något enstaka tillfälle under de första riksmötena. I utrikesutskottet och socialförsäkringsutskottet har antalet informationstillfällen varit på en mer jämn hög nivå under hela perioden.

**Diagram 7 Antal tillfällen per utskott för information i EU-frågor från regeringen riksmötena 2004/05–2016/17**



Källa: RUT PM 2017:125, utskottens protokoll.

Not: Ett tjugotal informationstillfällen i sammansatta utskott och i bostadsutskottet redovisas inte i diagrammet.

De fyra utskott som har haft minst antal informationstillfällen är utbildningsutskottet, konstitutionsutskottet, skatteutskottet och kulturutskottet. I det sistnämnda utskottet har antalet varit relativt stabilt över tid. Det betyder att kulturutskottet under riksmötet 2004/05 fanns bland de utskott som hade flest informationstillfällen.

Man kan tänka sig en rad olika faktorer som påverkar skillnaderna mellan utskotten. För det första ska det påpekas att det är antalet informationstillfällen som har räknats och inte antalet frågor som informationen gällt. Det är alltså tänkbart att ett utskott samlar information i ett stort antal frågor till ett tillfälle medan ett annat utskott avgränsar varje tillfälle till en fråga. För det andra bör det spela roll hur utskotten lägger upp sin bevakning. Om information regelmässigt inhämtas inför frågornas behandling vid rådsmöten får det betydelse om den rådskonstellation som behandlar utskottets frågor sammanträder en gång i månaden eller en gång per halvår. Något utskott kan dessutom beröras av arbetet i flera rådskonstellationer. För det tredje kan ett utskott i högre grad än ett annat välja att inhämta information i samband med överläggningar med regeringen. Den främsta anledningen till skillnader torde dock vara i vilken grad ett utskotts frågor hanteras på EU-nivå. Utvecklingen över tid tyder på att utskottens samlade engagemang för att ta sig an EU-frågorna har ökat.

### 3.2.9 Muntlig information till kammaren

Regeringen får enligt 6 kap. 18 § riksdagsordningen lämna information till riksdagen genom ett statsråd vid ett sammanträde med kammaren.

Statsministerns återrapportering från EU-toppmöten är den enda regelbundna informationen om EU-frågor som regeringen lämnar till riksdagen vid

ett kammarsammanträde. Återrapporteringen är inte reglerad. Riksdagen riktade dock 2001 ett tillkännagivande till regeringen med innebörden att statsministern alltid bör lämna information i kammaren i nära anslutning till möten i Europeiska rådet (förs. 2000/01:RS1 s. 138, bet. 2000/01:KU23). I betänkandet Riksdagen i en ny tid framhöll också 2002 års riksdagskommitté vikten av att statsministerns återrapportering från Europeiska rådets möten sker i kammaren och i nära anslutning till mötet. Undantagsvis ansåg kommittén att återrapportering kan ske i öppet sammanträde med EU-nämnden. Riksdagskommittén menade att man vid planeringen av kammarens arbete i möjligaste mån bör se till att tid i kammaren finns för återrapportering från Europeiska rådets möten, både de av formell och informell karaktär. Riksdagen godkände detta som en del av riktlinjerna för förändringar av arbetet i riksdagens kammare (framst. 2005/06:RS3 s. 138 f., bet. 2005/06:KU21). I enlighet med detta finns en riktlinje i Regeringskansliets cirkulär 2 om att återrapporteringen till riksdagen från Europeiska rådets möten görs av statsministern i kammaren eller, när det inte är möjligt, i EU-nämnden.

Under perioden 2010–2017 har återrapporteringen gjorts i kammaren vid 37 tillfällen och i EU-nämnden vid 17 tillfällen. Återrapporteringen i EU-nämnden har företrädesvis gällt Europeiska rådets möten i slutet av juni. När återrapporteringen sker i EU-nämnden görs det normalt vid ett offentligt sammanträde.

### 3.3 Överläggningar i utskott

Enligt 7 kap. 12 § riksdagsordningen (RO) ska regeringen överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i Europeiska unionen 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.

Bestämmelsen om regeringens överläggningar med utskotten om EU-frågor infördes enligt riksdagsstyrelsens förslag som utarbetats av 2002 års riksdagskommitté (framst. 2005/06:RS3 s. 47 f., bet. 2005/06:KU21, bet. 2006/07:KU3, rskr. 2006/07:2526). Syftet var att stärka utskottens roll i riksdagens arbete med EU-frågor genom ett s.k. saksamråd på politisk nivå i utskotten under vilket utskottets ledamöter ges möjlighet att framföra sina synpunkter. Riksdagsstyrelsen ansåg med beaktande av beslutsprocessen på EU-nivå att riksdagen även måste bevaka skedena före rådsmötena och att det bör ske i utskotten t.ex. genom överläggningar. Överläggningarna behöver tidsmässigt inte ske just inför rådsmötena utan snarare innan frågorna kommer upp på ministerrådets dagordning. Det ansågs 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.

Riksdagsstyrelsens uppfattning var att det formella samrådet om regeringens position inför beslut i rådet och givandet av det slutliga förhandlingsmandatet även i fortsättningen bör ske i EU-nämnden. Den förutsåg dock att frågorna inför samrådet i EU-nämnden bör vara förankrade i utskotten och att samrådet därmed kan fokusera på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden medan sakaspekterna har behandlats i utskotten. Jämfört med i dag kommer därmed sammanträdestiden i EU-nämnden att minska betydligt, förutspådde riksdagsstyrelsen.

I författningskommentaren framfördes vidare att termen överlägga för utskotten anger 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 gälla angavs att utskotten bättre än regeringen kan bedöma till vilket utskott en fråga hör. Kommentaren klargör också att uttrycket ”frågor rörande arbetet i Europeiska unionen” syftar till att inte begränsa hanteringen till rådet och att markera att utskotten inte bör utgå från rådsarbetet (och t.ex. dagordningarna för rådets möten). Därmed kan regeringens kontakter med kommissionen vid sidan av rådsarbetet och arbetet i rådets olika förberedande organ inbegripas (framst. 2005/06:RS3 s. 165 f.).

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).

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse genom 2014 års översyn av riksdagsordningen. Genom en språklig ändring ersattes ordet ”rörande” med ”om” (2012/13:URF3, framst. 2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46).

### 3.3.1 Överläggningar i praktiken

Några bärande tankar vid införandet av överläggningsinstitutet var att utskotten skulle begagna sig av överläggningar i ett tidigt skede av en frågas hantering. Överläggningarna skulle fokusera på frågans sakinhåll och med fördel hållas inför och under behandlingen i rådets förberedande organ, innan frågan sätts på rådets dagordning för beslut (framst. 2005/06:RS3 s. 45–48).

Överläggningsinstitutet var ett led i att stärka utskottens roll i riksdagens EU-arbete. Detta skulle få konsekvenser för EU-nämnden, vars uppgift begränsades till att ge regeringen ett slutligt mandat inför det tillfälle då frågorna ska beslutas i rådet. EU-nämnden skulle fokusera på förhandlingsstrategiska överväganden, givet att sakaspekterna hade behandlats i utskotten.

#### *Tidigare uppföljning*

EUMOT-utredningen, som 2010 utredde riksdagens EU-arbete och motionshanteringen, konstaterade att de nya arbetsformerna med överläggningar hade lett till en ibland oklar arbetsfördelning mellan EU-nämnden och utskotten och till ett inte obetydligt dubbelarbete, både inom riksdagen och för regeringsföreträdarna. Reformen hade ökat engagemanget för EU-frågor i utskotten, som

visade större intresse för EU-frågorna också inför rådsmötena. Samtidigt hade det visat sig vara svårt att begränsa EU-nämndens roll till att enbart ge mandat inför kommande beslut i rådet eftersom en fråga kan figurera på rådets dagordning och påkalla viktiga politiska ställningstaganden även före det faktiska beslutstillfället (2010/11:URF2 s. 54).

EUMOT-utredningen redovisade uppgifter om överläggningstillfällen i utskotten under riksmötena 2006/07–2009/10. Sammanlagt hade 140 överläggningstillfällen ägt rum, ibland för överläggningar om flera olika EU-frågor. Miljö- och jordbruksutskottet hade tillsammans med socialförsäkringsutskottet haft flest överläggningar, 29 respektive 26 tillfällen. Därefter kom finansutskottet, civilutskottet och näringsutskottet med vardera 14 överläggningstillfällen. Tre av dessa utskott (MJU, NU och FiU) fanns bland de som tog emot flest EU-dokument. För de andra två (SfU och CU) saknades en sådan tydlig koppling till mottagandet av EU-dokument. Minst antal överläggningar hade hållits i kulturutskottet (0), försvarsutskottet (1), socialutskottet (2) och trafikutskottet (2) (2010/11:URF2 s. 14 f.).

### *Ökat antal överläggningar över tid*

I det följande redogörs för uppgifter om överläggningsinstitutets praktiska tillämpning från institutets införande den 1 januari 2007 till utgången av riksmötet 2016/17, dvs. t.o.m. den 11 september 2017. Genomgången baseras på antalet EU-frågor som varit föremål för överläggning, till skillnad från EUMOT-utredningens uppföljning som baserades på antalet överläggningstillfällen. Överläggningsfrågorna har delats in i tre kategorier. Den första är förslag till rättsakter. Den andra är utkast till rådsslutsatser och andra typer av rådsuttalanden som t.ex. resolutioner. Den tredje är en övrigt-kategori med andra EU-frågor som t.ex. innehåller överläggningar med anledning av kommissionens samrådsdokument. Överläggningsfrågorna fram t.o.m. den 31 december 2016 har kartlagts av utredningstjänsten (RUT PM 2017:125). Med utgångspunkt i utredningstjänstens kartläggning har kompletterande uppgifter tagits fram för den återstående perioden av riksmötet 2016/17 och i fråga om bl.a. hur överläggningarna förhåller sig till samrådet i EU-nämnden.

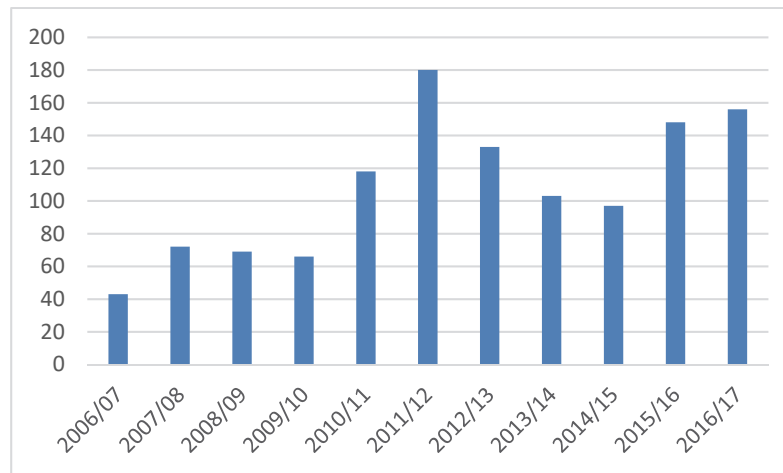
Det har visat sig vara svårt att i efterhand precist identifiera och kategorisera överläggningsfrågorna. Svårigheten ligger främst i att överläggningarna tillämpas på ”frågor”. Dessa frågor kan oftast knytas till ett eller flera dokument men de kan vara både vidare eller mer begränsade än dokumenten. Detta öppnar för tolkningar av vad som utgör en överläggningsfråga och hur en överläggningsfråga förhåller sig till ett visst dokument eller ett samråd i EU-nämnden. Uppgifterna nedan ska därför snarare ses som rimliga uppskattningar än som exakta tal.

En översiktstabell för överläggningar per utskott, riksmöte och kategori finns i bilaga 2.

### Överläggningsfrågor

Under riksmötena 2006/07–2016/17 har 1 185 överläggningsfrågor identifierats. Jämfört med EUMOT-utredningens uppföljning kan man notera att antalet överläggningsfrågor är betydligt större än antalet överläggningstillfällen, ca 80 procent (riksmötena 2006/07–2009/10). Som framgår av diagram 8 nedan var antalet överläggningsfrågor de fyra första riksmötena relativt jämnt. Från riksmötet 2010/11 ökade antalet överläggningsfrågor markant och med större variation mellan riksmötena.

**Diagram 8 Antal överläggningsfrågor per riksmöte**



Källa: RUT PM 2017:125, utskottens protokoll.

Man kan tänka sig flera förklaringar till ökningen från 2010/11. En är att det kan ha tagit viss tid för utskotten att anpassa sig till det nya arbetssättet. En annan kan vara att riksdagens subsidiaritetskontroll i och med Lissabonfördragets ikraftträdande i december 2009 innebar att EU-frågor kom under utskottens behandling på ett mer systematiskt sätt. Lissabonfördraget innebar också att mängden EU-dokument som lämnas till riksdagen ökade (jämför diagram 1, avsnitt 3.2.7). En ytterligare tänkbar förklaring är att valet 2010 gav en minoritetsregering och att det därmed kan ha uppstått ett behov av intensivare kontakter mellan utskotten och regeringen kring EU-frågorna.

Av överläggningsfrågorna utgör omkring 60 procent förslag till rättsakter. I detta inkluderas utkast till lagstiftningsakter och förslag till andra rättsakter, t.ex. till beslut om internationella överenskommelser och till rekommendationer eller yttranden. I kategorin ingår även förslag till EU:s årsbudget.

Omkring 15 procent av överläggningsfrågorna utgör utkast till rådsslutsatser och andra typer av rådsuttalanden. Resterande 25 procent utgörs av andra EU-frågor som inte kan hänföras till någon av de två föregående kategorierna. Det handlar t.ex. om frågor knutna till kommissionens samrådsdokument, såvida det inte rör sig om rådsslutsatser med anledning av samrådsdokumenten.



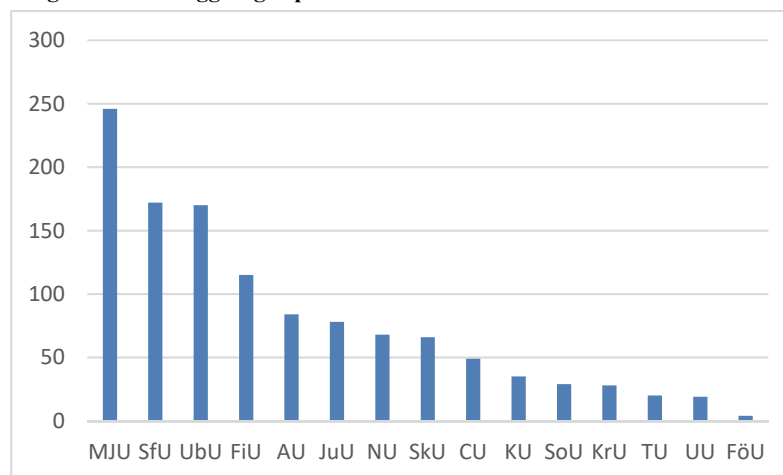
Den inbördes fördelningen mellan de tre kategorierna överläggningsfrågor har varierat mellan riksmötena. Fördelningen för den sammantagna perioden (60, 15 respektive 25 procent) motsvaras närmast av riksmötena 2013/14 och 2014/15.

Utvecklingen över tid visar att andelen överläggningar om förslag till rättsakter ökade kontinuerligt under de tre följande riksmötena efter 2006/07, samtidigt som andelen överläggningar om andra EU-frågor minskade. Andelen överläggningar om utkast till rådsslutsatser var jämförelsevis liten och jämn under de fyra första riksmötena fram till 2010/11. Därefter har överläggningarna om utkast till rådsslutsatser ökat som antal och andel. En möjlig förklaring till detta är att riksdagen i och med Lissabonfördragets ikraftträdande i december 2009 började få information om rådets dagordningar från rådets sekretariat och att denna information kom utskotten till del på ett mer systematiskt sätt än vad som varit fallet tidigare då informationen om rådsdagordningarna enbart ingick i regeringens informationskyldighet gentemot EU-nämnden.

Ser man till fördelningen mellan de tre kategorierna i absoluta tal kan man förutom det ökade antalet överläggningar om rådsslutsatser notera en påtaglig ökning av antalet överläggningar om förslag till rättsakter fr.o.m. riksmötet 2011/12. Som tidigare nämnts kan denna ökning vara en effekt av den systematiska subsidiaritetskontrollen av utkast till lagstiftningsakter som infördes i och med Lissabonfördragets ikraftträdande i december 2009. Den effekten har i så fall ungefär ett års fördröjning. Det ska också påminnas om att utkasten till lagstiftningsakter inom subsidiaritetskontrollen bara utgör en delmängd i kategorin förslag till rättsakter. Det kan noteras att antalet förslag till rättsakter från kommissionen ökade från riksmötet 2010/11 i enlighet med mönstret för antalet kommissionsdokument som lämnas till riksdagen (jämför diagram 5, avsnitt 3.2.7).

### **Överläggningar i utskotten**

Utskotten använder sig av överläggningsinstitutet i varierande grad. Miljö- och jordbruksutskottet har överlagt om klart flest frågor. Därefter kommer socialförsäkringsutskottet och utbildningsutskottet på en i princip delad andraplats, följda av finansutskottet. I andra änden har försvarsutskottet överlagt om klart minst antal frågor.

**Diagram 9 Överläggningar per utskott riksmötena 2006/07–2016/17**

Källa: RUT PM 2017:125, utskottens protokoll.

Not: Riksmötet 2006/07 höll det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet överläggningar i två frågor som inte redovisas i diagrammet.

Jämfört med EUMOT-utredningens uppföljning av de fyra första riksmötena, som utgick från antalet överläggningstillfällen, är det i stort sett samma utskott som återfinns i början och slutet av skalan. En skillnad är dock att näringsutskottet och civilutskottet nu återfinns i mittfältet. I stället har utbildningsutskottet klättrat i statistiken. Utbildningsutskottet hade under de fyra första riksmötena bara sparsamt med överläggningar för att därefter börja överlägga om ett stort antal frågor jämfört med de flesta andra utskott. En liknande utveckling antyds hos kulturutskottet som fram till riksmötet 2014/15 enbart hade en överläggning. I övrigt är det svårt att urskilja något mönster i antalet överläggningsfrågor i olika utskott över tid. Uppgifterna bekräftar dock EUMOT-utredningens notering av att det bara finns ett begränsat samband mellan antalet EU-dokument som ett utskott tar emot och antalet överläggningar som utskottet begär (jämför diagram 2, avsnitt 3.2.7). Sannolikt är antalet EU-dokument bara en faktor av flera som avgör i vilken utsträckning ett utskott begär överläggningar.

Sett till kategorierna överläggningsfrågor varierar fokus mellan utskotten. Den inbördes fördelningen mellan de tre kategorierna för hela perioden och alla utskott (rättsakter 60 procent, slutsatser 15 procent och andra EU-frågor 25 procent) motsvaras närmast av socialförsäkringsutskottet och miljö- och jordbruksutskottet. Ett antal utskott, där civilutskottet sticker ut, överlägger till övervägande del om förslag till rättsakter. I kontrast till detta har utrikesutskottet och kulturutskottet bara en liten del överläggningar om förslag till rättsakter. I kulturutskottet ligger fokus på utkast till rådsslutsatser medan utrikesutskottet till övervägande del överlägger om andra EU-frågor.

Skillnaderna mellan utskotten i antalet överläggningsfrågor och deras kategorisammansättning bekräftar den bild av stora variationer i utskottens till-

lämpning av överläggningsinstitutet som tecknats i de intervjuer med utskottens kanslichefer som genomförts på kommitténs uppdrag. Av intervjuerna framgår att vissa utskott mer än andra väljer överläggningsfrågor med utgångspunkt i rådsdagordningarna och att det bland dessa utskott läggs olika vikt vid förslag till rättsakter och rådsslutsatser liksom vid om rådsbehandlingen syftar till beslut eller diskussion.

Skillnaderna kan ha olika förklaringar. Vissa skillnader följer naturligt av vilka befogenheter EU har på utskottens beredningsområden och hur EU begagnar sig av befogenheterna. Andra skillnader förefaller bero på olika uppfattningar i utskotten om överläggningsinstitutets ändamålsenlighet i olika frågor och i förhållande till möjligheten att begära information från regeringen. Man kan t.ex. notera att näringsutskottet och utrikesutskottet inhämtar information från regeringen i betydligt högre utsträckning än de begär överläggning (jämför diagram 7, avsnitt 3.2.8).

### **Förläggning till tidiga skedet**

En ursprunglig tanke var att överläggningar med fördel skulle hållas i ett tidigt skede av en frågas behandling. Det finns inget givet svar på vad som är ett tidigt skede. Det kan vara innan förslag har lagts fram men det kan också vara i inledningen av förhandlingen om framlagda förslag. För att göra frågan mätbar har den här avgränsats till framlagda förslag till rättsakter, dvs. den första kategorin överläggningsfrågor, och överläggningar som har ägt rum inom åtta veckor från det att förslaget lades fram. Måttet är grovt. Det finns inget som säger att inte nio eller tio veckor fortfarande kan vara ett tidigt skede. Måttet tar inte heller hänsyn till att ett förslag till rättsakt kan vara föremål för överläggningar flera gånger av vilka åtminstone de senare i så fall inte kommer att äga rum inom åttaveckorsperioden. Med dessa och andra brister ger måttet ändå en uppfattning om ambitionen och förmågan att organisera överläggningar i inledningen av rådsbehandlingen.

Genomgången visar att överläggningar om förslag till rättsakter i omkring 25 procent av fallen ägt rum inom åtta veckor från det att förslagen lades fram. Andelen varierar från ca 15 till 40 procent mellan olika riksmöten.

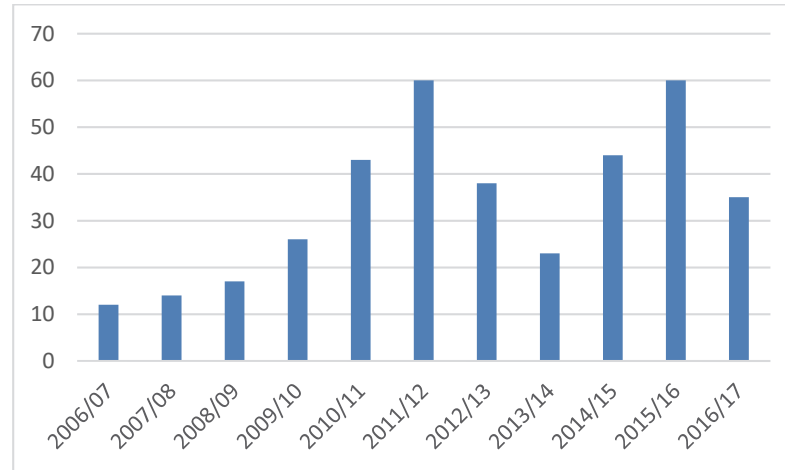
I intervjuerna med utskottens kanslichefer framgick att flera utskott strävar efter att hålla överläggningar i ett tidigt skede medan andra utskott undviker överläggningar i alltför tidiga skeden med hänvisning till att diskussionen då riskerar att bli för oprecis. Statistiken visar inte något påtagligt mönster i antal och andel tidiga överläggningar mellan utskotten. På ett allmänt plan kan man dock säga att de utskott som överlagt om minst antal förslag till rättsakter också är de som i lägst utsträckning genomfört överläggningarna inom åttaveckorsperioden. Det är dock inte lika entydigt att de utskott som överlagt om flest antal förslag till rättsakter i motsvarande högre utsträckning förlägger överläggningarna till åttaveckorsperioden efter att förslagen lagts fram.

### Förläggning i förhållande till samråd i EU-nämnden

När det slutligen gäller hur överläggningarna förlagts i förhållande till samråd i EU-nämnden visar genomgången att omkring en tredjedel av alla överläggningar ägt rum tidigare samma vecka som samma fråga varit föremål för behandling i EU-nämnden. Av dessa närliggande behandlingar har drygt hälften rört förslag till rättsakter och den andra hälften fördelat sig någorlunda jämnt mellan kategorierna utkast till rådsslutsatser och andra EU-frågor.

Utvecklingen över tid visar att antalet närliggande behandlingar steg kontinuerligt i början av undersökningsperioden och nådde en topp riksmötet 2011/12. De två följande riksmötena sjönk antalet för att sedan åter stiga och nå en ny topp riksmötet 2015/16. Utvecklingen följer ganska väl den för antalet överläggningar, som visas i diagram 8.

**Diagram 10 Närliggande överläggningar och samråd per riksmöte**



Källa: RUT PM 2017:125, utskottens och EU-nämndens protokoll.

I jämförelse med antalet är andelen överläggningar som genomförs nära in på samråd mer jämn över tid. Det handlar om 20–40 procent av överläggningarna varje riksmöte.

Sett till hur EU-nämnden behandlat frågorna som varit föremål för överläggning samma vecka kan sammantaget noteras att EU-nämnden i knappt 60 procent av fallen behandlat frågan som en beslutspunkt, dvs. sammanfattat stödet i EU-nämnden för regeringens ståndpunkt. I knappt 30 procent av fallen har frågan behandlats som en diskussionspunkt, dvs. att EU-nämnden sammanfattade stödet för regeringens föreslagna inriktning i de fortsatta förhandlingarna. I de resterande fallen föredrogs frågan i EU-nämnden som information, dvs. att ingen sammanfattning gjordes och att något egentligt samråd alltså inte ägde rum.

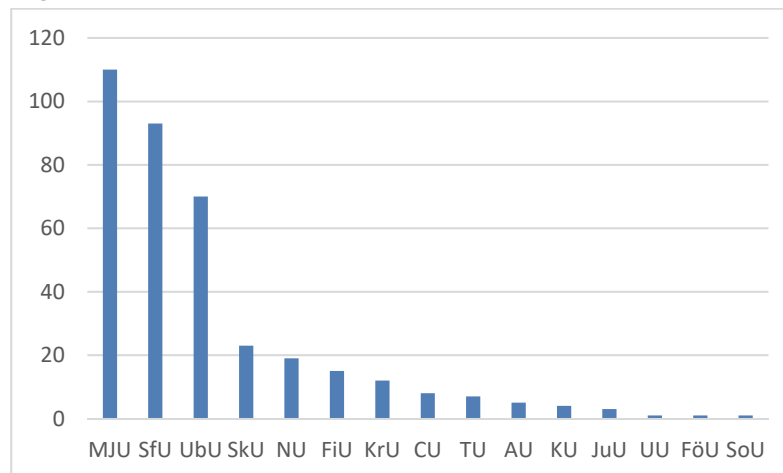
I de fall de närliggande behandlingarna gällt förslag till rättsakter är fördelningen nära 60 procent beslutspunkter och omkring 20 procent vardera dis-

kussionspunkter och information. Detta kan jämföras med de fall där behandlingarna gällt utkast till rådsslutsatser. Där har EU-nämnden bara med något enstaka undantag behandlat frågorna som beslutspunkter och aldrig enbart för information. Sannolikt beror detta på att rådsslutsatser, till skillnad från förslag till rättsakter, vanligen sätts på rådets dagordning först vid deras antagande. I kategorin övriga EU-frågor är motsvarande fördelning att EU-nämnden i knappt 30 procent av fallen behandlat frågorna som beslutspunkter, i drygt 60 procent som diskussionspunkter och i ca 10 procent som informationspunkter.

Enligt intervjuerna med utskottens kanslichefer är det några utskott som regelmässigt begär överläggningar samma vecka som frågorna behandlas i EU-nämnden. Några andra utskott strävar efter att begära överläggning veckan före frågornas behandling i EU-nämnden. Ytterligare några utskott håller överläggningar tidigare för att de bedömer att det då finns större utrymme för påverkan och för att ge regeringen en uppfattning om de partimässiga åsiktsskillnaderna i riksdagen. Det förekommer också att utskott planerat en överläggning i ett tidigare skede men att omständigheterna gör att överläggningen kommer att genomföras först samma vecka som frågan behandlas i EU-nämnden, t.ex. om ett förslag har presenterats med kort varsel och nära inpå ett rådsmöte där det ska presenteras och diskuteras.

Diagram 11 nedan visar att överläggningarna just inför samråden i EU-nämnden i knappt 75 procent av fallen har ägt rum i antingen miljö- och jordbruksutskottet, socialförsäkringsutskottet eller utbildningsutskottet. Man kan notera att det är samma utskott som har haft flest överläggningar. Ser man till andelen av respektive utskotts totala överläggningar har dessa tre utskott och även kulturutskottet förlagt omkring hälften av sina överläggningar till samma vecka som frågan varit föremål för behandling i EU-nämnden.

**Diagram 11 Utskottens överläggningar tidigare samma vecka som behandling i EU-nämnden riksmötena 2006/07–2016/17**



Källa: RUT PM 2017:125, utskottens och EU-nämndens protokoll.

Uppgifterna om närliggande överläggningar och samråd illustrerar det som EUMOT-utredningen beskrev som ett inte obetydligt dubbelarbete (2010/11:URF2 s. 54). Uppgifterna ger visst fog för denna slutsats. De säger dock egentligen inte något om huruvida det är ett dubblerande arbete eller om det är ett kompletterande arbete, med andra ord i vilken utsträckning de närliggande behandlingarna är ett problem eller inte. Som en nyans kan nämnas att Folkpartiet (Liberalerna) i sitt remissvar över EUMOT-utredningen menade att utskotten borde göras skyldiga att ha mandatförberedande överläggningar samma vecka som samrådet i EU-nämnden (dnr 1280-2010/11). Värdet av den typen av överläggningar har också framhållits av EU-nämnden vid olika tillfällen (se t.ex. EU-nämndens uppteckningar 2010/11:2 anf. 82).

I perspektivet av överläggningar och samråd i tidiga och sena skeden antyder den omständighet att EU-nämnden har behandlat närmare 60 procent av frågorna som beslutspunkter att det oftare handlar om att överläggningen sker sent än om att EU-nämnden genomfört samråd i ett tidigt skede om frågor som inte är uppsatta för beslut. Uppgifterna ger intryck av att åtminstone några utskott tar dagordningarna för rådets möten som en viktig utgångspunkt för sina kontakter med regeringen. Däremot kan man inte se tecken på att det överlag skulle finnas en medveten strävan från utskottens sida att förlägga sina överläggningar i nära anslutning till ett samråd.

#### *Överläggningar om betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter*

I kommitténs arbete har det varit aktuellt att mer ingående gå igenom utskottens överläggningar om vad som kan beskrivas som betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter. Avsikten har bl.a. varit att ge en bild av hur överläggningsinstitutet förhåller sig till subsidiaritetskontrollen. I förhållande till den före-

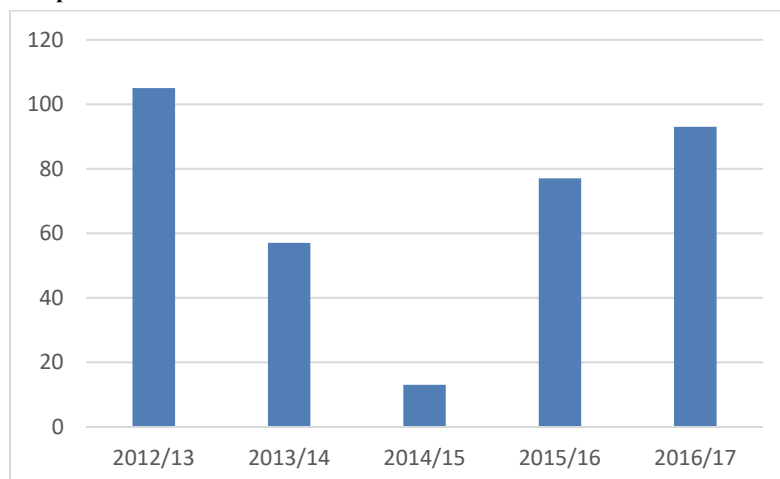
gående redovisningen utgör utkast till lagstiftningsakter en delmängd av kategorin förslag till rättsakter. Denna delmängd begränsas ytterligare av kriteriet att de ska vara betydelsefulla. Vad det i praktiken handlar om är de utkast till lagstiftningsakter som regeringen behandlar i faktapromemorior till riksdagen, i enlighet med 9 kap. 22 § riksdagsordningen som säger att regeringen ska informera riksdagen om sin syn på de dokument som EU:s institutioner har överlämnat till riksdagen och som regeringen bedömer som betydelsefulla.

Genomgången gäller de fem senaste riksmötena, 2012/13–2016/17. Det är alltså en mer begränsad tidperiod än för den föregående redovisningen. Det har också varit nödvändigt att använda ett delvist annat källmaterial. I stället för att utgå från utskottens protokoll har här de sammanställningar av genomförda överläggningar som EU-samordningen vid kammarkansliet underhåller använts. Dessa har sedan stämts av mot de identifierade betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter, som alltså har behandlats i en faktapromemoria.

### Betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter

Under riksmötena 2012/13–2016/17 har sammanlagt 345 utkast till lagstiftningsakter behandlats i faktapromemorior. Som framgår av diagram 12 nedan är det mycket stor variation mellan olika riksmöten. Riksmötet 2012/13 behandlades 105 utkast till lagstiftningsakter i faktapromemorior medan det riksmötet 2014/15 bara var 13 stycken. Variationen överensstämmer väl med variationen i antalet utkast till lagstiftningsakter som lagts fram av kommissionen.

**Diagram 12** Utkast till lagstiftningsakter som behandlats i faktapromemorior per riksmöte

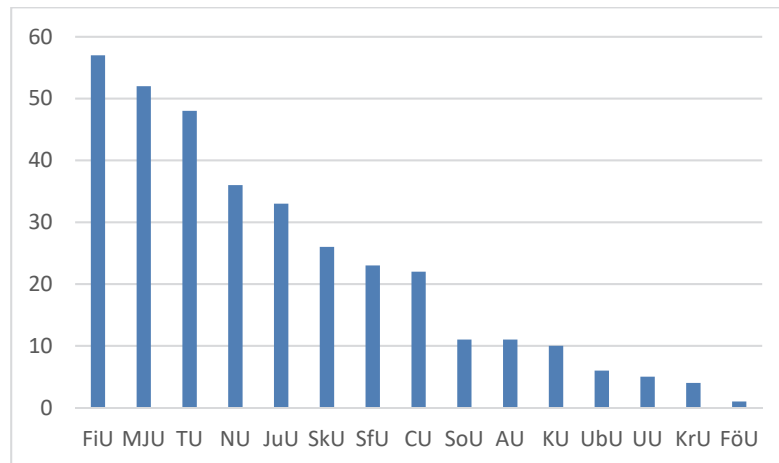


Not: Indelningen på riksmöten är baserad på numreringen av de faktapromemorior i vilka utkast till lagstiftningsakter behandlas. I antalet för 2012/13 kan det t.ex. förekomma utkast till lagstiftningsakter som lagts fram under riksmötet 2011/12 men som behandlats i en faktapromemoria först riksmötet 2012/13.

Av de 345 betydelsefulla utkasten till lagstiftningsakter har 317 stycken (drygt 90 procent) varit föremål för subsidiaritetskontroll i riksdagen. Övriga 28 utgörs av utkast till lagstiftningsakter inom unionens exklusiva befogenheter. De gäller t.ex. åtgärder inom fiskeripolitiken och handelspolitiken. Under perioden har sammanlagt 415 subsidiaritetsärenden avgjorts. Det betyder att omkring 75 procent av subsidiaritetsärendena gällt betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter.

I fördelningen av de betydelsefulla utkasten till lagstiftningsakter mellan utskotten framträder stora variationer, som framgår av diagram 13 nedan. Variationen följer som förväntat i stort variationen i fördelningen av subsidiaritetsärenden mellan utskotten (jämför diagram 20, avsnitt 4.2.11).

**Diagram 13 Utkast till lagstiftningsakter som behandlats i faktapromemorior per utskott riksmötena 2012/13–2016/17**



Vad som inte framgår av diagram 13 men som bör framhållas är att belastningen på ett utskott kan variera stort från ett riksmöte till ett annat utan att det kan kopplas samman med variationen av det totala antalet betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter. Socialförsäkringsutskottet ansvarade t.ex. för 16 betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter riksmötet 2015/16 men bara något enskilda övriga riksmöten. Även för näringsutskottet och miljö- och jordbruksutskottet finns påtagliga variationer i belastningen mellan riksmöten. Variationerna i belastningen kan gissningsvis härledas till att olika frågeområden aktualiseras vid olika tidpunkter i EU-arbetet, på grund av yttre omständigheter eller till följd av ett internt cykliskt översynsarbete.

#### **Genomförda överläggningar om betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter**

Av de 345 betydelsefulla utkasten till lagstiftningsakter under perioden 2012/13–2016/17 har 154 (45 procent) varit föremål för överläggning. Denna



uppgift kommer sannolikt att justeras uppåt eftersom ett antal av de betydelsefulla utkasten till lagstiftningsakter under 2016/17 kan förutses bli föremål för överläggning under det kommande riksmötet. Räkna man enbart riksmötena 2012/13–2015/16 finns det 252 betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter varav 135 (54 procent) varit föremål för överläggning.

Överläggningarna om betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter utgör ca 60 procent av alla EU-frågor som varit föremål för överläggningar under perioden. I den föregående redovisningen av överläggningar sedan januari 2007 konstaterades att kategorin förslag till rättsakter utgjorde omkring 60 procent av alla överläggningar. Det finns således skäl att anta att det bara är få andra förslag till rättsakter än utkasten till lagstiftningsakter som blir föremål för överläggning och att överläggningarna i huvudsak gäller de betydelsefulla utkasten till lagstiftningsakter. Det ska dock påminnas om att den föregående redovisningen avser en dubbelt så lång tidsperiod.

Sett till fördelningen per riksmöte finns betydande variationer i antalet överläggningar om betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter.<sup>6</sup> Drygt 45 överläggningar har genomförts om lagstiftningsutkasten från vardera riksmötet 2012/13 och 2015/16. Riksmötet 2013/14 var motsvarande antal drygt 30. Färre än 10 överläggningar har genomförts om de betydelsefulla lagstiftningsutkasten från riksmötet 2014/15.

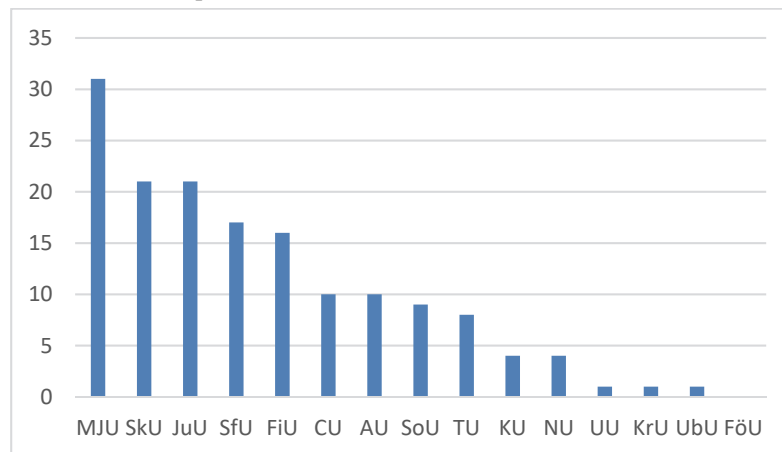
Ser man i stället till andelen betydelsefulla lagstiftningsutkast som varit föremål för överläggningar är variationen liten. Andelen överläggningar stiger dock något när antalet betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter sjunker. Vid få betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter tycks alltså sannolikheten öka för att fler av dem blir föremål för överläggning.

I diagram 14 visas hur de genomförda överläggningarna om betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter fördelas mellan utskotten. Det kan noteras i jämförelse med diagram 13 att framför allt näringsutskottet och trafikutskottet, men även finansutskottet, har ett lågt antal genomförda överläggningar i relation till deras antal betydelsefulla utkast till lagstiftningsakter. Framför allt arbetsmarknadsutskottet och socialutskottet, men även skatteutskottet och socialförsäkringsutskottet, täcker de betydelsefulla utkasten till lagstiftningsakter relativt väl i sina överläggningar. De fyra utskott som har överlagt om minst antal utkast till lagstiftningsakter är också de utskott som ansvarar för minst antal.

---

<sup>6</sup> Indelningen per riksmöte är baserad på faktrapromemoriernas numrering. I antalet överläggningar 2012/13 ingår t.ex. överläggningar om de utkast till lagstiftningsakter som behandlades i faktrapromemorior under riksmötet, oavsett om överläggningarna ägde rum samma riksmöte eller senare. Uppgifterna omfattar enbart den första överläggningen i det ansvariga utskottet. Utskottets upprepade överläggningar om samma utkast till lagstiftningsakt eller andra utskotts överläggningar om utkast till lagstiftningsakter under annat utskotts ansvar har inte räknats.

**Diagram 14 Överläggningar per utskott om utkast till lagstiftningsakter som behandlats i faktapromemorior riksmötena 2012/13–2016/17**



Uppskattningsvis har det stora flertalet av överläggningarna ägt rum inom sex månader från det att utkastet till lagstiftningsakt lades fram. Det finns flera exempel på överläggningar inom tre månader men också enstaka exempel på att avsevärt längre tid än sex månader har förflutit. Inte sällan kan man misstänka att sommaruppehållet har bidragit till att tiden till dess att en överläggning genomförs dragits ut.

### 3.4 Samråd i EU-nämnden

I 7 kap. 3 § riksdagsordningen (RO) föreskrivs att riksdagen för varje valperiod inom sig ska välja en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden) för samråd enligt 10 kap. 10 § regeringsformen (RF). Vidare anges i 7 kap. 4 § RO att varje partigrupp vid EU-nämndens sammanträden har rätt att ersätta en ledamot med en ledamot av berört utskott. Denna rätt har dock inte en partigrupp som redan har en ledamot eller suppleant i nämnden som samtidigt är ledamot av det berörda utskottet.

I 7 kap. 14 § RO föreskrivs 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. Vidare ska regeringen överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i EU när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning. Regeringen ska också rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

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

### 3.4.1 Samtidigt begränsad och utökad uppgift för EU-nämnden

Ursprungligen reglerades EU-nämndens uppgift enligt följande (8 kap. 15 § lagen [1994:1651] om ändring i riksdagsordningen):

Regeringen skall underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

Begär minst fem av ledamöterna i EU-nämnden att regeringen skall rådgöra med nämnden enligt första stycket skall nämnden föranstalta om detta, såvida den inte finner att därmed förenat dröjsmål skulle leda till avsevärt men.

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse huvudsakligen genom de ändringar som riksdagsstyrelsen föreslog på grundval av 2002 års riksdagskommitté, dvs. samtidigt som överläggningsinstitutet infördes (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, bet. 2006/07:KU3, rskr. 2006/07:2526). Enligt riksdagsstyrelsen borde samrådet i EU-nämnden fokusera på de frågor på rådets dagordning där beslut ska fattas, i syfte att skapa utrymme för utskotten. Förslaget innebar därför att den första meningen ändrades så att orden ”som avses bli behandlade” ersattes av ”som ska beslutas”. I den andra meningen utgick dessutom formuleringen ”som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer”. Att denna begränsning utgick innebar att samtliga beslut i rådet skulle bli föremål för samråd. Därmed ansågs möjligheten för en minoritet att begära samråd vara överflödig.

### 3.4.2 Avgränsningen till beslut

De beslut i rådet som samrådet skulle fokusera på exemplifierades av Riksdagskommittén som beslut om en politisk överenskommelse eller antagandet av en rapport eller av riktlinjer (framst. 2005/06:RS3 s. 50). I författningskommentaren anges vidare att besluten som nämns tar sikte på unionens rättsakter men även inbegriper andra typer av beslut som ministerrådet fattar (framst. 2005/06:RS3 s. 167).

### 3.4.3 Samråd inför Europeiska rådet

Vid inrättandet av EU-nämnden fick det enligt konstitutionsutskottet förutsättas att frågor som ska tas upp i Europeiska rådet oftast kommer att behandlas i utrikesnämnden, och att de därutöver kan behandlas i EU-nämnden (bet. 1994/95:KU22 s. 19). I en granskning 2005 konstaterade konstitutionsutskottet att en praxis med samrådsförfarande inför möten i Europeiska rådet utvecklats trots att det inte fanns någon reglerad skyldighet om detta (bet. 2004/05:KU20 s. 168). En sådan reglering av samrådsskyldigheten inför möten i Europeiska rådet infördes 2007 genom de ändringar som föreslogs av 2002 års riksdagskommitté. Riksdagskommittén ansåg att riksdagens hantering inför möten i Europeiska rådet behöver den överblick som EU-nämnden

utvecklat och att regeringens skyldighet att informera och samråda inför möten i Europeiska rådet bör regleras i riksdagsordningen. Detta innebar en bekräftelse av rådande praxis (framst. 2005/06:RS3 s. 54, bet. 2005/06:KU21).

I och med Lissabonfördraget blev Europeiska rådet en EU-institution med befogenhet att fatta vissa beslut. EUMOT-utredningen, som 2010 utredde riksdagens EU-arbete och motionshanteringen, fann med anledning av detta att lagtexten borde ges ett tillägg så att samrådet skulle gälla inte bara inför möten utan även beslut i Europeiska rådet (2010/11:URF2 s. 68).

Förslaget till ändrad reglering fördes in i 2014 års översyn av riksdagsordningen. Kommittén som beredde förslaget konstaterade att ingen förändring i sak avsågs. Med hänvisning till EUMOT-utredningens uttalanden i frågan konstaterade kommittén att formuleringen innebar att också stats- och regeringschefernas möten inbegrips och att den också garanterar att de överläggningar som inte syftar till beslut i Europeiska rådet blir föremål för samråd med EU-nämnden. Därmed skulle även informella möten i Europeiska rådet omfattas, vilket också överensstämde med gällande praxis. Riksdagsstyrelsen delade kommitténs bedömningar, och riksdagen beslutade i enlighet med styrelsens förslag (2012/13:URF3 s. 214, framst. 2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46).

Under perioden 2009–2017 har 27 informella EU-toppmöten och andra aktiviteter på stats- och regeringschefsnivå identifierats. Av dessa hanterades 20 stycken i samråd med EU-nämnden, varav i sex fall i samband med samråd inför ett närliggande möte i Europeiska rådet. I de fall inget samråd genomfördes lämnade regeringen med två undantag information till EU-nämnden. Se bilaga 3 för detaljer.

#### **3.4.4 Överläggningar i EU-nämnden**

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 (bet. 2005/06:KU21 s. 30 f.).

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. Möjligheten skulle också göra det möjligt för EU-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 och att det i förhållandet mellan utskott och EU-nämnd ska råda en samsyn kring vilka förutsättningar som gäller för EU-nämndens utövande av dessa befogenheter.

Parentetiskt kan tilläggas att innebörden av termen överlägga i detta sammanhang inte är liktydig med innebörden av termen överläggningar i tilläggs-

bestämmelsen 7.15.5 om nedtecknande av yttranden i EU-nämnden. Tilläggsbestämmelsen tillämpas på överläggningar med regeringen i samrådssituationen. Om den också skulle tillämpas på överläggningar med regeringen då EU-nämnden träder in i ett utskotts ställe är oklart, eftersom EU-nämnden ännu inte har begagnat sig av denna möjlighet.

### 3.4.5 Samråd med EU-nämnden om A-punkter

Rådets dagordning delas in i två delar: en del för lagstiftningsöverläggningar och en del för icke lagstiftande verksamhet. Rådsmötena är offentliga i delar som gäller lagstiftningsöverläggningar. Behandlingen av dagordningspunkter inom den icke lagstiftande verksamheten är bara offentlig om rådet beslutat om det (FEU artikel 16.8, rådets arbetsordning beslut 2009/937/EU artikel 3.6 och artikel 8).

Punkterna i varje del på dagordningen delas i sin tur in i A- och B-punkter. B-punkter kräver mer eller mindre omfattande överläggningar i rådet. A-punkterna däremot fattar rådet beslut om utan överläggning. Kriteriet för en A-punkt är med andra ord att man konstaterat att ett tillräckligt antal medlemsstater står bakom beslutet och att inget ytterligare behöver sägas i frågan. Förhandlingarna har således avslutats och en överenskommelse nåtts i rådets förberedande organ, dvs. arbetsgrupper och Coreper. En A-punkt kan innan förhandlingarna avslutades ha funnits som en B-punkt på rådets dagordning, men så måste inte vara fallet.

A-punkterna antas vanligen vid inledningen av respektive del av rådsdagordningen. Det sker som regel utan diskussion, men vid godkännandet av A-punkterna kan en rådsmedlem eller kommissionen uttrycka sin mening och låta uttalanden tas till protokollet. Om ställningstagandet till en A-punkt kan leda till ytterligare överläggningar eller om en rådsmedlem eller kommissionen begär det ska den punkten avföras från dagordningen såvida inte rådet beslutar något annat. I procedurfrågor som denna beslutar rådet med enkel majoritet, dvs. med en majoritet av sina medlemmar (rådets arbetsordning beslut 2009/937/EU artikel 3.8, FEUF artikel 238.1 och 240.3).

Ärenden som medlemsstaterna i Coreper godkänner för antagande som A-punkter förs fortlöpande upp på en lista. Dessa A-punktlistor innehåller vanligen frågor av vitt skild art inom en rad olika sakområden. Beslut om A-punkterna fattas normalt vid det närmast följande rådsmötet, oavsett vilken råds-konstellation det är som sammanträder.

På den preliminära dagordningen för ett rådsmöte anges dokumentreferensen till den aktuella A-punktlistan. Den preliminära dagordningen sänds till riksdagen direkt från rådet någon dag innan rådsmötet. A-punktlistan blir dock allmänt tillgänglig på rådets webbplats först efter att rådet beslutat om A-punkterna på listan. Omedelbart efter rådsmötet publicerar rådets generalsekretariat också information om resultaten från rådsmötet. I informationen ges kortare beskrivningar av de antagna A-punkterna. Informationen om resultaten från rådsmötet är i detta skede preliminär och finns bara tillgänglig på

rådets webbplats. Efter att informationen har justerats, någon eller några veckor senare, sänds den till riksdagen direkt från rådet.

### *Information och samråd om A-punkter*

När regeringens samrådsskyldighet reglerades inför Sveriges EU-medlemskap gjordes ingen formell avgränsning. I princip omfattades alla beslut i rådet oavsett deras karaktär. I förarbetena uppgavs emellertid att det allmänt sett vore angeläget att riksdagen fick möjlighet att påverka förhandlingsupplägget i mera betydelsefulla frågor medan detaljer och teknikaliteter med fördel kunde hanteras av regeringen på egen hand. Regeringen skulle ta initiativ till samråd i frågor som den ansåg var betydelsefulla. Därutöver skulle EU-nämnden kunna begära samråd i andra frågor. Riksdagen skulle på det sättet få det slutliga ställningstagandet till vad som är en betydelsefull fråga. Man såg framför sig att regering och riksdag skulle söka sig fram på en väg som i bästa fall dels på ett naturligt och ändamålsenligt sätt koncentrerar samrådet på de viktigare frågorna, dels låter samrådets omfattning bli ett resultat av en levande dialog (prop. 1994/95:19 s. 536 f., bet. 1994/95:KU22).

Inför EU-medlemskapet fördes inget resonemang om samrådet utifrån indelningen av rådsbesluten i A- och B-punkter. Redan tidigt uppstod dock ett behov från riksdagens sida att förtydliga att rådets A-punkter omfattades av EU-nämndens verksamhet. I ett tillkännagivande till regeringen i december 1996 underströks önskemålet att regeringens skriftliga information till EU-nämnden skulle tillföras uppgifter om viktiga ärenden som kan bedömas bli behandlade som A-punkter. Även om det ansågs troligt att många av dessa ärenden tidigare hade varit av kontroversiellt slag och då varit föremål för behandling i EU-nämnden, uteslöt man inte att det kunde vara viktigt att EU-nämnden inför det slutliga avgörandet i rådet fick besked om vilken ståndpunkt som det tidigare rådsarbetet lett fram till. Vidare anfördes att det också torde förekomma att viktiga frågor i realiteten avgörs i Coreper eller i andra kommittéer utan diskussioner i rådet och att även dessa A-punkter bör redovisas för EU-nämnden (bet. 1996/97:KU2 s. 27, skr. 1996/97:74–76).

Fokus i tillkännagivandet ligger på att tillgodose ett informationsbehov. Detta kan förstås mot bakgrund av att samrådsskyldigheten vid tiden gällde inför beslut i rådet som regeringen bedömde som betydelsefulla och andra frågor som EU-nämnden bestämde. Detta ändrades 2007 till dagens reglering. Ändringen innebar att samrådsskyldigheten inte längre begränsades till de beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla. Samtidigt ströks möjligheten för EU-nämnden att begära samråd i andra frågor. Samrådsskyldigheten skulle därmed bli heltäckande för de frågor på rådets dagordning där beslut ska fattas (framst. 2005/06:RS3 s. 50 och 167).

I förarbetena finns inga överväganden om vad den ändrade omfattningen av samrådsskyldigheten skulle innebära för rådets beslut om A-punkter. Uttalet om en heltäckande samrådsskyldighet för rådsbesluten skulle kunna tala för att A-punkter skulle omfattas. Ett annat uttalande om att fokus för samrådet

bör ligga på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden (framst. 2005/06:RS3 s. 49) talar för att man inte primärt såg A-punkter framför sig, eftersom förhandlingarna om A-punkter i praktiken är avslutade.

I tillämpningen av 2007 års bestämmelse har dock samtliga A-punktsbeslut kommit att göras till föremål för samråd. Det har inte varit möjligt att spåra hur detta utvecklades men i EU-nämndens verksamhetsberättelse för riksmötet 2008/09 anges att regeringens samråd med EU-nämnden, vad gäller troliga A-punkter inför kommande ministerråd, fr.o.m. den 1 januari 2009 genomförs genom skriftligt samråd. Det ska för tydlighets skull framhållas att skriftliga samråd genomförs även inför vissa andra rådsbeslut som av olika skäl inte är möjliga att behandla vid ett sammanträde med EU-nämnden.

### *Regeringskansliets riktlinjer för handläggningen*

Regeringskansliets riktlinjer för handläggningen av I- och A-punkter<sup>7</sup> finns i cirkulär 4. Där anges att samrådet om A-punkter enligt överenskommelse görs genom skriftligt förfarande. Underlaget för samrådet är en lista över troliga A-punkter som sammanställs av Statsrådsberedningen med annoteringar som skrivs av sakdepartementen. Annoteringskravet innebär att underlaget bl.a. ska redogöra för ärendet, regeringens ståndpunkt och tidigare behandling i EU-nämnden och utskott.

I cirkuläret anges tretton typer av A-punktsbeslut som är undantagna från kravet på annotering. Undantaget innebär att samrådet med EU-nämnden om A-punkten enbart genomförs på grundval av en rubrik och dokumentreferens, med angivande av vilket statsråd som ansvarar för frågan. Det framgår inte på vilken grund undantagen har definierats.

Undantaget från annoteringskravet gäller A-punkter om

- Europaparlamentets resolutioner, beslut och yttranden
- rådets svar på frågor från Europaparlamentet
- anmälan av dagordning för kommande session i Europaparlamentet
- beslut om frivillig konsultation av Europaparlamentet
- beslut om samråd med Regionkommittén
- rådsprotokoll eller utkast till protokoll från samtliga rådsmöten
- beslut om allmänhetens tillgång till rådets handlingar
- utnämningar av andra medlemsstaters representanter
- rapporter till rådet från EU-myndigheter
- beslut inom ramen för det föreskrivande kommittéförfarandet med kontroll (s.k. PRAC-förfarande) att inte motsätta sig aktens antagande<sup>8</sup>

<sup>7</sup> I-punkter är frågor på Corepers dagordning där en överenskommelse nåts i rådsarbetsgruppen och som därmed inte motiverar någon diskussion i Coreper, och som efter godkännande av Coreper går upp som en A-punkt på rådets dagordning.

<sup>8</sup> Det föreskrivande förfarandet med kontroll håller i och med Lissabonfördraget på att fasas ut för att i de flesta fall ersättas av befogenheter för kommissionen att anta delegerade akter i enlighet med FEUF artikel 290. Även vid delegeringen av sådana befogenheter är det ett vanligt villkor att den delegerade akten får träda i kraft endast om rådet och Europaparlamentet inte reser invändningar inom en tidsfrist. Ikraftträdandet kan skyndas på genom att rådet

- beslut där endast de medlemsstater som deltar i EMU-samarbetet har rösträtt
- beslut om att anta eller ändra i andra språkversioner av en akt än den svenska
- I-punkter där Coreper får fatta beslut i procedurfrågor i enlighet med artikel 19.7 i rådets arbetsordning, t.ex. beslut om att acceptera skriftligt förfarande.

Handläggningen avslutas genom att Statsrådsberedningens EU-kansli regelbundet informerar övriga Regeringskansliet och även EU-nämndens kansli om de listor över antagna A-punkter som rådets generalsekretariat sammanställer efter varje rådsmöte.

### *Den praktiska hanteringen i Regeringskansliet och riksdagen*

Våren 2013 granskade konstitutionsutskottet regeringens samråd med EU-nämnden i ett sent skede, inklusive hanteringen av A-punkter och skriftliga samråd om andra frågor. I granskningen redovisades följande uppgifter från Regeringskansliet (bet. 2013/14:KU10 s. 148):

Preliminära A-punktlistor presenteras i regel inom angivna tidsfrister. Däremot kommer de slutliga A-punktlistorna sent, ofta under helgen före ett rådsmöte som äger rum på måndagen och ibland till och med under mötesdagen. Det försvårar samrådet med EU-nämnden som ibland måste äga rum med mycket kort varsel. Sverige har påtalat vilka problem det innebär för Sverige att frågor tillförs dagordningen i ett sent skede och arbetar aktivt för att göra det känt i rådsretsen att Sverige har ett nationellt system med en omfattande parlamentarisk samrådsskyldighet.

— — —

Vid rådsmötet där frågan ska beslutas finns i princip inte utrymme att lägga fram reservationer. Om det formella samrådet med EU-nämnden inte avslutas vid rådsmötets början verkar regeringen för att dagordningspunkten skjuts upp till dess att samrådet har avslutats, vilket är en kraftfullare åtgärd än en reservation, för att riksdagens ståndpunkt ska kunna beaktas. Den yttersta konsekvensen, om regeringen inte har fått mandat i tid, är att regeringen tvingas avstå från att delta i beslutet.

Från EU-nämndens kansli inhämtades följande uppgifter (bet. 2013/14:KU10 s. 150–151):

Inför ett skriftligt samråd skickar Regeringskansliet en annotering för samråd till EU-nämnden. Samrådet skickas ut per e-post för eventuella synpunkter (avvikande meningar) senast vid en viss angiven tid. Tidsfristen anges till minst cirka två timmar. En notis om samrådet skickas också per sms. Det förekommer att samrådet inte hinner avslutas innan frågan tas upp på rådsmötet. Regeringen får i så fall lägga fram en parlamentarisk reservation i avvaktan på mandatet från nämnden.

Samråd kan också bli aktuellt utan samband med nämndens planerade sammanträden; det rör framför allt s.k. A-punkter. Statsrådsberedningen sänder via e-post s.k. troliga A-punktlistor till nämndens kansli, som skickar dem via e-post till ledamöterna för skriftligt samråd. Dessutom kan

---

och Europaparlamentet meddelar sin avsikt att inte invända mot akten innan tidsfristen löper ut.



det hända att samråd behöver ske om sent tillkomna A-punkter som ska beslutas på ett närliggande rådsmöte. Därutöver kan det vara fråga om beslut som tas genom en skriftlig procedur i rådet. Vissa beslut i rådet måste också enligt svenskt regelverk föregås av regeringsbeslut. Sådana skriftliga samråd förläggs alltid i tiden före regeringssammanträdet.

— — —  
I situationer där det under en förhandling är ytterst kort om tid för samråd har det hänt att kanslichefen nödsakats ringa presidiet och gruppledarna för att kunna ge snabbt besked till berört departement.

Nämndens kansli har kontinuerlig beredskap via mobil och dator inför annoteringar från Regeringskansliet. Skriftligt samråd kan bli aktuellt med kort varsel, i synnerhet helgen innan rådet (utrikes frågor), som vanligen äger rum på en måndag, men även inför möten i andra rådskonstellationer och inför Europeiska rådet.

Det förefaller enligt EU-nämndens kanslis mening som om skriftliga samråd över helgen inför rådet (utrikes frågor) förekommer allt oftare. Vidare kommer troliga A-punktsannoteringar inte längre samlade för samråd vid ett tillfälle utan upprepade gånger under veckan och med kortare ledtider.

Dessa beskrivningar av den praktiska hanteringen är fortfarande adekvata.

### *Kompletterande upplysningar från Regeringskansliet*

Enligt uppgift från Statsrådsberedningens EU-kansli (SB EU-kansliet) kräver Regeringskansliets hantering av A-punkter beredskap, inklusive jourverksamhet, i Regeringskansliet och Sveriges EU-representation i Bryssel. Hanteringen förutsätter motsvarande beredskap i riksdagen hos EU-nämndens kansli. Varje handläggare på det sakansvariga departementet ansvarar för sin EU-fråga medan SB EU-kansliet har den övergripande kontrollen över att EU-nämnden hålls informerad om beslut som tas som A-punkter. SB EU-kansliets åtgärder innebär kontroll, beställning och sammanställning av underlag under vardagar och kvällar samt på helger då rådsmöten ligger på måndagar.

På SB EU-kansliet kontrolleras rådssekretariatets A-punktslistor mot underlag som tidigare översänts för skriftligt samråd med EU-nämnden. Vid behov beställs annoteringar från departementen för komplettering av det skriftliga samrådet. I förekommande fall kontaktas EU-nämndens kansli för att avisera behov av extra samråd. När samrådet är avslutat informeras EU-representationen om att A-punktslistorna är klara att antas.

Departementens EU-samordningar håller beredskap inför respektive departements rådsmöten. De ansvarar för att annoteringar tas fram under vardagar och vid behov kvällar och helger. Departementen ansvarar också för hanteringen gentemot EU-nämnden när samrådet sker utanför kontorstid.

I en kommentar till uppgifterna anför SB EU-kansliet att riksdagens ledamöter ofta kräver tilläggsinformation och möjlighet att granska dokument, vilket innebär att både Regeringskansliet och riksdagen ägnar mycket tid åt A-punkterna i ett skede när det i praktiken inte finns något utrymme för att påverka beslutens utformning. Även om en majoritet i riksdagen lämnar en av-

vikande mening på en A-punkt, och därmed påverkar hur Sverige röstar, menar SB EU-kansliet att möjligheterna att påverka rådets beslut i ett sådant skede förmodligen är mycket små eller obefintliga.

Vidare kommenteras den möjlighet som konstitutionsutskottet framhållit för regeringen att begära att listan med A-punkter ska antas vid ett senare tillfälle för att ge EU-nämnden mer tid att överväga de skriftliga annoteringarna. Denna möjlighet finns, bekräftar SB EU-kansliet, men den kan inte med behållen respekt för gemensamma och nödvändiga arbetsmetoder utnyttjas annat än undantagsvis i mycket speciella och sällsynta fall. För att skjuta upp hanteringen av en A-punkt krävs stöd från en enkel majoritet av rådets medlemmar. Dessutom ses ett uppskjutande av beslutsfattandet i ett sent skede när förhandlingen är avslutad inte med blida ögon av ordförandeskapet och övriga medlemsstater. Ett sådant agerande, avslutar SB EU-kansliet, är självfallet negativt för den svenska förhandlingsförmågan.

#### *Tidigare förslag om avskaffat A-punktssamråd*

Den s.k. EUMOT-utredningen genomförde 2010 en utvärdering av de arbetsformer för riksdagens arbete med EU-frågor som infördes 2007. Utredningen noterade att arbetsformerna inneburit ett obligatoriskt samråd om samtliga A-punkter. Utredningen ansåg att det kunde ifrågasättas om det verkligen var motiverat eftersom långt ifrån alla A-punkter kan anses vara av större vikt eller av politiskt intresse. Tidigare var regeringen skyldig att samråda om betydelsefulla frågor, och regeringen anmäldes som regel till konstitutionsutskottet om regeringen underlät att fullfölja ett samråd i en sådan fråga. I dagsläget, konstaterade utredningen, kan i stället ett samråd som förbisetts eller genomförts med alltför kort varsel leda till en anmälan oavsett om frågan i sig är av en sådan dignitet att det egentligen kan anses vara befogat (2010/11:URF2 s. 67).

Utredningen ifrågasatte också om det skriftliga samrådet om A-punkterna via sms och e-post är förenligt med bestämmelsen i 4 kap. 1 § regeringsformen om att riksmötet hålls i Stockholm, vilket innebär att utskottens och EU-nämndens sammanträdesort normalt ska vara Stockholm. Med tanke på den mycket korta tidsrymd som står till förfogande för skriftliga samråd bedömde dock utredningen att sedvanliga krav på sammanträdesformer inte är möjliga att upprätthålla. Utredningen ansåg avslutningsvis att den eventuella ökningen av riksdagens inflytande som det obligatoriska samrådet om A-punkter medfört i varje fall inte står i rimlig proportion till den ökade arbetsbördan.

Slutsatsen för utredningen blev att föreslå att det obligatoriska samrådet om A-punkter skulle avskaffas. Förslaget innebar ett återinförande av begränsningen av samrådet till beslut som regeringen anser som betydelsefulla och av möjligheten för riksdagens samrådsorgan att påkalla samråd i andra frågor.

### **Fortsatt beredning av EUMOT-utredningens förslag**

Förslaget från EUMOT-utredningen fördes efter remissrundan bland parti-grupperna vidare för ytterligare beredning. Uppdraget gavs till en särskild utredare vars sammanvägda bedömning var att någon ändring av gällande bestämmelser inte borde göras (PM 2012-06-05 Uppföljning EUMOT – vissa EU-frågor, dnr 2442-2011/12).

Utredaren konstaterade att varje begränsning av samrådsskyldigheten skulle medföra gränsdragningsproblem och att det finns principiella skäl för att partierna i EU-nämnden själva ska avgöra i vilka frågor de vill uttrycka sin ståndpunkt. Vidare hade det under utredningsarbetet framkommit att det fanns invändningar mot en ändring av den gällande ordningen.

### *Omfattningen av det skriftliga samrådet om A-punkter*

I den fortsatta beredningen av EUMOT-utredningens förslag om slopat A-punktssamråd noterade utredaren att det under 2011 genomfördes skriftliga samråd om sammanlagt 1 395 A-punkter. En liknande genomgång som kommittén gjort för 2016 visar att det då genomfördes samråd om 1 280 A-punkter. Antalet A-punkter som hanteras i samråd förefaller alltså vara tämligen konstant.

Denna uppfattning stärks av uppgifter i EU-nämndens verksamhetsberättelser om antalet samråd som genomförts på grundval av Statsrådsberedningens listor över troliga A-punkter inför kommande rådsmöten. Sedan dagens förfarande för A-punktssamrådet infördes den 1 januari 2009 har omkring 65 samråd genomförts varje riksmöte. Som jämförelse kan en betydande variation noteras i antalet andra frågor som görs till föremål för skriftligt samråd, som lägst 24 frågor riksmötet 2008/09 och som högst 130 frågor riksmötet 2011/12.

### *Avvikande meningar i A-punktssamrådet*

I den fortsatta beredningen av EUMOT-utredningens förslag fann utredaren att de fyra oppositionspartierna lämnade totalt 299 avvikande meningar i samrådet om de 1 395 A-punkterna 2011. Det betyder dock inte att det fanns avvikande meningar i 299 av A-punkterna eftersom flera partier kan ha haft avvikande mening om samma A-punkt. S lämnade en avvikande mening i 1 procent av A-punkterna (16 stycken), MP i 5 procent (66 stycken), SD i 10 procent (140 stycken) och V i 6 procent (77 stycken).

Utredaren noterade att det var vanligare att partierna anmälde avvikande meningar om rådsdagordningarnas B-punkter som är föremål för muntligt samråd på EU-nämndens sammanträden, och att dessa därmed kan anses vara mer kontroversiella än A-punkterna. Samtidigt, konstaterade utredaren, kan inte A-punkterna anses bara vara okontroversiella eftersom ett parti ändå lämnat en avvikande mening i 10 procent av dem (PM 2012-06-05 Uppföljning EUMOT – vissa EU-frågor, dnr 2442-2011/12).

**Tabell 1 Avvikande meningar i samråd om A-punkter 2011**

A-punkter	Avvikande meningar				
	Totalt	S	MP	SD	V
1 395	299	16 (1 %)	66 (5 %)	140 (10 %)	77 (6 %)

Källa: PM 2012-06-05 Uppföljning EUMOT – vissa EU-frågor, dnr 2442-2011/12.

Genomgången av A-punktssamråden 2016 visar att totalt 289 avvikande meningar lämnades i samrådet om de 1 280 A-punkterna. M lämnade en avvikande mening i 0,5 procent av A-punkterna (6 stycken), SD i 18 procent (238 stycken) och V i 3 procent (39 stycken). C, L och KD lämnade 2 avvikande meningar vardera, vilket motsvarar mindre än 0,2 procent av A-punkterna.

**Tabell 2 Avvikande meningar i samråd om A-punkter 2016**

A-punkter	Avvikande meningar						
	Totalt	M	SD	C	V	L	KD
1 280	289	6 (0,5 %)	238 (18 %)	2 (0,2 %)	39 (3 %)	2 (0,2 %)	2 (0,2 %)

Källa: www.riksdagen.se – EU-nämndens skriftliga samråd.

Jämför man uppgifterna i tabell 1 och 2 ovan kan man notera att det totala antalet avvikande meningar är likvärdigt i förhållande till antalet A-punkter men att fördelningen mellan partierna är mer ojämn 2016. Flest avvikande meningar har anmälts av SD och V samt av MP under tiden i opposition. SD, som avgett allra flest avvikande meningar, stod 2011 för 47 procent av det totala antalet och 2016 för hela 82 procent.

För tydlighets skull ska nämnas att regeringspartierna 2011 (M, C, L, KD) respektive 2016 (S, MP) inte lämnade avvikande meningar.

### *Resultat av avvikande meningar*

Om en majoritet i EU-nämnden lämnar likalydande avvikande meningar förväntas regeringen agera i enlighet med vad majoriteten gett uttryck för såvida det inte finns mycket goda skäl att avvika från det.

Det är svårt att spåra förekomsten av sådana fall i efterhand. I regeringens årliga skrivelse om verksamheten i Europeiska unionen redovisas sedan verksamhetsåret 2005 i en särskild bilaga de beslut i rådet som Sverige inte har stött. I en genomgång av skrivelserna har tio fall identifierats där Sverige röstat nej med hänvisning till att en majoritet i riksdagen motsatte sig beslutet. Denna formulering talar för att oppositionen i EU-nämnden bildat majoritet för en annan ståndpunkt än den som regeringen sökt mandat för i samrådet och att regeringen har agerat i enlighet med majoritetsuppfattningen.

Förutom dessa tio fall finns det ytterligare en redovisad svensk nejöst som av allt att döma är resultatet av att oppositionen bildade majoritet i EU-nämnden.

Så långt beslutsprocessen i rådet har kunnat spåras har Sverige i alla dessa elva fall varit ensam medlemsstat att rösta nej. I samtliga fall har rådet fattat beslutet trots att Sverige röstade nej.

Gemensamt för de elva fallen är att de på olika sätt rör EU:s fiskeavtal med tredjeländer och att de alla är från 2011 och 2012 (skr. 2011/12:105 s. 357 f., skr. 2012/13:80 s. 333 f.). De har också det gemensamt att de inte hade varit föremål för förhandlingar vid rådsmöten innan de sattes upp för beslut av rådet som A-punkter. Det var alltså först i samband med samrådet om A-punkterna som EU-nämnden kom i kontakt med frågorna. Det betyder dock inte att de var helt okända för riksdagen. I alla utom tre fall hade kommissionens förslag lämnats till riksdagen och förts vidare till utskott och EU-nämnden. Inget av de elva förslagen valdes ut för en faktapromemoria från regeringen. Det kan tolkas som att regeringen inte bedömde förslagen som betydelsefulla.

I två fall hade frågan för A-punktsbeslutet tidigare behandlats i en överläggning med regeringen i miljö- och jordbruksutskottet. I ytterligare två fall där A-punktsbeslutet gällde ingående av avtal hade överläggning tidigare hållits om frågan att ge kommissionen mandat att inleda förhandlingar om de aktuella avtalen. I överläggningarna anmälde S, MP och V avvikande meningar i alla fyra fallen, och i tre av dem hade partierna en gemensam avvikande mening. SD anmälde en avvikande mening i tre fall. I alla överläggningar kan alltså regeringen med fog ha uppfattat att den ståndpunkt som regeringen avsåg att föra fram i rådet hade tillräckligt stöd i riksdagen. De två överläggningar som gällde samma frågor där regeringen i det senare A-punktssamrådet inte fick stöd för sin ståndpunkt genomfördes fyra respektive sju veckor tidigare än samrådet med EU-nämnden om A-punkterna.

I samråden finns exempel på vad som framstår som inte helt konsekventa besked från EU-nämnden. Oppositionen bildade t.ex. i november 2011 majoritet mot att Sverige skulle ställa sig bakom en anslagsöverföring för att tillgängliggöra medel i EU:s budget för tillämpningen av ett fiskeavtal med Guinea-Bissau. Så sent som två veckor tidigare hade regeringen fått stöd i samrådet med EU-nämnden för att rösta ja i tre beslut om att underteckna avtalet, om att begära Europaparlamentets godkännande av det och om att anta en förordning om fördelning av fiskemöjligheter enligt avtalet. I ytterligare tre fall har EU-nämndens majoritet motsatt sig att Sverige röstar ja till beslut om ingående av avtal som regeringen i samråd några månader tidigare fått stöd för att godkänna andra nödvändiga beslut för, dvs. beslut om undertecknande, inhämtandet av Europaparlamentets godkännande och fördelning av fiskemöjligheter.

Se bilaga 4 för detaljer.

### *Exempel på frågor i listorna över troliga A-punkter*

Kommittén har gått igenom de 427 A-punkter som var föremål för samråd under de 15 första veckorna 2017 i syfte att kategorisera A-punktsbesluten.

Urvalet medger inte några generaliseringar. Resultatet gäller enbart den genomgångna perioden men det tjänar ändå som en exemplifiering.

I den föregående redogörelsen för resultatet av A-punktssamrådet har alla exempel gällt internationella avtal på fiskeområdet. Vidgar man detta till en kategori om EU:s internationella förbindelser, som även omfattar frågor om internationella avtal på andra områden och även inkluderar EU-positioner vid möten mellan avtalsparter och i utvidgningsförhandlingarna, utgör kategorin omkring en sjättedel (77 stycken) av A-punkterna. För att ge en uppfattning om beslutens olika karaktär kan nämnas att det förutom beslut om förhandlingsmandat, godkännande av avtal och liknande även finns beslut om att lätta på sekretessen kring förhandlingarna.

Den enskilt största kategorin A-punkter under perioden, en knapp tredjedel (125 stycken), utgörs av delegerade akter och genomförandeakter. Förutom kommissionens akter, där rådets beslut i huvudsak innebär att rådet inte reser invändningar, har även rådets egna genomförandeakter inkluderats. Dessa gäller t.ex. tillämpningen av Schengenregelverket och enskilda undantag på momsområdet.

Lagstiftningsakter berördes av 33 A-punkter. Besluten har bl.a. avsett ett slutligt antagande av lagstiftningsakten, antagandet av rådets ståndpunkt eller av en allmän inriktning. Slutsatser, i huvudsak om olika rapporter från revisionsrätten, var föremålet för 22 A-punktsbeslut. Ungefär lika många A-punkter handlade om information till rådet i olika domstolsärenden respektive om rådets svar på skriftliga frågor från Europaparlamentariker och anmälningar av Europaparlamentets antagna texter. 52 A-punkter gällde olika utnämningar och 7 gällde godkännandet av nationella sidor på euromynt.

I en sista övrigt-kategori finns ett sextiotial beslut som gällde sanktioner och andra frågor inom den gemensamma utrikes- och försvarspolitikerna, beslut om stöd från solidaritets- och globaliseringsfonderna, beslut om ansvarsfrihet och andra budgetfrågor, beslut om allmänhetens tillgång till rådets handlingar, godkännandet av olika rapporter och beslut i procedurfrågor.

I annoteringen för 33 A-punkter anges att frågan varit föremål för tidigare behandling i EU-nämnden eller utskott. Det finns därutöver ett antal annoteringar som inte anger någon tidigare behandling men som redogör för förhandlingar vid tidigare rådsmöten, som rimligen bör ha föregåtts av samråd med EU-nämnden. Detta talar för att annoteringarna inte alltid är korrekta när det gäller denna information och att det sannolikt är fler än 33 A-punkter som varit föremål för någon tidigare hantering i riksdagen.

Avslutningsvis kan noteras att en dryg femtedel av A-punkterna (90 av 427) under den genomgångna perioden har omfattats av det tidigare beskrivna undantaget från kravet på annotering för samrådet med EU-nämnden.

### 3.5 Arbetsfördelningen mellan utskotten och EU-nämnden

I beredningen av riksdagsstyrelsens förslag om införandet av överläggningar i utskott och om en anpassning av samrådet i EU-nämnden till detta, framfördes synpunkter på den tänkta arbetsfördelningen mellan utskotten och EU-nämnden. Bland annat framhölls att det inte låter sig göra att stycka upp ministerrådets dagordningar för att skapa skarpa gränser mellan utskottens och EU-nämndens befogenheter och därigenom inskränka EU-nämndens uppgifter. Det befarades också finnas stor risk för att vissa frågor hamnar mellan olika stolar och att överblicken går förlorad, och att det därmed finns stor risk för att riksdagens inflytande i EU-frågor kommer att minska (yttr. 2005/06:EUN1y s. 9 f.).

Konstitutionsutskottet såg inte att dessa svårigheter var oöverstigliga utan förutsatte att det skulle utvecklas en praxis och även rutiner som underlättar uppdelningen av rådsdagordningarna mellan utskotten och EU-nämnden beroende på om det är fråga om beslutspunkter eller inte. Utskottet kunde inte heller se några tungt vägande skäl mot att olika aspekter av samma frågor i vissa fall skulle kunna bli föremål för såväl överläggning med utskott som samråd med EU-nämnden. Konstitutionsutskottet bedömde att riksdagens inflytande i EU-frågor borde kunna öka ju fler ledamöter som är involverade i bedömningarna och menade att risken för förlorad överblick inte bör betonas eftersom det kan antas att ett ökat engagemang i utskotten leder till ett ökat engagemang i EU-frågor även på andra områden än utskottets (bet. 2005/06:KU21 s. 30).

#### 3.5.1 EUMOT-utredningens uppföljning av arbetsformerna

EUMOT-utredningen hade under 2010 i uppdrag att följa upp erfarenheterna av de nya arbetsformerna med EU-frågor med målet att klargöra arbetsfördelningen. Utredningen konstaterade att den reform som genomfördes 2007 hade resulterat i ett ökat engagemang för EU-frågor i utskotten och att detta tagit sig uttryck i att utskotten begär överläggningar i allt större utsträckning och efterfrågar alltmer information. Det innebär i sin tur också att utskotten kommit att visa ett allt större intresse för EU-frågorna inför ministerrådsmötena. Vidare, konstaterade utredningen, har det visat sig svårt att begränsa EU-nämndens roll till att enbart ge mandat inför kommande beslut i ministerrådet. En politisk fråga återfinns ofta på ministerrådets dagordning vid flera tillfällen i olika skeden av beslutsprocessen, och även om ett formellt beslut inte alltid tas vid dessa tillfällen kan viktiga politiska ställningstaganden ändå göras. Utredningens slutsats var att situationen har lett till en ibland oklar arbetsfördelning mellan nämnden och utskotten och till ett inte obetydligt dubbelarbete, både inom riksdagen och för regeringsföreträdarna (2010/11:URF2 s. 54).

EUMOT-utredningen noterade också att den arbetsfördelning som slogs fast i 2007 års reform genom beslutet Riksdagen i en ny tid främst är avsedd

för traditionella lagstiftningsärenden. Den fungerar därför mindre väl för den typ av ärenden som kan benämnas händelserelaterade och som aktualiserats i t.ex. utrikesutskottet och finansutskottet i samband med den nyss genomlidna finanskrisen. När det gäller utrikesfrågorna har dessa därutöver ofta karaktär av fortlöpande processer som skiljer sig från vanliga ärenden, bl.a. genom att de saknar en väl urskiljbar början och ett distinkt slut.

### 3.6 Konstitutionsutskottets uttalanden om kontakterna mellan riksdag och regering

Sedan Sveriges EU-inträde 1995 har konstitutionsutskottet i särskilda och allmänna granskningar så gott som årligen gjort uttalanden om innebörden av regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen i EU-frågor. I de särskilda granskningarna ligger tyngdpunkten på informationen till och samrådet med EU-nämnden, men i några fall har även regeringens kontakter med utskotten och förhållandet mellan utskotten och EU-nämnden aktualiserats.

Konstitutionsutskottets uttalanden ligger till grund för en konstitutionell praxis på området. Parallellt med utvecklingen av denna praxis har riksdagen i ett par omgångar fattat beslut om nya bestämmelser och riktlinjer för riksdagens arbete med EU-frågorna. Dessa beslut innebär att konstitutionsutskottets måttstock för granskningen av statsrådets tjänsteutövning delvis har ändrats. Det betyder dock inte att tidigare uttalanden automatiskt tappat i relevans.

I det följande redogörs kortfattat för konstitutionsutskottets uttalanden. Redogörelsen görs tematiskt och inom varje tema kronologiskt. Den tematiska framställningen innebär att uttalanden i en och samma granskning i olika delar kan förekomma under flera teman. I förekommande fall redogörs också för ändringar av måttstocken, dvs. riksdagens beslut om nya bestämmelser och riktlinjer. I en förenklande rubrik till varje stycke ges en översiktlig antydan om innebörden av respektive uttalande.

Uttalandena grupperas under följande teman:

- Samrådsskyldighetens omfattning och begränsning för regeringens agerande till förankrade ställningstaganden
- Verkan av samråd och överläggningar
- Samrådets genomförande
- Samråd om A-punkter
- Information till EU-nämnden, utskotten och riksdagen
- Förhållandet mellan samråd i EU-nämnden och förankring i utskotten
- Förhållandet till utrikesnämnden.

Ett antal granskningar från 2016 och 2017 har konstitutionsutskottet hänvisat till den parlamentariska EU-kommittén för beaktande. Dessa granskningar redovisas i sammanställningen. En något utförligare redogörelse för dem görs i avsnitt 3.6.8.



### 3.6.1 Samrådsskyldighetens omfattning och begränsning för regeringens agerande till förankrade ställningstaganden

Utgångspunkten för vad informations- och samrådsskyldigheten gentemot EU-nämnden omfattar ges i lagtexten. Fram till 2007 hette det att regeringen skulle underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd och rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

Sedan 2007 gäller att EU-nämnden ska underrättas om frågor som ska beslutas i rådet. När det gäller samrådet ströks begränsningen till betydelsefulla beslut i lagtexten, och en samrådsskyldighet inför möten med Europeiska rådet infördes. Avsikten med ändringarna var att samrådet i EU-nämnden inför rådsmötena skulle gälla beslutsfrågor i rådet och fokusera på förhandlingsstrategiska överväganden. Samtidigt infördes en möjlighet för utskotten att begära överläggningar med regeringen i frågor om arbetet i EU. Meningen var att utskotten skulle fokusera på tidiga skeden i en frågas behandling och på frågans sakinhåll.

#### *De mellanstatliga pelarna i EU-samarbetet omfattas*

Fram till Lissabonfördraget delades EU-samarbete in i tre pelare. I den första pelaren ingick den inre marknaden och andra gemenskapsfrågor där medlemsstaterna överlät befogenheter till EU att fatta överstatliga beslut. Den andra och tredje pelaren bestod av utrikespolitik respektive straffrättsligt och polisiärt samarbete. På dessa områden var samarbetet mellanstatligt. Befogenheterna låg kvar hos medlemsstaterna, och EU:s institutioner hade bara begränsade uppgifter.

Synen på andra- och tredjepelarförågorna aktualiserades i en granskning våren 1997. Konstitutionsutskottet noterade då de grundläggande skillnader som finns mellan å ena sidan samarbetet på förstapelarområdet och å andra sidan samarbetet på andra- och tredjepelarområdena. Dessa skillnader borde dock enligt utskottets mening inte hindra att informationen till och samrådet med riksdagen i så stor utsträckning som möjligt sker i likvärdiga former på hela unionsområdet (bet. 1996/97:KU25 s. 129–136).

#### *Samråd före regeringsbeslut på mellanstatliga områden*

I en granskning våren 2002 erinrade konstitutionsutskottet om att regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden inför ministerrådsmöten omfattar frågor i alla tre pelarna. Vid några få tillfällen hade det dock från regeringens sida setts som nödvändigt för det mellanstatliga samarbetet att regeringen fattade beslut inför ministerrådsmöten innan det slutliga samrådet med EU-nämnden ägt rum. Detta är, anförde konstitutionsutskottet, givetvis inte någon lämplig ordning, även om regeringen teoretiskt sett kan ändra sitt beslut före ministerrådsmötet om utgången av samrådet med EU-nämnden skulle ge anledning till det. Även om förfarandet är sällsynt underströk det enligt utskottet

betydelsen av att beslutssystemet inom EU utformas på ett sådant sätt att de nationella parlamenten ges nödvändigt rådrum i aktuella ärenden. Förfarandet underströk också enligt utskottet betydelsen av att regeringen på ett tidigt stadium uppmärksammar vilka ärenden som planeras att bli behandlade vid de olika ministerrådsmötena och som kräver regeringsbeslut. Utskottet menade att regeringen bör kunna planera arbetet på ett sådant sätt att nödvändigt samråd med EU-nämnden faktiskt kan äga rum innan regeringen fattar beslut om att binda Sverige vid en internationell överenskommelse inom ramen för samarbetet i EU, även om det kan komma att behöva ske på ett tidigare stadium än normalt (bet. 2001/02:KU20 s. 58–65).

#### *Regeringsföreträdare kan inte framföra personliga uppfattningar i EU-kretsen*

I en granskning våren 2003 av regeringens framläggande av ett s.k. non-paper i EU-kretsen konstaterade konstitutionsutskottet att det inte föreligger någon skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden inför Corepermöten. Konstitutionsutskottet anförde att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. Det aktuella dokumentet ansågs dock inte vara ett allmänt inlägg i den offentliga debatten eftersom det var riktat till de övriga medlemsstaternas regeringar inför diskussionen om en specifik fråga. Konstitutionsutskottet underströk att det knappast kan hävdas att regeringens företrädare i diskussioner som gäller utformningen av det konstitutionella fördraget kan försvara bristande förankring och stöd i riksdagen med att det är personliga uppfattningar som företrädarna för fram. Man måste kunna förutsätta både från riksdagen och från mottagarkretsens sida, fortsatte konstitutionsutskottet, att de uppfattningar som den svenska regeringens företrädare för fram i diskussioner med de övriga medlemsstaternas företrädare inte bara är personliga uppfattningar utan faktiskt uttrycker de ståndpunkter som Sverige som medlemsstat intar (bet. 2002/03:KU30 s. 29–36).

#### *Samma krav på förankring för muntliga och skriftliga inspel*

I den allmänna granskningen hösten 2003 återkom konstitutionsutskottet till frågan om hanteringen av non-papers. Utskottet anförde då att beteckningen non-paper har betydelse endast i förhållande till dem som handlingen riktar sig till. När det gäller att i EU-kretsen lägga fram tankar och idéer menade utskottet att i princip samma krav på förankring i riksdagen måste anses gälla oavsett om tankarna eller idéerna läggs fram muntligt eller i form av skriftliga handlingar, och för skriftliga handlingar oavsett deras beteckning (bet. 2003/04:KU10 s. 90–93).

*Behov av revidering av tidigare ståndpunkter inför inspel till EU*

Våren 2004 genomfördes en serie granskningar som berörde samrådsskyldighetens omfattning. I en första granskning ansåg konstitutionsutskottet att utrikesministern tydligare borde ha upplyst EU-nämnden om hela innehållet i ett brev som ministern tillsammans med ett antal utrikesministerkollegor från andra medlemsstater skrev till den övriga EU-kretsen så att nämnden hade kunnat ge synpunkter på brevet innehåll (bet. 2003/04:KU20 s. 54–74).

I en andra granskning fann konstitutionsutskottet att anordnandet av seminarier inte var ett ämne för obligatoriskt samråd. Vidare framhöll utskottet att den princip som regeringen hänvisat till, om att non-papers tas upp i EU-nämnden om de innehåller nya ståndpunkter men däremot inte om de bara innefattar tidigare diskuterade ståndpunkter, inte alltid kan anses självklar. I viktiga och centrala frågor, menade utskottet, kan tidigare ståndpunkter behöva diskuteras igenom och eventuellt revideras innan de levereras in i EU-samarbetet. Utskottet utgick från att regeringen beaktar att sådana situationer kan uppstå och handlar därefter (bet. 2003/04:KU20 s. 54–74).

En tredje granskning gällde ett uteblivet samråd om vad som till slut kom att bli ett inspel från ett informellt möte med Ekofinministrarna till den pågående regeringskonferensen om EU:s nya fördrag. Konstitutionsutskottet bedömde att inspelet inte hade haft någon formell betydelse men att händelsen aktualiserade behovet av förutseende från regeringens sida om vad som kan komma ut av ett rådsmöte och av att EU-nämnden ges information om detta (bet. 2003/04:KU20 s. 54–74).

*Nationella formkrav ska respekteras eller ändras*

I en allmän granskning hösten 2004 anförde konstitutionsutskottet att det höga tempot i EU:s beslutsfattande på det utrikespolitiska området inte gör det acceptabelt att de inhemska bestämmelserna som reglerar formerna för sådana beslut inte iakttas. Utskottet anförde att regeringen får föreslå ändrade regler för den nationella hanteringen om regeringen finner behov av sådana ändringar (bet. 2004/05:KU10 s. 89–94).

*Inget samråd om nationella beslut men enligt praxis inför Europeiska rådet*

Våren 2005 handlade två granskningar om tillsättningen av den nya kommissionen. Det första ärendet gällde nomineringen av en svensk EU-kommissionär, som konstitutionsutskottet konstaterade är ett nationellt beslut som inte omfattas av bestämmelserna om information och samråd i EU-frågor. Utskottet noterade att beslutet föregicks av samråd med ledande företrädare för riksdagspartierna och hade inte något att invända mot denna ordning (bet. 2004/05:KU20 s. 155–163).

Det andra ärendet gällde tidpunkten för samrådet om Europeiska rådets beslut att utnämna kommissionens ordförande. Konstitutionsutskottet noterade

att det inte fanns någon reglerad skyldighet att samråda med EU-nämnden inför möten med Europeiska rådet (vilket det numera finns) eller under regeringskonferenser men att det har utvecklats en praxis med samrådsförfarande även i dessa fall. Konstitutionsutskottets majoritet kunde inte fastslå att ett meningsfullt samråd skulle ha kunnat äga rum tidigare än inför Europeiska rådets möte då frågan skulle avgöras. Kammaren biföll emellertid en reservation (M, FP, KD, C och MP) i vilken det anfördes att det för alla berörda parter är viktigt att regeringen i ett så tidigt skede som möjligt samråder med EU-nämnden i fråga om vilka kriterier som bör tillämpas vid rådets beslut om nominering av ny kommissionsordförande och att regeringen borde ha hört sammat de önskemål som framställts i EU-nämnden om ett tidigare samråd (bet. 2004/05:KU20 s. 163–168).

#### *Samråd gäller enbart för frågor på rådsdagordningen*

I en granskning våren 2007 konstaterade konstitutionsutskottet att det inte fanns krav på samråd om EU:s mål för koldioxidutsläpp eftersom den frågan inte fanns på dagordningen för ett rådsmöte, även om det fanns en närliggande dagordningspunkt om uppföljning av en internationell klimatkonferens. För konstitutionsutskottet framstod det dock som sannolikt att miljöministern vid EU-nämndens sammanträde hade en uppfattning om vilken ståndpunkt Sverige skulle inta i frågan, eftersom ståndpunkten framgick av en debattartikel som publicerades några dagar senare, och att ministern hade varit oförhindrad att informera EU-nämnden om denna uppfattning redan då (bet. 2006/07:KU20 s. 116–121).

#### *Formen på svenska diskussionsbidrag behöver inte förankras*

Våren 2008 granskade konstitutionsutskottet framläggandet av ett non-paper om en Kosovostrategi. Utskottet konstaterade att elementen i strategin och de slutsatser som senare antogs, vid olika tillfällen hade förankrats genom samråd i EU-nämnden. Reglerna om regeringens samråd med riksdagen innebär inte nödvändigtvis att formerna för presentation av ett bidrag till pågående diskussioner inom EU behöver förankras inom riksdagen, enligt konstitutionsutskottets uppfattning. Utskottet noterade dock att utrikesministern hade varit oförhindrad att informera riksdagens organ om avsikten att lägga fram det tankepaper om en europeisk strategi för Kosovo som han senare lade fram och att också presentera papperet (bet. 2007/08:KU20 s. 13–30).

#### *Revidering av ståndpunkter med ny förankring i överläggningar och samråd*

I den allmänna granskningen våren 2008 vidhöll konstitutionsutskottet uppfattningen (med viss anpassning till de nya reglerna om samråd och överläggningar) att regeringens tidigare ståndpunkter i viktiga och centrala frågor kan behöva diskuteras och eventuellt revideras både vid överläggningar med utskotten och vid samråd med EU-nämnden. Konstitutionsutskottet utgick från

att regeringen beaktar att sådana situationer kan uppstå och förutsatte att sådana ståndpunkter då åter förankras i riksdagen (bet. 2008/09:KU10 s. 89–128).

#### *Information och samråd inför eurotoppmöten*

I beredningen av riksdagens godkännande av Sveriges ingående av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen (SSS-fördraget) noterade konstitutionsutskottet att Sverige genom regeringen därigenom skulle komma att delta vid vissa eurotoppmöten. Konstitutionsutskottet bedömde att SSS-fördraget inte omfattades av gällande bestämmelser om regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen om vad som sker inom ramen för unionssamarbetet, eftersom denna ram definieras av EU-fördragen. Samtidigt bedömde konstitutionsutskottet att SSS-fördraget kännetecknas av en påfallande såväl institutionell som rättslig närhet till EU-samarbetet och unionsrätten. Mot denna bakgrund och med hänsyn till betydelsen av de frågor som regleras i SSS-fördraget och som kommer att prägla eurotoppmötenas diskussioner vore det enligt konstitutionsutskottet naturligt att ordningen för information och samråd i EU-frågor också tillämpas i frågor inför eurotoppmöten (yttr. 2012/13:KU4y s. 9).

#### *Inspel som inte är samrådspliktiga bör ändå överensstämma med förankrade ståndpunkter*

Ännu ett non-paper granskades våren 2015. Det gällde då kommissionens prioriteringar för mandatperioden. Konstitutionsutskottet noterade att frågan inte stått på dagordningen eller diskuterats vid något möte i rådet eller Europeiska rådet och att det därför inte förelegat någon skyldighet för regeringen att initiera ett samråd med EU-nämnden i frågan. Samtidigt noterade utskottet att de sakfrågor som regeringen lyfte fram i sin ståndpunkt om kommissionens prioriteringar hade varit föremål för samråd i EU-nämnden vid andra tillfällen. Utskottet framhöll att ståndpunkter som förs fram av regeringen inom EU, t.ex. i form av ett s.k. non-paper, och som i och för sig inte omfattas av samråds-skyldighet ändå bör vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden. Det är i detta fall regeringens uppgift att under konstitutionellt ansvar bedöma behovet av ny förankring med riksdagen, t.ex. för att kunna bedöma hur olika ståndpunkter förhåller sig till varandra och för att prioritera mellan dem (bet. 2014/15:KU20 s. 13–28).

#### *Svensk information till rådet är inte samrådspliktig*

Våren 2015 granskades även utrikesministerns information vid en lunch i anslutning till ett rådsmöte om regeringens avsikter att erkänna Staten Palestina. I granskningen anförde konstitutionsutskottet att det faktum att ståndpunkter i aktuella EU-frågor förs fram vid sidan av formella möten inte innebär att bestämmelser som syftar till att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande saknar tillämpning. Konstitutionsutskottet konstaterade dock att den informa-

tion som lämnades inte omfattades av samrådsskyldigheten och att detta inte påverkades av att utrikesministern ändå valde att redovisa för EU-nämnden att hon avsåg att lämna informationen till sina utrikesministerkollegor (bet. 2014/15:KU20 s. 28–41).

*Samma krav på förankring oavsett om diskussionsbidrag förs fram under eller vid sidan av formella möten*

I två granskningar våren 2016 underströk konstitutionsutskottet att i princip samma krav på förankring av tankar och idéer som läggs fram i EU-kretsen måste gälla oavsett om det sker under eller vid sidan av formella möten (bet. 2015/16:KU20 s. 120–138).

*Fråga som inte beslutas av rådet är inte samrådspliktig*

I ytterligare en granskning våren 2016 fann konstitutionsutskottet att ett önskemål från Frankrike om bilateralt militärt stöd som stod på rådets dagordning inte var en fråga som skulle beslutas av Europeiska unionens råd, och att frågan inte omfattades av informations- och samrådsskyldigheten gentemot EU-nämnden. Frågan sattes på dagordningen först vid inledningen av rådsmötet. Konstitutionsutskottet noterade detta och anförde att det inte hade funnits något hinder för regeringen att ändå informera nämnden om frågan hade funnits på agendan i ett tidigare skede än vad som var fallet (bet. 2015/16:KU20 s. 138–144).

*Internationella toppmöten är inte samrådspliktiga*

Konstitutionsutskottet granskade 2016 även samrådsskyldigheten kring ett internationellt toppmöte för europeiska och afrikanska stats- och regeringschefer samt företrädare för ett antal internationella organisationer. Regeringen hade inte tagit initiativ till samråd eftersom det inte var fråga om ett möte i Europeiska rådet. Konstitutionsutskottet konstaterade att toppmötet mellan EU och Afrika inte var ett möte av det slag som omfattas av regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden (bet. 2015/16:KU20 s. 144–155).

*Informella ministermöten och delar av rådsmöten är inte samrådspliktiga men framförda ståndpunkter ska överensstämma med vad som tidigare är förankrat*

I en granskning våren 2017 konstaterade konstitutionsutskottet att informella möten, t.ex. lunchdiskussioner med endast ministrarna närvarande, i samband med ett formellt rådsmöte inte omfattas av regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden enligt riksdagsordningen. Konstitutionsutskottet påminde dock om att det faktum att ståndpunkter förs fram vid sidan av formella möten inte innebär att bestämmelser som syftar till att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande saknar tillämpning. Det påmindes även om att ståndpunkter

som förs fram av regeringen inom EU och som i och för sig inte omfattas av samrådsskyldighet ändå bör vara förenliga med vad som tidigare förankrats i EU-nämnden. Detta, anförde konstitutionsutskottet, gäller även de informella ministermöten som rådsordförandeskapet brukar anordna i sitt land utan direkt samband med formella rådsmöten (bet 2016/17:KU20 s. 30–53).

### 3.6.2 Verkan av samråd och överläggningar

Vid EU-nämndens inrättande klargjorde konstitutionsutskottet att det formellt är regeringen som företräder Sverige och att regeringen agerar med fullt politiskt ansvar vid rådets möten, även om regeringen skaffat sig en accept från t.ex. riksdagsorgan som har inrättats för samrådsförfarandet. Ett riksdagsorgans uttalanden kan inte bli bindande för hela riksdagen och saknar formell konstitutionell betydelse. Samtidigt anförde konstitutionsutskottet att man bör kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden har gett uttryck för i samrådet. Konstitutionsutskottet noterade att det sagda har betydelse för det politiska ansvaret. Om riksdagen redan från början skulle binda regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv skulle regeringens politiska ansvar för agerandet i EU-förhandlingarna uttunnas avsevärt (bet. 1994/95:KU22 s. 15).

#### *Ett slags mandat som regeringen har ansvar att följa och bara avvika från vid mycket goda skäl*

I en granskning våren 1998 anförde konstitutionsutskottet att EU-nämndens uttalanden inte är mandat i strikt mening men att det, trots att samrådet inte är konstitutionellt bindande, ändå är möjligt att betrakta resultatet av samrådet som ett slags mandat som regeringen har ett ansvar att följa. Konstitutionsutskottet menade att mandatet teoretiskt sett kan innehålla olika komponenter. Det är för det första naturligt att mandaten rör ställningstagandet i sakfrågan. För det andra kan det i mandaten också formuleras hur stort kompromissutrymme regeringen har. För det tredje kan mandaten också innehålla nämndens uppfattning om vilka andra länder som Sverige kan eller bör bilda allianser med. Vidare kunde enligt konstitutionsutskottet karaktären på mandaten variera. För det första kan de vara mer eller mindre uttryckligt uttalade. För det andra kan mandaten vara mer eller mindre flexibla. Här anförde utskottet att en viss flexibilitet är en förutsättning för att Sverige ska kunna hävda sina intressen under rådets förhandlingar och att det också är en förutsättning för ett effektivt beslutsfattande i rådet att medlemsländernas representanter inte är klavbundna av sina parlament. Utskottet vidhöll inställningen att det inte är lämpligt att riksdagen binder regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv i EU-förhandlingarna. I ärendet erinrade konstitutionsutskottet även om att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet. Samtidigt menade utskottet att situationer kan uppstå, t.ex. på grund av ändrade omständigheter, som innebär att regeringen kan bedöma att Sveriges intressen bäst företräds

genom att den svenska ståndpunkten avviker från nämndens mandat. Regeringen måste ha ett visst handlingsutrymme vid rådssammanträdena. Konstitutionsutskottets bedömning var emellertid att det måste föreligga mycket goda skäl för regeringen att göra en sådan avvikelse (bet. 1997/98:KU25 s. 33–40).

#### *Regeringen ska agera i enlighet med EU-nämndens råd*

Riksdagskommittén konstaterade 2001 att praxis hade utvecklats så att det inte anses tillräckligt att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Kommittén anförde vidare att en fråga kan utvecklas på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig. Kommittén erinrade i det sammanhanget om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med nämnden och anförde att om regeringen ändå inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden ska regeringen tydligt redovisa skälen för avvikelsen i den skriftliga återrapporten. Det måste föreligga mycket goda skäl för att regeringen inte ska företräda nämndens ståndpunkt. Avslutningsvis påpekades att det står riksdagen fritt att utnyttja de parlamentariska kontrollinstrumenten oavsett vilka skäl regeringen anför för sitt agerande. Det är således riksdagen och inte regeringen som avgör om de skäl som regeringen anför för sitt agerande är tillräckliga (förs. 2000/01:RS1 s. 138, bet. 2000/01:KU23 s. 32 f., rskr. 2000/01:273–276).

#### *Regeringen kan inte företräda motsatta ståndpunkter än de som riksdagen uttryckt*

I en granskning våren 2004 av regeringens hantering av och statsministerns agerande i frågan om en vald ordförande i Europeiska rådet framhöll konstitutionsutskottet att regeringsmedlemmar och regeringens företrädare inte i mellanstatliga sammanhang kan företräda ståndpunkter motsatta dem som riksdagen ger uttryck för. Konstitutionsutskottet ansåg att statsministern själv hade försatt sig i en sådan situation att han fått svårigheter att med trovärdighet driva riksdagsmajoritetens ståndpunkt. Av den tillgängliga utredningen kunde man enligt utskottet utläsa att statsministern i EU-kretsen inte med kraft drivit den linje som varit riksdagsmajoritetens alltsedan lanseringen av tanken på en vald ordförande för Europeiska rådet blivit känd. Snarare hade han drivit den motsatta. Det faktum att regeringen enligt statsministern räknat med att riksdagsmajoriteten inte skulle gå emot ett förslag till nytt fördrag av detta skäl gjorde inte underlåtenheten att driva frågan mindre allvarlig (bet. 2003/04:KU20 s. 41–53).

#### *Hur aktivt ska regeringen verka för EU-nämndens linje?*

Året därefter fann konstitutionsutskottet i en granskning av regeringens agerande i frågan om EU:s vapenembargo mot Kina att regeringen fullgjort sin skyldighet att samråda med EU-nämnden. Riksdagen biföll emellertid en reservation (M, FP, KD, C och MP) i vilken det anfördes att regeringen inte med



kraft hade drivit den i EU-nämnden fastlagda svenska linjen i förhandlingarna. Snarare hade regeringen låtit andra EU-länder styra processen, och regeringen förtjänade därför kritik för sin passivitet i detta sammanhang (bet. 2004/05:KU20 s. 168–187, 264–265).

#### *Ingen statsrättslig bindning, men politisk*

I en bakgrund till två granskningar av regeringens samråd med riksdagen i EU-frågor våren 2007 anförde konstitutionsutskottet att regeringen inte är statsrättsligt bunden av EU-nämndens ståndpunkter men att det anses föreligga en politisk skyldighet för regeringen i fråga om dess agerande (bet. 2006/07:KU20, s. 106).

#### *Regeringen värderar yttranden i EU-nämnd och utskott under parlamentariskt ansvar*

I beredningen av 2006 års ändringar av riksdagsordningen om samrådet i EU-nämnden och överläggningar i utskott, anförde konstitutionsutskottet att endast riksdagens kammare kan uttala sig på riksdagens vägnar. Uttalanden av utskott eller EU-nämnd eller deras ledamöter är således inte bindande för hela riksdagen. Sådana meningsyttringar kan dock vara uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. Saksamråd med utskott innebär därmed en möjlighet för regeringen att stämma av om ståndpunkter som den har för avsikt att inta i EU-samarbetet är förankrade i riksdagen. I den bemärkelsen kan således även dessa meningsyttringar få betydelse i den på parlamentariska principer grundade relationen mellan regering och riksdag. Givetvis, fortsatte konstitutionsutskottet, är EU-nämnden oförhindrad att vid senare överläggningar med företrädare för regeringen ge uttryck för att åsiktsförhållandena inom riksdagen har förändrats, exempelvis då regeringen söker samråd för att förankra kompromisser inför beslut i rådet. Konstitutionsutskottet påminde dock om att det ytterst ankommer på regeringen att under parlamentariskt ansvar inför riksdagen ta ställning till om de meningsyttringar som kommer till uttryck vid samråd med utskott och EU-nämnd speglar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen (bet. 2005/06:KU21 s. 31 f.).

#### *Bara riksdagsbeslut resulterar i riksdagens ställningstagande*

Våren 2008 granskade konstitutionsutskottet huruvida jordbruksministern hade underlåtit att handla enligt riksdagens ställningstaganden om inriktningen för det svenska agerandet i förhandlingar om fiskerätter i EU. Konstitutionsutskottet konstaterade att regeringen funnit stöd för sin förhandlingslinje såväl i miljö- och jordbruksutskottet som i EU-nämnden och därvidlag handlat i enlighet med vad som kan förväntas enligt regeringsformen och riksdagsordningen. Vidare konstaterade konstitutionsutskottet att det uttalande i budgetpropositionen i vilket regeringens politiska inriktning beskrivs inte var anknutet till en förslagspunkt och därmed inte varit föremål för ett riksdagsbeslut (bet. 2007/08:KU20 s. 87–93).

### *Regeringen ska agera med eftertryck i enlighet med riksdagsorganens råd och synpunkter*

Våren 2012 konstaterade konstitutionsutskottet i en granskning att statsrådet och regeringen inte agerat med tillräckligt eftertryck i enlighet med de råd och synpunkter som riksdagens organ (i det aktuella fallet EU-nämnden och arbetsmarknadsutskottet) lämnade till regeringen. Regeringen borde enligt konstitutionsutskottet i rådets förberedande organ tydligare ha markerat att rådslutsatser som saknade vissa skrivningar skulle gå emot svenska intressen. Detta skulle i ett tidigare skede ha markerat Sveriges avsikt att inte acceptera rådsslutsatser utan dessa skrivningar och därmed att rösta mot slutsatserna.

I granskningen sammanfattade konstitutionsutskottet praxis så att utskottets synpunkter beaktas i EU-nämndens samråd med regeringen och att det inte anses tillräckligt att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter (bet. 2011/12:KU20 s. 11–22).

### *Förankrade ståndpunkter ska fullföljas fullt ut*

I en granskning våren 2015 betonade konstitutionsutskottet vikten av att rapporter över rådsmöten på ett korrekt sätt speglar vad som förevarit. Utskottet framhöll också betydelsen av att en ståndpunkt som förankrats i EU-nämnden fullföljs fullt ut i rådet (bet. 2014/15:KU20 s. 48–56).

I två granskningar våren 2016 upprepade konstitutionsutskottet vikten av att en ståndpunkt som förankrats i EU-nämnden fullföljs fullt ut i rådet. Vidare påminde utskottet om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med nämnden om den bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig. Avslutningsvis underströk konstitutionsutskottet att om regeringen av något skäl inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden ska skälen för avvikelsen tydligt redovisas i den skriftliga återrapporten (bet. 2015/16:KU20 s. 106–120).

### **3.6.3 Samrådets genomförande**

I 1996 års riktlinjer för riksdagens arbete med EU-frågor instämde konstitutionsutskottet i vad EU-nämnden framfört om att diskussioner om Sveriges förhandlingspositioner är meningsfulla endast om de förs med den som bär det faktiska ansvaret för positionerna. Det ansågs därför angeläget att statsråden närvarar vid nämndens sammanträden och att undantag endast bör ske om statsrådet på grund av starka skäl blir tvungen att utebli. Om en statssekreterare ska företräda regeringen vid rådsmötet kan det vara lämpligt att också hon eller han är närvarande vid nämndens sammanträde (bet. 1996/97:KU2 s. 27).

### *Statsministern ansvarar för hur regeringen företräds*

I granskningar av två statsråds närvaro i ministerrådet och EU-nämnden konstaterade konstitutionsutskottet att det inte finns några närmare bestämmelser

om vem som ska företräda regeringen vid samråd med EU-nämnden men att statsministern också i dessa fall konstitutionellt sett får anses bära ansvaret för att regeringen i behörig ordning är företrädd vid samrådet med EU-nämnden. Konstitutionsutskottet påminde om att riksdagen tidigare framhållit att det är angeläget att statsråden är närvarande vid nämndens sammanträden och att undantag endast bör förekomma i de fall statsrådet av starka skäl tvingas utebli (bet. 2005/06:KU20 s. 86–93).

#### *Ansvarigt statsråd ansvarar för att samråd genomförs*

I en granskning våren 2010 anförde konstitutionsutskottet att uppgiften att säkerställa att samråd med EU-nämnden inför ett visst rådsmöte har skett vilar på det statsråd inom vars ansvarsområde rådsmötet äger rum i det aktuella fallet (bet. 2009/10:KU20 s. 25–39).

#### *Telefonsammanträde under möten i Europeiska rådet och ministerrådet*

Våren 2013 granskade konstitutionsutskottet regeringens samråd med EU-nämnden om EU:s långtidsbudget 2014–2020. Konstitutionsutskottet noterade att det både inför det avslutande mötet i Europeiska rådet om den föregående långtidsbudgeten och inför motsvarande möte om långtidsbudgeten 2014–2020 hölls sammanträden i EU-nämnden där företrädare för regeringen deltog via telefon under de pågående mötena i Europeiska rådet. Konstitutionsutskottet ansåg att detta kan vara en bra form för att säkerställa att EU-nämnden blir informerad och får tillfälle till samråd om det som sker under pågående förhandlingar i Europeiska rådet (bet. 2012/13:KU20 s. 41–73).

Detta upprepades i den allmänna granskningen hösten 2013 om regeringens samråd med EU-nämnden i ett sent skede. Konstitutionsutskottet lade då till att vad som sagts om telefonsammanträden under möten i Europeiska rådet också kan gälla i samband med möten i ministerrådet (bet. 2013/14:KU10 s. 136–152).

#### *Statsråd ska närvara vid samråd, och vid överläggning om utskottet önskar*

Hösten 2013 granskade konstitutionsutskottet även vem som företräder regeringen vid information till och överläggningar med utskotten i EU-frågor samt vid samråd i EU-nämnden. Konstitutionsutskottet konstaterade att det varierar mellan utskotten huruvida det är statsråd eller statssekreterare som företräder regeringen vid överläggningar. Konstitutionsutskottet förutsatte att önskemål från ett utskott om att regeringen ska företräddas av ett statsråd höras även fortsättningsvis. När det gäller vikten av statsråds närvaro vid samråd i EU-nämnden vidhöll konstitutionsutskottet sina tidigare ställningstaganden. Granskningen visade att statsrådets närvaro är hög, och det förutsattes att statsråden också i fortsättningen uteblir endast på grund av starka skäl (bet. 2013/14:KU10 s. 153–172).

### *Klarhet i samrådet är ett gemensamt intresse*

I en granskning våren 2016 anförde konstitutionsutskottet att riksdag och regering har gemensamt intresse i att samrådet inför ministerrådsmöten fungerar väl och ger goda möjligheter för regeringen att förankra sin förhandlingslinje och för riksdagen att påverka regeringens agerande. Att eventuella oklarheter under ett samråd klaras ut är en angelägenhet för både EU-nämnden och regeringen (bet. 2015/16:KU20 s. 96–105).

Konstitutionsutskottet upprepade detta i en granskning våren 2017 och framhöll då även vikten av att informationen och diskussionen under ett samråd bidrar till att klargöra relevanta sakförhållanden i syfte att skapa tydlighet kring innehållet i EU-nämndens mandat (bet. 2016/17:KU20 s. 92–108).

### **3.6.4 Samråd om A-punkter**

I december 1996 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att regeringens skriftliga information till EU-nämnden bör tillföras uppgifter om viktiga ärenden som kan bedömas bli behandlade som A-punkter. Informationen skulle avse både frågor som tidigare varit föremål för behandling i EU-nämnden och frågor som avgjorts i Coreper eller i andra kommittéer utan diskussioner i rådet (bet. 1996/97:KU2 s. 27, skr. 1996/97:74–76).

### *Bristande rutiner ursäktar inte okunskap*

I en granskning våren 2002 om hävandet av ett vapenembargo anförde konstitutionsutskottet att det inte är godtagbart att en minister inte hade kännedom om A-punktlistan inför EU-nämndens sammanträde på grund av bristande rutiner inom Regeringskansliet (bet. 2001/02:KU20 s. 88–91).

### *Kritik för utebliven information om regeringsbeslut och underlåtenhet att informera och samråda om rådsbeslut*

I en granskning av regeringens agerande i samband med EU:s uppförandekod för vapenexport ansåg konstitutionsutskottet att regeringen borde ha informerat EU-nämnden om sitt beslut om hur Sverige skulle komma att rösta i ministerrådet och om utvecklingen i frågan. Granskningen visade bl.a. dels att regeringen, inför ministerrådets beslut i den aktuella frågan, varken informerade riksdagen om utvecklingen i frågan eller samrådde med det organ som utsetts av riksdagen om det stundande beslutet, dels att beslutet i den aktuella frågan inte nämndes i regeringens återrapport till EU-nämnden om det aktuella rådsmötet (bet. 2008/09:KU20 s. 16–25).

### *Regeringen ska ge tillräcklig tid för samråd, eventuellt genom att bromsa EU-beslut*

I en granskning våren 2010 noterade konstitutionsutskottet att förteckningar över beslutsärenden inför rådsmöten, s.k. A-punktlistor, tillhandahålls av

rådssekretariatet mycket sent inpå rådsmötena och att detta stundtals skapar stor tidspress inte minst vad gäller regeringens uppfyllande av sina grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheter. Även om samråd med EU-nämnden ägde rum i de aktuella fallen ansåg utskottet att det saknades godtagbara skäl för de knappa tidsrymder som stod till förfogande (en och en halv timme). Det gjordes från regeringens sida inte tillräckligt för att säkerställa riksdagens aktiva och reella inflytande i processen. I sammanhanget förutsatte konstitutionsutskottet att regeringen i liknande situationer noggrant överväger behovet av att företrädesvis begära att beslutspunkter tas bort från A-punktslistor inför rådsmöten där samråd inte kan slutföras under en skälig tidsrymd (bet. 2009/10:KU20 s. 25–39).

#### *Regeringen bör arbeta för tidsmarginaler i EU:s beslutsprocess*

Hösten 2013 granskade konstitutionsutskottet regeringens samråd med EU-nämnden om A-punkter. Konstitutionsutskottet upprepade att riksdagens mest effektiva sätt att påverka EU-frågorna är genom samråd med regeringen inför beslut i EU:s ministerråd. Att tidsmarginalerna kan vara knappa konstaterade konstitutionsutskottet beror på EU:s beslutsprocess. Regeringen kan inte ensam styra EU:s beslutstempo. Konstitutionsutskottet förutsatte dock att regeringen arbetar för att goda tidsmarginaler skapas på EU-nivå i syfte att underlätta för riksdagen och andra nationella parlament att följa och vara delaktiga i frågorna (bet. 2013/14:KU10 s. 136–152).

#### *Minst två timmar för samråd, som vägledning*

I en granskning våren 2016 påminde konstitutionsutskottet om att det sedan flera år är praxis att tidsfristen för skriftliga samråd anges till minst två timmar. Den tidsramen är inte absolut men bör vara vägledande och iakttas så långt som möjligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (bet. 2015/16:KU20 s. 77–91).

### **3.6.5 Information till EU-nämnden, utskotten och riksdagen**

#### *Så fullständigt skriftligt underlag som möjligt*

I en granskning av informationen och samrådet med EU-nämnden på tredjepeparens område (dvs. det straffrättsliga och polisiära samarbetet före Lissabonfördraget) anförde konstitutionsutskottet att EU-nämndens ledamöter bör förses med ett så fullständigt skriftligt underlag som möjligt inför sammanträdena. Detta ansåg konstitutionsutskottet var en självklar förutsättning för att EU-nämndens ledamöter ska kunna tillägna sig insikter inom EU:s alla arbetsområden och diskutera också komplicerade sakfrågor. Framför allt bör underlaget ge förutsättningar för en diskussion om den ståndpunkt regeringen ska inta vid det kommande ministerrådssammanträdet (bet. 1996/97:KU25 s. 129–136).

### *Regeringen kan inte vägra ett utskott information*

I en granskning våren 1998 konstaterade konstitutionsutskottet att regeringen enligt riksdagsordningen är skyldig att lämna information i EU-frågor till ett utskott som begär det och att det därvid räcker med att fem ledamöter står bakom en sådan begäran. Någon möjlighet för regeringen att vägra lämna den begärda informationen av sekretess- eller lämplighetsskäl finns inte, och det finns inte några särskilda formella krav på hur en framställning om information ska vara utformad. För det fall en begäran om viss information inte innehåller begränsningar får detta enligt konstitutionsutskottets mening uppfattas så att regeringens företrädare ska lämna all tillgänglig information som begärs under en utfrågning så länge det håller sig inom ramen för utskottets framställning (bet. 1997/98:KU25 s. 40–48).

### *Information i lagärenden om genomförda samråd*

I den allmänna granskningen 1999 av lagstiftningsärendenas beredning anförde konstitutionsutskottet att det i skilda hänseenden är av värde om det på ett lättillgängligt sätt görs klart hur regeringens propositioner har beretts. Det är av värde även från kontrollsynpunkt, menade konstitutionsutskottet som ansåg det vara på sin plats att propositioner innehåller redogörelser för hur informations- och samrådsskyldigheterna gentemot riksdagen i EU-frågor har uppfyllts i de fall då sådan skyldighet finns (bet. 1999/2000:KU10 s. 38–39).

### *Fullgott underlag till EU-nämnden så fort som möjligt*

I beslutet om betänkandet Riksdagen inför 2000-talet riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att det åligger regeringen att presentera ett så fullgott underlag för EU-nämnden att samrådet blir meningsfullt och att regeringen förutsätts överlämna det material som ska gå ut till nämnden så fort som det är praktiskt möjligt. Det påpekades också att det är angeläget att det finns utrymme för partierna att internt diskutera och förankra frågorna (förs. 2000/01:RS1 s. 134, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273–276).

### *Korrekt och tydlig återrapportering*

Våren 2004 granskades regeringens information till EU-nämnden om Sveriges agerande i fråga om ett initiativ om skydds-zoner för asylsökande. I centrum för granskningen stod vad som tilldragit sig vid ett informellt ministermöte. Konstitutionsutskottet ansåg att rapporteringen från mötet kunde ge anledning till tveksamhet om den svenska inställningen. Utskottet betonade vikten av att återrapporteringen från rådsmöten är korrekt och tydlig (bet. 2003/04:KU20 s. 80–87).

### *Tidig och utförlig information om regeringens ståndpunkt*

I en allmän granskning hösten 2008 av regeringens information till och samråd med riksdagen i EU-frågor betonade konstitutionsutskottet att den grundlagsstadgade informationsskyldigheten får anses innefatta bl.a. att regeringen så tidigt och så utförligt som möjligt ska redogöra för sina ståndpunkter i EU-frågor till riksdagen. Konstitutionsutskottet uppmärksammade att regeringens ståndpunkter i faktapromemorior formuleras alltför allmänt eller alltför kort och att dessa brister i vissa fall har minskat möjligheterna att ha en detaljerad diskussion kring regeringens ståndpunkt (bet. 2008/09:KU10 s. 89–128).

### *Information om hur rådet ska behandla en fråga och tillgång till samtliga handlingar*

I ett granskningsärende våren 2010 ansåg konstitutionsutskottet att det förekommit brister i regeringens information till EU-nämnden om huruvida de aktuella ärendena förväntades utgöra beslutspunkter vid kommande rådsmöten och därmed om de omfattades av den grundlagsstadgade samrådsskyldigheten. I det ena fallet fick EU-nämnden inte tillgång till ett dokument som var aktuellt för behandling i rådet förrän efter rådets beslut. Utskottet ansåg att riksdagens tillgång till samtliga handlingar som omfattas av samrådsskyldigheten utgör en förutsättning för att samråd ska kunna genomföras (bet. 2009/10:KU20 s. 25–39).

### *Informationen om svensk ståndpunkt inte fullständig*

I en allmän granskning 2010 av regeringens framtagande av ståndpunkter och instruktioner inför möten i EU konstaterade konstitutionsutskottet, med hänvisning till den allmänna granskningen 2008/09 (se ovan), att både en ståndpunkts- och faktapromemoria upprättats i nästan två tredjedelar av de granskade fallen. I hälften av dessa fall hade faktapromemorian överlämnats till riksdagen efter att ståndpunktspromemorian upprättats, och i samtliga fall var ståndpunktspromemoriornas svenska ståndpunkt i genomsnitt betydligt mer omfattande än de ståndpunkter som återfanns i faktapromemoriorna för motsvarande ärenden. Utskottet anförde också att det endast undantagsvis bör förekomma att instruktioner inte upprättas i frågor som är föremål för förhandling i EU och att det är ett minimikrav att den svenska ståndpunkten alltid dokumenteras skriftligen i någon form (bet. 2010/11:KU10 s. 76–98).

### *EU-nämndens beredningsgrupp ersätter inte EU-nämnden*

I en granskning hösten 2013 av hur förhandlingarna om EU:s långtidsbudget hanterats noterade konstitutionsutskottet att informella möten ägt rum med EU-nämndens s.k. beredningsgrupp under förhandlingarna. Konstitutionsutskottet ansåg att beredningsgruppen kan fylla en funktion för kunskapsöverföring och vara ett komplement till informationen och samrådet i EU-

nämnden. Samtidigt underströk konstitutionsutskottet att möten i beredningsgruppen aldrig kan ersätta information till och samråd med EU-nämnden (bet. 2012/13:KU20 s. 41–73).

*Underlag för samråd på franska uppfyller krav på snabbhet, men underlag bör också möjliggöra meningsfullt samråd*

I en granskning 2016 av underlaget för samrådet i EU-nämnden förutsatte konstitutionsutskottet att regeringen överlämnar det material som ska gå till nämnden så fort som möjligt. Konstitutionsutskottet ansåg att detta krav tillgodoses genom att den första officiella versionen av Coreperdagordningarna, som kan vara på franska, översänds till nämnden. Samtidigt anförde konstitutionsutskottet att regeringen bör presentera ett sådant underlag för nämnden att samrådet blir meningsfullt (bet. 2015/16:KU20 s. 92–96).

### **3.6.6 Förhållandet mellan samråd i EU-nämnden och förankring i utskotten**

*Information och diskussion med utskott ersätter inte skyldigheter gentemot EU-nämnden*

I en granskning våren 1997 av informationen till och samrådet med EU-nämnden i samarbetet på tredjepelarens område (dvs. det straffrättsliga och polisiära samarbetet före Lissabonfördraget) anförde konstitutionsutskottet att det inte varit riksdagens avsikt att regeringens information till och informella samråd med utskotten på något sätt skulle ersätta regeringens lagstadgade skyldighet att informera och i betydelsefulla frågor samråda med EU-nämnden inför frågornas behandling i ministerrådet. De synpunkter som utskotten framför till regeringen under ett tidigare skede i beslutsprocessen borde enligt konstitutionsutskottet naturligtvis vara ett stöd vid utarbetandet av regeringens förslag till förhandlingspositioner. Konstitutionsutskottet ansåg också att det är rimligt att utskottens synpunkter från sådana informella samråd redovisas i det skriftliga underlaget till EU-nämnden (1996/97:KU25 s. 129–136).

*Vikten av att agera tidigt och regeringens ansvar för tidig information till riksdagen och utskotten*

I en allmän granskning våren 1999 av beredningen av frågor om EG-direktiv konstaterade konstitutionsutskottet att i de fall där Sverige varit framgångsrikt i förhandlingarna om EG-direktiv har svenska företrädare varit aktiva tidigt i processen, innan kommissionen har lagt fram sina förslag. Sverige har också tidigt haft en tydligt utmejslad position. Iakttagelserna underströk enligt konstitutionsutskottet vikten av att vara ute i god tid och ha en tydlig och genomarbetad ståndpunkt för att kunna påverka den slutliga utformningen av EG-direktiv. Konstitutionsutskottet såg också att granskningen för riksdagens del visade att det är viktigt att frågorna följs från ett tidigt skede för att riksdagen



ska kunna utöva inflytande på ett meningsfullt sätt. Konstitutionsutskottet anförde att utskotten bör komma in i processen redan innan kommissionen lägger de formella förslagen till normgivning för att det ska vara meningsfullt för utskotten att följa arbetet inom EU. Det underströks också att regeringen har ett ansvar för att riksdagen och utskotten informeras tidigt (bet. 1999/2000:KU10 s. 49–58).

*Överläggningar i utskott ändrar inte den grundlagsfästa informations- och samrådsskyldigheten*

Våren 2008 noterade konstitutionsutskottet att de ändringar som gjordes av riksdagsordningen 2006 som gällde samrådet i EU-nämnden och överläggningar i utskott inte förändrade regeringens i regeringsformen fastslagna skyldighet att informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i unionen (bet. 2007/08:KU20 s. 13–30).

*Förankring av ändrade ståndpunkter i både överläggningar och samråd*

I en granskning våren 2009 erinrade konstitutionsutskottet om att regeringens tidigare ståndpunkter i viktiga och centrala frågor kan behöva diskuteras och eventuellt revideras både vid överläggningar med utskotten och vid samråd med EU-nämnden. Utskottet utgick ifrån att regeringen beaktar att sådana situationer kan uppstå och förutsatte att sådana ståndpunkter då åter förankras i riksdagen (bet. 2008/09:KU20 s. 16–25).

*Kommissionens genomförandebefogenheter ett ämne för överläggningar och regeringen ansvarar för att uppmärksamma på behov*

I en granskning våren 2015 om den nytillträdda regeringens agerande i kommissionens genomförandekommittéer konstaterade konstitutionsutskottet att inte enbart arbetet i rådet utan även verksamheten i kommissionens genomförandekommittéer omfattas av regeringens informations- och samrådsskyldighet. Konstitutionsutskottet framhöll att inte varje beslut av dessa kommittéer är av sådan natur att det finns skäl för riksdagens utskott att begära information eller överläggning. Än mindre vanligt torde det vara att det finns särskilda skäl för EU-nämnden att begära överläggning med regeringen om dessa frågor. Dock omfattar de rättsakter som en kommitté ska genomföra i vissa fall även frågor som kan bedömas vara politiskt viktiga. Konstitutionsutskottet anförde att en förutsättning för utskottens och EU-nämndens möjligheter att begära överläggningar är att regeringen noga beaktar behovet av att uppmärksamma utskotten och EU-nämnden på situationer när det kan finnas behov av att förankra ett politiskt viktigt nytt ställningstagande i riksdagen. Att en nytillträdd regering kan ha behov av att ompröva föregående regerings politik ändrar inte på detta förhållande (bet. 2014/15:KU20 s. 87–98).

### 3.6.7 Förhållandet till utrikesnämnden

#### *EU-nämnden ersätter inte utrikesnämnden*

Inför EU-inträdet påminde konstitutionsutskottet om att Utrikesnämndens ställning och uppgifter är reglerade i regeringsformen och inte berörs av att en EU-nämnd inrättas. Viktigare frågor på det utrikes- och säkerhetspolitiska området kommer under alla förhållanden att behandlas i Utrikesnämnden. Det fick enligt konstitutionsutskottet därmed förutsättas att frågor som ska tas upp i Europeiska rådet oftast kommer att behandlas i Utrikesnämnden, och att de därutöver kan behandlas i EU-nämnden (bet. 1994/95:KU22 s. 19).

#### *Problem med skyndsam och informell beredning av samordnade utrikespolitiska ställningstaganden*

Våren 2000 granskade konstitutionsutskottet regeringens agerande i samband med att 14 av EU:s medlemsstater utanför rådsarbetet vidtog samordnade åtgärder mot Österrike. Konstitutionsutskottet ansåg att det fanns fog för regeringens bedömning att tiden inte medgav överläggning med Utrikesnämnden. Utskottet ansåg dock att regeringen borde uppmärksamma de problem som en brådskande och informell beredning av samordnade utrikespolitiska ställningstaganden innebär, särskilt med avseende på samarbetet inom Europeiska unionen (bet. 1999/2000:KU20 s. 6–18).

#### *Utrikesnämnden oförändrad ställning men färre sammanträden*

Hösten 2015 noterade konstitutionsutskottet i en allmän granskning att antalet sammanträden i Utrikesnämnden minskat de senaste 20 åren. En bidragande faktor till detta kunde enligt konstitutionsutskottet vara Sveriges medlemskap i EU och det regelbundna samrådet mellan regeringen och EU-nämnden. Vidare noterades att företrädare för regeringen regelbundet lämnar information i utrikesutskottet inför möten i rådet för utrikes frågor. Konstitutionsutskottet såg det som följdligt att det svenska medlemskapet i EU och bl.a. det regelbundna samrådet i riksdagens EU-nämnd kan ha påverkat antalet sammanträden i Utrikesnämnden, utan att detta kan anses innebära att Utrikesnämndens ställning och uppgifter har förändrats (bet. 2015/16:KU10 s. 126–147).

### 3.6.8 Särskilt om konstitutionsutskottets granskningsärenden 2016 och 2017

Våren 2016 granskade konstitutionsutskottet nio ärenden om statsråds hantering av EU-frågor (bet. 2015/16:KU20 s. 77–155). I samtliga ärenden påminde konstitutionsutskottet om riksdagens tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor. Utskottet förutsatte att man i det utredningsarbetet beaktar redovisningen och iakttagelserna i granskningarna, bl.a. den i en av granskningarna aktualiserade frågan om kraven på de underlag som används

för samråd med EU-nämnden och överläggningar med utskotten, inklusive frågan om språk i underlagen.

Våren 2017 granskade konstitutionsutskottet ytterligare ett antal ärenden om statsråds hantering av EU-frågor. I två av dessa ärenden gjordes liknande hänvisningar till den parlamentariska EU-kommitténs utredningsarbete (bet. 2016/17:KU20 s. 30–63).

Nedan följer en sammanställning av granskningarna. De har rubriksatts och grupperats utifrån de övergripande frågor som de berör. I övrigt följer sammanställningen granskningsbetänkandenas disposition.

Granskningarna gäller

- skriftligt samråd med EU-nämnden om A-punkter, närmare bestämt tidsfristen och underlaget för det skriftliga samrådet
- underlaget för muntliga samråd
- fullföljandet av EU-nämndens mandat
- underlåtenhet att samråda om ändrad ståndpunkt framförd vid informella ministermöten
- omfattningen av regeringens samrådsskyldighet, där de specifika frågorna gällt bilateralt stöd och bistånd vid väpnat angrepp, toppmöten mellan EU och andra länder samt informella möten och diskussioner.

#### *Skriftliga samråd med EU-nämnden om A-punkter*

I två anmälningar begärdes granskning av om statsråd brutit i uppfyllandet av de grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheterna gentemot riksdagen.

Det första fallet (bet. 2015/16:KU20 s. 77–91) handlade om tidsfristen för det skriftliga samrådet där EU-nämnden fått mindre än två timmar på sig att lämna synpunkter på en A-punkt om upprättandet av EU:s militära operation i Medelhavet. Enligt anmälaren kan det inte anses vara en rimlig tidsfrist för ledamöterna att ta ställning i frågan.

I sitt ställningstagande anförde konstitutionsutskottet att det är av största vikt att samrådet med och informationen till EU-nämnden fungerar på ett bra sätt eftersom bestämmelserna om samråd och information mellan regeringen och riksdagen om vad som sker inom EU syftar till att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU samt även i övrigt insyn i och inflytande över den process som leder fram till viktiga beslut.

Utskottet påminde vidare om att det sedan flera år är praxis att tidsfristen för skriftliga samråd anges till minst två timmar. Den tidsramen är inte absolut men bör vara vägledande och iakttas så långt som möjligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Utskottet påminde också om att det tidigare förutsatts att regeringen noggrant överväger behovet av att företrädesvis begära att beslutspunkter tas bort från A-punktlistor inför rådsmöten där samråd inte kan slutföras under en skälig tidsrymd.

Avslutningsvis konstaterade utskottet att tidsfristen för det skriftliga samrådet i det aktuella fallet var cirka två timmar och att omständigheterna visar att regeringen agerat inom ramen för gällande ordning.

Det andra fallet (bet. 2015/16:KU20 s. 92–96) handlade om att underlaget för ett skriftligt samråd med EU-nämnden om kommande A-punkter delvis var på franska, utan svensk översättning och utan kommentar från regeringen. Enligt anmälaren måste underlaget anses undermåligt eftersom det inte gett EU-nämndens ledamöter förutsättningar att ta ställning till de aktuella punkterna.

I sitt ställningstagande upprepade konstitutionsutskottet att det är av största vikt att samrådet med och informationen till EU-nämnden fungerar på ett bra sätt. Utskottet noterade att utredningen i det aktuella fallet visat att regeringen enligt gängse rutiner översände de första officiella versionerna av dagordningarna för Coreper till EU-nämnden, vilka i detta fall var på franska.

Konstitutionsutskottet konstaterade att vissa beslutspunkter som omfattades av samrådet endast redovisades på franska i underlaget till EU-nämnden, som bestod av anoterade A-punktlistor utifrån Coreperdagordningarna. Vidare noterade utskottet att de svenska anoteringsarna i ett par fall var mindre utförliga än de gällande riktlinjerna kräver samt att det för en beslutspunkt saknades anotering där en sådan borde ha tagits fram.

Konstitutionsutskottet förutsatte att regeringen skulle överlämna det material som ska gå till nämnden så fort som möjligt eftersom hanteringen av A-punkter och skriftliga samråd är förhållandevis omfattande och tidsmarginalerna kan vara knappa. Att den första officiella versionen av Coreperdagordningarna översänds till nämnden tillgodoser detta. Samtidigt, fortsatte utskottet, bör regeringen presentera ett sådant underlag för nämnden att samrådet blir meningsfullt. Utöver det anförda gav inte granskningen anledning till något uttalande av utskottet.

#### *Underlaget för muntliga samråd*

I en anmälan begärdes granskning av statsministerns agerande i samband med samrådet med EU-nämnden inför ett extrainsatt möte i Europeiska rådet om migrationen över Medelhavet (bet. 2015/16:KU20 s. 96–105). Underlaget till EU-nämnden utgjordes av ett pressmeddelande från kommissionen med ett tio-punktsförslag. Någon formell svensk skriftlig ståndpunkt fanns inte vid tidpunkten. Under samrådet framkom att statsministern hade ett delvis annat underlag. Enligt anmälaren måste EU-nämnden tillhandahållas tillräckligt underlag, som åtminstone motsvarar det som ministern utgår från, för att det ska vara möjligt för riksdagen att granska och samråda med regeringen inför EU-mötena.

I konstitutionsutskottets utredning i ärendet framgår av ett svar från Regeringskansliet att statsministern vid samrådet utgått från ett inofficiellt dokument innehållande tio punkter som den ansvarige kommissionären presenterat muntligt vid ett möte med utrikes- och migrationsministrarna två dagar innan samrådet med EU-nämnden, och som utgjorde en senare version av de tio

punkterna än den som fanns i det pressmeddelande som tillhandahållits EU-nämnden.

Eftersom det var ett inofficiellt dokument, som inte utgjorde ett utkast till ett gemensamt uttalande från stats- och regeringscheferna, var det enligt regeringen inte aktuellt att samråda om det, och det överlämnades inte heller till EU-nämnden. Det inofficiella dokumentet delgavs senare nämnden, och ett skriftligt samråd genomfördes om utkastet till ett gemensamt uttalande när detta inkommit till Regeringskansliet.

I sitt ställningstagande konstaterade konstitutionsutskottet att riksdag och regering har gemensamt intresse i att samrådet inför ministerrådsmöten fungerar väl och ger goda möjligheter för regeringen att förankra sin förhandlingslinje och för riksdagen att påverka regeringens agerande. Att eventuella oklarheter under ett samråd klaras ut är en angelägenhet för både EU-nämnden och regeringen. Utskottet fann mot bakgrund av de omständigheter som rådde inte något skäl att rikta någon anmärkning mot regeringen för det tillämpade förfarings sättet.

#### *Fullföljandet av EU-nämndens mandat*

I två anmälningar begärdes granskning av om statsråd agerat i strid med det mandat som EU-nämnden lämnat (bet. 2015/16:KU20 s. 106–120). I båda fallen handlade det enligt anmälningarna om att en majoritet i EU-nämnden uppmanat statsråden att vid ett rådsmöte, i anslutning till antagandet av rådsslutsatser, framföra följande ståndpunkt:

Vi anser att [kultur- respektive idrotts-] frågor ligger inom och i fortsättningen ska ligga inom den nationella kompetensen. Vi vill se ett smalt och vasst EU som gör rätt saker. Det är viktigt att beslut fattas på rätt nivå, så nära medborgarna som möjligt. Vidare är det viktigt att EU inte pådrar sig ytterligare uppgifter som är budgetpåverkande.

Enligt anmälaren innebar inte ståndpunkten något hinder för regeringen att ställa sig bakom ett antagande av rådsslutsatserna, men att statsråden borde ha framfört EU-nämndens och därmed Sveriges ståndpunkt.

Av konstitutionsutskottets utredning i ärendena framgår att de berörda statsråden inte framförde några invändningar vid samråden om utkastet till rådsslutsatser. Av ett svar från Regeringskansliet framgår vidare att Sverige ställde sig bakom de föreslagna rådsslutsatserna vid rådsmötet men att det inte framfördes något i samband med det. I den skriftliga återrapporten från rådsmötet saknas anteckning om att tillägget om den nationella kompetensen inte hade framförts.

I sitt ställningstagande redogjorde konstitutionsutskottet för sin uppfattning att nämndens ståndpunkt har innefattat dels inställningen att regeringen skulle ställa sig bakom antagandet av de föreslagna rådsslutsatserna, dels tillägget om den nationella kompetensen. Utskottet framhöll vikten av att en ståndpunkt som förankrats i EU-nämnden fullföljs fullt ut i rådet. Vidare påminde utskottet om möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med nämnden om

den bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig. Avslutningsvis underströk konstitutionsutskottet att skälen för avvikelsen tydligt ska redovisas i den skriftliga återrapporten om regeringen av något skäl inte agerar i enlighet med nämndens ställningstaganden.

Våren 2017 granskade konstitutionsutskottet ett liknande fall som även det rörde ett av statsråden från 2016 års granskning (bet. 2016/17:KU20 s. 53–63). I anmälan anfördes att statsrådet i strid med mandatet från EU-nämnden inte betonade den nationella kompetensen över kulturpolitiken i samband med att rådet antog slutsatser. Avvikelsen från mandatet framgick inte av den skriftliga återrapporten efter rådsmötet.

Konstitutionsutskottet fann det utom tvivel att framhållandet av den nationella kompetensen ingick i den ståndpunkt som fick stöd i EU-nämnden, jämte att Sverige skulle ställa sig bakom rådsslutsatserna. Efter en upprepning av 2016 års ställningstagande refererade konstitutionsutskottet förarbeten till riksdagsordningen som säger att regeringens redovisning av sitt agerande, t.ex. i den skriftliga återrapporten, ska inbegripa hur agerandet förhåller sig till riksdagens ställningstaganden genom beslut om betänkanden och också relateras till vad som framkommit i EU-nämnden. Konstitutionsutskottet ansåg att återrapporteringen i det granskade fallet var ofullständig. Avslutningsvis konstateras att en liknande brist i åliggandena gentemot EU-nämnden och riksdagen från statsrådets sida framkom vid 2016 års granskning men att den nu granskade situationen inträffat före justeringen av 2016 års granskningsbetänkande.

#### *Underlåtenhet att samråda om ändrad ståndpunkt framförd vid informella ministermöten*

I två anmälningar begärdes granskning av om statsråd respektive statsministern underlåtit att samråda med EU-nämnden om en ändrad svensk ståndpunkt (bet. 2015/16:KU20 s. 120–138). I båda fallen handlade det om att regeringsföreträdare vid informella ministermöten och i intervjuer med svenska medier i anslutning till dessa möten gett uttryck för en ändrad ståndpunkt som enligt anmälningarna inte var förankrad i EU-nämnden.

I utredningen i de båda ärendena redovisar konstitutionsutskottet vissa uttalanden i tidigare granskningar. I dessa har det bl.a. framhållits att regeringsmedlemmar och regeringsföreträdare inte i mellanstatliga sammanhang kan företräda ståndpunkter motsatta dem som riksdagen gett uttryck för. Det har också framhållits att regeringens tidigare ståndpunkter i viktiga och centrala frågor kan behöva diskuteras och eventuellt revideras både vid överläggningar med utskott och vid samråd med EU-nämnden. Konstitutionsutskottet har utgått från att regeringen beaktar att sådana situationer kan uppstå och förutsatt att sådana ståndpunkter då åter förankras i riksdagen.

Vidare har konstitutionsutskottet framhållit att ståndpunkter som inom EU förs fram av regeringen, t.ex. i form av ett s.k. non-paper, och som i och för sig inte omfattas av samrådsskyldighet ändå bör vara förenliga med vad som

tidigare har förankrats i EU-nämnden. Det är i det här fallet regeringens uppgift att under konstitutionellt ansvar bedöma behovet av ny förankring med riksdagen, t.ex. för att kunna bedöma hur olika ståndpunkter förhåller sig till varandra och för att prioritera mellan dem. I sammanhanget påminde konstitutionsutskottet om att i princip samma krav på förankring måste gälla när det gäller att i EU-kretsen lägga fram tankar och idéer, oavsett om tankarna eller idéerna läggs fram muntligt eller i form av skriftliga handlingar, och för skriftliga handlingar oavsett deras beteckning.

I sina ställningstaganden i de båda ärendena underströk konstitutionsutskottet som utgångspunkt att i princip samma krav på förankring av tankar och idéer som läggs fram i EU-kretsen måste gälla oavsett om det sker under eller vid sidan av formella möten.

I det ena ärendet (bet. 2015/16:KU20 s. 120–130) ansågs statsrådet genom sina uttalanden i samband med det informella mötet ha gett uttryck för en ståndpunkt som inte var i linje med vad som förankrats i EU-nämnden, och för detta inte kunna undgå kritik.

I det andra ärendet (bet. 2015/16:KU20 s. 130–138) gav vad som framkommit i granskningen inte utskottet grund för någon annan slutsats än att de ståndpunkter som statsministern framförde vid det informella mötet mellan stats- och regeringscheferna var desamma som hade förankrats i EU-nämnden.

### *Omfattningen av regeringens samrådsskyldighet*

I tre anmälningar begärdes granskning av om statsråd respektive statsministern underlåtit att samråda med EU-nämnden och därmed brutit i uppfyllandet av de grundlagsstadgade informations- och samrådsskyldigheterna gentemot riksdagen.

Det första fallet (bet. 2015/16:KU20 s. 138–144) handlade om ett vid ett rådsmöte framfört löfte om att Sverige skulle bistå Frankrike med militärt stöd i kampen mot Daesh efter terrorattentaten i Paris, ett besked som enligt anmälan inte varit föremål för samråd med EU-nämnden.

Av konstitutionsutskottets utredning i ärendet framgår att samrådet med EU-nämnden inför rådsmötet skedde innan terrordåden ägde rum. Av ett svar från Regeringskansliet framgår vidare att det var först efter att rådsmötet inletts som man informerades om att agendan för mötet hade justerats och kompletterats med en ny agendapunkt. Eftersom agendapunkten rörde önskemål från Frankrike om bilateralt stöd var det inte en fråga som skulle beslutas av Europeiska unionens råd, vilket framhölls av rådets ordförande vid mötet.

I sitt ställningstagande konstaterade konstitutionsutskottet att frågan inte omfattades av regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden. Det hade inte funnits något hinder för regeringen att ändå informera nämnden om frågan hade funnits på agendan i ett tidigare skede. Utskottet hade inte något att anföra mot regeringens agerande.

Det andra fallet (bet. 2015/16:KU20 s. 144–155) handlade om ett toppmöte mellan EU och Afrika om migration. Anmälan menade att genomförandet

av de åtaganden som gjordes vid toppmötet behövde behandling av ministerrådet och att man därmed kan hävda att regeringen hade en skyldighet att samråda med EU-nämnden inför toppmötet, vilket inte hade skett trots att det efterfrågats av en partigrupp i nämnden och också utlovats av regeringsföreträdare.

Av konstitutionsutskottets utredning i ärendet framgår att regleringen av regeringens samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet ansetts inbegripa stats- och regeringschefernas möten och informella möten i Europeiska rådet.

EU-nämnden informerades om toppmötet EU–Afrika och förberedelserna av detta vid tre tillfällen. Det skedde sista gången dagen före toppmötet i samband med statsministerns samråd med nämnden inför ett informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer som skulle äga rum i anslutning till toppmötet EU–Afrika.

Ytterligare ett möte mellan EU:s stats- och regeringschefer och Turkiet hölls senare samma år. Inte heller inför detta hölls något samråd.

Av ett svar från Regeringskansliet framgår att det var fråga om ett internationellt toppmöte för europeiska och afrikanska stats- och regeringschefer samt företrädare för ett antal internationella organisationer. Från EU:s institutioner deltog bl.a. ordförandena för Europeiska rådet, kommissionen och Europaparlamentet. Toppmötet hade inte någon formell koppling till Europeiska rådet som institution eller Europeiska rådets möten. Eftersom det inte var fråga om ett möte i Europeiska rådet togs inte något initiativ till samråd med EU-nämnden. Vidare framgår att de dokument som antagits vid toppmötet var icke bindande politiska dokument.

I ställningstagandet konstaterade konstitutionsutskottet att toppmötet mellan EU och Afrika inte var ett möte av det slag som omfattas av regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden. Utskottet hade inget att invända mot regeringens agerande i granskningsärendet.

Det tredje fallet (bet. 2016/17:KU20 s. 30–53) handlade om ett statsråds samråd med EU-nämnden om ett meddelande från kommissionen. I anmälan framhölls att regeringen vid en lunchdiskussion under ett rådsmöte framfört svenska ståndpunkter om något som regeringen till EU-nämnden påstått inte skulle vara uppe för diskussion vid rådsmötet och som därför inte blev föremål för samråd. I anmälan ifrågasattes också regeringens tolkning att den inte skriftligt behöver redovisa vad Sverige uttryckt vid ett informellt lunchmöte.

Av konstitutionsutskottets utredning i ärendet framgår att det, till skillnad från vid rådsmötenas formella punkter, bara är ministrarna och tolkar som deltar i de informella sammanhangen och att det då inte förs protokoll. Det finns inga tjänsteanteckningar, och det görs inte heller någon skriftlig återrapportering. En skriftlig återrapportering görs däremot från de informella ministermöten som rådsordförandeskapet anordnar och som äger rum utan direkt samband med de formella rådsmötena.

I sitt ställningstagande konstaterade konstitutionsutskottet att regeringen är skyldig att samråda med EU-nämnden inför rådsmöten där beslut ska fattas



men inte inför informella möten och diskussioner i samband med formella rådsmöten, t.ex. lunchdiskussioner med endast ministrarna närvarande. Det finns inte heller något krav i riksdagsordningen på samråd inför de informella ministermöten som äger rum utan direkt samband med formella rådsmöten. I sammanhanget erinrar dock konstitutionsutskottet om två av sina tidigare uttalanden. Det första innebär att det faktum att ståndpunkter i aktuella EU-frågor förs fram vid sidan av formella möten inte innebär att bestämmelser som syftar till att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande saknar tillämpning. Det andra innebär att ståndpunkter som inom EU förs fram av regeringen och som i och för sig inte omfattas av samrådsskyldigheten ändå bör vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden. Konstitutionsutskottet ansåg att de ståndpunkter som statsrådet förde fram var inom ramen för vad som hade förankrats i EU-nämnden.

### 3.7 Kommitténs överväganden

#### 3.7.1 Kontakter i en EU-frågas tidiga skede är viktigt

**Kommitténs bedömning:** Kontakter med regeringen i syfte att ge riksdagen inflytande över svenska ståndpunkter måste fokusera på EU-beslutsprocessens tidiga skeden. Regeringens information till riksdagen är avgörande för att utskotten och EU-nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Kommittén vill inledningsvis understryka att de förutsättningar och resonemang som låg till grund för besluten inför EU-medlemskapet om kontakterna mellan riksdagen och regeringen i EU-frågorna fortfarande är relevanta. Regeringen, som företräder Sverige i EU, är förstas alltid ansvarig inför riksdagen men det är nu som då inte tillräckligt att riksdagen endast kontrollerar regeringen i efterhand. Det grundläggande skälet är EU-samarbetets omfattning och den direkta bundenhet som det medför för Sverige i de fall riksdagen överlåtit beslutanderätt till EU. Samtidigt får riksdagens inflytande över svenska ställningstaganden och hur regeringen ska företräda dem inte bli så dominerande att regeringens ansvar urholkas.

Enligt kommitténs mening är det en utgångspunkt för det svenska EU-arbetet att både regeringen och riksdagen har ett ansvar för att förvalta det svenska EU-medlemskapet. Regeringen företräder Sverige men de svenska positioner som företräds ska vara förankrade i riksdagen, som därmed sätter ramar för regeringens uppgift. Ett övergripande intresse som ska tillgodoses är att Sverige ska kunna agera i EU på ett sådant sätt att svenska ställningstaganden får största möjliga genomslag på såväl kort som lång sikt. Det är dock inte det enda intresset. Riksdagen ska också ha inflytande över de ställningstaganden som Sverige gör i EU. Riksdagen ska dessutom kunna kontrollera

regeringens agerande, och alla riksdagens ledamöter ska kunna vara involverade i hanteringen av EU-frågorna. Därtill kommer intresset av att riksdagens partier ska kunna bedriva en aktiv oppositionspolitik även på området för EU-medlemskapet.

Formerna för kontakterna mellan riksdagen och regeringen måste balansera dessa legitima, oftast sammanfallande men ibland motstridiga intressen. Formerna måste också beakta riksdagens och regeringens olika konstitutionella roller och EU-frågornas särskilda beskaffenhet till följd av att riksdagen överlåtit beslutanderätt.

Huvudansvaret för att etablera dessa kontaktformer ligger hos riksdagen, men riksdagen kan inte i detta sammanhang agera utifrån ett ensidigt riksdagsperspektiv. Hänsyn måste även tas till EU:s beslutsprocess, till förutsättningarna för regeringsarbetet och i förlängningen även till hur riksdagens olika organ ska förhålla sig till varandra i kontakterna med regeringen.

Kommittén konstaterar att kontakter i syfte att ge riksdagen inflytande över svenska ställningstaganden måste koncentreras till EU-processens tidiga skeden om dessa ställningstaganden också ska få genomslag inom EU. Det kan avse såväl kommissionens beredning av nya initiativ som tidiga skeden i rådets behandling av framlagda initiativ. Centralt i detta avseende är att via regeringen försöka påverka kommissionen i dess beredning av nya initiativ. Om svenska intressen tillmötesgås redan vid utformandet av de förslag som sedan utgör grunden för rådsförhandlingarna torde mycket vara vunnet. Kontakter behöver dock tas även därefter för att fastställa svenska hållningar inför och under förhandlingarna om förslagen i rådet, genom överläggningar inför förhandlingarna i rådets förberedande organ och samråd inför rådsmöten. Principen om tidiga kontakter gäller förstås även de frågor i rådet som inte initieras av kommissionen.

Utgångspunkten för kontakterna mellan riksdagen och regeringen är regeringens omfattande informationsskyldighet gentemot riksdagen och dess olika organ. Att regeringen uppfyller denna informationsskyldighet är avgörande för att utskotten och EU-nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter. En tidig kontaktverksamhet förutsätter dessutom dels att regeringen har beredskap att engagera sig gentemot riksdagen även innan regeringens beredningsprocess är slutförd, dvs. innan det finns ett fastställt förslag till svensk ståndpunkt, dels att riksdagen ger regeringen vägledning på ett sätt som erbjuder utrymme att agera konstruktivt i EU. Det säger sig självt att den svenska inriktning som riksdagen och regeringen diskuterar med varandra i ett tidigt skede kan behöva vara preliminär och allmänt hållen för att sedan utvecklas och preciseras allteftersom arbetet fortskrider. Det får förutsättas att ett utskotts begäran om överläggning tillmötesgås skyndsamt och att regeringen förser utskotten med det underlag som behövs för att göra en överläggning meningsfull.

Enligt kommittén måste man för att processen ska fungera etablera ett mått av ömsesidigt förtroende där riksdagen kan lita på att regeringen agerar i enlighet med vad som är överenskommet och redovisar detta på ett generöst sätt,

samtidigt som regeringen kan lita på att riksdagen agerar tydligt och konsekvent på ett sätt som gynnar ett svenskt inflytande i EU. Vad kommittén efterlyser är alltså en gemensam uppslutning bakom ett slags redlighet i hanteringen. Det kommer alltid att behöva finnas utrymme för riksdagens partier att ompröva tidigare ställningstaganden, men det torde ligga i allas intresse att detta görs på ett sätt som ger regeringen en rimlig möjlighet att något förutse skiftningar i åsiktsförhållandena så att regeringen kan beakta dessa i det svenska arbetet inom EU. På motsvarande sätt kommer det alltid att behöva finnas ett utrymme för regeringen att anpassa de svenska ståndpunkterna och hur de läggs fram. Det torde ligga i allas intresse att även det i så fall görs på ett någorlunda förutsebart sätt.

### 3.7.2 Överläggningar och samråd är inte helt renodlade

**Kommitténs förslag:** EU-nämnden ska inte längre kunna begära överläggning med regeringen i ett utskotts ställe. Under EU-nämndens sammanträden ska vad som yttras vid regeringens samråd, i stället för överläggningar, med EU-nämnden nedtecknas i läsbar form.

**Kommitténs bedömning:** Den arbetsfördelning som har utvecklats mellan utskotten och EU-nämnden bör bestå. Därmed överges synen på överläggningar och samråd som helt renodlade företeelser. Utskottens och EU-nämndens verksamheter gentemot regeringen bör dock samordnas och komplettera varandra bättre, vilket alla inblandade har ett ansvar för.

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 riksdagsordningen syftade till inte har genomförts konsekvent. Avsikten var att överläggningar i utskott om sak 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.

I sitt arbete har kommittén övervägt möjligheten att genomdriva intentionen med 2007 års reform eller att återställa EU-arbetet till situationen före 2007 då utskotten saknade möjlighet till formella överläggningar med regeringen i EU-frågor. Kommittén har av olika skäl förkastat dessa alternativ. Kommitténs uppfattning är att 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 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.

Regeringens samråd med EU-nämnden enligt 7 kap. 14 § riksdagsordningen 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 förhandlingarna inför beslutet. 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. Samrådet 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 mandaten framgår 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. Det kan vidare framhållas 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.

Vad gäller överläggningarna om EU-frågor i utskotten enligt 7 kap. 12 § riksdagsordningen kan det framhållas att de involverar fler av riksdagens ledamöter i EU-arbetet och att de erbjuder utskotten ett verktyg för att följa EU-frågorna på sina områden. Överläggningarna har också 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 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 kommit till uttryck 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 överläggningar i en fråga av praktiska skäl inte varit möjliga i ett tidigare skede utan förläggs nära in på frågans behandling vid ett samråd i EU-nämnden kan de ändå ha ett möjligt mervärde som en förberedande diskussion som ger en fingervisning om vad regeringen kan förvänta sig av det slutliga mandatet från samrådet. Det måste dock enligt kommittén anses olämpligt att ett utskott inför ett rådsmöte genomför en överläggning om en fråga under perioden efter det att samma fråga varit föremål för samråd i EU-nämnden inför rådsmötet.

Kommittén anser alltså att ambitionen bakom 2007 års ändringar av riksdagsordningen att se överläggningar och samråd som helt renodlade företeelser bör överges. Enligt kommitténs mening är de, 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 kompletterar varandra, enligt vad kommittén skissat ovan. Detta är förstås i första hand ett ansvar för utskotten och EU-nämnden. Det är dock även av stor betydelse att regeringen hanterar överläggningar respektive samråd på ett sätt som innebär att de får ett kompletterande mervärde. Det är rimligt att regeringen ser på överläggningar i ett utskott som en möjlighet att i förtrolighet dryfta detaljer och komplexa avvägningar med det riksdagsorgan som har den sakpolitiska expertkunskapen som är nödvändig för detta. Regeringens samråd med EU-nämnden bör jämfört med detta ses som ett tillfälle för regeringen att säkerställa att den avsedda 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 föreslås två mindre anpassningar av riksdagsordningen. Det handlar för det första om att ta bort bestämmelsen om att regeringen ska överlägga med EU-nämnden i vissa frågor om arbetet i EU när nämnden av särskilda skäl begär en sådan överläggning. Denna bestämmelse har aldrig tillämpats, och det skulle bara vara aktuellt att tillämpa den i en situation där överläggningar och samråd är helt renodlade företeelser enligt vad som eftersträvades vid 2007 års reform. Att ta bort bestämmelsen innebär att utskotten inte kan 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 anför.

För det andra föreslås en språklig anpassning av tilläggsbestämmelsen 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 att detta ändras till vad som yttras vid regeringens samråd med EU-nämnden.

### 3.7.3 Regeringen förväntas lämna tidig information

**Kommitténs bedömning:** Utskotten har ett ansvar för att följa arbetet i EU och begära information av och överläggning med regeringen, men även regeringen bör känna ett stort ansvar för att skapa förutsättningar för att riksdagen involveras i EU-arbetet i ett tidigt stadium. Regeringen förväntas uppmärksamma utskotten på de behov som regeringen ser för utskotten att begära överläggning.

Kommitténs ambition är att fokusera kontakterna mellan riksdagen och regeringen till EU-beslutsprocessens tidiga skeden där riksdagens inflytande över svenska ställningstaganden har bättre förutsättningar att få genomslag i förhandlingarna i EU. Därmed kan riksdagens reella inflytande förväntas öka.

Detta är i grunden inte något nytt. Vikten av en tidig riksdagsförankring och av att utskotten intar en central plats även i EU-arbetet betonades redan i förberedelserna inför EU-medlemskapet. Att denna betoning, trots att den har blivit starkare med åren, ändå inte har fått ett riktigt genomslag kan ha flera orsaker. En viktig anledning är antagligen att det är betydligt svårare att bevaka och få till stånd en kontakt med regeringen i beslutsprocessens tidiga skeden, särskilt innan konkreta förslag har lagts fram, jämfört med vad det är i anslutning till rådets möten, för vilka det finns en relativt långsiktig plan. En annan anledning kan vara att det systematiska samrådet i EU-nämnden inför rådsmötena, inklusive om A-punktsbesluten, kan ha gett grund för en uppfattning att frågor i någon mån kan lämnas därhän eftersom de kommer att fångas upp senare.

Kommittén betonar att utskotten har ett ansvar för att följa arbetet i EU och att begära information av och överläggning med regeringen. Samtidigt anser kommittén att regeringen bör känna ett stort ansvar för att skapa förutsättningar för att riksdagen involveras i EU-arbetet i ett tidigt stadium genom information och överläggningar. Regeringen har ett avsevärt informationsövertag i förhållande till riksdagen när det gäller det löpande EU-arbetet och särskilt i EU-beslutsprocessens tidiga skeden. Enligt 10 kap. 10 § regeringsformen ska regeringen fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. Närmare bestämmelser om denna informationskyldighet meddelas i riksdagsordningen. I riksdagsordningen anges några centrala aspekter av informationskyldigheten, bl.a. att regeringen ska informera om sin syn på dokument som EU:s institutioner överlämnat till riksdagen och som regeringen bedömer som betydelsefulla, vilket vanligen görs genom faktapromemorior. Det finns dock ingen avsikt att reglera informationskyldigheten i detalj. I stora delar måste informationskyldigheten bygga på en ömsesidig uppfattning om vilken information som riksdagen måste ha tillgång till för att, som det har uttryckts, kunna utöva ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU. I sammanhanget vill

kommittén uppmärksamma att det för utskotten inte bara är förslag till bindande rättsakter som kan vara intressanta utan även t.ex. tidiga utkast till rådslutsatser, frågor som rör kommissionens beredning av nya initiativ och andra frågor som ännu inte finns uttryckta i officiella dokument.

Kommittén vill i detta sammanhang påminna om och understryka konstitutionsutskottets uttalande om att det är en förutsättning för att utskotten ska kunna begära överläggning med regeringen att regeringen noga beaktar behovet av att uppmärksamma utskotten på situationer när det kan finnas behov av att förankra ett politiskt viktigt nytt ställningstagande i riksdagen. Enligt kommittén måste detta förstås som ett krav på regeringen att uppmärksamma utskotten på de behov som regeringen ser för utskotten att begära överläggning. Det säger sig självt att regeringen också måste vara beredd att överlägga med utskotten när utskotten så bestämmer. Även om kommittén betonar beslutsprocessens tidiga skeden förtar detta inte kravet på regeringen att även uppmärksamma utskotten på överläggningsbehov i senare skeden av beslutsprocessen, t.ex. om nya ställningstaganden till följd av utvecklingen i rådsförhandlingarna eller i trepartsförhandlingar mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det måste enligt kommittén anses ligga i regeringens eget intresse att alltid uppmärksamma utskotten på behov av överläggningar i så god tid att det fortfarande finns utrymme för regeringen att agera så att ståndpunkter baserade på de ställningstaganden som görs av utskotten kan få genomslag i rådsförhandlingarna.

Vad kommittén erfarit är det redan i dag vanligt förekommande att departementen har kontakter med utskotten och deras kanslier om förutsedda behov av information och överläggning i enskilda frågor. Kommittén vill inskräpa vikten av sådana kontakter och av att de är kontinuerliga och omfattande, eftersom den information som regeringen lämnar är en förutsättning för att utskotten ska kunna ta välgrundade beslut om behovet av överläggningar.

Samtidigt som kommittén betonar att regeringen bör vara generös med att lämna information måste utskotten fortsätta att självständigt följa arbetet i EU inom sina ämnesområden och ta till sig tillgänglig information om planeringen av arbetet i EU i form av t.ex. arbetsprogram, möteskalendrier och dagordningar. Oavsett den information regeringen lämnar är det alltid utskottens ansvar att ta ställning till behovet av överläggningar.

### 3.7.4 Samrådet om rådets A-punkter behålls

**Kommitténs bedömning:** Informations- och samrådsskyldigheten i fråga om rådets beslut i A-punkter består, men regeringen och EU-nämnden bör utveckla formerna för informationen och samrådet.

När det gäller EU-nämndens verksamhet har kommittén särskilt uppmärksammat den ordning som gäller för regeringens skriftliga samråd med EU-

nämnden om rådets beslut i 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 alla dessa frågor 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 och att hanteringen förutsätter jourtjänstgöring i Regeringskansliet.

Samtidigt har det heltäckande samrådet om rådets A-punkter 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 till regeringens föreslagna ståndpunkt, vilket bidrar till öppenhet kring 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 genom ett nytt andra stycke i 7 kap. 14 §, med innebörden att frågor som föreläggs rådet vid ett möte för beslut utan vidare överväganden inte skulle omfattas av informations- och samrådsskyldigheten i första stycket. Ett andra alternativ som övervägts är att undanta de A-punkter som varit föremål för någon form av tidigare behandling i riksdagen från informations- och samrådsskyldigheten. Andra stycket i 7 kap. 14 § skulle då ha lydelsen: Första stycket gäller inte frågor 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 den tillämpning bör bestå som innebär att samtliga beslut i rådet, inklusive de som fattas som A-punkter, omfattas av informations- och samrådsskyldigheten 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 redan i dag varit 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 dock uppmärksamma att Sverige, som redovisats i kommitténs genomgång, vid ett antal belagda tillfällen röstat nej i rådet i beslut om A-punkter till följd av att 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 det i alla delar ska bli meningsfullt behöver riksdagen samtidigt sträva efter ett konsekvent agerande i utskotten och EU-nämnden.

### 3.7.5 Synliggörande av förväntningarna på regeringens information

**Kommitténs bedömning:** Regeringens information till riksdagen som helhet är ändamålsenlig. Informationen kan förbättras i fråga om informella ministermöten och regeringens svar på kommissionens samråd samt kompletteras med dokument inom EU:s fleråriga och årliga programplanering.

Utskotten och EU-nämnden bör utforma och dokumentera mer enhetliga arbetsrutiner. Riksdagsförvaltningen bör ge stöd i detta arbete.

Regeringens fortlöpande informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen är allmänt formulerad i regeringsformen. De närmare bestämmelserna i riksdagsordningen förtydligar innebörden av informationsskyldigheten i vissa centrala avseenden. Det finns dock inte några detaljerade bestämmelser om vilken information som ska lämnas, eller när och i vilken form.

Kommittén har i sitt arbete särskilt studerat hur den tyska förbundsdagen organiserat sitt EU-arbete och konstaterar att det där finns en betydligt mer utförlig reglering av förbundsregeringens skyldigheter, framför allt i fråga om informationsgivningen. Kommittén är dock inte övertygad om att en sådan detaljreglering vore rätt väg att gå för att säkerställa att riksdagen får den information som den behöver för att följa arbetet i EU och bedöma behovet av ytterligare kontakter med regeringen om Sveriges hantering av en EU-fråga.

Samtidigt har kommittén sett ett behov av att lyfta fram riksdagens förväntningar på regeringen. Som kommittén redovisat har det alltsedan förberedelserna inför EU-medlemskapet funnits en ambition hos riksdagen att förtydliga sina förväntningar på regeringen. Förväntningarna har allt som oftast uttryckts i beslut om riktlinjer för riksdagens EU-arbete. Kommittén anser att denna metod är lämpligare än att försöka reglera i lag vad som gäller. En möjlig nackdel med metoden är dock svårigheten att överblicka de samlade förväntningarna som har uttryckts på detta sätt genom åren eftersom de har formulerats i olika dokument. I den praktiska tillämpningen har över tid också vissa delar lagts till medan andra tappat i relevans. Kommittén har i sin genomgång av fattade riktlinjebeslut, Regeringskansliets riktlinjer för handläggningen av EU-frågor och den praktiska tillämpningen sett ett behov av att sammanfatta och synliggöra förväntningarna. Kommittén bedömer att de uttryckta förväntningarna ligger på en rimlig nivå och har inte uppfattat att riksdagen uppenbart saknar någon information. Informationsgivningen bör dock kunna förbättras när det gäller regeringens svar på kommissionens samråd och informationen inför informella ministermöten. Regeringen bör enligt kommittén också överväga att inte bara lämna viktigare planeringsdokument för rådets arbete till riksdagen utan även dokument inom ramen för den fleråriga och årliga programplaneringen enligt det nya interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning. Sammanfattningsvis förväntar sig riksdagen att regeringen även fortsättningsvis förser riksdagen med åtminstone följande information.

- Dokument från kommissionen.
- Faktapromemorior i vilka regeringen redogör för sin syn på EU-dokument som regeringen bedömer som betydelsefulla. Denna information är av sådan vikt att behovet av den har kommit till uttryck i riksdagsordningen. Faktapromemorior bör lämnas till riksdagen inom fem veckor från det att dokumenten presenteras. För dokument presenterade under perioden den 1 juni–15 augusti bör i stället sju veckor vara en vägledande frist för lämnande till riksdagen.
- Skriftliga rapporter från rådsmöten och informella ministermöten i rådsordförandeskapets sexmånaderskalender för verksamheten i rådet. Rapporterna är centrala för regeringens redovisning av sitt agerande i EU. Denna information är av sådan vikt att behovet av den har kommit till uttryck i riksdagsordningen. Rapporterna bör lämnas till riksdagen inom fem arbetsdagar efter det att mötena avslutats. Kompletterande muntliga rapporter bör vid behov lämnas till utskotten och EU-nämnden.
- Regeringens och i förekommande fall departementens svar på kommissionens samråd. Samrådsvaren bör lämnas till riksdagen i nära anslutning till att de sänds till kommissionen.
- Underlag inför informella ministermöten i rådsordförandeskapets sexmånaderskalender för verksamheten i rådet. Underlag i form av t.ex. inbjudningar och diskussionspapper som redogör för de ämnen som ska avhandlas vid mötena bör lämnas till riksdagen så snart som möjligt.

- Svenska inlagor i mål vid EU-domstolen i form av Sveriges skriftliga yttranden i mål om förhandsavgöranden, svaromål i mål om fördragsbrotts-talan mot Sverige och Sveriges stämningsansökan, överklagande eller interventionsinlaga i andra direktstämnda mål. Informationen bör även omfatta svar till kommissionen på motiverade yttranden i överträdelseärenden som gäller Sverige. Informationen bör lämnas till riksdagen i nära anslutning till att inlagor och svar sänds till domstolen respektive kommissionen.
- Centrala planeringsdokument för EU-arbetet. Detta bör åtminstone omfatta rådsordförandeskapens halvårsvisa kalendarium för verksamheten i rådet, artonmånadersprogram och det samlade dokument med halvårsvisa preliminära dagordningar som ska fastställas enligt rådets arbetsordning. Därutöver anser kommittén att det skulle vara av värde om regeringen framöver förser riksdagen med dokument som rör den fleråriga och årliga programplaneringen inom ramen för 2016 års interinstitutionella avtal om bättre lagstiftning. Informationen bör lämnas till riksdagen så snart som möjligt.

Vad kommittén här har angett avser regeringens fortlöpande informationsskyldighet gentemot riksdagen som helhet, och inte specifikt gentemot utskotten och EU-nämnden. Kommittén ser även i fortsättningen stora fördelar med dagens ordning, där informationsflödet administreras av kammarkansliet och att den där inrättade EU-samordningen ansvarar för att ta emot skriftlig information och föra den vidare till utskotten och EU-nämnden. På så sätt finns det en central instans med överblick över vilken information som har lämnats till riksdagen och vilket utskott som ansvarar för informationen. Det påverkar inte att det formellt är utskottens och EU-nämndens dokument.

Kommittén vill understryka att beskrivningarna ovan av förväntningarna på regeringens informationsgivning inte är uttömmande. I tidigare avsnitt har kommittén framhållit regeringens ansvar för att tidigt informera utskotten och uppmärksamma dem på behov av överläggningar. Utskotten har också en obegränsad möjlighet enligt riksdagsordningen att begära upplysningar och yttranden från regeringen om arbetet inom EU. Ett utskott har därmed möjlighet att uttrycka särskilda behov av information för utskottets arbete. Dessutom har regeringen enligt riksdagsordningen en särskild informationsskyldighet gentemot EU-nämnden.

En annan aspekt av förväntningarna på regeringen handlar om hur utskotten arbetar med EU-frågorna. Kommitténs genomgång visar på skillnader mellan utskotten i fråga om hur man t.ex. ser på förhållandet mellan informationsgivning och överläggning samt hur sammanträden i dessa delar genomförs. I någon mån kan skillnader vara motiverade av att utskottens frågor regleras olika i EU-fördragen och att de därför hanteras olika på EU-nivå. Enligt kommitténs mening skulle emellertid ett mer enhetligt synsätt bland utskotten när det gäller regeringens informationsgivning och behovet av överläggning kunna ge betydande fördelar. Förutom att underlätta för ledamöter att röra sig mellan utskot-

ten skulle en högre grad av enhetlighet innebära ökad tydlighet och förutsägbarhet för regeringen. Kommittén vill därför uppmuntra utskotten och EU-nämnden till ett fortlöpande arbete med att utforma mer enhetliga arbetsrutiner och att dokumentera dessa så att de kan göras tillgängliga i riksdagen och även för regeringen. Kommittén förordar att Riksdagsförvaltningen vidtar lämpliga åtgärder för att stödja utskotten och EU-nämnden i detta arbete. Den redogörelse av utskottens arbete som kommittén lämnar i betänkandet kan tjäna som källa för att dokumentera arbetssätt och peka på goda exempel.

### 3.7.6 Konstitutionell praxis kring kontakterna mellan riksdagen och regeringen

**Kommitténs bedömning:** Regeringen bör samråda med EU-nämnden om samtliga punkter på Europeiska rådets dagordning och om diskussioner mellan Europeiska rådets medlemmar utanför dagordningen om diskussionerna är formerande för kommande gemensamma ställningstaganden. Samråd bör genomföras inför informella EU-toppmöten om ett gemensamt uttalande ska göras eller om regeringen avser att framföra ståndpunkter som inte tidigare är förankrade i riksdagen. I övrigt har kommittén inga synpunkter på befintlig praxis när det gäller samrådsskyldighetens omfattning. Utskotten kan begära överläggning i alla frågor om arbete i EU.

Kraven på regeringens förklarande och kommenterande underlag inför samråd och överläggningar ökar när relevanta EU-handlingar inte finns på svenska.

EU-nämnden bör vara tydlig med vilket mandat regeringen har att förhålla sig till. EU-nämnden bör dock inte ge mandat som innebär att regeringen ska göra ordagranna inlägg vid rådsmöten. Krav på att regeringen ska söka ett nytt samråd under pågående möte i EU bör bara ställas när väsentliga svenska intressen står på spel och olika förhandlingsresultat inte kunnat förutses. Regeringen bör redovisa sitt agerande på ett sätt som underlättar riksdagens kontroll.

Kommittén har i sitt arbete gått igenom uttalanden av konstitutionsutskottet i allmänna och särskilda granskningar som väglett utvecklingen och gett uttryck för den praxis som under åren växt fram när det gäller riksdagens och regeringens kontakter i EU-frågorna. Konstitutionsutskottet har också uttryckt att kommittén i sitt arbete särskilt bör beakta ett antal av utskottets granskningar som genomförts de senaste två åren.

Konstitutionsutskottets granskningsverksamhet utgör det viktigaste verktyget för att kontinuerligt utveckla och precisera formerna och innebörden av kontakterna mellan riksdagen och regeringen. Kommittén har därför sett ett värde i att samla och synliggöra de uttalanden som utskottet gjort under åren.

I anslutning till genomgången har kommittén även sett skäl att ytterligare utveckla och förtydliga synen på kontakterna mellan riksdag och regering i fyra avseenden.

#### *Samrådsskyldigheten och informella EU-möten*

Den första fråga som kommittén sett skäl att kommentera rör skillnader i regeringens samrådsskyldighet gentemot riksdagen inför formella och informella EU-möten. Inför formella ministerrådsmöten samråder regeringen enligt praxis med EU-nämnden om de dagordningspunkter som innebär ett svenskt ställningstagande, oavsett om ministerrådet ska fatta ett beslut eller om det rör hur förhandlingarna ska föras inför beslut. Informella diskussioner mellan ministrarna i anslutning till formella rådsmöten omfattas dock inte av regeringens samrådsskyldighet. Inte heller informella ministermöten som ordnas av rådets ordförandeskap utan samband med formella rådsmöten omfattas av samrådsskyldigheten.

Kommittén har inte sett skäl att ändra omfattningen av regeringens samrådsskyldighet för att inkludera informella delar av rådsmöten och informella ministermöten. Den praxis som följer av konstitutionsutskottets uttalanden är enligt kommittén tillräcklig för att säkerställa riksdagens inflytande. Denna praxis säger att det faktum att ståndpunkter förs fram i informella sammanhang inte innebär att bestämmelser som syftar till att riksdagen ska få ett aktivt och reellt inflytande saknar tillämpning, och att det i princip ställs samma krav på förankring av tankar och idéer som läggs fram i EU-kretsen oavsett om det sker under eller vid sidan av formella möten. Konstitutionsutskottet har också uttalat att ståndpunkter som regeringen för fram i informella sammanhang bör vara förenliga med vad som tidigare har förankrats i EU-nämnden, liksom att ståndpunkter kan behöva diskuteras och revideras innan de förs fram i EU-samarbetet, både vid överläggningar med utskotten och vid samråd med EU-nämnden.

Enligt kommittén betyder detta att regeringen i informella sammanhang inte kan företräda en ståndpunkt som inte är förankrad i riksdagen. En ståndpunkt får anses vara förankrad om den har fått stöd vid ett samråd med EU-nämnden eller en överläggning med ett utskott. Står två förankrade ståndpunkter i konflikt med varandra, är det i princip den senast förankrade ståndpunkten som gäller. Kommittén uppmärksammar dock konstitutionsutskottets uttalande om att det är regeringens uppgift att under konstitutionellt ansvar bedöma behovet av ny förankring med riksdagen för att t.ex. avgöra hur olika ståndpunkter förhåller sig till varandra och för att prioritera mellan dem. Kommittén vill också påpeka att en mycket allmänt hållen ståndpunkt som förankrats i ett tidigare skede inte automatiskt kan anses ge utrymme för uppfattningen att olika preciseringar av ståndpunkten därmed också är förankrade. Regeringen kan enligt kommittén inte heller utgå från att en ståndpunkt i en fråga är förankrad enbart genom att regeringen har lämnat information om frågan till ett utskott eller till EU-nämnden. En ståndpunkt är givetvis förankrad

om den kommer till uttryck i ett beslut av riksdagen. Kommittén påminner dock om att riksdagens beslut om granskningsutlåtanden är att betrakta som preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär. Även om det har framhållits att granskningsutlåtanden kan ses som uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen som ger regeringen möjlighet att stämma av om de ståndpunkter den avser att inta är förankrade i riksdagen, kan utlåtandenas preliminära art ge anledning till att åter stämma av ståndpunkterna med riksdagen.

Jämfört med vad som gäller för ministerrådsmöten noterar kommittén att regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet är annorlunda utformad. Förarbetena till 2014 års riksdagsordning anger att regleringen är avsedd att omfatta även överläggningar som inte syftar till beslut i Europeiska rådet, och därmed även informella möten i Europeiska rådet. Kommittén har ingående övervägt om detta betyder att regeringen utan undantag ska samråda med EU-nämnden inför informella EU-toppmöten eller om ovan angiven praxis om att regeringen kan agera på grundval av tidigare förankrade ståndpunkter är tillämplig även på informella toppmötessituationer. I anslutning till detta har kommittén beaktat det nya arbets sätt som Europeiska rådets ordförande lanserat och som synes innebära en ökad informell hantering och att tillfällen ibland tas till informella sittningar när medlemsstaternas stats- och regeringschefer är samlade av andra anledningar.

Inledningsvis har kommittén kommit till slutsatsen att samrådsskyldigheten inför Europeiska rådets möten även omfattar diskussioner som inte syftar till beslut. Som kommittén noterat ovan gäller samrådet inför ministerrådsmöten även dagordningspunkter som är uppsatta för diskussion utan beslut vid det aktuella rådmötet. Det är rimligt att detta även gäller för samrådet inför Europeiska rådet. Kommittén anser dessutom att samrådet bör omfatta diskussioner mellan Europeiska rådets medlemmar som av ordföranden förlagts utanför den formella dagordningen, om diskussionerna kan anses vara formerande för kommande gemensamma ställningstaganden. Detta innebär en skillnad i förhållande till samrådet inför ministerrådsmöten, där motsvarande informella diskussioner i anslutning till rådmöten inte omfattas av samrådsskyldigheten. Skillnaden anser kommittén är motiverad av Europeiska rådets särskilda karaktär av icke-lagstiftande institution med uppgift att på högsta politiska nivå ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och bestämma dess allmänna politiska prioriteringar. Kontakterna mellan riksdagen och regeringen inför Europeiska rådet har dessutom utvecklats under lång tid utan någon skarp åtskillnad mellan vad som är att betrakta som formellt och informellt. Det är också helt i enlighet med den vikt som kommittén lägger vid tidiga kontakter mellan riksdagen och regeringen i arbetet med EU-frågorna. I anslutning till detta påminner kommittén om att ordningen för information och samråd i EU-frågor ansetts tillämplig även i frågor inför eurotoppmöten som Sverige deltar i.

Som kommittén bekräftat ovan omfattas inte informella ministermöten av regeringens samrådsskyldighet. Skillnaden mellan Europeiska rådet och ministerrådet motiverar enligt kommittén emellertid att inte heller detta översätts rakt av till informella EU-toppmöten. De informella EU-toppmöten som kommittén här avser kan avgränsas till de som Europeiska rådets ordförande bjuder in till och leder, och som inte äger rum i anslutning till Europeiska rådets möten. Kommitténs uppfattning är att sådana informella EU-toppmöten förvisso kan göras till föremål för samråd med EU-nämnden men att det inte handlar om en undantagslös samrådsskyldighet för regeringen. För att avgöra om ett samråd är motiverat måste man se till toppmötets syfte. Om ett gemensamt uttalande ska göras vid EU-toppmötet anser kommittén att utgångspunkten bör vara att samråd ska genomföras. I andra fall bör enligt kommittén den praxis som angetts ovan kunna tillämpas på de informella EU-toppmötena, vilket betyder att regeringen kan delta i diskussioner vid sådana möten utan föregående samråd så länge regeringen agerar i enlighet med tidigare förankrade ståndpunkter. Behovet av samråd får i dessa fall således avgöras av om regeringen uteslutande avser att basera sitt agerande på tidigare förankrade ståndpunkter eller om regeringen avser att framföra ståndpunkter som inte är förankrade sedan tidigare.

Med detta sagt konstaterar kommittén att regeringen lämnar information om informella EU-toppmöten muntligt vid ett sammanträde med EU-nämnden. Om regeringen avser att basera sitt agerande på tidigare förankrade ståndpunkter framstår det för kommittén som mindre komplicerat för regeringen att, även om det inte är nödvändigt, genom ett samråd stämma av att ståndpunkterna faktiskt är förankrade. Kommittén noterar också konstitutionsutskottets ställningstagande om det angelägna i att det ansvariga statsrådet närvarar vid samrådet med EU-nämnden, och bara uteblir om det finns starka skäl för det. Enligt kommittén bör 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 i vissa fall således kunna genomföras på statssekreterarnivå.

Avslutningsvis vill kommittén påminna om att utskotten har möjlighet att begära överläggning med regeringen i alla frågor om arbetet i EU.

### *Samrådsskyldigheten och internationella toppmöten mellan EU och tredjeland*

Den andra fråga som kommittén uppmärksammat gäller informations- och samrådsskyldighetens tillämpning på internationella toppmöten mellan EU, medlemsstaternas stats- och regeringschefer och företrädare för ett eller flera tredjeländer. Dessa möten omfattas inte av regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden.

Kommittén har inte funnit anledning att ändra på detta. Kommittén vill dock uppmärksamma att regeringen ska samråda med EU-nämnden inför det

aktuella rådsmötet om eventuella EU-gemensamma handlingslinjer vid internationella toppmöten ska fastställas av rådet. I andra fall, där medlemsstaterna uppträder var för sig utan en EU-gemensam handlingslinje, får Sveriges deltagande anses vara likställt med sådana utrikespolitiska förhållanden som enbart omfattas av regeringens skyldigheter gentemot Utrikesnämnden, och alltså inte av skyldigheten att underrätta och samråda med EU-nämnden. Där emot kan ett utskott som bedömer att ett internationellt toppmöte aktualiserar frågor som rör arbetet inom EU begära information och överläggning med regeringen i dessa frågor.

Kommittén vill också framhålla att regeringens möjlighet att ge en återrapport från ett möte till riksdagen genom muntlig information vid ett kammar-sammanträde inte är förbehållen EU-toppmöten. Möjligheten skulle kunna användas även för att återrapportera från möten mellan EU:s medlemsstater och ett eller flera tredjeländer. Det får förutsättas att regeringen har beredskap att följa önskemål från riksdagens sida om en sådan återrapportering även när det gäller andra möten än de EU-toppmöten som i dag regelmässigt återrapporteras på det sättet, liksom att regeringen själv överväger behovet av en sådan återrapportering och i förekommande fall tar initiativ till att lämna informationen.

#### *Kraven på regeringens underlag till EU-nämnden*

Den tredje frågan kommittén har tittat närmare på gäller kraven på regeringens underlag till EU-nämnden. Enligt praxis ska regeringen dels överlämna material till EU-nämnden så fort som möjligt, dels presentera ett så fullgott underlag för EU-nämnden att samrådet blir meningsfullt. Det har också anförts att riksdagens tillgång till samtliga handlingar som omfattas av samrådsskyldigheten är en förutsättning för att samrådet ska kunna genomföras.

I anslutning till detta vill kommittén framhålla att svenska är ett av unionens officiella språk. Det betyder dock inte att samtliga handlingar ska finnas på svenska i alla lägen. Även om det är eftersträvansvärt att samtliga för samrådet relevanta handlingar finns på svenska är det oundvikligt att så inte alltid är fallet. Riksdagen måste därför acceptera att ibland arbeta med underlag på främmande språk. Enligt kommittén är det centrala kravet på regeringen att presentera ett underlag som gör samrådet meningsfullt. Detta torde betyda att kraven på regeringens förklarande och kommenterande delar av underlaget ökar när handlingar för samrådet inte finns på svenska och att kraven blir avsevärt högre när handlingarna inte heller finns på engelska. Något krav på att regeringen ska låta översätta sådana handlingar kan dock inte ställas. Ökade krav på regeringens förklarande och kommenterande delar av underlaget påverkar inte kravet på att materialet ska överlämnas så fort som möjligt. Vad som här har sagts om underlag för samråd torde ha bäring även på underlag för överläggningar.



*Bokstavsmandat och samråd under pågående EU-möten*

Den fjärde och sista fråga som kommittén har valt att kommentera gäller vad som kan kallas för bokstavsmandat, dvs. när EU-nämnden gör mer eller mindre ordagranna tillägg i den svenska ståndpunkten med avsikt att Sveriges företrädare vid rådsmöten ska begära ordet för att framföra dessa. Utgångspunkten här är att det måste finnas en medvetenhet från riksdagens sida om att det är olämpligt att på förhand binda regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv och om att regeringen måste ha ett förhandlingsutrymme på rådsmötena. Enligt praxis förväntas regeringen agera i enlighet med givna mandat och fullfölja dem fullt ut. Samtidigt kan regeringen avvika från ett givet mandat, men bara om det finns mycket goda skäl för en bedömning att det är vad som krävs för att bäst tillgodose svenska intressen. Det har framhållits att regeringen vid en sådan bedömning har möjlighet att söka förnyad kontakt med EU-nämnden för att få mandatet justerat. Om regeringen avviker från ett givet mandat ska den tydligt redovisa skälen för det men det är förbehållet riksdagen att avgöra om skälen varit mycket goda.

I anslutning till detta vill kommittén framhålla att det inte är lämpligt att EU-nämnden ger ett s.k. bokstavsmandat mot regeringens uttryckliga rekommendation, särskilt om mandatet tar upp frågor vid sidan av det som berörs i rådets behandling. Enligt kommittén bör det i ett sådant fall kunna anses finnas mycket goda skäl för en bedömning att svenska intressen bäst företräds genom att regeringen avviker från mandatet, i synnerhet om Sverige annars som enda part skulle begära ordet vid frågans behandling vid rådsmötet. Kommittén vill i detta sammanhang betona att det är ett gemensamt ansvar för regeringen och EU-nämnden att resonera sig fram till mandat som är ändamålsenliga för syftet att de svenska ståndpunkterna ska få genomslag.

Det är en annan sak att EU-nämndens ordförande bör sammanfatta resultatet av samrådet på ett sådant sätt att det är tydligt vilket mandat regeringen har fått. Detta är enligt kommittén angeläget inte bara för att regeringen ska veta vad den har att förhålla sig till utan även för att riksdagen ska kunna kontrollera regeringens agerande i efterhand.

Vidare är det kommitténs uppfattning att möjligheten för regeringen att söka förnyad kontakt med EU-nämnden under ett pågående rådsmöte eller möte med Europeiska rådet för att få ett justerat mandat enbart bör tillgripas när väsentliga svenska intressen står på spel och där olika förhandlingsresultat inte varit möjliga att förutse vid den ursprungliga mandatgivningen. Samtidigt ska understrykas att regeringen agerar under konstitutionellt ansvar och att graden av frihet för regeringens agerande måste motsvaras av krav på regeringen att redovisa sitt agerande på ett sätt som underlättar riksdagens kontroll.

## 4 Riksdagens EU-ärenden

Det finns tre typer av riksdagsärenden som baseras på dokument från EU. Dessa s.k. EU-ärenden är

- behandling av strategiska EU-dokument
- subsidiaritetskontroll av utkast till lagstiftningsakter
- prövning om godkännande eller avslag av vissa EU-initiativ.

I det följande redogörs för gällande bestämmelser för dessa EU-ärenden och för hur bestämmelserna har tillämpats i praktiken.

### 4.1 Behandling av strategiska EU-dokument

Riksdagen ska enligt 9 kap. 20 § första stycket 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 Europeiska unionen, med undantag för utkast till lagstiftningsakter, ska behandlas av riksdagen.

Enligt 10 kap. 2 § RO ska EU-dokument som avses i 9 kap. 20 § RO hänvisas av kammaren till ett utskott för beredning. För behandlingen av ärendet gäller enligt 10 kap. 3 § andra stycket RO att utskotten ska avge utlåtanden till kammaren över de EU-dokument som hänvisats till dem eller överlämnats från ett annat utskott. Utskotten ska enligt 10 kap. 10 § inhämta behövliga upplysningar från regeringen vid beredningen av ett utlåtande.

Bestämmelsen om behandlingen av strategiska EU-dokument infördes enligt riksdagsstyrelsens förslag som utarbetats av 2002 års riksdagskommitté (framst. 2005/06:RS3 s. 41 f., bet. 2005/06:KU21, bet. 2006/07:KU3, rskr. 2006/07:2526). Behandlingen tar sikte på kommissionens samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden) och olika övergripande programförklaringar från EU:s institutioner. I förarbetena anges syftet vara att bättre och tidigare förankra EU-frågorna både i riksdagen och i samhället i stort. Det framhölls att genomförandet av EU-beslut, t.ex. lagstiftning med anledning av ett beslutat direktiv, underlättas om frågorna har diskuterats i ett tidigare skede av riksdagen.

Vidare angavs syftet vara att skapa debatt i ett tidigt skede innan förslag om förordningar och direktiv har lagts fram av kommissionen. Därmed uteslöts förslag till rättsakter från den föreslagna hanteringen. I ytterligare en syftesförklaring anges att behandlingen ska ge möjlighet till redovisning av olika synpunkter som kan vara av värde i den fortsatta hanteringen av frågan, men att utskottet också helt kortfattat kan anföra att granskningen inte har motiverat någon särskild hantering eller särskilda iakttagelser. Riksdagsstyrelsen såg framför sig att det normalt inte torde förekomma några reservationer i utlåtanden

det, 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 framhölls att behandlingen inte ska leda till att riksdagen i 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.

Riksdagsstyrelsen ansåg att hanteringen i kammaren bör avslutas med att kammaren lägger utlåtandet till handlingarna men att det måste vara möjligt för kammaren att avgöra med vilka synpunkter som utlåtandet läggs till handlingarna och att alternativa skrivningar i utlåtanden därför kan bli föremål för votering.

Ett utlåtande leder inte till någon riksdagskrivelse. Riksdagsstyrelsen 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 kan förväntas ha intresse av att ta del av utlåtandena, resonerade riksdagsstyrelsen.

#### **4.1.1 Enklare utskottsbehandling genom granskning**

Riksdagsstyrelsen anförde att utskotten bestämmer hur noggrann behandlingen ska vara. I den ursprungliga lagtexten användes termen granskning om hanteringen. I författningskommentaren förklarades att anledningen till att inte ange att dokumenten hänvisas till utskott för beredning var att uttrycket beredning kunde leda tanken till en mer detaljerad utskottsbehandling än vad som var avsikten (framst. 2005/06:RS3 s. 44 och 166).

I 2014 års översyn av riksdagsordningen ändrades lagtexten så att termen granskning ströks och att även dessa ärenden kom att hänvisas till utskott för beredning. Ändringen var enligt författningskommentaren endast språklig (framst. 2013/14:RS3 s. 236 f.).

Alltjämt används uttryck som granskningsförfarandet, granskning av EU-dokument och granskningsutlåtanden för att i dagligt tal omnämna ärendetypen.

#### **4.1.2 Obligatorisk behandling av grön- och vitböcker**

Bestämmelsen i riksdagsordningen innebär att samtliga kommissionens grön- och vitböcker ska behandlas av riksdagen. Grön- och vitböcker är skriftliga underlag i kommissionens beredningsprocess. De nämns jämte meddelanden som kommissionens samrådsdokument i artikel 1 i EU-fördragets protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen.

Vikten av grön- och vitböcker började framhållas uttryckligen i den första översynen av EU-frågornas behandling i riksdagen (bet. 1996/97:KU2). Bland annat framhöll finansutskottet i sitt yttrande i ärendet att grön- och vitböcker

är viktiga informationskällor för riksdagen (yttr. 1995/96:FiU4y s. 2). Lagutskottet anförde att det när det gäller grön- och vitböckerna 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).

Redan i förberedelserna inför EU-medlemskapet hade dock kommissionens beredning av nya initiativ uppmärksammats. I de riktlinjer som då angavs för regeringens information till riksdagen förutsågs det att regeringen skulle informera riksdagen om kommissionens arbete med frågor som senare ska 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. Riksdagen, ansågs det, kan därmed 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 faktapromemorior 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 ska anordnas i frågan. Som ett annat alternativ nämndes att företrädare för regeringen också kan föredra frågan vid ett slutet utskottsammanträde. Kommittén ansåg avslutningsvis 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).

I redovisningen av sitt andra uppdrag 2006 föreslog sedan Riksdagskommittén ett nytt förfarande för granskning av grön- och vitböcker och andra strategiska EU-dokument. Det var kommitténs uppfattning att dessa dokument i ökad utsträckning bör bli föremål för debatt och behandling i utskott och kammare (2005/06:RS3 s. 42 f.).

#### **4.1.3 Valfri behandling av andra EU-dokument**

Utöver den obligatoriska behandlingen av kommissionens grön- och vitböcker finns utrymme att välja ut andra EU-dokument för behandling. För att ett dokument ska kunna bli föremål för behandling förutsätts enligt riksdagsordningens lydelse dels att det är ett dokument från Europeiska unionen, dels att det inte är ett utkast till lagstiftningsakt.

##### *Dokument från Europeiska unionen*

I praktiken har dokumenten från Europeiska unionen till övervägande del kommit att utgöras av meddelanden och rapporter från kommissionen. Det har också förekommit att gemensamma samrådsdokument från kommissionen och

unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik har gjorts till föremål för behandling. Därutöver har fyra andra dokument behandlats. Det är

- 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)
- två förslag från EU-talmanskonferensens arbetsgrupp om den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol (utl. 2016/17:JuU23 och 2016/17:JuU30).

#### *Undantaget för utkast till lagstiftningsakter*

Undantaget för utkast till lagstiftningsakter formulerades i och med de ändringar av riksdagsordningen som utarbetades av den s.k. Lissabonutredningen (2008/09:URF2 s. 54). Ursprungligen gällde undantaget förslag från Europeiska gemenskapernas kommission.

Den ändrade lydelsen kan läsas så att undantaget snävades av eftersom lydelsen inte omfattar förslag till rättsakter som inte utgör utkast till lagstiftningsakter i fördragets mening. Det gäller t.ex. förslag till förordningar om restriktiva åtgärder enligt artikel 215 FEUF, förslag till beslut om undertecknande och ingående av internationella avtal enligt artikel 218 FEUF och förslag till icke bindande rekommendationer och yttranden. Inget tyder dock på att Lissabonutredningen avsåg att snäva av undantaget på detta sätt eftersom utredningen enbart anförde att ändringarna var av formellt slag. Undantaget kan således alltså 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 anförde 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 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, utl. 2016/17:NU22).

#### *Urvalet av EU-dokument för behandling*

I författningskommentaren till den nya bestämmelsen angavs för urvalet av EU-dokument, utöver de obligatoriska grön- och vitböckerna, att kammarkansliet förutsätts ha kontakter med partikanslierna och utskottskanslierna i syfte att finna en samsyn om ett visst dokument ska bli föremål för den föreslagna hanteringen eller ej (framst. 2005/06:RS3 s. 166).

I praktiken gör sekretariatet EU-samordning (EU-samordningen) i kammarkansliet en första gallring av alla EU-dokument som lämnas till riksdagen.

EU-samordningen inleder ett samråd med det berörda utskottskansliet om de EU-dokument som inte är förslag till rättsakter och som EU-samordningen utifrån en sakinhållslig läsning bedömer skulle kunna vara relevanta för behandling. Om utskottskansliet efter att ha tagit upp frågan med sitt presidium och i förekommande fall med utskottet som helhet instämmer i bedömningen att EU-dokumentet är relevant för behandling och också anser att en behandling är lämplig, föredras frågan för talmannen som tar ställning till om ett samråd med gruppledarna ska genomföras. Om inga invändningar framförs från gruppledarna inom en angiven tid hänvisas dokumentet av kammaren till utskottet för beredning utan vidare aktiv åtgärd från talmannen.

Tillämpningen har aldrig inbegripit kontakter mellan kammarkansliet och partikanslierna. Samtliga EU-dokument som har föredragits för talmannen har hittills tagits vidare till samråd om hänvisning med gruppledarna. Hittills har samtliga samråd mellan talmannen och gruppledarna resulterat i att EU-dokumentet har hänvisats. I praktiken är alltså utskottets, eller dess presidiums, besked som förmedlas av utskottskansliet i samrådet med EU-samordningen avgörande för om ett EU-dokument kommer att hänvisas för beredning eller inte.

Det saknas uppgift om hur många EU-dokument som väljs bort i det förberedande samrådet mellan EU-samordningen och utskottskanslierna. I ett fall har ett utskott tagit initiativ till att få ett EU-dokument hänvisat till sig som inte passerat EU-samordningens första gallring (utl. 2012/13:NU23 om granskningen av kommissionens meddelande Smart lagstiftning – tillgodose de små och medelstora företagens behov, COM(2013) 122).

Tiden för urvalet från att dokumenten lämnats in till riksdagen till dess att de hänvisas till utskott för beredning är i genomsnitt knappt sju veckor, baserat på hänvisade dokument som lämnats in till riksdagen från januari 2010 till april 2017. Urvalstiden varierar kraftigt från som kortast två dagar till som längst 140 dagar. Att ett dokument kan hänvisas någon dag efter att det lämnats in till riksdagen visar att urvalet i angelägna fall kan förberedas och genomföras skyndsamt. En förklaring till mer utdragna urvalsförfaranden är att ställningstagandet till om ett dokument bör granskas i vissa fall görs i ljuset av utgången av andra pågående ärenden. Ett sådant exempel är att konstitutionsutskottets årliga uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen varit vägledande för om utskottet ser anledning att granska kommissionens årliga rapport om subsidiaritet och proportionalitet. Under sommaren kan det också förflyta lång tid från det att talmannen bestämt att ett dokument ska hänvisas till dess att kammaren sammanträder och kan hänvisa dokumentet formellt. Bortser man t.ex. från de dokument som lämnats in till riksdagen under juni och juli minskar den genomsnittliga urvalstiden till knappt fem veckor.

#### 4.1.4 Preliminära och konstitutionellt oförbindande synpunkter

I behandlingen av riksdagsstyrelsens förslag om den nya ärendetyper fann konstitutionsutskottet anledning att klargöra vilken verkan behandlingen kunde anses få (bet. 2005/06:KU21 s.29).

Konstitutionsutskottet underströk att ett kammarbeslut i anslutning till behandlingen av de aktuella EU-dokumenterna inte i någon rättslig mening binder regeringen eller riksdagen eller något av riksdagens organ. Således överträder inte regeringen någon bestämmelse i grundlag eller allmän lag om den t.ex. vid ett rådsmöte skulle företräda en ståndpunkt som står i strid med vad kammarerna har uttalat vid behandlingen av en grönbok. Inte heller utskotten eller EU-nämnden gör sig skyldiga till någon sådan överträdelse genom att vid samråd med regeringen medge en avvikelse från den av riksdagen uttalade ståndpunkten.

Konstitutionsutskottet konstaterade att riksdagens beslut i dessa frågor därmed kan betraktas som preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär, men att sådana meningssyftningar kan ses som uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. Utlåtanden och kammarbeslut kan därmed erbjuda en möjlighet för regeringen att stämma av om ståndpunkter som den har för avsikt att inta i EU-samarbetet är förankrade i riksdagen. I den bemärkelsen, noterade konstitutionsutskottet, kan riksdagsbesluten således få betydelse i den på parlamentariska principer grundade relationen mellan regering och riksdag.

Våren 2013 granskade konstitutionsutskottet hur finansministern förhållit sig till riksdagens uttalande om moms på e-böcker i ett utlåtande om granskningen av en grönbok om mervärdesskattens framtid. I utlåtandet framfördes synpunkten att momsen på e-böcker skulle sänkas till 6 procent för att bli lika som momsen på tryckta böcker. I finansministerns svar till kommissionen med anledning av grönboken, som avfattades efter riksdagens behandling av utlåtandet, nämndes inte frågan om sänkt moms på e-böcker. Detta visade enligt granskningsanmälan på bristande respekt för riksdagens beslut. Konstitutionsutskottet fann, mot bakgrund av vad som i förarbetena sagts om verkan av EU-dokumentens behandling, inte anledning till något uttalande i ärendet (bet. 2012/13:KU20 s. 74–80).

#### 4.1.5 Utlåtanden läggs till handlingarna

Kammarernas beslut om utskottens utlåtanden är alltid att lägga utlåtandet till handlingarna, och beslutet leder inte till någon riksdagsskrivelse. Däremot har alltsedan det första ärendet (utl. 2006/07:UU11) en administrativ skrivelse skickats från Riksdagsförvaltningen till kommissionens generalsekretariat för att uppmärksamma riksdagens behandling. Detta har gjorts mot bakgrund av förarbetsuttalandet om att det förutsätts att berörda parter informeras om och tar del av vad som framkommit vid riksdagsbehandlingen (framst. 2005/06:RS3 s. 43).

Den administrativa skrivelsen är standardiserad och förankrad i riksdagsstyrelsen. Kortfattat informeras det om att dokumentet hänvisats till ett utskott för granskning och att utskottet redovisat sin granskning för kammaren i det aktuella utlåtandet samt att beslut om utlåtandet fattats med bifall för utskottets förslag, alternativt för reservation. Skrivelsen undertecknas numera av biträdande riksdagsdirektören. Den skickas via e-post med bifogat utlåtande.

I de fall som det granskade dokumentet utgör underlag för ett av kommissionens offentliga samråd och det finns en särskild e-postadress för svar på samrådet skickas sedan juni 2015 skrivelsen och utlåtandet förutom till kommissionens generalsekretariat även till denna särskilda e-postadress. I de fall det granskade dokumentet härrör från någon annan instans än kommissionen skickas utlåtandet i stället till denna instans. Efter att e-posten med skrivelsen och utlåtandet har skickats till adressaten vidarebefordras den till Statsrådsberedningens EU-kansli.

#### *Kommissionen svarar*

Kommissionen sjösatte en ny politisk dialog med medlemsstaternas nationella parlament i september 2006. Ett centralt inslag i denna dialog är att kommissionen åtog sig att dels överlämna sina lagförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten, dels svara på parlamentens bidrag till följd av dessa dokument.

Kommissionen uppfattar de utlåtanden från riksdagen som den uppmärksammas på som sådana bidrag i den politiska dialogen. I enlighet med sitt åtagande svarar kommissionen på utlåtandena. (Den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten behandlas vidare i avsnitt 6.)

#### *Konstitutionsutskottet erkänner ingen dialog*

I granskningen av en rapport från kommissionen om dess förbindelser med de nationella parlamenten under 2007 konstaterade konstitutionsutskottet att regeringen, med utgångspunkt i de konstitutionella förhållanden som gäller i Sverige, har huvudansvaret för uppgiften att företräda riket utåt och att regeringsformen saknar uttrycklig reglering när det gäller riksdagens möjligheter att kommunicera direkt med mellanfolkliga organisationer. Utskottet underströk att riksdagens behandling av ett utskotts utlåtande avslutas med att kammaren lägger utlåtandet till handlingarna och noterade att Riksdagsförvaltningen sänder utlåtandena för kännedom till kommissionens generalsekretariat (utl. 2008/09:KU3 s. 11).

I sin granskning av motsvarande kommissionsrapport för 2011 påminde konstitutionsutskottet om att det är regeringen som har huvudansvaret för uppgiften att företräda riket utåt och att det under rådande svenska konstitutionella förhållanden således gäller att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen. Att Riksdagsförvaltningen sänder utlåtandena för kännedom till kommissionens generalsekretariat utgör inte, under gällande svenska konstitutionella förhållanden,



någon dialog i folk- eller statsrättslig mening. Det är, fortsatte utskottet, endast inom ramen för subsidiaritetskontrollmekanismen som riksdagen, med stöd av befogenheter som fördragen tilldelar nationella parlament, ges möjlighet att på det sätt som anges i riksdagsordningen kommunicera direkt med bl.a. kommissionen (utl. 2012/13:KU15 s. 20). Detta upprepades av konstitutionsutskottet senast i januari 2017 (yttr. 2016/17:KU3y s. 5).

#### 4.1.6 Tidigare uppföljningar av granskningsförfarandet

Riksdagens behandling av strategiska EU-dokument har följts upp vid två tillfällen. Det gjordes först av Lissabonutredningen och därefter av EUMOT-utredningen.

##### *Lissabonutredningen – flera dokument som kan granskas*

Lissabonutredningens uppföljning omfattade de 33 utlåtanden som avgetts t.o.m. december 2008 (2008/09:URF2 s. 66–72). Uppföljningen fokuserade på i vilken grad det förekommit reservationer i utlåtandena, omfattningen av kammarbehandlingen och i vilken utsträckning en subsidiaritetsgranskning gjorts i behandlingen.

Uppföljningen visade att 9 utlåtanden innehöll reservationer eller särskilda yttranden, att 18 utlåtanden varit föremål för debatt i kammaren och att det med något undantag enbart var utskottets ledamöter som deltog i kammardebatten, som var mer omfattande i de 7 fall det fanns reservationer att votera om. Något slags subsidiaritetsgranskning hade genomförts i 17 utlåtanden.

Lissabonutredningen drog inte några egentliga slutsatser av uppföljningen. Den konstaterade emellertid att de ytterligare dokument som EU-institutionerna enligt Lissabonfördraget ska sända till riksdagen kan bli föremål för behandling efter talmannens bestämmande. Utredningen föreställde sig också att en riksdagsbehandling är önskvärd av vissa av de nya dokumenten, t.ex. utkast till fördragsändringar, medlemskapsansökningar och informationen om det operativa samarbetet som rör den inre säkerheten. Detta ansågs dock inte motivera någon ändring av bestämmelsen i riksdagsordningen (2008/09:URF2 s. 48 f.).

##### *EUMOT-utredningen – slopat obligatorium och utlåtanden om förslag*

EUMOT-utredningens uppföljning omfattade de 62 utlåtanden som avgetts fram till den 1 juli 2010 (2010/11:URF2 s. 18 f.). Fokus låg på om utskotten inhämtat kompletterande information i beredningen, om processen i övriga medlemsländer och i EU:s institutioner återgetts i utlåtandet samt om yttranden från andra utskott inhämtats.

Uppföljningen visade att 49 av de behandlade dokumenten hade redogjorts för i faktagrupper från regeringen. I minst 38 fall innefattade beredningen

muntlig information från regeringen, och i några fall hade interna eller offentliga utfrågningar genomförts. I 7 utlåtanden fanns information om andra länders beredning, och i 16 utlåtanden fanns information om EU-institutionernas inställning till eller beredning av dokumentet. Vidare innehöll 21 utlåtanden reservationer, 34 stycken blev föremål för debatt i kammaren och 17 ledde till votering. Yttranden från andra utskott inhämtades i 8 fall.

EUMOT-utredningen gick också igenom samtliga svar från kommissionen på riksdagens utlåtanden. Utredningen noterade att ju fler konkreta förslag och idéer ett utlåtande innehåller, desto större möda förefaller kommissionen lägga ned på sitt svar. Den pågående dialogen mellan riksdagen och kommissionen, som utredningen uttryckte det, skulle därför troligen vinna på om fler utskott lade ned mer möda på att formulera konkreta tankar och förslag i sina utlåtanden. Utskotten skulle också vara betjänta av att se svaren som en del i en fortlöpande dialog och följa upp de åtgärder som kommissionen aviserar i sina svar (2010/11:URF2 s. 19 f.).

EUMOT-utredningens bedömning av uppföljningen var att bestämmelsen tycktes ha fått avsedd effekt i fråga om tidig förankring och debatt och att det var troligt att ledamöterna har blivit bättre insatta både i sakfrågorna och i EU:s beslutsprocess genom beredningen av utskottens utlåtanden. Mot bakgrund av att utredningens huvudförslag skulle innebära en ökad arbetsbörda för utskotten föreslog den emellertid att det obligatoriska kravet på utskotten att skriva utlåtanden över grön- och vitböcker skulle avskaffas (2010/11:URF2 s. 63 f.). I författningskommentaren angavs att förslaget att avskaffa obligatoriet var motiverat av att vissa grön- och vitböcker var så detaljerade och innehåller sådana frågeställningar att de lämpligen bör granskas och besvaras enbart på myndighetsnivå och inte av ett riksdagsutskott, och än mindre kunna bli föremål för behandling i kammaren (2010/11:URF2 s. 143). Förslaget överlevde inte remissrundan bland partigrupperna.

Samtidigt föreslog EUMOT-utredningen att riksdagen skulle kunna lämna utlåtanden även över utkast till lagstiftningsakter. Detta skulle behöva göras innan förhandlingar i rådsarbetsgruppen påbörjats, vilket utredningen slog fast till inom åtta veckor från det att utkastet presenterats. Avsikten med detta var att undvika att riksdagen och regeringen intog olika ståndpunkter i samma fråga. Urvalet av de utkast till lagstiftningsakter som skulle bli föremål för behandling ansåg utredningen borde göras på samma sätt som urvalet av de strategiska EU-dokumenterna (2010/11:URF2 s. 65).

Partigrupperna beslutade att utreda denna fråga vidare. Uppdraget gavs till en särskild utredare som fann att övervägande skäl talade mot att genomföra förslaget vid tillfället. Utredaren hänvisade till att ordningen med överläggningar i huvudsak fungerar väl och att det finns skäl att avvakta ytterligare erfarenheter av arbetet med subsidiaritetsprincipen, vilket också skulle medge ett beaktande av hanteringen inom EU och den svenska regeringens erfarenheter av riksdagens motiverade yttranden (PM 2012-06-05 Uppföljning EUMOT – vissa EU-frågor, dnr 2442-2011/12).

#### 4.1.7 Uppföljning av obligatoriska och valfria ärenden

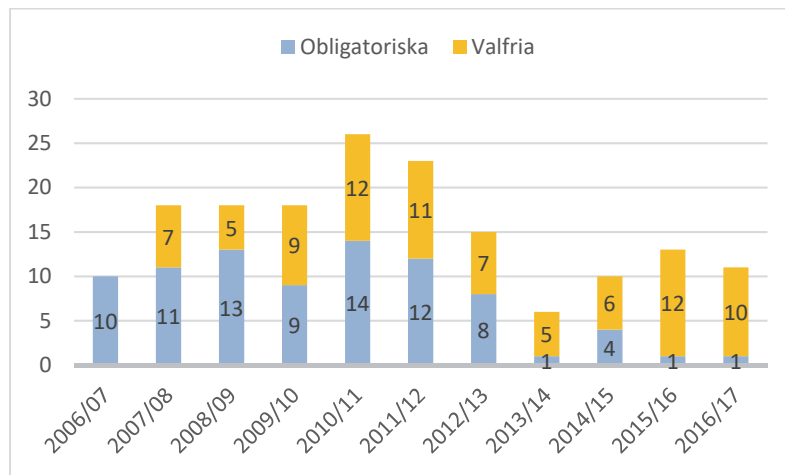
Ingen av de två tidigare uppföljningarna som redovisats ovan har jämfört behandlingen av de obligatoriska grön- och vitböckerna och behandlingen av de valfria dokumenten. För att belysa sådana eventuella skillnader har kommittén gått igenom samtliga utlåtanden som justerats från den 1 januari 2007, då granskningsförfarandet infördes, till utgången av riksmötet 2016/17. Genomgången har fokuserat på ställningstagandets längd, förekomsten av reservationer eller särskilda yttranden samt om utlåtandena blivit föremål för debatt och votering i kammaren.

Av de sammanlagt 168 behandlade EU-dokumenterna var 84 grön- och vitböcker för obligatorisk behandling (71 grönböcker och 13 vitböcker) och 84 valfria EU-dokument.

Det samlade antalet ärenden, obligatoriska och valfria, varierar från riksmöte till riksmöte, som framgår av diagram 15 nedan. Variationen är dock mindre jämfört med den för subsidiaritetsärenden (se diagram 19, avsnitt 4.2.11).

Diagram 15 visar också att antalet grön- och vitböcker (obligatoriska) de senaste riksmötena har sjunkit både i antal och som andel. Sammanlagt utgör dock de obligatoriska ärendena fortfarande hälften av ärendena.

**Diagram 15 Obligatoriska och valfria behandlingar av EU-dokument per riksmöte**



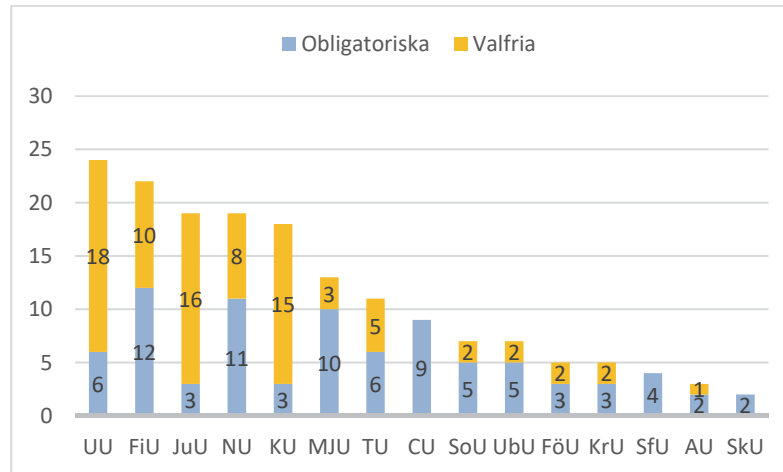
Källa: Kammarkansliet, sekretariatet EU-samordning.

Att de obligatoriska ärendena sjunkit är en följd av att kommissionen presenterar färre grön- och vitböcker nu än tidigare. Samtidigt ska påpekas att en sådan utveckling även noterades av Riksdagskommittén, vars referensgrupp gick igenom antalet grön- och vitböcker fram till 2000 (framst. 2000/01:RS1 bilaga 6 s. 313 f., framst. 2005/06:RS3 s. 42). Efter Riksdagskommitténs arbete ökade uppenbarligen antalet grön- och vitböcker för att sedan åter sjunka.

Man bör därför vara försiktig med att dra slutsatser om den långsiktiga utvecklingen när det gäller kommissionens användning av grön- och vitböcker.

I diagram 16 nedan visas antalet obligatoriska och valfria ärenden per utskott. Sammanfattningsvis kan sägas att samtliga utskott haft obligatoriska ärenden. Tre utskott (SkU, CU, SfU) har ännu inte haft valfria ärenden. De fyra utskott (FiU, CU, MJU, NU) som har haft flest obligatoriska ärenden har haft 50 procent av ärendena. De fyra utskott (KU, FiU, JuU, UU) som haft flest valfria ärenden har haft 70 procent av ärendena. Finansutskottet är det enda utskott som finns med i båda grupperna.

**Diagram 16 Obligatoriska och valfria behandlingar av EU-dokument per utskott t.o.m. riksmöte 2016/17**



Källa: Kammarkansliet, sekretariatet EU-samordning.

De mer kvalitativa aspekterna som genomgången fokuserat på redovisas samlat för de obligatoriska och valfria ärendena i tabell 3 nedan. Det gäller det genomsnittliga antalet rader i utlåtandenas ställningstagande<sup>9</sup>, antalet behandlingar som inkluderat reservationer eller särskilda yttranden (Res./SY) samt antalet behandlingar som lett till debatt och votering i kammaren (med andel inom parentes<sup>10</sup>).

<sup>9</sup> Som ställningstaganden har rader räknats i vilket utskottet "talar i första person" till kammaren, oavsett under vilken rubrik detta görs (utlåtandena innehåller en rad varianter i detta avseende). Eventuella underrubriker i ställningstagandet har inte räknats med. Eventuella citat har räknats med. I ett fall redovisade utskottet granskningen av en grönbok och ett meddelande i samma utlåtande (utl. 2012/13:NU20). I detta fall har hela ställningstagandet och samtliga reservationer räknats utan försök att göra en uppdelning utifrån vad som kan ha gällt grönboken respektive meddelandet.

<sup>10</sup> Genomsnitt och andel för de valfria dokumenten är något missvisande eftersom två dokument i fem fall har behandlats i ett och samma utlåtande. Ställningstagandets radantal, förekomsten av reservationer eller särskilda yttranden och av debatt och votering har i dessa fall enbart räknats en gång. Summan har dock dividerats med det totala antalet behandlade dokument.

**Tabell 3 Kvalitativa aspekter på behandlingen av EU-dokument**

EU-dokument	Ställningst.	Res./SY	Debatt	Votering
Obligatoriska (84)	78	28 (33 %)	35 (42 %)	14 (17 %)
Valfria (84)	123	54 (64 %)	63 (75 %)	37 (44 %)
Sammanlagt (168)	100	82 (49 %)	98 (58 %)	51 (30 %)

Skillnaderna mellan de båda kategorierna är påtaglig och entydig. Jämfört med de obligatoriska ärendena leder de valfria ärendena överlag till längre ställningstaganden och i högre utsträckning till reservationer och särskilda yttranden i utskottsbehandlingen, liksom debatt och votering i kammarbehandlingen. Skillnaderna är förväntade eftersom de valfria ärendena avser dokument som valts ut för att de ansetts vara relevanta för behandling. En förteckning över utlåtandena med uppgifter från genomgången finns i bilaga 5.

Jämfört med Lissabonutredningens och EUMOT-utredningens uppföljningar har utlåtandena i högre grad kommit att innehålla reservationer och särskilda yttranden, 49 procent jämfört med 27 respektive 34 procent i tidigare uppföljningar.<sup>11</sup> Detta tycks dock inte ha påverkat debatt- och voteringsfrekvenserna nämnvärt. Dessa är i princip konstanta. Debatt har hållits i 58 procent av ärendena jämfört med 54 respektive 55 procent i tidigare uppföljningar. Andelen utlåtanden som blivit föremål för votering är 30 procent jämfört med 21 procent i Lissabonutredningens uppföljning och 27 procent i EUMOT-utredningens.

## 4.2 Subsidiaritetskontroll av utkast till lagstiftningsakter

Riksdagens kontroll av subsidiaritetsprincipens tillämpning i utkast till lagstiftningsakter baseras på bestämmelser i EU-fördragen, till skillnad från behandlingen av strategiska EU-dokument. Bestämmelser för riksdagens tillämpning av subsidiaritetskontrollen finns i riksdagsordningen.

### 4.2.1 Regleringen i EU-fördragen

Subsidiaritetsprincipen gäller enligt artikel 5.3 Fördraget om Europeiska unionen (FEU) 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

<sup>11</sup> EUMOT-utredningen redovisade enbart utlåtanden med reservationer utan hänsyn till eventuella särskilda yttranden. Jämförelsen med denna är därför inte helt rättvisande.

grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Medlemsstaternas nationella parlament ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i utkast till lagstiftningsakter.

I artikel 3.1 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) anges att unionen ska ha exklusiv befogenhet på områdena

- tullunionen
- konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion
- den monetära politiken för medlemsstater som har euron som valuta
- bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken
- den gemensamma handelspolitiken.

Närmare bestämmelser för de nationella parlamentens kontroll av subsidiaritetsprincipens tillämpning finns i protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som är fogat till FEU och FEUF. I protokollets artikel 3 anges att termen utkast till lagstiftningsakt avser sådana förslag och initiativ från EU:s institutioner som syftar till antagandet av en lagstiftningsakt. Av artikel 289 FEUF framgår att lagstiftningsakter är förordningar, direktiv och beslut som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande. Den fördragsartikel som ligger till grund för en specifik unionsåtgärd anger om åtgärden ska antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande, och bara då kan den klassificeras som en lagstiftningsakt (EU-domstolens dom i de förenade målen C-643/15 och C-647/15).

Enligt protokollets artikel 6 får varje nationellt parlament inom åtta veckor från den dag då ett utkast till lagstiftningsakt på unionens officiella språk översänds till dem lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med skälen till att man anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Enligt artikel 7 ska varje nationellt parlament 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 utkastet, ändra det eller dra tillbaka det.

Dessutom 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 behandlingens 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.

I protokollets artikel 8 anges 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.

#### 4.2.2 Regleringen i riksdagsordningen

I november 2009 infördes bestämmelser i riksdagsordningen för riksdagens hantering av subsidiaritetskontrollen. Bestämmelserna tillämpas sedan den 1 december 2009 då Lissabonfördraget trädde i kraft.

Riksdagen ska enligt 9 kap. 20 § andra stycket RO pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt 10 kap. 2 § RO ska EU-dokument som avses i 9 kap. 20 § RO hänvisas av kammaren till ett utskott för beredning.

För behandlingen av ärendet gäller enligt 10 kap. 3 § tredje stycket RO att ett utskott, om det finner att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen, ska 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 meddela att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

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

Ett beslut om ett motiverat yttrande som gäller subsidiaritetsprincipen ska enligt 11 kap. 21 § andra stycket RO meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en skrivelse (bet. 2009/10:KU39).

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

#### 4.2.3 Skyldighet som ger riksdagen roll som beslutsfattare i EU

Bestämmelserna om subsidiaritetskontroll infördes i riksdagsordningen enligt riksdagsstyrelsens förslag baserat på den s.k. Lissabonutredningen. Utredningens uppfattning var att det handlade om en fördragsenlig skyldighet för de nationella parlamenten att bevaka att subsidiaritetsprincipen efterlevs och att fördragen således kräver de nationella parlamentens medverkan.

Utredningen konstaterade att de nationella parlamenten genom Lissabonfördraget tilldelas en formell roll som beslutsfattare i vissa frågor i och med att de självständigt och som företrädare för sitt land som medlemsstat i EU ska kunna motsätta sig en lagstiftningsakt av subsidiaritets-skäl. Detta, noterade utredningen, är inte bara 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 rela-

tionerna till andra länder och mellanstatliga organisationer (2008/09:URF2 s. 30 och 36 f.).

#### 4.2.4 Lämplighetsprövning i berört utskott

När det gäller själva subsidiaritetskontrollen ansåg Lissabonutredningen att denna inte är att beteckna som en laglighetsprövning utan en lämplighetsprövning (2008/09:URF2 s. 43). Utredningen ansåg emellertid att en laglighetsprövning självfallet måste göras när det gäller den rättsliga grunden för förslaget eftersom en subsidiaritetsprövning endast ska ske på områden där lagstiftningsmakten är delad mellan EU och medlemsstaterna.

Även om det med nödvändighet blir lämplighetssynpunkter 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.

#### 4.2.5 Minoritetsskyddet

I fall där utskottets prövning resulterar i bedömningen att utkastet till lagstiftningsakt är förenligt med 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. Detta tillgodoses genom 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 konstitutionsutskottets förslag skulle ett utskott, om minst fem av dess ledamöter begär det, enbart vara skyldigt att 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).

Minoritetsskyddet har aktiverats fyra gånger. I samtliga fall har kammaren bifallit utskottets förslag att inte avge ett motiverat yttrande och lägga utlåtandet till handlingarna. Dessa fall är värda att notera eftersom utskotten här motiverar varför förslagen anses vara förenliga med subsidiaritetsprincipen, till skillnad mot vad som är fallet när dessa beslut fattas i utskottet.

De tre första fallen är likartade. I utlåtandena ges argument för att de prövade förslagen bidrar till funktionen på den inre marknaden och att det därför finns ett EU-mervärde. Därefter uppmärksammas de problem med förslagen som utskottsminoriteten ansett bör leda till ett motiverat yttrande, men med hänvisning till att dessa problem får beaktas i det fortsatta förhandlingsarbetet



som utskottet har för avsikt att följa noga. I det första fallet gällde problemet förslagens proportionalitet och bristande konsumentskydd (utl. 2011/12:CU11, res. S, SD, V). I det andra gällde det konsekvenser för den nationella självbestämmanderätten vid tillståndprocesser för ny energiinfrastruktur (utl. 2011/12:NU15, res. S, SD, V). I det tredje fallet gällde det betänkligheter kring förenligheten med grundlagsskyddade rättigheter (utl. 2013/14:NU28, res. S, MP, V).

Det fjärde och senaste fallet skiljer sig något från de föregående. De skilda uppfattningarna i frågan om en EU-reglering vore lämplig eller inte förefaller där ha bottnat i olika grundsyn när det gäller att reglera på de områden som förslaget gällde, dvs. arbetsliv, familjeliv och jämställdhet. Utskottsmajoritetens motiv för bedömningen att förslaget inte stred mot subsidiaritetsprincipen utgår från att åtgärderna skulle bidra till ökad sysselsättningsgrad för kvinnor i alla medlemsstater, vilket i sin tur skulle främja EU:s konkurrenskraft och tillväxt, vilket skulle påverka förutsättningarna för hela EU-samarbetet, samtidigt som den sociala dimensionen är av väsentlig betydelse för den fria rörligheten (utl. 2016/17:AU17, res. 1 M, C, KD, res. 2 SD).

#### 4.2.6 Ärendenas väckande – förvaltningens handläggningsrutin

Efter att bestämmelserna om subsidiaritetskontroll införts i riksdagsordningen tillsattes en arbetsgrupp inom Riksdagsförvaltningen för att utarbeta handläggningsrutiner för det nya förfarandet (PM 2010-03-23 Genomförandet av Lisabonfördraget i riksdagen). När det gäller väckandet av ärenden innebar handläggningsrutinen att EU-samordningen vid kammarkansliet ska göra en preliminär bedömning av om nya förslag kan komma att bli föremål för en subsidiaritetsprövning. Den preliminära bedömningen görs utifrån de två kriterierna i EU-fördragen för subsidiaritetskontrollens tillämpningsområde, dvs. att det är ett utkast till lagstiftningsakt och att det gäller ett område där unionen inte har exklusiv befogenhet. Enligt handläggningsrutinen skulle emellertid utkastet till lagstiftningsakt hänvisas till ett utskott för beredning först när förslagsställaren, i de allra flesta fall kommissionen, bekräftat att förslaget omfattas av fördragets subsidiaritetskontrollmekanism genom en skrivelse om inledandet av åttaveckorsfristen för att lämna ett motiverat yttrande. En sådan skrivelse hade kommissionen åtagit sig att sända som ett led i de praktiska arrangemangen för kontrollmekanismen (brev från kommissionens ordförande till riksdagens talman, dnr. 846-2009/10). Även rådet och Europaparlamentet hade gjort liknande åtaganden (dnr 2701-2009/10).

Konsekvensen av förvaltningens handläggningsrutin i detta avseende blev att förslagsställaren gavs ett tolkningsföreträde i frågan om kontrollmekanismens tillämpningsområde. Kom det inte någon skrivelse från förslagsställaren om inledandet av åttaveckorsfristen så hänvisades inte förslaget för subsidiaritetsprövning, oavsett EU-samordningens bedömning i frågan. Under subsidiaritetskontrollens första år uppdagades på detta sätt ett flertal oklarheter kring kontrollens tillämpningsområde som kunde redas ut gentemot kommis-

sionen. Det gällde t.ex. tillämpningen i fråga om förslag till kodifiering eller omarbetning av befintliga lagstiftningsakter och förslag om ändring av redan framlagda förslag.

Tolkningsutrymmet har dock framför allt visat sig handla om avgränsningen till EU:s exklusiva befogenhet. Riksdagen har gett uttryck för tolkningen att de områden som nämns i artikel 3 FEUF är uttömmande (utl. 2013/14:KU45 s. 28). Kommissionen, Europaparlamentet och rådet anser däremot att det dessutom finns ett antal frågor kopplade till EU:s institutioner och budget som till sin natur faller inom unionens exklusiva befogenhet (se t.ex. K(2011) 7693 med kommissionens svar på utlåtande 2010/11:KU26).

De olika tolkningarna i detta avseende ledde till att EU-institutionernas tolkningsföreträdare kring subsidiaritetskontrollens tillämpningsområde bröts. Det skedde i januari 2016 genom hänvisningen av ett förslag från Europaparlamentet om ändring av den s.k. valakten om allmänna val till Europaparlamentet. Europaparlamentet hade inte följt upp överlämnandet av förslaget med en skrivelse om inledandet av åttaveckorsfristen. I riksdagen gjordes emellertid bedömningen att förslaget omfattades av subsidiaritetskontrollen, och förslaget hänvisades till konstitutionsutskottet trots avsaknaden av en skrivelse (SUB-23-2015/16).

Till följd av detta ändrades handläggningsrutinen så att EU-samordningen fick i uppgift att särskilt uppmärksamma det berörda utskottets kansli på förslag som bedöms uppfylla kriterierna för subsidiaritetskontroll men där den förslagsställande institutionen sannolikt gör en annan bedömning. Något ytterligare sådant förslag har ännu inte hänvisats för subsidiaritetskontroll.

#### **4.2.7 Ärendenas behandling – riksdagen måste ta ställning**

Ändringen av handläggningsrutinen som beskrivits ovan avsåg enbart situationer där en skrivelse om inledandet av åttaveckorsfristen från den förslagsställande EU-institutionen uteblir. Även fortsättningsvis gäller att utkast till lagstiftningsakter som följs av en skrivelse automatiskt hänvisas till ett utskott för beredning, oavsett om EU-samordningen preliminärt bedömt att subsidiaritetskontrollen inte är tillämplig.

I oktober 2016 hänvisades ett förslag inom unionens exklusiva befogenhet för handelspolitiken till näringsutskottet för subsidiaritetsprövning. Hänvisningen gjordes efter att kommissionen genom ett administrativt misstag skickade en skrivelse till riksdagen om inledandet av åttaveckorsfristen för en subsidiaritetskontroll. Misstaget korrigerades några veckor senare genom att kommissionen i ytterligare en skrivelse till de nationella parlamenten underströk att förslaget faller inom unionens exklusiva befogenhet (SUB-9-2016/17).

Riksdagsordningen ger inte möjlighet till avskrivning av subsidiaritetsärenden (9 kap. 26 § med tilläggsbestämmelse 9.26.1). Genom hänvisningen av ärendet för beredning inträder därför ett absolut behandlingstvång enligt 10 kap. 3 § riksdagsordningen. Behandlingen av subsidiaritetsärenden innebär att utskottet måste ta ställning till om utkastet till lagstiftningsakt strider eller inte

strider mot subsidiaritetsprincipen. Några andra alternativ ges inte för behandlingen.

I det aktuella fallet med förslaget inom handelspolitiken löste näringsutskottet situationen genom att konstatera att subsidiaritetsprincipen inte är tillämplig på handelsområdet, vilket det aktuella förslaget rörde, och att förslaget således inte kan strida mot subsidiaritetsprincipen (NU prot. 2016/17:10).

#### 4.2.8 Ärendenas avgörande – åttaveckorsfristen

Åttaveckorsfristen för subsidiaritetskontrollen är uttryckt i artikel 6 i protokoll 2 till EU-fördragen. Fristen gäller för när de nationella parlamenten får lämna ett motiverat yttrande. Fristen börjar löpa i och med en skrivelse från kommissionen till de nationella parlamenten om att samtliga språkversioner av ett utkast till lagstiftningsakt har översänts och att åttaveckorsfristen för prövningen därmed inleds. Kommissionen har förklarat att augusti månad inte ska räknas med vid tillämpningen av åttaveckorsfristen (dnr 846-2009/10). Som nämnts ovan tillämpar rådet och Europaparlamentet liknande rutiner.

I riksdagsordningen saknas hänvisning till åttaveckorsfristen. I princip gäller således den generella regeln att ärenden ska avgöras under den valperiod då de har väckts (11 kap. 15 §). Det finns emellertid allmänna hänvisningar till åttaveckorsfristen i riksdagsordningens förarbeten (2008/09:URF2 s. 44, bet. 2009/10:KU2 s. 25). Det kan därför hävdas att det, trots att det inte är uttryckt, ändå ligger i riksdagsordningens intention att subsidiaritetsärenden ska avgöras inom åttaveckorsfristen.

Det finns ett fall där riksdagen avgett ett motiverat yttrande efter att åttaveckorsfristen löpt ut (utl. 2010/11:MJU21). Utlåtandet med förslag till motiverat yttrande sattes upp så långt ned på föredragningslistan att ärendet inte var slutdebatterat vid voteringen. Beslut fattades därför vid nästföljande arbetsplenum, som ägde rum efter åttaveckorsfristens utgång. Följden blev att det strängt taget inte var ett motiverat yttrande i fördragets mening, eftersom ett sådant enbart får lämnas inom åttaveckorsfristen. Trots detta bokfördes det som ett motiverat yttrande av kommissionen (COM(2012) 373 s. 11).

Vid två identifierade tillfällen har utskott behandlat subsidiaritetsärenden efter utgången av åttaveckorsfristen. I det första fallet noteras detta inte i protokollet (TU prot. 2011/12:4 § 5). Utskottet har vid ett senare tillfälle emellertid anfört att frågan ur ett subsidiaritetsperspektiv var okomplicerad utan risk för brott mot subsidiaritetsprincipen och att det därför inte ansågs finnas skäl att kalla till sammanträde enbart för behandling av ärendet, som var rent formellt till sin natur (2012/13:TU1y). I det andra fallet framgår av protokollet att ärendet bereddes via e-post under sommaruppehållet och att samtliga utskottets ledamöter inom åttaveckorsfristen hade meddelat att de inte ansåg att ärendet stred mot subsidiaritetsprincipen (UU prot. 2012/13:1 § 1).

För valår finns en bestämmelse om behandlingen av uppskjutna och vilande ärenden i 10 kap. 6 § riksdagsordningen. Bestämmelsen innebär att betänkan-

den i ärenden som har skjutits upp till nästa valperiod enligt tillämpliga bestämmelser ska avgas av de utskott som har valts av den nyvalda riksdagen. Bestämmelsen gäller inte för riksdagens EU-ärenden, som behandlas i utlåtanden och inte i betänkanden.

Kommittén för översyn av riksdagsordningen angav i författningskommentaren till bestämmelsen att tidsfristen är endast åtta veckor när det gäller riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipen gentemot EU-rättsakter, vilket kan innebära att ett utlåtande med ett motiverat yttrande kan behöva behandlas innan de nya utskotten har hunnit väljas. Kommittén ansåg dock att det är önskvärt att utlåtanden i ärenden som har skjutits upp till nästa valperiod avgas av det utskott som valts av den nyvalda riksdagen. Kommentaren hänvisar till två utlåtanden från riksmötet 2009/10 som blev föremål för kammarbehandling av den nyvalda riksdagen vid det första arbetsplenomet riksmötet 2010/11 (2012/13:URF3 s. 304).

I riksdagsstyrelsens remissrunda av kommitténs förslag anfördes i ett remissvar att det inte bara är önskvärt att utlåtanden i uppskjutna ärenden avgas av den nyvalda riksdagens utskott utan att både principiella och praktiska synpunkter talar för att det borde vara så. I svaret anfördes att dessa synpunkter bör ta över alla hänsyn till tidsgränser inom EU. Riksdagsstyrelsen konstaterade att det inte ingick i kommitténs uppdrag att utreda denna fråga och fann inga skäl att vid tillfället föreslå någon ändrad reglering (framst. 2013/14:RS3 s. 119).

En sista iakttagelse är utskottens bruk av vad som kallas för villkorade beslut i subsidiaritetsärenden. Det innebär att ett utskott har fattat ett beslut om att meddela att ett förslag inte strider mot subsidiaritetsprincipen under förutsättning att förslaget senare kommer att hänvisas till utskottet för subsidiaritetsprövning. Det förefaller inte vara någon utbredd företeelse. Sammanlagt har åtta fall identifierats från fyra utskott. Med undantag från ett fall 2016 är samtliga från subsidiaritetskontrollens två första år (KU prot. 2015/16:58, NU prot. 2010/11:40, TU prot. 2010/11:18, SfU prot. 2009/10:32 och 2009/10:31). I fyra fall har villkorade beslut fattats om förslag som senare inte har hänvisats för subsidiaritetsprövning (TU prot. 2010/11:18 och SfU prot. 2009/10:32).

Ett utskott har hänvisat till tidsskäl för att fatta ett villkorat beslut (yttr. 2010/11:SfU2y s. 4). Det ligger nära till hands att tro att det även kan vara skälet för övriga beslut. Företeelsen kan då ses som ett sätt för utskotten att ha framförhållning i sitt arbete eller att ”städa bordet” inför längre sammaträdesfria perioder.

#### 4.2.9 Uppföljning av EU-lagstiftningen

Lissabonutredningen framhöll vikten av att riksdagen genom det berörda utskottet följer subsidiaritetsprincipens hantering i den fortsatta lagstiftningsprocessen, särskilt i frågor där riksdagen avgett ett motiverat yttrande. Om den föreslagna lagstiftningsakten antas utan att riksdagens synpunkter i subsidiaritetsfrågan beaktas av EU:s institutioner kan det finnas anledning att överväga

om ytterligare åtgärder bör vidtas, ansåg utredningen med hänvisning till fördragsbestämmelsen om att de nationella parlamenten via sina regeringar har möjlighet att väcka en ogiltighetstalan i EU-domstolen. Enligt utredningen ändrade inte den bestämmelsen nämnvärt på riksdagens faktiska möjligheter att få till stånd en sådan prövning eftersom riksdagen redan kan uppmana regeringen att väcka ett ärende i EU-domstolen genom ett tillkännagivande. Initiativ till ett sådant tillkännagivande får tas enligt vanliga regler, genom en motion eller ett utskottsinitiativ, menade utredningen som konstaterade att det vore främmande för svensk riksdagsrätt att fatta ett sådant beslut i någon annan form än ett tillkännagivande (2008/09:URF2 s. 46).

Behovet av att följa upp hur subsidiaritetsprincipen tillämpas i antagna lagstiftningsakter har senare tagits upp av konstitutionsutskottet inom ramen för uppföljningen av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen (se nedan). Till följd av konstitutionsutskottet uttalande i anslutning till detta har EU-samordningen vid kammarkansliet tagit på sig uppgiften att bistå utskottskanslierna i bevakningen av antagna lagstiftningsakter och av kommissionens tillbakadraganden av framlagda utkast till lagstiftningsakter.

#### 4.2.10 Konstitutionsutskottet om subsidiaritetsprövningen

Konstitutionsutskottet har i uppgift att följa tillämpningen i riksdagen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser (7 kap. 8 § RO). Konstitutionsutskottet har uttalat att denna uppföljning kommer att kunna ge utskotten vägledning i subsidiaritetskontrollen och också påmint om att utskotten vid behov kan inhämta konstitutionsutskottets synpunkter i fråga om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen genom möjligheten för det beredande utskottet att inhämta yttranden från andra utskott i ärendet (bet. 2009/10:KU2 s. 14).

I det följande beskrivs den vägledning som konstitutionsutskottet gett övriga utskott genom uttalanden i anslutning till ändringen av riksdagsordningen och de hittills sju uppföljningsärenden som genomförts. I uppföljningsärendena har konstitutionsutskottet återkommande även haft synpunkter på kontrollmekanismens hantering på EU-nivå, t.ex. i fråga om bristande motiveringar och att EU-beslutsprocessen inte inväntar utfallet av de nationella parlamentens prövningar. Dessa synpunkter redogörs inte närmare för här.

##### *Tvåstegsmetoden*

I samband med införandet av subsidiaritetsprövningen i riksdagsordningen anförde konstitutionsutskottet att utskotten i prövningen bör hämta vägledning från de riktlinjer som alltsedan subsidiaritetsprincipen infördes i EU-fördraget varit vägledande vid tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Dessa riktlinjer beskriver vad konstitutionsutskottet senare kommit att kalla för tvåstegsmetoden (bet, 2009/10:KU2 s. 13, bet. 2010/11:KU18 s. 22).

Tvåstegsmetoden innebär att man först ställer frågan om det är möjligt att uppnå målen för den föreslagna åtgärden genom att den företas på nationell,

regional eller lokal nivå. Om svaret är nekande ska åtgärden vidtas på unionsnivå. Om svaret är jakande ska frågan ställas om målen för åtgärden kan uppnås bättre genom att den företas på unionsnivå. För att besvara denna fråga bör ett antal ytterligare frågor ställas, bl.a. om det finns viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna.

### *Subsidiaritetsprövningen och proportionalitetsprincipen*

I den första uppföljningen av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen gavs konstitutionsutskottet anledning att överväga vilken betydelse proportionalitetsprincipen kan ha vid subsidiaritetsprövningen. Konstitutionsutskottet fann att utskotten var förhindrade att göra en form av proportionalitetstest inom ramen för subsidiaritetsprövningen men underströk samtidigt att subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden (bet. 2010/11:KU18 s. 22).

Konstitutionsutskottet nådde sin slutsats efter att ha noterat att det av fördragets och protokollets ordalydelser inte följer någon skyldighet för de nationella parlamenten att följa proportionalitetsprincipens tillämpning, men att det inte motsatsvis betyder att de nationella parlamenten inte får eller bör göra en sådan prövning inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Konstitutionsutskottet menade tvärtom att det finns visst stöd i litteraturen och i EU-domstolens praxis för att ett visst mått av proportionalitetsbedömning kan anses ligga inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Slutligen fick det enligt utskottet anses framgå av orden ”endast om och i den mån” i subsidiaritetsprincipen att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det därav följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen.

I ett senare sammanhang förtydligade konstitutionsutskottet att det inte är fråga om renodlade proportionalitetsbedömningar utan om ett proportionalitetstest inom ramen för subsidiaritetsprövningen (bet. 2014/15:KU5 s. 39).

### *Delar av förslag och av paket*

I det andra uppföljningsärendet framhöll konstitutionsutskottet att tvåstegsmetoden inte är begränsad till att bara tillämpas på ett lagstiftningsutkast i sin helhet, utan att den kan användas för att pröva om olika delar av ett lagstiftningsutkast strider mot subsidiaritetsprincipen (bet. 2011/12:KU4 s. 23). Konstitutionsutskottet förtydligade innebörden av detta i ett senare sammanhang genom att konstatera att ett utskott således kan pröva olika delar av ett förslag och komma fram till att vissa delar av förslaget inte är förenliga med subsidiaritetsprincipen medan andra delar är förenliga med subsidiaritetsprincipen (KU prot. 2011/12:27).

I uppföljningsärendet konstaterade konstitutionsutskottet också att det följer av det faktum att uttrycket ”paket” inte används i fördragsprotokollet att

varje utkast till lagstiftningsakt subsidiaritetsprövas för sig, oberoende av om kommissionen valt att lägga fram det i ett paket med flera anslutande utkast eller inte (bet. 2011/12:KU4 s. 35).

#### *Urval, prioritering och förenklad behandling*

I det tredje uppföljningsärendet anförde flera utskott i sina yttranden att riksdagen, i likhet med vissa andra länders parlament, borde införa någon form av urval av vilka utkast till lagstiftningsakter som ska prövas. Konstitutionsutskottet ansåg att övervägande skäl talade för att behålla den rådande ordningen. Samtidigt framhöll konstitutionsutskottet att det, även om riksdagsordningen ställer krav på att samtliga utkast till lagstiftningsakter ska prövas av utskotten, inte finns något hinder mot att någon form av förenklad behandling används. Det finns inga formella krav på att alla ärenden ska beredas på ett visst sätt eller vid ett visst antal sammanträden. Den s.k. tvåstegsmetoden som förordats, förtydligade konstitutionsutskottet, är endast en metod för att nå fram till om ett förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen eller inte (bet. 2012/13:KU8 s. 29 f.).

Som exempel på en form av förenklad behandling hänvisades till det förfaringssätt som trafikutskottet tidigare tillämpat och beskrivit i sitt yttrande i det föregående uppföljningsärendet. Förfaringssättet tillämpades på ärenden som bedömdes vara så okontroversiella att någon djupare analys inte kunde anses vara motiverad. Det var t.ex. förslag om kodifiering av befintliga lagstiftningsakter och andra enklare ärenden som tekniska föreskrifter för vissa typer av transportfordon. För dessa ärenden gjordes en sammanställning av berörda EU-dokument med sammanfattning och särskilda kommentarer med anledning av subsidiaritetsprövningen (yttr. 2011/12:TU2y s. 3 f.).

I ställningstagandet anförde konstitutionsutskottet även att förslag till EU-lagstiftning som inte gäller Sverige bör subsidiaritetsprövas i sedvanlig ordning; det kan t.ex. handla om fördjupade samarbeten där Sverige inte deltar eller om den ekonomiska politiken i euroområdet, detta eftersom det inte kan uteslutas att sådana förslag ändå kan få betydelse för Sverige.

#### *Uppföljning av motiverade yttranden*

I det fjärde uppföljningsärendet konstaterade konstitutionsutskottet att flera utskott anser att det bör införas rutiner för att följa upp hur riksdagens invändningar mot subsidiaritetsprincipens tillämpning har tillgodosetts i den antagna lagstiftningen och att Riksdagsförvaltningen skulle kunna ge utskotten stöd i detta genom att bevaka antagandet av lagstiftningsakter och även tillbakadraganden av förslag. Konstitutionsutskottet menade att utskotten bör stå för den analys som behöver utföras och att det kan finnas anledning att överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas om inte riksdagens invändningar har beaktats av EU:s institutioner (bet. 2013/14:KU5 s. 39).

Efter konstitutionsutskottets uttalande har EU-samordningen tagit på sig uppgiften att bevaka och uppmärksamma utskotten genom deras kanslier på antagandet av lagstiftningsakter och tillbakadragandet av liggande förslag.

#### *Vikten av tydlighet och prövning av översända befintliga förslag*

I det femte uppföljningsärendet påminde konstitutionsutskottet om vikten av att ett motiverat yttrande innehåller ett tydligt formulerat ställningstagande till att ett förslag strider mot subsidiaritetsprincipen. Tydlighet ansågs viktig eftersom det kan få betydelse vid sammanräkningen av de avgivna motiverade yttrandena och därmed för om ett gult kort utfärdas eller inte (bet. 2014/15:KU5 s. 39).

Påminnelsen syftade på tidigare uttalanden i dels en granskning av kommissionens årsrapport om förbindelserna med de nationella parlamenten, dels ett yttrande till justitieutskottet inom ramen för ett subsidiaritetsärende (utl. 2011/12:KU5, KU prot. 2011/12:27 § 1). Yttrandet till justitieutskottet är det enda exemplet på att ett utskott bett om konstitutionsutskottets vägledning i prövningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning inom ett ärende. Mot bakgrund av de frågor som justitieutskottet ställde får det förstås att konstitutionsutskottet, genom beskedet att det i ett motiverat yttrande tydligt bör framgå att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen, inte såg någon möjlighet att avge ett motiverat yttrande med innebörden att ett förslag varit så oklart att en subsidiaritetsprövning inte kunnat genomföras. Konstitutionsutskottet gjorde också tolkningen att motiverade yttranden endast kan lämnas över översända befintliga utkast till lagstiftningsakter och att det därmed inte torde finnas någon möjlighet att ange att förslaget i en senare utformning kan komma att strida mot subsidiaritetsprincipen.

#### *Fungerande system*

I det sjätte uppföljningsärendet konstaterade konstitutionsutskottet att riksdagen har ett väl fungerande system för subsidiaritetsprövningar. Alla utskott deltar inom sina respektive beredningsområden, vilket innebär att arbetsbördan fördelas någorlunda väl mellan utskotten. Konstitutionsutskottet underströk även vikten av att utskotten fortsätter att ta subsidiaritetsprövningarna på lika stort allvar som hittills (bet. 2015/16:KU5 s. 27).

#### *Samarbete med andra nationella parlament*

Det sjunde uppföljningsärendet gav inte upphov till några nya iakttagelser. Det kan dock tjäna som referens till en samlad redogörelse för vad konstitutionsutskottet i tidigare uppföljningsärenden anfört om inhämtandet av information om andra nationella parlaments subsidiaritetsprövningar (bet. 2016/17:KU5 s. 15 f.).

Konstitutionsutskottet har vid upprepade tillfällen betonat värdet av informationsutbyte mellan de nationella parlamenten, om möjligt på politisk



nivå, bl.a. i syfte att säkra det effektiva utövandet av de parlamentariska befogenheterna i unionsfrågorna, särskilt när det gäller övervakningen av subsidiaritetsprincipen. Konstitutionsutskottet har även anfört att ett syfte kan vara att rent allmänt skaffa information om vilka synpunkter som kan anläggas i fråga om ett förslags förenlighet med subsidiaritetsprincipen, men också att göra andra länder uppmärksamma på synpunkter som ett utskott i riksdagen har eller att samla många länder för att uppnå de i protokollet angivna tröskelvärdena för att få ett förslag omprövat. Om sådana kontakter företas på tjänstemannanivå bör de dock först vara förankrade i utskottet.

Dessutom har konstitutionsutskottet uttalat att det krävs ett ökat samarbete mellan de nationella parlamenten för att i de fall det finns invändningar mot ett förslags förenlighet med subsidiaritetsprincipen kunna samla så många länder som möjligt för att uppnå trösklarna för att få ett förslag omprövat. I sammanhanget framhölls att flera utskott har goda erfarenheter av kontakter med riksdagens representant i Bryssel. Konstitutionsutskottet har senare även pekat på möjligheter till informationsutbyte exempelvis inom ramen för Cosac och andra interparlamentariska möten, men att det förutsätter att dessa möten infaller inom åttaveckorsfristen, vilket sällan torde vara fallet. Konstitutionsutskottet såg ingen möjlighet att inom det då aktuella uppföljningsärendet besvara frågan om hur ett närmare samarbete mellan de nationella parlamenten ska kunna komma till stånd men ansåg att frågan måste börja diskuteras och att det möjligen kan finnas skäl för självrannsakan när det gäller hur samarbetet hittills har fungerat. Vidare har konstitutionsutskottet ansett att riksdagen bör verka för att IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange) utvecklas till att bli ett effektivare verktyg för informationsutbyte mellan de nationella parlamenten. Eftersom tidsfristen börjar löpa samtidigt i alla medlemsstater har utskotten som regel begränsad nytta av IPEX under själva beredningen av ett ärende men det finns enligt konstitutionsutskottet en förbättringspotential i fråga om i vilken omfattning information läggs in i IPEX och att den läggs in på ett språk som är tillgängligt för andra parlament (s. 55).

#### **4.2.11 Praktiska erfarenheter av subsidiaritetskontrollen**

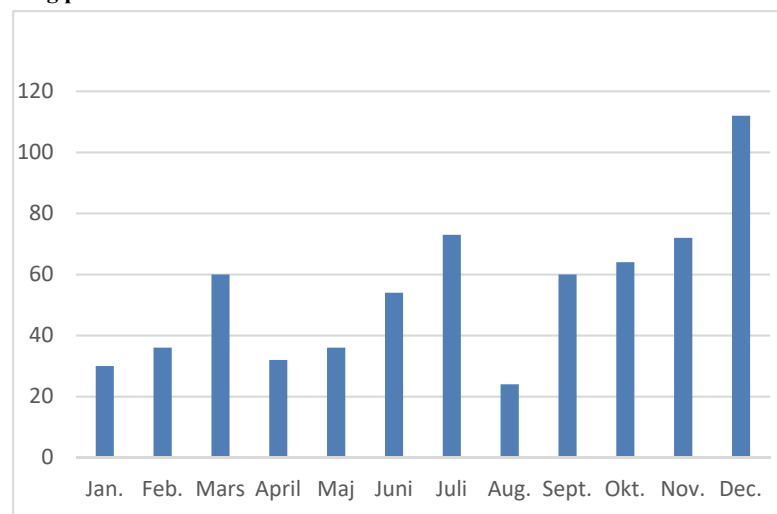
##### *Ärenden, årsrytm och fördelning per utskott*

Lissabonutredningen bedömde att subsidiaritetskontrollen av utkast till lagstiftningsakter skulle medföra en ökning av arbetsbördan för utskotten. För några utskott skulle ökningen knappast bli märkbar men för andra, t.ex. miljö- och jordbruksutskottet och trafikutskottet, skulle den bli påtaglig. Eftersom EU:s dåvarande tredje pelare (straffrättsligt och polisiärt samarbete) i och med Lissabonfördraget läggs under det ordinarie lagstiftningsförfarandet förväntade sig utredningen en viss förskjutning i riktning mot justitie-, civil- och socialförsäkringsutskottens områden. Årsrytmen i EU:s lagstiftningsaktivitet förväntades sammanfalla med riksdagens årsrytm med undantag för att riksdagen inte sammanträder i juli månad då många lagstiftningsförslag läggs fram av kommissionen (2008/09:URF2 s. 52).

I en arbetspromemoria till utredningen uppskattades antalet subsidiaritetsprövningar till i genomsnitt ungefär sex per månad. Vidare noterades att antalet utkast till lagstiftningsakter stiger under perioderna juni–juli och oktober–december medan antalet minskar under augusti. Slutsatserna baserades på kommissionens förslag till förordningar och direktiv 2006–2008 (2008/09:URF s. 107 f.).

Med facit i hand var detta en förhållandevis god prognos. Det genomsnittliga antalet ärenden för den samlade perioden 2010–2016 har visat sig något högre, knappt åtta per månad. En bidragande orsak till detta kan vara att inte bara förslag till förordningar och direktiv, utan även förslag till beslut kan bli föremål för subsidiaritetsprövning. När det gäller årsrytmen bekräftas mönstret med toppar i juni–juli och oktober–december samt ett lägre antal förslag i augusti, som framgår av diagram 17 nedan. En kompletterande anmärkning är att flest förslag har presenterats under december och att det också finns en topp under våren i mars. Det ska påpekas att enskilda år uppvisar avvikelser från mönstret.

**Diagram 17 Inlämnade utkast till lagstiftningsakter för subsidiaritetsprövning per månad 2010–2016**



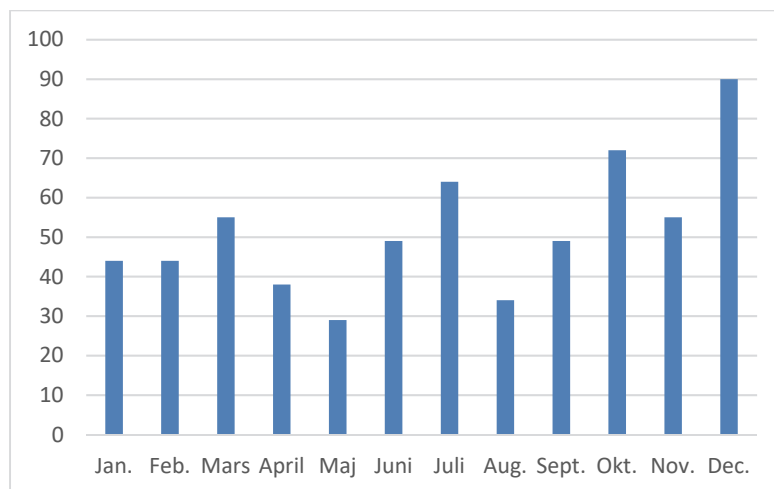
Källa: Riksdagens EU-diarium.

Not: Uppgiften avser datum för när ett utkast till lagstiftningsakt som senare hänvisats för subsidiaritetsprövning har lämnats in till riksdagen.

Det kan med tanke på riksdagsarbetets årsrytm vara mer relevant att utgå från när åttaveckorsfristen för subsidiaritetsprövningen inleds än när utkasten till lagstiftningsakter lämnats in. I enstaka fall kan det förflyta betydande tid från det att utkastet lämnas in till dess att åttaveckorsfristen för prövningen inleds. Som framgår av diagram 18 nedan innebär det dock inte någon påtaglig förskjutning i mönstret. Det blir en viss utjämning från december till januari och även från juli till augusti. Till detta kommer också en total överföring, som inte framgår av diagrammet, från augusti till september i och med att augusti

månad inte räknas med i åttaveckorsfristen. Frister som inleds i augusti börjar alltså i praktiken löpa först från den 1 september.

**Diagram 18 Inledda åttaveckorsfrister för subsidiaritetsprövningar per månad 2010–2016**



Källa: Riksdagens EU-diarium, arkiverade skrivelser om inledande av åttaveckorsfristen.

Not: Uppgiften avser datum för skrivelsens inlämnande. Det är alltid samma datum som för skrivelsens upprättande, vilket utgör startpunkt för åttaveckorsfristen. Åttaveckorsfristen kan inledas i augusti månad men beräknas då i praktiken från den 1 september.

En annan aspekt är de ärenden som har en åttaveckorsfrist som löper ut så att behandlingen påverkas av riksdagens planlagda sammanträdesfria period under sommaren. Tabell 4 ger en uppfattning av antalet sådana ärenden. Sammanställningen redovisar ärenden med en åttaveckorsfrist som löper ut under perioden 15 juli–15 oktober. Perioden beaktar att utskotten får anses ha rimlig möjlighet att behandla ärenden inom ordinarie sammanträdesplan om åttaveckorsfristen löper ut före den 15 juli. Ärendena har då väckts den 20 maj, vilket ger cirka fyra veckor till kammarens avslutning. Ärenden med en åttaveckorsfrist som löper ut efter den 15 oktober ger på motsvarande sätt utskotten cirka fyra veckor för behandlingen efter att kammaren återsamlats i mitten av september.

**Tabell 4 Subsidiaritetsärenden med åttaveckorsfrist som löper ut under perioden den 15 juli–15 oktober**

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ärenden	15	14	13	30	7	1	19

Källa: Riksdagens EU-diarium.

Det är sammanlagt 99 ärenden som har haft en åttaveckorsfrist som löpt ut under perioden den 15 juli–15 oktober. Det utgör ca 15 procent av det totala antalet ärenden (623 stycken). I inget fall har ett utskott behövt sammanträda

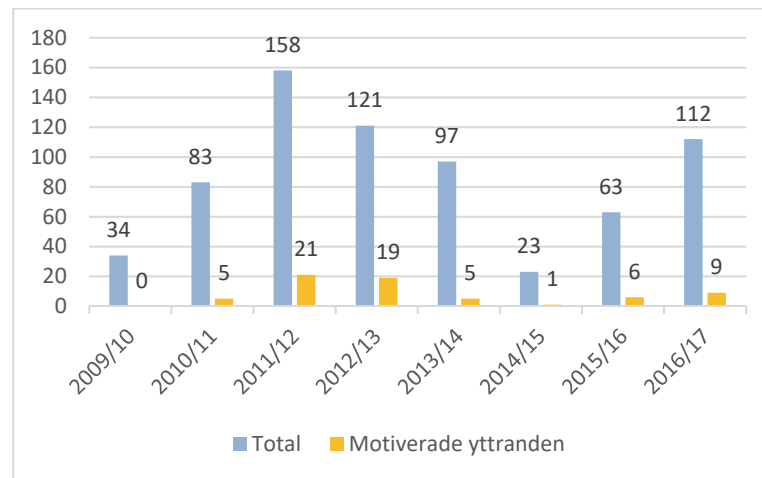
i juli för att fatta beslut. Enstaka ärenden har beslutats i maj respektive i oktober. I övrigt fördelar sig besluten tämligen jämnt över juni, augusti och september månad. Valåren 2010 och 2014 avgjordes nio respektive fem ärenden under augusti och ett ärende vardera i september.

I sex sommarärenden har prövningarna resulterat i motiverade yttranden. I tre fall har behandlingen krävt extra arbetsplenum.<sup>12</sup>

#### *Antalet ärenden och motiverade yttranden per riksmöte och utskott*

Diagram 19 nedan visar antalet subsidiaritetsärenden per riksmöte och hur många av dessa som avslutats med att ett motiverat yttrande avgetts. Uppgifterna omfattar perioden från den 1 december 2009, då subsidiaritetskontrollen började tillämpas, till utgången av riksmötet 2016/17. Sammanlagt genomförde riksdagen 691 subsidiaritetsprövningar under perioden. Av dessa ledde 66 till motiverade yttranden.

**Diagram 19 Antal subsidiaritetsärenden och motiverade yttranden per riksmöte**



Källa: Kammarkansliet, sekretariatet EU-samordning.

Not: Uppgifterna avser datum för subsidiaritetsärendets avgörande.

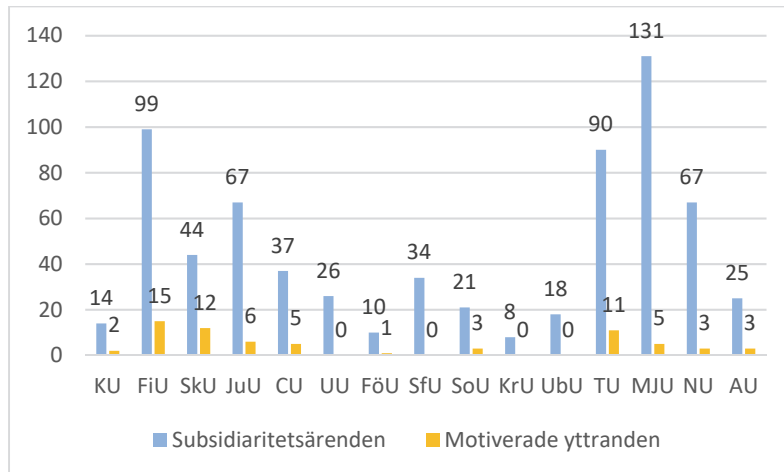
Antalet ärenden varierar stort mellan olika riksmöten. Antalet subsidiaritetsärenden tycks samvariera över tid med kommissionens femåriga mandatcykel och följer således det mönster som tidigare noterats om antalet EU-dokument som lämnas till riksdagen (avsnitt 3.2.7). Detta är en naturlig effekt om man utgår från att tillsättningen av en ny kommission innebär att institutionens initiativtagande verksamhet tillfälligt avtar. På ett allmänt plan tycks det också som att antalet motiverade yttranden ökar ju fler subsidiaritetsärendena är.

<sup>12</sup> Utl. 2009/10:FiU42 och utl. 2009/10:FiU43 behandlades den 6 oktober 2010, kammarens protokoll 2010/11:3. Utl. 2012/13:TU21 behandlades den 26 juni 2013, kammarens protokoll 2012/13:129.

Överlag är dock tidsserien för kort för att medge några säkra slutsatser kring detta.

Diagram 20 visar antalet subsidiaritetsärenden och motiverade yttranden per utskott för perioden den 1 december 2009, då subsidiaritetskontrollen började tillämpas, till utgången av riksmötet 2016/17.

**Diagram 20 Antal subsidiaritetsärenden och motiverade yttranden per utskott t.o.m. riksmötet 2016/17**



Källa: Kammarkansliet, sekretariatet EU-samordning.

Not: Uppgifterna avser datum för subsidiaritetsärendets avgörande.

Subsidiaritetsärendena fördelar sig ojämnt mellan utskotten, som Lissabonutredningen förutsåg. Överlägset flest har fördelats på miljö- och jordbruksutskottet följt av finansutskottet och trafikutskottet. Tillsammans har dessa tre utskott behandlat nästan hälften av ärendena. Lägger man till justitieutskottet och näringsutskottet har dessa fem utskott behandlat nära två tredjedelar av ärendena. Minst antal ärenden har behandlats av kulturutskottet, försvarsutskottet och konstitutionsutskottet som tillsammans stått för knappt 5 procent av ärendena.

När det gäller de ärenden som resulterat i motiverade yttranden har finansutskottet, skatteutskottet och trafikutskottet stått för behandlingen i över hälften av fallen. Fyra utskott (UU, SfU, KrU, UbU) har ännu inte lämnat förslag till kammaren om att avge motiverade yttranden.

Sammantaget har ungefär vart tionde subsidiaritetsärende resulterat i ett motiverat yttrande. Hos skatteutskottet har en dryg fjärdedel av ärendena resulterat i motiverade yttranden. Hos miljö- och jordbruksutskottet är det en knapp tjugondel. Det positiva sambandet mellan antal ärenden och motiverade yttranden som antyds i diagram 19 finns inte lika tydligt på utskottsnivå.

### *Kvalitativa aspekter på motiverade yttranden*

Kommittén har gått igenom samtliga riksdagens motiverade yttranden t.o.m. riksmötet 2016/17 i syfte att belysa vilka skäl utskotten anfört för subsidiaritetsinvändningar och hur vanligt det är att motiverade yttranden också används för att framföra andra synpunkter utöver de som ger skäl för subsidiaritetsinvändningen. Vidare har det noterats om motiverade yttranden hänvisar till tidigare granskningar av EU-dokument, om yttranden har inhämtats från andra utskott och om det funnits reservationer. Se bilaga 6 för en sammanställning.

De olika skäl som kontrollerats är

- rättslig grund, vilket avser motiverade yttranden där det finns ifrågasättanden av riktigheten i den föreslagna rättsliga grunden<sup>13</sup>
- nationell kompetens, vilket avser motiverade yttranden där det anförs att frågan lyder under nationell kompetens eller att frågans reglering på EU-nivå komprometterar den nationella kompetensen på området eller på avslutande områden<sup>14</sup>
- grundlagen, vilket avser motiverade yttranden som hänvisar till att förslaget står eller kan stå i konflikt med Sveriges grundlagar eller mer allmänt Sveriges konstitutionella ordning
- proportionalitet, vilket avser motiverade yttranden som uttryckligen hänvisar till proportionalitetsprincipen, proportionalitetskriteriet i subsidiaritetsprincipen eller att åtgärden är oproportionerlig<sup>15</sup>
- bevisbörda, vilket avser motiverade yttranden som hänvisar till att kommissionen inte övertygande har visat att de eftersträvade målen inte i tillräcklig utsträckning kan nås genom åtgärder på nationell nivå eller att åtgärder på EU-nivå är nödvändiga<sup>16</sup>
- icke-reglering, vilket avser motiverade yttranden som ifrågasätter att en fråga i förslaget över huvud taget ska regleras.

### **Rättslig grund**

Nio motiverade yttranden anför skäl som rör den rättsliga grunden. Tre av dessa gäller förslag om livsmedelsbistånd till de sämst ställda inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Riksdagen ansåg i dessa ärenden att åtgärden inte rymdes i den rättsliga grunden för jordbrukspolitiken och såg inte heller någon annan uppenbar rättslig grund för åtgärden.

<sup>13</sup> I detta ingår både invändningar som antyder att det saknas rättslig grund för åtgärden (och att principen om tilldelade befogenheter således åsidosätts) och invändningar som antyder att EU förvisso kan ha befogenhet för åtgärden men att den tilldelas i en annan fördragsartikel.

<sup>14</sup> Det avser inte motiverade yttranden som anför att en EU-reglering minskar utrymmet för nationella lösningar i olämpligt hög utsträckning.

<sup>15</sup> Utöver de motiverade yttranden som omfattas av detta finns det ytterligare ett antal som utan att hänvisa till proportionalitetskriteriet i lite olika ordalag ändå anger att åtgärden går längre än vad som är nödvändigt för att nå de eftersträvade målen (2015/16:SkU28, 2015/16:JuU26, 2014/15:SkU26, 2013/14:SkU23, 2012/13:SkU33, 2011/12:CU21) eller som förordar en reglering i direktiv framför förordning (2012/13:TU21, 2012/13:TU20, 2012/13:TU3, 2011/12:CU21).

<sup>16</sup> Det avser inte motiverade yttranden som anger att förslagets motivering är så bristfällig att bedömningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning försvårats.

Tre fall rör skatteområdet där två förslag ansågs gå utöver vad den rättsliga grunden medger och ett förslag ansågs vara baserat på fel rättslig grund. Två förslag gällde straffrättsliga bestämmelser som riksdagen ansåg vilade på felaktig rättslig grund.

Det sista fallet är det s.k. Monti II-förslaget om rätten till kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Det motiverade yttrandet får förstås som att riksdagen inte såg att det fanns någon rättslig grund för åtgärden.

### **Nationell kompetens**

I 17 motiverade yttranden finns det hänvisningar till den nationella kompetensen. I elva av dessa handlar invändningarna om att åtgärden gör intrång på den nationella beskattningsrätten eller parlamentets rätt att bestämma över användningen av budgetmedel.

Två fall rör medlemsstaternas rätt att själva bestämma sin myndighetsorganisation. De övriga fyra rör medlemsstaternas ansvar för kontrollen av sina gränser, för tillträdet till genetiska resurser och till radiospektrum samt för frågor om fysisk planering.

### **Grundlagen**

I fyra motiverade yttranden framförs betänkligheter kring förenligheten med svensk grundlag. I samtliga fall rör det hänvisningar till tryck- och yttrandefriheten. I ett fall hänvisas dessutom till myndigheternas enligt grundlagen självständiga ställning.

### **Proportionalitet**

Proportionalitetsaspekter berörs i 18 motiverade yttranden. Det enda mönster som kan urskiljas är att de proportionalitetsrelaterade invändningarna infaller fr.o.m. mars 2012, efter att konstitutionsutskottet först anförde en sådan invändning i ett yttrande till socialutskottet (yttr. 2011/12:KU5y, utl. 2011/12:SoU18).

### **Bevisbörda**

I sex motiverade yttranden anfördes att kommissionen inte övertygande visat att EU-åtgärden är nödvändig. Av dessa sticker det första fallet ut (utl. 2011/12:JuU29). I ärendet bad justitieutskottet om ett yttrande från konstitutionsutskottet om vilket slags invändning som krävs för att föreslå ett motiverat yttrande. Kammaren fick ta ställning till två alternativ till motiverade yttranden där det ena gav uttryck för att bristerna i motiveringen ledde till att förslaget som helhet bröt mot subsidiaritetsprincipen medan det andra gav uttryck för att riksdagen måste peka på åtminstone en specifik del av förslaget som de facto strider mot subsidiaritetsprincipen. Kammaren biföll det senare förslaget.

I praktiken förefaller dock inte kammarens beslut ha uppfattats som vägledande för de fem senare exemplen, varav ett är från justitiekammaren självt. Dessa konstaterar mer allmänt att kommissionen inte tillräckligt motiverat EU-mervärdet.

### **Icke-reglering**

I två motiverade yttranden framförs betänkligheter kring att en fråga över huvud taget blir föremål för reglering. I det första fallet handlar det om principer för hamninfrastrukturavgifter och klassificeringar av fartyg och bränslen. I det andra fallet gäller det de politiska partiernas inre liv.

### **Ombud för andra synpunkter**

Genomgången har identifierat nio motiverade yttranden där riksdagen inte bara angett skäl för att ett förslag strider mot subsidiaritetsprincipen, utan också tagit tillfället i akt att framföra andra synpunkter.<sup>17</sup>

I fem fall har dessa synpunkter handlat om förslagets sakinhåll. I fyra fall har synpunkterna handlat om vad som kan kallas process- och formalia-relaterade invändningar. Det handlar om bristande information vid överlämnandet av förslaget till riksdagen, om brott mot föreskrift genom avsaknaden av en motivering och om att beslutsprocessen på EU-nivå löpt på och till och med i praktiken avslutats under åttaveckorsperioden för subsidiaritetskontrollen.

### **Tidigare granskningar samt yttranden och reservationer**

I tre fall hänvisar motiverade yttranden till tidigare granskningar av förberedande strategiska EU-dokument. I två fall görs det för att understödja en subsidiaritetsinvändning. I det tredje fallet görs det för att upprepa ett par synpunkter i sak som inte i sig används som skäl till någon subsidiaritetsinvändning (ingår även bland ombud för andra synpunkter ovan).

I beredningen av fem utlåtanden som resulterat i motiverade yttranden har det beredande utskottet gett ett annat utskott möjlighet att yttra sig. I ett av fallen har yttrandet gällt subsidiaritetsprövningen som sådan och inte subsidiaritetsprincipens tillämpning i det aktuella förslaget. Som jämförelse kan nämnas att det i två kända fall förekommit yttranden mellan utskott i subsidiaritetsprövningar som inte resulterat i motiverade yttranden. I båda fallen beredde justitiekammaren ärendet (JuU prot. 2009/10:28 § 5, 2009/10:32 § 6). Någon fullständig genomgång av detta har emellertid inte gjorts.

Slutligen kan noteras att 17 utlåtanden innehåller reservationer. Reservationerna har gällt såväl alternativa lydelse för ett motiverat yttrande som att ett motiverat yttrande inte ska avges.

---

<sup>17</sup> I kategorin har inte medräknats motiverade yttranden som hänvisar till att förslaget är bristfälligt motiverat och oklart eller som tar upp sakfrågor i förslaget för vilka en EU-reglering välkomnas.



### *Motiverade yttranden jämförda med antagna lagstiftningsakter*

Riksdagen har t.o.m. riksmötet 2016/17 avgett 60 motiverade yttranden som rör 66 utkast till lagstiftningsakter i 65 lagstiftningsärenden<sup>18</sup>. Till den 11 september 2017 hade 50 av de 65 lagstiftningsärendena avslutats. I 44 fall har en lagstiftningsakt antagits, och i 6 fall har kommissionen dragit tillbaka sitt förslag.

Det är mycket svårt att säga i vilken grad riksdagens invändningar i motiverade yttranden mot utkast till lagstiftningsakter påverkar EU:s lagstiftningsprocess. Genom att jämföra invändningarna mot förslagen med de antagna lagstiftningsakterna kan man emellertid göra en uppskattning av om riksdagens invändningar fortfarande är aktuella eller om grunden för dem helt eller delvis har eliminerats under lagstiftningsprocessen. Om grunden för invändningarna har påverkats indikerar det att lagstiftaren på EU-nivå, dvs. rådet och i förekommande fall Europaparlamentet, åtminstone i viss utsträckning haft liknande betänkligheter mot kommissionens förslag som riksdagen haft.

En yttlig analys av lagstiftningsprocessens utfall ger vid handen att riksdagens invändningar i tretton fall inte längre är aktuella. I ytterligare tjugofem fall är invändningarna åtminstone delvis inte längre aktuella. I fem fall är riksdagens invändningar fortfarande aktuella.

I sju fall har invändningarna inte varit tillräckligt specifika för att det ska vara möjligt att avgöra om de är fortsatt aktuella eller inte. Det handlar i huvudsak om invändningar mot en för hög grad av detaljreglering eller otillräcklig motivering av förslaget.

Se bilaga 7 för en förteckning över förslag, motiverade yttranden och antagna lagstiftningsakter.

### *Subsidiaritetskontroll i andra nationella parlament*

Medlemsstaternas nationella parlament utgör totalt 41 olika kammare. Dessa deltar i subsidiaritetskontrollen i enlighet med nationella regler. Det finns därmed stora olikheter mellan parlamenten och deras kammare i hur de utför subsidiaritetsprövningen. De flesta parlamenten gör till skillnad från riksdagen ett urval av vilka utkast till lagstiftningsakter som ska prövas. Vissa gör ett urval på ett tidigt stadium utifrån kommissionens årliga arbetsprogram. Andra gör ett mer fortlöpande urval från fall till fall. De som gör prioriteringar gör det bl.a. med hänvisning till begränsade resurser (rapport från utredningstjänsten: Subsidiaritetsprövningen i andra nationella parlament, dnr 2014:1545).

Under perioden 2010–2015 lämnade flertalet kammare enbart ett fåtal motiverade yttranden. Riksdagen lämnade 46 motiverade yttranden under perioden. Det är omkring tre gånger fler än de kammare som därjämte lämnat flest motiverade yttranden.

---

<sup>18</sup> Riksdagens motiverade yttranden enligt utlåtandena 2010/11:MJU7 och 2011/12:MJU8 gällde ett ursprungligt respektive ett ändrat förslag i ett och samma lagstiftningsärende.

### *Resultat av subsidiaritetsprövningar*

I tre fall har tillräckligt många nationella parlament lämnat motiverade yttranden för att nå tröskeln för ett s.k. gult kort, som tvingar kommissionen att ompröva sitt förslag. Det hände första gången 2012 och gällde då förslaget till den s.k. Monti II-förordningen om rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med den fria etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (COM(2012) 130). Året därefter hände det för andra gången i prövningen av kommissionens förslag om inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten (COM(2013) 534). Tredje gången inträffade 2016 och gällde ett förslag om ändring av det s.k. utstationeringsdirektivet (COM(2016) 128).

I omprövningen av Monti II-förslaget drog kommissionen slutsatsen att subsidiaritetsprincipen förvisso inte hade åsidosatts. Den valde emellertid ändå att dra tillbaka förslaget med hänvisning till att det sannolikt inte skulle få det politiska stöd som krävdes för antagande i Europaparlamentet och rådet (meddelande om tillbakadragande av förslag, Ares(2012) 1058907).

Även i omprövningen av förslaget om inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten fann kommissionen att förslaget uppfyller subsidiaritetsprincipen. Till skillnad från Monti II-fallet beslutade kommissionen dock att vidhålla förslaget (COM(2013) 851). Enhällighet kunde inte nås i rådet. I stället har Europeiska åklagarmyndigheten inrättats som ett fördjupat samarbete mellan 20 medlemsstater (förordning (EU) 2017/1939). Sverige deltar inte i det fördjupade samarbetet.

Kommissionen vidhöll även förslaget i det senaste fallet om revidering av utstationeringsdirektivet med hänvisning till att den bedömde att förslaget trots allt var förenligt med subsidiaritetsprincipen (COM(2016) 505). I oktober 2017 uppnåddes tillräcklig majoritet i rådet för en s.k. allmän riktlinje om förslaget i avvaktan på Europaparlamentets första behandling (doc. 13612/17).

## 4.3 Prövning om godkännande eller avslag av vissa EU-initiativ

Riksdagens prövning om godkännande eller avslag av vissa EU-initiativ baseras i likhet med subsidiaritetskontrollen på bestämmelser i EU-fördragen. Bestämmelserna ger varje nationellt parlament veto över s.k. passarelländringar, dvs. förslag om att ändra EU:s beslutsregler utan en ordinarie fördragsändring. Bestämmelser om riksdagens prövning av sådana förslag finns i riksdagsordningen. Ännu har inte något förslag om passarelländring framställts.

### 4.3.1 Regleringen i EU-fördragen

Artikel 48.7 FEU ger Europeiska rådet rätt att anta ett beslut om bemyndigande för rådet att besluta med kvalificerad majoritet på ett område eller i ett visst fall där fördragen föreskriver att rådet ska besluta med enhällighet. När

fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) föreskriver att lagstiftningsakter ska antas av rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande får Europeiska rådet också anta ett beslut om bemyndigande att sådana akter får antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Varje initiativ från Europeiska rådet om sådana beslut om bemyndiganden ska översändas till de nationella parlamenten. Om en invändning från ett nationellt parlament har meddelats inom sex månader från detta översändande, ska beslutet om bemyndigande inte antas.

Enligt artikel 81.3 FEUF ska åtgärder som rör familjerätten som har gränsöverskridande följder föreskrivas av rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande där rådet beslutar med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Rådet får emellertid på förslag av kommissionen anta ett beslut där det anges vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för akter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Kommissionens förslag ska översändas till de nationella parlamenten. Om en invändning från ett nationellt parlament har meddelats inom sex månader från detta översändande, ska beslutet inte antas.

#### 4.3.2 Regleringen i riksdagsordningen

I november 2009 infördes bestämmelser i riksdagsordningen för riksdagens hantering av dessa s.k. passarelländringar med vetomöjlighet. Bestämmelserna tillämpas sedan den 1 december 2009 då Lissabonfördraget trädde i kraft.

Enligt 9 kap. 20 § tredje stycket RO ska riksdagen 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.

Enligt 10 kap. 2 § RO ska EU-dokument som avses i 9 kap. 20 § RO hänvisas av kammaren till ett utskott för beredning. För behandlingen av ärendet gäller enligt 10 kap. 3 § andra stycket RO att utskotten ska avge utlåtanden till kammaren över de EU-dokument som hänvisats till dem eller överlämnats från ett annat utskott. Utskotten ska enligt 10 kap. 10 § vid beredningen av ett utlåtande inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Ett beslut om avslag på ett initiativ eller ett förslag ska enligt 11 kap. 21 § tredje stycket RO meddelas Europeiska rådets, rådets och kommissionens ordförande genom en skrivelse (bet. 2009/10:KU39).

Bestämmelserna infördes i riksdagsordningen enligt riksdagsstyrelsens förslag baserat på Lissabonutredningen (2008/09:URF2, framst. 2008/09:RS4, bet. 2009/10:KU2, rskr 2009/10:40–41). Utredningen konstaterade att ett par-

laments beslut att utnyttja sin vetomöjlighet är ett rent politiskt beslut och bedömde att beslutets politiska karaktär och ingripande effekter talar för att varje sådant initiativ bör prövas av riksdagen i sin helhet. Utredningen påminde också om att frågan ska ha tagits upp tidigare med riksdagen. Samråd ska ha skett i utskottet och EU-nämnden innan regeringen biträtt ett initiativ i Europeiska rådet om att utnyttja passarellen (2008/09:URF2 s. 47 f.).

Konstitutionsutskottet ställde sig bakom de förslag som utredningen lämnat och förtydligade att saksamråd mellan utskotten och regeringen i riksdagsordningen benämns överläggningar (bet. 2009/10:KU2 s. 18 f.).

### 4.3.3 Tillämpningen i praktiken

Ännu har inga initiativ eller förslag till passarelländringar framförts. Bestämelsen i riksdagsordningen om riksdagens godkännande eller avslag av sådana initiativ är därför oprövad.

Kommissionen har aviserat att den under det tredje kvartalet 2018 kommer att presentera ett meddelande om eventuellt ökad användning av omröstning med kvalificerad majoritet och det ordinarie lagstiftningsförfarandet i frågor som rör den inre marknaden (COM(2017) 650). I anslutning till detta har kommissionens ordförande uttalat sig vara starkt för att gå över till omröstning med kvalificerad majoritet i beslut om den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen, om moms, om rättvisa skatter i den digitala sektorn och om skatt på finansiella transaktioner (SPEECH/17/3165, tal om tillståndet i unionen 2017).

## 4.4 Kommitténs överväganden

### 4.4.1 Granskningsförfarandet – behandling av strategiska EU-dokument

**Kommitténs förslag:** Riksdagen ska inte längre vara tvungen att granska alla kommissionens grön- och vitböcker. Det ska framgå att riksdagen kan granska dokument inom det interparlamentariska samarbetet i EU. Förslag till unionens rättsakter, inte bara utkast till lagstiftningsakter, ska vara undantagna från granskningsförfarandet. Termen granskning återinförs i lagstiftningen.

**Kommitténs bedömning:** Granskningsförfarandet tillämpas som tänkt och är fortfarande relevant. Riksdagen bör kunna granska EU-dokument som inte överlämnats till riksdagen och även dokument som upprättats på uppdrag av en EU-institution. Dokument som inte finns i en officiell svensk språkversion bör göras tillgängliga på svenska åtminstone i väsentliga delar för att kunna granskas. Förfarandet för att välja ut dokument som ska granskas är ändamålsenligt.

Kommissionen bör även fortsättningsvis uppmärksammas på granskningsutlåtanden, och riksdagen bör acceptera att utlåtandena kan uppfattas som bidrag i en dialog mellan kommissionen och riksdagen som ett nationellt parlament.

#### *Granskningsförfarandet fungerar väl*

Granskningsförfarandet, dvs. riksdagens behandling av strategiska EU-dokument, innebar när det infördes en innovation i riksdagsarbetet. Syftet var att riksdagen i ökad utsträckning skulle behandla EU-frågor och på så sätt bidra till förankring och debatt i frågornas tidiga skede. Kommittén bedömer på grundval av sin redovisade genomgång av riksdagens samtliga ärenden om granskning av EU-dokument 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 visat sig bidra till att synpunkter som är viktiga för en frågas fortsatta hantering förs fram, vilket i sin tur bidrar 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.

#### *Riksdagen ska inte vara tvungen att behandla grön- och vitböcker*

Granskningsförfarandet får nu anses vara väl etablerat i riksdagen. Den obligatoriska behandlingen av kommissionens grön- och vitböcker har sannolikt varit en starkt bidragande orsak till detta. Den vikt som fästs vid grön- och vitböcker synes dock ha minskat. Efter de dryga 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 har överlämnats till riksdagen av kommissionen. 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 förhållandevis 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 utifrån dess innehåll.

### *Regleringen av tillämpningsområdet anpassas till praxis*

Dagens reglering av granskningsförfarandet i riksdagsordningen (9 kap. 20 §) innehåller vissa begränsningar. Det gäller bl.a. formuleringar om att grön- och vitböcker ska vara överlämnade till riksdagen och att det handlar om dokument från EU. 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 avskaffa obligatoriet att granska grön- och vitböcker utgår den formulering som kan uppfattas som att dokument ska vara överlämnade till riksdagen. Det betyder att riksdagen på egen hand kan hämta hem ett dokument som den inte fått sig tillsänt i syfte att underställa dokumentet en granskning, så som också har gjorts i praktiken. Kvar blir kriteriet att det handlar om dokument från Europeiska unionen. Enligt kommitténs uppfattning avser detta i huvudsak dokument från EU:s institutioner. Formuleringen får dock enligt kommittén anses rymma även vissa andra dokument som i strikt mening inte är dokument från någon EU-institution men som 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 även kan ta upp dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet inom EU till granskning. Så har också skett vid ett par tillfällen. Kommittén bedömer dock att det bör framgå av lagtexten för att tydliggöra denna möjlighet men också för att undvika en utveckling mot alltför vida tolkningar av vad

formuleringen dokument från Europeiska unionen kan rymma. Med det interparlamentariska samarbetet inom EU avses samarbetet mellan de nationella parlamenten och med Europaparlamentet enligt EU-fördragets artikel 12 f, med hänvisning till fördragets protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. De granskningar som har genomförts av dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet inom EU har gällt frågor om stadgarna för den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol). Kommittén ser framför sig att det är den typen av strategiska dokument som kan bli aktuella att ta upp till granskning. Samma urvalsförfarande gäller för dessa dokument som för dokumenten från EU. Därmed säkerställs att det råder en samsyn om vilka dokument som riksdagen ska granska.

I anslutning till den föreslagna anpassningen av hur granskningsförfarandets tillämpningsområde regleras vill kommittén betona vikten av undantaget för utkast till lagstiftningsakter. Sådana utkast har uttryckligen undantagits från riksdagens granskning. Det bör dock preciseras i lagtexten att undantaget avser förslag till unionens rättsakter för att mer korrekt återge undantagets avsedda omfattning, vilken i enlighet med vad konstitutionsutskottet anförde vid granskningsförfarandets etablering är vidare än bara 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 till att begränsa granskningsförfarandet till dess allmänna syfte, dvs. att riksdagen ska granska frågor under deras tidiga hantering inom EU. I detta sammanhang måste det tidiga skedet anses vara passerat i det ögonblick ett formellt förslag lämnas.

En annan begränsning som kommittén vill uppmärksamma är att de dokument som tas upp till granskning måste vara på svenska. Denna begränsning är enligt kommittén självklar och behöver inte särskilt anges i riksdagsordningen. Begränsningen bör dock ändå uppmärksammas eftersom de dokument som riksdagen kan ta upp till granskning inte behöver vara officiella EU-dokument, som enligt EU:s regler ska finnas i en svensk språkversion. Det kan således inte alltid förutsättas att det dokument som ska granskas finns i en officiell svensk språkversion. I så fall bör enligt kommittén som minimikrav gälla att åtminstone väsentliga delar av dokumentet finns på svenska i en arbetsöversättning. Även detta förhållningssätt vinner stöd av den praktiska tillämpningen av granskningsförfarandet.

#### *Termen granskning återinförs i lagtexten*

I riksdagsordningen 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 men anser att det i den aktuella bestämmelsen i riksdagsordningen bör talas om riksdagens granskning i stället för riksdagens behandling som karaktärisering av ärendetypen, dels för att påminna utskotten om de lägre krav som formellt ställs på dem i beredningen av dessa ärenden, dels för att ordet granskning speglar det gängse språkbruket.

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

#### *Urvalsförfarandet behålls*

När det gäller förfarandet för att välja ut de EU-dokument som ska granskas anser kommittén att detta bör behållas intakt. Det har visat sig väl lämpat för att fånga upp de relevanta dokumenten utan att alltför mycket belasta utskotten och i förekommande fall deras presidier med frågor om urvalet. Förfarandet ger utskotten en stark och i praktiken avgörande röst när det gäller om ett dokument ska granskas eller inte. Detta är naturligt eftersom bara det ansvariga utskottet torde känna till alla de faktorer som ska vägas in i bedömningen av om det är lämpligt att granska ett dokument eller inte. Samtidigt säkerställer talmannens samråd med gruppledarna en bredare förankring i riksdagens partier som borgar för att en samsyn råder om vilka dokument som ska granskas. Talmannens slutliga beslut har i sig inte inneburit någon överprövning av utskottets eller utskottspresidiets besked i urvalet men är viktigt för att tydligt ange hur ett ärende om granskning av EU-dokument väcks. Kommittén har inte funnit stöd för att de olika stegen i urvalsförfarandet inneburit någon menlig fördröjning i ärendenas väckande. Tvärtom har det visat sig att urvalet vid behov kan genomföras mycket snabbt.

Samtidigt som dagens urvalsförfarande behålls vill kommittén understryka att utskotten är helt oförhindrade att själva överväga behovet av en granskning i samband med att EU-dokument inkommer. Vad kommittén har framfört i detta sammanhang betyder inte att Riksdagsförvaltningens första gallring i sig begränsar vilka dokument som riksdagen kan granska. Det är dock alltid talmannen som efter samråd med gruppledarna slutligt bestämmer vad som ska granskas eller inte.

#### *Granskningsutlåtanden bör ses som led i en dialog med kommissionen*

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 institu-



tioner informeras om och tar del av vad som framkommit vid riksdagsbehandlingen, trots att utlåtandena läggs till handlingarna och att det inte översänds någon riksdagsskrivelse. Alltsedan det första utlåtandet behandlades i kammaren har Riksdagsförvaltningen skickat en administrativ skrivelse till kommissionens generalsekretariat för att uppmärksamma kommissionen på riksdagens behandling.

Vad som 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 alltså tycks uppfatta utlåtandena från riksdagen som bidrag i en dialog.

Kommittén anser att det skapas 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 kring 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-dokumentet 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 dryga tio åren har äventyrat relationen mellan riksdagen och regeringen eller regeringens förmåga att företräda Sverige som medlemsstat på ett sådant oförutsett och upp- enbart sätt att det av den anledningen skulle vara motiverat att sluta uppmärksamma kommissionen på utlåtandena.

Kommittén föreslår 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 inget annat än vad som redan görs 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 en riksdagsskrivelse. Kommittén har resonerat om 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 till ett nytt stycke i 11 kap. 21 § riksdagsordningen 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 Europeiska 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 skulle kräva att minst två tredjedelar av de röstande röstar för beslutet.

I slutändan har det för kommittén handlat om att väga olika argument kring 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 skapa tydlighet kring 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 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 allmän lag om den företräder en ståndpunkt som står i strid med kammarens beslut.

Kommitténs mening är således att kommissionen även fortsättningsvis bör uppmärksammas på utlåtanden i vilka granskningen av dokument från kommissionen redovisas, och att riksdagen erkänner att kommissionen kan se detta som ett deltagande i en dialog mellan kommissionen och riksdagen i egenskap av nationellt parlament. 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 tro att kommissionen inte delar denna syn.

Det har under kommitténs arbete hänvisats till att konstitutionsutskottets uttalanden i denna fråga skulle hindra den slutsats som kommittén nått fram till. Kommittén delar inte den uppfattningen. Som framgått ovan gör riksdagen inte anspråk på att företräda Sverige som medlemsstat. Det kan därmed inte vara tal 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 i de två andra typerna av EU-ärenden, subsidiaritetskontrollen och prövningen om godkännande eller avslag av vissa initiativ. Kommittén konstaterar

att man vid införandet av dessa ärendetyper inte såg behov av en bred konstitutionell analys. Jämfört med de konsekvenser för EU:s beslutsprocess som riksdagens beslut inom ramen för den befintliga formella dialogen kan ha, framstår kommitténs överväganden om granskningsförfarandet som ett blygsamt steg.

Kommittén hänvisar vidare till sina överväganden nedan om den politiska dialogen och gröna kort (avsnitt 6.3).

#### 4.4.2 Subsidiaritetskontrollen

**Kommitténs förslag:** Protokollsutdrag från utskottens beslut att ett utkast till lagstiftningsakt inte strider mot subsidiaritetsprincipen ska alltid anmälas vid ett sammanträde med kammaren.

**Kommitténs bedömning:** Riksdagens subsidiaritetskontroll är meningsfull, och formen för den är ändamålsenlig. Utskotten har goda och tillräckliga möjligheter att fokusera sina ansträngningar på de mer komplicerade ärendena.

Subsidiaritetsärenden bör behandlas inom åttaveckorsfristen, och detta medges under rådande förutsättningar för riksdagsarbetet. Ändrade majoritetsförhållanden efter riksdagsval kan få genomslag genom att ett utlåtande i ett subsidiaritetsärende återförvisas till ett av den nyvalda riksdagens utskott för ytterligare beredning.

Resultatet av riksdagens subsidiaritetsprövning påverkar regeringens handlingsutrymme enbart om det vävs in i resultaten av överläggningar och samråd. Utskotten bör beakta ramarna för subsidiaritetsprövningen och kanalisera synpunkter som inte rör subsidiaritetsprincipens tillämpning genom överläggningar med regeringen.

Utskotten bör använda riksdagens representant vid EU:s institutioner för att sprida information till de andra nationella parlamenten. Utskotten bör också utforma rutiner för ett kompletterande informationsutbyte på politisk nivå.

#### *Riksdagens subsidiaritetskontroll är meningsfull och ändamålsenlig*

Riksdagens subsidiaritetskontroll av utkast till EU:s lagstiftningsakter baseras direkt på bestämmelser i EU:s fördrag. Dessa bestämmelser tillmäter inte ett enskilt nationellt parlaments prövning någon betydelse utöver att den förslagsställande institutionen uppmanas att beakta de eventuella invändningar som ett parlament lämnar i ett motiverat yttrande. Det är först om ett tillräckligt antal parlament kommer till slutsatsen att ett lagstiftningsutkast strider mot subsidiaritetsprincipen som det får konkreta konsekvenser för EU:s beslutsprocess. Detta har hänt vid tre tillfällen under åtta år och nära 700 prövade lagstiftningsutkast. I de två första fallen lämnade riksdagen motiverade yttranden. I det första drogs lagstiftningsutkastet tillbaka med hänvisning till blockeringar i rådet. I det andra behölls utkastet, men en blockering i rådet ledde till att

frågan hänsköts till ett närmare samarbete mellan en grupp medlemsstater som Sverige inte ingår i. I det tredje fallet lämnade riksdagen inget motiverat yttrande. Även i det fallet behölls lagstiftningsutkastet, och en tillräcklig majoritet för förslaget har kunnat samlas i rådet. Ser man till de övriga motiverade yttranden som riksdagen lämnat har den senare antagna lagstiftningen i de flesta fall dragits i den riktning som riksdagen förordat genom invändningarna.

För kommittén, som haft till uppgift att bedöma ändamålsenligheten i riksdagens EU-arbete, är denna korta resultatredovisning viktig eftersom det är fullt möjligt att uppfatta situationen så att EU:s beslutsprocess, från kommissionens beredning av förslag till Europaparlamentets och rådets förhandlingar och beslutsfattande, i sig innehåller tillräckliga kontrollstationer för att undvika allvarigare och upprepade åsidosättanden av subsidiaritetsprincipen. Man kan då ifrågasätta att riksdagen ägnar så mycket av sin tid åt att ytterligare kontrollera detta. Kommittén menar dock att en sådan slutsats är felaktig. De nationella parlamentens kontroll av subsidiaritetsprincipens tillämpning bidrar sannolikt, i synnerhet när kontrollen liksom i riksdagen är systematisk, till att subsidiaritetsprincipen hålls aktuell i alla EU-institutioners verksamhet. Kontrollen torde också 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 och att EU-institutionerna uppmärksammas på alla betänkligheter parlamentet har i detta avseende, även om antalet motiverade yttranden kanske inte är tillräckligt för ett s.k. gult kort som innebär att förslagsställaren måste ompröva sitt förslag.

Kommitténs uppfattning är således att riksdagens subsidiaritetskontroll som den bedrivs är meningsfull. Genomgången av erfarenheterna talar också för att den modell som har valts för kontrollen är ändamålsenlig. Som antytts ovan finns det ett värde i den systematiska ansatsen där samtliga lagstiftningsutkast kontrolleras. För att arbetsbördan då ska bli hanterbar måste kontrollen fördelas mellan fackutskotten i stället för att läggas på ett huvudansvarigt eller samordnande organ. Decentraliseringen av kontrollansvaret betyder att kontrollen genomförs av sakpolitiskt specialiserade ledamöter, med den effektivitet och noggrannhet som det innebär.

Den systematiska kontrollen av samtliga lagstiftningsutkast innebär inte att alla ärenden måste ägnas samma omsorg och beredas på samma sätt. Tvärtom är det intryck som kommittén har fått av sin genomgång att dagens reglering ger utskotten goda och tillräckliga möjligheter att fokusera sina ansträngningar till de ärenden som kräver mer ingående analys och att de mer okomplicerade ärendena inte tillåts ta för stora utskottsresurser i anspråk. Kommittén har därför inte sett anledning att föreslå någon central funktion för att välja ut ärenden som ska prioriteras för behandling, på det sätt som sker i flera andra nationella parlament. Behovet av att prioritera tillgodoses av utskotten själva. Det bör också vara upp till utskotten att utforska vilka uttryck prioriteringen kan ta sig, utan att ge avkall på de formella krav som ställs på ärendenas beredning och behandling.

*Beslut i subsidiaritetsärenden bör fattas inom åtta veckor*

Riksdagsordningen anger inte någon särskild tidsfrist för subsidiaritetsärendenas avgörande. Med ledning av EU:s fördrag är det dock kommitténs uppfattning att det får anses ligga i riksdagsordningens intention att subsidiaritetsärendena ska avgöras inom åtta veckor från det att ett utkast till en lagstiftningsakt föreligger på unionens officiella språk. Kommitténs genomgång visar att denna uppfattning är väl förankrad bland utskotten. Bara i något enskilda fall har ett ärende avgjorts efter att åttaveckorsfristen har löpt ut. Kommittén drar därför slutsatsen att det inte behövs några nya eller ändrade förfaranden för att underlätta för utskotten att behandla subsidiaritetsärendena inom åttaveckorsfristen.

Det torde i huvudsak vara de längre sammanträdesfria perioderna under sommaren och runt jul som kan vara ett problem i detta avseende. Kommittén erinrar om att utskotten enligt riksdagsordningen ska sammanträda när arbetet kräver det (7 kap. 15 §), vilket betyder att ett utskottssammanträde kan hållas när som helst under året. För beslutsförhet krävs det dessutom bara en närvarande ledamot i utskottet. Sammantaget innebär detta att det utom i mycket speciella situationer bör vara möjligt för utskotten att behandla subsidiaritetsärenden inom åttaveckorsfristen, även under perioder utan planlagda sammanträden. I sammanhanget noterar kommittén ett fall där ett utskott i en brevlades beredning av ett subsidiaritetsärende enades om att låta det formella beslutet anstå till det närmaste ordinarie utskottsmötet även om det innebär att beslutet skulle fattas först efter utgången av åttaveckorsfristen. Enligt kommittén är det ett förfarande som kan vara motiverat av t.ex. god hushållning med riksdagens resurser. Det bör dock vara förbehållet okomplicerade ärenden, där utkastet till lagstiftningsakt inte bedöms strida mot subsidiaritetsprincipen, och som en sista utväg i undantagsfall.

Utmaningen att respektera åttaveckorsfristen innebär även att kammaren kan behöva sammanträda i extra arbetsplenum för att fatta beslut i subsidiaritetsärenden. Särskilda krav på kammarens beredskap för detta ställs i samband med val till riksdagen. Riksdagens subsidiaritetsärenden omfattas inte av riksdagsordningens bestämmelser om att ärenden som väckts under den sammanträdesfria perioden före val ska behandlas av den nyvalda riksdagens utskott (10 kap. 6 §). Denna bestämmelse gäller enbart ärenden som behandlas i betänkanden. Det finns därmed en risk för att den nyvalda riksdagen kan ställas inför att fatta beslut om ett utlåtande från den föregående riksdagens utskott. Det har inträffat vid två tillfällen. Kommittén vill framhålla att sådana situationer är olyckliga och att utskotten och kammaren har ett gemensamt ansvar för att så långt som möjligt undvika att de uppstår.

Samtidigt är förhållandena när det gäller riksdagsvalen sådana att det inte kan uteslutas att liknande situationer uppstår även i framtiden. Vid beredningen av förslaget till 2014 års riksdagsordning anfördes i ett remissvar att den nya riksdagen bara borde besluta i ärenden som behandlats av den nya riksdagens utskott, även om det innebär att åttaveckorsfristen överskrids då ett

ärende som har behandlats av den gamla riksdagens utskott måste bli föremål för förnyad utskottsbehandling.

Kommittén har viss förståelse för detta synsätt men är inte beredd att låta det i alla lägen vara överordnat respekten för åttaveckorsfristen. Ramarna för riksdagens EU-arbete ges av EU:s beslutsprocess. Denna råder inte riksdagen över på egen hand. Det är således en yttre omständighet som riksdagen måste förhålla sig till. Kommittén ser inte att det skulle vara ett gångbart alternativ att riksdagen i praktiken sätter subsidiaritetskontrollen på undantag under en längre period vart fjärde år. I stället vill kommittén peka på möjligheten för en minoritet av riksdagens ledamöter att få till stånd en återförvisning av ärendet för ytterligare beredning i utskott (11 kap. 5 § riksdagsordningen). Därigenom kan eventuellt ändrade majoritetsförhållanden i riksdagen efter ett val få ett rimligt genomslag utan ett generellt krav på att beslut i subsidiaritetsärenden ska fattas på grundval av utlåtanden från den nya riksdagens utskott. Någon ändring av riksdagsordningens bestämmelser om behandling av uppskjutna ärenden är därför inte motiverad. Respekten för åttaveckorsfristen bör enligt kommittén således upprätthållas, och en nyvald riksdag bör också sträva efter att hålla fristen även om den nya riksdagen beslutar om återförvisning till utskott.

#### *Utskottens beslut ska anmälas i kammaren*

Hanteringen av subsidiaritetskontrollen har motiverat ett antal anpassningar av riksdagens beslutsprocess. Några följd-motioner får t.ex. inte lämnas med anledning av subsidiaritetsärenden (9 kap. 12 § riksdagsordningen). Vidare har utskotten bemyndigats att fatta beslut i ärendena om utskottet finner att ett lagstifningsutkast 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 § riksdagsordningen).

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 riksdagsordningen i fråga om anmälan i kammaren av utskottens 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 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 i dag trots att det inte krävs enligt riksdagsordningen. Utskottets protokoll nämns inte i riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 6.13.2, där det anges vad som ska tas upp på kammarens föredragningslista. Därmed finns det ett utrymme för talmannen att bestämma att protokollen 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 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.

### *Beslut i subsidiaritetsprövningen binder inte regeringen*

En särskild fråga som har intresserat kommittén är vilka implikationer riksdagens subsidiaritetskontroll har i förhållande till regeringen. Vid subsidiaritetskontrollen sätter sig utskotten på ett tidigt stadium in i lagstiftningsutkastens sakinhållsliga aspekter, som subsidiaritetsbedömningen av naturliga skäl måste ta sin utgångspunkt i. Det ger en god grund för riksdagens kontakter med regeringen om de svenska ståndpunkterna i den fortsatta beslutsprocessen. Genom utskottens möjlighet att begära information om regeringens bedömning i subsidiaritetsfrågan (10 kap. 10 § riksdagsordningen) säkerställs också att riksdagens subsidiaritetsprövning vid behov innefattar regeringens syn på subsidiaritetsfrågan.

Kommittén vill dock understryka att riksdagen i subsidiaritetsprövningen agerar i förhållande till EU:s institutioner, närmare bestämt Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och kommissionen. Därav följer att riksdagens eventuella motiverade yttrande med anledning av en subsidiaritetsprövning inte kan anses binda regeringen till någon ståndpunkt i subsidiaritetsfrågan. Regeringen kan emellertid ha ett egenintresse av att informera sig om resultatet av en subsidiaritetsprövning, eftersom detta visar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen och därmed är en gångbar ståndpunkt för regeringen i subsidiaritetsavseende att föra fram i EU-samarbetet.

Det ska dock understrykas att resultatet av subsidiaritetsprövningen bara har betydelse för regeringens handlingsutrymme i EU-förhandlingarna om resultatet vävs in i meningsyttringar från utskotten och EU-nämnden i överläggningar respektive samråd, där svenska ståndpunkter till förslagen i sak övervägs. I slutändan är det alltid upp till regeringen att under konstitutionellt ansvar bedöma om de ståndpunkter den för fram i EU har tillräckligt stöd i riksdagen.

*Prövningen är begränsad till subsidiaritetsprincipens tillämpning*

Riksdagens subsidiaritetsprövning har i sin tillämpning ibland fått en vidare omfattning än vad som först förutsågs. Vid införandet av subsidiaritetsprövningen markerades att det är en begränsad prövning som ska göras. Prövningen skulle handla om att avgöra på vilken nivå den föreslagna åtgärden ska vidtas och inte om åtgärden ska vidtas över huvud taget. Det framhölls att subsidiaritetsprövningen förutsätter en laglighetsprövning av att EU har tilldelats befogenhet att vidta den föreslagna åtgärden och att befogenheten inte är exklusiv. Senare har prövningens omfattning utvidgats genom konstitutionsutskottets uttalande om att prövningen kan avse subsidiaritetsprincipens proportionalitetskriterium, dvs. att unionen ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som medlemsstaternas åtgärder är otillräckliga för att uppnå det eftersträvade målet. Det har dock understrukits att det inte är fråga om renodlade proportionalitetsbedömningar utan om ett proportionalitetstest inom ramen för subsidiaritetsprövningen och att denna prövning inte handlar om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden.

Kommittén vill betona dessa anvisningar för subsidiaritetsprövningens begränsade omfattning och i sammanhanget särskilt framhålla vad den i det föregående anfört om vikten av att förslag till unionens rättsakter är undantagna från riksdagens förfarande för granskning av EU-dokument.

Samtidigt kan det uppstå en önskan i utskotten att kommentera förhållanden som rör sakinnehållet i de prövade lagstiftningsutkasterna även om sådana kommentarer bara mer långsökt kan kopplas till subsidiaritetsprincipen. En anledning kan vara att det annars kan riskera att uppfattas som att riksdagen inte uppmärksammat dessa förhållanden eller att riksdagen skulle anse att de kan lämnas utan invändning. I anslutning till detta vill kommittén uppmärksamma att den redovisade jämförelsen mellan riksdagens motiverade yttranden om att ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen och de lagstiftningsakter som sedan antagits inte tyder på att de invändningar som riksdagen har rest överlag skulle kunna sägas ha varit orimliga. I de flesta fall har EU-lagstiftaren åtminstone i någon grad delat invändningarna och ändrat kommissionens förslag så att lagstiftningsakten blivit mindre ingripande. Vad det här handlar om är snarare rimligheten i att invändningarna framställs i termer av brott mot subsidiaritetsprincipen.

Även om kommittén kan se att det något ligger i sakens natur att den politiska subsidiaritetsprövningen inte enkelt låter sig begränsas vill kommittén mana utskotten till att beakta de angivna ramarna för subsidiaritetsprövningen. Kommittén vill här understryka att utskotten har möjlighet att kanalisera synpunkter som inte direkt hänför sig till subsidiaritetsprincipens tillämpning genom överläggningar med regeringen om EU-frågor enligt 7 kap. 12 § riksdagsordningen.

Vidare erinrar kommittén om att riksdagsordningen lägger ansvaret på talmannen att vägra ställa proposition till beslut om yrkanden som strider mot grundlag eller riksdagsordningen (11 kap. 7 §). Talmannens beslut att inte ställa proposition kan överprövas av konstitutionsutskottet. Detta förfarande



kan sägas innebära en absolut spärr för vad ett utskott kan ta upp i ett förslag till riksdagen om att avge ett motiverat yttrande.

Avslutningsvis noterar kommittén att riksdagen numera gör en egen aktiv bedömning av vilka utkast till lagstiftningsakter som omfattas av subsidiaritetskontrollmekanismen och att den förslagsställande institutionens bedömning i detta avseende således inte automatiskt blir gällande. Kommittén anser att det är ett naturligt steg att riksdagen följer sin tolkning av kontrollmekanismens tillämpningsområde när det klarlagts att de förslagsställande institutionerna gör en delvis annan tolkning. Kommittén anser att den rutin som etablerats i riksdagen för dessa bedömningar, som innebär att Riksdagsförvaltningen uppmärksammar utskotten på fall där de kan behöva ta ställning till om ett utkast till en lagstiftningsakt ska bli föremål för en subsidiaritetsprövning, är ändamålsenlig.

### *Riksdagen bör samarbeta mer med andra nationella parlament*

Som påtalades inledningsvis är det bara när ett tillräckligt antal parlament kommer till slutsatsen att ett lagstiftningsutkast strider mot subsidiaritetsprincipen som prövningen får konkreta konsekvenser för EU:s beslutsprocess. Riksdagen kan enligt kommittén behöva öka sitt engagemang för att förbättra möjligheterna att nå tröskeln för en omprövning av ett lagstiftningsutkast i de fall riksdagen har avgett ett motiverat yttrande om att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen.

Detta är ingen lätt uppgift eftersom den förutsätter ett mått av samverkan med övriga nationella parlament i ett skede där det fortfarande finns tid för dessa att agera inom åttaveckorsfristen. Det informationsutbyte som i dag finns genom IPEX lämpar sig mindre väl för detta ändamål eftersom det måste baseras på officiella ställningstaganden och därför i allmänhet sker i ett alltför sent skede.

Bättre förutsättningar finns i de möjligheter till utbyte av underhandsinformation som erbjuds genom parlamentens representanter i Bryssel. I detta nätverk är pågående subsidiaritetsprövningar en stående punkt på dagordningen, och kommittén anser att utskotten bör utnyttja denna resurs i högre utsträckning än i dag.

Kommittén vill också uppmuntra till ett kompletterande informationsutbyte med andra nationella parlament på politisk nivå baserat på vad som med någorlunda rimlighet kan förutses bli utskottets slutsats i subsidiaritetsprövningen. Förutom den tidsmässiga fördelen av att inte avvakta ett faktiskt beslut skulle ett sådant informationsutbyte ha den ytterligare fördelen att det sker direkt mellan beslutsfattarna. Kommittén har fått uppgift om att en utskottsordförande har låtit upprätta en sändlista till sin motsvarighet i andra nationella parlament för att kunna sprida information. Detta är ett exempel på hur ett informationsutbyte på politisk nivå kan ske. Det bör dock överlåtas åt utskotten eller deras presidier att utforma rutiner för att sprida information på politisk nivå till andra nationella parlament.

Kommittén erfar att talmannen har tagit initiativ till att uppmärksamma sina talmanskollegor i andra parlament på riksdagens antagna motiverade yttranden. Detta initiativ kan förstärka det kompletterande informationsutbyte på politisk nivå i ett tidigare skede som kommittén uppmuntrar till.

## 5 Interparlamentariskt samarbete inom EU

Det förekommer olika former av interparlamentariskt samarbete inom EU, vissa reglerade och regelbundna och andra 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 tog sig 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 2002/772/EG, Euratom, prop. 2002/03:97, bet. 2003/04:KU2).

Enligt EU-fördragets artikel 12 f 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 9 i detta protokoll anger att Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans ska bestämma hur ett effektivt och regelbundet interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas inom unionen. I artikel 10 heter det 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.

Den konferens som avses i protokollet är Cosac (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires), dvs. konferensen för möten mellan de särskilda EU-organen i medlemsstaternas nationella parlament och Europaparlamentet. Cosac är det äldsta av de mer institutionaliserade interparlamentariska samarbetsorganen inom EU. En utförligare redogörelse för Cosac och andra institutionaliserade samarbeten ges nedan. Först ska dock något sägas om EU-talmanskonferensen.

## 5.1 EU-talmanskonferensen och samordningen av det interparlamentariska EU-samarbetet

Ett första möte mellan talmännen i medlemsstaternas nationella parlament och i Europaparlamentet hölls i Rom 1963. Bakgrunden var svårigheter i samordningen mellan de olika parlamentens verksamheter. Från 1973 har med något undantag ett talmansmöte hållits per år. Inledningsvis deltog även talmän från Europarådets parlamentariska församling och nationella parlament i Europarådets medlemsstater.

Vid ett möte i Lissabon 1999 formerade sig EU-talmanskonferensen som ett organ självständigt från de talmansmöten som hållits i det större formatet med deltagande från Europarådets medlemsparlament. Samtidigt tog sig EU-talmanskonferensen an uppgiften att samordna de interparlamentariska aktiviteterna i EU. Året efter antog EU-talmanskonferensen sin arbetsordning, som sedan reviderades vid EU-talmanskonferensens möte i Stockholm 2010. Av arbetsordningen framgår att EU-talmanskonferensen som en av sina uppgifter har att överblicka och samordna interparlamentariska EU-aktiviteter.<sup>19</sup>

EU-talmanskonferensen sammanträder en gång per år. Konferensens sammanträden förbereds vid ett möte mellan parlamentens generalsekreterare. Riksdagens representant vid EU:s institutioner upprättar minnesanteckningar från EU-talmanskonferensen och generalsekreterarmötena för riksdagens räkning.

### 5.1.1 Riktlinjer för det interparlamentariska samarbetet i EU

EU-talmanskonferensen i Haag 2004 antog riktlinjer för det interparlamentariska samarbetet i EU. Dessa riktlinjer fick sin nuvarande form vid EU-talmanskonferensen i Lissabon 2008.<sup>20</sup>

I inledningen till riktlinjerna beaktas att de nationella parlamenten bidrar till Europeiska unionens 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
- främja samarbetet med parlament i tredjeländer.

Vidare anger riktlinjerna olika former för samarbetet, bl.a. talmanskonferensen, Cosac och utskottsvisa möten. Som verktyg för samarbetet nämns IPEX

<sup>19</sup> Dokumentation för talmanskonferensen och en historik över konferensen finns på [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

<sup>20</sup> Guidelines for Interparliamentary Cooperation in the European Union, tillgängliga på [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

och utbytet av information, forskning och dokumentation genom Cosac, ECPRD (se avsnitt 5.4.3 nedan) och andra lämpliga sätt.

## 5.2 Institutionaliserade interparlamentariska EU-konferenser

EU-ordförandelandets nationella parlament har förväntningar på sig att ordna ett antal interparlamentariska möten inom ramen för vad som ofta kallas den parlamentariska dimensionen av landets EU-ordförandeskap. Förutom några utskottsvisa möten som ordförandeparlamentet självt anger teman och format för, ska fyra permanenta konferenser ordnas. Det är

- Cosac
- GUSP/GSFP-konferensen
- SESS-konferensen
- Europol-JPSG (Joint Parliamentary Scutiny Group).

Gemensamt för dessa konferenser är att de har etablerats genom överenskommelser i EU-talmanskonferensen med viss förankring i internationella överenskommelser. Vidare är konferensernas format och uppgifter reglerade i arbetsordningar baserade på de allmänna ramar som EU-talmanskonferensen anger i fråga om omfattning, mötesfrekvens, mötesplats och ordförandeskap.

### 5.2.1 Cosac – konferensen för parlamentens EU-organ

För att stärka de nationella parlamentens kontakt med EU efter införandet av direkta val till Europaparlamentet beslutade EU-talmanskonferensen 1989 att inrätta en interparlamentarisk konferens för parlamentens EU-organ. Denna konferens, som i sin arbetsordning tog namnet Cosac, höll sitt första möte senare samma år och har därefter sammankallats två gånger per år, med ett extra möte 2003. Den franska akronymen Cosac utläses på svenska Konferensen mellan de parlamentariska organen för EU-frågor vid Europeiska unionens parlament.<sup>21</sup>

Till Amsterdamfördraget (i kraft maj 1999) fogades ett protokoll om de nationella parlamentens roll i EU. I protokollet gavs Cosac ett fördragsmässigt erkännande med rätt att överlämna bidrag till EU:s institutioner om allt som konferensen ansåg att institutionerna bör uppmärksamma. I motsvarande protokoll i Lissabonfördraget (protokoll nr 1, i kraft december 2009) ersattes det explicita omnämmandet av Cosac av det mer anonyma ”en konferens mellan parlamentariska organ för EU-frågor”. Det är dock vedertaget att det är Cosac som avses. Förutom befogenheten att till EU-institutionerna överlämna alla bidrag som den finner lämpliga anger protokollet att konferensen ska främja utbyte av information och bästa praxis mellan parlamenten och även mellan

---

<sup>21</sup> Dokumentation från Cosac och en historik över Cosac finns på [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu).

deras fackutskott. Den kan också anordna tematiska interparlamentariska möten, särskilt för att diskutera frågor om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Konferensens bidrag ska uttryckligen inte vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkter.

Omnämmandet i EU-fördragen ger Cosac en särställning i det interparlamentariska EU-samarbetet. Denna särställning förstärks genom vissa arbetsformer som konferensen har utvecklat och befast i sin arbetsordning. Framträdande är möjligheten för konferensen att anta sina bidrag med en kvalificerad majoritet bestående av tre fjärdedelar av de avgivna rösterna och minst hälften av samtliga röster, där varje delegation förfogar över två röster. Vidare har Cosac som enda samsamarbetsorgan en permanent medlem i sitt sekretariat, som i övrigt består av personal från den s.k. ordförandetrojkan, dvs. från det innevarande, föregående och nästkommande ordförandeparlamentet och från Europaparlamentet. Cosacs plenarsammanträden simultantolkas till alla EU:s officiella språk. Dessutom offentliggörs konferensens arbetsordning och bidrag till EU-institutionerna i Europeiska unionens officiella tidning.<sup>22</sup> Cosacs särställning i dessa avseenden utmanas av den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol som kan sägas ha en än starkare EU-rättslig förankring och mer konkreta uppgifter. Det är dock ännu oklart om kontrollgruppens arbetsformer kommer att matcha Cosacs t.ex. i fråga om majoritetsbeslut och sekretariatsstöd.

Utöver bidrag till EU:s institutioner kan Cosac anta slutsatser och kommunikéer. Dessa rör till skillnad från bidragen i huvudsak konferensens egen verksamhet.

Cosac ska sammanträda i plenum en gång varje halvår. I plenum representeras varje nationellt parlament av högst sex ledamöter från dess organ för EU-frågor och Europaparlamentet av sex ledamöter. Varje parlament fastställer sin egen delegations sammansättning. Varje plenarsammanträde förbereds av ett möte mellan ordförandena för parlamentets EU-organ. Vid ordförandemötet består varje delegation av två ledamöter. Ordinarie sammanträden hålls i den medlemsstat som innehar ordförandeskapet i EU:s råd.

Inför varje sammanträde i plenum framställer ordförandeparlamentet med stöd av sekretariatet en rapport baserad på enkätsvar från de deltagande organen. Dessa halvårsrapporter har framställts sedan 2004. De syftar till att lyfta fram och ge jämförande underlag för aktuella förfarandemässiga och sakpolitiska frågor.

Cosacs sekretariat framställer utförliga referat från plenarsammanträdena. Minnesanteckningar från ett riksdagsperspektiv upprättas av riksdagens representant vid EU:s institutioner.

---

<sup>22</sup> Gällande arbetsordning är publicerad i EUT 2011/C 229/01.

### *Riksdagen om Cosac*

Riksdagen deltar i Cosac genom EU-nämnden. Delegationens sex platser fördelas mellan partierna enligt en överenskommelse i nämnden. Partigrupperna i EU-nämnden utser sina ledamöter till delegationen inför varje plenarsammanträde. Riksdagsförvaltningen har bidragit till kostnaderna för utstationeringen av den permanenta medlemmen av Cosacs sekretariat i enlighet med tvååriga åtaganden (senast för perioden 2016–2017, dnr 709-2015/16).

Inför det svenska EU-medlemskapet och inrättandet av EU-nämnden konstaterade Talmanskonferensen att det torde vara naturligt att EU-nämnden blir det organ som får representera riksdagen i Cosac (förs. 1994/95:TK1 s. 22). Talmanskonferensen noterade att de parlamentsorgan som deltar brukar uttala sig i eget namn om de olika frågorna och att EU-nämnden därför behöver en möjlighet att framföra åsikter vid Cosacmötena. Samtidigt stod det klart att något avsteg inte kunde göras från huvudregeln att uttalanden från riksdagens sida förutsätter beslut i kammaren. Talmanskonferensen fann en lösning på detta i ett synsätt som innebär att det får anses vara partiföreträdarna i nämnden som står bakom eventuella åsiktsyttringar och inte nämnden som riksdagsorgan.

I samband med riksdagens godkännande av Amsterdamfördraget konstaterade regeringen att Cosac genom protokollet till fördraget får en fördragsfäst rådgivande roll. Detta hade Sverige och flera medlemsstater principiella invändningar mot eftersom de nationella parlamenten inte kan låta sig representeras av Cosac. I regeringskonferensen hade dock protokollet kunnat accepteras sedan en uttrycklig bestämmelse införts om att Cosacs bidrag inte på något sätt är bindande för de nationella parlamenten eller föregriper deras ståndpunkt. I riksdagsbehandlingen gjordes inget särskilt uttalande om detta (prop. 1997/98:58 s. 151 f., bet. 1997/98:UU13).

Lissabonutredningen ansåg att Cosac är ett värdefullt organ för diskussion och utbyte av erfarenheter, vilket även inkluderar subsidiaritetsfrågor och andra frågor om parlamentens deltagande i EU-lagstiftningen enligt Lissabonfördraget (2008/09:URF2 s. 50). Eftersom ledamöter från EU-nämnden deltar i Cosac var det utredningens mening att kontakterna mellan utskotten och EU-nämnden bör vara omfattande, naturligen i första hand via partigrupperna. Utredningen noterade också att EU-nämndens breda sammansättning av ledamöter och suppleanter ger goda möjligheter för att samma ledamöter som representerar partiet i ett fackutskott deltar i nämndens behandling av fackutskottets frågor, och att detta också innebär goda möjligheter att anpassa Cosacdelegationens sammansättning till de frågor som ska behandlas på ett Cosacmöte. Vidare konstaterade utredningen att ståndpunkter som intas av enskilda eller grupper av riksdagsledamöter i olika interparlamentariska EU-organ inte binder riksdagen, men att det inte desto mindre är viktigt att synpunkter och åsikter som framförs är så väl förankrade som möjligt i riksdagens organ och partier, och att detta krav ökar med den mer framträdande roll som de nationella parlamenten får i Lissabonfördraget.

### 5.2.2 GUSP/GSFP-konferensen – utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik

Västeuropeiska unionen (VEU) och dess parlamentariska församling utvecklades 2010 till följd av de försvarsuppgifter som EU gavs genom Lissabonfördraget. Vid utvecklingen uppmanade VEU-staterna till ett fortsatt interparlamentariskt samarbete på området och hänvisade till att Lissabonfördragets protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i EU kunde utgöra grund för ett sådant samarbete.<sup>23</sup> Mot denna bakgrund inledde EU:s parlament en diskussion om att etablera en ny konferens för parlamentarisk kontroll av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

Vid sina möten 2011 och 2012 inrättade EU-talmanskonferensen en ny interparlamentarisk konferens för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GUSP och GSFP). Vid inrättandet angavs några allmänna ramar som den nya konferensen förutsågs basera sin arbetsordning på.

Enligt arbetsordningen ska GUSP/GSFP-konferensen ge en ram för utbyte av information och erfarenheter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken så att de deltagande parlamenten är fullt informerade när de fullgör sina respektive roller på området. Konferensen ersätter de tidigare konferenserna mellan ordförandena för parlamentens utrikesutskott och för parlamentens försvarsutskott. Konferensen kan anta slutsatser om GUSP och GSFP. Slutsatserna binder inte parlamenten eller föregriper deras ståndpunkter. Slutsatserna sänds till EU:s institutioner för kännedom.<sup>24</sup>

Konferensen sammanträder en gång i halvåret i rådsordförandeskapslandet eller i Europaparlamentets lokaler i Bryssel. Konferensens ordförandeskap utövas av parlamentet i rådsordförandeskapslandet i nära samarbete med Europaparlamentet. De nationella parlamenten deltar med sex ledamöter var. Europaparlamentet deltar med sexton ledamöter. Konferensen arbetar på engelska och franska med simultantolkning till och från dessa språk samt ordförandelandets språk. Tolkning till andra språk kan tillhandahållas om det är tekniskt möjligt och på bekostnad av den delegation som efterfrågar det. Sekretariatsfunktioner ska tillhandahållas av ordförandeparlamentet i samarbete med Europaparlamentet och det föregående och nästkommande ordförandeparlamentet (ordförandetrojkan).

#### *Riksdagen om GUSP/GSFP-konferensen*

Riksdagen deltar i GUSP/GSFP-konferensen genom ledamöter från utrikesutskottet och försvarsutskottet som utses inför varje konferens. Oftast har det varit fyra ledamöter från utrikesutskottet och två från försvarsutskottet. Den

<sup>23</sup> Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty, Brussels, 31 March 2010.

<sup>24</sup> Dokumentation från GUSP/GSFP-konferensen finns på [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).



partimässiga fördelningen av delegationens sex platser har för den innevarande valperioden beslutats av talmannen efter samråd med gruppledarna (dnr 318-2014/15). För föregående valperiod fattades motsvarande beslut av riksdagsstyrelsen med tillägget att utrikesutskottet och försvarsutskottet skulle ansvara för nomineringen av ledamöterna till delegationen (prot. 2012/13:1, dnr 2818-2011/12).

Utrikesutskottet uttalade sig 2011 om den pågående diskussionen om den parlamentariska kontrollen av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (utl. 2010/11:UU11 s. 20). Utrikesutskottet såg ett värde i att ha en gemensam interparlamentarisk plattform för informations- och erfarenhetsutbyte vad gäller kontrollen av GSFP under ledning av nationella parlament, vilka utskottet noterade har huvudansvaret för den parlamentariska kontrollen på området i och med Lissabonfördraget. Utskottet menade att befintliga strukturer för interparlamentariskt samarbete mellan berörda fackutskott, där även Europaparlamentet deltar, kunde ligga till grund för och vid behov utvecklas för samarbetet. Några nya institutioner såg utskottet inget behov av.

Utrikesutskottets ställningstagande delgavs EU-talmanskonferensen av riksdagens dåvarande talman som en utgångspunkt i diskussionen om att etablera konferensen (dnr 2296-2009/10). En något reviderad position från riksdagens talman sändes i samband med att EU-talmanskonferensen utformade en kompromiss (dnr 741-2011/12). Delegationen från utrikesutskottet och försvarsutskottet till den nya konferensen följde sedan upp argumentationen med en skriftlig inläga i samband med att konferensen fastställde sin arbetsordning (brev den 17 februari 2014 undertecknat delegationsledaren tillika utrikesutskottets ordförande).

### **5.2.3 SESS-konferensen – stabilitet, ekonomisk samordning och styrning**

Under den ekonomiska och finansiella krisen slöt 25 av EU:s medlemsstater, bland dem Sverige, fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen (SSS-fördraget). I fördragets artikel 13 angavs att en interparlamentarisk konferens skulle inrättas för diskussion om de frågor som hanterades i fördraget. På grundval av detta inleddes en diskussion mellan EU:s parlament om att inrätta en ny konferens.

En sådan ny konferens etablerades av EU-talmanskonferensen vid mötet 2013. Den nya konferensen höll ett första konstituerande sammanträde senare samma år. Den kunde dock inte då, och inte heller vid de följande mötena, enas om en arbetsordning. EU-talmanskonferensen återkom därför till frågan vid sitt möte 2015 då den lade fast ett antal principer för den nya konferensen, som på grundval av det kunde anta sin arbetsordning i slutet av året.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Dokumentation från SESS-konferensen finns på [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

Den interparlamentariska konferensen om stabilitet, ekonomisk samordning och styrning i Europeiska unionen (SESS-konferensen) ska enligt sin arbetsordning vara ett forum för debatt, utbyte av information och erfarenheter i genomförandet av fördragets bestämmelser och bidra till demokratiskt ansvarsutkrävande på området för ekonomisk styrning och budgetpolitik. Konferensen ersätter de tidigare möten som hållits mellan ordförandena för parlamentens relevanta utskott.

SESS-konferensen sammanträder minst en gång i halvåret i anslutning till den årliga tillväxtöversikten och de nationella reformprogrammen i den europeiska planeringsterminen. På våren hålls mötet i Europaparlamentets lokaler i Bryssel och på hösten i ordförandeskapslandet. Även för denna konferens finns en ordförandetrojka som samarbetar i planeringen av konferensens möten. Då konferensen sammanträder i Bryssel är ordförandeskapet delat mellan Europaparlamentet och parlamentet i rådsordförandeskapslandet. Ordförandeparlamentet tillhandahåller sekretariatstöd tillsammans med Europaparlamentet vid mötena i Bryssel.

Konferensen utgörs av ledamöter från parlamentens relevanta utskott. Delegationernas sammansättning och storlek bestäms av varje parlament. Språkregimen liknar den som gäller för GUSP/GSFP-konferensen. Konferensens ordförandeparlament får presentera icke bindande slutsatser om resultatet av sammanträdena.

#### *Riksdagen om SESS-konferensen*

Riksdagen har deltagit vid SESS-konferensens möten med 1–5 ledamöter från finansutskottet och skatteutskottet.

I behandlingen av riksdagens godkännande av SSS-fördraget uttalade sig finansutskottet särskilt om den konferens som förutsågs i fördragets artikel 13 (bet. 2012/13:FiU28 s. 15 f.). Finansutskottet förordade att parlamenten i första hand skulle bygga vidare på det befintliga samarbetet på utskotts nivå. Det kunde enligt finansutskottet finnas behov av att utveckla och effektivisera befintliga möten mellan utskottsordförandena så att de bättre svarar mot den roll som anges i fördraget men att det borde vara de berörda mötesdeltagarnas uppgift att utvärdera samarbetet dem emellan och anpassa det på ett sätt som de anser är lämpligt. Utskottet såg inga skäl att etablera en ny interparlamentarisk institution med anledning av fördraget.

Avslutningsvis ansåg finansutskottet att de nationella parlamenten har huvudansvaret för den parlamentariska förankringen och kontrollen av samordningen inom EU av medlemsstaternas ekonomiska politik och att riksdagen fullföljer detta mest effektivt genom att verka genom regeringen. Inte desto mindre ansåg utskottet att utbytet med andra parlament kan ge värdefulla perspektiv som kan berika det dagliga riksdagsarbetet, och att detta utbyte bör ledas av de nationella parlamenten utifrån deras behov.

Finansutskottets uttalande följde upp de preliminära synpunkter som riksdagens talman hade delgett EU-talmanskonferensen genom ett svar på ett förslag om en ny konferens från den franska nationalförsamlingen (dnr 904-2012/13). Ett uppföljande inlägg gjordes av finansutskottets ordförande i diskussionen om konferensens arbetsordning (brev den 28 mars 2014 undertecknat finansutskottets ordförande).

#### **5.2.4 Europol-JPSG – gemensam parlamentarisk kontroll över Europol**

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 (FEU artikel 12 c och f).

De nationella parlamentens deltagande i den politiska övervakningen av Europol ska ske i enlighet med artikel 88 FEUF. 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 artikel 88 FEUF har den s.k. Europolförordningen (EU) 2016/794 antagits. Förordningen tillämpas från den 1 maj 2017.

Europolförordningens artikel 51 anger att kontrollen av Europols verksamhet, som utförs 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 artikel 9 i protokoll 1, i vilken det anges att Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans ska bestämma hur ett effektivt och regelbundet interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas inom unionen.

Europolförordningens artikel 51 anger 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. 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.

Kontrollgruppen ska vidare få sig tillsänd vissa handlingar från Europol för kännedom. Det gäller

- hotbilda-bedomningar, strategiska analyser och lagesrapporter som ror Europols mal samt resultaten fran undersokningar och utvarderingar som bestallts av Europol
- administrativa overenskommelser for att genomfora beslut och avtal om overforing av personuppgifter till tredjeland
- Europols flerariga programplanering (som alltsa antagits efter samrad med kontrollgruppen) och arliga arbetsprogram
- arliga verksamhetsrapporter och kommissionens utvarderingsrapporter.

Kontrollgruppen far begara andra relevanta handlingar som kravs for fullgorandet av gruppens uppgifter om den politiska overvakningen av Europols verksamhet, med forbehall for begransningar som foljer av den s.k. oppenhetsforordningen (EG) nr 1049/2001 om allmanhetens tillgang till EU-institutionernas handlingar och utan att det paverkar tillampningen av Europaparlamentets tillgang till kansliga och sakerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter.

Slutligen anges att kontrollgruppen far sammanstalla sammanfattande slutsatser om den politiska overvakningen av Europols verksamhet och sanda dessa till Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Europaparlamentet ska oversanda de sammanfattande slutsatserna for kannedom till radet, kommissionen och Europol. Enligt Europolforordningens artikel 14 far Europols styrelse bjuda in en foretradare for kontrollgruppen att delta vid styrelsemoten som observator utan rostratt.

Europolforordningen ar till alla delar bindande och direkt tillamplig i medlemsstaterna.

#### *EU-talmanskonferensen etablerar kontrollgruppen*

I april 2017 etablerade EU-talmanskonferensen den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen for Europol, med hanvisning till Europolforordningens artikel 51.1 och artikel 9 i protokoll 1.

EU-talmanskonferensen forutsag att kontrollgruppen sjalv narmare skulle definiera sin verksamhet, inklusive sin ratt till information fran Europol. EU-talmanskonferensen uttalade att kontrollgruppen ar avsedd att utgora ett tillsynsorgan, i motsats till en interparlamentarisk konferens, och att den maste kunna utova sina tillsynsrattigheter effektivt i enlighet med Europolforordningens artikel 51, dar kontrollgruppens uppgifter och ansvar anges.

EU-talmanskonferensen enades om att kontrollgruppens medlemmar ska utses (be selected) individuellt av varje parlament med rekommendation att medlemmar utses fran ansvarigt utskott och om mojligt for en hel valperiod, med beaktande av behoven av att sakerstalla sakkunskap och kontinuitet. Varje nationellt parlament ska ha ratt att nominera upp till fyra medlemmar. Europaparlamentet ska delta med upp till sexton ledamoter. Suppleanter for ordinarie medlemmar far nomineras. En olika stor representation ska inte paverka jamlikheten mellan parlamenten.

När det gäller kontrollgruppens arbetsformer angav EU-talmanskonferensen att den i princip ska 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. Slutligen rekommenderade EU-talmanskonferensen att kontrollgruppen skyndsamt håller ett konstituerande sammanträde för att anta sin arbetsordning så att gruppen kan börja arbeta under andra halvåret 2017.

#### *Kontrollgruppens konstituerande sammanträde*

Kontrollgruppen höll ett första möte den 9–10 oktober 2017. Huvudfrågan vid mötet var kontrollgruppens antagande av sin arbetsordning. För detta kunde dock inte konsensus uppnås, och frågan hänsköts därför till kontrollgruppens nästa möte den 18–19 mars 2018.

I det utkast till arbetsordning som diskuterades kan man notera att dokument från Europol som är av relevans för eller som begärs av kontrollgruppen ska sändas till Europaparlamentet och de nationella parlamenten, som in sin tur ansvarar för att de förs vidare till de utsedda medlemmarna i kontrollgruppen. Kontrollgruppens ordförandeskap ges befogenhet att begära handlingar. Varje delegation har möjlighet att föreslå handlingar som ska begäras. Vidare diskuteras möjligheten för varje medlem i kontrollgruppen att ställa muntliga och skriftliga frågor till Europol. Utkastet till arbetsordning förutser även att kontrollgruppen ska utse en medlem som på inbjudan ska delta vid möten i Europols styrelse och att denna medlem ska rapportera från mötena skriftligen till kontrollgruppen.

I övrigt innehåller inte utkastet till arbetsordning inslag som sticker ut i en jämförelse med arbetsordningarna för de interparlamentariska EU-konferenserna Cosac, GUSP/GSFP och SESS.

#### *Riksdagen om Europol-JPSG*

Inför den gemensamma parlamentariska kontrollgruppens första möte fattade talmannen, efter samråd med gruppledarna, beslut om den partimässiga fördelningen av riksdagens fyra platser under den innevarande valperioden (dnr 2128-2016/17). Justitieutskottet beslutade om fyra deltagande ledamöter i enlighet med den ram som gavs av talmannens beslut (prot. 2017/18:1).

I början av 2011 granskade justitieutskottet ett meddelande från kommissionen om kontrollen av Europols verksamhet (utl. 2010/11:JuU21). I ärendet uttalade justitieutskottet att den parlamentariska kontrollen bör vara enkel, snabb och konkret och att det inte bör inrättas några nya myndigheter. Kontrollen bör i huvudsak vara inriktad på att följa upp resultat och strategier, snarare än att vara inriktad på kontroll av enskilda beslut, ansåg justitieutskottet

som stödde kommissionens förslag att inrätta ett gemensamt interparlamentariskt forum för ändamålet. Utskottet ansåg också att det var viktigt att vart och ett av de nationella parlamenten och Europaparlamentet deltar på lika villkor och att organet är just gemensamt. Utlåtandet uppmärksammades i vanlig ordning för kommissionens generalsekretariat. I det fortsatta framförde även ledamöter från justitiekommittén synpunkterna muntligt vid olika tillfällen till företrädare för kommissionen och för Europaparlamentets ansvariga utskott. På motsvarande sätt framförde talmannen synpunkterna upprepade gånger i EU-talmanskonferensen.

I mars 2013 presenterade kommissionen förslaget till ny förordning om Europol. Bestämmelsen om den parlamentariska kontrollen hanterades av justitiekommittén vid två överläggningar med regeringen (JuU prot. 2013/14:22 och 2015/16:6). Vid det andra tillfället i november 2015 ställde sig utskottsmajoriteten bakom ståndpunkten att det i första hand bör vara en fråga för Europaparlamentet och de nationella parlamenten att bedöma vilken som är den mest effektiva modellen för deras kontrollfunktion och att Europaparlamentets förslag (som medlagstiftare) riskerar att minska Europolns effektivitet och medlemsstaternas vilja att samarbeta med Europol. Inför Europaparlamentets antagande av sitt förslag hade justitiekommitténs ordförande även i ett brev till rapportören för förslaget framfört justitiekommitténs synpunkter från granskningen av kommissionens meddelande (brev i augusti 2013 undertecknat justitiekommitténs ordförande). I november 2015 nådde Europaparlamentet och rådet en kompromiss om den nya Europolförordningen där bestämmelsen om den parlamentariska kontrollen i allt väsentligt fick sin slutliga utformning. Justitiekommittén noterade kompromissen i ett yttrande till utrikesutskottet och upprepade sin kritik mot utformningen av den parlamentariska kontrollen även som den utformats i kompromissen (2015/16:JuU5y).

Efter antagandet av Europolförordningen inledde EU-talmanskonferensen processen för inrättandet av den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen. Ett förslag till EU-talmanskonferensen om kontrollgruppens format hänvisades till justitiekommittén för granskning i januari 2017 (utl. 2016/17:JuU23). Justitiekommittén kunde med viss tvekan acceptera förslaget som ansågs i huvudsak förenligt med det tidigare uttalandet om att kontrollen bör vara enkel, snabb och konkret liksom att inga nya institutioner bör inrättas för ändamålet. Utskottet ansåg att förslaget att varje nationellt parlament ska ha rätt att nominera två medlemmar till kontrollgruppen var väl avvägt för att uppnå effektivitet och samtidigt spegla parlamentets sammansättning och dess politiska mångfald på ett rättvist sätt. Utskottet motsatte sig ett högre antal medlemmar. Det ansågs naturligt att de nationella parlamenten representeras av företrädare för det sakutskott som har ansvar för polisiära frågor. Vidare accepterade utskottet motvilligt den föreslagna ökningen av Europaparlamentets medlemmar i kontrollgruppen från sex till tio, men ansåg att det var viktigt att antalet inte ökar ytterligare eftersom det skulle kunna ha en negativ inverkan på effektiviteten i arbetet. När det gällde mötesfrekvensen accepterade utskottet förslaget med två ordinarie möten per år, även om det föredrog den tidigare föreslagna

ordningen med ett möte och möjliga extra möten vid behov. Förutsatt att kontrollgruppen möts två gånger per år hade utskottet inga invändningar mot ett delat ordförandeskap mellan ett nationellt parlament och Europaparlamentet med alternerande mötesplats. Utskottet betonade dock att Europols uppgift är att stödja medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. Avslutningsvis tydliggjorde utskottet att det starkt motsatte sig att det inrättas en ny institution eller ett nytt sekretariat för ändamålet att granska Europols verksamhet. Utlåtandet delgavs efter kammarbehandlingen den arbetsgrupp som utarbetat förslaget.

Inför EU-talmanskonferensens möte den 23–24 april 2017 presenterades ett omarbetat förslag om kontrollgruppens format. Det omarbetade förslaget innebar ett ökat antal medlemmar både från de nationella parlamenten och från Europaparlamentet. Det omarbetade förslaget stod därmed i konflikt med vad justitieutskottet uttalat i granskningen av det ursprungliga förslaget. Det omarbetade förslaget hänvisades till justitieutskottet för granskning i april 2017 (utl. 2016/17:JuU30). I granskningen vidhöll justitieutskottet den allmänna uppfattning som uttrycktes första gången i granskningen av kommissionens meddelande 2011. Utskottet ville dock inte helt motsätta sig det omarbetade förslaget, även om det gick i fel riktning, men ansåg det viktigt att man i så stor utsträckning som möjligt strävar efter att hålla nere det totala antalet medlemmar. Vikten av kontinuitet betonades, och utskottet ställde sig bakom förslaget att kontrollgruppens medlemmar om möjligt nomineras för hela sin parlamentariska mandatperiod. Utskottet noterade att inte heller det ändrade förslaget innebar att en ny institution eller ett sekretariat inrättas. Slutligen uttryckte utskottet förståelse för att man i de fortsatta förhandlingarna kan komma fram till olika lösningar som inte i alla detaljer överensstämmer med de synpunkter som utskottet framfört, men att det är viktigt att man hela tiden strävar mot att den parlamentariska kontrollen i så stor utsträckning som möjligt ska uppfylla de krav som utskottet har ställt upp.

### 5.3 Utskottsvisa konferenser och andra möten

EU-ordförandelandets nationella parlament anordnar som regel ett antal interparlamentariska utskottsvisa konferenser om aktuella frågor. Till skillnad från de institutionaliserade konferenserna som beskrivits ovan är mötenas antal, form och teman helt upp till ordförandelandets parlament att avgöra.

Utöver dessa möten ordnar Europaparlamentets utskott återkommande möten till vilka de nationella parlamentens ledamöter bjuds in. Det förekommer även gemensamma utskotts- och parlamentsmöten där värdskapet delas mellan ordförandelandets parlament och Europaparlamentet. Som benämningen antyder ordnas dessa möten antingen på utskotts- eller parlamentsnivå. Det senare har dock blivit ovanligt på senare år.

Utöver ordförandeskapsparlamentets och Europaparlamentets interparlamentariska möteskalendrar ordnas även andra möten av EU:s och medlems-

staternas myndigheter, parlament och organisationer. Som exempel kan nämnas den interinstitutionella konferensen om EU:s framtida finansiering som anordnades gemensamt av Europaparlamentet, rådet och kommissionen i september 2016 och de subsidiaritetskonferenser som EU:s regionkommitté anordnar med jämna mellanrum.

## 5.4 Informationsutbyte mellan nationella parlament

Vid sidan av det politiska interparlamentariska samarbetet inom EU finns ett antal kontaktytor för de nationella parlamentens och Europaparlamentets förvaltningar. Dessa samarbeten syftar i huvudsak till informationsutbyte till stöd för de politiska processerna i respektive parlament.

### 5.4.1 IPEX

IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange) är en webbaserad plattform för utbyte av information om behandlingen av EU-frågor mellan medlemsstaternas nationella parlament och med Europaparlamentet.

På IPEX-webben kan de nationella parlamenten sprida allmän information om hur de arbetar med EU-frågor. En central del av webbplatsen utgörs av en databas med alla nya initiativ från kommissionen. Till varje kommissionsdokument finns utrymme för de nationella parlamenten att registrera information om dokumentets behandling samt ladda upp motiverade yttranden inom ramen för subsidiaritetskontrollen och andra typer av uttalanden. På webbplatsen finns också ett samlat kalendarium för de interparlamentariska EU-mötena. I anslutning till kalendariet finns inbjudningar, dokument och annan information för mötena. På IPEX-webben samlas också dokumentation från de institutionaliserade EU-konferenserna, med undantag för Cosac som har en egen webbplats.

Varje parlament eller kammare har en IPEX-korrespondent som fungerar som central kontaktperson. Genom nätverket av kontaktpersoner företas kompletterande informationsutbyten och diskussioner om utvecklingen av IPEX-tjänsterna. I riksdagen finns korrespondentfunktionen på EU-samordningen i kammarkansliet.

### 5.4.2 Parlamentens Brysselrepresentanter

Riksdagen har liksom övriga medlemsstaters nationella parlament en tjänsteman stationerad vid EU:s institutioner i Bryssel. Riksdagen inrättade tjänsten permanent i december 2004 efter ett par tillfälliga stationeringar under det svenska ordförandeskapet 2001 och Europeiska konventets arbete 2003 (Utredning av funktionen Riksdagens representant vid EU:s institutioner, dnr 3082-2014/15).



Nätverket av de nationella parlamentens Brysselrepresentanter erbjuder ett fortlöpande muntligt och skriftligt informationsutbyte mellan parlamenten i EU och EU:s institutioner.

### **5.4.3 Europeiska centret för parlamentarisk utredning och dokumentation (ECPRD)**

I sammanhanget kan också Europeiska centret för parlamentarisk utredning och dokumentation (ECPRD) nämnas. Syftet med ECPRD är att främja utbyte av information, utredningar och dokumentation samt att stärka samarbetet mellan parlamentens förvaltningar på alla nivåer. Varje parlament eller kammar har en ECPRD-korrespondent. I riksdagen ligger funktionen vid utredningstjänsten (RUT). I ECPRD deltar parlament i Europarådets medlemsländer, och samarbetet är därmed inte direkt kopplat till EU.

## **5.5 Riksdagen och det interparlamentariska samarbetet inom EU**

### **5.5.1 Tidigare utredningar om riksdagens interparlamentariska engagemang**

Frågor om riksdagens deltagande i interparlamentariskt samarbete och i synnerhet verksamheten i de delegationer som riksdagen väljer till interparlamentariska församlingar har berörts i flera utredningar. Det interparlamentariska samarbetet inom EU har funnits med i dessa sammanhang men har i huvudsak hänskjutits till separata överväganden kring riksdagens arbete med EU-frågor.

#### *Utredningen om riksdagens internationella delegationer*

Riksdagsstyrelsen gav 2001 riksdagsdirektören i uppdrag att utreda de internationella delegationernas verksamhet i olika avseenden. Riksdagsdirektören tillsatte en arbetsgrupp för uppdraget som redovisades i rapporten 2002/03:DeIUt. När det gäller mötesverksamheten på Europainivå konstaterade arbetsgruppen att denna var omfattande och kunde förväntas öka. Arbetsgruppen noterade också en tendens att parlamentariska nätverk för olika sakfrågor, t.ex. för det polisiära samarbetet, bildas på Europainivå och att krafter inom sådana nätverk strävar efter att institutionalisera dessa och att ett återkommande deltagande av riksdagsledamöter förr eller senare kan leda till krav på att riksdagen vid något tillfälle ska svara för värdskap och liknande.

Fokus för arbetsgruppen var deltagandet i interparlamentarisk verksamhet genom delegationer men den anförde att det generellt sett är angeläget att riksdagens organ, främst utskotten, deltar i EU-relaterad mötesverksamhet. Detta ansåg arbetsgruppen bör göras utifrån arbetet med EU-frågor i övrigt, men även med beaktande av arbetsgruppens förespråkade synsätt på det interparla-

mentariska arbetet. Enligt detta synsätt är det en grundläggande demokrati-fråga att parlamentariker har möjlighet att delta i internationella processer som en balanserande kraft gentemot intressen med lägre representativitet och legitimitet. Arbetsgruppen menade att riksdagsledamöter genom sitt deltagande dels kan skapa opinion för svenska synsätt, dels kan återföra internationella impulser till det nationella beslutsfattandet.

För den EU-relaterade mötesverksamheten i övrigt hänvisade arbetsgruppen till en parallellt arbetande arbetsgrupp om utskottens utrikes resor som hade att ge underlag för medelsbehov m.m. vid internationella kontakter på utskotts nivå vid sidan av de traditionella studieresorna. Denna arbetsgrupp redovisade sina slutsatser i rapporten 2002/03:ResUt. Någon utförligare genomgång av mötesverksamheten inom EU gav inte arbetsgruppen, men den konstaterade att det fanns stora variationer över tid i vilka utskott som har störst behov och intresse av att delta i mötesverksamheten och att bl.a. detta motiverade ett särskilt anslag för att undvika att utskotten tvingas utnyttja sina anslag för studieresor.

### *Riksdagen i en ny tid*

I betänkandet Riksdagen i en ny tid (2005/06:RS3 s. 84 ff.) konstaterade Riksdagskommittén att ökningen av det interparlamentariska samarbetet ställer krav på riksdagen att samordna sin verksamhet dels i syfte att undvika duplicering av arbete, dels för att säkerställa att representationen i internationella sammanhang medför att deltagandet kan kopplas till det dagliga arbetet i riksdagen. I normalfallet innebär det enligt kommittén att representationen främst hämtas från det utskott som har beredningsansvaret för frågan och att utskottets roll bör lyftas fram i det interparlamentariska samarbetet, vilket i förlängningen underlättar återkopplingen till verksamheten i riksdagen och partigrupperna. Vidare påpekade Riksdagskommittén att internationaliseringen påverkar praktiskt taget samtliga politikområden och att det därför är angeläget för riksdagen att hantera de internationella aspekterna av olika sakfrågor inom ramen för den normala ärendehantering och att kompetensen i olika sakfrågor inom partigrupper och utskott kommer till uttryck. Utrymme borde enligt kommittén därför också skapas för ett fördjupat samarbete mellan de nationella parlamentens fackutskott, t.ex. inom närområdet och inom EU.

Riksdagen godkände kommitténs föreslagna riktlinjer för riksdagens interparlamentariska samarbete (bet. 2005/06:KU21).

### *Utredningen om riksdagens internationella verksamhet*

Riksdagsdirektören gav 2010 en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av vissa internationella frågor i riksdagsarbetet. Uppdraget redovisades i rapporten Riksdagens internationella verksamhet (RivUt, 2010/11:URF1) som i mångt och mycket bekräftade giltigheten i resonemangen från utredningen om riksdagens internationella delegationer (se ovan 2002/03:DelUt).

Utredaren kommenterade bara EU-samarbetet översiktligt med hänvisning till att detta behandlades i andra källor, bl.a. den parallellt arbetande EUMOT-utredningen, som hade i uppgift att se över arbetet med EU-frågor och motionshanteringen. Utredaren konstaterade dock att det parlamentariska samarbetet i EU-kretsen är omfattande och att det finns en ökad tendens till utbyte av synpunkter mellan utskotten. Utredaren noterade också att Europaparlamentet löpande bjuder in nationella parlament till konferenser. Detta kunde enligt utredaren ses som en del av Europaparlamentets informationsinhämtning inför ärendeberedning och således som en del av EU:s beslutsprocess. Ledamöters erfarenhet från deltagandet i dessa konferenser var inte alltid odelat positiv, bl.a. för att tidsåtgången varit oproportionerligt stor i förhållande till den tid som den enskilda ledamoten fått tala på mötet.

#### *2014 års översyn av riksdagsordningen*

Kommittén för översyn av riksdagsordningen föreslog en ny ordning för att utse delegationer till Interparlamentariska unionen och den parlamentariska församlingen för Unionen för Medelhavet. Kommittén ansåg att delegationerna borde utses av talmannen efter samråd med gruppledarna på nomineringar av partigrupperna, i stället för som tidigare av riksdagsstyrelsen. Kommittén anförde att det är önskvärt att det inte är riksdagsstyrelsen som utser delegationerna eftersom en sådan uppgift inte ligger i linje med den roll riksdagsstyrelsen bör ha som förvaltningsmyndighetsstyrelse (2012/13:URF3 s. 239).

I samma anda föreslog kommittén också att man skulle stryka den uppgift som riksdagsordningen gav riksdagsstyrelsen att besluta i ärenden av större vikt som gäller riksdagens internationella kontaktverksamhet. I författningskommentaren angavs att frågor om internationell kontaktverksamhet har blivit en integrerad del av riksdagens arbete, i likhet med vad som gäller för EU-frågor. Sådana frågor är dessutom ofta närmare knutna till den politiska verksamheten än till förvaltningsfrågor (2012/13:URF3 s. 260). I enlighet med detta föreslog kommittén även en ändring av lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen som innebar att förvaltningens uppgift att handlägga ärenden om riksdagens internationella kontakter skulle utgå (2012/13:URF3 s. 350).

Riksdagsstyrelsen inkluderade kommitténs förslag i sin framställning till riksdagen, som beslutade i enlighet med denna (framst. 2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351–352).

#### **5.5.2 Riksdagsledamöternas roll och mandat**

En särskild fråga som berörts i de olika utredningsarbeten som nämnts ovan är i vilka roller riksdagsledamöter uppträder i internationella sammanhang och vilket mandat som gäller vid deltagande i interparlamentariskt samarbete.

I ett avsnitt om mandat och instruktioner redogjorde utredningen om riksdagens internationella delegationer (2002/03:DelUt) för en promemoria som den dåvarande talmanskonferensen ställt sig bakom. I promemorian anges att

det endast är riksdagen i plenum som har rätt att fatta för riksdagen bindande beslut och som kan uttala sig i riksdagens namn. Det betyder att medverkan av delegationer eller enskilda riksdagsledamöter i internationella sammanhang alltid måste ske på ett sådant sätt att det inte kan uppfattas som att riksdagen binds till något beslut eller någon politisk ståndpunkt. I promemorian anges också att enskilda ledamöter som deltar i interparlamentariskt samarbete formellt endast representerar sina delegationer, sina partier eller sig själva.

Detta kan jämföras med vad talmanskonferensen anförde i anslutning till EU-nämndens inrättande och nämndens deltagande i Cosac. Talmanskonferensen konstaterade då att något avsteg inte kunde göras från huvudregeln att uttalanden från riksdagens sida förutsätter beslut i kammaren och att det får anses vara partiföreträdarna i nämnden som står bakom eventuella åsiktsyttringar och inte nämnden som riksdagsorgan (1994/95:TK1 s. 22).

I Riksdagskommitténs betänkande Riksdagen inför 2000-talet diskuterades utskottens möjligheter att föra fram synpunkter till andra än regeringen. Som utgångspunkt angavs att det är regeringen som utskotten och riksdagen vänder sig till och att det är regeringen som företräder Sverige i internationella sammanhang. Kommittén ansåg dock att utskotten i kontakter med företrädare för andra länder eller för EU:s institutioner kan stödja svenska positioner i frågor där det finns en tydlig svensk uppfattning. Som exempel på sådana frågor angavs krav på ökad öppenhet och kampen mot barnpornografi och narkotika. I andra fall där det inte lika tydligt finns någon svensk linje bör utskotten i sådana kontakter inte agera för någon viss ståndpunkt. Formellt kan aldrig synpunkterna på detta sätt framföras på riksdagens vägnar, konstaterade Riksdagskommittén som ansåg att det synsätt som talmanskonferensen anförde i samband med EU-nämndens inrättande bör kunna vara tillämpligt på utskottens aktiviteter i detta avseende (förs. 2000/01:RS1 s. 132).

I anslutning till detta kan också det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets uttalande i sitt betänkande om EU:s framtidsfrågor uppmärksammas. Det sammansatta utskottet ansåg att det kan diskuteras om det i EU-sammanhang finns utrymme för en samverkan mellan regering och riksdag i det internationella agerandet för att söka åstadkomma genomslag för svenska synpunkter i frågor där brett inrikespolitiskt stöd funnits för den förda politiken. Utskottet anförde också att parlamentarisk påverkan på och kontroll genom ett interparlamentariskt organ (på det utrikespolitiska området) för svensk del skulle vara en direkt nackdel med tanke på att den svenska delegationen enligt rådande ordning inte skulle kunna framföra åsikter eller göra ställningstaganden på riksdagens vägnar (bet. 2000/01:KUU1 s. 59 f.).

Såväl utredningen om riksdagens internationella delegationer som den senare utredningen om riksdagens internationella verksamhet noterade att riksdagsledamöter i interparlamentariska församlingar i princip inte har något formellt mandat att företräda riksdagen när det gäller verksamhetens innehåll eller andra ställningstaganden av politisk natur. Inte ens om delegationer eller enskilda ledamöter uttalar exakt det som riksdagen explicit fattat beslut om i kammaren kan man säga att det finns ett mandat givet från riksdagen. Båda

utredningarna noterade dock ett tydligt undantag i praxis från huvudregeln att delegationer eller enskilda ledamöter saknar mandat att binda riksdagen. Detta undantag rör formella frågor. Dessa exemplifieras med att på riksdagens vägnar bjuda in till en konferens, men också med finansiella åtaganden, medlemsavgifter och stadgeändringar m.m. Utredningarnas mening var att det i sådana fall bör finnas mandat som är baserade på beslut av kammaren, av riksdagsstyrelsen eller av någon som till följd av delegation är behörig att fatta beslut på riksdagsstyrelsens vägnar. Detta hindrades inte av den befintliga praxis som säger att riksdagen inte kan utfärda instruktioner för utgående delegationer (2002/03:DeUt s. 199, 2010/11:URF1 s. 46).

Även Lissabonutredningen konstaterade att ståndpunkter som intas av enskilda eller grupper av riksdagsledamöter i olika interparlamentariska EU-organ inte binder riksdagen. Utredningens uppfattning var dock att det inte desto mindre är viktigt att de synpunkter och åsikter som framförs av svenska företrädare vid möten i dessa organ är så väl förankrade som möjligt i riksdagens organ och partier. Detta krav ansåg utredningen ökade i och med den mer framträdande roll som de nationella parlamenten får i Lissabonfördraget (2008/09:URF2 s. 50).

### 5.5.3 Riksdagens kontakter med Europaparlamentet

Riksdagskommittén påminde i betänkandet Riksdagen inför 2000-talet om att Europaparlamentet och riksdagen är två skilda parlament vars ledamöter är valda på olika mandat och att deras olika mandat och arenor inte ska sammanblandas, även om det är värdefullt med goda kontakter mellan riksdagsledamöter och svenska Europaparlamentariker. Dessa kontakter skulle enligt kommittén inte formaliseras utan främst gå genom partierna, även om kontakterna mellan andra delar av riksdagen och Europaparlamentarikerna kunde utvecklas. Till exempel kunde utskotten och EU-nämnden utnyttja de svenska Europaparlamentarikerna i sitt informationsinhämtande genom att bjuda in dem till utfrågningar. Vidare anfördes att inget hindrar att också andra länders Europaparlamentariker bjuds in. Det kan t.ex. i vissa frågor vara värdefullt att ha kontakt med rapportören i berört utskott i Europaparlamentet. Riksdagskommittén ansåg att Europaparlamentarikerna inte heller fortsättningsvis skulle ha någon rätt att framträda i kammaren (förs. 2000/01:RS1 s. 142, bet. 2000/01:KU23).

I en behandling av EU:s framtidsfrågor med anledning av den debatt om dessa som inleddes i och med Nicefördraget intog det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet (KUU) en mer avvaktande hållning. Det sammansatta utskottet noterade att Europaparlamentet och de nationella parlamenten har viss intressegemenskap med insyn och öppen debatt som viktiga inslag. Samtidigt betonade KUU att Europaparlamentets och de nationella parlamentens inflytande står i visst motsatsförhållande till varandra i och med att ett ökat inflytande för Europaparlamentet leder till ett minskat inflytande för rådet och därmed indirekt till ett reducerat inflytande för de nationella parlamenten.

KUU ansåg att det var värdefullt att de nationella parlamenten utnyttjar informationskällor utöver de egna regeringarna och att informationsutbyte mellan de nationella parlamenten därför bör uppmuntras. I en kommentar till Riksdagskommitténs förslag om kontakterna med Europaparlamentet påpekade det sammansatta utskottet att informationsutbyte utgör ett första steg i en ömsesidig påverkansprocess och att man genom att utpeka vissa informationskällor också i någon mening tar ställning i frågan om vilken påverkan man vill utsätta sig för. I det sammanhanget underströk KUU det angelägna i en fortsatt diskussion om informationsutbyte också mellan de nationella parlamenten inbördes samt med andra EU-organ än Europaparlamentet (bet. 2000/01:KUU1 s. 57 f.).

I det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets andra betänkande om EU:s framtidsfrågor framhölls att partisamarbetet på Europeanivå är den lämpligaste vägen för att bygga upp och behålla goda kontakter mellan riksdagen och Europaparlamentet (bet. 2001/02:KUU2 s. 49).

I betänkandet Riksdagen i en ny tid återkom Riksdagskommittén till kontakterna med Europaparlamentarikerna, som den då ansåg att det fanns skäl för utskotten att ytterligare utveckla. Kommittén anförde att dess förslag (om överläggningar och utlåtanden) innebär att utskotten ska ägna EU-frågorna större uppmärksamhet och att Europaparlamentarikerna i det arbetet kan bidra med information om en frågas hantering inom EU. Det kan också finnas intresse för utskottens ledamöter att förmedla sina synpunkter till Europaparlamentarikerna, förutsåg kommittén som avslutningsvis upprepade att den inte såg skäl för att Europaparlamentariker ska kunna delta i debatter i kammaren (framst. 2005/06:RS3 s. 56 f, bet. 2005/06:KU21).

#### **5.5.4 Riksdagsdelegationer till mellanfolkliga organisationer**

Riksdagsordningens bestämmelser om delegationer till mellanfolkliga organisationer ger två alternativ för hur dessa ska utses. Det ena är genom val av kammaren (13 kap. 18 §). Det andra är att delegationer utses av talmannen på nomineringar av partigrupperna och efter samråd med gruppledarna (13 kap. 19 §).

Val av kammaren tillämpas i fall där det har träffats en internationell överenskommelse att riksdagen bland sina ledamöter ska välja ledamöter i en delegation till en mellanfolklig organisation. Vilka fall detta avser anges i tilläggsbestämmelser. Det gäller i dag delegationer till Nordiska rådet, Europarådets parlamentariska församling och den parlamentariska församlingen vid Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Bestämmelsen om delegationer som utses av talmannen anger att partigrupperna nominerar ledamöter till delegationerna till Interparlamentariska unionen och den parlamentariska församlingen för Unionen för Medelhavet. Talmannen beslutar sedan efter samråd med gruppledarna om sammansättningen av delegationerna för den tid som talmannen bestämmer.

Vid sidan av riksdagsordningens bestämmelser finns en väl etablerad praxis som innebär att berörda utskott själva utser delegater till interparlamentariska samarbeten som är inriktade på ett begränsat sakområde och i synnerhet om samarbeten genom stadgar eller inbjudningar till enskilda konferenser riktar sig till ett specifikt utskott. Detta är den normala ordningen för delegationerna till de interparlamentariska konferenserna och mötena inom EU. Som tidigare nämnts har en kombination av talmansbeslut och utskottsbeslut tillämpats för att utse ledamöter till GUSP/GSFP-konferensen och den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol. I dessa fall har talmannen efter samråd med gruppledarna bestämt delegationens storlek och partisammansättning för valperioden. Därefter utser utrikesutskottet och försvarsutskottet respektive justitieutskottet deltagande ledamöter inför varje konferens.

#### *Deltagande i konvent för fördragsändring*

I EU-fördragets artikel 48 föreskrivs det ordinarie förfarandet för att ändra EU:s fördrag. I detta förfarande ingår att Europeiska rådets ordförande ska sammankalla ett konvent som består av företrädare för de nationella parlamenten, medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, Europaparlamentet och kommissionen. Konventet ska behandla förslagen till fördragsändringar och med konsensus anta en rekommendation till den regeringskonferens som i samförstånd ska komma överens om de ändringar som ska göras i fördragen. Europeiska rådet får efter Europaparlamentets godkännande besluta att inte sammankalla ett konvent om ändringarnas omfattning inte motiverar det.

Ett konvent för fördragsändringar är inte ett interparlamentariskt samarbetsorgan. Redogörelsen här syftar enbart till att upplysa om den specifika bestämmelsen i riksdagsordningen för valet av konventsledamöter.

Denna bestämmelse finns i 13 kap. 22 § riksdagsordningen. Bestämmelsen innebär att riksdagen inom sig väljer ledamöter och suppleanter i konvent. Om ett riksdagsval äger rum under tiden som ett konvent arbetar, ska riksdagen efter riksdagsvalet genomföra ett nytt val av ledamöter och suppleanter i konventet. Konventsledamöter ska lämna information om konventets arbete vid sammanträde i kammaren.

Någon ordinarie fördragsändring med konvent har inte genomförts sedan bestämmelsen infördes i EU-fördraget. Riksdagsordningens bestämmelse har därför aldrig tillämpats. Deltagande ledamöter till de två tidigare konventen, om stadgan för grundläggande rättigheter och om EU:s framtid, utsågs av riksdagsstyrelsen (framst. 2005/06:RS3 s. 65 f.).

#### **5.5.5 Riksdagsdelegation till kontrollgruppen för Europol**

I avsnitt 5.2.4 redogörs för den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol och de uttalanden som gjorts av EU-talmanskonferensen och av riksdagen med anledning av denna. I avsnittet anges att beslut om deltagande

riksdagsledamöter vid kontrollgruppens möte fattats av justitieutskottet i enlighet med ett beslut av talmannen efter samråd med gruppledarna om delegationens storlek och partimässiga sammansättning.

Detta förfaringsätt 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. I detta avsnitt ges en ytterligare bakgrund till denna specifika fråga.

### *Interparlamentarisk kontrollgrupp – en tvetydig konstruktion*

Varken EU:s fördrag eller Europolförordningen anger att riksdagen ska utse deltagare i kontrollgruppen. Det framgår först av EU-talmanskonferensens överenskommelse och det är då uttryckt som en rättighet, och inte en skyldighet, för riksdagen att nominera fyra medlemmar till gruppen. Det kan dock 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 överlåter dock 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, infinner sig i och med detta en viss tvetydighet kring kontrollgruppens karaktär. Genom hänvisningen till artikel 9 i protokoll 1 kan EU-lagstiftaren uppfattas se kontrollgruppen som ett interparlamentariskt samarbetsforum. Samtidigt har EU-talmanskonferensen uttalat att kontrollgruppen är ett tillsynsorgan, inte en interparlamentarisk konferens. Det behöver 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. 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 enligt Europolförordningens skälsats 58 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. I detta ligger 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 (se nedan om förordningens bestämmelser om tillgång till handlingar).



I förordningens artikeltext klargörs sedan att kontrollgruppen ska utöva politisk övervakning. Därutöver ställs strängt taget bara tre krav på verksamheten. Dessa krav utgår från skyldigheter för andra gentemot kontrollgruppen. Det är

- skyldigheten för Europeiska datatillsynsmannen att inställa sig inför kontrollgruppen minst en gång per år
- skyldigheten för Europols styrelse, eller möjligen den verkställande direktören, att rådfråga kontrollgruppen när det gäller den fleråriga programplaneringen
- skyldigheten för Europol att för kännedom sända vissa handlingar till kontrollgruppen.

För kontrollgruppens organisation torde detta innebära att den ska sammanträda minst en gång per år, kunna ge råd och kunna ta emot handlingar. I övrigt anger förordningen enbart fakultativa uppgifter för kontrollgruppen. Givet detta får det ändå konstateras att parlamenten har betydande frihet i hur kontrollgruppen organiseras. Den politiska övervakningen av Europol genom kontrollgruppen blir därmed i stort sett vad Europaparlamentet och de nationella parlamenten vill, eller kan enas om, att den ska bli. Det kan i sammanhanget t.ex. noteras att utkastet till arbetsordning, som redogjorts för ovan, kan uppfattas så att kontrollgruppen inte förutses ha en egen kapacitet att ta emot handlingar utan att respektive parlament ska stå för den funktionen.

Detta inslag i utkastet till arbetsordningen bidrar också till tvetydigheten i kontrollgruppens karaktär, och detta förstärks ytterligare i ljuset av Europolförordningens bestämmelser om tillgång till handlingar. Enligt Europolförordningen ska vissa av de dokument som ska sändas till kontrollgruppen även sändas till Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Det gäller den konsoliderade årliga verksamhetsrapporten enligt artikel 11.1c och kommissionens utvärderingsrapport enligt artikel 68.1. Viss information ska enbart sändas till Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Så är fallet med den årsrapport som avses i artikel 7.11 om den information som tillhandahålls av varje medlemsstat som är nödvändig för att Europol ska kunna uppfylla sina mål. Kontrollgruppen kan begära andra handlingar på samma villkor som vilken medlem av allmänheten som helst och därmed i princip som ett enskilt nationellt parlament. Europaparlamentet har däremot, till skillnad från kontrollgruppen och de nationella parlamenten, enligt artikel 52 möjlighet att för den politiska övervakningen av Europol begära åtkomst till känsliga icke-säkerhetsskyddsklassificerade och säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter. Det är dock inte klart uttryckt hur de uppgifter som Europaparlamentet begär åtkomst till förhåller sig till kontrollgruppens verksamhet. Sammantaget kan detta förstås som att Europolförordningen förutser även annan politisk övervakning av Europol än den som kontrollgruppen ska utöva.

När det gäller kontrollgruppens rätt att höra vissa befattningshavare kan noteras att dessa befattningshavare ska inställa sig på kontrollgruppens begäran för att diskutera olika frågor. Ordet diskutera antyder att denna befogenhet kan ha ett vidare syfte än att bara tillgodose kontrollgruppens informationsbehov.

När det gäller befogenheten att sammanställa sammanfattande slutsatser kan noteras att kontrollgruppen rapporterar till Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Det är en uppgift för Europaparlamentet att därefter för kännedom översända kontrollgruppens sammanfattande slutsatser till rådet, kommissionen och Europol. Det förefaller alltså vara meningen att kontrollgruppens verksamhet i detta avseende ska redovisas för medlemmarnas respektive parlament. Hur dessa väljer att hantera denna redovisning är helt öppet. Tänkbart är att Europaparlamentet i samband med överlämnandet till rådet, kommissionen och Europol gör ett eget uttalande eller uppmanar institutionerna att yttra sig med anledning av slutsatserna. I riksdagen skulle ett utskott möjligen kunna ta kontrollgruppens sammanfattande slutsatser som utgångspunkt för en överläggning med regeringen som ansvarar för hur Sverige företräds i Europols styrelse. Det är förstås också tänkbart att parlamenten enbart lägger eventuella slutsatser till handlingarna.

Sammanfattningsvis måste det rättsliga förhållandet mellan den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen och Europol anses vara ett annat än det mellan de nationella parlamenten och Europol. Kontrollgruppens verksamhet kan anses innehålla vissa rättsligt bindande 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. De kan dock ges olika valör beroende på hur kontrollgruppen väljer att hantera dessa uppgifter. Rådgivning genom skriftliga rekommendationer beslutade av kontrollgruppen torde t.ex. kunna tillmätas större tyngd än rådgivning framförd genom muntliga synpunkter från enskilda medlemmar under plenum.

#### *Kontrollgruppen i förhållande till riksdagsordningens bestämmelser om delegationer*

I avsnitt 5.5.4 redovisas riksdagsordningens bestämmelser om delegationer till mellanfolkliga organisationer.

#### **Delegationer som väljs av kammaren**

Bestämmelsen om val av kammaren (13 kap. 18 §) ställer upp tre rekvisit. 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 mellanfolklig organisation

avser organisationer som är att betrakta som rättssubjekt enligt folkrätten, vilket huvudsakligen är fallet med organisationer som utgör sammanslutningar av stater, vilka som regel har sin grund i internationella överenskommelser (2012/13:URF3 s. 237).

Några motiv för de angivna rekvisiten redovisas inte i förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen. De förefaller vara konstruerade utifrån de tre församlingar som kammarens val avser, i huvudsakligt syfte att formulera en huvudbestämmelse till vilken tilläggsbestämmelserna om valen till respektive församling kunde fogas (förs. 2002/03:RS1 s. 30, bet. 2002/03:KU15).

Applicerar man de tre rekvisiten på kontrollgruppen för Europol måste den internationella överenskommelsen vara EU-fördraget och EUF-fördraget, i lydelse enligt Lissabonfördraget. 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. Kontrollgruppen får anses utgöra en innovation av EU-lagstiftaren. En rad andra varianter för kontrollens utförande kunde vara möjliga.

Varken i fördragen eller i Europolförordningen anges att riksdagen bland sina ledamöter ska välja ledamöter i en delegation. Att ett antal riksdagsledamöter har rätt att delta framgår först av EU-talmanskonferensens uttalande. Detta uttalande saknar i sig rättslig verkan men kan via Europolförordningen härledas till förpliktelser i fördragen. Det torde dock ha varit möjligt för EU-talmanskonferensen att enas om en annan modell där t.ex. de nationella parlamenten som kollektivt lät sig representeras i kontrollgruppen av något eller några parlament. Frågan om de nationella parlamenten ska ses som kollektiv eller var för sig i förhållande till Europaparlamentet i det interparlamentariska EU-samarbetet är återkommande. Justitiekommittén kan t.ex. anses ha gett uttryck för en kollektivistisk syn genom sitt uttalande om att det är rimligt att medlemsstaterna har en större representation än Europaparlamentet i kontrollgruppen, under det att den modell som då föreslogs innebar två medlemmar från vardera nationellt parlament och tio från Europaparlamentet (utl. 2016/17:JuU23). Hur det än är med den saken anger inte heller EU-talmanskonferensens uttalande att riksdagen inom sig ska välja deltagande ledamöter.

Det tredje rekvisitet, att delegationen ska avse en mellanfolklig organisation, är som sagt relaterat till det första rekvisitet. Detta skulle leda fram till att Europeiska unionen skulle vara den mellanfolkliga organisationen i sammanhanget. Europol är ett unionsorgan, så i någon mening kan ett sådant synsätt vara gångbart men det förefaller 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 (Europolförordningen artikel 62, 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 riksdagsordningen.

I detta ligger något av en paradox. Riksdagsordningens bestämmelse 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, på ett enkelt sätt passa in i riksdagsordningens beskrivning 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 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 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. Någon tydlig bestämmelse om att församlingens medlemmar ska utses genom val inom de deltagande parlamenten har inte kunnat identifieras. Detta exempel synes tyda på att det finns visst svängum i de rekvisit som ställs upp i riksdagsordningen för val av delegationer till mellanfolkliga organisationer.

#### **Delegationer som utses av talmannen**

Jämfört med bestämmelsen om delegationer som väljs av kammaren är bestämmelsen om delegationer som utses av talmannen (13 kap. 19 §) anorlunda utformad. Här anges såväl procedur som tillämpningsområde i huvudbestämmelsen. Paragrafens utformning antyder att man inte sett framför sig att ytterligare tillämpningar ska läggas till.

Bestämmelsen tycks framför allt vara motiverad av att vissa delegationer tidigare utsågs av riksdagsstyrelsen och att den ordningen inte ansågs önskvärd eftersom den inte låg i linje med den roll riksdagsstyrelsen bör ha som förvaltningsmyndighetsstyrelse (2012/13:URF3 s. 239). I stället lades beslutet hos talmannen på nominering av partigrupperna och efter samråd med gruppledarna.

Helt konsekvent är dock inte detta resonemang eftersom även delegationen till Natos parlamentariska församling, enligt nämnda förarbeten, tidigare utsågs av riksdagsstyrelsen och denna delegation inte omnämns i den nya bestämmelsen om delegationer som utses av talmannen.

### *Riksdagen avgör hur delegationen ska utses*

Det finns ingen uttrycklig internationell eller annan förpliktelse för riksdagen att delta i den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol. Det kan dock hävdas att det finns underförstått. Det kan däremot inte hävdas att det finns något krav på att deltagande riksdagsledamöter ska utses på ett visst sätt. Det är en fråga helt upp till riksdagen att avgöra.

Rättsliga bestämmelser och övriga uttalanden talar inte entydigt för en viss metod för hur riksdagen ska utse ledamöter till kontrollgruppen. I princip finns tre alternativ. Deltagande ledamöter kan utses av kammaren genom val inom riksdagen, av talmannen efter samråd med gruppledarna eller av berört utskott. De två första alternativen innebär en reglering av förfarandet.

Det skulle antagligen vara möjligt att foga en reglering av kontrollgruppen till befintliga bestämmelser i riksdagsordningen om delegationer till mellanfolkliga organisationer. Det kan dock ifrågasättas om det vore lämpligt att göra det utan en mer omfattande översyn av dessa bestämmelser där de delegationer som i dag regleras, och kanske även några ytterligare som inte regleras, tas i beaktande. En eventuell reglering bör därför göras i en separat paragraf.

Att i en ny parallell bestämmelse föreskriva ytterligare delegationer som utses av talmannen torde enbart komma i fråga om en något annan procedur för detta angavs jämfört med den som finns i dagens reglering. Det är svårt att se framför sig vilken denna andra procedur skulle vara och hur den skulle motiveras.

I praktiken handlar frågan således om huruvida deltagande ledamöter ska utses genom val av kammaren eller av det närmast berörda utskottet. Det saknas skäl som entydigt talar för det ena eller det andra alternativet. Svaret blir därför en bedömning av vad som anses mest lämpligt utifrån hur man ser på kontrollgruppens karaktär och på riksdagens deltagande i dess verksamhet. En möjlighet är också att för stunden avstå från en reglering av delegationen i avvaktan på slutförandet av kontrollgruppens etableringsprocess men hålla det öppet för att i framtiden införa en sådan reglering.

### **5.5.6 Uppgifter om riksdagsledamöters deltagande i EU-konferenser**

Inbjudningar till interparlamentariska EU-möten inkommer normalt brevlades till talmannen och via riksdagens representant vid EU:s institutioner. Sekretariatet EU-samordning vid kammarkansliet handlägger inledningsvis mötena, med undantag för Cosac som handläggs av EU-nämndens kansli. Inbjudningarna överlämnas till berört eller berörda utskott som inom sig utser deltagande ledamöter. För GUSP/GSFP-konferensen har talmannen beslutat om delegationens numerär och partimässiga sammansättning. Ledamöters deltagande belastar respektive utskotts budget. För GUSP/GSFP-konferensen finns dock en särskild budgetpost.

Under 2007–2016 bjöds riksdagsledamöter in att delta i 329 interparlamentariska möten inom ramen för EU-samarbetet.<sup>26</sup> Riksdagsledamöter deltog vid 260 (80 procent) av dessa möten. Fördelningen över år är förhållandevis jämn. Det handlar om ett trettiotal möten per år och ett tjugotal med deltagande av riksdagsledamöter.

Vid de 260 interparlamentariska EU-mötena har sammanlagt 242 olika riksdagsledamöter fyllt 577 platser. 7 ledamöter har deltagit i 10–18 möten var. 23 ledamöter har deltagit i 5–9 möten var. 81 ledamöter har deltagit i 2–4 möten och 131 ledamöter har deltagit i bara ett möte. De 577 platserna har till 55 procent fyllts av manliga ledamöter och till 45 procent av kvinnliga.

När det gäller den partimässiga fördelningen har S och M deltagit lika många gånger (212 respektive 211) och tillsammans upptagit nära tre fjärdedelar av riksdagsledamöternas platser. Vidare har MP, C och L deltagit i lika omfattning (33, 33 respektive 35 gånger). KD har deltagit 23 gånger, SD 18 och V 12. Ser man till perioden från 2011, under vilken SD haft riksdagsmandat, är mönstret likartat även om platserna fördelar sig mer spritt.

EU-nämndens ledamöter har varje år stått för det största deltagandet, sammanlagt ca 25 procent under perioden. Därefter kommer ledamöter från finansutskottet och utrikesutskottet med vardera drygt 10 procent. Det kan påminnas om att EU-nämnden och dessa två utskott är de som huvudsakligen berörs av de institutionaliserade interparlamentariska EU-konferenserna Cosac, SESS och GUSP/GSFP. Lägst deltagande har ledamöter från utbildningsutskottet, kulturutskottet och socialutskottet (3, 5 respektive 7 gånger). Sju utskott har deltagande ledamöter i princip varje år (FiU, JuU, UU, FöU, MJU, NU och AU) medan kulturutskottets och utbildningsutskottets ledamöter bara något enstaka år berörts av ett interparlamentariskt EU-möte.

När det gäller Cosacs plenarsammanträden har med något undantag 5–6 ledamöter från EU-nämnden deltagit. Under valperioderna 2010–2014 och 2014–2018 t.o.m. december 2016 har sammanlagt 30 olika ledamöter deltagit på 68 platser vid 13 plenarsammanträden. Fyra ledamöter har tillsammans stått för drygt 40 procent av deltagandet. Enbart en av dessa ledamöter har under en del av perioden ingått i EU-nämndens presidium. 18 ledamöter har deltagit bara en gång. Vid samtliga 13 plenarsammanträden har det funnits en eller flera deltagande ledamöter som samtidigt varit ledamot eller suppleant i finansutskottet. Ledamöter med anknytning till konstitutionsutskottet, utrikesutskottet, försvarsutskottet, miljö- och jordbruksutskottet eller näringsutskottet har deltagit 6–7 gånger. Ingen gång har en ledamot som samtidigt varit ledamot eller suppleant i socialförsäkringsutskottet eller utbildningsutskottet deltagit. Många gånger har de deltagande ledamöternas anknytning till fackutskott stämt överens med de sakfrågor som avhandlats vid plenarsammanträdet.

<sup>26</sup> Sammanställningen baseras på EU-samordningens förteckningar över utskottens utgående resor. Under det svenska EU-ordförandeskapet hösten 2009 ordnade riksdagen sex möten för vilka det saknas uppgift om deltagande. Dessa inkluderas i det sammanlagda antalet möten och möten med deltagande av riksdagsledamöter. De inkluderas dock inte i uppgifterna om antalet deltagande ledamöter eller den partimässiga och utskottsmässiga fördelningen. EU-talmanskonferensens möten är inte inkluderade i uppgifterna.

Se bilaga 8 för sammanfattande tabeller över deltagandet.

Kostnaderna för riksdagsledamöters deltagande i interparlamentariska EU-möten har de senaste två åren varit omkring 650 000 kronor per år. Som jämförelse kostar deltagandet i de interparlamentariska församlingarna, inklusive bidragen till dessa, omkring 20 miljoner kronor per år (redog. 2016/17:RS1 s. 18 och 22).

## 5.6 Kommitténs överväganden

**Kommitténs förslag:** Riksdagsordningen ska upplysa om att riksdagen genom utskottens och EU-nämndens ledamöter deltar i det interparlamentariska samarbetet inom EU.

**Kommitténs bedömning:** Utskotten och EU-nämnden bör själva bestämma vilka ledamöter som ska delta i interparlamentariska möten. Om utskotten ser behov av det kan talmannen besluta om ramar för deltagandet.

Ledamöter som deltar i interparlamentariska EU-möten gör det som partiföreträdare och inte som företrädare för utskotten eller EU-nämnden. Riksdagen kan inte utfärda mandat till deltagande ledamöter, och dessa förväntas agera så att det inte kan uppfattas som att riksdagen binds vid ett ställningstagande. Ett undantag utgörs av ställningstaganden i formella frågor såsom stadgeändringar och finansiella åtaganden som i någon grad binder riksdagen och som kräver viss förankring.

Deltagande ledamöter bör vid behov få ett underlag i förväg. De bör återkoppla till sitt utskott eller till EU-nämnden från mötet samt upprätta enkla noteringar från mötet för arkivering.

Utskottens kanslier bör ge stöd till deltagande ledamöter i praktiska frågor och med sakupplysningar.

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 i huvudsak väl urskiljbar från riksdagens övriga interparlamentariska samarbete. Det betyder dock inte att det interparlamentariska samarbetet inom 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 inom EU men överväganden i denna del kan 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. I en särskild bestämmelse kopplad till fördraget anges att Europaparlamentet och

de nationella parlamenten tillsammans ska bestämma hur ett effektivt och regelbundet interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas (artikel 9 i protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen). I ytterligare en bestämmelse anges möjliga uppgifter för 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 finns i det till EU-fördragen anslutande fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen.

Enligt kommittén kan dessa fördragsbestämmelser uppfattas som att det i någon mån vilar en förväntan på riksdagen, som nationellt parlament, att delta i samarbetet mellan de nationella parlamenten och med Europaparlamentet. Kommitténs redovisade genomgång av riksdagens deltagande i det interparlamentariska EU-samarbetet visar på ett aktivt och omfattande engagemang som rimligen måste förstås som 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 inom EU kan ha ett värde för utskotten och EU-nämnden i fråga om informationsinhämtning, nätverksarbete och erfarenhetsutbyte med övriga deltagare.

Det interparlamentariska samarbetet inom EU har 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 utskottsnivå. Det finns därmed delar av det interparlamentariska samarbetet inom 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 inom EU inte på något sätt kommer till uttryck i riksdagsordningen.

För att åtgärda denna brist föreslår kommittén att deltagandet synliggörs genom en allmänt utformad bestämmelse i 7 kap. riksdagsordningen, där utskottens och EU-nämndens arbete med EU-frågor huvudsakligen regleras. Genom att bestämmelsen formuleras mer allmänt kan den omfatta samtliga former av interparlamentariskt samarbete inom EU utan att någon arbetsform pekas ut som viktigare än någon annan.

Det bör anges i bestämmelsen att riksdagen deltar genom utskottens och EU-nämndens ledamöter 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 vara fullt möjligt för utskotten och EU-nämnden att utse ett färre antal deltagare än vad riksdagen enligt en konferens stadgar eller en inbjudan har rätt till.



Kommittén noterar att talmannen efter samråd med gruppledarna har fattat beslut om antalet deltagande riksdagsledamöter och den partimässiga fördelningen mellan dessa för två av de institutionaliserade EU-konferenserna men inte för de andra två. Besluten har inte motiverats närmare. Enligt kommittén bör utskotten kunna anses 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 ett ställningstagande från riksdagen eller något riksdagsorgan, men är självklart förhindrade att basera sitt agerande på sådana ställningstaganden. Enligt kommittén kan det finnas fördelar med att en riksdagsledamot i sådana fall klargör att åsiktsyttringen baseras på ett ställningstagande av riksdagen eller något riksdagsorgan. Samtidigt får det 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.

Ställningstaganden i formella frågor såsom inbjudningar till möten på riksdagens vägnar, stadgeändringar och finansiella åtaganden har tidigare kunnat hanteras, vilket framgår av kommitténs genomgång. Ställningstaganden i sådana formella frågor som innebär att riksdagen i någon grad binds kräver viss förankring. I genomgången beskrivs hur riksdagens agerande vid etableringen av GUSP/GSFP-konferensen, SESS-konferensen och den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för brottsbekämpning (Europol) har förankrats. Det har då handlat om att i förhandlingsliknande situationer försöka påverka utvecklingen av det interparlamentariska EU-samarbetet i en riktning som riksdagen önskar. Kommittén konstaterar att riksdagen har kunnat hantera dessa situationer genom att talmannen och utskottsordföranden har framfört gemensamt diskuterade synpunkter i sina respektive interparlamentariska samsarbetsorgan, och i något fall har synpunkterna t.o.m. baserats på vad som framförts i ett av kammaren behandlat betänkande eller utlåtande. Ett sådant förfaringsätt får enligt kommittén anses utgöra etablerad praxis och kan stå som modell för liknande situationer i framtiden.

Samtidigt som kommittén bekräftar synsättet att riksdagsledamöter som deltar i interparlamentariska sammanhang normalt sett deltar som partiernas företrädare i utskotten och EU-nämnden vill kommittén påtala vikten av att deltagande ledamöter vid behov ges ett underlag i förväg, och att återkoppling görs till det utskott som beslutat om deltagandet eller till EU-nämnden om nämnden beslutat om deltagande. Även annan informationsspridning kan vara aktuell, särskilt i de fall frågorna berör flera utskott eller EU-nämnden. Enligt

kommittén bör enkla noteringar från deltagande ledamöter om vad som förevarit vid mötet arkiveras i anslutning till det skriftliga underlaget för mötet.

Det är av stor vikt att deltagande ledamöter får stöd, både i praktiska frågor och genom sakupplysningar som motiveras av mötesprogrammet. Detta stöd bör huvudsakligen tillhandahållas av utskottens och EU-nämndens kanslier. Riksdagens representant vid EU:s institutioner kan i mån av tid ge ett kompletterande praktiskt stöd på plats vid möten i Bryssel.

Avslutningsvis vill kommittén särskilt framhålla betydelsen av det ömsesidiga informationsutbyte som sker i kontakten mellan riksdagsledamöter och svenska Europaparlamentariker. Det är naturligt att dessa kontakter i huvudsak tas via partigrupperna. Även utskotten kan ha intresse av att för sin informationsinhämtning om viktigare förslag och deras behandling i EU ha kontakt med de Europaparlamentariker som ansvarar för förslagets behandling i Europaparlamentet.

### 5.6.1 Riksdagens deltagande i kontrollgruppen för Europol ska regleras

**Kommitténs förslag:** Riksdagen ska för varje valperiod välja fyra ledamöter i en delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol). Delegationen ska lämna en årlig redogörelse till riksdagen.

**Kommitténs bedömning:** EU-samordningen vid kammarkansliet bör ansvara för sekretariatsstödet till delegationen till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol.

I det föregående har kommittén behandlat riksdagens övergripande engagemang i det interparlamentariska samarbetet inom EU. I detta avsnitt behandlas den särskilda frågan om den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol). Kommittén bedömer att detta tillsynsorgan skiljer sig i viktiga avseenden 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. Enligt kommittén talar detta för att riksdagens deltagande i kontrollgruppen bör regleras särskilt.

Kommittén har övervägt möjligheten att komplettera bestämmelserna om delegationer till mellanfolkliga organisationer i 13 kap. riksdagsordningen 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 förordar 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.

Det bör 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 en naturlig följd av att delegationen väljs av riksdagen. För valet bör enligt kommittén de allmänna bestämmelserna om val inom riksdagen i 12 kap. riksdagsordningen tillämpas. Det betyder bl.a. att valet ska beredas av valberedningen och normalt ske med gemensam lista. Suppleanter ska väljas till samma antal som de ordinarie delegationsledamöterna, och delegationen väljer inom sig en ordförande och en eller flera vice ordförande. I tidigare riksdagsbehandlingsar när det gäller kontrollgruppens sammansättning har det anförts att EU-talmanskonferensens uttalande 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 och 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 delegationens 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. Den årliga redogörelsen, som omfattas av motionsrätten, säkerställer också att delegationens och kontrollgruppens verksamhet regelbundet behandlas av riksdagen. Genom kammarens val markeras 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.

Delegationen bör beredas 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.

## 6 Den politiska dialogen och gröna kort

### 6.1 Den politiska dialogen

Den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten, eller Barrosoiniativet som den ibland kallas, initierades i maj 2006 då kommissionen presenterade sitt meddelande En agenda för EU-medborgarna (KOM(2006) 211). Ambitionen var att närmare involvera de nationella parlamenten i arbetet med att utarbeta och genomföra EU:s politik. Initiativet innebär att kommissionen åtog sig att sända nya lagförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten för att på så sätt ge parlamenten större möjligheter att yttra sig och förbättra kommissionens arbete med att utforma politiken. Kommissionen åtog sig också att svara på de nationella parlamentens bidrag (brev från kommissionens ordförande till riksdagens talman, dnr 4151-2005/06).

Kommissionens initiativ välkomnades av Europeiska rådet som i slutsatserna från mötet den 15–16 juni 2006 angav följande under rubriken Förbättra unionens funktionssätt (doc. 10633/1/06 punkt 37):

Europeiska rådet konstaterar att EU:s lagstiftningsprocess och de nationella lagstiftningsprocesserna är ömsesidigt beroende av varandra. Det välkomnar därför kommissionens åtagande att göra alla nya lagförslag och samrådsdokument direkt tillgängliga för de nationella parlamenten och uppmanar dem att yttra sig för att förbättra arbetet med att utforma politiken. Kommissionen uppmanas att vederbörligen överväga de nationella parlamentens synpunkter – särskilt när det gäller subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Beslut om att inleda den direkta överföringen av kommissionens dokument till de nationella parlamenten fattades i september 2006 (kommissionens pressmeddelande IP/06/1172). Den politiska dialogen tar sig dock även andra uttryck än det skriftliga utbytet kring kommissionens dokument. Kommissionen beskrev dialogens olika beståndsdelar i sin årsrapport 2011 om förbindelserna med de nationella parlamenten (COM(2012) 375):

Den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten är en fortlöpande diskussion om kommissionens arbetsprogram och EU:s politiska prioriteringar; ett skriftligt utbyte av synpunkter om specifika kommissionsdokument (lagstiftningsdokument eller andra) och diskussioner om en rad olika policyfrågor i Cosac, gemensamma parlamentariska möten, interparlamentariska utskottsmöten och gemensamma utskottssammanträden. Dialogen omfattar också allt fler bilaterala kontakter på administrativ eller politisk nivå; bland annat har kommissionärer vid flera tillfällen besökt de nationella parlamenten. Det faktum att nästan alla nationella parlament från och med 2011 har ständiga representanter i Bryssel har bidragit till att förstärka just den aspekten av den politiska dialogen.

Genom Lissabonfördraget infördes en skyldighet för kommissionen att över-sända sina samrådsdokument, det årliga lagstiftningsprogrammet och utkast till lagstiftningsakter direkt till de nationella parlamenten. I övrigt är den poli-

tiska dialogen en informell process baserad på kommissionens ensidiga åtagande och utan rättsliga förpliktelser. Dialogen kan dock sägas följa ambitionen i fördragets protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i EU. I protokollets ingress uttrycker de fördragsslutande parterna en önskan att uppmuntra till större delaktighet från de nationella parlamentens sida i EU:s verksamhet och öka deras möjlighet att uttrycka sin uppfattning om utkast till unionens lagstiftningsakter och andra frågor som kan vara av särskilt intresse för dem.

Genom subsidiaritetskontrollen som infördes med Lissabonfördraget uppstod frågan hur denna process förhåller sig till den politiska dialogen. Kommissionen förklarade tidigt att den ser subsidiaritetskontrollen som ett led i ett mer omfattande politiskt samarbete med de nationella parlamenten som bör bedrivas parallellt med den löpande politiska dialogen. Ett praktiskt uttryck för detta är att motiverade yttranden från nationella parlament som lämnas efter utgången av åttaveckorsfristen för subsidiaritetskontrollen, eller i fall där tröskeln för en omprövning inte nås, besvaras av kommissionen inom den politiska dialogen (brev från kommissionens ordförande till riksdagens talman, dnr 846-2009/10).

Kommissionen har därefter förklarat att den ser subsidiaritetskontrollen som en del av dess allmänna politiska förbindelser med de nationella parlamenten och att subsidiaritetskontrollen och den politiska dialogen alltså är två sidor av samma mynt. Samtidigt som kommissionen prioriterar ett effektivt genomförande av Lissabonfördragets bestämmelser om subsidiaritetskontrollen har den ansett att det är av central betydelse att konsolidera partnerskapet med de nationella parlamenten genom att främja och förstärka den politiska dialogen och på så sätt ge båda sidor möjlighet att bedriva ett mer omfattande och mer politiskt präglad meningsutbyte som inte är begränsat till lagstiftningsförslag och som går långt utöver subsidiaritetsaspekten. Genom det politiska partnerskapet med de nationella parlamenten syftar kommissionen till att förbättra politikens utformning, att involvera de nationella parlamenten mer i EU:s angelägenheter och att öka kommissionens förståelse för den nationella dynamiken och de nationella processerna (Kommissionens årsrapport 2009 om förbindelserna med de nationella parlamenten, KOM(2010) 291).

I ett svar på riksdagens utlåtande om granskningen av den rapport som ovanstående stycke redogör för förtydligade kommissionen att termen politisk dialog enligt kommissionens egen definition härrör från det s.k. Barroso-initiativet och avser förhållandet mellan kommissionen och de nationella parlamenten. Detta förhållande ser kommissionen som kompletterande, men ändå skilt från sina förbindelser med medlemsstaternas regeringar (C(2011) 860).

### 6.1.1 Den politiska dialogens ursprung

Den politiska dialogen kan ses som ett steg i en längre utveckling inom EU att involvera de nationella parlamenten mer aktivt och självständigt. Utvecklingen kan spåras till 1990-talet och den diskussion om demokratifrågor som

väcktes i anslutning till Maastrichtfördraget. Till fördraget fogades en förklaring om de nationella parlamentens roll i syfte att främja ett större engagemang från deras sida i EU:s verksamhet.

I samband med Amsterdamfördraget 1997 antogs ett protokoll om de nationella parlamentens roll i syfte att uppmuntra till en större delaktighet i EU:s verksamhet och att öka de nationella parlamentens möjligheter att uttrycka sin uppfattning i frågor som kan vara av särskilt intresse för dem. Till Nicefördraget 2001 fogades en förklaring om unionens framtid där en process stakades ut för en bredare och djupare diskussion om EU:s framtida utveckling. De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen var en fråga som skulle behandlas i denna process.

Sin närmare utformning fick diskussionen om unionens framtid genom den s.k. Laekenförklaringen där det framhölls att de nationella parlamentens roll hänger samman med den demokratiska legitimiteten. Genom Laekenförklaringen sammankallades ett konvent med bl.a. ledamöter för de nationella parlamenten för att ta fram ett underlag för en ny regeringskonferens om en lång rad framtidsfrågor, bl.a. vilken roll de nationella parlamenten bör ha. Konventets arbete och den efterkommande regeringskonferensen mynnade ut i det s.k. konstitutionella fördraget.

I februari 2005 presenterade kommissionen ett program för att stärka sina förbindelser med de nationella parlamenten. Ett av målen i programmet handlade om att försöka fastställa de nationella parlamentens behov av olika typer av information och samarbetsformer (pressmeddelande IP/05/198). När ratificeringen av det konstitutionella fördraget avbröts några månader senare förklarade kommissionen i ett meddelande om en plan D sin avsikt att ytterligare höja ambitionen i detta arbete inom den period av eftertanke som medlemsstaternas stats- och regeringschefer utlyst (KOM(2005) 494). Detta ledde senare fram till den ovan nämnda medborgaragendan och Barrosoiniatiivet.

### **6.1.2 Junckerkommissionens ambition att forma ett nytt partnerskap**

Den kommission som tillträdde 2014 angav ökad demokrati som en av tio prioriterade frågor. Inom detta ryms en ambition från kommissionens sida att stärka relationen till de nationella parlamenten och undersöka nya sätt att förbättra samarbetet med dem, som ett sätt att föra unionen närmare medborgarna. Kommissionens förste vice ordförande gavs i uppdrag att stärka och samordna kommissionärernas interagerande med de nationella parlamenten. I detta syfte cirkulerades i december 2014 ett brev inom kommissionskollegiet om ett förnyat partnerskap med de nationella parlamenten (Relations with national Parliaments, brev daterat 2014-12-18 från förste vice ordföranden till kollegiets övriga medlemmar).

I brevet anges inledningsvis att de nationella parlamenten spelar en alltmer betydelsefull roll i att föra unionen närmare medborgarna och att de hjälper

kommissionen att fokusera sina insatser till områden där gemensamma åtgärder är nödvändiga för att möta gemensamma utmaningar. Det förnyade partnerskapet som kommissionen strävar efter ska baseras på den befintliga politiska dialogen men det understryks i brevet att det skriftliga utbytet inom dialogen inte kan ersätta direkta kontakter och att kommissionärerna därför bör avsätta tid för att besöka nationella parlament så ofta som möjligt. Att träffa det nationella parlamentet bör vara en integrerad del i kommissionärernas besök i medlemsstaterna. Som exempel nämns att kommissionen bör presentera större lagstiftningsprojekt, sitt arbetsprogram och avgörande steg i den europeiska planeringsterminen om ekonomisk styrning i de nationella parlamenten. Om inte fysiska besök är möjliga i alla parlament bör videokonferenser övervägas för att hålla kommunikationskanalen öppen. Vidare uppmanas kommissionärerna att prioritera inbjudningar att delta vid interparlamentariska konferenser.

När det gäller den skriftliga delen av den politiska dialogen uppmanas kommissionärerna att engagera sig personligen i de svar som kommissionen lämnar på motiverade yttranden och andra bidrag från de nationella parlamenten. Kommissionärernas personliga engagemang ska säkerställa att svaren är politiskt adekvata och att de bemöter de argument som de nationella parlamenten för fram. Kommissionärerna uppmanas att hålla den självpåtagna tidsfristen att svara inom tre månader, med förhoppningen om att svar i de flesta fall ska kunna lämnas snabbare.

Motiverade yttranden inom ramen för subsidiaritetskontrollen bör enligt brevet ägnas särskild uppmärksamhet. Dessa ska inte ses som en tillrättvisning utan en inbjudan till dialog om behovet och relevansen i det aktuella lagstiftningsutkastet. Om tröskeln för en omprövning nås ska kommissionen ha en direkt dialog med de nationella parlamenten innan den avger sitt svar i omprövningen. Även i de fall tröskeln för en omprövning inte nås men där ett betydande antal nationella parlament har rest invändningar bör kommissionen engagera sig i en nära dialog med de aktuella nationella parlamenten.

### **6.1.3 Tidigare utredningar om den politiska dialogen**

Riksdagen övervägde de nationella parlamentens roll i EU:s beslutsfattande redan i förberedelserna för det konvent som skulle behandla EU:s framtidsfrågor inför den regeringskonferens som mynnade ut i det konstitutionella fördraget. Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet hade då uppfattningen att möjligheten till påverkan genom den egna regeringen är det avgjort mest fördelaktiga både konstitutionellt, politiskt och strategiskt sett. Konstitutionellt konstaterades det att det är en påverkansmetod som inte innefattar något eget agerande på den europeiska arenan för ett nationellt parlament eller ett kollektiv av sådana parlament – vilket hade varit artfrämmande. Politiskt ansågs det vara en kanal som är väl utarbetad. Slutligen anfördes att metoden

var strategiskt riktig eftersom riksdagens erfarenhet visat att den är mer effektiv än vad något av alternativen kunde föreställas vara (bet. 2001/02:KUU2 s. 49).

Kommissionens medborgaragenda med Barrosoinitiativet om den politiska dialogen presenterades den 10 maj 2006. Det innebar att det tidsmässigt inte fanns möjlighet att beakta Barrosoinitiativet i arbetet med utredningen och beredningen av beslutet Riksdagen i en ny tid, som riksdagen slutligt fattade den 1 juni 2006. I Riksdagskommitténs betänkande noteras dock kommissionens meddelande om en plan D och att kommitténs arbete om EU-frågornas hantering i riksdagen låg i linje med meddelandets allmänna strävan att bättre förankra EU-frågorna i samhället i stort (framst. 2005/06:RS3 s. 38 f.).

Efter beslutet med anledning av betänkandet Riksdagen i en ny tid gavs en genomförandegrupp i uppdrag att utarbeta rutiner och rekommendationer för att underlätta genomförandet av riktlinjerna för riksdagens arbete med EU-frågor. Genomförandegruppen förde diskussioner mot bakgrund av Barrosoinitiativet och fann att frågan om utskottens eller riksdagens möjligheter att lämna synpunkter direkt till kommissionen väcker en rad frågor kring grundlagsreglering och konstitutionell praxis. Genomförandegruppen ansåg det inte möjligt att överblicka vilka konsekvenser en sådan möjlighet skulle medföra och menade att frågan borde beredas i ett mer övergripande sammanhang med utrymme att göra sådana överväganden (2006/07:URF2, s. 20 f.).

Lissabonutredningen redogjorde för Barrosoinitiativet och de första årens erfarenheter av detta men utan att dra några egentliga slutsatser för sitt eget uppdrag som handlade om riksdagens hantering av subsidiaritetskontrollen och andra frågor enligt Lissabonfördraget (2008/09:URF2, s. 18 f.).

EUMOT-utredningen, som 2010 hade att se över arbetet med EU-frågor och motionshanteringen, gjorde en mer utförlig genomgång av kommissionens svar på granskningsutlåtanden från riksdagen och kommissionens ambitioner att fördjupa samarbetet med de nationella parlamenten. Utredningen såg svaren som tecken på en faktisk dialog mellan riksdagen och kommissionen. Denna dialog ansåg utredningen troligen skulle vinna på om fler utskott lade ned möda på att formulera konkreta tankar och förslag i sina utlåtanden samt följde upp de åtgärder kommissionen aviserade i sina svar. EUMOT-utredningen ansåg att utvecklingen talade för att riksdagen bör förbereda sig på att kommissionen kommer att ta initiativ till ytterligare fördjupat samarbete. Med hänvisning till Barrosoinitiativet och det faktum att flera andra nationella parlament lämnar kommentarer om sakfrågor i lagförslag, ansåg utredningen att riksdagen borde ges möjlighet att granska även förslag till rättsakter i utlåtanden (2010/11:URF2, s. 20, 52 f. och 64 f.).

EUMOT-utredningens förslag om utlåtanden över förslag till rättsakter togs vidare för ytterligare beredning av en särskild utredare. Utredarens slutsats var att det inte finns några konstitutionella hinder för att möjliggöra utlåtanden över förslag till rättsakter men att en sådan möjlighet inte borde införas för stunden. Ordningen med överläggningar, där regeringen har möjlighet att fort-



löpande stämma av förhandlingsläget med berört utskott, ansågs fungera i huvudsak väl och det fanns också skäl att avvakta ytterligare erfarenheter av riksdagens arbete med subsidiaritetsprincipen (PM Uppföljning EUMOT – vissa EU-frågor, dnr 2442-2011/12).

#### 6.1.4 Uttalanden av konstitutionsutskottet

I ett utlåtande om granskningen av kommissionens årsrapport 2007 om förbindelserna med de nationella parlamenten redogjorde konstitutionsutskottet för ordningen för riksdagens behandling av EU-dokument och genomförandet av detta beslut. Bland annat noterades att Riksdagsförvaltningens strävanden att utforma administrativa rutiner för handläggningen och beredningen av EU-frågor hade fortsatt efter genomförandegruppens arbete (se tidigare utredningar ovan) och att detta innefattat ämnet om spridning av riksdagens utlåtanden. Det konstaterades att kammarkansliet bl.a. sänder utlåtandena i riksdagsdirektörens namn direkt till kommissionens generalsekretariat för kännedom och att utformningen av meddelandet från riksdagsdirektören föredragits för riksdagsstyrelsen, som inte hade några invändningar. I sitt ställningstagande konstaterade konstitutionsutskottet att regeringen har huvudansvaret för uppgiften att företräda riket utåt och att regeringsformen saknar uttrycklig reglering när det gäller riksdagens möjligheter att kommunicera direkt med mellanfolkliga organisationer. Utskottet underströk att riksdagens behandling av ett utskotts utlåtande avslutas med att kammaren lägger utlåtandet till handlingarna. Efter att ha påmint om vad som gäller för verkningen av kammarens behandling av utlåtanden noterade konstitutionsutskottet att Riksdagsförvaltningen sänder utlåtandena för kännedom till kommissionens generalsekretariat. Avslutningsvis konstaterade konstitutionsutskottet att kommissionens beslut att översända nya lagförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten kan bidra till en fördjupad debatt om unionsarbetet inom medlemsstaterna (utl. 2008/09:KU3).

I en granskning av kommissionens årsrapport 2009 om förbindelserna med de nationella parlamenten markerade konstitutionsutskottet skillnaden mellan utlåtanden om granskning av EU-dokument och utlåtanden inom ramen för riksdagens subsidiaritetskontroll. Konstitutionsutskottet noterade att kommissionen enligt den granskade rapporten ser subsidiaritetskontrollmekanismen och den politiska dialogen som två sidor av samma mynt där den förra ingår i de allmänna politiska förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten. Med utgångspunkt i de rådande svenska konstitutionella förhållandena förtydligade konstitutionsutskottet att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen och att detta gäller substansen i såväl kommissionens utkast till lagstiftningsakter som andra dokument. Vad gäller subsidiaritetskontrollmekanismen konstaterade utskottet att gällande fördrag tilldelar de nationella parlamenten särskilda befogenheter och att det är inom ramen för dessa befogen-

heter som riksdagen ges möjlighet att på det sätt som föreskrivs i riksdagsordningen kommunicera direkt med bl.a. kommissionen vad gäller subsidiaritetsprincipen (utl. 2010/11:KU12).

I granskningen av årsrapporten 2011 kompletterade konstitutionsutskottet tidigare uttalanden med konstaterandet att det faktum att Riksdagsförvaltningen sänder utlåtanden för kännedom till kommissionens generalsekretariat, under gällande konstitutionella förhållanden, inte utgör en dialog i folk- och statsrättslig mening. Med anledning av att kommissionen i den granskade rapporten förde fram en ambition att stärka den politiska dialogen i fråga om den ekonomiska styrningen på EU-nivå framhöll konstitutionsutskottet att det är upp till riksdagen att själv välja om och hur den beaktar rekommendationer från EU inom ramen för den nationella budgetprocessen. Om riksdagen önskar fördjupa dialogen om rekommendationerna ansåg konstitutionsutskottet att det bör ske på initiativ av medlemslandet, t.ex. genom att det nationella parlamentet ordnar öppna utfrågningar med personer från kommissionen (utl. 2012/13:KU15).

I granskningen av årsrapporten 2014 påminde konstitutionsutskottet om att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen och att det endast är inom ramen för subsidiaritetskontrollmekanismen som riksdagen med stöd av fördragen kan kommunicera direkt med kommissionen. Uttalandet gjordes mot bakgrund av förslag till ökat inflytande genom s.k. gröna kort (se nedan) och kommissionens uttalade ambitioner att vara mer aktiv i sina förbindelser med de nationella parlamenten. Konstitutionsutskottet underströk att det är angeläget att de nationella parlament som av konstitutionella skäl inte har möjlighet att delta i den politiska dialogen inte missgynnas (utl. 2015/16:KU11).

### **6.1.5 En extern experts syn på riksdagens deltagande i en dialog med EU**

Som underlag för kommitténs arbete om den politiska dialogen gav kommittén ett uppdrag till Jörgen Hettne, docent i EU-rätt vid institutionen för handelsrätt, Ekonomihögskolan vid Lunds universitet, samt forskare vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), att analysera de konstitutionella förutsättningarna för riksdagens eventuella deltagande i en dialog med EU. Uppdraget redovisades för kommittén i en promemoria daterad 2017-03-08.

För sin analys utgår författaren från den i regeringsformen angivna funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen som anger att det är regeringens uppgift att företräda Sverige internationellt. Detta kommer till uttryck genom regeringens befogenhet att ingå folkrättsliga överenskommelser och andra internationella förpliktelser. Men den s.k. utrikesmakten är bredare än så eftersom utrikespolitiken många gånger formas på andra sätt än genom internationella avtal. Regeringsformen ger inte riksdagen möjlighet att genom egna initiativ ta över denna funktion från regeringen. Författaren menar dock att det i synnerhet genom EU-medlemskapet är svårt att dra en skarp gräns

mellan utrikes- och inrikespolitik, och att det därför är logiskt och rimligt att riksdagen har möjlighet att bevaka utrikespolitiska aspekter inom sakpolitiska områden där riksdagen har omfattande inrikespolitiska befogenheter. Eftersom en kommunikation mellan riksdagen och EU:s institutioner inte innebär att det ingås några folkrättsliga eller EU-rättsliga förpliktelser och inte heller några andra former av bindande eller förpliktigande åtaganden för Sverige som stat, anser författaren att riksdagen enligt regeringsformen bör vara rättsligt oförhindrad att utnyttja sådana kommunikationskanaler.

Författaren menar att riksdagens kommunikation med EU:s institutioner inom ramen för subsidiaritetskontrollen inte skiljer sig i ett svenskt grundlagsperspektiv från annan medverkan från riksdagens sida i EU-samarbetet. Subsidiaritetskontrollen är förvisso den uppgift som i formell och rättslig mening tydligast anförtros de nationella parlamenten i EU:s fördrag. Det är dock enligt författaren tveksamt om det förhållandet kan användas som stöd för ett motsslut som innebär att andra möjligheter som EU-samarbetet erbjuder riksdagen skulle vara svårare att utnyttja på grund av grundlagen. Tvärtom torde det enligt författaren vara så att om den svenska grundlagen tolererar subsidiaritetsprövningar och de internationella kontakter detta innebär, tolererar den i ännu högre grad de mer informella kommunikationskanaler som erbjuds riksdagen. I sammanhanget uppmärksammar författaren att det sedan 2011 anges i regeringsformen att Sverige är medlem i EU och att detta bekräftar att Sveriges medlemskap i EU numera har sådan betydelse att det hör till statskicketets grunder.

Författarens slutsats är således att riksdagen enligt regeringsformen är rättsligt oförhindrad att utnyttja de möjligheter till information och kommunikation som för närvarande erbjuds inom ramen för EU-samarbetet, och att det därför snarare är en politisk lämplighetsfråga än en rättslig fråga om riksdagen bör utnyttja dessa kanaler. Regeringsformen måste enligt författaren tolkas i ljuset av rådande förhållanden, och man kan då inte bortse från att Sverige är medlem i EU. Författaren framhåller att det inom ramen för EU-medlemskapet finns tydliga förväntningar på en ökad, om än försiktig, involvering av de nationella parlamenten men att det därmed inte är sagt att det finns en sådan skyldighet. Det är upp till riksdagen att i samråd med regeringen avgöra när ett agerande är gynnsamt för att ta till vara svenska intressen i EU. Författaren anser dock inte att EU-rätten som sådan ger riksdagen befogenhet att delta i EU-samarbetet på de villkor som utvecklas där. Ur ett EU-rättsligt perspektiv skulle Sverige i teorin kunna göra sig skyldig till ett fördragsbrott om svensk lagstiftning förhindrar riksdagen att delta i EU-samarbetet på avsett sätt. Även om Sverige i en sådan situation skulle bli skyldig att rätta till situationen skulle riksdagens befogenheter i ett svenskt konstitutionellt perspektiv fortfarande följa enbart av grundlag och annan lag. Mot den bakgrunden anser författaren att riksdagsordningen bör justeras så att den inte uppfattas som ett formellt hinder mot att riksdagen deltar på ett konstruktivt sätt i EU-samarbetet.

### 6.1.6 Andra parlaments användning av den politiska dialogen

Antalet yttranden från de nationella parlamenten inom den politiska dialogen överstiger vida antalet motiverade yttranden inom subsidiaritetskontrollen. Under 2015 inkom 350 yttranden till kommissionen, varav endast 8 var motiverade yttranden om överträdelser av subsidiaritetsprincipen. Under 2016 var motsvarande antal 620 yttranden, varav 65 var motiverade yttranden. Aktiviteten är ojämnt fördelad mellan parlamenten. De 10 mest aktiva står för ca 70 procent av alla yttranden. Kommissionen konstaterade 2015 ett trendbrott i det att allt fler parlament i kontrast till tidigare år väljer att lämna yttranden som avser dokument i den förberedande lagstiftningsfasen, såsom förslag till meddelanden och grönböcker (COM(2016) 471 och COM(2017) 601).

Andra parlament använder ibland subsidiaritetsprövningen och den politiska dialogen komplementärt för synpunkter på ett och samma lagstiftningsförslag. I t.ex. det brittiska underhuset kan den politiska dialogen med kommissionen användas för att framföra synpunkter som gäller subsidiaritetsaspekten av ett förslag för vilket åttaveckorsfristen för att lämna ett motiverat yttrande inom subsidiaritetskontrollen löpt ut. På liknande sätt använde det nederländska representanthuset och det brittiska underhuset den politiska dialogen för att fortsätta kommunikationen med kommissionen kring förslaget om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet, efter att kommissionen valde att vidhålla sitt förslag i omprövningen av det till följd av det gula kort som utfärdades under subsidiaritetskontrollen.

Ett relativt nytt sätt att använda den politiska dialogen är att flera parlament lämnar ett gemensamt yttrande till kommissionen om kommissionens arbetsprogram. Det gjordes t.ex. för 2016 års arbetsprogram, där 14 parlament uttryckte sina respektive prioriteringar utifrån arbetsprogrammet i ett gemensamt yttrande.

Även deltagandet i de s.k. gröna korten har skett inom ramen för den politiska dialogen.

## 6.2 Gröna kort som en del av den politiska dialogen

På initiativ av bl.a. det brittiska överhuset har en procedur för ett s.k. grönt kort initierats. Proceduren innebär att de nationella parlament som så vill går samman och efterfrågar nya initiativ från kommissionens sida. Det kan handla om förslag till ny eller ändrad lagstiftning eller andra åtgärder. Genom möjligheten att ge kommissionen uppslag till åtgärder som parlamenten anser vara särskilt angelägna är avsikten att de nationella parlamenten ska ges en möjlighet att vara mer proaktiva, i jämförelse med deras roll inom ramen för subsidiaritetskontrollen. Tanken är att

- inga fördragsändringar ska krävas
- proceduren ska bygga på den existerande politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten

- kommissionens initiativrätt eller Europaparlamentets roll inte ska undermineras
- initiativen inte ska binda något parlament eller regering.

Fem initiativ till gröna kort har hittills presenterats: från danska folketinget om ett företagsråd, från det brittiska överhuset om minskat matsvinn, från den franska nationalförsamlingen om företagens sociala ansvar (CSR), från det lettiska parlamentet om direktivet om audiovisuella medietjänster utan gränser och från det portugisiska parlamentet om skattemässig och finansiell transparens. De initiativtagande parlamenten har cirkulerat sina initiativ bland övriga nationella parlament för att sondera intresset för att ansluta sig till ett grönt kort om initiativet. Initiativen har lett till att två gröna kort har sänts till kommissionen

### 6.2.1 Den interparlamentariska diskussionen om ett grönt kort

Tanken på ett grönt kort fördes upp på den interparlamentariska dagordningen vid årsskiftet 2013–2014 som ett inslag i en vidare diskussion om förstärkningar av de nationella parlamentens roll i EU. Diskussionen har framför allt förts inom Cosac, samarbetsorganet för EU-organen i EU:s parlament. Drivande för frågan om ett grönt kort var ordförandena för EU-utskotten i det danska parlamentet, brittiska överhuset och nederländska andrakammaren. Syftet med ett grönt kort skulle vara att stärka de nationella parlamentens inflytande över politikens utformning på EU-nivå genom att kollektivt ge proaktiva sakpolitiska bidrag, som komplement till den reaktiva och begränsade subsidiaritetskontrollen. Genom ett grönt kort skulle kommissionen kunna uppmanas att utveckla ny politik på EU-nivå, bl.a. genom att lägga fram förslag till nya regleringar, alternativt till ändringar eller tillbakadraganden av befintliga regleringar.<sup>27</sup>

I januari 2015 inleddes mer konkreta diskussioner om etableringen och utformningen av en grönt-kort-mekanism vid ett interparlamentariskt möte i Bryssel. Diskussionen fördes sedan vidare i Cosac. I en första summering av diskussionen i juni 2015 betonade Cosac att ett grönt kort skulle förstärka den befintliga politiska dialogen och uppmuntra de parlament som är intresserade av att engagera sig proaktivt att ge konstruktiva icke bindande förslag till kommissionen, utan att underminera kommissionens initiativrätt. Cosac noterade att en stor majoritet av de parlament som svarat på en föregående enkät uttalat sitt stöd för att etablera ett grönt kort, samtidigt som några parlament inte kom-

<sup>27</sup> Rapporterna *Twenty-three recommendations to strengthen the role of national parliaments in a changing European governance* från danska Folketinget i januari 2014, *The Role of National Parliaments in the European Union* från brittiska House of Lords i mars 2014 och *Ahead in Europe – on the role of the Tweede Kamer and national parliaments in the European Union* från nederländska Tweede Kamer i maj 2014. Från danskt håll användes inledningsvis termen grönt kort för ett annat förfarande där nationella parlament som komplement till subsidiaritetskontrollen även skulle ges möjlighet att kommentera lagstiftningsförslagens innehåll.

mer att kunna använda det gröna kortet på grund av konstitutionella begränsningar av deras befogenheter i EU-frågor eller andra skäl. För att ta diskussionen vidare till nästa möte tillsatte Cosac en arbetsgrupp (Contribution LIII Cosac, EUT 2015/C 342/01).

I december 2015 noterade Cosac ett brett stöd för ett grönt kort som en icke bindande form av förstärkt och samordnad politisk dialog. Brett stöd fanns även för att fortsätta diskussionen om mekanismens utformning på ett flexibelt sätt inom ramen för den politiska dialogen, men utan att underminera kommissionens initiativrätt och med full respekt för den institutionella balans som fördragen ger uttryck för. Vidare noterades stöd för att ett grönt kort kan användas antingen för att föreslå ny lagstiftning eller för att föreslå ändringar eller upphävande av befintlig lagstiftning (Contribution LIV Cosac, EUT 2016/C 29/01).

När det gäller mekanismens utformning stödde Cosac tanken om att bestämra ett fast antal parlament som måste anslutna sig till ett initiativ för att det ska få benämnas ett grönt kort och för att sätta upp vissa tidsramar för mekanismen. Om inte antalet anslutande parlament skulle räcka för ett grönt kort skulle de anslutande parlamenten ändå kunna sända sitt bidrag till kommissionen, men utan att lägga fram det som ett grönt kort. Cosac uppmuntrade också parlamenten att samarbeta kring gröna kort för att sätta politiskt tryck bakom dem så att genomslaget blir starkare än för vanliga bidrag i den politiska dialogen från bara ett parlament eller en kammare. Avslutningsvis menade Cosac att det är möjligt för de anslutande parlamenten att göra ändringar i utkastet till grönt kort för att enas om en slutlig text och att det också bör vara möjligt att ansluta sig till eller dra tillbaka sitt stöd för ett grönt kort i efterhand.

Vid det följande Cosacmötet i juni 2016 noterades kortfattat att parlamenten ser olika på frågorna om mekanismens utformning, både när det gäller det lägsta antalet anslutande parlament och när det gäller tidsramarna. I den halvårsrapport som gav underlag för mötet framgick också att flera parlament hade frågetecken kring hur förfarandet praktiskt skulle genomföras i det egna parlamentet. Vid mötet i november 2016 ansåg Cosac att grönt-kort-mekanismen är viktig för att förbättra de nationella parlamentens roll, och parlamenten uppmunrades därför att fortsätta utforska mekanismen (Contribution LV, EUT 2016/C 426/01 och LVI Cosac, EUT 2016/C 486/01). Dessa två korta uttalanden av Cosac är tecken på att luften något gått ur diskussionen om en mekanism med fastare former. Man kan dock inte utesluta att ny energi kan komma att tillföras diskussionen.

### *Kommissionens bemötande*

Kommissionen, som är adressaten för gröna kort, angav i juni 2015 att den välkomnar att de nationella parlamenten agerar proaktivt i EU-frågor och att den är beredd att förstärka den befintliga politiska dialogen med parlamenten för att diskutera områden där åtgärder på EU-nivå behövs. Kommissionen menade dock att man bör ha ett pragmatiskt angreppssätt för detta snarare än att

söka nya procedurer eller interinstitutionella arrangemang som inte förutses i fördragen (svar på skriftlig fråga E-002896/15). Vid Cosacs ordförandemöte månaden därpå angav kommissionens företrädare att kommissionens avsikt var att se konstruktivt på alla initiativ som erhåller ett brett stöd bland de nationella parlamenten (Minutes of the meeting of the chairpersons of Cosac, 13 July 2015). I bemötandet av det första gröna kortet i november 2015 förklarade kommissionen att den såg bidraget som ett tydligt uttryck för parlamentens beredvillighet att bidra proaktivt och konstruktivt till policydiskussionen på EU-nivå (C(2015) 7982). Kommissionen har därefter fortsatt uttala sitt stöd för etableringen av ett grönt kort inom den politiska dialogen, senast vid Cosac i maj 2017 (Minutes LVII Cosac).

### 6.2.2 Fem initiativ – två gröna kort

Mellan januari och november 2015 togs fyra initiativ till gröna kort.<sup>28</sup> Ett femte initiativ till grönt kort togs i december 2016. Det hade då gått ett drygt år från det närmast föregående initiativet.

Även om de fem initiativen delvis har karaktären av försöksverksamhet för att utforska olika förfaringsätt, kan deras genomförande och kommissionens bemötande av dem uppfattas som att en mekanism för gröna kort har etablerats, även om mekanismen inte har den fasta form som vissa nationella parlament ursprungligen eftersträfvade. Det ska understrykas att mekanismen verkar helt informellt på grundval av kommissionens ensidiga åtagande om den politiska dialogen och den allmänna andemeningen i fördragen om att öka de nationella parlamentens engagemang i EU-frågorna.

#### *Företagarforum*

I februari 2015 lät ordföranden i det danska parlamentets EU-utskott cirkulera ett initiativ till grönt kort om att inrätta ett europeiskt företagarforum för bättre lagstiftning (dnr 2116-2014/15). Tanken var att uppmana kommissionen att föreslå inrättandet av ett rådgivande forum med befogenhet att bistå kommissionen med förslag till regelförenklingar som gynnar företagande.

Gensvaret tycks inte ha varit tillräckligt omfattande för att ta initiativet vidare.

#### *Matavfall*

I maj 2015 tog ordföranden för det brittiska överhusets EU-utskott ett initiativ till grönt kort om att minska matsvinnet (dnr 3205-2014/15). Avsikten var att

---

<sup>28</sup> Parentetiskt kan nämnas att 29 EU-utskottsordförande i 22 nationella parlament redan i juni 2014 skickade ett brev till den då nominerade men ännu inte utsedda nya kommissionsordföranden. I brevet uppmanades den nya kommissionen att etablera en arbetsgrupp med representanter från institutionerna och nationella parlament för att utarbeta en handlingsplan för att stärka de nationella parlamentens roll. Brevet har likheter med ett grönt kort men det presenterades inte som ett sådant och det finns inga referenser till brevet i diskussionen om gröna-kort-mekanismen. Bland undertecknarna fanns dåvarande ordföranden för riksdagens EU-nämnd.

influera kommissionens arbete med nya förslag om cirkulär ekonomi. Initiativet uppmanade kommissionen att bl.a. inkludera riktlinjer för matdonationer och ett systematiskt erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaterna om hur man förebygger matsvinn.

Ett grönt kort sändes till kommissionen i juli 2015 undertecknat av ordförandena för EU-utskotten i 16 kammare från 15 medlemsstaters nationella parlament. Senare anslöt sig ytterligare två parlament och en kammare från ett av de 15 ursprungliga nationella parlamenten (COM(2016) 471). Texten i det gröna kortet motsvarade med två mindre ändringar den text som cirkulerades i initiativet.

Kommissionen svarade i november 2015 genom att tacka för initiativet och hänvisa till att frågan om matsvinn beaktas i det pågående arbetet med paketet om cirkulär ekonomi, utan att göra några utfästelser om de slutliga förslagets innehåll (C(2015) 7982).

#### *Företagens sociala ansvar*

I oktober 2015 väckte ordföranden i den franska nationalförsamlingens EU-utskott ett tredje initiativ till grönt kort, denna gång om företagens sociala ansvar, CSR (dnr 3205-2014/15). Initiativet syftade till att uppmana kommissionen att lägga fram ett lagstiftningsförslag som genomför CSR-principerna på EU-nivå. I initiativet ges specifika anvisningar för förslaget i fråga om vilka företag som ska omfattas, om företagens relation till sina underleverantörer och om sanktioner.

Ett grönt kort motsvarande den text som först cirkulerades och med åtta anslutande parlament sändes till kommissionen. Ett nionde parlament anslöt sig i efterhand (COM(2017) 601).

I december 2016 svarade kommissionen med ett erkännande av frågans vikt och en ambitiös uppräknig av hur den tagits om hand i olika EU-åtgärder samt att kommissionen med hänvisning till dessa åtgärder inte har planer på att initiera ytterligare lagstiftning (C(2016) 8597).

#### *Audiovisuella medietjänster*

I november 2015 inledde ordföranden för det lettiska parlamentets EU-utskott ett initiativ till grönt kort om en revidering av 2010 års direktiv om audiovisuella medietjänster (dnr 3205-2014/15). Avsikten var att influera kommissionen att i sitt pågående arbete med ändringsförslag inkludera ett starkare skydd mot hatpropaganda, framför allt genom medietjänster med ursprung utanför EU.

Initiativet tycks inte ha rönt tillräckligt intresse för att tas vidare.

#### *Skattemässig och finansiell transparens*

I december 2016 tog ordföranden i det portugisiska parlamentets EU-utskott initiativ till ett grönt kort om skattetransparens och finansiell insyn. Avsikten var att uppmana kommissionen att vidta en rad åtgärder för att bl.a. främja



antagande, införlivande och tillämpning av EU-lagstiftning om skatteadministrativt samarbete och mot penningtvätt (dnr 1210-2016/17).

Avsiktsförklaringar om anslutning till initiativet skulle meddelas till maj 2017 med ambitionen att sända ett grönt kort till kommissionen i juli. Det är oklart vilket gensvar initiativet rönt och om ett grönt kort kommer att sändas till kommissionen.

### 6.2.3 Hanteringen i riksdagen av initiativ till gröna kort

I ett utlåtande från april 2016 diskuterade konstitutionsutskottet frågor med anledning av de olika förslag till ökat inflytande genom gröna kort som skilda nationella parlament lagt fram och kommissionens uttalade ambitioner att vara mer aktiv i sina förbindelser med de nationella parlamenten. I utlåtandet påminns om att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen. Det är endast inom ramen för subsidiaritetskontrollmekanismen som riksdagen med stöd av fördragen kan kommunicera direkt med kommissionen. Avslutningsvis underströk konstitutionsutskottet det angelägna i att de nationella parlament som av konstitutionella skäl inte har möjlighet att delta i den politiska dialogen inte missgynnas (utl. 2015/16:KU11 s. 21).

Ur ett praktiskt perspektiv kan konstateras att idén om ett grönt kort har framförts och utvecklats inom ramen för Cosac bland de nationella parlamentens EU-utskott. De är också inom Cosac-kretsen som de fem initiativen till gröna kort har drivits. Detta betyder för riksdagens del att initiativen från andra nationella parlament har ställts till EU-nämndens ordförande. I samtliga fall har information om initiativen dessutom förmedlats mellan de nationella parlamentens representanter i Bryssel. Initiativen har på det sättet även lämnats in via riksdagens representant vid EU:s institutioner. Information om initiativen till gröna kort har spridits till de av sakfrågorna berörda utskottens kanslier. Informationen har också spridits till konstitutionsutskottets kansli eftersom principfrågan om det gröna kortet är av konstitutionell art och därför sorterar under konstitutionsutskottet.

Det finns ingen dokumenterad diskussion om något av initiativen i EU-nämnden eller i något utskott. Det finns inte heller någon dokumenterad diskussion på förvaltningsnivå, t.ex. om riksdagens handlingsutrymme och en eventuell hantering av gröna-kort-initiativen.

De svar på initiativen som utgått från EU-nämndens ordförande och kansli antyder ändå att informella sådana diskussioner har ägt rum. Med undantag av det första initiativet om ett europeiskt företagarforum har samtliga initiativ besvarats. De tre första svaren utgick från EU-nämndens ordförande (dnr 3205-2014/15). Svaret på det senaste initiativet utgick från EU-nämndens kansli (dnr 1210-2016/17). De fyra svaren, som beretts gemensamt av utskottsavdelningen och kammarkansliet, är i allt väsentligt likalydande. Först anges att diskussioner har hållits i EU-nämnden och i utskott. Efter att ha påpekat den ak-

tuella frågans vikt klargörs att riksdagen inte ansluter sig till initiativet, framför allt på formella grunder, men att de regelmässiga och konstitutionella förutsättningarna i förhållande till gröna-kort-mekanismen ska analyseras vidare, samt att den fortsatta utvecklingen följs med stort intresse.

Det framgår inte vilka de formella grunderna är som anges i svaren som skäl för att inte ansluta sig till initiativen. Sannolikt handlar det om utrymmet för riksdagen att föra en dialog direkt med EU:s institutioner, som konstitutionsutskottet förklarar är begränsad till subsidiaritetskontrollen. Vid sidan av denna principfråga skulle det också kunna handla om mer jordnära frågor om vad som krävs för att riksdagen ska kunna stå bakom ett initiativ och hur ett sådant ställningstagande kan göras, hur kontakter med det initiativtagande parlamentet ska hanteras och vem som till sist undertecknar ett grönt kort för riksdagens räkning.

### 6.3 Kommitténs överväganden

**Kommitténs bedömning:** Riksdagen bör inte bygga ut möjligheten till dialog med kommissionen utöver att acceptera att riksdagens granskningsutlåtanden över kommissionsdokument kan uppfattas som ett led i en sådan dialog. Riksdagen bör således inte använda sig av mekanismen för gröna kort. Detta kan vara vägledande för inställningen till andra liknande initiativ. Utskotten och EU-nämnden kan med fördel ha ett muntligt utbyte med företrädare för kommissionen och andra EU-institutioner.

Kommittén har i sina överväganden kring förfarandet för granskning av EU-dokument argumenterat för att riksdagen bör anlägga en delvis annan syn på sitt deltagande i en dialog med kommissionen. Kommittén vill återigen betona att kontakter med regeringen i syfte att kontrollera och påverka svenska ställningstaganden utgör grunden för riksdagens EU-arbete. Vad som i övrigt görs bör komplettera dessa kontakter utan att försvåra dem. Kommittén noterar att den externa expert som rådfrågats om de konstitutionella förutsättningarna för riksdagens deltagande i en dialog med EU, anser att riksdagsordningen bör justeras så att den inte uppfattas som ett formellt hinder mot att riksdagen deltar på ett konstruktivt sätt i EU-samarbetet. Som framgått av tidigare överväganden är kommittén inte beredd att gå så långt. Det erkännande av att riksdagen i praktiken deltar i en dialog med kommissionen även i fråga om granskningsutlåtanden som kommittén förordar är inte mer än en anpassning till faktiska förhållanden. Att ta ytterligare steg för att formalisera eller bygga ut dialogmöjligheterna är enligt kommittén däremot inte aktuellt.

Det är således kommitténs uppfattning att riksdagen inte ska använda sig av den mekanism för gröna kort som etablerats mellan medlemsstaternas nationella parlament och kommissionen. Kommittén kan inte se att denna mekanism i praktiken skulle kunna tillföra något större mervärde för riksdagens

EU-arbete eller svenska intressen i EU:s beslutsprocess. Tvärtom kan det finnas risk att ett riksdagsdeltagande när det gäller gröna kort skulle kunna vara kontraproduktivt i förhållande till ett påverkansarbete via regeringen eftersom gröna kort skulle kunna blottlägga meningsskiljaktigheter både mellan riksdagens partier och mellan de nationella parlamenten. Mekanismen är dessutom, även i sin nuvarande förenklade form, så komplicerad att det är svårt att se hur den skulle kunna hanteras på ett effektivt sätt inom riksdagen.

Kommittén bedömer att de verktyg som finns till hands i dag ger riksdagen och dess ledamöter tillräckliga möjligheter att förmå regeringen att agera för att föra upp en fråga på EU:s dagordning. Förutom genom informationstillfällena, överläggningar och samråd kan det t.ex. göras genom ett tillkännagivande till regeringen till följd av en motion eller ett utskottsinitiativ. Ledamöter har som alternativ till att verka genom regeringen även en kanal genom partikollegor i Europaparlamentet, som där kan driva initiativ om att uppmana kommissionen att lämna lämpliga förslag.

Kommitténs slutsats i denna del innebär dock inte att riksdagen bör försöka hindra eventuella fortsatta diskussioner i de nationella parlamentens samarbetsorgan om att utveckla mekanismen för gröna kort.

Kommittén noterar att svar på initiativ till gröna kort har utgått från riksdagen på olika sätt. Kommittén ser inte att initiativen nödvändigtvis fordrar svar men att det av hövlighet och i god samarbetsanda ändå kan anses lämpligt att svara avböjande på initiativen. Ett svar bör enligt kommittén i så fall kunna lämnas av den som står som mottagare av initiativet. De initiativ som hittills har framförts har varit riktade till EU-nämndens ordförande. Initiativ till gröna kort bör självklart föras vidare till det för sakfrågan ansvariga utskottet, som ett led i utskottets uppgift att följa arbetet i EU.

Kommitténs bedömning i denna del avser mekanismen för gröna kort och riksdagens behov av att förhålla sig till sådana initiativ. Bedömningen bör dock kunna tjäna som vägledning för hur riksdagen bör förhålla sig till eventuella framtida liknande propåer om ett samordnat agerande av de nationella parlamenten, även om sådana propåer skulle sakna en uttrycklig hänvisning till gröna-kort-mekanismen.

Avslutningsvis vill kommittén förtydliga att den begränsade möjlighet till dialog med kommissionen som kommittén förordar inte innebär någon begränsning i utskottens och EU-nämndens möjlighet att bjuda in företrädare för kommissionen och även andra EU-institutioner till offentliga och slutna utfrågningar. Inte heller begränsar det utskottens och EU-nämndens möjlighet att besöka EU:s institutioner. De betänkligheter som kan finnas när det gäller ett skriftligt utbyte på institutionell nivå torde inte göra sig gällande i fråga om ett muntligt utbyte mellan utskottens och EU-nämndens ledamöter och olika institutionsföreträdare. Kommittén ser tvärtom att sådana muntliga kontakter kan vara av stort värde i riksdagens EU-arbete. Liksom i fråga om interparlamentariska möten anser kommittén att det även i dessa situationer kan finnas en fördel med att ledamöter som framför åsiktsyttringar klargör om åsikterna baseras på ett riksdagsbeslut eller om det är ledamotens egna.

## 7 Öppenhet i EU-arbetet

Frågan om öppenhet och insyn i riksdagens EU-arbete kan ses mot bakgrund av en bredare diskussion om vikten av att medborgarna har möjlighet att både känna sig delaktiga i och granska det politiska beslutsfattandet. 2014 års demokratiutredning diskuterade frågan om stärkt insyn i riksdagens arbete i sitt betänkande *Låt fler forma framtiden!* (SOU 2016:5). Utredningen fann då att riksdagen bör verka för att allmänheten har god insyn i riksdagens arbete. Utredningen ansåg också att det är viktigt att utskotten verkar för att hålla utskottssammanträden offentliga eftersom det ger allmänheten möjlighet till insyn i riksdagens arbete och kan vitalisera de debatter som förs i riksdagen. Utredningen noterade också den positiva utveckling som sker genom att riksdagens webb-tv-sändningar underlättar allmänhetens möjlighet att följa debatter i riksdagen och öppna utskottssammanträden.

Den statliga utredningen EU på hemmaplan (SOU 2016:10) diskuterade bl.a. hur bättre insyn, delaktighet och inflytande i EU-relaterade frågor kan nås. Utredningens bedömning var i det hänseendet att riksdagen bör vara en central arena för offentlig EU-debatt i Sverige genom att arrangera fler offentliga evenemang med inbjudna företrädare för intresseorganisationer och andra aktörer i ett tidigt skede av en EU-frågas hantering. Utredningen exemplifierade med att inbjudningar till företrädare för EU-kommissionen, rådet eller Europaparlamentet till offentliga evenemang och debatter kan bidra till att riksdagens arbete får en europeisk dimension. Utredningen pekade också på att regeringens övergripande prioriteringar för EU-arbetet eller rådsordförandeskapens program skulle kunna utgöra grund för offentliga arrangemang vid sidan av kommissionens arbetsprogram.

Vid sitt sammanträde den 7 december 2016 genomförde kommittén en hearing med utländska forskare om nationella parlaments inflytande i EU-politiken. Under hearingen diskuterades också möjligheten för medborgarna att få insyn i parlamentets engagemang i olika EU-frågor. Forskarna framhöll bl.a. att

- de funnit i sina studier att debatter som hålls i kammaren är särskilt viktiga eftersom det är de som primärt ger avtryck i medierna och därmed kommer till medborgarnas kännedom
- direkt, muntlig interaktion med kommissionen genom kammardebatter eller utskottshearings bedöms som ett viktigt komplement till de skriftliga procedurerna, t.ex. i form av debatter med kommissionärer eller genom att bjuda in tjänstemän från kommissionen till utskotten för att redogöra för viktigare lagstiftningsförslag
- det är viktigt att ett parlaments webbplats ger en bra samlad överblick över parlamentets hela EU-arbete och att informationen är riktad till allmänheten, inte till redan insatta experter

- det är viktigt att kommunikationen i EU-frågor talar till medborgarna och t.ex. beskriver varför ett motiverat yttrande är viktigt för riksdagen.

## 7.1 Kammarens behandling av EU-frågor

Både i Riksdagskommitténs huvudbetänkande Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1) och 2002 års riksdagskommittés betänkande Riksdagen i en ny tid (framst. 2005/06:RS3) betonas kammarens centrala roll för att skapa insyn, öppenhet och allmän debatt kring hur EU-frågorna ska utvecklas vidare och att det finns ett stort värde med debatter om EU-frågor i kammaren, både om arbetsprogram och andra frågor. Ett viktigt skäl för att skapa möjligheter till debatter i kammaren angavs vara att samtliga ledamöter kan delta. Strävan att skapa ett brett engagemang och öppenhet ledde till slutsatsen att kammaren bör ha en central roll. Riksdagen har ett ansvar att som central politisk arena också skapa utrymme för debatt kring EU-politik, menade man vidare. Riksdagskommittén såg framför sig att information från regeringen om EU-frågor bör planeras in mer långsiktigt och systematiskt i kammarens arbete och föreslog en särskild årlig EU-debatt där en företrädare för regeringen deltar.

### 7.1.1 Olika debattformer med EU-anknytning i kammaren

För kammararbetet finns olika debattformer för specifika ändamål. Exempel på debattformer är ärendedebatt inför avgörande av riksdagsärende och interpellationsdebatt för kontroll av statsrådets agerande. Dessa debatttyper kan röra frågor med anknytning till EU men är avhängiga väckta ärenden och inlämnade interpellationer. Förutom detta har talmannen möjlighet att efter samråd med gruppledarna besluta om särskilda debatter utan samband med annan handläggning. Förslag om sådana debatter kan väckas av partigrupperna. Vidare får regeringen genom ett statsråd lämna muntlig information till riksdagen vid ett sammanträde i kammaren.

#### *Ärendedebatter*

Riksdagsärenden väcks i huvudsak genom motioner samt genom propositioner och skrivelser från regeringen. Propositioner kan ofta ha EU-anknytning genom att de avser införlivande av EU-lagstiftning i svensk rätt. Motioner kan röra hur regeringen bör agera i en viss EU-fråga. Dessutom kan riksdagsärenden väckas genom dokument från EU (EU-ärenden). Subsidiaritetsprövningar är den vanligaste typen av riksdagens EU-ärenden. Ärendetypen är unik i det avseendet att den medger att utskotten, och inte kammaren som annars är regel, avgör ärendet i de fall utskottet finner att ett förslag inte strider mot subsidiaritetsprincipen. I praktiken avgörs det stora flertalet, ca 90 procent, av subsidiaritetsärendena av utskotten.

Ett antal ärendedebatter med anknytning till EU är årligen återkommande. Kammarbehandlingen av utrikesutskottets betänkande om regeringens skrivelse om verksamheten i EU det gångna året (årsboken om EU) är en sådan ärendedebatt. Debatten har karaktären av en allmän EU-politisk debatt, som en följd av årsbokens omfattning och bredden på följdmotionerna. Debatten avslutas med beslut om betänkandet. I viss mån kan karakteristiken även gälla för debatten om utrikesutskottets utlåtande om granskningen av kommissionens arbetsprogram, även om det där inte finns några motioner att behandla. Konstitutionsutskottets betänkande om uppföljningen av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen är ett tredje årligen återkommande ärende med anknytning till EU. Konstitutionsutskottet har också ett flertal gånger granskat kommissionens årliga rapporter om förbindelserna med nationella parlament och om subsidiaritet och proportionalitet i utlåtanden.

### *Särskilda debatter*

Om ärendedebatterna styrs av ämnet för riksdagsärendet har riksdagen i de särskilt anordnade debatterna frihet att ange ett allmänt EU-tema. Det gjordes riksmötena 2005/06–2008/09 då det varje riksmöte hölls en särskild debatt om aktuella frågor i EU-samarbetet, ibland omnämnd som EU-debatt (kammarens protokoll 2005/06:37, 2006/07:70, 2007/08:74 och 2008/09:83). Riksmötet 2004/05 hölls dels en särskild debatt om kommissionens arbetsprogram för 2005 och dess strategiska prioriteringar för perioden 2005–2009, dels en partiledardebatt om EU:s framtid (prot. 2004/05:93 och 2004/05:115).

På senare år har den typen av särskilda debatter på breda EU-teman inte hållits, men väl ärendedebatter om årsboken och kommissionens arbetsprogram. Däremot har s.k. aktuella debatter om mer avgränsade aktuella EU-frågor hållits. Debatterna har bl.a. gällt kommissionens förslag om energi- och klimatpolitiken (prot. 2007/08:60), fiskeripolitiken (prot. 2007/08:64) och den ekonomiska situationen i euroområdet och i övriga Europa (prot. 2011/12:22). EU-relaterade frågor behandlas även i den årliga utrikespolitiska debatten.

### *Information från regeringen*

Statsministerns åiterrapportering från EU-toppmöten är den enda regelbundna informationen om EU-frågor som regeringen lämnar till riksdagen vid ett kammar sammanträde. Åiterrapporteringen är inte uttryckligen reglerad. Riksdagskommittén framhöll dock i sitt huvudbetänkande Riksdagen i en ny tid vikten av att statsministerns åiterrapportering från Europeiska rådets möten sker i kammaren och i nära anslutning till mötet. Undantagsvis kan åiterrapporteringen ske i öppet sammanträde med EU-nämnden. Kommittén ansåg att man vid planeringen av kammarens arbete om det är möjligt bör se till att tid i kammaren finns för åiterrapportering från Europeiska rådets möten, både de av formell och de av informell karaktär (framst. 2005/07:RS3 s. 138 f.). Detta åter-

speglas i Regeringskansliets cirkulär 2 som innehåller en riktlinje om att återrapporteringen till riksdagen görs i kammaren eller, när det inte är möjligt, i EU-nämnden.

Sedan 2010 och fram till december 2017 har återrapporteringen gjorts i kammaren vid 37 tillfällen och i EU-nämnden vid 17 tillfällen, det senare ofta efter Europeiska rådets möten i slutet av juni. När återrapporteringen sker i EU-nämnden görs det normalt vid ett offentligt sammanträde.

### *Bordläggning och hänvisning av EU-dokument*

Av alla dokument från EU:s institutioner som lämnas till riksdagen är det bara de dokument som väcker ett riksdagsärende som bordläggs i kammaren och hänvisas till ett utskott.

Regeringskansliets faktapromemorior anmäls i kammaren. De görs även tillgängliga på riksdagens webbplats och publiceras i en särskild volym i riksdagstrycket.

### **7.1.2 Yttranderätten i kammaren**

Yttranderätt i kammaren ges enligt grundlagen varje riksdagsledamot och statsråd vid ett ärendes avgörande (4 kap. 6 § RF). Närmare bestämmelser för yttranderätten ges i riksdagsordningen. Där anges att varje ledamot och statsråd fritt får yttra sig i alla frågor som är under behandling och om lagligheten av allt som sker vid sammanträdet. Inskränkningar i den fria yttranderätten anges i riksdagsordningen (6 kap. 15 § RO).

Av förarbetet till riksdagsordningens bestämmelse framgår att denna innebär att andra än riksdagsledamöter och ministrar är uteslutna att delta i kammarens förhandlingar (SOU 1972:15 s. 258). Undantag gäller för statschefen som i två särskilda fall får ta till orda i kammaren. Det är dels vid riksmötets öppnande enligt 3 kap. 6 §, dels vid avgivande av ämbetsförklaring enligt 6 kap. 17 §.

Därutöver har ett undantag från den personkrets som riksdagsordningen medger yttranderätt i kammaren gjorts för FN:s generalsekreterare som den 26 maj 1999 inbjöds att hålla ett anförande till riksdagen i plenum (prot. 1998/99:100, anf. 1–3). Talmannen angav i öppningsanförandet att tron på och stödet för Förenta nationerna är en av grundpelarna för svensk utrikespolitik och att FN:s generalsekreterare därför är den ende utanför riksdagen och den svenska regeringen som kan bjudas in att tala till kammaren. Anförandena 1–3 vid sammanträdet hölls på engelska. FN:s generalsekreterare höll även ett anförande i plenisalen den 12 december 2001, men då under ett kortare uppehåll i kammarsammanträdet (prot. 2001/02:46, ajournering efter anf. 52).

Dessutom har det vid det särskilda sammanträdet för riksmötets öppnande förekommit att någon prominent person från akademien bjudits in att hålla ett föredrag för kammaren. Senast det hände var vid öppnandet av riksmötet 1998/99 då professor emeritus Stig Strömholm höll ett föredrag med rubriken Från Pnyx till Helgeandsholmen – demokratins smala väg (prot. 1998/99:2

2 §). Ett tidigare exempel var vid öppnandet av riksmötet 1994/95 då professor Lars-Göran Stenelo höll ett föredrag om parlamentet och den internationa- liserade demokratin (prot. 1994/95:2 2 §). Denna utsträckning av yttranderät- ten i kammaren förefaller ha gjorts av talmannen efter samråd med grupp- darna.

## 7.2 Öppna sammanträden i utskott och EU-nämnd

Enligt riksdagsordningen ska utskotten och EU-nämnden sammanträda när riksdagsarbetet kräver det. Ordföranden kallar till sammanträde, som av hävd ska äga rum i Stockholm med minst en ledamot fysiskt närvarande.

Utskotten och EU-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 § RO). Offentliga sammanträden får inte hållas samtidigt som arbetsplenum eller val i kammaren (tilläggsbestämmelse 7.15.3 RO).

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

Ett offentligt sammanträde för inhämtande av upplysningar kallas vanligen för offentlig eller öppen utfrågning, men benämningarna hearing, öppet semi- narium eller öppet sammanträde förekommer också. Valet av benämning kan möjligen ge en signal om olika karaktär på sammanträdena men valet synes vara skönsmässigt. Det förekommer att utskotten ordnar utåtriktade aktiviteter utanför sammanträdesformen. Det kan t.ex. vara aktuellt om utskottet enligt riksdagsordningen är förhindrat att sammanträda offentligt på grund av att arbetsplenum pågår i kammaren. I dessa fall används företrädesvis benämningen seminarium, möjligen för att markera att det inte är fråga om ett utskottssam- manträde i formell mening.

Offentliga sammanträden ställer en del praktiska krav på arrangemanget. Särskilda platser för åhörare ska finnas, ljud- eller bildupptagning får göras om inte utskottet eller nämnden beslutat annat och särskilda utrymmen ska finnas för förvaring av åhörarens tillhörigheter (7 kap. 17–18 §§ RO med till- äggsbestämmelser). Dessutom gäller sedvanliga regler om säkerhetskontroll.

Utskottens och EU-nämndens öppna evenemang sänds på riksdagen.se och ofta även av Sveriges Television (SVT).

### 7.2.1 Öppna utfrågningar i EU-nämnd eller utskott

Riksdagskommittén uttalade i sitt betänkande Riksdagen inför 2000-talet att det för den offentliga debattens skull är önskvärt att utskotten i särskilt viktiga frågor anordnar öppna utfrågningar. Riksdagskommittén redogjorde också för sin syn på utskottens och EU-nämndens möjlighet att anordna offentliga ut- frågningar. Kommittén refererade till den utvärdering av riksdagens arbete



med EU-frågorna som gjordes av konstitutionsutskottet 1996. Konstitutionsutskottet anförde då att offentliga utfrågningar i frågor som är under behandling i EU:s institutioner i första hand är en uppgift för utskotten. Konstitutionsutskottet angav emellertid 1996–1997 års regeringskonferens som exempel på en fråga som på grund av sin övergripande karaktär saknar naturlig hemvist i något enskilt utskott och som därför skulle kunna motivera att EU-nämnden anordnade en offentlig utfrågning (förs. 2000/01:RS1 s. 135 f).

Samtidigt föreslog Riksdagskommittén att det då gällande kravet i riksdagsordningen på ”synnerliga skäl” för att EU-nämnden skulle få hålla en offentlig utfrågning skulle utgå. Ett skäl för förslaget var att utvecklingen har visat att de övergripande frågorna i EU som berör flera utskott blir allt fler, och att det förekommer en del frågor som inte är direkt övergripande men som ändå kan beröra flera utskott. Kommittén uttalade vidare att när EU-nämnden överväger att arrangera en offentlig utfrågning ska nämnden i första hand eftersträva att hålla utfrågningen tillsammans med berört utskott. Om ett utskott och nämnden gemensamt anordnar en offentlig utfrågning kan den information som framkommer komma till nytta i både utskottets och nämndens verksamhet. Vid överväganden om hur utfrågningar ska hanteras bör en grund vara EU-nämndens och utskottens roller i de olika faserna.

När 2002 års riksdagskommitté lade fram sitt förslag om att både överläggningarna i utskotten och samrådet i EU-nämnden skulle kunna ske offentligt underströk kommittén 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 berört utskott 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 betänkande 2012/13:KU17 en motion som föreslog en ändring i riksdagsordningen så att huvudregeln blir att sammanträden i utskotten och EU-nämnden är öppna, med möjlighet att besluta att ett sammanträde ska vara stängt för allmänheten om det finns särskilda skäl. Konstitutionsutskottet hänvisade i sin prövning till sitt tidigare ställningstagande om öppna sammanträden och avstyrkte motionen.

### 7.2.2 Tillämpning i praktiken

EU-nämnden håller sedan juni 2003 regelmässigt öppna sammanträden i anslutning till EU-toppmöten. Nämnden anordnade den 28 april 2005 en offentlig utfrågning om förslaget om upprättande av en konstitution för Europa, och den 7 juni 2006 anordnade EU-nämnden ett öppet seminarium om EU:s reflektionsperiod, i samarbete med Kommittén för EU-debatt. Efter det har EU-nämnden inte utnyttjat möjligheten att hålla öppna utfrågningar. Utskotten har ännu inte utnyttjat möjligheten att hålla ett offentligt sammanträde i den del det avser överläggning i EU-frågor.

I samband med arbetet med Utredningen om delaktighet i EU (SOU 2016:10) bistod riksdagens EU-samordning utredningen med uppgifter om antalet offentliga evenemang i utskotten. Den undersökta perioden är avgränsad till perioden januari 2010–juni 2015 och till evenemang som varit öppna för allmänheten. Evenemang enbart för särskilt inbjudna har således inte räknats in. Vidare har inte konstitutionsutskottets öppna utfrågningar i granskningsärenden eller EU-nämndens öppna sammanträden i anslutning till EU-toppmöten inkluderats. För att komplettera bilden kan emellertid sägas att konstitutionsutskottet varje år håller ett tiotal öppna utfrågningar i granskningsärenden. Dessa avser granskning av statsrådets ämbetsutövning eller handläggningen av regeringsärenden, även om granskningen kan vara aktualiserad av en fråga med anknytning till EU. EU-nämnden har regelmässigt offentliga sammanträden i anslutning till samtliga EU-toppmöten. Ett sista påpekande är att några evenemang har varit samarrangerade av två eller flera utskott. Man kan således inte sätta likhetstecken mellan antalet evenemang och antalet arrangerade utskott.

Sammanställningen visar att utskotten under perioden har ordnat 121 offentliga evenemang. Av dessa har uppskattningsvis 10 stycken ägnats åt frågor med direkt anknytning till EU.

**Tabell 5 Offentliga utfrågningar om EU-frågor**

Datum	Utskott	Tema
23 april 2015	UU, NU	Frihandelsavtal mellan EU och USA, TTIP
24 juni 2014	JuU	EU-domstolens dom om ogiltigförklaring av datalagringsdirektivet
23 januari 2013	NU	EU:s inre marknad
18 oktober 2012	UU	Säkerhetspolitiska implikationer för EU i ljuset av den ekonomiska krisen
17 september 2012	FiU	Ekonomisk politik i Sverige och EU – den europeiska terminen
31 maj 2012	AU	EU:s utstationeringspaket
21 februari 2012	MJU	EU:s gemensamma jordbrukspolitik
13 oktober 2011	FiU	EU, euron och krisen
14 april 2011	FiU	Ramverket för hantering av banker i kris
31 mars 2011	SkU	Mervärdesskattens framtid

Källa: Kammarkansliet, sekretariatet EU-samordning.

### 7.3 Dokumentation inför och efter utskotts- och EU-nämndmöten

Kallelser och föredragningslistor till utskottens och EU-nämndens sammanträden, liksom protokoll från sammanträdena, publiceras på riksdagens webbplats.

För EU-nämndens del publiceras dessutom de grundläggande dokumenten inför EU-nämndens sammanträden på riksdagens webbplats. Det gäller råsdagordningar och regeringens kommenterade dagordning med eventuella rådspromemorior. En utskrift av uppteckningarna från samrådet i EU-nämnden publiceras på webbplatsen och i en volym av det bundna riksdagstrycket. Vissa smärre avsnitt publiceras dock inte eftersom de kan omfattas av sekretess. I praxis justeras uppteckningarna cirka två veckor efter det aktuella sammanträdet. Även resultat av avslutade skriftliga samråd publiceras på riksdagens webbplats.

Att det som yttrats vid samråden i EU-nämnden ska nedtecknas i läsbar form följer av tilläggsbestämmelse 7.15.5 i riksdagsordningen. När bestämmelsen först infördes anförde konstitutionsutskottet att det inte var tillräckligt med samma regler för protokollföring för EU-nämnden som för utskotten. Som motiv angavs att det i EU-nämnden inte kommer att finnas något betänkande att justera och att det för den konstitutionella granskningen är nödvändigt att kunna konstatera vad som förevarit vid överläggningarna med regeringen. Ett ytterligare skäl var möjligheten till insyn för allmänheten och för forskningen (bet. 1994/95:KU22 s. 36).

Information om riksdagens EU-ärenden, behandlingen av EU-dokument och subsidiaritetsprövningar tillgängliggörs även publikt på webbplatsen IPEX, det interparlamentariska forumet för elektroniskt utbyte av information mellan medlemsstaternas nationella parlament.

### 7.4 Information om riksdagens EU-arbete på ny EU-webbplats

Riksdagsdirektören fattade i februari 2015 beslut om en ny inriktning för riksdagens EU-information till allmänheten. Uppdraget var att ge en översiktlig bild av EU med fokus på EU:s kärna. Sveriges riksdags EU-information ska fokusera på att beskriva EU:s institutioner, beslutsprocessen inom EU, grundläggande EU-rätt och EU:s budget. Den ska i högre grad knyta an till den politiska beslutsprocessen i Sverige.

Som en del i uppdraget har en ny EU-webbplats lanserats under hösten 2017. Den nya webbplatsen, eu.riksdagen.se, vänder sig i första hand till allmänheten och ska på ett begripligt sätt förklara hur EU fungerar. Målet är att alla ska kunna förstå, trots att ämnet är svårt. Webbplatsen ska vara guidande till sin karaktär. Det finns hänvisningar till svenska myndigheter och EU:s institutioner som i sin tur kan erbjuda fördjupad information inom sina saksområden.

En av ingångarna på webbplatsen informerar om riksdagens EU-arbete, främst med inriktning på vilken roll och vilka uppgifter som riksdagen har i EU-arbetet. Från dessa sidor finns länkar till riksdagen.se, exempelvis till EU-nämndens uppteckningar, årsboken om EU och andra dokument som kan vara svåra för användarna att hitta till.

## 7.5 Kommitténs överväganden

**Kommitténs bedömning:** Att alla ledamöter är involverade i riksdagens hantering av EU-frågor är viktigt för förankringen av EU-frågorna i samhället.

Statsministerns information till kammaren efter formella och informella EU-toppmöten är värdefull. Sådan information bör övervägas även efter internationella toppmöten mellan EU och tredjeländer.

Riksdagen bör överväga att hålla fler fristående debatter med EU-anknytning, däribland en årlig övergripande och strategisk EU-debatt på partiledarnivå.

Utskottens och EU-nämndens möjligheter att hålla öppna sammanträden i hanteringen av EU-frågor bör bestå oförändrade. Utskotten bör överväga att genomföra fler öppna utfrågningar. Information om riksdagens EU-arbete kan göras mer lättillgänglig via riksdagens webbplats.

Frågor om allmänhetens insyn och delaktighet i det svenska EU-arbetet är enligt kommittén mycket angelägna, och riksdagens EU-arbete syftar bl.a. till en bättre direkt förankring av EU-frågorna i samhället. Den viktigaste delen av denna förankring är den kontinuerliga kontakt som partierna och ledamöterna har med väljarna. Det är bl.a. denna kontakt som gör att det är så viktigt att alla riksdagens ledamöter är involverade i riksdagens hantering av EU-frågorna.

Riksdagen som institution skapar utrymme för öppenhet framför allt genom debatt och beslut i kammaren. De EU-ärenden som riksdagen har inrättat, främst granskningen av EU-dokument och subsidiaritetsprövningen av lagstiftningsutkast, säkerställer en återkommande behandling i kammaren av direkt EU-anknutna frågor. I kammaren behandlas också alla lagändringar som görs nödvändiga av regleringar och rättstillämpning på EU-nivå. Däremot erbjuds få tillfällen till strategiska och mer övergripande EU-debatter.

Kommittén vill framhålla statsministerns information till kammaren efter Europeiska rådets möten som ett exempel på en fristående kammardebatt som visat sig vara värdefull både för att skapa öppenhet och för att ge samtliga ledamöter tillfälle att debattera EU-frågornas hantering. När det gäller denna återrapportering vill kommittén framhålla att regeringens skyldighet att informera riksdagen om vad som sker inom ramen för EU-samarbetet är betydligt mer omfattande än samrådsskyldigheten gentemot EU-nämnden. Skyldigheten att informera riksdagen omfattar bl.a. en skyldighet för regeringen att

redogöra för sitt agerande i EU. Den fortlöpande redogörelsen för regeringens agerande på stats- och regeringschefs nivå görs primärt genom statsministerns information till kammaren efter Europeiska rådets möten. Kommittén vill påminna om att riksdagen ansett att statsministerns återrapportering bör ske från både formella och informella möten i Europeiska rådet. Kommittén har i tidigare överväganden redogjort för sin uppfattning att regeringen bör kunna delta i diskussioner vid informella EU-toppmöten utan föregående samråd så länge regeringen agerar i enlighet med tidigare förankrade ståndpunkter. Med anledning av detta vill kommittén framhålla att statsministerns återrapportering i kammaren även har stor betydelse för riksdagens möjligheter att kontrollera regeringens agerande i efterhand. Kommittén har i tidigare överväganden också framhållit att möjligheten att ge en återrapport i kammaren även bör kunna övervägas efter internationella toppmöten mellan EU, medlemsstaternas stats- och regeringschefer och företrädare för tredjeland.

Med hänvisning till de goda erfarenheterna från statsministerns återrapportering anser kommittén att riksdagen bör överväga om det finns utrymme för fler fristående kammardebatter med EU-anknytning. Det kan handla om information från regeringen om centrala EU-frågor eller aktuella debatter med anledning av viktigare EU-initiativ. Ett sådant aktuellt exempel kan vara Storbritanniens utträde ur EU och diskussionen om unionens allmänna utveckling. Kommittén noterar att riksdagsordningen ger talmannen efter samråd med gruppledarna möjlighet att besluta om fristående kammardebatter.

Kommittén bedömer att det därutöver kan vara värdefullt med en årligen återkommande debatt, företrädesvis på partiledarnivå, med regeringen om EU-frågorna utifrån ett mer övergripande strategiskt perspektiv. Kommittén har bl.a. diskuterat möjligheten att basera en sådan debatt på information från regeringen om regeringens prioriteringar när det gäller EU-arbetet. En sådan debatt skulle enligt kommittén ha störst värde om den kopplades till offentliggörandet av kommissionens arbetsprogram på EU-nivå. Kommittén förordar att förutsättningarna för en sådan debatt analyseras vidare, bl.a. med beaktande av hur den kan förhålla sig till riksdagsbehandlingen av regeringens årliga skrivelse om verksamheten i EU det gångna året och av hur riksdagen bör engagera sig i den årliga programplaneringen inom EU kring kommissionens arbetsprogram.

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 regeringen och riksdagen. Det finns 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 överväga möjligheten att hålla offentliga sammanträden med viss försiktighet.

Med det sagt noterar kommittén att offentliga sammanträden vid hanteringen av EU-frågor – med undantag för offentliga utfrågningar som ibland berör EU-frågor – i dag bara används av EU-nämnden och bara för samrådet inför Europeiska rådets möten och informella toppmöten samt i de fall återrapporteringen från dessa möten görs i nämnden. Återrapporteringen sker i nämnden när det av praktiska skäl inte är möjligt att förlägga den till kammaren. Bland utskotten har ingen överläggning genomförts vid ett offentligt sammanträde. Den praktiska erfarenheten är således tämligen begränsad. Kommittén utesluter inte att den försiktighet som kommittén uppmanat till ändå kan tillåta att erfarenheten berikas med ytterligare exempel.

Närmast till hands i detta avseende ligger utskottens informationsinhämtning som enligt kommitténs mening i större utsträckning bör kunna genomföras inom ramen för offentliga utfrågningar. Utskotten har också, i de fall en offentlig utfrågning inte bedöms lämplig, möjlighet att bjuda in externa deltagare till slutna utfrågningar.

Avslutningsvis vill kommittén påminna om den utförliga dokumentationen av utskottens överläggningar och den ännu utförligare dokumentationen av samrådet i EU-nämnden. Utskottens och EU-nämndens protokoll samt de ordagranna nedteckningarna från samrådet i EU-nämnden tillgängliggörs efter justering på riksdagens webbplats. Protokollen och nedteckningarna ger därmed förhållandevis goda möjligheter till insyn i efterhand i hanteringen av EU-frågorna även vid slutna sammanträden. Enligt kommittén finns det utrymme att ytterligare förbättra dessa möjligheter genom att underlätta allmänhetens tillgång till informationen om utskottens och EU-nämndens hantering och annan information om riksdagens EU-arbete, t.ex. via riksdagens webbplats.

## 8 Riksdagsförvaltningens stöd till ledamöter i EU-arbetet

Av riksdagsordningens 14 kap. 2 § framgår att Riksdagsförvaltningen ska ge stöd till arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden samt bistå riksdagens ledamöter och organ med sakuppgifter för riksdagsarbetet. Utskotten och EU-nämnden biträds av kanslier som ingår i Riksdagsförvaltningen (tilläggsbestämmelse 14.2.1). Närmare bestämmelser finns i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen och riksdagsstyrelsens föreskrift (2011:10) om arbetsordning för Riksdagsförvaltningen.

Anslagsramarna för riksdagen läggs fast årligen i budgetpropositionen, utgiftsområde 1, Rikets styrelse. Förslag till anslag samt underlag till budgetpropositionen beslutas av riksdagsstyrelsen. Anslaget fördelas på fyra poster: 2:1 Riksdagens ledamöter och partier m.m., 2:2 Riksdagens förvaltningsanslag, 2:3 Riksdagens fastighetsanslag och 2:4 Riksdagens ombudsmän (JO).

### 8.1 Utskottens och EU-nämndens kansliers stöd till sina ledamöter

Utskottskanslierna har valt delvis olika förhållningssätt till handläggningen av EU-relaterade frågor i kanslierna. I de flesta kanslier inkluderar de föredragandes ansvar för ett visst sakområde även EU-frågorna. Exempel finns också på ett kansli som roterar ansvaret för det löpande arbetet med inkommande EU-dokument mellan de föredragande. Majoriteten av utskottskanslierna har utskottshandläggare som i varierande grad arbetar med EU-frågor. Många utskottskanslier fördelar EU-arbetet mellan handläggaren och de föredragande. Några utskott har valt att inte ha någon utskottshandläggare med ansvar för EU-frågor. Några utskott har kanslichefer som valt att själva vara engagerade i det löpande EU-arbetet.

Vid EU-nämndens kansli arbetar samtliga föredragande och en handläggare med EU-frågor. De föredragande har ansvaret fördelat mellan sig utifrån de olika ministerrådskonstellationerna.

Vid de intervjuer med utskottens kanslichefer som genomförts för kommitténs räkning kom det fram att flera kanslier har en självständig bevakning av aktuella EU-frågor. Andra kanslier förlitar sig i hög grad på flödet av inkommande dokument från regeringen och EU:s institutioner. Några kanslichefer framhöll sekretariatet EU-samordning som ett viktigt stöd för utskottskanslierna, som i sin tur bistår ledamöterna vad gäller EU-kompetens.

Utskottskanslierna och EU-nämndens kansli arbetar med olika typer av verktyg för att ge kvalitativt skriftligt stöd till ledamöterna i EU-frågor. Exempel som framkom vid intervjuerna:

- kanslikommentarer om en frågas tidigare hantering i utskottet och i EU-nämnden m.m. som kompletterande underlag för utskottet inför överläggningar
- kanslikommentarer inför samråd i EU-nämnden med en kort sammanfattning av frågan, regeringens förslag till ståndpunkt samt frågans tidigare hantering i utskotten och EU-nämnden, som kompletterande underlag för nämndens ledamöter inför samråd
- kanslipromemorior om aktuella EU-frågor som regelbundet föredras på ett utskottssammanträde, ibland i kombination med en löpande förteckning över inkomna EU-dokument, vilket ger ledamöterna en grund för att bedöma behovet av att begära överläggning eller information från regeringen
- regelbundna ”EU-nyhetsbrev” till utskottet där kansliet samlar information om nya frågor och om utvecklingen av tidigare väckta frågor, t.ex. ställningstaganden från Europaparlamentet, relevanta rapporter eller domar från EU-domstolen.

## 8.2 Sekretariatet EU-samordning

Sekretariatet EU-samordning samordnar EU-frågor inom Riksdagsförvaltningen, biträder talmanspresidiet och riksdagsdirektören i EU-relaterade ärenden, svarar för funktionen riksdagens representant vid EU:s institutioner och registrerar EU-dokument (Riksdagsdirektörens föreskrift RFS 2012:2).

EU-samordningen är central mottagare av EU-dokument som inkommer till riksdagen. I uppgiften ingår förutom registrering av dokumenten även ett ansvar för att grundläggande skriftlig information om EU-frågor når ut till fackutskotten och EU-nämnden. Alla EU-dokument finns i fulltext i riksdagens EU-diarium (Lemur). EU-samordningen har också funktioner i administrationen kring riksdagens EU-ärenden, bl.a. i expedieringen av motiverade yttranden till EU:s institutioner och i urvalet av vilka andra EU-dokument än grön- och vitböcker som kan vara aktuella för riksdagen att granska. I sekretariatets uppgifter ingår också att bistå utskottskanslierna i bevakningen av antagna lagstiftningsakter och vid behov med råd i framför allt processrelaterade frågor. EU-samordningen bidrar även till kompetensutvecklingen i förvaltningen genom att bl.a. ordna seminarier om aktuella EU-frågor.

Organisatoriskt är EU-samordningen en del av kammarkansliet. Riksdagsdirektören beslutade i november 2017 om en uppföljning av beslutet 2012 om inrättandet av sekretariatet EU-samordning. Uppföljningen ska särskilt belysa frågan om EU-samordningens organisatoriska placering. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2018 (dnr 498-2017/18).

### 8.2.1 Riksdagens EU-representant

Riksdagens representant vid EU:s institutioner är organisatoriskt knuten till sekretariatet EU-samordning. Representanten är stationerad i Bryssel och har som uppdrag att följa aktuell EU-politik och hålla riksdagen informerad om



händelseutvecklingen inom olika politikområden. I bevakningen av EU-institutionernas verksamhet skriver EU-representanten fördjupande rapporter om aktuella frågor. Rapporterna tillgängliggörs för ledamöter och anställda via riksdagens intranät.

Riksdagens EU-representant är en länk till Europaparlamentet och till andra nationella parlament med representation vid EU:s institutioner för att lämna uppgifter om riksdagens EU-arbete och inhämta motsvarande information från dem.

Representanten utgör även ett stöd för riksdagens ledamöter och anställda inför och under besök vid EU:s institutioner samt på olika sätt vid deltagandet i det interparlamentariska samarbetet inom EU. Den är också Riksdagsförvaltningens kontaktpunkt för Cosacsekretariatet och Sveriges ständiga representation vid EU samt för svenska Europaparlamentariker.

För att hålla kontakt med utskotten och andra riksdagsorgan är tjänstgöringen återkommande förlagd till Stockholm, i riksdagen.

### 8.3 Riksdagsbiblioteket

Riksdagsbiblioteket bevakar EU-frågor och är s.k. depåbibliotek för EU. Det innebär att biblioteket i sina samlingar har de viktigaste officiella publikationerna som t.ex. EUT (Europeiska unionens officiella tidning), kommissionsdokument, betänkanden från Europaparlamentet och EU-domstolens rättsfalls-samling.

Tjänster som erbjuds är

- tillgång till EU-relaterade dokument, publikationer, tidskrifter och litteratur
- sökningar efter EU-information och dokument
- anskaffning av EU-publikationer
- introduktion till sökning av EU-dokument på internet.

### 8.4 Riksdagens utredningstjänst

Utredningstjänsten (RUT) är riksdagens interna utredningsenhet. Enheten gör utredningar, analyser och beräkningar, tar fram bakgrundsmaterial och sammanställer fakta inom samtliga politikområden. EU-aspekten är en integrerad del av detta arbete. EU-frågor med institutionell inriktning besvaras av utredningstjänstens statsvetare och jurister. Uppdragsgivare är förutom ledamöter och partikanslier även utskottskanslier och övrig riksdagsförvaltning.

### 8.5 Sveriges riksdags EU-information

EU-upplysningen har haft i uppdrag att ge opartisk och allsidig information om EU, det svenska medlemskapet och EU-arbetet i riksdagen. Från och med hösten 2017 har eu-upplysningen.se ersatts av den nya webbplatsen Sveriges

riksdags EU-information, eu.riksdagen.se. Webbplatsen ska ge en översiktlig bild av EU med fokus på EU:s kärna, vägleda till fördjupad information om EU samt informera om EU-arbetet i riksdagen. Riksdagsinformationen svarar också på faktafrågor via telefon, e-post och brev. Sveriges riksdags EU-information vänder sig främst till en bred extern målgrupp, men även riksdagsledamöter och anställda i förvaltningen kan få hjälp via webb och svarsservice.

## 8.6 Introduktion, utbildning och finansiellt stöd

Efter ett val erbjuder Riksdagsförvaltningen nya riksdagsledamöter introduktion om kammarens arbete, den interna servicen, de ekonomiska villkoren och den tekniska utrustningen. Under mandatperioden erbjuds ledamöter språkutbildning i form av intensivkurser i engelska och franska. Även annan vidareutbildning kan förekomma.

Av 7 kap. 7 § lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter framgår att Riksdagsförvaltningen får tillhandahålla ledamöterna en introduktion till uppdraget som ledamot av riksdagen samt att introduktionen ska vara inriktad på arbetsformer i riksdagen. Riksdagsförvaltningen får även erbjuda ledamöterna språkutbildning och annan vidareutbildning inom ramen för uppdraget som ledamot i riksdagen.

Av förarbetena till lagen framgår att introduktionen bör ha fokus på arbetsformerna i riksdagsuppdraget, regleringen av villkoren för uppdraget och vad som gäller i olika frågor, exempelvis om jäv och andra intressekonflikter. Kurser i ledarskapsutbildning nämns som exempel på annan vidareutbildning som kan erbjudas (framst. 2015/16:RS7).

### 8.6.1 Stöd till partigrupperna

I lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen finns föreskrifter om basstöd till partigrupperna, stöd till partigrupperna för politiska sekreterare och stöd till partikanslier. Stödet för politiska sekreterare motsvarar kostnaden för en sekreterare per ledamot. I lagen föreskrivs också om stöd till kostnader för ledamöters utrikes resor på uppdrag av partigruppen och stöd till språkutbildning. Varje parti beslutar själva hur stödet ska användas.

Av riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2016:6) om tillämpning av lagen framgår att stödet till kostnader för politiska sekreterare är avsett att bekosta handläggarghjälp åt riksdagens ledamöter. När stödets storlek bestäms ska ett belopp om 61 900 kronor per politisk sekreterare och månad ligga till grund för beräkningen.

### 8.6.2 Riksdagens utbildningsutbud

Riksdagens utbud av utbildningar riktade till ledamöter, partikanslianställda eller tjänstemän innehåller i dag inga separata kurser med inriktning på hanter-

ingen av EU-frågor i riksdagen eller EU:s beslutsprocesser. Huvuddelen av introduktionen till EU-frågorna för ledamöterna sker i utskotten eller EU-nämnden genom kansliernas försorg. EU-samordningen arrangerar därutöver olika seminarier om aktuella EU-frågor på uppdrag av utskottsavdelningen, riktade i första hand till anställda inom förvaltningen.

Den senaste arrangerade introduktionsutbildningen för anställda på partikanslierna innehöll två mycket översiktliga block om riksdagens respektive utskottens EU-arbete.

### 8.6.3 Utskottens och EU-nämndens utrikes studieresor

Utskotten och EU-nämnden anordnar regelbundet utskottsresor med koppling i varierande grad till aktuella EU-frågor. EU-nämnden besöker varje nytt ordförändskapsland, och under innevarande mandatperiod har både EU-nämnden och många utskott gjort studie- eller arbetsresor till Bryssel för att orientera sig om aktuella EU-frågor.

De ekonomiska ramarna för utskottens och EU-nämndens utrikes resor fastställs för varje valperiod. Inom dessa ramar beslutar utskotten och EU-nämnden själva för sina resor. För närvarande är summan 1 220 000 kronor per utskott, förutom för utrikesutskottet som får 2 170 000 kronor. Utskotten och EU-nämnden får även anslag per valperiod för utgående besök (internationella konferenser, regeringsdelegationer m.m.). Dessa summor varierar mellan utskotten, från för närvarande 100 000 kronor upp till 850 000 kronor per utskott. Medföljande tjänstemän belastar en egen budgetpost för tjänstemännens utrikes resor.

För valperioden 2010–2014 angavs att varje utskott disponerar 200 000 kronor för resor till EU:s institutioner. I riksdagsstyrelsens beslut för innevarande valperiod görs inte någon sådan öronmärkning av medel för resor till EU:s institutioner. Skälet för detta redovisas inte i den promemoria som bifogas beslutet. Tillgänglig statistik möjliggör därmed inte en sortering av vilka resor som kan anses avse EU-frågor, med mindre än att varje enskild resa granskas utifrån programinnehållet. Om man utgår från att de studieresor som utskotten genomfört till Bryssel avser EU-frågor visar tillgänglig statistik att åtminstone åtta utskott samt EU-nämnden genomfört sådana studieresor under innevarande valperiod (till den 9 oktober 2017). Till detta kommer studieresor till andra städer inom Europa som mycket väl kan ha EU-relaterat innehåll, men som kommittén inte har haft möjlighet att studera i detalj.

Sammantaget för alla resor visar statistiken att 67 procent av den totala budgeten för innevarande valperiod för utskottens utrikes studieresor har tagits i anspråk (13 786 421 kronor av totalt 20 470 000 kronor, till den 4 oktober 2017).

#### 8.6.4 Enskilda ledamöters utrikes tjänsteresor

Enligt 4 kap. 4 § lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningslagen) fastställer riksdagsstyrelsen för varje valperiod ett belopp som en ledamot får använda för enskilda utrikes tjänsteresor. Av samma bestämmelse framgår att medel som inte har använts till sådana tjänsteresor ska föras tillbaka till Riksdagsförvaltningen.

Sedan den 1 januari 2017, då 2016 års ersättningslag trädde i kraft, beslutar en ledamot själv om enskilda utrikes tjänsteresor till länder inom EES-området samt till kandidatländer och s.k. potentiella kandidatländer. I fråga om övriga länder krävs tillstånd till resan av en vice talman. Detta framgår av 4 kap. 5 § ersättningslagen. Tidigare krävdes tillstånd av en vice talman för alla enskilda utrikes tjänsteresor.

Riksdagsstyrelsen har för innevarande valperiod bestämt beloppet för enskilda utrikes tjänsteresor till 50 000 kronor (tillämpningsföreskrift RFS 2016:5). Beloppet gäller per mandat och inte per person. En ersättare får under vissa förutsättningar använda medlen för enskilda utrikes tjänsteresor. Ersättaren får inte ”egna” 50 000 kronor att förbruka, utan den ordinarie ledamoten och ersättaren delar på medlen. Ersättaren ska dock samråda med den ordinarie ledamoten inför en resa.

Närmare bestämmelser om enskilda utrikes tjänsteresor finns i tillämpningsföreskriften (RFS 2016:5) till 2016 års ersättningslag. Där framgår att en enskild utrikes tjänsteresa får göras i grupp. Där framgår även att en skriftlig redogörelse ska göras i efterhand för resor som ledamoten själv beslutar om. Framhållas bör att det inte sker någon prövning i efterhand av resan, vilket har att göra med att ledamoten själv beslutar om resan och således har fullt ansvar för sitt beslut.

Totalt uppgår beloppet för hela mandatperioden till 17 450 000 kronor. Med beaktande av de resmönster som normalt präglar riksdagsarbetet under en valperiod har ett lägre belopp om 2 617 500 kronor avsatts för år 1 och 4, dvs. 2015 och 2018, medan ett högre belopp om 6 107 000 kronor avsatts för år 2 och 3, dvs. 2016 och 2017.

Utfallet under valperioden hittills framgår av tabellen nedan.

**Tabell 6 Utfall för ledamöters enskilda utrikes resor valperioden 2014–2018**

År	Budget	Utfall
2015	2 617 500	1 230 000
2016	6 107 000	2 600 000
2017	6 107 000	1 511 000 (t.o.m. sep. 2017)
2018	2 617 500 (förslag)	–

Källa: Riksdagsförvaltningen.

I mitten av september 2017 hade 15 ledamöter inga pengar kvar att resa för. Tre ledamöter hade några hundralappar kvar. 22 ledamöter hade mellan 1 000 och 10 000 kronor kvar att resa för. 176 ledamöter hade mer än 10 000 kronor kvar att resa för, och 133 ledamöter hade inte förbrukat något alls.

Det bör noteras att ledamöters utrikes resor även kan finansieras med stöd enligt lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen, se ovan.

## 8.7 Riksdagsförvaltningens strategiska plan för 2015–2018

Riksdagsförvaltningens strategiska plan för 2015–2018 delas upp utifrån fem uppdragsområden. Under uppdragsområde A Svara för ett väl fungerande stöd till kammare och utskott m.m. framgår att förvaltningen ska stärka kunskaperna om aktuella sakpolitiska frågor och författningsarbete samt fortsätta utveckla EU-arbetet. Under uppdragsområde B Svara för ett väl fungerande stöd och service till ledamöter och partikanslier framgår att förvaltningen har som ett delmål att samordna kunskapsstödet till ledamöter och partikanslier.

I förvaltningens verksamhetsplan för 2017 ligger tre åtgärder för att bidra till EU-arbetets delmål. Det handlar om att

- ge stöd till riksdagens utveckling av arbetet med EU-frågor
- genomföra utbildning och seminarieverksamhet om EU-arbetet
- ta fram en digital EU-handledning för ledamöterna.

Ansvariga avdelningar är kammarkansliet och utskottsavdelningen.

### 8.7.1 EU-guiden för ledamöter

Arbetet med att ta fram en digital EU-guide för ledamöter har pågått sedan 2016. Arbetet utförs i projektförm med representanter från sekretariatet EU-samordning, utskottsavdelningen, kommunikationsavdelningen och it-avdelningen. EU-guiden ska utgå från ledamöternas behov och tillhandahålla ett samordnat kunskapsstöd som underlättar ledamötens löpande arbete med EU-frågor. Initiativet togs efter det att ledamöter i ordförandekonferensen uttryckte behov av ett användbart och praktiskt stöd i riksdagens arbete med EU-frågor, bl.a. mot bakgrund av att utskotten arbetar i olika hög grad med EU-frågor.

Via EU-guiden ska ledamöter snabbt kunna få fram information om EU, t.ex. vilka steg ärenden går igenom i beslutsprocessen, både på EU-nivå och i riksdagen, och var de kan söka för att få fram mer information om ett ärende. Man ska också kunna söka på EU-material, få veta vilka verktyg riksdagen har i sitt EU-arbete, få en checklista inför möten eller fördjupa sig i EU:s beslutsprocess.

EU-guiden lanserades i november 2017. Den är tillgänglig via Intranätet, och kan även nås via mobil och surfplatta.

*Förstudierapporten ”Digital EU-handledning för ledamöter” pekar på utbildningsbehov*

I den förstudie som togs fram inom projektet under 2016 intervjuades åtta ledamöter från arbetsmarknadsutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, utbildningsutskottet, näringsutskottet och EU-nämnden. Samtliga riksdagspartier representerades i intervjuerna. Förutom det behov av ökat och förbättrat stöd i EU-arbetet, som den digitala handledningen (EU-guiden) syftar till, framfördes behov av utbildning och återkommande introduktionstillfällen om EU-frågornas beredning i riksdagen. Dessa förslag låg utanför uppdraget för förstudien men förstudiegruppen valde ändå att redogöra för förslagen så att de skulle kunna omhändertas av andra enheter.

Av förstudierapporten framgår att samtliga intervjuade ledamöter efterlyste återkommande introduktionstillfällen, inte bara de första veckorna av en valperiod, eftersom många av frågorna om EU uppstår först senare. Flera av ledamöterna påpekade att det behövs introduktion om EU:s beslutsprocesser men också om andra processfrågor, bl.a. EU-frågornas behandling i riksdagen, utskottens respektive EU-nämndens roller och hur regeringskansliet arbetar med EU-frågor i relation till riksdagen. Några ledamöter efterlyste också mer beskrivningar av arbetsformerna i utskotten (t.ex. skillnad på överläggning och information) och EU-nämnden (t.ex. användningen av avvikande meningar). Det framfördes också behov av en anvisning till de dokument som ska läsas. Flera ledamöter önskade att förvaltningen är tydlig med vart en ledamot kan vända sig med frågor på olika områden. Några ledamöter framhöll också nyttan av studiebesök till Bryssel.

På frågan om hur ledamöterna vid behov söker kompletterande information i EU-frågor uppgav samtliga att de själva ofta söker information via Google. Som exempel på sidor som används uppgav ledamöter EU-upplysningen, myndigheters webbplatser och olika nyhetsportaler. Samtliga intervjuade ledamöter uppgav också att partiets Europaparlamentariker eller dess partikansli i Europaparlamentet är en viktig källa till information i EU-frågor. Sju av ledamöterna uppgav att de egna partikanslierna är en viktig resurs. Endast några av ledamöterna uppgav att de använder utskottskansliet som kompletterande informationskälla. Några ledamöter uppgav att de ringer direkt till ansvarig myndighet för att få svar på frågor inom myndighetens ansvarsområde.

## 8.8 Kommitténs överväganden

**Kommitténs bedömning:** Riksdagsförvaltningen bör tillhandahålla en återkommande utbildning om EU-systemet och generella aspekter av riksdagens EU-arbete. Förvaltningen bör också se över möjligheten att varje valperiod erbjuda en fördjupad studieresa till EU:s institutioner och Sveriges ständiga representation vid EU.

De ekonomiska ramarna och övriga förutsättningar för utskottens och EU-nämndens utrikes resor liksom för ledamöternas EU-anknutna resor är adekvata. Utskotten och EU-nämnden bör även fortsättningsvis prioritera EU-relaterade resor och besök vid EU:s institutioner.

Riksdagsförvaltningen bör fortsätta arbetet med att utveckla riksdagens EU-arbete och personalens EU-kompetens. Utskottens och EU-nämndens kansliers eventuella behov av ökade resurser bör följas upp kontinuerligt.

Riksdagens EU-arbete skiljer sig i några viktiga avseenden från riksdagsarbetet i övrigt. En viktig skillnad är det ytterligare lager av komplexitet som följer av att det inrikespolitiska systemet ska förhålla sig till det större EU-systemet, som i sig är en svårgenomtränglig process präglad av en mångfald av parallella flerpartsförhandlingar. En fundamental skillnad jämfört med nationell lagstiftning och svenska budgetbeslut är också att riksdagens, utskottens och EU-nämndens ställningstaganden i EU-frågor inte nödvändigtvis överensstämmer med det slutliga utfallet som avgörs i förhandlingar inom EU.

### 8.8.1 Riksdagsförvaltningens utbildningsutbud

En följd av det ovan sagda är att den enskilda ledamoten måste skaffa sig en god förståelse för hur EU-systemet fungerar och hur rollfördelningen mellan riksdag och regering ser ut. Kunskapsbehovet varierar av naturliga skäl mellan ledamöterna och för den enskilda ledamoten över tid. Detta ställer stora krav på den utbildning som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller ledamöterna. En viktig beståndsdel i detta är utskottskansliernas och EU-nämndens kanslis ansvar för att introducera sina ledamöter i utskotts- respektive nämndarbetet och de olika sakfrågorna. Utöver detta har kommittén sett ett behov av att skapa utrymme för en centralt hållen utbildning om EU-systemet och mer generella aspekter av riksdagens EU-arbete. Kommittén noterar att förvaltningen i november 2017 tillgängliggjorde en EU-guide för ledamotsuppdraget. EU-guiden fyller sannolikt delar av utbildningsbehovet. Kommittén anser dock att det kan behövas ett kompletterande stående utbildningsprogram t.ex. med en introduktion och en påbyggnadsdel som erbjuds en eller två gånger per riksmöte.

Kommittén anser också att Riksdagsförvaltningen bör se över möjligheten att under varje valperiod erbjuda en fördjupad studieresa till EU:s institutioner och Sveriges ständiga representation vid EU. En sådan studieresa skulle kunna

hämta inspiration från de resor som erbjuds en mindre grupp ledamöter i anslutning till FN:s generalförsamling. Syftet skulle vara att ge ledamöter med starkt EU-anknutna uppdrag möjlighet till fördjupad kännedom om EU-systemets funktionssätt. Den närmare utformningen av ett sådant program får lämnas till Riksdagsförvaltningen att föreslå i dialog med företrädare för Regeringskansliet och EU:s institutioner. Finansieringen av ett sådant program beror på programmets omfattning men det bör inte vara uteslutet att en budgetpost under ledamotsanslaget kan komma i fråga, i likhet med vad som är fallet för FN-programmet.

### **8.8.2 Utskottens, EU-nämndens och ledamöternas utrikes resor**

Det är viktigt för riksdagens EU-arbete att riksdagens ledamöter skapar och underhåller kontakter med olika aktörer på EU-nivå. Det gäller såväl inom ramen för utskottens och EU-nämndens verksamheter som för den enskilda ledamoten. Kommittén förutsätter att utskotten och EU-nämnden även i fortsättningen prioriterar EU-relaterade besök och särskilt besök vid EU:s institutioner.

Därutöver måste ledamöterna ges goda möjligheter att företa utrikes resor med anknytning till EU-samarbetet. Kommittén noterar att bestämmelserna om ledamöters enskilda utrikes tjänsteresor och stödet för resor på uppdrag av partigrupperna nyligen har setts över. Ett led i översynen har varit att förenkla för ledamöterna att företa EU-anknutna utrikes resor. Genom dessa förenklingar ges goda förutsättningar för varje ledamot att utforma en egen EU-anknuten besöksverksamhet. Det är därför inte aktuellt att föreslå ändringar för att ytterligare underlätta detta. Kommittén har inte heller sett något som tyder på att de ekonomiska ramarna för utskottens och EU-nämndens utrikes resor respektive ledamöternas EU-anknutna resor överlag skulle vara för snäva. Tvärtom visar tillgänglig statistik att nyttjandegraden på en övergripande nivå är låg när det gäller ledamöternas enskilda utrikes resor. Budgeten för utskottens utrikes studieresor utnyttjas i högre grad, men med god marginal till ramarna. Detta är dock något som närmare får utvärderas i den ordinarie uppföljningen av reseverksamheten.

### **8.8.3 Utskottens kanslistöd utöver ärendeberedningen**

När det gäller utskottsarbetet sträcker sig hanteringen av EU-frågorna delvis bortom den traditionella ärendeberedningen. Hanteringen innefattar ett för utskottsarbetet delvis nytt angreppssätt med t.ex. en självständig bevakning och analys av utvecklingen inom EU. Detta förutsätter ett omfattande och kvalificerat kanslistöd. Kommittén noterar att Riksdagsförvaltningen har identifierat EU-arbetets utveckling som ett strategiskt mål och att den har vidtagit åtgärder för att utveckla personalens EU-kompetens. Detta arbete bör enligt kommittén fortsätta.



Kapaciteten för ärendeberedning måste självklart prioriteras när det gäller Riksdagsförvaltningens stöd till utskottsarbetet. Det är dock kommitténs uppfattning att det inte får innebära att stödet för att följa utvecklingen inom EU och att delta i det interparlamentariska samarbetet inom EU eftersätts. EU-nämndens verksamhet är till skillnad från utskottens inte uppdelad på olika uppgifter. Situationen för EU-nämndens kansli skiljer sig därför från utskottskansliernas i den meningen att kansliets resurser inte på samma sätt behöver delas mellan olika uppgifter.

Även om det finns uppgifter i kommitténs arbete som tyder på att resurstillgången för EU-frågorna i vissa utskottskanslier är ansträngd så har det inte framkommit uppgifter som entydigt visar att förstärkningar av utskottens och EU-nämndens kanslier är nödvändiga i detta skede. Kommittén förutsätter emellertid att eventuella behov av ökade resurser följs upp kontinuerligt. Kommittén återkommer i avsnitt 10 till de sammantagna konsekvenserna av de förslag som kommittén lämnar.

## 9 Kommitténs överväganden om funktionsfördelningen

**Kommitténs bedömning:** Att regeringen informerar riksdagen är en förutsättning för att riksdagen ska kunna fullgöra sin funktion att utöva inflytande genom regeringen. Regeringens information kan förbättras i vissa delar, även om den i huvudsak motsvarar förväntningarna. Regeringen har ett ansvar för att tidigt informera utskotten och uppmärksamma dem på behov som regeringen ser av att förankra politiskt viktiga nya ställningstaganden.

Samrådet med EU-nämnden har utvecklats mot en starkare och mer detaljerad bindning av regeringen. Det kan påverka regeringens funktion att företräda Sverige i EU. Problemen är dock begränsade, och det är inte fråga om en absolut bindning från riksdagens sida.

Riksdagens tidvis extensiva syn på subsidiaritetsprövningens omfattning kan påverka regeringens funktion som företrädare för Sverige och den svenska ståndpunkten i EU. Utskotten bör hålla sig inom subsidiaritetsprövningens ram och i övrigt begränsa sitt engagemang under EU-beslutsprocessens förhandlingsfas till kontakterna med regeringen.

I kommitténs direktiv ingår att utreda riksdagens arbete med EU-frågor i såväl teori som praktik i syfte att bl.a. utröna huruvida funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen har förändrats. Av uppdraget framgår vidare att t.ex. regeringens och riksdagens respektive roller när det gäller mandatgivningen i EU-nämnden kan studeras i detta sammanhang.

Kommittén har i betänkandet redovisat sin genomgång av riksdagens EU-arbete i teori och praktik. Kommittén har uppfattat denna genomgång som en viktig del av uppdraget och låtit den ta väsentlig tid i anspråk. Genomgången har varit nödvändig för kommitténs bedömningar i uppdragets andra delar men den har också ett stort värde i sig som beskrivning av hur riksdagens arbete med EU-frågorna faktiskt har bedrivits. Kommittén har fokuserat sina diskussioner till de frågor som den ansett mest angelägna och har inte haft möjlighet att i detalj analysera alla delar av materialet. Det är dock kommitténs förhoppning att redovisningen ska kunna inspirera till ytterligare analys och att nya frågor om riksdagens EU-arbete väcks och finner svar.

I det följande kommenterar kommittén den särskilda frågan om huruvida riksdagens arbete med EU-frågor har inneburit att funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen har förändrats. Grunderna för funktionsfördelningen och hur den anpassats på området för EU-medlemskapet har redovisats i betänkandets inledning om de allmänna utgångspunkterna, avsnitt 2.1. Som en utgångspunkt för funktionsfördelningen på EU-medlemskapets område uppmärksammas där att riksdagen har överlåtit beslutanderätt till EU, där Sverige medverkar i beslutsprocessen genom regeringen. För att kompensera för

denna förändring i fördelningen av normgivningsmakten inrättades regeringens informations- och samrådsskyldighet genom vilken riksdagen skulle få ett aktivt och reellt inflytande över de svenska ståndpunkter som ska intas i EU. Formerna för kontakterna mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor har utvecklats med utgångspunkt i att de ska tillgodose svenska intressen på bästa sätt. Genom ändringar i EU:s fördrag har riksdagen fått vissa direkta uppgifter i EU:s beslutsprocess, företrädesvis genom att kontrollera subsidiaritetsprincipens tillämpning i utkast till lagstiftningsakter.

Enligt kommittén handlar den bedömning som ska göras om förändringar i funktionsfördelningen i allt väsentligt om i vilken mån det finns företeelser i riksdagens arbete med EU-frågorna i praktiken som påverkar den avsedda funktionsfördelningen, i första hand regeringens funktion att företräda Sverige i EU och riksdagens funktion att utöva inflytande genom regeringen. Kommittén vill inledningsvis understryka att en förutsättning för att riksdagen ska kunna utöva sin funktion är att regeringen lever upp till den grundlagsfästa omfattande informationskyldigheten. I övrigt har kommittén i sin genomgång av teori och praktik i riksdagens EU-arbete identifierat två faktorer som kan ha betydelse för bedömningen. Den första rör praxisutvecklingen kring omfattningen och verkan av samrådet med EU-nämnden. Den andra rör riksdagens tidvis extensiva syn på subsidiaritetsprövningens omfattning.

När det gäller regeringens skriftliga informationsgivning till riksdagen visar kommitténs genomgång att den i huvudsak motsvarar de förväntningar som vilar på regeringen. På några områden bör informationsgivningen förbättras. Det gäller framför allt i fråga om regeringens svar på kommissionens samråd och informationen inför informella ministermöten. I fråga om informationsgivningen direkt till utskotten och EU-nämnden medger inte kommitténs underlag några egentliga slutsatser. Antalet tillfällen där information lämnats vid utskottssammanträden har ökat påtagligt men robusta uppgifter om kvaliteten på informationen saknas. I kommitténs intervjuer med utskottens och EU-nämndens kanslier finns utsagor i olika riktningar, både de som tyder på att det finns brister i informationen, främst i det tidiga skedet av en EU-frågas behandling, och de som tyder på att informationen är tillräcklig. Kommittén har i sina överväganden om kontakterna mellan riksdagen och regeringen påtalat regeringens ansvar för att tidigt informera utskotten och att även uppmärksamma utskotten på behov som regeringen ser av att förankra politiskt viktiga nya ställningstaganden.

När det gäller frågan om samrådet i EU-nämnden konstaterar kommittén att EU-nämnden förutom beslutspunkterna på rådets dagordning även hanterar diskussionspunkter som samrådspliktiga. Vidare har samtliga beslut av rådet i A-punkter, även de av rutinartad och teknisk karaktär, kommit att omfattas av samrådsskyldigheten. Därtill kommer att olika uttalanden av konstitutionsutskottet inneburit en successiv förstärkning av samrådets verkan där regeringen numera bl.a. förväntas agera aktivt i enlighet med vad EU-nämnden uttryckt och fullfölja mandaten fullt ut. Sammantaget synes detta över tid ha inneburit

en utveckling mot en starkare och mer detaljerad styrning av regeringens agerande i rådet. Det har i några enstaka fall tagit sig uttryck i mandat som innebär mer eller mindre ordagranna tillägg i den svenska ståndpunkten med avsikt att dessa ska framföras vid rådsmöten och krav på regeringen att under pågående förhandlingar stämma av ett givet mandats giltighet.

Enligt kommittén kan det ifrågasättas om detta är förenligt med den tänkta funktionsfördelningen där det bl.a. framhållits att samrådet med EU-nämnden allmänt sett ska koncentreras till viktigare frågor och att regeringens parlamentariska ansvar uttunnas avsevärt om riksdagen redan från början skulle binda regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv.

Kommittén uppfattar inte att det är fråga om något omfattande problem men har ändå tagit konsekvensen av sin bedömning i denna del genom att i sina överväganden om kontakterna mellan riksdagen och regeringen ange hur kommittén anser att riksdagen bör se på samrådsförfarandet i fråga om s.k. bokstavsmandat och telefonsammanträden i ett sent skede av förhandlingarna. Kommittén har landat i att inte föreslå någon förändring av samrådet om rådets beslut i A-punkter. Det innebär förvisso att regeringen även i fortsättningen måste söka mandat för en mängd beslut i vad som i efterhand kan karaktäriseras som detaljer och teknikaliteter. Som kommittén redogjort för har den dock inte kunnat hitta ett sätt att på förhand undanta sådana frågor och samtidigt på ett tillfredsställande sätt säkerställa riksdagens möjligheter att kontrollera regeringens agerande.

När det gäller verkan av samrådet konstaterar kommittén att regeringen allttjämt har utrymme att avvika från en förankrad svensk ståndpunkt om det finns mycket goda skäl för det. Man kan därför inte tala om en absolut bindning från riksdagens sida. Vad det handlar om är snarare en fråga om vad som utgör mycket goda skäl. I denna fråga har och bör riksdagen ha sista ordet inom ramen för efterhandskontrollen av regeringens agerande.

Kommittén ser inte något problem i att EU-nämnden omfattar rådets diskussionspunkter i samrådet. Så har gjorts sedan EU-nämnden inrättades, och kommittén har i sina överväganden gett uttryck för att denna praxis bör bestå.

När det gäller frågan om riksdagens tidvis extensiva syn på subsidiaritetsprövningens omfattning konstaterar kommittén att det finns exempel där riksdagen har vägt in rena proportionalitetsaspekter och även i andra avseenden gått utanför subsidiaritetsfrågan i en snäv mening. Det finns också exempel där subsidiaritetsinvändningar har broderats ut med andra synpunkter på lagstiftningsutkast.

Enligt kommittén kan det ifrågasättas om en alltför extensiv syn på subsidiaritetsprövningen och vad som kan framföras i motiverade yttranden är förenlig med den tänkta funktionsfördelningen där regeringen företräder Sverige och den svenska ståndpunkten i förhandlingarna inom EU. Kommittén konstaterar dock att möjligheten att i viss mån beakta proportionalitetsaspekter i subsidiaritetsprövningen baseras på en välgrundad tolkning av konstitutionsutskottet som bl.a. hämtar stöd i EU-domstolens praxis. Eventuella problem i

detta avseende i förhållande till funktionsfördelningen uppstår enligt kommittén därmed först om utskotten rör sig mot renodlade proportionalitetsbedömningar. Kommitténs uppfattning är förvisso att riksdagen i subsidiaritetsprövningen inte företräder Sverige som medlemsstat utan enbart sig själv som det nationella parlamentet i medlemsstaten Sverige. Det oaktat kan det inte utslutas att motiverade yttranden från riksdagen som tar upp omständigheter som är ovidkommande för tillämpningen av subsidiaritetsprincipen riskerar att otillbörligt ingripa i de förhandlingar som regeringen för på Sveriges vägnar i EU.

Kommitténs bedömning i detta avseende har gett den anledning till att i sina överväganden om subsidiaritetskontrollen påminna om den uppsatta ramen för subsidiaritetsprövningen och mana utskotten till att hålla sig inom denna. Kommittén har också redogjort för sin uppfattning att riksdagens motiverade yttranden i sig inte har någon verkan gentemot regeringen utan i det hänseendet enbart fungerar som en fingervisning om vad som i riksdagen kan vara en gångbar svensk ståndpunkt i subsidiaritetsfrågan. I sina överväganden om granskningsförfarandet har kommittén framhållit vikten av undantaget för förslag till unionens rättsakter. Även detta ställningstagande är baserat på uppfattningen att riksdagens engagemang under den fas i beslutsprocessen då förhandlingar förs, utöver kontrollen av subsidiaritetsprincipens tillämpning, bör avgränsas till kontakterna med regeringen genom utskotten och EU-nämnden.

Avslutningsvis vill kommittén förtydliga att den enbart har bedömt i vilken utsträckning riksdagens arbete med EU-frågorna i tillämpningen påverkat funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Bedömningen omfattar alltså inte andra omständigheter som kan påverka funktionsfördelningen, t.ex. utvecklingen av regeringens direkta medverkan i EU-samarbetet. Kommittén vill också uppmärksamma att det finns inslag i riksdagens praktiska EU-arbete som kan ha bidragit till att stärka riksdagen i förhållande till regeringen. Det handlar t.ex. om den direkta informationsförsörjningen från EU:s institutioner som i någon mån minskat regeringens informationsövertag. Det handlar också om det allmänt sett breddade och ökade engagemanget från riksdagens sida och den djupare förståelse för EU-frågorna som kan ha följt av granskningen av strategiska EU-dokument och det incitament som ges genom subsidiaritetsprövningen att tidigt göra en självständig och detaljerad analys av utkast till lagstiftningsakter. Detta handlar dock i kommitténs mening inte om att funktionsfördelningen har påverkats utan snarare om att riksdagens förmåga att utöva sina funktioner har förbättrats. I detta sammanhang kan också uppmärksammas att det relativa styrkeförhållandet mellan regeringsunderlag och opposition i riksdagen självklart har betydelse för förhållandet mellan regeringen och riksdagen men att även detta handlar om något annat än om en påverkan på funktionsfördelningen mellan statsorganen.

## 10 Konsekvenser av kommitténs förslag

**Kommitténs bedömning:** En ambitionshöjning med ökat fokus på EU-beslutsprocessens tidiga skeden kan leda till ökade kontakter mellan riksdagen och regeringen. Några utskottskanslier bedömer att de behöver mer resurser om utskottet ska öka sitt engagemang på EU-området. Det kan därför behövas viss förstärkning av utskottsorganisationen om ambitionerna ska nås. Riksdagsförvaltningen får identifiera behoven i genomförandearbetet.

När det gäller riksdagens EU-ärenden skapas ökad tydlighet i fråga om riksdagens deltagande i en dialog med kommissionen och i initiativ till gröna kort. Tydligheten kan bidra till effektiviseringar i hanteringen. Uppmaningen till utskotten att hålla sig inom subsidiaritetsprövningens ram kan leda till färre utlåtanden och fler överläggningar, med motsvarande minskad respektive ökad arbetsbörda.

När det gäller riksdagens deltagande i det interparlamentariska samarbetet inom EU påverkar de tillkommande uppgifterna inte dagens arbetsbörda nämnvärt. Behovet av resurser för sekretariatsstöd till delegationen till kontrollgruppen för Europol kan behöva bedömas på nytt när innebörden av kontrollgruppens verksamhet har klarnat.

När det gäller öppenheten i riksdagens EU-arbete skulle en årlig EU-debatt innebära en ny uppgift för riksdagen och regeringen. En sådan debatt kan innebära att andra debatter prioriteras bort. Det löpande arbetet med riksdagens webbplats bör kunna rymma förbättringar för att underlätta tillgången till information om riksdagens EU-arbete.

När det gäller förvaltningens stöd till ledamöter i EU-arbetet kommer det att krävas extra resurser för uppgifterna att utveckla och tillhandahålla en återkommande utbildning om EU-systemet och en fördjupad studieresa till EU:s institutioner. En studieresa innebär sannolikt ökade kostnader för ledamöternas resor.

Kommitténs förslag berör i första hand riksdagen, riksdagens ledamöter, utskotten och EU-nämnden samt Riksdagsförvaltningen. Inom förvaltningen berörs primärt utskottskanslierna och EU-nämndens kansli samt sekretariatet EU-samordning. Även regeringen och Regeringskansliet berörs direkt av kommitténs förslag. Indirekt berör förslagen i någon mån även EU:s institutioner, främst Europeiska kommissionen och Europaparlamentet, och andra nationella parlament inom EU.

Förslagen gäller framför allt arbetssätt inom riksdagen och regeringen. Förslagen bedöms därmed i första hand påverka arbetsbördan för riksdagens ledamöter och regeringen samt behovet av personella resurser inom Riksdags-

förvaltningen och Regeringskansliet som är kopplat till detta. Ett förverkligande av kommitténs önskemål om en fördjupande studieresa för riksdagsledamöter till EU:s institutioner innebär sannolikt ökade kostnader för ledamöters resor.

## 10.1 Kontakter mellan riksdagen och regeringen

Utredningens betoning av kontakter mellan riksdagen och regeringen med ökat fokus på EU-processens tidiga skeden ställer krav på utskotten att hålla en självständig bevakning av utvecklingen inom utskottens beredningsområden, som komplement till det löpande inflödet av EU-dokument. En naturlig del i en sådan bevakning torde vara att hålla en aktiv och framåtsyftande dialog med statsråden och andra företrädare för departementen. De kontakter mellan utskotten och departementen som kommittén ser framför sig i beslutsprocessens tidiga skeden utesluter inte behov av kontakter även i senare skeden, t.ex. för att i uppföljande överläggningar precisera tidigare avstämde ställningstaganden. Totalt sett kan det alltså handla om en ökad kontaktverksamhet med fler informationstillfällen och överläggningar i utskotten. Utskotten kan också behöva ägna mer uppmärksamhet åt att ge informationstillfällen och överläggningar en ändamålsenlig utformning med hänsyn till en frågas beredningsläge inom EU.

Ökade ambitioner från utskottens sida skulle få konsekvenser för regeringen i motsvarande grad. För regeringen innebär kommitténs överväganden därutöver förväntningar på en generös informationsförsörjning gentemot riksdagen och utskotten även i EU-beslutsprocessens tidiga skede. I detta ligger, med hänvisning till vad konstitutionsutskottet uttalat, även att regeringen förväntas uppmärksamma utskotten på behov som regeringen ser av att begära överläggningar. De förväntningar som kommittén ger uttryck för ryms inom regeringens befintliga informationsskyldighet enligt regeringsformen och riksdagsordningen. Det betyder dock inte att den befintliga nivån på regeringens informationsgivning i alla lägen är tillfredsställande. Vad kommittén erfar finns det utskottskanslier som bedömer att det även i dag finns utrymme till förbättringar, främst vad gäller informationen från regeringen om det tidiga skedet i rådsarbetet om en fråga.

Kommittén har 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 funnit att samrådet om alla rådets beslut i A-punkter bör bestå kommer även den arbetsbörda som är förknippad med detta att bestå. En viss lättad arbetsbelastning kan följa av kommitténs överväganden om att möjligheten till förnyade samråd under pågående möten i rådet och Europeiska rådet bör användas med återhållsamhet. Samtidigt kan detta förutsätta mer komplexa bedömningar i de föregående samråden för att förutse och beakta olika möjliga förhandlingsresultat. Kommitténs förslag om att upphäva bestämmelsen som möjliggör över-

läggningar 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 är enbart en språklig anpassning och medför därför inte några konsekvenser.

Kommittén har inte heller några förslag som i praktiken påverkar rollfördelningen mellan utskotten och EU-nämnden i EU-arbetet. Det kan därför förutses att det även framöver kommer att finnas inslag som kan uppfattas som ett dubbelarbete. Kommitténs betoning av riksdagens kontakter med regeringen i EU-beslutsprocessens tidiga skeden kan emellertid leda till att förekomsten av sådana inslag minskar. En ökad enhetlighet och tydlighet i utskottens och EU-nämndens arbetsrutiner bedöms kunna innebära effektiviseringar. I riksdagen skulle det underlätta för ledamöter att röra sig mellan utskotten och ge möjlighet till mer ändamålsenlig fördelning av resurser i Riksdagsförvaltningen. För regeringen skulle det innebära ökad förutsebarhet.

Sammanfattningsvis ser kommittén framför sig att strävan efter ett ökat fokus på EU-beslutsprocessens tidiga skeden kan leda till ökade kontakter mellan riksdagen och regeringen. Detta kan förutses ha störst påverkan på utskottens och utskottskansliernas arbetsbörda. Hur stor denna påverkan blir varierar mellan utskotten eftersom de har olika utgångslägen i fråga om aktivitetsnivå och övrig arbetsbelastning. Därtill kommer att utskottens frågor behandlas olika på EU-nivå och att arbetsbelastningen tycks variera över tid till följd av EU-institutionernas femåriga mandatcykel. Kommittén bedömer med beaktande av detta att det inte är nödvändigt att generellt förstärka utskottens kanslier utifrån dagens läge. Samtidigt har det framkommit att några utskottskanslier bedömer att de behöver mer resurser om utskottet ska öka sitt engagemang på EU-området i enlighet med den ambition som kommittén gett uttryck för. Kommittén ser därför framför sig att viss förstärkning av utskottsorganisationen kan behövas om ambitionerna ska kunna nås. Det bör vara Riksdagsförvaltningens uppgift att närmare identifiera dessa behov i genomförandearbetet.

## 10.2 Riksdagens EU-ärenden

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 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 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 kommissionens generalsekretariat alltsedan granskningsförfarandet infördes. Kommissionen uppfattar redan i dag riksdagens granskningsutlåtanden som bidrag inom 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 kring giltigheten i den svenska konstitutionella ordningen som innebär att regeringen företräder Sverige som medlemsstat i EU.

I anslutning till sina överväganden om den politiska dialogen framför kommittén uppfattningen att riksdagen inte bör använda sig av mekanismen för s.k. gröna kort, och att detta bör vara vägledande för hur riksdagen bör förhålla sig till andra liknande initiativ om ett samordnat agerande av de nationella parlamenten. Genom detta skapas viss tydlighet kring vilka verktyg som riksdagen bedömer som ändamålsenliga i EU-arbetet. Tydligheten bör effektivisera hanteringen av inkommande initiativ i riksdagen. Tydligheten förenklar också kontakterna med andra nationella parlament och kommissionen eftersom riksdagens ledamöter och personal kan förklara varför riksdagen har valt att inte använda sig av gröna-kort-mekanismen.

För subsidiaritetskontrollen föreslås inga förändringar med uppenbar påverkan på utskottens arbetsbörda. Kommitténs uppmaning till utskotten att beakta de angivna ramarna för subsidiaritetsprövningen och kanalisera synpunkter som inte direkt hänför sig till subsidiaritetsprincipens tillämpning genom överläggningar med regeringen, kan leda till viss minskad arbetsbörda kopplad till framtagnet av utlåtanden till kammaren. Det kan samtidigt leda till en viss ökad arbetsbörda i de fall utskotten i ökad utsträckning begär överläggning. Riksdagens representant vid EU:s institutioner framhålls som en informationskanal som kan användas i högre utsträckning i subsidiaritetsärenden. Representanten används redan i dag på detta sätt av flera utskott, men om informationsutbytet intensifieras kan det ha viss påverkan på arbetsbördan.

### 10.3 Riksdagens deltagande i det interparlamentariska samarbetet inom EU

Kommitténs förslag till ny bestämmelse om riksdagens deltagande i det interparlamentariska samarbetet inom EU innebär ingen förändring i sak jämfört med dagens arbetssätt. Överväganden om att utskotten bör kunna fastställa den mest ändamålsenliga sammansättningen av sina delegationer innebär att talmannens beslut om den partimässiga sammansättningen av delegationen till 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 överväganden om underlag till ledamöter som deltar i interparlamentariska EU-konferenser får konsekvenser för de utskottskanslier som i dag inte regelmässigt tar fram sådana underlag. Flertalet utskott och EU-

nämnden tillämpar dock redan ett sådant arbetssätt, och eftersom de interparlamentariska konferenserna per utskott och riksmöte är få bedöms den tillkommande arbetsbördan som liten.

Kommitténs uppfattning att enkla noteringar om vad som har förevarit vid ett interparlamentariskt EU-möte bör arkiveras tillsammans med det skriftliga underlaget för mötet innebär en ny uppgift för de ledamöter som deltar i interparlamentariska EU-konferenser. Noteringarna ska inte vara omfattande, och det bör vara tillräckligt att en av ledamöterna i delegationen gör noteringarna. Arbetsinsatsen bedöms vara liten och får anses rymmas inom ledamöternas befintliga uppdrag. För ett antal utskott och även för EU-nämndens del finns redan etablerade ordningar för rapportskrivande.

Kommitténs förslag om val i kammaren av ledamöter i en delegation till den parlamentariska kontrollgruppen för Europol bedöms inte ha några kostnadsmissiga konsekvenser. Förslaget innebär att uppgiften att tillhandahålla sekretariatsstöd till delegationen flyttas från utskottsavdelningen till kammarkansliet och att uppgiften att bistå i 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 behöva revideras när kontrollgruppen är etablerad fullt ut och innebörden av dess verksamhet har klarat.

## 10.4 Öppenhet i EU-arbetet

Kommittén anser att det kan finnas ett mervärde i en årligen återkommande debatt om EU-frågor utifrån ett mer övergripande strategiskt perspektiv. Ytterst är det talmannen som efter samråd med gruppledarna beslutar om vilka särskilda debatter som ska hållas. Under förutsättning att talmannen beslutar om en särskild EU-debatt skulle det innebära en tillkommande uppgift för såväl riksdag som regering. Det är tänkbart att en årlig EU-politisk debatt skulle innebära att andra debatter prioriteras bort.

Kommittén anför att det finns utrymme att förbättra tillgången till information om riksdagens EU-arbete via t.ex. riksdagens webbplats. Informationen finns till stor del redan att tillgå, men är utspridd och svår att hitta. Det handlar t.ex. om nedteckningar från samråd i EU-nämnden, protokoll från utskottens överläggningar med regeringen och information om riksdagens EU-ärenden. Förbättringar för att underlätta ingången till den EU-relaterade informationen bör kunna ske inom ramen för det löpande arbetet med webbplatsen.

Kommittén uppmanar till mer kontakt mellan utskotten och Europaparlamentariker samt fler offentliga utfrågningar eller slutna utfrågningar med externa deltagare. Detta skulle kunna leda till viss utökad aktivitet i utskotten. Samtidigt finns dessa möjligheter redan i dag, och det får förutsättas att utskotten överväger dem och gör sedvanliga avvägningar av vilka behov utskotten har av informationsinhämtning och hur det sker på mest ändamålsenliga sätt.

## 10.5 Riksdagsförvaltningens stöd i EU-arbetet

Kommittén anför att Riksdagsförvaltningen bör tillhandahålla ett stående utbildningsprogram för ledamöter om EU-systemet och generella aspekter av riksdagens EU-arbete. Detta skulle innebära en ny arbetsuppgift. Det ligger nära till hands att ansvaret för en sådan utbildning läggs på sekretariatet EU-samordning, eftersom sekretariatet ansvarat för att utveckla EU-guiden för ledamöter och redan i dag har i uppdrag att ordna viss EU-anknuten kompetensutveckling. Även andra delar av förvaltningen, t.ex. utskottens och EU-nämndens kanslier, skulle kunna bidra till delar av utbildningen. Det kan inte uteslutas att externa aktörer också skulle kunna användas i delar av utbildningen.

Kommittén anser vidare att Riksdagsförvaltningen bör se över möjligheten att under varje valperiod erbjuda en fördjupad studieresa till EU:s institutioner och Sveriges ständiga representation vid EU för ledamöter med starkt EU-anknutna uppdrag. Den närmare utformningen av ett sådant program måste lämnas till förvaltningen att föreslå i dialog med företrädare för Regeringskansliet och EU:s institutioner. Programmets inriktning och längd, antalet deltagande ledamöter och olika aktörers bidrag till programmet är frågor som behöver analyseras ingående, och som i sin tur påverkar kostnaderna för en studieresa. Kommittén är av uppfattningen att det inte bör vara uteslutet att en budgetpost under ledamotsanslaget kan komma i fråga, men även möjligheter till viss extern finansiering bör kunna undersökas. Det FN-program som kommittén refererar till har en budget om ca 100 000 kronor per deltagande ledamot. Det ger en indikation på storleken av de kostnader som kan bli aktuella, även om det torde vara högt räknat eftersom budgeten för FN-programmet omfattar resa till USA, boende, traktamente m.m. under drygt två veckor. Till de direkta kostnaderna kommer kostnader för Riksdagsförvaltningen i form av arbetstid för att ta fram ett ändamålsenligt program och förbereda resorna. Även för detta ligger det nära till hands att sekretariatet EU-samordning skulle kunna ha en samordnande roll.

Att utveckla och tillhandahålla den utbildning och den studieresa som kommittén tänker sig skulle innebära nya arbetsuppgifter för Riksdagsförvaltningen. Varken utvecklingsfasen eller det löpande arbetet, som är återkommande, kan anses rymmas inom befintliga resurser. Skulle dessa uppgifter komma att läggas på sekretariatet EU-samordning bör behovet av att tillföra extra resurser även ta hänsyn till att kommitténs förslag i andra delar innebär vissa direkta och indirekta uppgifter för sekretariatet. Dessa uppgifter bedöms var för sig rymmas inom befintlig ram. Sammantaget kan de dock påverka resursbehovet. Förutom den tillkommande uppgiften att tillhandahålla sekretariatsstöd till delegationen till kontrollgruppen för Europol är det t.ex. möjligt att en ambitionshöjning i utskottens EU-arbete kommer att innebära högre krav på EU-samordningen, inklusive riksdagens representant vid EU:s institutioner, som centralt stöd i utskottens bevakning av EU-frågorna. Det är också möjligt att ett ökat informationsutbyte med andra nationella parlament inom

ramen för subsidiaritetskontrollen kan innebära en viss ökad belastning på representantfunktionen.

## 10.6 Konsekvenser i övrigt

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

## 11 Författningskommentarer

### Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

#### 6 kap.

##### 6.13.2

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 4.4.2.

#### 7 kap.

##### 14 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om regeringens samråd med EU-nämnden.

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

Paragrafen behandlas i avsnitt 3.7.2.

##### 14 a §

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.

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

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.6.

##### 7.15.5

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

I tillägsbestämmelsen 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.

Tillägsbestämmelsen behandlas i avsnitt 3.7.2.

## 9 kap.

### 1 §

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet.

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

### 20 §

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 även vissa andra dokument som inte i strikt mening är dokument från någon EU-institution men som upprättats på uppdrag av en eller flera EU-institutioner. Behovet av att granska en grön- eller vitbok 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 artikel 218 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

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 utskottshandlingen 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 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 4.4.1.

### **13 kap.**

#### **22 a §**

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 5.6.1.

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

### **41 kap.**

#### **1 §**

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.

## 12 Reservationer och särskilda yttranden

### 12.1 Reservation av ledamoten Jens Holm (V)

Vänsterpartiet reserverar sig mot att EU-kommittén inte föreslår att EU-nämndens sammanträden per definition ska vara öppna för allmänheten (i bemärkelsen att de ska sändas via tv och riksdagens webbplats samt att allmänhet och journalister ska kunna följa sammanträdet på plats).

EU lider av ett grundläggande demokratiskt problem där allt fler beslut har flyttats från den nationella och lokala nivån till EU. Många av besluten tas inte heller på ett sätt som kan betraktas som fullt ut demokratiskt. En allmän invändning mot EU är 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 vi att intresset för EU-frågor skulle kunna öka i Sverige. Det skulle bli lättare för medborgarna att följa vad som sägs i riksdagen och om de besluten sedan följs upp i Bryssel.

Vi vill peka på att det danska folketingets EU-nämnd, Europaudvalget, har öppna sammanträden och att dessa enligt uppgift fungerar mycket bra. Vi vill påminna om att riksdagens EU-nämnd inrättades just med Europaudvalget som förebild. Vidare vill vi påminna om att riksdagens EU-nämnd har öppna sammanträden med statsministern inför EU:s toppmöten. Vår bedömning är att dessa möten fungerar väl och att intresset för dem från allmänheten och journalister är stort.

Därför är det beklagligt att EU-kommittén inte ens har bemödat sig om att utreda erfarenheterna av folketingets öppna sammanträden och inte heller på ett noggrannare sätt valt att förhålla sig till frågan.

Vi vill påminna om att öppna sammanträden inte utesluter att det skulle gå att ha slutna sammanträden i de fall det skulle krävas, exempelvis då sekretessbelagda frågor avhandlas.

Vi reserverar oss därför mot att EU-kommittén inte föreslår att EU-nämndens sammanträden ska hållas öppna för allmänheten.

### 12.2 Reservation av ledamoten Patrick Reslow (–)

Den parlamentariska EU-kommittén har haft som uppgift att utreda riksdagens arbete med EU-frågor i syfte att analysera förändringar i funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. I huvudsak har kommittén landat i slutsatser som inte nämnvärt förändrar den relation som i dag råder mellan regering och riksdag, och som fastslagits i konstitutionsutskottets praxis. Vi<sup>29</sup> menar att kommittén borde valt en annan väg i några avseenden.

För det första reserverar sig Sverigedemokraterna mot kommitténs förslag att avskaffa den obligatoriska granskningen av grön- och vitböcker för att i

<sup>29</sup> Ledamoten Patrick Reslow (–) företräder Sverigedemokraterna i kommittén.



stället låta varje utskott göra en bedömning av huruvida ett dokument bör granskas. Även om utskotten i de flesta fall sannolikt kommer att granska grön- och vitböckerna, menar vi att ett obligatorium trots allt bidrar till ökad insyn och informationsspridning. Vi vill därför behålla obligatoriet.

För det andra reserverar vi oss till förmån för en mer öppen process, inte minst i EU-nämnden, vars sammanträden vi anser ska vara öppna för allmänheten. Vi är starkt kritiska till den utveckling som just nu pågår i EU, där federalistiska ambitioner i allt högre utsträckning minimerar nationalstaternas rättmätiga självbestämmande på ett flertal områden. Denna utveckling får också stort genomslag i riksdagens lagstiftningsarbete, där ett omfattande antal rättsakter behandlas och där överläggningarna med regeringen i EU-frågor ökar i antal. Mer öppenhet innebär mer insyn för den enskilde medborgaren.

Vi vill dessutom att handlingarna i varje utskott i högre utsträckning ska vara offentliga och att ett protokoll i form av ordagranna nedteckningar tillgängliggörs tillsammans med handlingarna efter utskottssammanträdet. Detta skulle inte bara bidra till ökad öppenhet, utan även underlätta överlämningen av en frågas hantering mellan ett utskott och EU-nämnden.

Kommittén föreslår ett återinförande av en årlig EU-politisk debatt. Vi tycker att det är ett bra förslag, men skulle med tanke på EU:s stora inflytande över svensk inrikespolitik gärna sett att kommittén uttryckte önskemål om än fler debatter och tv-sända EU-nämndssammanträden.

Vi delar inte heller kommitténs uppfattning att riksdagen inte mer än vad som är fallet i dag ska vara involverad i den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten. En stärkt roll för riksdagen gentemot andra nationella parlament och EU:s institutioner skulle ytterligare stärka öppenheten och insynen.

För det tredje reserverar vi oss till förmån för en starkare och tydligare reglerad informationsskyldighet för regeringen gentemot riksdagen. Vi anser t.ex. att det är viktigt att regeringen håller riksdagen uppdaterad under trepartsförhandlingar (triloger) inom EU:s ordinarie lagstiftningsförfarande. Vi vill också se en diskussion kring en eventuell samrådsskyldighet vad gäller s.k. I-punkter på Coreperdagordningen, dvs. de dagordningspunkter som de ständiga representanternas kommitté kan godkänna utan diskussion och som sedan kan beslutas av rådet som A-punkter.

Kommitténs majoritet lyfter i förbifarten fram språkfrågan, vilken vi anser vara central för att riksdagen ska kunna göra välgrundade ställningstaganden. Svenska är ett av många officiella språk i EU, och endast i undantagsfall ska information på annat språk kunna användas. Vi vill därför antingen att det ställs krav på regeringen att i varje ärende driva på för att få fram en svensk översättning, eller att Regeringskansliet åläggs att ta fram beslutsunderlag på svenska. Likaså bör utgångspunkten för regeringen vara att i så stor utsträckning som möjligt begränsa en omotiverad användning av såväl förordningar som delegerade akter och genomförandeakter. Detta borde ha problematiserats i kommitténs förslag.

Vidare menar vi att kommittén borde ställa större krav på regeringen när det gäller informationen i faktapromemoriorna. Bland annat menar vi att utskottens rätt att få skriftliga faktapromemior med tydliga ståndpunkter måste regleras tydligare. Regeringens bedömningar av i vilken utsträckning utkasten till lagstiftningsakter kan anses förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna bör vara utförliga och strukturerade.

För det fjärde reserverar vi oss mot kommitténs resonemang kring proportionalitetsbedömningar inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Vi är positiva till ett ökat inslag av proportionalitetsbedömningar i samband med subsidiaritetsprövningar. Vi menar att det är viktigt att de nationella parlamenten får möjlighet att fullt ut uttrycka sina åsikter om en föreslagen åtgärd. Enligt den praxis som fastslagits av konstitutionsutskottet kan utskotten inom ramen för subsidiaritetsprövningen även göra ett proportionalitetstest, dvs. pröva huruvida förslagen inskränker det nationella lagstiftningsutrymmet i alltför stor utsträckning. Vi vill slå vakt om denna praxis och menar att den borde förtydligas i bestämmelsen om riksdagens subsidiaritetsprövning. Vi vill vidare se en utveckling av denna praxis, så att proportionalitetsbedömningar konsekvent görs i samband med subsidiaritetsprövningarna.

Vi anser vidare att kommittén borde ha lagt förslag om antingen att regeringen ska vara bunden av de synpunkter som riksdagen för fram i sina motiverade yttranden i subsidiaritetsprövningarna, eller att det införs ett dubbelt beslutsfattande för detta ändamål i anslutning till överläggningar och samråd.

För det femte reserverar vi oss till förmån för ett stärkt regelverk vad gäller samråden mellan regering och riksdag i enlighet med den praxis som utvecklats i konstitutionsutskottet. Detta gäller främst frågan om samrådsskyldigheten vid s.k. informella möten i Europeiska rådet och ministerrådet. Det faktum att en del av ett möte i Europeiska rådet eller i ministerrådet förläggs till en informell lunch eller liknande ska inte innebära att samrådsskyldigheten upphör att gälla. Det är av yttersta vikt att regleringen av samrådsskyldigheten vid informella rådsmöten är skarp, inte minst mot bakgrund av att det finns en tendens till att viktiga diskussioner sker just vid dessa informella tillfällen. I det fall regelverket är otydligt finns dels en uppenbar risk för en oönskad maktförskjutning från riksdagen till regeringen, dels ett demokratiskt dilemma i och med att insynen i beslutsfattandet minskar. Kommittén har i detta avseende varit tvetydig i sitt resonemang. Vår uppfattning är att samrådsskyldighet alltid ska råda i dessa sammanhang.

För det sjätte reserverar vi oss mot att kommittén avfärdar möjligheten för EU-nämnden att ge s.k. bokstavsmandat. Vi delar inte denna uppfattning. Tvärtom anser vi att det ibland kan finnas anledning för Sverige att markera en tydlig uppfattning i en fråga. I dessa fall blir ett bokstavsmandat nödvändigt. Dessutom menar vi att tillkännagivanden i kammaren ska tillmätas samma vikt som ett bokstavsmandat.

### 12.3 Särskilt yttrande av sakkunnige Johan Krafft

När det gäller granskningsutlåtanden och dialog med EU-kommissionen kan konstateras att konstitutionsutskottet tydligt och upprepade gånger har uttalat att sådana utlåtanden inte ska betraktas som bidrag i en dialog, eftersom det är regeringen som har huvudansvaret för att företräda Sverige som medlemsstat.

Det synsätt som kommer till uttryck i avsnitt 4.4.1. om deltagande i den politiska dialogen, där det sägs att förslaget enbart skulle innebära en anpassning till vad som redan sker, kan ifrågasättas. Enligt min uppfattning kan det inte utan vidare sägas finnas någon de facto-dialog i dag. En dialog mellan riksdagen och EU:s institutioner riskerar dessutom att skapa en otydlighet om vad som är Sveriges officiella uppfattning i olika frågor. Jag kan därför inte ställa mig bakom detta förslag (4.4.1 Granskningsförfarandet – behandling av strategiska EU-dokument) utan att det föregåtts av en bredare konstitutionell analys.

BILAGA 1

## Kommittédirektiv

Stockholm 2016-05-31

Dnr 1935-2015/16

### **Direktiv för en parlamentarisk utredning om riksdagens arbete med EU-frågor**

#### ***Sammanfattning av uppdraget***

En parlamentariskt sammansatt kommitté sammankallas med 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. Utredningen ska omfatta arbetet i såväl teori som praktik i syfte att bl.a. utröna huruvida funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen har förändrats.

Kommittén ska biträdas av sakkunniga, experter och sekreterare och får inrätta referens- och arbetsgrupper. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2017.

## Bakgrund

Det svenska EU-medlemskapet innebär att riksdagen har överlåtit en del av sin beslutanderätt till EU:s institutioner. Regeringsformen anger en funktionsfördelning mellan regeringen och riksdagen. Det är regeringen som företräder Sverige i EU, t.ex. i rådet, domstolen och gentemot kommissionen, men den är skyldig att informera och förankra sitt agerande i EU med riksdagen. Det har inte ansetts tillräckligt att riksdagen enbart kontrollerar regeringens agerande inom EU i efterhand. I regeringsformen fastställs att regeringen ska informera och rådgöra med riksdagen om vad som händer i EU och hur den avser att agera. På så sätt ges riksdagen ett inflytande över svenska positioner på förhand. I sin roll som folkets företrädare ska riksdagen utöva ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter Sverige ska inta i EU. En utgångspunkt har ansetts vara att samverkan mellan riksdagen och regeringen bör ske under sådana former att Sveriges intressen tillgodoses på bästa sätt i EU-samarbetet.

Regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen anges allmänt i regeringsformen och har mer detaljerat reglerats i riksdagsordningen. Den förtydligas och justeras fortlöpande genom uttalanden inom ramen för konstitutionsutskottets (KU) granskningsverksamhet och genom Regeringskansliets cirkulär.

Enligt den nu gällande ordningen har riksdagen ett antal verktyg till sitt förfogande för att komma in i EU:s beslutsprocess på ett tidigt stadium och fortsatt följa den i syfte att kunna kontrollera och påverka, i huvudsak via regeringen, den politik som förs på EU-nivå. Dessa verktyg är i korthet följande:

- Information och överläggning i de EU-frågor utskotten bestämmer.
- Information och samråd i EU-nämnden om hur förhandlingarna ska föras inför beslut i ministerrådet och Europeiska rådet.
- Granskning av grön- och vitböcker samt andra strategiska EU-dokument.
- Subsidiaritetsprövning av utkast till lagstiftningsakter.
- Debatter i kammaren.
- Behandling av propositioner, skrivelser och motioner i betänkannden.

En del av riksdagens EU-arbete utgörs av dess samarbete med de andra EU-ländernas nationella parlament och Europaparlamentet. I EU:s fördrag slås det fast att de nationella parlamenten bidrar till en välfungerande union, bl.a. genom att få information och lagförslag från EU och genom sin subsidiaritetskontroll av lagförslag. De nationella parlamenten och Europaparlamentet ska tillsammans bestämma hur ett effektivt interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas och parlamenten samarbetar därför sedan länge inom ramen för ett antal olika forum. Talmannen deltar t.ex. i den årliga EU-talmanskonferensen och

ledamöter deltar i de interparlamentariska konferenser och utskottsmöten som anordnas i ordförandelandets eller Europaparlamentets regi.

Riksdagens arbete med EU-frågor har utvecklats i flera omgångar sedan Sveriges EU-inträde 1995. År 2007 infördes flera ändringar i riksdagsordningen med syfte att betona utskottens ansvar och se till att riksdagen kommer in tidigare i beslutsprocessen. Ändringarna innebar bl.a. att utskotten skulle granska vissa EU-dokument och att de fick möjlighet att begära överläggning med regeringen i EU-frågor. I december 2009 trädde Lissabonfördraget i kraft med nya bestämmelser om de nationella parlamentens roll. Med anledning av det infördes bestämmelser i riksdagsordningen om bl.a. subsidiaritetsprövningar av förslag till EU-lagstiftning och riksdagens deltagande vid fördragsändringar. Genom införandet av dessa bestämmelser har riksdagen fått möjlighet att kommunicera direkt med EU:s institutioner. Vid den senaste ändringen av riksdagsordningen infördes en skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet och inte som tidigare endast inför möten. Ändringen trädde i kraft i september 2014.

I bilagan till detta direktiv finns en promemoria som utförligare redogör för de gällande bestämmelserna för riksdagens arbete med EU-frågor och deltagande i det interparlamentariska samarbetet inom EU. I promemorian redogörs även för de diskussioner som förs inom olika forum på EU-nivå om en stärkt roll för de nationella parlamenten och för tidigare utredningar av riksdagens arbete med EU-frågor. Sist i promemorian finns ett antal frågeställningar som kan tjäna som utgångspunkt för en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda riksdagens EU-arbete.

### **Behovet av en översyn**

Den 21 april 2016 fattade riksdagen, på förslag av KU, beslut om att rikta ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att denna bör tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift 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. KU anför i sitt betänkande 2015/16:KU16 att den gällande regleringen av riksdagens arbete med EU-frågor är tänkt att ge riksdagen möjligheter att på ett tidigt stadium komma in i och följa EU:s beslutsprocess i syfte att kunna kontrollera och påverka processen. Utskottet konstaterar att en utvärdering av den nu gällande ordningen inte har gjorts. Frågor av intresse är enligt utskottet framför allt om EU-arbetet i riksdagen bedrivs på det sätt som det var tänkt och om riksdagen har avsedda möjligheter att påverka den politik som förs på EU-nivå.

Enligt KU bör utredningen genomlysas och studera gällande bestämmelser för riksdagens arbete med EU-frågor och hur detta arbete bedrivs i praktiken i syfte att utröna huruvida funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen har förändrats och för att kunna förhålla sig till de pågående diskussionerna och

utvecklingstendenserna i EU-samarbetet. Utskottet konstaterar att det även är angeläget att belysa om riksdagens arbete med EU-frågor bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och om formerna för arbetet är ändamålsenliga och ger bästa möjliga förutsättningar för riksdagen att fullgöra sina uppgifter. När det gäller frågan hur riksdagens arbete med EU-frågor fungerar i praktiken anser utskottet att utredningen bl.a. bör beakta arbetet i EU-nämnden. Slutligen pekar KU på att det är viktigt med expertkunskap från Regeringskansliet för att utredningen ska kunna beakta de förutsättningar som regeringen och Regeringskansliet arbetar under i förhållande till EU.

Den senaste parlamentariska utredningen med uppdrag att se över riksdagens arbete med EU-frågor (Riksdagen i en ny tid) genomfördes för tio år sedan. Utredningen resulterade i att ett antal nya bestämmelser för riksdagens EU-arbete trädde i kraft i riksdagsordningen i januari 2007. Inför att Lissabonfördraget skulle träda i kraft i december 2009 fattade riksdagsstyrelsen beslut om att ge en utredare i uppdrag att utarbeta ett förslag om riksdagens hantering av subsidiaritetskontrollen och andra frågor enligt det nya fördraget. Till följd av detta ändrades riksdagsordningen för att reglera de nya uppgifter fördraget medförde.

Inga större ändringar gällande riksdagens EU-arbete genomfördes vid den senaste översynen av riksdagsordningen som resulterade i att en ny riksdagsordning trädde i kraft den 1 september 2014. I samband med KU:s behandling av förslagen till en ny riksdagsordning uttalade utskottet i sitt betänkande 2013/14:KU46 att formerna för riksdagens arbete med EU-frågor kontinuerligt bör utvärderas för att säkerställa att de ger bästa möjliga förutsättningar för riksdagen att fullgöra sina uppgifter även i situationer då EU:s beslutsprocess är mycket snabb.

Vid sidan av de ovan beskrivna ändringarna i riksdagsordningen har arbetsmetoderna i riksdagen utvecklats genom praxis, t.ex. vad gäller EU-nämndens arbetssätt och ansvarsfördelningen mellan utskotten och EU-nämnden.

Som en del i riksdagens arbete med EU-frågor ingår dess deltagande i det interparlamentariska samarbetet inom EU. Inom detta samarbete pågår sedan en tid diskussioner om hur de nationella parlamentens samarbete och verktyg för att påverka EU:s beslutsprocess kan stärkas. De nationella parlamentens roll i EU är också en fråga som har lyfts av bl.a. EU-kommissionen. Riksdagen har inte ännu tagit ställning till de initiativ som diskuteras.

Även EU-samarbetet i stort har utvecklats under de senaste tio åren, delvis till följd av de nya bestämmelser som infördes genom Lissabonfördraget men också som svar på händelser såväl inom EU-samarbetet som utanför EU:s gränser. Detta har inte sällan ställt krav på ett samordnat och snabbt agerande på EU-nivå.

Sammantaget motiverar detta en samlad översyn av de gällande formerna för riksdagens arbete med EU-frågor, inklusive förutsättningar och former för riksdagens kontakter med EU-institutionerna och deltagande i det interparlamentariska samarbetet. En översyn bör omfatta arbetet såväl i teori som praktik, bl.a. för utröna huruvida funktionsfördelningen mellan regeringen och riksdagen har förändrats. I detta sammanhang kan t.ex. regeringens och riksdagens respektive roller när det gäller mandatgivningen i EU-nämnden studeras.

### **Uppdraget**

En parlamentariskt sammansatt kommitté sammankallas med 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. Utredningen ska omfatta arbetet i såväl teori som praktik i syfte att bl.a. utröna huruvida funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen har förändrats.

I uppdraget ingår att

- gå igenom gällande bestämmelser för riksdagens arbete med EU-frågor, inklusive riksdagens kontakter med regeringen i detta hänseende, och belysa hur dessa bestämmelser tillämpas i praktiken, bl.a. när det gäller arbetet i EU-nämnden
- analysera och utvärdera om arbetet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och om formerna för arbetet är ändamålsenliga och ger bästa möjliga förutsättningar för riksdagen att fullgöra sina uppgifter
- gå igenom formerna och analysera förutsättningarna för riksdagens kontakter med EU-institutionerna och deltagande i det interparlamentariska samarbetet inom EU för att utröna hur riksdagen bör och kan förhålla sig till en utveckling inom EU med en förstärkt roll för de nationella parlamenten
- överväga om det finns skäl att föreslå förändringar i gällande bestämmelser och former för riksdagens arbete med EU-frågor, inklusive formerna för kontakterna med EU:s institutioner och deltagande i det interparlamentariska samarbetet inom EU, för att säkerställa att riksdagen kan delta i EU-samarbetet på ett effektivt och ansvarsfullt sätt
- vid behov utarbeta förslag på sådana förändringar som avses ovan, inom ramen för befintliga grundlagsbestämmelser. Kommittén är dock oförhindrad att peka på eventuella behov av ändringar i grundlagarna.

Kommittén bör utöver ovan beskrivna uppdrag kunna pröva andra frågor av vikt för utvecklingen av riksdagens EU-arbete. Det kan t.ex. gälla frågor som under utredningens gång aktualiseras i riksdagen, inom det interparlamentariska samarbetet eller till följd av händelser inom EU-samarbetet. Utredningen ska



dock inte pröva huruvida EU-nämnden ska finnas kvar som organ i riksdagens EU-arbete.

I den promemoria som finns i en bilaga till detta direktiv anges ett antal frågeställningar som kan tjäna som utgångspunkt för kommittén i dess arbete.

### **Organisation**

Kommittén ska ledas av förste vice talman. Talmannen utser ledamöter i kommittén. Riksdagsdirektören utser sekreterare, sakkunniga, experter och annat biträde åt kommittén samt fastställer kommitténs budget. Kommittén får inrätta referens- och arbetsgrupper.

### **Tidsram**

Kommittén ska inleda sitt arbete i september 2016. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2017.

**Bilaga till direktiv för en parlamentarisk utredning om riksdagens arbete med EU-frågor:****Bakgrund inför en utredning om riksdagens arbete med EU-frågor**

Sveriges EU-medlemskap innebär att riksdagen har överlåtit en del av sin beslutanderätt till EU:s institutioner. Det är regeringen som företräder Sverige i EU men den är skyldig att informera och förankra sitt agerande med riksdagen. Riksdagen ska som folkets företrädare utöva ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter Sverige ska inta i EU. En utgångspunkt har ansetts vara att samverkan mellan riksdag och regering bör ske under sådana former att Sveriges intressen tillgodoses på bästa sätt i EU-samarbetet.

Riksdagens arbete med EU-frågor har utvecklats i flera omgångar sedan Sveriges EU-inträde 1995. År 2007 infördes flera ändringar i riksdagsordningen med syfte att betona utskottens ansvar och se till att riksdagen kommer in tidigare i beslutsprocessen. Ändringarna innebar bland annat att utskotten ska granska vissa EU-dokument och att utskotten fick möjlighet att begära överläggning med regeringen i EU-frågor. I december 2009 trädde Lissabonfördraget i kraft med nya bestämmelser om de nationella parlamentens roll. Med anledning av det infördes bestämmelser i riksdagsordningen om bland annat subsidiaritetsprövningar av förslag till EU-lagstiftning och riksdagens deltagande vid fördragsändringar.

Inom det interparlamentariska samarbetet i EU pågår sedan en tid diskussioner om hur de nationella parlamentens samarbete och verktyg för att påverka EU:s beslutsprocess kan stärkas. De nationella parlamentens roll i EU är också en fråga som lyfts av bland annat EU-kommissionen. Riksdagen har inte tagit ställning till de initiativ som diskuteras.

Denna promemoria togs fram under hösten 2015 och har därefter processats fram till tidig vår 2016. Smärre justeringar har därefter gjorts i promemorian för att ta hänsyn till synpunkter som framförts under beredningsprocessen och till händelseutvecklingen i de EU-ärenden som beskrivs. Promemorian redogör för gällande bestämmelser för riksdagens arbete med EU-frågor och deltagande i det interparlamentariska samarbetet inom EU. Promemorian redogör även för de diskussioner som förs inom olika forum på EU-nivå om en stärkt roll för de nationella parlamenten och för tidigare utredningar av riksdagens arbete med EU-frågor. Sist i promemorian redovisas frågor som en parlamentarisk utredning kan ha att ta ställning till.

## 1. DEN KONSTITUTIONELLA RAMEN

Regeringsformen anger en funktionsfördelning mellan regering och riksdag. Regeringen styr riket. I det ingår att företräda Sverige i internationella sammanhang. Det är således regeringen som företräder Sverige i EU, till exempel i rådet, EU-domstolen och gentemot kommissionen. Regeringen är ansvarig gentemot riksdagen. Det har inte ansetts tillräckligt att riksdagen enbart kontrollerar regeringens agerande inom EU i efterhand. Regeringen åläggs i regeringsformen att informera och rådgöra med riksdagen om vad som händer i EU och hur den avser att agera. På så sätt ges riksdagen ett inflytande över svenska positioner på förhand.

Förhållandet mellan regering och riksdag i EU-frågornas hantering tar sig uttryck i en informations- och samrådsskyldighet för regeringen. Denna skyldighet anges allmänt i regeringsformen (RF) och har mer detaljerat reglerats i riksdagsordningen (RO). Den förtydligas och justeras fortlöpande genom uttalanden inom ramen för konstitutionsutskottets (KU) granskningsverksamhet och genom Regeringskansliets cirkulär.

Regeringen genomför sin informationsplikt gentemot riksdagen genom såväl löpande skriftlig information som särskild skriftlig och muntlig information direkt till utskotten och EU-nämnden.

Regeringens skyldighet att samråda med riksdagen genomförs med EU-nämnden inför besluten i rådet och Europeiska rådet. Genom överläggningar har utskotten en formell möjlighet att komma med synpunkter på regeringens agerande i EU. Gemensamt för utskottens överläggningar och EU-nämndens samråd är att de syftar till att kontrollera och påverka regeringens agerande i EU i linje med grundlagens funktionsfördelning.

När Lissabonfördraget trädde i kraft i december 2009 fick riksdagen och övriga nationella parlament i EU-länderna nya rättigheter och uppgifter. De nödvändiga reglerna för hur riksdagen ska hantera dessa uppgifter har införts i riksdagsordningen, bland annat regler för subsidiaritetsprövningar och riksdagens deltagande vid fördragsändringar.

De nationella parlamenten i EU och Europaparlamentet har sedan lång tid tillbaka även etablerat ett interparlamentariskt samarbete. Detta samarbete har sedermera bekräftats på ett allmänt plan i EU:s fördrag. Riksdagen deltar på olika sätt i detta samarbete.

### 1.1 Regeringens informationsplikt

Regeringen ska fortlöpande förse riksdagen med skriftlig information. Denna skriftliga information består i huvudsak av

- faktapromemorior som ger regeringens syn på EU-dokument som den bedömer är betydelsefulla
- återrapporter från rådsmöten och informella ministermöten i rådsordförandeskapets regi
- underlag för informella ministermöten i rådsordförandeskapets regi
- svenska inlagor i mål vid EU-domstolen och regeringens svar på motiverade yttranden i överrätelseärenden
- regeringens svar inom ramen för kommissionens offentliga samråd.

Regeringen lämnar varje år även en skrivelse till riksdagen, Årsboken i EU, i vilken regeringen redogör för verksamheten i EU under det gångna året.

Skrivelsen behandlas av utrikesutskottet (UU) som ger andra utskott och EU-nämnden tillfälle att yttra sig.

Det finns även en möjlighet för utskotten att av regeringen begära särskild skriftlig eller muntlig information om arbetet inom EU. En sådan begäran ska framföras om minst fem ledamöter kräver det.

## 1.2 Överläggningar i utskotten

Utskotten ska följa utvecklingen på EU-nivå i frågor som faller inom deras respektive beredningsområden. Utöver den information utskotten kan begära av regeringen finns en möjlighet för utskotten att begära överläggning med regeringen i de EU-frågor utskotten beslutar. Syftet med överläggningen är att ge ledamöterna en formaliserad möjlighet att föra fram synpunkter till regeringen. Samtidigt innebär det en möjlighet för regeringen att tidigt förankra sina ståndpunkter i riksdagen. Tanken är att utskotten i överläggningar ska ta upp frågor i ett tidigt skede av beslutsprocessen, innan det är aktuellt att fatta beslut i rådet. En fråga kan ur olika aspekter bli föremål för både överläggning i utskott och samråd i EU-nämnden.<sup>1</sup>

Antalet överläggningar varierar mellan utskotten och över tid. Under 2014 genomfördes lite drygt 50 överläggningstillfällen i utskotten. Under 2015 har drygt 60 överläggningstillfällen ägt rum.<sup>2</sup> Även i vilket skede i EU:s beslutsprocess överläggningar sker varierar mellan utskotten. Variationen kan bero på vilken typ av dokument eller fråga överläggningen avser; överläggningar om rådsslutsatser sker i regel kort inför beslutet i rådet medan överläggningar om rättsakter som antas enligt ett lagstiftningsförfarande oftare sker på ett tidigare stadium.

---

<sup>1</sup> Bet. 2005/06:KU21 s. 30.

<sup>2</sup> EU-samordningen statistikför antal överläggningstillfällen i utskotten, på basis av den information kanslierna skickar till EU-samordningen.

Underlaget inför överläggningarna kan till exempel bestå av regeringens faktapromemorior och/eller ståndpunktspromemorior från ansvarigt departement.

Utskotten sammanträder bakom stängda dörrar men möjlighet till undantag finns. Utskotten kan besluta om att hålla öppna sammanträden i den del de avser inhämtande av upplysningar eller överläggning i EU-frågor. Resultatet från överläggningarna redovisas i protokollen från utskottssammanträdena, vilka även publiceras på riksdagens webbplats.

### **1.3 Samråden i EU-nämnden**

Regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i ministerrådet. Regeringen ska även rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Samråd med EU-nämnden ska även ske inför möten och beslut i Europeiska rådet.

EU-nämnden sammanträder som regel på fredagar för att behandla den kommande veckans rådsmöten. Underlaget inför samråden utgörs bland annat av departementets kommenterade rådsdagordningar och promemorior om enskilda punkter på rådsdagordningen.

Regeringen förväntas agera i enlighet med det mandat den får genom samrådet med EU-nämnden och endast avvika från mandatet om det finns mycket goda skäl.

Liksom utskotten ska EU-nämnden sammanträda bakom stängda dörrar men även här kan beslut fattas om undantag. I enlighet med EU-nämndens beslut är samråd inför möten i Europeiska rådet i regel öppna, liksom statsministerns återrapportering från dessa möten. Resultatet av samrådet redovisas i protokollen från EU-nämndens sammanträden. Det som sägs vid samråden upptecknas dessutom i läsbar form. Uppteckningarna blir i regel offentliga och publiceras på riksdagens webbplats två veckor efter mötet.

Vid sidan av sammanträdena samråder regeringen fortlöpande med EU-nämnden om troliga A-punkter inför kommande vecka. Dessa samråd genomförs skriftligt och sammanfattas, eftersom det rör sig om beslut i rådet, med huruvida det finns stöd för regeringens ståndpunkt i de olika ärendena. Eventuella avvikande meningar noteras. Även andra skriftliga samråd sker löpande.

### **1.4 Granskning av grön- och vitböcker och andra strategiska EU-dokument**

Riksdagen inledde 2007 en obligatorisk granskning av kommissionens grön- och vitböcker samt en frivillig granskning av andra strategiska dokument från EU som talmannen beslutar om efter samråd med gruppledarna. Granskningen

genomförs av utskotten och redovisas för kammaren i så kallade granskningsutlåtanden. Utkast till lagstiftningsakter kan inte bli föremål för granskningsutlåtande.

Syftet med granskningen är att redan i ett tidigt skede i EU:s beslutsprocess skapa debatt kring och förankra EU-frågor i riksdagen. Utskottens granskningsutlåtanden behandlas i kammaren med resultatet att de läggs till handlingarna. De synpunkter som redovisas i utlåtandena är att betrakta som preliminära yttranden av konstitutionellt oförbindande karaktär, som inte binder regeringen eller riksdagen vid ett senare tillfälle men som kan avspegla rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. Detta innebär att regeringen ges en möjlighet att stämma av om de ståndpunkter den avser att inta inom EU är förankrade i riksdagen.<sup>3</sup>

Efter kammarbehandlingen skickar Riksdagsförvaltningen utlåtandena för kännedom till den EU-institution som avgett det dokument som granskats. Om det granskade dokumentet utgör grund för ett offentligt samråd sänds utlåtandet även som ett bidrag till samrådsprocessen. Utlåtandena läggs även ut på IPEX webbplats som information till andra nationella parlament och Europaparlamentet.

### 1.5 Subsidiaritetsprövningar

De nationella parlamenten har en direkt roll i EU:s beslutsprocess genom att de prövar om utkast till lagstiftningsakter är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Denna princip regleras i artikel 5.3 i EU-fördraget och 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 och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på EU-nivå.

De närmare bestämmelserna för prövningen finns i protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Varje nationellt parlament får inom åtta veckor<sup>4</sup> från det att ett förslag finns tillgängligt i alla språkversioner lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och EU-kommissionens ordförande med skälen till varför de anser att ett utkast till lagstiftningsakt inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Varje nationellt parlament har två röster. Om parlament som motsvarar en tredjedel av det totala antalet röster avger motiverade yttranden om ett förslag ska det omprövas av förslagsställaren, i de flesta fall kommissionen. Detta kallas för gult kort. En

---

<sup>3</sup> Bet. 2005/06:KU21 s. 29).

<sup>4</sup> Augusti månad är borträknad från åttaveckorsfristen enligt en överenskommelse med kommissionen.

fjärdedel av rösterna krävs för förslag som rör det straffrättsliga och polisiära samarbetet. Efter omprövningen kan förslagsställaren välja att behålla, ändra eller dra tillbaka sitt förslag.

För förslag som beslutas inom det ordinarie lagstiftningsförfarandet finns ytterligare en tröskel. Om parlament som motsvarar hälften av det totala antalet röster avger motiverade yttranden och kommissionen efter prövningen står fast vid sitt förslag, ska rådet och Europaparlamentet under sin första behandling av förslaget ta särskild ställning till dess förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Detta kallas för orange kort.

EU-domstolen kan pröva giltigheten av en antagen lagstiftningsakt pga. åsidosättande av subsidiaritetsprincipen. Ett nationellt parlament har möjlighet att väcka en sådan talan vid EU-domstolen via sin regering.

Sedan december 2009 subsidiaritetsprövar riksdagen de lagstiftningsförslag som EU:s institutioner skickar till de nationella parlamenten i enlighet med EU:s fördrag. Riksdagen har ansett att Lissabonfördraget innebär en skyldighet för de nationella parlamenten att bevaka att subsidiaritetsprincipen efterlevs. Riksdagen prövar därför samtliga utkast till lagstiftningsakter som omfattas av fördragets kontrollmekanism.<sup>5</sup> Majoriteten av andra nationella parlament har inte uppfattat någon sådan skyldighet utan gör en form av urval av utkast till lagstiftningsakter som underställs en prövning.

Riksdagens prövning bereds av utskotten som i sin beredning får vägledning i den så kallade tvåstegsmetod som KU rekommenderat<sup>6</sup>. Ett ärende avslutas med beslut i utskott om förslaget anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. Om utskottet eller minst fem av utskottets ledamöter anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen förs prövningen vidare till kammaren genom ett prövningsutlåtande med förslag till motiverat yttrande. Om kammaren antar ett motiverat yttrande sänds det till EU:s institutioner genom en riksdagskrivelse. Kommissionen skickar svarsbrev på de motiverade yttrandena, adresserade till talmannen.

KU ska enligt riksdagsordningen följa tillämpningen i riksdagen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. KU:s uppföljning avser dels den rent formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter, dels utfallen av de genomförda subsidiaritetsprövningarna på en övergripande nivå. Vid de senaste uppföljningarna har tyngdpunkten lagts

---

<sup>5</sup> Förslaget hänvisas till utskott för beredning först när förslagsställaren bekräftat att förslaget omfattas av fördragets kontrollmekanism, genom en skrivelse om inledandet av åttaveckorsfristen. Riksdagen följer således förslagsställarens tolkning av kontrollmekanismens tillämpningsområde.

<sup>6</sup> Metoden är härledd ur det tidigare gällande protokoll (nr 30) till EG-fördraget om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

vid utfallen i subsidiaritetsprövningarna. Vidare behandlas frågor om vilken betydelse interparlamentariskt samarbete, IPEX och kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner har vid utskottens subsidiaritetsprövningar.

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft och fram till och med december 2015 har riksdagen genomfört subsidiaritetsprövningar av totalt 522 utkast till lagstiftningsakter. Riksdagen har avgett motiverade yttranden gällande 51 av dessa utkast.

### **1.6 Fördragsändringar**

De nationella parlamentens roll inom ramen för fördragsändringar innebär att de utser ledamöter till de förberedande konvent som i regel ska tillsättas vid sådana ändringar. Parlamenten spelar även en roll vid tillämpningen av de så kallade passarellerna – en form av förenklat förfarande för att ändra beslutsform i fördragen. De nationella parlamenten har enligt fördraget en möjlighet att inom sex månader lägga in ett veto mot ett förslag från Europeiska rådet eller kommissionen om att ändra beslutsförfarande inom ett visst område eller i ett visst fall.

I riksdagsordningen finns bestämmelser både för val av riksdagsledamöter till konvent och för riksdagens prövning av initiativ om passareller. Ingen av dessa bestämmelser har tillämpats ännu.

### **1.7 Kommissionens politiska dialog med de nationella parlamenten**

I maj 2006 presenterade kommissionen sitt meddelande En agenda för EU-medborgarna – EU skall visa resultat.<sup>7</sup> Kommissionens ambition med meddelandet var att få till stånd en förstärkning av den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten. Denna förstärkning kallas allmänt för Barrosoinitiativet och innebär bland annat att kommissionen började sända nya lagförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten med en inbjudan att lämna synpunkter. Kommissionen åtog sig också att svara på de nationella parlamentens yttranden. Utöver de nationella parlamentens skriftliga yttranden och kommissionens svar på desamma omfattar den politiska dialogen bland annat kommissionsbesök i de nationella parlamenten och kommissionens deltagande vid interparlamentariska möten.

---

<sup>7</sup> Meddelande från kommissionen En agenda för EU-medborgarna – EU skall visa resultat, KOM(2006) 211.



I enlighet med Barrosoinitiativet mottar riksdagen sedan september 2006 nya lagförslag och samrådsdokument direkt från kommissionen.<sup>8</sup> När det gäller kommissionens politiska dialog med de nationella parlamenten har KU uttalat att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen, som är ansvarig inför riksdagen. Det faktum att utskottens granskningsutlåtanden skickas för kännedom till kommissionen innebär inte en dialog i folk- och statsrättslig mening, enligt KU. Riksdagens motiverade yttranden inom ramen för fördragets mekanism för subsidiaritetskontroll är det enda sättet på vilket riksdagen, med stöd av befogenheter som fördragen tilldelar nationella parlament, ges möjlighet att på det sätt som anges i riksdagsordningen kommunicera direkt med bland annat kommissionen. Detta synsätt hindrar enligt KU dock inte att riksdagen tar initiativ till en dialog med kommissionen i olika frågor genom att utskotten till exempel ordnar öppna utfrågningar med företrädare för kommissionen.<sup>9</sup>

Kommissionen å sin sida inkluderar i sin statistik granskningsutlåtanden, som vidarebefordras för kännedom till kommissionen på tjänstemannanivå, som bidrag mottagna inom ramen för den politiska dialogen. Kommissionen skickar därför även svar till riksdagen på granskningsutlåtandena (liksom på motiverade yttranden), inom ramen för den politiska dialogen.

### 1.8 Samarbetet mellan parlamenten i EU

Enligt artikel 12 i EU-fördraget bidrar de nationella parlamenten till en välfungerande union, bland annat genom att få sig tillsända information och lagförslag från EU och i sin subsidiaritetskontroll av lagförslag. De nationella parlamenten och Europaparlamentet ska enligt fördraget tillsammans bestämma hur ett effektivt interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas. Detta erkännande fanns redan innan Lissabonfördraget trädde i kraft och parlamenten samarbetar därför sedan länge genom:

- EU-talmanskonferensen som ansvarar för den övergripande samordningen av interparlamentariska EU-aktiviteter
- återkommande konferenser för bestämda frågor eller utskott, till exempel Cosac<sup>10</sup>, GUSP/GSFP-konferensen och den så kallade SESS-konferensen (se nedan)

---

<sup>8</sup> Barrosoinitiativet beaktades inte i arbetet med utredningen Riksdagen i en ny tid. Initiativet presenterades den 10 maj 2006. Riksdagskommittén lade i december 2005 fram sina förslag om ändringar i riksdagens EU-arbete. KU:s betänkande justerades den 18 maj och riktlinjerna antogs den 1 juni 2006.

<sup>9</sup> UtI. 2012/13:KU15 s. 20f.

<sup>10</sup> Cosac (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union) upprättades 1989 och är ett forum för kontakter och diskussioner mellan Europaparlamentet och de nationella parlamentens särskilda organ för EU-frågor. Konferensen är

- utskottsvisa konferenser och gemensamma utskottsmöten
- IPEX som är ett interparlamentariskt forum för elektroniskt utbyte av information mellan parlamenten, exempelvis i subsidiaritetsärenden
- nätverket för de nationella parlamentens representanter i Bryssel.

En del av riksdagens EU-arbete är dess samarbete med andra nationella parlament och Europaparlamentet. Samarbetet sker inom ramen för olika forum. Talmannen deltar vid den årliga EU-talmanskonferensen, ledamöter deltar i de interparlamentariska konferenser och utskottsmöten som anordnas i ordförandelandets eller Europaparlamentets regi och EU-nämndens ledamöter medverkar vid Cosacs möten. Eventuella åsiktsyttringar som framförs av riksdagsledamöter vid dessa möten görs i princip i egenskap av partiföreträdare. Uttalanden å riksdagens vägnar förutsätter beslut i kammaren.<sup>11</sup>

Riksdagen har sedan 2005 en tjänsteman stationerad i Bryssel vilken ingår i ett nätverk med utsända representanter (tjänstemän) från andra EU-länders parlament. Representantens uppgift är att bevaka aktuella frågor som har relevans för riksdagens arbete, dels genom att följa arbetet i institutionerna, dels genom att utbyta information med de andra nationella parlamenten.

På IPEX webbplats tillgängliggörs information om riksdagens behandling av EU-dokument. EU-samordningen inom Riksdagsförvaltningen ansvarar bland annat för samordning av konferensinbjudningar till riksdagen, för förberedelser inför EU-talmanskonferensen samt fungerar som kontakt för IPEX.

## 2. UTVECKLINGSFRÅGOR PÅ EU-NIVÅ

Flera av bestämmelserna som ger de nationella parlamenten inflytande i EU tillkom genom Lissabonfördragets ikraftträdande i december 2009. Det gäller inte minst subsidiaritetskontrollen som efter sex år gett varierande erfarenheter. Parlamenten har utfärdat gult kort till kommissionen vid tre tillfällen.

Andra nyheter som infördes i och med Lissabonfördraget har inte ännu tillämpats eller slutligt beslutats. Det gäller till exempel de nationella parlamentens och Europaparlamentets kontroll av Europols verksamhet och utvärdering av Eurojusts verksamhet.

De interparlamentariska samarbetsformerna, med grund i de mer allmänt hållna delarna av fördraget, utvecklas kontinuerligt. I september 2012 ägde exempelvis den första interparlamentariska konferensen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna

---

fördragsbunden (protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen). Från riksdagen deltar ledamöter från EU-nämnden.

<sup>11</sup> Talmanskonferensens förslag 1994/95:TK1 s. 22, riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1 s. 133.

(GUSP/GSFP-konferensen) rum. I oktober 2013 hölls den första interparlamentariska konferensen om stabilitet, ekonomisk samordning och styrning i EU (SESS-konferensen, tidigare omnämnd som artikel 13-konferensen) med syfte att diskutera budgetpolitiska frågor och andra frågor som omfattas av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom EMU. Gemensamt för dessa konferenser är att båda har inrättats av EU-talmanskonferensen och att respektive konferens har antagit sin arbetsordning med utgångspunkt i de riktlinjer som EU-talmännen har enats om.

Sedan en tid tillbaka pågår diskussioner inom ramen för det interparlamentariska samarbetet om hur parlamentens uppgifter kan nyttjas fullt ut och hur nuvarande samarbetsformer kan utvecklas, inom ramen för fördraget, för att ytterligare stärka parlamenten och deras roll i EU-samarbetet. Även från kommissionens och rådets sida kan noteras ett förnyat fokus på de nationella parlamenten. Bland Storbritanniens krav på EU-reformer inför kommande folkomröstning om landets EU-medlemskap finns också en starkt roll för de nationella parlamenten.

## 2.1 Tre gula kort – Monti II, EPPO och utstationering

Vid tre tillfällen har de nationella parlamenten nått upp till tröskeln för att utfärda ett gult kort till kommissionen för ett förslags bristande överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. I maj 2012 - Monti II (utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och att tillhandahålla tjänster) – med resultatet att kommissionen drog tillbaka förslaget.<sup>12</sup> I oktober 2013 för förslaget om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet (EPPO). Kommissionen valde att stå fast vid sitt förslag som nu behandlas inom rådet. Beslutet, liksom det resonemang som låg till grund för kommissionens beslut, har lett till kritik från flertalet nationella parlament. I maj 2016 nådde de nationella parlamenten för tredje gången upp till tröskeln för ett gult kort, denna gång om kommissionens förslag till revidering av utstationeringsdirektivet. Kommissionen har i skrivande stund inte inkommit med något svar på det senaste gula kortet. Riksdagen lämnade motiverade yttranden gällande Monti II-förslaget och EPPO.

## 2.2 Den parlamentariska kontrollen av Europol och bankunionen

Enligt artikel 88 i fördraget om EU:s funktionssätt (EUF-fördraget) ska närmare bestämmelser för de nationella parlamentens och Europaparlamentets kontroll av Europols verksamhet fastställas i sekundärlagstiftning (förfordningar som antas gemensamt av Europaparlamentet och rådet). Frågan om den parlamentariska

---

<sup>12</sup> Dock inte med hänvisning till det gula kortet utan till kommissionens bedömning att stödet inte hade några utsikter att antas i den efterkommande lagstiftningsprocessen.

kontrollen av byrån har diskuterats i olika forum sedan 2010, med deltagare från såväl kommissionen och Europaparlamentet som de nationella parlamenten. I mars 2013 presenterade kommissionen ett förslag till ny grundförordning för Europol. Förordningen antogs i maj 2016 efter en överenskommelse mellan Europaparlamentet och rådet och börjar gälla den 1 maj 2017. Enligt den antagna förordningen ska en gemensam parlamentarisk kontrollgrupp (Joint Parliamentary Scrutiny Group, JPSG) inrättas av Europaparlamentet och de nationella parlamenten som gemensamt ska besluta om kontrollgruppens organisation och arbetsordning. Vid EU-talmanskonferensen i maj 2016 beslutades att en arbetsgrupp ska ta fram förslag till hur den gemensamma kontrollgruppen ska utföra sitt uppdrag. Förslaget ska stämmas av med de nationella parlamenten och Europaparlamentet och avsikten är att fatta beslut i frågan vid EU-talmanskonferensen i april 2017. Det är i skrivande stund därför inte klart hur riksdagen och övriga parlament ska delta i kontrollen.

Inom ramen för bankunionen har de nationella parlamenten givits rätt till information från och att lämna synpunkter till de europeiska myndigheterna för tillsyn och resolution av kreditinstitut (förordningarna 1024/2013 och 806/2014). Detta är de första exemplen på att de nationella parlamentens roll i EU utvecklats genom sekundärlagstiftning, och alltså inte på grundval av fördragsbestämmelser. Sverige deltar inte i bankunionen för närvarande. Bestämmelserna om de nationella parlamenten skulle bli direkt tillämpliga på riksdagen i den händelse Sverige senare väljer att delta.

### **2.3 Junckerkommissionen och de nationella parlamenten**

Ambitionen hos Junckerkommissionen, som tillträdde i november 2014, är att EU endast ska ägna sig åt frågor som har ett tydligt europeiskt mervärde. Som grund för kommissionens arbete under de kommande fem åren är de tio prioriterade områden som Juncker presenterade i Europaparlamentet när han nominerades till kommissionsordförande. Ett av dessa områden rör demokratisk förändring och innebär bland annat att kommissionen ska finna vägar att fördjupa samarbetet med de nationella parlamenten. Detta har konkretiserats i ett brev från förste vice ordförande Timmermans till kommissionskollegiet. Kommissionen vill se en stärkt dialog och ett förnyat partnerskap med de nationella parlamenten. Det kan till exempel innebära en mer aktiv kontakt från kommissionens sida för att få till stånd fysiska möten med parlamenten, men även att större engagemang läggs på kommissionens svar på de nationella parlamentens skriftliga yttranden om kommissionsdokument. Särskild uppmärksamhet ska ägnas de nationella parlamentens motiverade yttranden inom ramen för deras subsidiaritetsprövningar. Dessa motiverade yttranden ska ses som en inbjudan till en dialog om behovet av och relevansen hos kommissionens förslag, inte som ett straff för kommissionen. Innan kommissionen svarar på ett eventuellt gult kort

ska den inleda en direkt dialog med de nationella parlamenten. Även i de fall de nationella parlamenten inte når tröskeln för utfärdande av ett gult kort men ett betydande antal parlament har subsidiaritetsinvändningar mot ett förslag, ska kommissionen inleda en nära dialog med de parlament som har invändningar.<sup>13</sup>

Den politiska dialog som kommissionen initierat med de nationella parlamenten har varit i kraft i snart tio år. De nationella parlamenten deltar i denna dialog i olika utsträckning och utifrån olika nationella förutsättningar. Majoriteten av de nationella parlamenten deltar mer eller mindre aktivt i det skriftliga utbytet av synpunkter med kommissionen inom den politiska dialogen. Dialogen används till exempel för yttranden i substans om förslag liksom för yttranden (utöver motiverade yttranden) kopplade till subsidiaritetsprövningen.

I till exempel brittiska underhuset kan den politiska dialogen med kommissionen användas för att framföra synpunkter om subsidiaritetsaspekten av ett förslag för vilken åttaveckorsperioden löpt ut. På samma sätt användes dialogen till exempel av nederländska representanthuset och brittiska underhuset för att fortsätta kommunikationen med kommissionen då den valde att vidhålla sitt förslag om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet trots det gula kort som utfärdades.

#### **2.4 Rådets arbetsgrupp Ordförandeskapets vänner**

Frågan om de nationella parlamentens roll har även diskuterats i ett bredare perspektiv inom rådet. Diskussioner har förts inom ramen för en särskild vängrupp till ordförandeskapet. De frågor som diskuterats har bland annat rört horisontella frågor och de nationella parlamentens roll, subsidiaritet, demokratisk legitimitet och om de möjligheter som finns i Lissabonfördraget använts i tillräcklig utsträckning. Vängruppen lämnade sin slutrapport "Ett bättre fungerande EU" i december 2014.<sup>14</sup>

#### **2.5 Storbritanniens krav inför kommande folkomröstning**

Storbritanniens (UK) premiärminister David Cameron har utlovat en folkomröstning om landets EU-medlemskap senast 2017. Avsikten är att omförhandla de brittiska medlemsvillkoren inför folkomröstningen.

I ett brev till Europeiska rådets ordförande i november 2015 pekar Cameron ut fyra områden inom vilka han vill se EU-reformer. En fråga som nämns är en

---

<sup>13</sup> Brev från kommissionens vice ordförande Frans Timmermans till övriga ledamöter i kommissionen om relationerna med de nationella parlamenten, den 18 december 2014.

<sup>14</sup> Ett bättre fungerande EU – Slutlig ordförandeskapsrapport från gruppen Ordförandeskapets vänner (16544/1/14), den 12 december 2014.

stärkt roll för de nationella parlamenten och en möjlighet för parlamenten att gå samman för att stoppa EU-förslag.

Vid Europeiska rådets möte i februari 2016 fattade EU:s stats- och regeringschefer beslut om en överenskommelse om UK:s framtida relation till EU. När det gäller det brittiska kravet om en stärkt roll för de nationella parlamenten innebär överenskommelsen bland annat följande.

- Lämpliga arrangemang kommer att inrättas för att säkerställa att EU:s institutioner tar vederbörlig hänsyn till nationella parlaments motiverade yttranden om att lagförslag från EU strider mot subsidiaritetsprincipen.
- Om motiverade yttranden, vilka skickats inom tolv veckor från att ett lagförslag har översänts, representerar mer än 55 procent av de röster som tilldelats de nationella parlamenten, ska rådet hålla en övergripande diskussion om dessa yttranden och om vilka slutsatser som ska dras av detta. Efter diskussionen och med iakttagande av fördragets formföreskrifter kommer rådet att avbryta behandlingen av lagförslaget om inte utkastet ändras med hänsyn till de farhågor som framförts i de motiverade yttrandena.

Överenskommelsen får effekt först när den brittiska regeringen meddelar rådet att landet beslutat att det fortsatt vill vara medlem i EU. Folkomröstningen äger rum den 23 juni 2016.

Riksdagen följer, genom bland annat berörda utskott, EU:s process vad gäller den kommande folkomröstningen.

## 2.6 Aktuella initiativ inom Cosac

Frågan om de nationella parlamentens roll och formerna för hur de deltar i EU-samarbetet är ett återkommande tema på de Cosac-möten som hålls två gånger om året. Den senaste tiden har bland annat förbättringar av proceduren för subsidiaritetsprövningar (gult kort) liksom ett initiativ om att införa ett så kallat grönt kort diskuterats. Frågorna berör dels samarbetet mellan de nationella parlamenten, dels de nationella parlamentens dialog med EU-institutionerna, inte minst med kommissionen. En särskild arbetsgrupp, bestående av en ledamot och en tjänsteman från varje parlament/kammare, har fått i uppdrag att diskutera frågorna närmare. Det senaste arbetsgruppsmötet hölls i oktober 2015<sup>15</sup> och frågorna kommer att diskuteras på kommande Cosac-möten. En diskussion hölls även vid EU-talmanskonferensen i maj 2016. Utgångspunkten för diskussionerna är att eventuella förslag inte ska kräva någon fördragsändring.

Diskussionerna som förs inom ramen för Cosac kan bland annat ses mot bakgrund av den diskussion som förts i flera nationella parlament de senaste åren

---

<sup>15</sup> Från riksdagen deltog Emanuel Öz (S), ledamot i KU och suppleant i EU-nämnden.

i syfte att dels belysa de interna EU-processerna, dels se utvecklingsmöjligheter i samarbetet mellan de nationella parlamenten. Särskilt aktiva i diskussionen är parlamenten/kamrarna i Nederländerna, Danmark och Storbritannien.

### **2.6.1 Förbättring av proceduren för subsidiaritetsprövningar**

Inom ramen för Cosac diskuteras hur proceduren för subsidiaritetsprövningar (gulakortproceduren) kan förbättras i detalj. Konkreta förslag som flera nationella parlament uttryckt en vilja att arbeta vidare med är:

- informella icke-bindande riktlinjer för subsidiaritetsprövningen och motiverade yttranden
- förlängd tidsfrist för prövningen genom ett flexibelt förhållningssätt från kommissionens sida (borträkning av jul/nyår och påsk från åttaveckorsfristen på samma sätt som i dag görs för augusti)
- önskemål om att kommissionen, utöver enskilda svar till parlamenten, ger ett samlat svar på de nationella parlamentens motiverade yttranden om ett förslag.

### **2.6.2 Prioriteringar i kommissionens årliga arbetsprogram**

Kopplat till diskussionen om hur proceduren för subsidiaritetsprövningar kan förbättras är förslaget att de nationella parlamenten, utifrån kommissionens arbetsprogram, diskuterar gemensamma prioriterade ärenden för fortsatt bevakning. Enligt förslaget ska de nationella parlamenten ha fram till den sista mars på sig att granska arbetsprogrammet, som vanligtvis presenteras i oktober/november, och identifiera prioriterade ärenden, bland annat genom att ange om förslaget kommer att subsidiaritetsprövas. Prioriteringarna föreslås sedan kommuniceras till kommissionen. Frågan om prioriteringar har drivits av framför allt det nederländska representanthuset.

### **2.6.3 En möjlig procedur för grönt kort**

En annan fråga som diskuterats inom Cosac är ett möjligt införande av ett så kallat grönt kort. Enligt initiativet, som framför allt drivits av brittiska överhuset, föreslås de nationella parlamenten kunna gå samman och efterfråga nya initiativ (lagstiftning eller andra initiativ) från kommissionen liksom förslag till ändringar i och upphävande av befintlig lagstiftning. I jämförelse med det gula kortet, som i viss mån gör det möjligt för parlamenten att motsätta sig förslag, ska ett grönt kort ge parlamenten en möjlighet att mer proaktivt påverka kommissionen att presentera förslag som parlamenten anser vara särskilt angelägna. Tanken är att:

- inga fördragsändringar ska krävas

- den ska bygga på existerande politiska dialog med kommissionen
- kommissionens initiativrätt eller Europaparlamentets roll inte ska undermineras
- initiativen inte ska binda något parlament eller regering.

I syfte att konkretisera diskussionen om ett grönt kort har flera parlament tagit initiativ till så kallade testballonger. Först ut var danska folkettinget med ett förslag att inrätta ett så kallat företagsråd. Det brittiska överhuset har föreslagit att kommissionen ska presentera ett förslag för att minska matsvinnet. Den franska nationalförsamlingen har föreslagit ett grönt kort om företagens sociala ansvar (CSR). Det lettiska parlamentet har presenterat ett initiativ om direktivet om audiovisuella medietjänster utan gränser. Samtliga nationella parlament har erbjudits att underteckna breven till kommissionen.

Kommissionen har besvarat det brittiska initiativet om matavfall. Initiativet välkomnas av kommissionen som svarar att den kommer att ägna särskild uppmärksamhet till initiativet i sitt kommande arbete med ett paket om cirkulär ekonomi. Kommissionen välkomnar de nationella parlamentens vilja att på detta konstruktiva och proaktiva sätt bidra i policydiskussionen på EU-nivå.<sup>16</sup>

I bidraget från Cosac-mötet i december 2015 noterar Cosac ett brett stöd för ett ”grönt kort” som en icke-bindande form av förstärkt och koordinerad politisk dialog. Man noterar även att en majoritet av de kammare som uttalat sig i den Cosac-enkät som föregick mötet, vill fortsätta diskussionen, med ett flexibelt förhållningssätt, om hur en procedur kan utformas.<sup>17</sup> Av enkätsvaren som skickats ut inför Cosac-mötet i juni 2016 framgår hur de svarande parlamenten ställer sig till bland annat en tröskel för grönt kort och tidsfrist för att skriva under ett sådant. Flera parlament reser frågetecken kring hur förfarandet praktiskt ska införas i det egna parlamentet.<sup>18</sup>

### **3. BEHOVET AV EN PARLAMENTARISK UTREDNING AV RIKSDAGENS EU-ARBETE**

Det svenska EU-medlemskapet innebär att riksdagen har överlåtit en del av sin beslutanderätt till EU:s institutioner. Det är regeringen som företräder Sverige i EU men den är skyldig att informera och förankra sitt agerande i EU med riksdagen. I sin roll som folkets företrädare ska riksdagen utöva ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter

---

<sup>16</sup> Brev från kommissionen till undertecknarna av initiativet, den 17 november 2015, C(2015) 7982.

<sup>17</sup> Contribution of the LIV COSAC, 30 November – 1 December 2015.

<sup>18</sup> Twenty-fifth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny.



Sverige ska inta i EU. En utgångspunkt har ansetts vara att samverkan mellan riksdag och regering bör ske under sådana former att Sveriges intressen tillgodoses på bästa sätt i EU-samarbetet.

Riksdagens EU-arbete har förändrats i omgångar sedan EU-inträdet. Nya uppgifter har tillkommit för att ta hänsyn dels till ett behov av att riksdagens interna arbetsformer utvecklas, dels till förändringar på EU-nivå. Ett antal större översynsarbeten har genomförts där EU-frågor ofta ingått som del av en större översyn av riksdagens arbetsformer. Den senaste mer omfattande ändringen av riksdagsordningen med avseende på EU-frågornas hantering genomfördes i samband med att Lissabonfördraget trädde i kraft 2009. För ytterligare information om tidigare översynsarbeten, se bilaga 1.

Inga större ändringar rörande EU-arbetet genomfördes vid den senaste översynen av RO som trädde i kraft i september 2014. I KU:s betänkande behandlades bland annat även en S-motion<sup>19</sup> som yrkar på att regeringen ska utvärdera och se över formerna och reglerna för regeringens och riksdagens arbete med EU-frågor. Motionen avslögs med följande ställningstagande från KU.

Formerna för riksdagens arbete med EU-frågor bör kontinuerligt utvärderas, för att säkerställa att de ger bästa möjliga förutsättningar för riksdagen att fullgöra sina uppgifter även i situationer då EU:s beslutsprocess är mycket snabb. Formerna har nyligen analyserats av Kommittén för översyn av riksdagsordningen och utskottet delar kommitténs uppfattning att det inte finns skäl att nu föreslå någon ändrad reglering. Det innebär inte att det är uteslutet att frågan kan behöva tas upp på nytt under nästa mandatperiod.<sup>20</sup>

Lissabonfördragets bestämmelser om de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll av utkast till lagstiftningsakter och deltagande vid fördragsändringar innebär att riksdagen har fått möjlighet att kommunicera direkt med EU:s institutioner.

Lissabonfördraget medförde nya uppgifter för riksdagen och de övriga nationella parlamenten. Samtidigt pågår diskussioner om hur de nationella parlamentens roll kan förstärkas ytterligare i EU-samarbetet.

Det har gått tio år sedan den senaste parlamentariska utredningen med uppdrag att se över riksdagens arbete med EU-frågor gjordes. Därför och mot bakgrund av att det är sex år sedan Lissabonfördraget trädde i kraft samt med hänsyn till de pågående diskussionerna om de nationella parlamentens roll kan det finnas skäl att i en parlamentarisk utredning genomlysna och studera gällande bestämmelser för riksdagens arbete med EU-frågor och hur detta arbete bedrivs i praktiken.

---

<sup>19</sup> Motion 2013/14:K290 Översyn av regeringens och riksdagens arbete med EU-frågor, Bo Bernhardsson (S).

<sup>20</sup> Bet. 2013/14:KU46 s. 16f.

Detta för att utröna om och i så fall hur funktionsfördelningen mellan regeringen och riksdagen kan ha förändrats samt för att riksdagen ska kunna förhålla sig till de pågående diskussionerna och utvecklingstendenserna i EU-samarbetet.

Nedan följer en icke uttömmande redogörelse för möjliga frågeställningar som skulle kunna ingå i en kommande parlamentarisk utredning av riksdagens EU-arbete.

### 3.1 Riksdagens verktyg för påverkan

Enligt nu gällande ordning har riksdagen ett antal verktyg till sitt förfogande för att komma in i EU:s beslutsprocess på ett tidigt stadium och fortsatt följa den i syfte att kunna kontrollera och påverka, i huvudsak via regeringen, den politik som förs på EU-nivå. Dessa verktyg är i korthet följande:

- information och överläggning i de EU-frågor utskotten bestämmer
- information och samråd i EU-nämnden om hur förhandlingarna ska föras inför beslut i ministerrådet och Europeiska rådet
- granskning av grön- och vitböcker samt andra strategiska EU-dokument
- subsidiaritetsprövning av utkast till lagstiftningsakter.
- debatter i kammaren
- behandling av propositioner, skrivelser och motioner i betänkanden.

En del av riksdagens EU-arbete är dess samarbete med de andra EU-ländernas nationella parlament och Europaparlamentet. Samarbetet sker inom ramen för olika forum. Talmannen deltar till exempel vid den årliga EU-talmanskonferensen och ledamöter deltar i de interparlamentariska konferenser och utskottsmöten som anordnas i ordförandelandets eller Europaparlamentets regi.

Av stor vikt för att kunna följa frågor av intresse för riksdagen är att den hålls informerad om vad som händer i EU-samarbetet. Vid sidan av den information som EU:s institutioner enligt fördraget ska skicka till de nationella parlamenten är den information regeringen är skyldig att förse riksdagen med avgörande för utskottens och EU-nämndens möjlighet att fullgöra sina skyldigheter.

När det gäller riksdagens subsidiaritetsprövningar redovisar KU årligen sina iakttagelser avseende riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen. KU uttalar sig även om utvecklingen av subsidiaritetsprincipens tillämpning i den granskning utskottet i regel gör av kommissionens årsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet respektive om kommissionens förbindelser med de nationella parlamenten. I sitt granskningsutlåtande om kommissionens årsrapporter för 2012 anför KU följande:

Utskottet bedömer att subsidiaritetskontrollen är ineffektiv under dess nuvarande former. En viktig aspekt är den alltför knappa tidsfristen för denna kontroll. Det brittiska överhusets EU-utskott har i en rapport från mars 2014 förordat en förlängning av tidsfristen. Konstitutionsutskottet bedömer att en förlängning borde övervägas i lämpligt sammanhang. Såväl nivån på subsidiaritetsprotokollets trösklar för s.k. gula och orange kort som effekterna av att dessa trösklar nås borde även kunna övervägas i en sådan översyn. Utskottet, som är medvetet om att frågor om fördragsändringar kan vara tids- och energikrävande, vill i likhet med det brittiska överhusets EU-utskott peka på möjligheten att sådana förändringar eventuellt skulle kunna åstadkommas genom överenskommelser mellan medlemsstaterna och unionsinstitutionerna. Utskottet anser att parlamentens prövningsmekanism för att kunna underkänna alltför långtgående förslag måste fungera effektivt för att få den balans som Lissabonfördraget skulle ge mellan den ytterligare beslutanderätt som överläts till unionen och medlemsstaternas parlaments styrka som överläts till unionen och medlemsstaternas parlaments styrka roll i att granska att rätt beslut fattas på rätt politisk nivå.<sup>21</sup>

KU har vid flera tillfällen betonat värdet av informationsutbyte mellan de nationella parlamenten. Syftet med samarbetet mellan parlamenten inom EU är enligt KU bland annat att säkra det effektiva utövandet av de parlamentariska befogenheterna i unionsfrågorna, särskilt när det gäller övervakningen av subsidiaritetsprincipen. Enligt utskottet krävs ett utökat samarbete mellan de nationella parlamenten för att, i de fall där det finns invändningar mot om ett förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen, kunna samla så många länder som möjligt, om de i protokollet angivna tröskelvärdena för att få ett förslag omprövat ska kunna uppnås.<sup>22</sup>

I sin uppföljning 2014 konstaterar KU, liksom vid uppföljningen året före, att inget av utskotten uppger sig ha haft några kontakter med andra nationella parlament. KU upprepar värdet av sådana kontakter. Ett utökat samarbete med andra nationella parlament, om möjligt på politisk nivå, krävs för ett effektivt utövande av parlamentens befogenheter när det gäller övervakningen av subsidiaritetsprincipen. Frågan är hur ett närmare samarbete kan komma till stånd. Det finns redan i dag möjligheter till informationsutbyte till exempel inom ramen för Cosac och andra interparlamentariska möten. För att dessa möten ska bidra till informationsutbyte som leder till ett gult kort måste det ske under åttaveckorsfristen, vilket sällan torde vara fallet. Enligt KU är det inte möjligt att inom ramen för denna uppföljning svara på frågan hur ett samarbete mellan parlamenten ska komma till stånd, men utskottet anser att frågan måste börja diskuteras. KU menar att det möjligen kan finnas skäl till självvransakan när det

---

<sup>21</sup> Utl. 2013/14:KU45.

<sup>22</sup> Bet. 2012/13:KU8 s. 55f.

gäller hur samarbetet hittills fungerat. I sammanhanget framhåller utskottet återigen riksdagens representant vid EU:s institutioner som en möjlig väg till sådant informationsutbyte.<sup>23</sup>

*Frågor att ta ställning till:*

***Riksdagens möjligheter till påverkan och inflytande***

*Vilken möjlighet har riksdagen utifrån gällande bestämmelser att påverka, i huvudsak via regeringen, den politik som förs på EU-nivå och hur bedrivs detta arbete i praktiken? Bedrivs EU-arbetet som det var tänkt, till exempel i fråga om överläggningar, samråd, granskningar och relationen utskott–EU-nämnd? Är denna ordning fortfarande ändamålsenlig? Har riksdagen det inflytande som förutsågs? Saknas verktyg för inflytande? Har andra verktyg/uppgifter spelat ut sin roll? Fångar riksdagen upp viktiga frågor i rätt tid, för att kunna utöva ett reellt inflytande? Är riksdagen rustad för den typ av snabba beslut som den senaste tidens krisinsatser i EU-samarbetet visat sig kräva? Har ledamöterna det stöd de behöver?*

*Har utvecklingen av regler och praxis gällande riksdagens arbete med EU-frågor påverkat funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen? Finns det behov av att förtydliga gällande regler och praxis avseende riksdagens arbete med EU-frågor, till exempel gentemot regeringen?*

***Riksdagens rätt till information från regeringen***

*Hur fungerar informationsspridningen från regeringen? Förser regeringen riksdagen med rätt information i rätt tid? Saknar riksdagen information från något skede i beslutsprocessen; från kommissionens beredning av förslag till EU-domstolens rättslämning? Hur tidigt i processen är överläggningar möjligt? Hur ser kontakterna med departementen ut och planeringen av informations- respektive överläggningstillfällen?*

***Informationskällor vid sidan av regeringen***

*Finns alternativa informationskällor vid sidan av regeringen som kan utnyttjas bättre (Brysselrepresentanten, information direkt från EU:s institutioner, till exempel kommissionärer eller ansvariga rapportörer i Europaparlamentet, institutionernas svenska informationskontor)?*

***Subsidiaritetsprövningar***

*Hur påverkar riksdagens kommunikation med institutionerna i subsidiaritetsprövningar funktionsfördelningen mellan regeringen och riksdagen? Hur och i vilken form kan ett utökat informationsutbyte i det interparlamentariska samarbetet börja diskuteras? Kan eller bör utskottet förmäs*

---

<sup>23</sup> Bct. 2014/15:KU5 s. 79.

*ha kontakter med andra parlament som en del av subsidiaritetsprövningen? Om ja, hur skulle ett sådant informationsutbyte kunna se ut? Bör riksdagen göra en egen bedömning, vid sidan av förslagsställaren, av huruvida subsidiaritetsprincipen är tillämplig?*

#### **Deltagande vid interparlamentariska konferenser**

*Hur ser ledamöters deltagande vid interparlamentariska konferenser ut? Är det tydligt för ledamöter i vilken egenskap de deltar? Har ledamöter det stöd de behöver?*

#### **Öppenhet och insyn**

*Är ökad öppenhet i riksdagens EU-arbete önskvärd? Om ja, i vilket skede och hur?*

### **3.2 Utvecklingsfrågor på EU-nivå**

Gemensamt för de initiativ som diskuteras på EU-nivå är att de föreskriver en stärkt roll för de nationella parlamenten i EU-samarbetet och en förstärkt dialog såväl direkt mellan parlamenten som mellan parlamenten och EU:s institutioner. För riksdagens del väcker detta bland annat frågor om riksdagens möjligheter att kommunicera med andra än regeringen.

Riksdagen följer de diskussioner som förs inom det interparlamentariska samarbetet och vissa av de initiativ som föreslagits har diskuterats på såväl administrativ som politisk nivå. Riksdagen har däremot inte tagit ställning till de förslag som diskuteras. För att kunna förhålla sig till diskussionerna på EU-nivå och för att utvärdera om ett eventuellt deltagande för riksdagen skulle vara möjligt och lämpligt kan det finnas skäl att i en parlamentarisk utredning utreda gällande bestämmelser vad gäller riksdagens möjligheter att delta i detta samarbete.

#### **3.2.1 Riksdagens kommunikation med andra än regeringen**

Junckerkommissionen har till exempel signalerat en delvis ändrad attityd till de nationella parlamentets subsidiaritetskontroll. Det återstår att se vilka uttryck den aviserade attitydförändringen kommer att ta sig. Det förefaller dock inte osannolikt att riksdagen, i den händelse ett motiverat yttrande skulle antas, på ett mer konkret sätt än i dag kommer att bjudas in att gentemot kommissionen till exempel utveckla sin syn och resonera kring acceptabla lösningar.

Vidare har de nationella parlamenten i EU inlett en diskussion om att stärka dialogen med kommissionen. Det mest långtgående förslaget är kanske tanken på en procedur för ett grönt kort. Andra frågor handlar om hur förfarandena för motiverade yttranden och den politiska dialogen kan göras mer strukturerade och effektiva.

I kölvattnet av kommissionens beslut att stå fast vid sitt förslag om en europeisk åklagare, trots de nationella parlamentens gula kort, var flera parlament aktiva i syfte att få kommissionen att ändra sitt beslut. Parlamentets åtgärder riktade sig dels direkt till kommissionen, dels till andra parlament för att få dem att yttra sig till kommissionen.

Av de riktlinjer som riksdagen godkänt för arbetet med EU-frågor och senare uttalanden av KU<sup>24</sup> framgår att kontakter med andra parlament är angeläget och att utskotten är fria att inhämta information. Utrymmet för att uttrycka ståndpunkter är emellertid begränsat till svenska uppfattningar i fall där det finns tydliga sådana. Uttalanden från riksdagens sida förutsätter beslut i kammaren och riksdagens enda sätt att kommunicera direkt med bland annat kommissionen är genom motiverade yttranden inom ramen för fördragets mekanism för subsidiaritetskontroll. Riksdagens utskott kan dock ta initiativ till dialog med företrädare för kommissionen inom ramen för till exempel en öppen utfrågning. Utskotten kan också ta direkt kontakt med kommissionen för att begära en motivering av ett förslag som är föremål för en subsidiaritetsprövning. I kontakter med andra nationella parlament kan utskotten uppmärksamma parlamenten på synpunkter som ett utskott i riksdagen har i fråga om ett förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen, vilket får förstås som att ett justerat ställningstagande ska finnas, eller verka för att samla många länder i syfte att nå tröskelvärden för en omprövning. Riksdagsledamöter är fria att ge uttryck för åsikter, men sådana åsiktsyttringar görs i egenskap av partiföreträdare och inte som företrädare för ett riksdagsorgan.

Mot denna bakgrund kan det råda viss osäkerhet, såväl i som utanför riksdagen, kring utrymmet för utskottens möjligheter att samverka med kommissionen och andra nationella parlament. Om riksdagen skulle anse det önskvärt med en utveckling som innebär fler och mer konkreta tillfällen att engagera sig i kontakter med EU:s institutioner och andra nationella parlament, kan det alltså finnas anledning för riksdagen att fundera över och klargöra förutsättningarna för att delta i sådana sammanhang.

*Frågor att ta ställning till:*

***Kommunikationen med andra än regeringen***

*Vilka är förutsättningarna för riksdagen att samverka med kommissionen och andra nationella parlament? Vilka är riksdagens möjligheter att svara på initiativ från andra nationella parlament eller EU-institutioner i frågor som uttryckligen rör de nationella parlamenten? Vilken möjlighet har riksdagen att föra fram synpunkter till andra än regeringen? Är det önskvärt att riksdagen för en kommunikation med andra än regeringen?*

---

<sup>24</sup> Utl. 2012/13:KU15 och bet. 2011/12:KU4.

### 3.2.2 En stärkt roll för de nationella parlamenten

KU har uttalat sig om vikten av ett utökat informationsutbyte mellan de nationella parlamenten inom ramen för **subsidiaritetsprövningar** och anser att frågan om hur ett sådant samarbete ska kunna komma till stånd måste börja diskuteras (se ovan). När det gäller de konkreta initiativ som diskuteras har KU bland annat uttalat att en förlängning av tidsfristen bör övervägas i ett lämpligt sammanhang.

Riksdagen har inte tagit ställning till ett möjligt förfarande för ett **grönt kort** och har därför inte svarat på de frågor som ställts i de senaste Cosac-enkäterna om ett sådant förfarande. De testballonger som hittills har presenterats av ett antal parlament har inkommit till riksdagen. EU-nämndens ordförande har svarat på breven, utan att ta ställning till de initiativ som föreslås. I svaren hänvisas till att frågan kräver ytterligare konstitutionell analys i riksdagen.

I dagsläget har riksdagen möjlighet att föra fram initiativ genom att i tillkännagivanden anmoda regeringen att agera för att rådet beställer förslag från kommissionen enligt artikel 241 i EUF-fördraget. Enskilda ledamöter har en möjlighet att via partikolleger i Europaparlamentet driva en liknande beställning enligt artikel 225 i EUF-fördraget.

I enlighet med KU:s uttalanden om den politiska dialogen är det regeringen som företräder Sverige i EU, så även i kontakten med kommissionen. Det enda sätt på vilket riksdagen kan kommunicera direkt med kommissionen är inom ramen för systemet för subsidiaritetsprövning.

Utrikesutskottet granskar i regel kommissionens årliga arbetsprogram och som dagens granskning är utformad görs inga **prioriteringar** av varken de yttranden utskotten avger eller av UU i dess ställningstaganden. En prioritering med avseende på om ett förslag ska subsidiaritetstestas eller inte är enligt dagens tolkning inte aktuellt för riksdagens del eftersom riksdagen subsidiaritetstestar samtliga utkast till lagstiftningsakter.

*Frågor att ta ställning till:*

#### **Subsidiaritetsprövningar**

*Kan och bör riksdagen medverka med att ta fram informella icke-bindande riktlinjer för subsidiaritetstestningen och motiverade yttranden i det interparlamentariska samarbetet? Om ja, hur skulle riksdagens medverkan kunna se ut? Hur skulle kommissionen förmås medge förlängd tidsfrist för prövningen vid till exempel jul/nyår och påsk? Är samlade svar från kommissionen till de nationella parlamenten eftersträvsvärt? Finns andra förbättringar av/initiativ rörande subsidiaritetstestningar som riksdagen bör driva i det interparlamentariska samarbetet?*

**Grönt kort**

*Hur ska riksdagen hantera ett möjligt förfarande för grönt kort? Konstitutionella konsekvenser, till exempel för relationen regering–riksdag? Vad har ledamöterna för önskemål och behov?*

**Prioritering av ärenden**

*Är det lämpligt att riksdagen deltar i diskussionen om prioriterade ärenden på interparlamentarisk nivå? Om ja, hur skulle ett sådant deltagande se ut? Är det möjligt för riksdagen att ange prioriterade ärenden? Om ja, hur skulle en process för detta se ut? Hur skulle det påverka riksdagens relation med regeringen?*



**BILAGA 1****Tidigare utredningar/arbeten av riksdagens EU-arbete**

**En ny riksdagsordning i september 2014.** I januari 2014 lade riksdagsstyrelsen fram ett förslag till ny riksdagsordning (framst. 2013/14:RS3). Förslaget (tillsammans med regeringens proposition om en utvecklad budgetprocess) behandlades av KU i dess betänkande Översyn av riksdagsordningen och En utvecklad budgetprocess (bet. 2013/14:KU46). När det gäller riksdagsordningens EU-bestämmelser föreslås att regeringen ska åläggas att samråda med EU-nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet, och inte som tidigare bara inför möten, i enlighet med vad EUMOT-utredningen föreslagit. I övrigt föreslås endast redaktionella förändringar. I betänkandet behandlas bland annat även en motion från Bo Bernhardsson (S) som yrkar på att regeringen ska utvärdera och se över formerna och reglerna för regeringens och riksdagens arbete med EU-frågor. KU anför i sitt betänkande att formerna för riksdagens arbete med EU-frågor kontinuerligt bör utvärderas, för att säkerställa att de ger bästa möjliga förutsättningar för riksdagen att fullgöra sina uppgifter även i situationer då EU:s beslutsprocess är mycket snabb. Formerna har nyligen analyserats av Kommittén för översyn av riksdagsordningen och utskottet delar kommitténs uppfattning att det inte finns skäl att nu föreslå någon ändrad reglering. Det innebär inte att det är uteslutet att frågan kan behöva tas upp på nytt under nästa mandatperiod, avslutar KU. Den nya riksdagsordningen trädde i kraft den 1 september 2014. För att läsa KU:s betänkande, se särskilt s. 14-17:

[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/versyn-av-riksdagsordningen-o\\_H101KU46/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/versyn-av-riksdagsordningen-o_H101KU46/)

**Under 2013 genomförde Sieps, Svenska institutet för europapolitiska studier, på uppdrag av KU en kunskapsöversikt om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.** Fokus i rapporten är subsidiaritetsprincipen och riksdagens subsidiaritetsprövningar. Slutsatserna i rapporten är författarnas egna och KU:s ledamöter har inte tagit ställning till innehållet i rapporten. Rapporten Subsidiaritet i EU efter Lissabon (2013/14:RFR10) finns att läsa på riksdagens webbplats: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utredningar/Rapporter-fran-riksdagen/Subsidiaritet-i-EU-efter-Lissa\\_H10WRFR10/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utredningar/Rapporter-fran-riksdagen/Subsidiaritet-i-EU-efter-Lissa_H10WRFR10/)

**Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från EUMOT-utredningen (2010/11:URF2).** I april 2009 beslutade den dåvarande riksdagsdirektören om en uppföljning av riksdagens arbete med EU-frågor, motionshantering m.m. Arbetet skulle bedrivas som en utredning på uppdrag av riksdagsdirektören och ledas av

en utredare med bistånd av två sekreterare (en med huvudsaklig inriktning på EU-arbetet och en för att följa upp övriga frågor). EUMOT-utredningens uppdrag gällande EU-frågor bestod i att följa upp erfarenheterna av de nya arbetsformerna i riksdagen med EU-frågor, med målet att klargöra arbetsfördelning och rekommendera en modell för hur arbetet ska bedrivas. Rapport avseende EU-delen av utredningen avlämnades i december 2010:  
[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Ovriga-dokument/Ovrigt-dokument/Riksdagens-arbete-med-EU-frago\\_GYA5URF2/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Ovriga-dokument/Ovrigt-dokument/Riksdagens-arbete-med-EU-frago_GYA5URF2/)

**Uppföljning av delar av EUMOT.** I januari 2012 beslutade riksdagsdirektören att ge föredraganden Hans Hegeland i uppdrag att fortsätta beredningen av EUMOT-utredningens förslag om utlåtanden över förslag till rättsakter, samrådet om A-punkter, samråd inför Europeiska rådet samt ändrad sammansättning av EU-nämnden. Slutrapporten överlämnades i juni 2012.

**Lissabonutredningen: Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen.** I juni 2009 beslutade riksdagsstyrelsen att tillkalla en utredare med uppdrag att utarbeta ett förslag om riksdagens hantering av subsidiaritetskontrollen och andra frågor enligt Lissabonfördraget. Enligt utredningen måste nya procedurer skapas dels när det gäller utkastet till lagstiftningsakter där riksdagen ska kontrollera att subsidiaritetsprincipen följs, dels när det gäller fördragsändringar med anledning av nya regler om förberedande konvent och möjlighet till förenklat förfarande. Utredningen avlämnade sin rapport i maj 2009 till riksdagsstyrelsen som i sin tur överlämnade förslaget till riksdagen för bedömning och beslut (framst. 2008/09:RS4): [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Redogorelser-och-framställningar/Tillampningen-av-Lissabonforodr\\_GW04RS4/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Redogorelser-och-framställningar/Tillampningen-av-Lissabonforodr_GW04RS4/)

**KU:s betänkande Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen (bet. 2009/10:KU2)** behandlar riksdagsstyrelsens framställning med samma namn. Utskottet tillstyrker delvis riksdagsstyrelsens förslag och föreslår ändringar i riksdagsstyrelsens förslag (bland annat när det gäller minoritetsskydd för att avge ett utlåtande). Ändringarna i riksdagsordningen trädde i kraft den 1 december 2009: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Tillampningen-av-Lissabonforodr\\_GX01KU2/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Tillampningen-av-Lissabonforodr_GX01KU2/)

**Riksdagen i en ny tid – Huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté (framst. 2005/06:RS3).** När det gäller riksdagens hantering av EU-frågor föreslås bland annat en ny ordning med överläggning med regeringen i utskott.

Betänkandet överlämnades till riksdagsstyrelsen i december 2005. Riksdagsstyrelsen överlämnade i sin tur förslaget till riksdagen för bedömning och beslut: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Redogorelser-och-framstallningar/Riksdagen-i-en-ny-tid\\_GT04RS3/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Redogorelser-och-framstallningar/Riksdagen-i-en-ny-tid_GT04RS3/)

Konstitutionsutskottets betänkande **Riksdagen i en ny tid (bet. 2005/06:KU21)** behandlar riksdagsstyrelsens framställning med samma namn. KU tillstyrker i allt väsentligt framställningen och föreslår två ändringar av riksdagsordningen. Ändringarna innebär bland annat en ny ordning för riksdagens hantering av vissa strategiska EU-dokument och en förstärkt roll för utskotten i riksdagens arbete med EU-frågorna, genom den föreslagna ordningen för överläggningar. Delarna gällande EU-arbetet föreslås träda i kraft den 1 januari 2007: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Riksdagen-i-en-ny-tid\\_GT01KU21/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Riksdagen-i-en-ny-tid_GT01KU21/)

**Riksdagen inför 2000-talet – Huvudbetänkande av riksdagskommittén (2000/01:RS1)** innehåller förslag om ändringar i riksdagsordningen för att stärka riksdagens ställning i arbetet med EU-frågor. Bland annat föreslås att utskotten ska ha en stark roll i riksdagens arbete med EU-frågor, följa viktiga frågor i EU:s berednings- och beslutsprocess; EU-frågorna ska ingå som en integrerad del av utskottens ärendehantering; att utskottens synpunkter ska beaktas i EU-nämndens samråd med regeringen; information från regeringen om EU-frågor ska planeras in mer långsiktigt och systematiskt i kammarens arbete; och att en särskild årlig EU-debatt ska hållas. Betänkandet överlämnades till riksdagsstyrelsen den 14 februari 2000. Riksdagsstyrelsen överlämnade i sin tur förslaget till riksdagen för bedömning och beslut: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Redogorelser-och-framstallningar/Riksdagen-infor-2000-talet\\_GO04RS1/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Redogorelser-och-framstallningar/Riksdagen-infor-2000-talet_GO04RS1/)

Konstitutionsutskottets betänkande **Riksdagen inför 2000-talet** behandlar riksdagsstyrelsens framställning med samma namn (bet. 2000/01:KU23). KU tillstyrker framställningens förslag om ändringar i riksdagsordningen gällande EU-arbetet och godkänner de föreslagna riktlinjerna för riksdagens arbete med EU-frågor. Ändringarna föreslås börja gälla den 1 september 2001: <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Arenden/200001/KU23/>

**I betänkande 1996/97:KU2** tog KU initiativ till att införa ett nytt kapitel i riksdagsordningen om behandlingen av frågor i Europeiska unionen. Bland annat

skärptes informationskraven på regeringen och utskotten ålades att följa EU-arbetet på sina områden. I beredningen inhämtades yttranden från övriga utskott och EU-nämnden på grundval av ett antal frågor kring EU-frågornas behandling i riksdagen. [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/EU-fragornas-behandling-i-riks\\_GK01KU2/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/EU-fragornas-behandling-i-riks_GK01KU2/)

BILAGA 2  
**Överläggningar per utskott, riksmöte och kategori 2006/07–2016/17**

Förklaring: a=överläggning om förslag till rättsakt, b=överläggning om utkast till rads slutsatser eller annat radsuttalande, c=överläggning om annan EU-fråga.

	2006/07			2007/08			2008/09			2009/10			2010/11			2011/12			2012/13			2013/14			2014/15			2015/16			2016/17			Summa
	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b	c				
KU	1			1			1			2	1	1	2	1	1	1	1	1	6	1	1	1	1	1	1	3	5	1	8	1	35			
FiU	3	1	4	1	4	3	6	14	2	23	2	8	1	4	6	2	8	1	8	1	4	9	9	4	7	4	7	2	16	1	115			
SkU	5	1	1	1	1	7	1	1	5	1	5	9	6	6	6	9	9	6	9	6	6	4	4	4	6	2	3	3	11	2	66			
JuU	2			9	2	7	1	8	1	6	2	6	1	7	7	2	6	1	6	1	7	3	3	3	13	1	13	1	9		78			
CU	1	1	4	1	5	7	4	4	7	6	6	5	6	6	6	5	5	6	6	4	6	4	4	4	1	1	1	4	4		49			
UU				3			1			1	7	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3				19			
FöU	1			1																								1	1		4			
SfU	4	2	7	15	2	2	11	3	3	13	3	5	6	4	5	8	4	7	4	2	1	2	6	3	1	14	2	6	20	2	5			
SoU				3						2	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	29			
KrU													1															6	1	10	2			
UbU	1			1	1	2	1	3	11	4	24	13	9	9	5	21	8	8	9	5	21	8	8	8	5	10	4	7	8	8	170			
TU				2			1	1	1	1	1	6	1	2	2	2	2	2	6	1	2	2	2	2	2	2	2	1	1		20			
MJU	6	4	12	5	9	7	4	2	17	5	9	30	6	7	24	1	4	16	3	18	5	10	15	3	7	12	3	7	12	1	4			
NU	2	2	1	3	4	3	2	9	6	2	5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	68			
AU	2			6	1	3	6	3	6	7	2	10	2	1	4	4	1	4	4	1	4	4	1	2	5	1	4	4	1	3	84			
<b>Summa</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>21</b>	<b>40</b>	<b>5</b>	<b>27</b>	<b>47</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>50</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>54</b>	<b>27</b>	<b>37</b>	<b>120</b>	<b>31</b>	<b>29</b>	<b>100</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>67</b>	<b>14</b>	<b>22</b>	<b>53</b>	<b>19</b>	<b>25</b>	<b>72</b>	<b>37</b>	<b>39</b>	<b>104</b>	<b>32</b>	<b>20</b>	<b>1 183</b>

Not: Tabellen inkluderar inte två överläggningar (i kategori c) i sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet riksmötet 2006/07.

**Behandling i EU-nämnden av frågor som varit föremål för överläggning tidigare samma vecka 2006/07–2016/17**

	<b>Beslutspunkt</b>	<b>Diskussionspunkt</b>	<b>Informationspunkt</b>	<b>Summa</b>
Förslag till rättsakt	115	44	41	200
Utkast till rådsslutsats	79	4	0	83
Annan EU-fråga	23	56	10	89
<b>Summa</b>	<b>217</b>	<b>104</b>	<b>51</b>	<b>372</b>

## BILAGA 3

## Information, samråd och återrapportering kring informella EU-toppmöten 2009–2017

Möte	EU-nämnden	Återrapport
2017-11-17: Informellt möte med stats- och regeringscheferna (arbetslunch i anslutning till Gothenburg Social Summit)	Information 2017-11-15 (i samband med information om Göteborgsmötet)	Kammaren 2017-11-23 (i samband med återrapport från Göteborgsmötet)
2017-09-28: Informell middag med stats- och regeringscheferna (i anslutning till Tallinn Digital Summit)	Information 2017-09-28	EU-nämnden 2017-10-06
2017-06-22: De 27 stats- och regeringscheferna godkände förfarandet som ligger till grund för ett beslut om omlokalisering av EMA och EBA (i anslutning till Europeiska rådet (artikel 50))	Samråd 2017-06-21 (i samband med samråd inför Europeiska rådet)	EU-nämnden 2017-06-29 (i samband med återrapport från Europeiska rådet)
2017-03-25: Möte mellan stats- och regeringscheferna i 27 medlemsstater i Rom för högtidlighållande av Romfördragen 60 år	Skriftligt samråd genom skrivelse till riksdagen 2017-03-16. Svar från riksdagen 2017-03-17	–
2017-03-09: Informellt möte mellan de 27 stats- och regeringscheferna (i anslutning till Europeiska rådet)	Samråd 2017-03-08 (i samband med samråd inför Europeiska rådet)	Kammaren 2017-03-14 (i samband med återrapport från Europeiska rådet)
2017-02-03: Informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer (Malta)	Samråd 2017-02-01	Kammaren 2017-02-14
2016-12-15: Informellt möte mellan de 27 stats- och regeringscheferna (i anslutning till Europeiska rådet)	Samråd 2016-12-14 (i samband med samråd inför Europeiska rådet)	Kammaren 2016-12-20
2016-09-16: Informellt möte mellan stats- och regeringscheferna i 27 medlemsstater (Bratislava)	Information 2016-09-15	Kammaren 2016-09-22
2016-06-29: Informellt möte mellan de 27 stats- och regeringscheferna (i anslutning till Europeiska rådets möte)	Samråd 2016-06-28 (i samband med samråd inför Europeiska rådet)	EU-nämnden 2016-06-30 (i samband med återrapport från Europeiska rådet)

<b>Möte</b>	<b>EU-nämnden</b>	<b>Åtterrappport</b>
2016-03-22: Uttalande av stats- och regeringscheferna med anledning av terroristattacker i Bryssel	– (Statsministern informerade om terroristattacker i kammaren 2016-03-22 i samband med återrappport från Europeiska rådet)	–
2016-03-18: Möte mellan Europeiska rådets medlemmar och Turkiet (i anslutning till Europeiska rådets möte)	Samråd 2016-03-17 (i samband med samråd inför Europeiska rådet) Information 2016-03-18 (två gånger via telefon)	Kammaren 2016-03-22 (i samband med återrappport från Europeiska rådet)
2016-03-07: Informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer, med deltagande av Turkiets premiärminister	Samråd 2016-03-04	Kammaren 2016-03-08
2016-02-19: Beslut av stats- och regeringscheferna församlade i Europeiska rådet om en ny överenskommelse för Förenade kungariket inom Europeiska unionen (i anslutning till Europeiska rådet)	Samråd 2016-02-17 (i samband med samråd inför Europeiska rådet)	Kammaren 2016-02-23 (i samband med återrappport från Europeiska rådet)
2015-11-29: Extrainsatt informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer och Turkiet	Information 2015-11-27	–
2015-11-12: Extrainsatt informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer (Valetta i anslutning till toppmöte EU–Afrika)	Samråd 2015-11-10	Kammaren 2015-11-17
2015-09-23: Extra informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer	Samråd 2015-09-23	Kammaren 2015-09-24
2015-02-12: Informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer, med deltagande av Ukrainas president	Samråd 2015-02-11	Kammaren 2015-02-17
2014-05-27: Informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer	Samråd 2014-05-27 (via telefon)	–
2014-03-06: Extra möte mellan stats- och regeringscheferna (och Ukrainas premiärminister)	Samråd 2014-03-05	EU-nämnden 2014-03-06 (via telefon)
2012-05-23: Informell middag med Europeiska rådets medlemmar	Information 2012-05-23	Kammaren 2012-05-25
2012-01-30: Extra informellt möte i Europeiska rådet	Samråd 2012-01-27	Kammaren 2012-02-01



<b>Möte</b>	<b>EU-nämnden</b>	<b>Åtterrapport</b>
2011-10-26: Informellt möte i Europeiska rådet	Samråd 2011-10-25	Kammaren 2011-10-28
2010-02-11: Informellt möte i Europeiska rådet	Samråd 2010-02-09	Kammaren 2010-02-16
2009-12-18: Informellt möte mellan stats- och regeringscheferna under klimatkonferensen i Köpenhamn	Information 2009-12-18 (via telefon)	–
2009-11-19: Informellt möte i Europeiska rådet	Samråd 2009-11-17 Samråd 2009-11-19 (via telefon)	EU-nämnden 2009-11-24
2009-09-17: Informellt möte i Europeiska rådet	Samråd 2009-09-16	EU-nämnden 2009-09-18
2009-03-01: Informellt möte mellan stats- och regeringscheferna	Samråd 2009-02-27	EU-nämnden 2009-03-04

Källa: EU-nämndens kansli, sekretariatet EU-samordning, EU-nämndens verksamhetsberättelser.

BILAGA 4

## Samråd om A-punkter – nej-röster till följd av avvikande meningar

*Beslut om A-punkter i rådet där Sverige röstat nej efter att oppositionen bildat majoritet mot regeringens ståndpunkt i samrådet med EU-nämnden.*

### Fiskeavtal med Seychellerna och São Tomé och Príncipe

Vid rådets 3 105:e möte (Ekofin) den 12 juli 2011 röstade Sverige nej till två A-punkter om att ingå

- protokollet om fastställande av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i partnerskapsavtalet om fiske mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Seychellerna
- protokollet om fastställande av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i partnerskapsavtalet om fiske mellan Europeiska unionen och Demokratiska republiken São Tomé och Príncipe.

Beslut fattades som A-punkter utan föregående rådsbehandling (A-punktsnot 12040/1/11 respektive 12062/1/11).

Förslagen, KOM(2010) 690 och KOM(2010) 735, inkom till riksdagen den 25 november 2010 respektive den 13 december 2010, ansvarigt utskott UU.

Samråd med EU-nämnden genomfördes genom listan v. 26 år 2011 över troliga A-punkter vid kommande rådsmöten (punkt 15 och 16). Regeringen fick inte stöd för sin ståndpunkt.

**Anmärkning 1:** Vid rådets 3 061:a möte (Miljö) den 20 december 2010 fattades beslut om A-punkter som gällde undertecknande av avtalet med Seychellerna, begäran om Europaparlamentets godkännande för ingåendet och en förordning om fördelning av fiskemöjligheter enligt avtalet. Samråd med EU-nämnden om dessa beslut genomfördes genom listan v. 50 år 2010 över troliga A-punkter vid kommande rådsmöten (punkt 9, 24 och 25). Samrådet avslutades med stöd för regeringens ståndpunkt.

**Anmärkning 2:** Vid rådets 3 071:a möte (Rättsliga och inrikes frågor) den 24 februari 2011 fattades beslut om A-punkter som gällde undertecknande av avtalet med São Tomé och Príncipe, begäran om Europaparlamentets godkännande för ingåendet och en förordning om fördelning av fiskemöjligheter enligt avtalet. Samråd med EU-nämnden om dessa beslut genomfördes genom listan v. 6 år 2011 över troliga A-punkter vid kommande rådsmöten (punkt 3 och 5) samt genom ett separat skriftligt samråd som avslutades den 24 februari 2011. Regeringen fick stöd för sin ståndpunkt.

### *Fiskeavtal med Kap Verde*

Vid rådets 3 118:e möte (Miljö) den 10 oktober 2011 röstade Sverige nej till en A-punkt om att ingå protokollet mellan Europeiska unionen och Republiken Kap Verde om fastställande av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i det gällande partnerskapsavtalet om fiske mellan de två parterna.

Beslut fattades som A-punkt utan föregående rådsbehandling (A-punktsnot 14821/1/11).

Förslaget, KOM(2011) 228, inkom till riksdagen den 27 april 2011, ansvarigt utskott MJU.

Samråd med EU-nämnden genomfördes genom listan v. 40 år 2011 över troliga A-punkter vid kommande rådsmöten (punkt 20). Regeringen fick inte stöd för sin ståndpunkt.

**Anmärkning:** Vid rådets 3 096:e möte (Rättsliga och inrikes frågor) den 9 juni 2011 fattades beslut om A-punkter som gällde undertecknande av avtalet, begäran om Europaparlamentets godkännande för ingåendet och en förordning om fördelning av fiskemöjligheter enligt avtalet. Samråd med EU-nämnden om dessa beslut genomfördes genom listan v. 23 år 2011 över troliga A-punkter vid kommande rådsmöten (punkt 29, 30 och 31). Regeringen fick stöd för sin ståndpunkt.

### **Anslagsöverföring till följd av fiskeavtal med Marocko**

Vid rådets 3 120:e möte (Jordbruk och fiske) den 21 oktober 2011 röstade Sverige nej till en A-punkt om anslagsöverföring nr DEC36/2011 inom avsnitt III – kommissionen – i den allmänna budgeten för 2011, för att tillgängliggöra budgetmedel för tillämpningen av protokollet om fastställande av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i avtalet om fiskepartnerskap med Marocko.

Beslut fattades som A-punkt utan föregående rådsbehandling (A-punktsnot 14787/11).

Förslaget, DEC36/2011, är ej inkommet till riksdagen.

Samråd i EU-nämnden genomfördes genom listan v. 40 år 2011 över troliga A-punkter vid kommande rådsmöten (punkt 31). Regeringen fick inte stöd för sin ståndpunkt.

**Anmärkning:** Nej-rösten redovisas i regeringens skrivelse 2011/12:105 s. 359, med hänvisning till att fiskeavtalet inte ansågs förenligt med folkrätten. I underlaget för samrådet med EU-nämnden antyds att regeringens ståndpunkt är att lägga ned den svenska rösten. Samrådet resulterade i att regeringen inte fick stöd för sin ståndpunkt. Sannolikt innebar oppositionens majoritet i EU-nämnden att Sverige skulle rösta nej. I ett addendum till A-punktsnoten daterat

efter samrådets avslut gör Sverige ett uttalande i vilket det erinras om att Sverige motsatte sig ett tidigare beslut om avtalet och därför även motsätter sig den aktuella överföringen av anslag.

## Anslagsöverföring till följd av fiskeavtal med Guinea-Bissau

Vid rådets 3 127:e möte (Transport, telekommunikation och energi) den 24 november 2011 röstade Sverige nej till en A-punkt om anslagsöverföring nr DEC46/2011 inom avsnitt III – kommissionen – i den allmänna budgeten för 2011, för att tillgängliggöra budgetmedel för tillämpningen av protokollet om fastställande av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i avtalet om fiskepartnerskap med Guinea-Bissau.

Beslut fattades som A-punkt utan föregående rådsbehandling (A-punktsnot 16330/11).

Förslaget, DEC46/2011, är ej inkommet till riksdagen.

Samråd i EU-nämnden genomfördes genom listan v. 46 år 2011 över troliga A-punkter vid kommande rådsmöten (punkt 2). Regeringen fick inte stöd för sin ståndpunkt.

**Anmärkning:** Vid rådets 3 123:e möte (Jordbruk och fiske) den 14 november 2011 fattades beslut om A-punkter som gällde undertecknande av avtalet, begäran om Europaparlamentets godkännande för ingåendet och en förordning om fördelning av fiskemöjligheter enligt avtalet. Samråd med EU-nämnden om dessa beslut genomfördes genom listan v. 44 år 2011 över troliga A-punkter vid kommande rådsmöten (punkt 4, 7 och 8). Regeringen fick stöd för sin ståndpunkt.

## Fiskeavtal med Guinea-Bissau

Vid rådets 3 150:e möte (Allmänna frågor) den 28 februari 2012 röstade Sverige nej till en A-punkt om att ingå protokollet mellan Europeiska unionen och Republiken Guinea-Bissau om fastställande av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i det gällande partnerskapsavtalet om fiske mellan de två parterna.

Beslut fattades som en A-punkt utan föregående rådsbehandling (A-punktsnot 6503/1/12).

Samråd med EU-nämnden genomfördes genom listan v. 8 år 2012 över troliga A-punkter vid kommande rådsmöten (punkt 8). Regeringen fick inte stöd för sin ståndpunkt.

Förslaget, KOM(2011) 603, inkom till riksdagen den 5 oktober 2011, ansvarigt utskott MJU.

**Anmärkning 1:** Vid rådets 3 123:e möte (Jordbruk och fiske) den 14 november 2011 fattades beslut om A-punkter som gällde undertecknande av avtalet, begäran av EP:s godkännande för ingåendet och en förordning om fördelning

av fiskemöjligheter enligt avtalet. Samråd med EU-nämnden om dessa beslut ägde rum genom listan v. 44 år 2011 över troliga A-punkter vid kommande rådsmöten (punkt 4, 7 och 8). Samrådet avslutades den 7 november 2011 med stöd för regeringens ståndpunkt.

**Anmärkning 2:** MJU höll överläggning den 22 september 2011 (prot. 2011/12:1) om EU-förslag om mandat för att inleda förhandlingar om ett nytt protokoll inom ramen för fiskepartnerskapsavtalet med Guinea Bissau. Avvikande mening S, MP, V. Mandatet gällde förhandlingar om ett nytt protokoll avsett att ersätta det som den aktuella A-punkten rörde.

## Fiskeavtal med Kiribati

Vid rådets 3 155:e möte (Jordbruk och fiske) den 19 mars 2012 röstade Sverige nej till en A-punkt om bemyndigande för kommissionen att inleda förhandlingar på Europeiska unionens vägnar om ett nytt protokoll till partnerskapsavtalet om fiske med Republiken Kiribati.

Beslut fattades som en A-punkt utan föregående rådsbehandling (A-punktsnot 7346/12).

Samråd med EU-nämnden genomfördes genom listan v. 11 år 2012 över troliga A-punkter vid kommande rådsmöten (punkt 10). Regeringen fick inte stöd för sin ståndpunkt.

Kommissionens rekommendation, SEC(2012) 89, har inte inkommit till riksdagen.

**Anmärkning:** MJU höll överläggning den 16 februari 2012 (prot. 2011/12:17) om EU-förslag om mandat för att inleda förhandlingar om ett nytt protokoll inom ramen för fiskepartnerskapsavtal med Republiken Kiribati. Avvikande meningar 1 (S, MP, V), 2 (SD).

## Fiskeavtal med Madagaskar

Vid rådets 3 160:e möte (Allmänna frågor) den 24 april 2012 röstade Sverige nej till en A-punkt om bemyndigande för kommissionen att inleda förhandlingar på Europeiska unionens vägnar för att förnya protokollet till partnerskapsavtalet om fiske med Madagaskar.

Beslut fattades som en A-punkt utan föregående rådsbehandling (A-punktsnot 8238/12).

Kommissionens rekommendation, SEK(2010) 1588, inkom till riksdagen den 20 december 2010, ansvarigt utskott MJU.

Samråd med EU-nämnden genomfördes genom listan v. 14 år 2012 över troliga A-punkter vid kommande rådsmöten (punkt 11). Regeringen fick inte stöd för sin ståndpunkt.

**Anmärkning:** MJU höll överläggning den 16 februari 2012 (prot. 2011/12:17) om EU-förslag om mandat för att inleda förhandlingar om ett nytt

protokoll inom ramen för fiskepartnerskapsavtal med Republiken Madagaskar. Avvikande meningar 1 (S, MP, V), 2 (SD).

## Fiskeavtal med Mauritius

Vid rådets 3 189:e möte (Ekofin) den 9 oktober 2012 röstade Sverige nej till tre A-punkter som gällde

- undertecknande på Europeiska unionens vägnar av partnerskapsavtalet om fiske mellan Europeiska unionen och Republiken Mauritius
- begäran om Europaparlamentets godkännande för att ingå ett nytt partnerskapsavtal om fiske och ett nytt protokoll om fastställande av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i partnerskapsavtalet om fiske mellan Europeiska unionen och Republiken Mauritius
- en förordning om tilldelning av fiskemöjligheter inom ramen för protokollet till partnerskapsavtalet om fiske mellan Europeiska unionen och Republiken Mauritius.

Beslut fattades som A-punkter utan föregående rådsbehandling (A-punktsnot 13421/1/12).

Förslagen, COM(2012) 441, COM(2012) 442 och COM(2012) 437, inkom till riksdagen den 10 augusti 2012, den 3 augusti 2012 respektive den 10 augusti 2012, ansvarigt utskott MJU.

Samråd med EU-nämnden genomfördes genom listan v. 40 år 2012 över troliga A-punkter vid kommande rådsmöten (punkt 9, 12 och 13). Regeringen fick inte stöd för sin ståndpunkt.

**Anmärkning:** MJU höll överläggning den 10 november 2011 (prot. 2011/12:6) om EU-förslag om mandat för att inleda förhandlingar om ett nytt protokoll inom ramen för fiskepartnerskapsavtalet med Mauritius. Avvikande meningar 1 (S, MP), 2 (SD), 3 (V). Överläggningen avsåg mandatet för de förhandlingar som resulterade i det avtal som de aktuella A-punkterna rörde.

## BILAGA 5

## Granskningar av EU-dokument t.o.m. riksmötet 2016/17

## Obligatoriska behandlingar av grön- och vitböcker

Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställningstagande antal rader	Reservation	Särskilt ytförande	Debatt	Votering
2006/07:UU11	Utlåtande om diplomatiskt och konsulärt skydd av unionsmedborgarna i tredjeland	KOM(2006) 712	27	Nej	Nej	Nej	Nej
2006/07:TU14	En framtida havspolitik för EU	KOM(2006) 275	388	Nej	Nej	Ja	Nej
2006/07:NU8	Utlåtande om grönbok rörande EU:s handelspolitiska skyddsinstrument	KOM(2006) 763	53	Nej	Nej	Nej	Nej
2006/07:AU12	Utlåtande om grönboken En modern arbetsrätt för att möta 2000-talets utmaningar	KOM(2006) 708	82	1 (S) 2 (V) 3 (MP)	Nej	Ja	Ja
2006/07:SoU16	Utlåtande om grönboken Mot ett rökfritt Europa: policyalternativ på EU-nivå	KOM(2007) 27	59	Nej	Nej	Ja	Nej
2006/07:CU30	Grönboken om översynen av konsumentregelverket	KOM(2006) 744	59	1 (S, MP) 2 (V)	Nej	Ja	Ja
2006/07:FIU28	Utlåtande om grönbok om finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag på den inre marknaden	KOM(2007) 226	106	Nej	Nej	Nej	Nej
2006/07:SKU21	Grönbok om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näraliggande politikområden	KOM(2007) 140	116	Nej	1 (S) 2 (V)	Ja	Nej
2006/07:KU23	Utlåtande angående en grönbok om allmänhetens tillgång till EU-dokument	KOM(2007) 185	68	Nej	Nej	Ja	Nej

Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställnings- gande antal ra- der	Reservation	Särskilt yttrande	Debatt	Votering
2006/07:StU13	Grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet	KOM(2007) 301	96	1 (S) 2 (V) 3 (MP)	Nej	Ja	Ja
2007/08:MIJ3	Grönbok om bättre nedmontering av fartyg	KOM(2007) 269	40	Nej	Nej	Nej	Nej
2007/08:FöU2	Utlåtande om grönbok om bioberedskap	KOM(2007) 399	45	Nej	Nej	Ja	Nej
2007/08:KtU2	Vitbok om idrott	KOM(2007) 391	54	Nej	Nej	Nej	Nej
2007/08:SoU3	Utlåtande om vitboken En EU-strategi för hälsofrågor som rör kost, övervikt och fetma	KOM(2007) 279	43	Nej	Nej	Ja	Nej
2007/08:UrbU3	Europeiska området för forskningsverksamhet: Nya utsikter	KOM(2007) 161	83	Nej	Nej	Nej	Nej
2007/08:MIJ4	Utlåtande om grönbok om anpassning till klimatförändringar i Europa – tänkbara EU-åtgärder	KOM(2007) 354	162	Nej	Nej	Nej	Nej
2007/08:SoU10	Hälsostrategi för EU 2008–2013	KOM(2007) 630	25	Nej	Nej	Ja	Nej
2007/08:TU5	Kommissionens grönbok Mot en ny kultur för rörlighet i städer	KOM(2007) 551	215	Nej	Nej	Nej	Nej
2007/08:FIU27	Vitbok om hypotekslån	KOM(2007) 807	79	Nej	Nej	Nej	Nej
2007/08:CU24	Grönbok om insyn i gäldenärens tillgångar	KOM(2008) 128	6	Nej	Nej	Nej	Nej
2007/08:NU17	Talan om skadestånd på grund av brott mot konkurrensreglerna	KOM(2008) 165	10	Nej	Nej	Nej	Nej
2008/09:UU7	Grönbok om EU och de utomeuropeiska länderna och territorierna	KOM(2008) 383	14	Nej	Nej	Nej	Nej
2008/09:NU9	Upphovsrätten i kunskapsekonomin	KOM(2008) 466	60	Nej	Nej	Nej	Nej



Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställningstagande antal rader	Reservation	Särskilt yttrande	Debatt	Votering
2008/09: MJU8	Grönbok om jordbruksprodukters kvalitet	KOM(2008) 641	68	1 (S, V, MP)	Nej	Ja	Ja
2008/09: UbU3	Migration och rörlighet: utmaningar och möjligheter för EU:s utbildningssystem	KOM(2008) 423	72	Nej	Nej	Nej	Nej
2008/09: NU14	Territoriell sammanhållning	KOM(2008) 616	20	Nej	Nej	Nej	Nej
2008/09: CU22	Grönboken om kollektiva prövningsmöjligheter för konsumenter	KOM(2008) 794	50	Nej	Nej	Nej	Nej
2008/09: NU17	Europeiska energinät	KOM(2008) 782	28	1 (S, V) 2 (MP)	Nej	Ja	Ja
2008/09: MJU17	Grönbok om hanteringen av bioavfall i Europeiska unionen	KOM(2008) 811	62	1 (MP)	Nej	Nej	Nej
2008/09: SoU18	Grönbok: Den europeiska arbetskraften inom vården	KOM(2008) 725	33	1 (S, V, MP)	Nej	Ja	Ja
2008/09: TU10	Översyn av politiken för transeuropeiska transportnät (TEN-T)	KOM(2009) 44	154	Nej	Nej	Nej	Nej
2008/09: MJU30	Vitbok om klimatanpassning	KOM(2009) 147	59	Nej	Nej	Ja	Nej
2008/09: CU35	Grönboken om översyn av Bryssel I-förordningen	KOM(2009) 175	9	Nej	Nej	Nej	Nej
2008/09: JuU28	Yrkesmässiga gränsöverskridande vägtransporter av eurokontanter mellan medlemsstaterna i euroområdet	KOM(2009) 214	16	Nej	Nej	Nej	Nej
2009/10: TU2	Moderniserad IKT-standardisering i EU – Vägen framåt	KOM(2009) 324	64	Nej	1 (S)	Nej	Nej
2009/10: MJU4	Grönbok Reform av den gemensamma fiskeripolitiken	KOM(2009) 163	106	Nej	1 (MP)	Ja	Nej

Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställningstagande antal rader	Reservation	Särskilt yttrande	Debatt	Votering
2009/10:UbU4	Att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte	KOM(2009) 329	59	Nej	Nej	Nej	Nej
2009/10:JuU16	Inhämtande av bevis som ska användas i straffrättsliga förfaranden	KOM(2009) 624	45	Nej	Nej	Nej	Nej
2009/10:KU32	Ett europeiskt medborgarinitiativ	KOM(2009) 622	70	Nej	Nej	Nej	Nej
2009/10:CU11	Sammankoppling av företagsregister	KOM(2009) 614	8	Nej	Nej	Nej	Nej
2009/10:KrU14	Grönbok om att ta tillvara potentialen i den kulturella och den kreativa sektorn	KOM(2010) 183	207	Nej	I (S, V, MP)	Nej	Nej
2009/10:MJU27	Skogsskydd och skoglig information i EU	KOM(2010) 66	144	Nej	Nej	Nej	Nej
2009/10:FIU41	Utlåtande om grönbok om företagsstyrning i finansiella institut och om ersättningspolicy	KOM(2010) 284	85	Nej	I (V)	Ja	Nej
2010/11:SFU5	Grönbok med sikte på tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem i EU	KOM(2010) 365	77	Nej	I (V)	Ja	Nej
2010/11:FIU14	Utlåtande över Vitbok om försäkringsgarantisystem	KOM(2010) 370	46	I (S, V)	Nej	Ja	Ja
2010/11:CU11	Revisionspolitik	KOM(2010) 561	8	Nej	Nej	Nej	Nej
2010/11:CU6	Politiska alternativ för främjande av en europeisk avtalsrätt	KOM(2010) 348	9	Nej	Nej	Nej	Nej
2010/11:UU4	EU:s budgetstöd till tredjeland i framtiden	KOM(2010) 586	207	Nej	Nej	Ja	Nej
2010/11:UU9	EU:s utvecklingspolitik	KOM(2010) 629	255	Nej	I (MP, V)	Ja	Nej
2010/11:FIU19	Utlåtande över grönbok om e-upphandling	KOM(2010) 571	100	Nej	Nej	Ja	Nej
2010/11:FIU44	Grönbok om offentlig upphandling	KOM(2011) 15	146	I (M, FP, C, KD)	I (S, MP)	Ja	Nej

Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställningstagande antal rader	Reservation	Särskilt yttrande	Debatt	Votering
2010/11:CU21	Fri rörlighet för dokument	KOM(2010) 747	6	Nej	Nej	Nej	Nej
2010/11:SKU25	Grönbok om mervärdesskattens framtid	KOM(2010) 695	155	Nej	Nej	Ja	Nej
2010/11:Ubu15	Grönbok om ett gemensamt strategiskt ramverk för EU:s finansiering av forskning och innovation	KOM(2011) 48	108	Nej	Nej	Ja	Nej
2010/11:TU22	Färdrplan för ett gemensamt europeiskt transportområde	KOM(2011) 144	324	1 (S) 2 (MP, V) 3 (SD)	Nej	Ja	Ja
2010/11:CU27	En EU-ram för bolagsstyrning	KOM(2011) 164	42	1 (S) 2 (V)	Nej	Ja	Ja
2010/11:KU11	Grönbok om onlinespel på den inre marknaden	KOM(2011) 128	32	Nej	Nej	Nej	Nej
2011/12:MIJ6	Säljfrämjande åtgärder m.m. för jordbruksprodukter	KOM(2011) 436	24	Nej	Nej	Nej	Nej
2011/12:Ubu3	Grönbok om modernisering av direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer	KOM(2011) 367	54	Nej	1 (SD)	Nej	Nej
2011/12:JuU2	Tillämpningen av EU:s straffrättsliga lagstiftning på frågor som rör frihetsberövande	KOM(2011) 327	23	1 (SD)	Nej	Nej	Nej
2011/12:UU6	Grönbok om system för exportkontroll för produkter med dubbla användningsområden	KOM(2011) 393	48	Nej	1 (S) 2 (MP, Ja) V) 3 (SD)	Ja	Nej
2011/12:NU7	Grönbok om distribution av audiovisuella verk i Europeiska unionen	KOM(2011) 427	31	Nej	Nej	Nej	Nej
2011/12:FIU19	Utlåtande över grönbok om möjligheterna att införa stabilitetsobligationer	KOM(2011) 818	17	1 (S), 2 (SD), 3 (V)	Nej	Ja	Ja
2011/12:NU16	Grönbok om framtidens belysning	KOM(2011) 889	21	Nej	Nej	Nej	Nej
2011/12:StU8	Rätt till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare bosatta i EU	KOM(2011) 735	38	Nej	Nej	Ja	Nej

Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställningstagande antal rader	Reservation	Särskilt yttrande	Debatt	Votering
2011/12:AU10	Grönbok om omstruktureringar och planering för förändringar	KOM(2012) 7	12	Nej	Nej	Nej	Nej
2011/12:FIU37	Utlåtande över grönboken om en integrerad europeisk marknad för kort-, internet- och mobilbetalningar	KOM(2011) 941	65	Nej	Nej	Nej	Nej
2011/12:FIU48	Grönbok om skuggbanksektorn	COM(2012) 102	70	1 (V)	Nej	Ja	Ja
2011/12:SFU15	Vitbok om pensioner	COM(2012) 55	109	Nej	1 (SD)	Ja	Nej
2012/13:MJU7	Kunskap i havsfrågor 2020	COM(2012) 473	36	Nej	Nej	Nej	Nej
2012/13:TU8	Granskning av grönbok om en integrerad paketmarknad	COM(2012) 698	35	Nej	Nej	Nej	Nej
2012/13:NU20	Granskning av handlingsplan för detaljhandeln och grönbok om otillbörliga affärsmetoder	COM(2013) 37	31	1 (S) 2 (MP, V) 3 (SD)	Nej	Ja	Ja
2012/13:MJU18	En europeisk strategi för plastavfall	COM(2013) 123	399	Nej	Nej	Nej	Nej
2012/13:FIU40	Granskning av grönbok om den långsiktiga finansieringen av den europeiska ekonomin	COM(2013) 150	205	Nej	1 (SD) 2 (V)	Nej	Nej
2012/13:NU24	Granskning av grönbok om klimat- och energipolitiken till 2030	COM(2013) 169	49	1 (S, MP, V) 2 (SD)	Nej	Ja	Ja
2012/13:FöU12	Granskning av grönbok om försäkring mot katastrofer	COM(2013) 213	115	Nej	Nej	Nej	Nej
2012/13:KU26	Granskning av grönbok om förberedelse för en helt konvergerad audiovisuell värld	COM(2013) 231	36	Nej	Nej	Ja	Nej
2013/14:SoU29	Granskning av grönbok om mobil hälsa	COM(2014) 219	13	Nej	Nej	Nej	Nej

Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställnings- gande antal ra- der	Reservation	Särskilt yttrande	Debatt	Votering
2014/15:NU5	Granskning av vitbok om effektivare kontroll av företagskoncentrationer i EU	COM(2014) 449	12	Nej	Nej	Nej	Nej
2014/15:NU6	Granskning av grönbok om en utvidgning av EU:s skydd av geografiska ursprungsbeteckningar	COM(2014) 469	19	Nej	Nej	Nej	Nej
2014/15:FöU2	Grönbok om säkerhet i logitjänster för turister	COM(2014) 464	33	Nej	Nej	Nej	Nej
2014/15:FIU29	Grönbok om kapitalmarknadsunionen	COM(2015) 63	76	Nej	Nej	Nej	Nej
2015/16:FIU19	Grönbok om finansiella tjänster till privatpersoner och mindre företag	COM(2015) 630	80	Nej	Nej	Nej	Nej
2016/17:UUI8	Vitbok om EU:s framtid	COM(2017) 2025	110	1 (SD)	1 (V)	Ja	Ja

**Valfria behandlingar av strategiska EU-dokument**

Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställningstagande antal rader	Reservation	Särskilt ytförande	Debatt	Votering
2007/08:KrU3	Utlåtande om att främja unga människors fulla deltagande i utbildning, arbetsliv och samhälle	KOM(2007) 498	57	Nej	1 (S, V, MP) 2 (V)	Ja	Nej
2007/08:MJU10	Utlåtande – Hälsokontrollen av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken	KOM(2007) 722	144	Nej	Nej	Nej	Nej
2007/08:FIU14	Översyn av EU:s budget	SEK(2007) 1188	350	1 (V) 2 (MP)	Nej	Ja	Ja
2007/08:KU23	Utlåtande om mobil-tv	KOM(2007) 409	32	Nej	Nej	Ja	Nej
2007/08:UU11	Kommissionens årliga politiska strategi för år 2009	KOM(2008) 72	251	1 (V, MP)	1 (S)	Ja	Ja
2007/08:JuU32	Upptäckning av kampen mot terrorism och bättre sprängsäkerhet	KOM(2007) 649 KOM(2007) 651	30	1 (V, MP)	Nej	Ja	Nej
2008/09:KU3	Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten	KOM(2008) 237	35	Nej	Nej	Ja	Nej
2008/09:FöU3	Strategi för en konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri	KOM(2007) 764	135	1 (S) 2 (V, MP)	Nej	Ja	Ja
2008/09:UU17	Kommissionens årliga politiska strategi för år 2010	KOM(2009) 73	389	1 (S) 2 (V) 3 (MP)	Nej	Ja	Ja
2008/09:FIU42	Finansiell tillsyn	KOM(2009) 252	228	1 (S) 2 (V)	Nej	Ja	Nej
2008/09:JuU31	Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst	KOM(2009) 262	280	1 (S) 2 (V) 3 (MP)	Nej	Ja	Ja

Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställningstagande antal rader	Reservation	Särskilt ytrande	Debatt	Votering
2009/10:TU4	Hållbara framtida transporter – Ett integrerat, tekniskt styrt och användarvänligt transportsystem	KOM(2009) 279	350	1 (S, V, MP)	Nej	Ja	Ja
2009/10:UU4	Meddelande om EU och Arktis	KOM(2008) 763	110	1 (V, MP)	Nej	Ja	Ja
2009/10:UU5	EU:s strategi för Östersjöområdet	KOM(2009) 248	94	1 (S, V, MP)	Nej	Ja	Ja
2009/10:FIU29	Utlåtande över EU:s framtidsstrategi 2020	KOM(2009) 647 KOM(2009) 2020	204	1 (S, V, MP) 2 (V) 3 (V) 4 (MP)	Nej	Nej	Nej
2009/10:UU17	Kommissionens arbetsprogram 2010	KOM(2010) 135	242	1 (S) 2 (V, MP)	Nej	Ja	Ja
2009/10:TU26	Framtidens strategi för de transeuropeiska transportnäten	KOM(2010) 212	144	Nej	Nej	Nej	Nej
2009/10:JuU31	Handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet	KOM(2010) 171	94	1 (S) 2 (V) 3 (MP)	Nej	Nej	Nej
2009/10:FIU40	Utlåtande om förstärkt samordning av den ekonomiska politiken	KOM(2010) 250	164	1 (V)	Nej	Ja	Ja
2010/11:KU12	Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten	KOM(2010) 291	50	Nej	Nej	Ja	Nej
2010/11:TU2	En digital agenda för Europa	KOM(2010) 245	108	Nej	Nej	Nej	Nej
2010/11:JuU4	Användning av säkerhetsskannrar vid EU:s flygplatser	KOM(2010) 311	72	1 (MP, V)	Nej	Ja	Ja
2010/11:TU10	Mot ett europeiskt område för trafiksäkerhet: politiska riktlinjer för trafiksäkerhet 2011–2020	KOM(2010) 389	93	Nej	Nej	Nej	Nej

Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställningstagande antal rader	Reservation	Särskilt ytförande	Debatt	Votering
2010/11:JuU6	Strategi för överföring av PNR-uppgifter till tredjeländer	KOM(2010) 492	38	1 (MP, V)	Nej	Ja	Ja
2010/11:NU10	På väg mot en inre marknadsakt	KOM(2010) 608	99	1 (S, MP, V)	Nej	Ja	Ja
2010/11:UU11	Kommissionens arbetsprogram för 2011	KOM(2010) 623	465	1 (S) 2 (MP) 3 (SD) 4 (V)	Nej	Ja	Ja
2010/11:JuU21	Kontroll av Europols verksamhet	KOM(2010) 776	47	1 (SD)	Nej	Nej	Nej
2010/11:SoU13	EU:s handikappstrategi 2010–2020: Nya åtgärder för ett hinderfritt samhälle i EU	KOM(2010) 636	28	Nej	Nej	Ja	Nej
2010/11:KU26	Rapport från kommissionen om subsidiaritets och proportionalitet	KOM(2010) 547	70	Nej	Nej	Nej	Nej
2010/11:SoU17	En EU-agenda för barns rättigheter	KOM(2011) 60	65	Nej	Nej	Ja	Nej
2010/11:FIU27	Europeiskt ramverk för hantering av banker i kris	KOM(2010) 579	154	1 (SD)	Nej	Ja	Ja
2011/12:JuU4	Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål – Kommissionens utvärderingsrapport om direktiv 2006/24/EG	KOM(2011) 225	89	1 (M, V) 2 (SD)	Nej	Ja	Ja
2011/12:JuU6	Ett EU-system för att spåra finansiering av terrorism	KOM(2011) 429	28	1 (S, SD) 2 (MP, V)	Nej	Ja	Ja
2011/12:UU5	Översyn av den europeiska grannskapspolitiken	KOM(2011) 303	596	1 (S, MP) 2 (SD) 3 (V)	1 (S) 2 (MP)	Ja	Ja



Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställningstagande antal rader	Reservation	Särskilt yttrande	Debatt	Votering
2011/12:MU7	Utlåtande med anledning av kommissionens meddelande om den gemensamma fiskeripolitikens internationella dimension, KOM(2011) 424	KOM(2011) 424	99	Nej	1 (V) 2 (SD)	Nej	Nej
2011/12:JU10	Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder	KOM(2011) 573	43	1 (SD) 2 (V)	Nej	Ja	Ja
2011/12:FIU14	Utlåtande om EU:s långtidsbudget 2014–2020	KOM(2011) 500	278	Nej	1 (S, MP, V) 2 (SD)	Ja	Nej
2011/12:KU5	Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten	KOM(2011) 345	93	Nej	Nej	Ja	Nej
2011/12:UU4	Kommissionens arbetsprogram för 2012	KOM(2011) 777	261	1 (S) 2 (MP) 3 (SD) 4 (V)	Nej	Ja	Ja
2011/12:JU17	Smart gränsförvaltning – valmöjligheter och framtida handlingsalternativ	KOM(2011) 680	29	1 (MP) 2 (SD) 3 (V)	Nej	Ja	Ja
2011/12:AU7	En europeisk agenda för integration av tredjelandsmedborgare	KOM(2011) 455	148	1 (SD) 2 (V)	Nej	Ja	Ja
2011/12:NU20	Energifärdplan för 2050	KOM(2011) 885	75	1 (S, MP, V) 2 (SD)	Nej	Ja	Ja
2012/13:UU4	Kommissionens arbetsprogram för 2013	COM(2012) 629	218	1 (MP) 2 (SD) 3 (V)	Nej	Ja	Ja
2012/13:KU14	Subsidiaritet och proportionalitet	COM(2012) 373	115	Nej	Nej	Ja	Nej
2012/13:KU15	Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten	COM(2012) 375	64	Nej	Nej	Ja	Nej

Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställningstagande antal rader	Reservation	Särskilt yttrande	Debatt	Votering
2012/13:FIU29	Granskning av EU-kommissionens meddelande om en plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union	COM(2012) 777	80	1 (MP, V)	1 (SD)	Ja	Ja
2012/13:NU20	Granskning av handlingsplan för detaljhandeln och grönbok om otillbörliga affärsmetoder	COM(2013) 36	31	1 (S) 2 (MP, V) 3 (SD)	Nej	Ja	Ja
2012/13:UU18	Granskning av kommissionens meddelande om ett ramverk för global utveckling efter 2015	COM(2013) 92	195	Nej	1 (SD)	Ja	Nej
2012/13:NU23	Granskning av meddelande om smart lagstiftning	COM(2013) 122	62	Nej	Nej	Nej	Nej
2013/14:UU4	Kommissionens arbetsprogram för 2013	COM(2013) 739	226	1 (MP) 2 (SD) 3 (V)	Nej	Ja	Ja
2013/14:NU29	Granskning av meddelande om en klimat- och energipolitisk ram 2020–2030	COM(2014) 15	102	1 (S) 2 (MP) 3 (SD) 4 (V)	Nej	Ja	Ja
2013/14:KU45	Granskning av kommissionsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet m.m.	COM(2013) 565 COM(2013) 566	131	Nej	Nej	Nej	Nej
2013/14:JU41	EU:s agenda för rättsliga frågor till 2020 – Att stärka förtroendet, rörligheten och tillväxten inom EU	COM(2014) 144	82	1 (SD)	Nej	Ja	Nej
2014/15:UU4	Kommissionens arbetsprogram 2014	COM(2014) 910	357	1 (SD) 2 (V)	Nej	Ja	Ja
2014/15:FIU16	En investeringsplan för Europa	COM(2014) 903	97	Nej	Nej	Ja	Nej
2014/15:KU9	Granskning av kommissionsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet m.m.	COM(2014) 506 COM(2014) 507	94	Nej	Nej	Ja	Nej

Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställningstagande antal rader	Reservation	Särskilt yttrande	Debatt	Votering
2014/15:JuU19	Arbetet i ständiga kommittén för operativt samarbete i frågor som rör den inre säkerheten	14440/14	44	Nej	Nej	Nej	Nej
2014/15:UU18	Mot en ny europeisk grannskapspolitik	JOIN(2015) 6	136	1 (SD) 2 (V)	Nej	Ja	Ja
2015/16:FIU13	Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union	De fem ordförandernas rapport Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union	45	Nej	1 (SD) 2 (V)	Ja	Nej
2015/16:UU6	På väg mot ett nytt partnerskap mellan Europeiska unionen och länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet efter 2020	JOIN(2015) 33	31	Nej	1 (SD)	Ja	Nej
2015/16:KU3	Bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda	COM(2015) 215	23	Nej	1 (SD)	Ja	Nej
2015/16:UU5	Översyn av den europeiska grannskapspolitiken	JOIN(2015) 50	70	1 (SD) 2 (V)	Nej	Ja	Ja
2015/16:NU8	Granskning av meddelande om handel för alla	COM(2015) 497	41	1 (SD) 2 (V) 3 (M) 4 (SD) 5 (V) 6 (M, C, L, KD) 7 (SD) 8 (V)	Nej	Ja	Ja
2015/16:UU4	Kommissionens arbetsprogram 2016	COM(2015) 610	356	1 (SD) 2 (V)	1 (M, C, L, KD) 2 (S, MP) 3 (L)	Ja	Ja
2015/16:MJU13	Cirkulär ekonomi	COM(2015) 614	79	Nej	Nej	Nej	Nej

Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställningstagande antal rader	Reservation	Särskilt yttrande	Debatt	Votering
2015/16:KU11	Granskning av kommissionsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet m.m.	COM(2015) 315 COM(2015) 316	88	Nej	Nej	Ja	Nej
2015/16:NU16	Granskning av meddelande om att förbättra den inre marknaden	COM(2015) 550	48	1 (SD) 2 (V) 3 (M, C, L, KD) 4 (SD) 5 (V)	Nej	Nej	Nej
2015/16:JU32	Åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism	COM(2016) 50	60	Nej	Nej	Ja	Nej
2015/16:TU20	En luftfartsstrategi för Europa	COM(2015) 598	308	1 (S, MP) 2 (V)	Nej	Ja	Ja
2016/17:UbU7	Ny kompetensagenda för Europa	COM(2016) 381	58	Nej	Nej	Ja	Nej
2016/17:UU6	En integrerad EU-politik för Arktis	JOIN(2016) 21	85	Nej	1 (SD) 2 (C) 3 (V)	Ja	Nej
2016/17:FöU2	Gemensam ram för att motverka hybridhot	JOIN(2016) 18	50	1 (SD) 2 (V)	Nej	Ja	Ja
2016/17:JU23	Den parlamentariska kontrollen av Europol	Gemensam parlamentarisk kontrollgrupp för Europol	81	Nej	Nej	Nej	Nej
		Utkast till text från trojkans arbetsgrupp inför EU-talmanskonferensen den 23–25 april 2017					
2016/17:NU22	Granskning av meddelande om ren energi för alla i EU	COM(2016) 860	69	1 (SD)	Nej	Ja	Ja
2016/17:UbU13	En rymdstrategi för Europa	COM(2016) 705	110	Nej	Nej	Ja	Nej

Utlåtande	Rubrik	EU-dokument	Ställningstagande antal rader	Reservation	Särskilt yttrande	Debatt	Votering
2016/17:UU4	Kommissionens arbetsprogram 2017	COM(2016) 710	114	1 (SD) 2 (V)	1 (M, C, L, KD) 2 (M, L, KD)	Ja	Ja
2016/17:JuU30	Den parlamentariska kontrollen av Europol – reviderat förslag	Ordförandeskapets kompromissförslag om formerna för den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol	58	Nej	Nej	Nej	Nej
2016/17:KrU11	Mot en EU-strategi för internationella kulturella förbindelser	JOIN(2016) 29	42	Nej	1 (SD)	Nej	Nej
2016/17:KU12	Granskning av meddelande om EU:s stöd till förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism	COM(2016) 379	107	Nej	1 (SD)	Ja	Nej

## BILAGA 6

## Motiverade yttranden t.o.m. riksmötet 2016/17

I tabellen nedan redovisas samtliga 60 motiverade yttranden som riksdagen avgett t.o.m. riksmötet 2016/17. De motiverade yttrandena omfattar 66 utkast till lagstiftningsakter. Två motiverade yttranden avser vardera två utkast till lagstiftningsakter. Ett motiverat yttrande avser fem utkast till lagstiftningsakter.

Genomgången syftar till att dels belysa vilka typer av skäl utskotten anfört för subsidiaritetsinvändningar, dels utröna i vilken utsträckning motiverade yttranden också använts som ombud för att framföra andra synpunkter utöver de som ger skäl för subsidiaritetsinvändningen. Vidare har det noterats i vilka fall motiverade yttranden hänvisar till tidigare granskningar av EU-dokument, i vilka fall det beredande utskottet inhämtat ett yttrande från ett annat utskott och i vilka fall det funnits reservationer.

De olika skälen för subsidiaritetsinvändningen som har kontrollerats är

- rättslig grund, vilket avser motiverade yttranden där det finns ifrågasättanden av riktigheten i den föreslagna rättsliga grunden. I detta ingår både invändningar som antyder att det saknas rättslig grund för åtgärden (och att principen om tilldelade befogenheter således åsidosätts) och invändningar som antyder att EU förvisso kan ha befogenhet för åtgärden men att den tilldelas i en annan fördragsartikel.
- nationell kompetens, vilket avser motiverade yttranden där det anförs att frågan lyder under nationell kompetens eller att frågans reglering på EU-nivå komprometterar den nationella kompetensen på området eller på anslutande områden. Det avser inte motiverade yttranden som anför att en EU-reglering minskar utrymmet för nationella lösningar i olämpligt hög utsträckning.
- grundlagen, vilket avser motiverade yttranden som hänvisar till att förslaget står eller kan stå i konflikt med Sveriges grundlagar eller mer allmänt Sveriges konstitutionella ordning.
- proportionalitet, vilket avser motiverade yttranden som uttryckligen hänvisar till proportionalitetsprincipen, det proportionalitetskriterium som subsidiaritetsprincipen innefattar eller att åtgärden är oproportionerlig. Utöver de motiverade yttranden som omfattas av detta finns det ytterligare ett antal som utan att hänvisa till proportionalitetskriteriet i lite olika ordalag ändå anger att åtgärden går längre än vad som är nödvändigt för att nå de eftersträlvade målen (2015/16:SkU28, 2015/16:JuU26, 2014/15:SkU26, 2013/14:SkU23, 2012/13:SkU33, 2011/12:CU21) eller som förordar en reglering i direktiv framför förordning (2012/13:TU21, 2012/13:TU20, 2012/13:TU3, 2011/12:CU21).

- bevisbörda, vilket avser motiverade yttranden som hänvisar till att kommissionen inte övertygande har visat att de eftersträvade målen inte i tillräcklig utsträckning kan nås genom åtgärder på nationell nivå eller att åtgärder på EU-nivå är nödvändiga. Det avser inte motiverade yttranden som anger att förslagets motivering är så bristfällig att bedömningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning försvårats.
- icke-reglering, vilket avser motiverade yttranden som ifrågasätter att en fråga i förslaget över huvud taget ska regleras.

I ett och samma motiverade yttrande kan flera av dessa skäl anföras. Det kan också ha anförts andra skäl. I ett antal motiverade yttranden anför inget av de här kontrollerade skälen för subsidiaritetsinvändningen. I dessa fall kan det t.ex. handla om att riksdagen mer allmänt gjort en annan bedömning än kommissionen när det gäller behovet eller lämpligheten av en reglering på EU-nivå.

**Motiverade yttranden, olika grunder för invändningar och förekomst av reservationer och yttranden från andra utskott**

*Förklaring: Rg= Rättslig grund, Nk= Nationell kompetens, Gl= Grundlag, Pr= Proportionalitet, Bb= Bevisbörda, Ir= Icke-reglering, Ob= Ombud, Gr= Tidigare granskning, R= Reservationer, Y= Yttrande från annat utskott*

Motiverat yttrande	Rubrik	Förslag	Rg	Nk	Gl	Pr	Bb	Ir	Ob	Gr	R	Y
2009/10:FIU42	Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om insättningsgarantisystem	KOM(2010) 368										
2009/10:FIU43	Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om system för ersättning till investerare	KOM(2010) 371										
2010/11:MJU7	Utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen	KOM(2010) 486	•									
2010/11:MJU21	Utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen m.m. – en samlad marknadsordning	KOM(2010) 799	•									
2010/11:SkU37	Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (CCCTB)	KOM(2011) 121	•	•							•	
2011/12:NU8	Subsidiaritetsprövning av EU-kommissionens förslag till direktiv om energieffektivitet	KOM(2011) 370										
2011/12:FIU17	Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om kreditinstitut och värdepappersföretag	KOM(2011) 453										
2011/12:JuU13	Subsidiaritetsprövning av förslag till gemensamma regler för tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna	KOM(2011) 560		•							•	
2011/12:MJU8	Utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen	KOM(2011) 634	•						•			
2011/12:SkU12	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om skatt på finansiella transaktioner	KOM(2011) 594	•	•							•	
2011/12:AU3	Subsidiaritetsprövning av förslaget till förordning om Europeiska fonden för justering för globaliserings effekter (2014–2020)	KOM(2011) 608										•



Motiverat yttrande	Rubrik	Förslag	Rg	Nk	Gl	Pr	Bb	Ir	Ob	Gr	R	Y
2011/12:AU4	Subsidiaritetsprövning av förslaget till förordning om Europeiska unionens program för social förändring och social innovation	KOM(2011) 609										•
2011/12:FIU29	Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag	KOM(2011) 452										
2011/12:FIU34	Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om ändring av förordning om kreditvärderingsinstitut	KOM(2011) 747										
2011/12:FIU33	Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet	KOM(2011) 821		•								•
2011/12:CU21	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om revisioner och revision	KOM(2011) 778 KOM(2011) 779										•
2011/12:NU17	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om program för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag	KOM(2011) 834										
2011/12:FIU36	Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn	KOM(2011) 877		•								
2011/12:FIU45	Subsidiaritetsprövning av förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling av vatten m.m.	KOM(2011) 895		•								•
2011/12:FIU50	Subsidiaritetsprövning av förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling	KOM(2011) 896		•								•
2011/12:JuU29	Subsidiaritetsprövning av förslaget om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur)	KOM(2011) 873					•					•
2011/12:JuU31	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om skydd av personuppgifter på det brottsbekämpande området	COM(2012) 10										•

Motiverat yttrande	Rubrik	Förslag	Rg	Nk	Gl	Pr	Bb	Ir	Ob	Gr	R	Y
2011/12:SoU18	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ändring av förordning vad gäller information till allmänheten om receptbelagda humanläkemedel	COM(2012) 49				•						•
2011/12:KU25	EU-förslag om allmän uppgiftsskyddsförordning	COM(2012) 11				•						•
2011/12:AU14	Subsidiaritetsprövning av förslag till Monti II-förordning	COM(2012) 130	•				•					
2011/12:FIU12	Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om krishanteringsramverk (KOM(2012) 280)	COM(2012) 280		•			•		•			•
2012/13:JUJ8	Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser	COM(2012) 363	•				•					•
2012/13:TU3	Subsidiaritetsprövning av EU-kommissionens förslag till förordning om provning av motorfordon m.m.	COM(2012) 380									•	
2012/13:NU5	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om kollektiv rättighetsförvaltning	COM(2012) 372										
2012/13:FIU18	Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om Europeiska centralbankens tillsyn över kreditinstitut (KOM(2012) 511 slutlig)	COM(2012) 511					•		•			•
2012/13:SoU8	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt	COM(2012) 617										
2012/13:MIJ6	Tillräde till genetiska resurser m.m.	COM(2012) 576		•								
2012/13:CU14	Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om en jämnare könsfördelning bland icke verksällande styrelseledamöter i börsnoterade företag	COM(2012) 614										•
2012/13:SoU17	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till reviderat tobaksproduktidirektiv	COM(2012) 788										

Motiverat yttrande	Rubrik	Förslag	Rg	Nk	Gl	Pr	Bb	Ir	Ob	Gr	R	Y
2012/13:TU13	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag i fjärde järnvägspaketet	COM(2013) 27 COM(2013) 28 COM(2013) 29 COM(2013) 30 COM(2013) 31 COM(2013) 48				•						•
2012/13:FöU11	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om gemensam nät- och informationssäkerhet i unionen	COM(2013) 71										•
2012/13:SkU33	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ett fördjupat samarbete på området för skatt på finansiella transaktioner (FTT)	COM(2013) 133 COM(2013) 147		•								•
2012/13:MJU20	En ram för havsplanering och integrerad kustförvaltning	COM(2013) 296										•
2012/13:TU20	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att minska kostnaderna vid utbyggnad av höghastighetsnät					•						
2012/13:TU21	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om inrättande av en ram för tillträde till marknaden för hamntjänster och för finansiell insyn i hamnar	COM(2013) 520										•
2013/14:FIU13	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om en gemensam rekonstruktionsmekanism och rekonstruktionsfond (KOM(2013) 520)	COM(2013) 534										•
2013/14:JuU13	Subsidiaritetsprövning av förslag om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten	COM(2013) 627										•
2013/14:TU5	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om åtgärder för att fullborda den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation											•

Motiverat yttrande	Rubrik	Förslag	Rg	Nk	Gl	Pr	Bb	Ir	Ob	Gr	R	Y
2013/14:SKU23	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ändring av direktiv 2011/96/EU om ett gemensamt beskattningssystem för moderbolag och dotterbolag hemmahörande i olika medlemsstater	COM(2013) 814										
2013/14:SKU35	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner	COM(2013) 884	•									
2014/15:SKU26	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om automatiskt utbyte av upplysningar om förhandsbesked	COM(2015) 135										
2015/16:JU26	Subsidiaritetsprövning av förslag till ändring av EU:s vapen-direktiv	COM(2015) 750										•
2015/16:KU27	Subsidiaritetsprövning av Europaparlamentets förslag till ändringar i EU:s valrättsakt	P8_TA(2015)0395			•	•		•	•			
2015/16:SKU27	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ändringar i direktivet om administrativt samarbete på skatteområdet – land-för-land-rapportering (DAC 4)	COM(2016) 25										•
2015/16:SKU28	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till rådets direktiv om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknads funktion	COM(2016) 26		•						•		
2015/16:CU25	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om offentliggörande av inkomstskatteuppgifter för vissa företag och filialer	COM(2016) 198	•							•		•
2015/16:CU26	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ny förordning om konsumentskyddssamarbete	COM(2016) 283								•		
2016/17:FIU18	EU-förslag om europeisk statistik om personer och hushåll	COM(2016) 551								•		
2016/17:TU7	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om främjande av internetkonnektivitet i lokala samhällen	COM(2016) 589								•		

Motiverat yttrande	Rubrik	Förslag	Rg	Nk	Gl	Pr	Bb	Ir	Ob	Gr	R	Y
2016/17:SkU16	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till rådets direktiv om en gemensam bolagsskattetas	COM(2016) 685		•								
2016/17:SkU17	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till rådets direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattetas	COM(2016) 683		•								
2016/17:SkU18	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till rådets direktiv om tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen	COM(2016) 686		•			•					
2016/17:SkU19	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2016/1164 vad gäller hybridmissmatchningar med tredjeländer	COM(2016) 687		•					•			
2016/17:TU8	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation	COM(2016) 590		•								
2016/17:FIU38	Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändringar i tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet	COM(2016) 850 COM(2016) 854								•		
<b>SUMMA: 60</b>		<b>66</b>	<b>9</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>18</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>5</b>

BILAGA 7

## Motiverade yttranden och antagna lagstiftningsakter t.o.m. riksmötet 2016/17

Riksdagen har lämnat 60 motiverade yttranden som rör 66 utkast till lagstiftningsakter i 65 lagstiftningsärenden. Av de 65 lagstiftningsärendena har 50 avslutats. I 44 fall har en lagstiftningsakt antagits, och i 6 fall har kommissionen dragit tillbaka sitt förslag.<sup>30</sup>

Syftet med genomgången nedan är att jämföra invändningarna mot förslagen i de motiverade yttrandena med de antagna lagstiftningsakterna. Därmed kan man göra en uppskattning av om riksdagens invändningar fortfarande är aktuella eller om grunden för dem helt eller delvis eliminerats under lagstiftningsprocessen. Om grunden för invändningarna har påverkats indikerar det att EU-lagstiftaren åtminstone i viss utsträckning haft liknande betänkligheter mot kommissionens förslag.

En ytlig analys av lagstiftningsprocessens utfall ger vid handen att riksdagens invändningar i tretton fall inte längre är aktuella. I ytterligare tjugofem fall är invändningarna åtminstone delvis inte längre aktuella. I fem fall är riksdagens invändningar fortfarande aktuella.

I sju fall har invändningarna inte varit tillräckligt specifika för att göra det möjligt att utan en politisk bedömning avgöra om de fortfarande är aktuella eller inte. Det handlar i huvudsak om invändningar mot en för hög grad av detaljreglering eller otillräcklig motivering av förslaget.

Genomgången redovisas i fyra tabeller. Den första tar upp fall där invändningarna inte längre är aktuella. Den andra tar upp fall där invändningarna är åtminstone delvis inte längre aktuella. Den tredje tar upp fall där invändningarna fortfarande är aktuella. Den fjärde tar upp fall där invändningarnas aktualitet inte har kunnat bedömas.

---

<sup>30</sup> Promemorian upprättades först av EU-samordningen vid kammarkansliet på uppdrag av talmannen som ett underlag för ordförandekonferensens diskussioner den 26 mars 2015 om riksdagens subsidiaritetsprövning. Promemorian gällde då situationen den 10 mars 2015. Promemorian har uppdaterats till situationen t.o.m. riksmötet 2016/17.

*Invändningarna är inte längre aktuella*

<b>Förslag</b>	<b>Riksdagens invändning</b>	<b>Utfall av lagstiftningen</b>
KOM(2010) 368 Förslag till direktiv om insättningsgarantisystem	Utl. 2009/10:FiU42 Förslaget innefattar en obligatorisk lånemekanism mellan medlemsstaternas insättningsgarantisystem.	Direktiv 2014/49/EU innebär att lånemekanismen är frivillig.
KOM(2010) 371 Förslag till direktiv om ändring av direktiv 97/9/EG om system för ersättning till investerare	Utl. 2009/10:FiU43 Förslaget omfattar en obligatorisk kreditmekanism. För att motverka moralisk risk och ge incitament att bygga upp adekvat finansierade ersättningssystem bör varje medlemsland ha det fulla ansvaret för finansieringen.	Kommissionen har dragit tillbaka förslaget (EUT C/2015 80/08).
KOM(2010) 799 Förslag till förordning om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter ("förordningen om en samlad marknadsordning")	Utl. 2010/11:MJU21 Kampen mot fattigdom och utslagning är främst medlemsstaternas ansvar, och målet för åtgärden kan inte uppnås bättre på unionsnivå.	Kommissionen har dragit tillbaka förslaget (EUT C/2015 80/08).
KOM(2011) 121 Förslag till direktiv om en gemensam konsoliderad bolagskattebas	Utl. 2010/11:SkU37 Medlemsstaterna är bättre lämpade än EU att utforma företagsbeskattningen för att nå politiska och ekonomiska mål. Förslaget går utöver vad den rättsliga grunden medger.	Kommissionen har dragit tillbaka förslaget (EUT C/2017 64/05).
KOM(2011) 560 Förslag till förordning om att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter	Utl. 2011/12:JuU13 Beslutsbefogenheten att återinföra kontroller vid de inre gränserna bör ligga på nationell nivå och inte på unionsnivå.	Förordning (EU) nr 1051/2013 innebär att medlemsstaterna fattar beslut om återinförande av kontroller vid de inre gränserna.
KOM(2011) 594 Förslag till rådets direktiv om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner och om ändring av direktiv 2008/7/EG	Utl. 2011/12:SkU12 Förslaget går längre än vad den rättsliga grunden medger eftersom ett syfte är att skapa en ny skattebaserad inkomstkälla till EU-budgeten.	Kommissionen har dragit tillbaka förslaget (EUT C/2016 155/04).
COM(2012) 49 Ändrat förslag till förordning om information till allmänheten om receptbelagda humanläkemedel	Utl. 2011/12:SoU18 Förslaget strider i flera delar mot TF och YGL.	Kommissionen har dragit tillbaka förslaget (EUT C/2014 153/03).

<b>Förslag</b>	<b>Riksdagens invändning</b>	<b>Utfall av lagstiftningen</b>
COM(2012) 130 Förslag till förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (Monti II)	Utl. 2011/12:AUI4 Förslaget bidrar inte till klarhet eller rättssäkerhet. Medlemsstaternas system för tvistlösning och varning bör inte regleras på EU-nivå	Kommissionen har dragit tillbaka förslaget (EUT C/2013 109/04) i samband med omprövningen till följd av att tröskeln för ett gult kort nåddes i de nationella parlamentens subsidiaritetsprövning.
COM(2012) 280 Förslag till direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag	Utl. 2011/12:FiU12 Förslaget innefattar en obligatorisk lånemekanism mellan medlemsstaterna.	Direktiv 2014/59/EU innebär att medlemsstaternas s.k. finansieringsarrangemang ska ha befogenhet att låna ut, men inte att de är skyldiga att göra det.
COM(2012) 380 Förslag till förordning om periodisk provning av motorfordons och tillhörande släpvagnars trafiksäkerhet	Utl. 2012/13:TU3 Förslaget omfattar provning även av mopeder och på årlig basis av motorcyklar. Bestämmelserna bör ges i ett direktiv och inte i en förordning.	Direktiv 2014/45/EU antogs som ett direktiv, och mopeder är undantaget tillämpningsområdet. Medlemsstaterna tillåts själva bestämma ett lämpligt intervall för provning av motorcyklar.
COM(2012) 576 Förslag till förordning om tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning i unionen	Utl. 2012/13:MJU6 Förslaget riskerar att inkräkta på medlemsstaternas befogenhet att besluta om tillträde.	Förordning (EU) nr 511/2014 påverkar uttryckligen inte medlemsstaternas nationella bestämmelser om tillträde till genetiska resurser över vilka de utövar suveräna rättigheter. Den del av kommissionens förslag som handlade om att inrätta en unionsplattform för att strama upp och diskutera medlemsstaternas tillträdeslagstiftning har strukits.
COM(2013) 296 Förslag till förordning om inrättande av en ram för tillträde till marknaden för hamntjänster och för finansiell insyn i hamnar	Utl. 2012/13:TU21 Gemensamma avgiftsprinciper för hamninfrastrukturavgifter och gemensamma klassificeringar av fartyg, bränslen och liknande (enligt vilka infrastrukturavgifterna kan variera) bör inte införas, och om det införs bör det göras i direktivform.	Förordning (EU) 2017/352 innehåller ingen delegering till kommissionen att anta gemensamma avgiftsprinciper eller klassificeringar.



Förslag	Riksdagens invändning	Utfall av lagstiftningen
COM(2013) 814 Förslag till ändring av direktiv 2011/96/EU om ett gemensamt beskattningssystem för moderbolag och dotterbolag hemmahörande i olika medlemsstater	Utl. 2013/14:SkU23 Förslaget om en obligatorisk skatteflyktsregel går längre än vad som är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Förslaget medför inte någon ökad klarhet eller effektivitet jämfört med den svenska skatteflyktslagen.	Direktiv (EU) 2015/121 inför en uttrycklig minimibestämmelse mot missbruk, utöver vilken medlemsstaterna kan anpassa sina bestämmelser till nationella förhållanden (jämför SkU prot. 2014/15:2, där det bedöms att resultatet till skillnad från förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen). Åtgärder enligt kommissionens förslag för att undvika dubbel icke-beskatning antogs genom direktiv 2014/86/EU.

### *Invändningarna är åtminstone delvis inte längre aktuella*

Förslag	Riksdagens invändning	Utfall av lagstiftningen
KOM(2011) 370 Förslag till direktiv om energieffektivitet	Utl. 2011/12:NU8 Förslaget går för långt i detaljerad administrativ styrning, t.ex. i fråga om harmoniserade krav på renovering av offentligt ägda byggnader och att s.k. värme- och kylplaner ska sätta ramar för den fysiska planeringen.	Direktiv 2012/27/EU begränsar renoveringskravet till byggnader ägda av statliga myndigheter, och kopplingen till fysisk planering har mjukats upp så att värme- och kylplaner kan ingå i miljöbedömningen enligt det s.k. SMB-direktivet om strategisk miljöbedömning av vissa planer och program.
KOM(2011) 452 Förslag till förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag	2011/12:FiU29 Förordningen bör inte innehålla regler om absoluta kapitalkrav på kreditinstituten.	Förordning (EU) 575/2013 innebär att medlemsstaterna ges vissa möjligheter att ålägga instituten högre kapitalkrav efter nationella omständigheter (läst jämte direktiv 2013/36/EU).
KOM(2011) 453 Förslag till direktiv om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag	2011/12:FiU17 Direktivet bör inte innehålla regler om absoluta kapitalkrav på kreditinstituten.	Direktiv 2013/36/EU innebär att medlemsstaterna ges vissa möjligheter att ålägga instituten högre kapitalkrav efter nationella omständigheter.
KOM(2011) 747 Förslag till förordning om kreditvärderingsinstitut	Utl. 2011/12:FiU34 Förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen i den del som rör ett harmoniserat civilrättsligt ansvar för kreditvärderingsinstitut.	Förordning (EU) nr 462/2013 reglerar förvisso institutens civilrättsliga skadeståndsansvar men med viss möjlighet att avtala om annat och med flera anpassningar till nationell rätt i medlemsstaterna.

<b>Förslag</b>	<b>Riksdagens invändning</b>	<b>Utfall av lagstiftningen</b>
KOM(2011) 821 Förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigeringsplaner av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet	Utl. 2011/12:FiU33 Förslaget ger inte tillräckliga garantier för den nationella kompetensen för finanspolitiken.	Förordning (EU) nr 473/2013 inför visserligen en förhandsgranskning av budgetplanerna men kommissionens möjlighet att begära en revidering av planer begränsas på så sätt att begäran ska framställas i ett icke bindande yttrande.
KOM(2011) 834 Förslag till förordning om inrättande av ett program för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag (2014–2020)	Utl. 2011/12:NU17 Programmet bör inte omfatta handelsfrämjande insatser.	Förordning (EU) nr 1287/2013 omfattar åtgärder för marknadstillträde men med flera begränsningar. Bland annat anges att unionens åtgärder för tillträde till marknader utanför unionen ska komplettera och inte överlappa medlemsstaternas viktigaste handelsfrämjande åtgärder.
KOM(2011) 877 Förslag till direktiv om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn	Utl. 2011/12:FiU36 Förslaget ställer krav på inrättande av en oberoende myndighet för överprövning och för godkännande av undantag från avgiftsreglerna.	Direktiv 2013/37/EU anger att mekanismen för överprövning ska innefatta granskning av opartisk tillsynsmyndighet, men med öppenhet för medlemsstaterna att ange vilken, t.ex. konkurrensmyndigheten eller domstol. Undantag från de angivna avgiftsprinciperna ska regleras i lag eller medges enligt nationell administrativ praxis.
KOM(2011) 895 Förslag till direktiv om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster	Utl. 2011/12:FiU45 Delar om tillsyn, utbildning, vägledning och stöd för upphandlande enheter bör inte regleras på EU-nivå.	Direktiv 2014/25/EU inkluderar regler om tillsyn och vägledning men är i den delen avsevärt mindre detaljerat än förslaget.
KOM(2011) 896 Förslag till direktiv om offentlig upphandling	Utl. 2011/12:FiU50 Delar om tillsyn, utbildning, vägledning och stöd för upphandlande enheter bör inte regleras på EU-nivå.	Direktiv 2014/24/EU inkluderar regler om tillsyn och vägledning men är i den delen avsevärt mindre detaljerat än förslaget.

<b>Förslag</b>	<b>Riksdagens invändning</b>	<b>Utfall av lagstiftningen</b>
COM(2012) 11 Förslag till förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän uppgiftsskyddsförordning)	Utl. 2011/12:KU25 Regleringen bör göras i direktivform. Bestämmelser om nationella tillsynsmyndigheter och administrativa sanktionsavgifter är onödigt detaljerade. Delegeringen av befogenheter till kommissionen är för vidlyftig.	Förordning (EU) 2016/679 är betydligt mindre omfattande i sin delegering av befogenheter till kommissionen. Det är dock en förordning, och bestämmelser om tillsynsmyndigheter och sanktionsavgifter är inte påtagligt förändrade.
COM(2012) 363 Förslag till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen	Utl. 2012/13:JuU8 Rättsliga grunden bör vara artikel 83.2 FEUF i stället för den föreslagna artikel 325.4 FEUF. Förslaget går i flera fall utöver vad som är nödvändigt. Framför allt är förslagen om straffnivåer knutna till vissa beloppsgränser och om preskriptionsavbrott och påföljdspreskription för detaljerade och långtgående.	Direktiv (EU) 2017/1371 har artikel 83.2 FEUF som rättslig grund. Bestämmelser om straffnivå knutet till beloppsgränser och om preskription finns kvar men i delvis mindre långtgående form än i förslaget.
COM(2012) 511 Förslag till förordning om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut	Utl. 2012/13:FiU18 Kapitalkraven på kreditinstitutet bör vara minimikrav med möjlighet för medlemsstaterna att ställa högre krav. Medlemsstater som inte infört euron men som väljer att delta i tillsynsmekanismen måste ges inflytande över beslut som de då måste följa.	Förordning (EU) nr 1024/2013 ger medlemsstaternas myndigheter rätt att ställa högre kapitalkrav på kreditinstitutet efter att ECB yttrat sig i frågan.
COM(2012) 788 Förslag till direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och liknande produkter	Utl. 2012/13:SoU17 Eftersom förbudet mot saluföring av snus på den inre marknaden kvarstår bör snus inte omfattas.	Direktiv 2014/40/EU omfattar visserligen snus, men snus är undantaget från reglerna om ingredienser.

Förslag	Riksdagens invändning	Utfall av lagstiftningen
Fjärde järnvägspaketet: COM(2013) 27 COM(2013) 30 COM(2013) 31 --- COM(2013) 28 COM(2013) 29	Utl. 2012/13:TU13 Järnvägsfordon bör även i fortsättningen godkännas av de nationella tillsynsmyndigheterna och inte av den europeiska myndigheten, eftersom merparten av fordonen enbart används inom en eller ett fåtal medlemsstater. --- Det är för långtgående att ge tillgång till järnvägsinfrastruktur i alla medlemsstater för att utföra persontransporter och att tilldelningen av järnvägsavtal ska ske genom upphandling i stället för direkttilldelning. Medlemsstaterna är bättre rustade att fatta sådana beslut.	Förordning (EU) 2016/796, direktiv (EU) 2016/797 och direktiv (EU) 2016/798 ger ERA uppgift att utfärda godkännanden för utsläppande på marknaden av järnvägsfordon, men i samarbete med nationella säkerhetsmyndigheter och med befogenhet för nationella myndigheter att utfärda godkännanden om fordonet enbart ska användas inom en medlemsstat. --- Förordning (EU) 2016/2338 och direktiv (EU) 2016/2370 öppnar marknaden för persontrafik men ger större möjligheter att direkttilldela avtal.
COM(2013) 48 Förslag till direktiv om åtgärder för att säkerställa en hög gemensam nivå av nät- och informationssäkerhet i hela unionen	Utl. 2012/13:FöU11 Genomförandet av åtgärderna bör inte vara tvingande. Åtgärder av det slag som föreslås bör vara varje medlemsstats eget ansvar.	Direktiv (EU) 2016/1148 är tvingande men tonar ned den överstatliga karaktären, bl.a. genom att begränsa kommissionens roll till att bara vara observatör i nätverket för operativt samarbete mellan nationella CSIRT-enheter.
COM(2013) 133 Förslag till direktiv om upprättandet av en ram för fysisk planering i kust- och havsområden och integrerad förvaltning av kustområden	Utl. 2012/13:MJU20 Föreslagna regler kan komma att styra den kommunala självständiga planeringen på ett sätt som inte är nödvändigt eller lämpligt. Att utforma krav på den kommunala planeringen är en nationell angelägenhet.	Direktiv 2014/89/EU har ett begränsat tillämpningsområde så att det inte påverkar den nationella behörigheten för fysisk planering, inklusive system för stads- och bebyggelseplanering som används för att planera hur mark och kustzoner eller kustvatten bör användas.
COM(2013) 147 Förslag till förordning om åtgärder för att minska kostnaderna för utbyggnad av hög-hastighetsnät för elektronisk kommunikation	Utl. 2012/13:TU20 Regleringar i direktivform vore mer lämpliga eftersom de föreslagna bestämmelserna är komplexa och berör ett flertal författningar. Vissa mer omfattande och ingripande delar, främst när det gäller markägares rättigheter och skyddet av äganderätten, anses oproportionerliga.	Direktiv 2014/61/EU antogs i form av ett direktiv. Det är svårt att avgöra om invändningarna i övrigt fortfarande är aktuella.

<b>Förslag</b>	<b>Riksdagens invändning</b>	<b>Utfall av lagstiftningen</b>
COM(2013) 520 Förslag till förordning om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för rekonstruktion av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam rekonstruktionsmekanism och gemensam bankrekonstruktionsfond	Utl. 2013/14:FiU13 Tveksamt om förslaget innehåller ett tillräckligt starkt skydd mot att nationella budgetmedel kan användas för att finansiera den gemensamma avvecklingsfonden. Makten och inflytandet blir oproportionerligt stort för EU-organen, i synnerhet för kommissionen som får ansvar för olika beslut som riskerar att innebära en sammanblandning av roller.	Förordning (EU) nr 806/2014 reglerar inte överföring och sammanslagning av medel till den gemensamma fonden. Det görs i stället i ett separat mellanstatligt avtal. Uppgiftsfördelningen mellan resolutionsnämnden och nationella resolutionsmyndigheter förtydligas men det är svårbedömt om det påverkar invändningen om EU-organens makt.
COM(2013) 627 Förslag till förordning om åtgärder för att fullborda den europeiska inre marknaden för elektronisk kommunikation och upprätta en uppkopplad kontinent, och om ändring av direktiven 2002/20/EG, 2002/21/EG och 2002/22/EG samt förordningarna (EG) nr 1211/2009 och (EU) nr 531/2012	Utl. 2013/14:TU5 Bättre tillsyn och striktare tillämpning av befintligt regelverk som i huvudsak har formen av direktiv bör räcka. Det finns alltför många komponenter i kommissionens åtgärds paket som befaras strida mot proportionalitetskravet i subsidiaritetsprincipen.	Förordning (EU) 2015/2120 består av 10 artiklar mot föreslagna 40 och innehåller enbart bestämmelser om öppen internetanslutning och ändringar av förordning (EU) 531/2012. Direktiven lämnas orörda, med undantag för en justering av direktiv 2002/22/EG.
COM(2015) 135 Förslag till direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning	Utl. 2014/15:SkU26 Uppgiftsskyldigheten är för vid, och det ifrågasätts om den behöver omfatta bilaterala och multilaterala prissättningsbesked som lämnas inom ramen för skatteavtal. Retroaktiviteten på tio år bör begränsas.	Direktiv (EU) 2015/2376 har vid uppgiftsskyldighet men med viss begränsning i fråga om bilaterala eller multilaterala förhandsbesked enligt skatteavtal. Retroaktiviteten är halverad till fem år med vissa ytterligare begränsningar.

<b>Förslag</b>	<b>Riksdagens invändning</b>	<b>Utfall av lagstiftningen</b>
COM(2015) 750 Förslag till direktiv om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen	Utl. 2015/16:JuU26 Förslaget strider i flera delar mot subsidiaritetsprincipen; i första hand gäller det bestämmelser om tidsbegränsade tillstånd och obligatoriska läkarundersökningar i samband med tillståndsprovning. Effektiviteten i att omfatta mu-seers vapen ifrågasätts, och begränsningen av handeln av vapen mellan privatpersoner uppfattas som alltför ingripande.	Direktiv (EU) 2017/853 innehåller krav på omprövning minst vart femte år av tillstånd för innehav, men föreskriver ingen uttrycklig tidsbegränsning. Direktivet saknar bestämmelser om läkarundersökningar för utfärdande eller förnyande av tillstånd. Det ställs krav på övervakning av att villkor för tillstånd enligt nationell rätt uppfylls även i fortsättningen och att det görs bedömningar av bl.a. relevant medicinsk och psykologisk information. I en skälsats anges att medlemsstaterna bör besluta om bedömning ska inbegripa läkarundersökningar på förhand.

### *Invändningarna är fortfarande aktuella*

<b>Förslag</b>	<b>Riksdagens invändning</b>	<b>Utfall av lagstiftningen</b>
KOM(2010) 486 Ändrat förslag till förordning om utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen (och i samma lagstiftningsärendet)	Utl. 2010/11:MJU7 Kampen mot fattigdom och utslagning är främst medlemsstaternas ansvar, och målet för åtgärden kan inte uppnås bättre på unionsnivå.	Förordning (EU) nr 121/2012 inrättar åtgärden.
KOM(2011) 634 Ändrat förslag till förordning om utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen	Utl. 2011/12:MJU8 Likalydande invändning som i 2010/11:MJU7	
KOM(2011) 608 Förslag till förordning om Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter (2014–2020)	Utl. 2011/12:AU3 Målen för fonden kan i tillräcklig utsträckning nås av medlemsstaterna själva.	Förordning (EU) nr 1309/2013 inrättar fonden.
KOM(2011) 609 Förslag till förordning om Europeiska unionens program för social förändring och social innovation	Utl. 2011/12:AU4 Målen för programmet i den del som avser mikrolån och socialt företagande kan i tillräcklig utsträckning nås av medlemsstaterna själva.	Förordning (EU) nr 1296/2013 inrättar programmet som omfattar åtgärder för att främja mikrolån och socialt företagande.

<b>Förslag</b>	<b>Riksdagens invändning</b>	<b>Utfall av lagstiftningen</b>
COM(2012) 10 Förslag till direktiv om skydd för enskilda personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter	Utl. 2011/12:JuU31 Direktivet bör inte reglera renodlat nationell behandling av personuppgifter.	Direktiv (EU) 2016/680 tillämpas på behandling som utförs av behöriga myndigheter, utan begränsning till gränsoverskridande sammanhang.
COM(2012) 617 Förslag till förordning om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt	Utl. 2012/13:SoU8 Fattigdom och social utslagning motverkas bäst genom att främja arbete. Direkta sociala stödinsatser är medlemsstaternas ansvar, och stödet är mest effektivt om det utformas på nationell nivå.	Förordning (EU) nr 223/2014 inrättar fonden.

*Invändningarnas aktualitet har inte kunnat bedömas*

<b>Förslag</b>	<b>Riksdagens invändning</b>	<b>Utfall av lagstiftningen</b>
KOM(2011) 778 Förslag till direktiv om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning ---	Utl. 2011/12:CU21 Det är inte visat att en harmonisering är nödvändig. Förslagen innebär en för hög grad av detaljreglering och är i vissa delar för långtgående i förhållande till syftena.	Direktiv 2014/56 --- Förordning (EU) nr 537/2014
KOM(2011) 779 Förslag till förordning om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse		
KOM(2011) 873 Förslag till förordning om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur)	Utl. 2011/12:JuU29 Regleringen av de åtgärder som medlemsstaterna ska vidta vid olika effektnivåer är alltför detaljerad (artikel 15). Förslaget är i flera andra delar så oklart att en bedömning av förenligheten med subsidiaritetsprincipen inte kan göras.	Förordning (EU) nr 1052/2013

<b>Förslag</b>	<b>Riksdagens invändning</b>	<b>Utfall av lagstiftningen</b>
COM(2012) 372 Förslag till direktiv om kollektiv förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter och gränsöverskridande licensiering av rättigheter till musikaliska verk för användning på nätet på den inre marknaden	Utl. 2012/13:NU5 Bestämmelserna om insyn och styrning i fråga om kollektiv förvaltning är alltför detaljerade.	Direktiv 2014/26/EU
COM(2015) 25 Förslag till direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning	Utl. 2015/16:SkU27 Förslaget är för olikt OECD:s förslag för att inte behöva en konsekvensanalys, och avsikten av en sådan analys gör förslaget effekter så svårbedömda att förslaget inte kan anses förenligt med proportionalitetsprincipen.	Direktiv (EU) 2016/881
COM(2016) 26 Förslag till direktiv om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknads funktion	Utl. 2015/16:SkU28 Förslaget är mycket långtgående och behäftat med många oklarheter, och kommissionen har inte tillräckligt motiverat att det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de angivna målen.	Direktiv (EU) 2016/1164
COM(2016) 687 Förslag till direktiv om ändring av direktiv (EU) 2016/1164 vad gäller hybrida mismatchningar med tredje länder	Utl. 2016/17:SkU19 Underlaget för förslaget uppfyller inte kraven, och kommissionens bedömning i subsidiaritetsfrågan delas inte mot den bakgrunden.	Direktiv (EU) 2017/952



## BILAGA 8

## Deltagande i interparlamentariska EU-möten 2007–2016

## Antal möten, möten med deltagande ledamöter och deltagande ledamöter per parti

Exempel: 2007 upptog 46 olika riksdagsledamöter sammanlagt 58 platser vid 28 av sammanlagt 33 interparlamentariska EU-möten.

År	Möten	Möten med deltagande ledamöter	Olika deltagande ledamöter	Olika ledamöter	S	M	L/FP	MP	C	KD	SD	V
2007	33	28	58	46	16	21	7		5	6		3
2008	37	30	63	48	19	28	6	2	3	4		1
2009	22	20	33	28	10	14	3	2	1	3		
2010	38	27	48	43	16	24	2	1	1	2		2
2011	36	29	63	47	26	24	3	2	5	1		2
2012	33	27	59	45	23	20	5	4	1	4	1	1
2013	43	32	69	48	27	26	7	4	3	1	1	
2014	21	16	46	37	18	15	2	5	2	2	2	
2015	36	28	71	49	31	18		8	8		6	
2016	30	23	67	48	26	21		5	4		8	3
<b>SUMMA</b>	<b>329</b>	<b>260</b>	<b>577</b>	<b>242</b>	<b>212</b>	<b>211</b>	<b>35</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>23</b>	<b>18</b>	<b>12</b>

Källa: Kammarkansliet.

Not 1: 2009 hölls sex möten under det svenska EU-ordförandeskapet för vilka uppgift om deltagare saknas.

Not 2: Summan i kolumnen Olika ledamöter avser den sammanlagda perioden 2007–2016. Under perioden har 242 olika ledamöter upptagit 577 platser vid 260 av de 329 mötena.

## Deltagande ledamöter per utskott

År	EUN	FfU	UU	MJU	NU	AU	JuU	F6U	SkU	SfU	CU	KU	TU	SoU	KrU	UbU	KUU	Ivtm
2007	16	8	6	9		3	3	1		1		1	2	1	2	1	3	1
2008	16	5	4	6	7	4	6	2	2	6	1		3					1
2009	7	6	2	1	4	1	5		2	1	2	2						
2010	13	5	5	3	5	3	2	2	2		5		1	2				
2011	14	8	5	10	11	1	6	1	1	2	3							1
2012	15	9	5	12	4	5	1	2	1		2	1	1					1
2013	16	9	12	4	5	5	1	4		1	8	4						
2014	16	5	10	1	1	2	3	4		2		1	1					
2015	13	7	9	1	1	3	1	6	7	7		8	5	1				2
2016	12	6	10	1	1	8	2	8	11	3		3			2			
<b>SUMMA</b>	<b>138</b>	<b>68</b>	<b>68</b>	<b>48</b>	<b>39</b>	<b>35</b>	<b>30</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>

Källa: Kammarkansliet.

Not: Förste vice talman (Ivtm) deltog tillsammans med en ledamot från EU-nämnden vid ett möte 2007 med anledning av EU:s 50-årsjubileum.

**Temat för Cosacs plenarsammanträden, deltagande ledamöter och deras anknytning till fackutskott (valperioderna 2010–2014 och 2014–2018 t.o.m. 2016)**

Cosac	Temat	Deltagande ledamöter	Utskotts tillhörighet
November 2016 (LVY) Slovakien	EU-ordförandeskapets arbete Nationella parlamentets roll i EU TTIP Energiunionen Yttre gränserna och irreguljär migration	5	FiU, MJU, NU
Juni 2016 (LV) Nederländerna	Parlamentarisk granskning Enhetliga europeiska luftrummet (SES) Delningsekonomi Skyddet av rättsstaten Parlamentarisk diplomati Revisionsrätten Migration	3	FiU, KrU
November 2015 (LVY) Luxemburg	Migrationsagendan Yttre gränserna och irreguljär migration Digitala inre marknadsstrategin Utvidgningspolitiken	5	FiU, SkU, FöU
Juni 2015 (LIII) Lettland	EU-ordförandeskapets arbete Energipolitiken Säkerheten i Mellanöstern och Nordafrika Handelspolitiken Passagerarregistrering (PNR) Parlamentarisk granskning	5	FiU, SkU, MJU

Cosac	Teman	Deltagande ledamöter	Utskotts tillhörighet
November 2014 (LII) Italien	EU-ordförandeskapets arbete Överstatlig demokrati efter Lissabonfördraget Europa 2020-strategin EU:s globala roll Demokratisk kontroll av EU-byråer	6	FiU, SkU, UU, MJU
Juni 2014 (LI) Grekland	EU-ordförandeskapets arbete Vision för EU 2025 Ukrainakrisen Legitimitet och ledarskap efter Europaparlamentsvalet Sysseättningsstrategin Ungdomsgarantin och andra ungdomsfrågor	6	KU, FIU, UU, TU, MIU, NU
Oktober 2013 (L) Litauen	EU-ordförandeskapets arbete Interparlamentariskt samarbete inom EU Europaparlamentsvalet Parlamentarisk diplomati (EP–Ukraina) Nationella parlamentens roll Europa 2020-strategin Demokratisk legitimitet i EU Digitala agendan	5	KU, FIU, CU, UU, FöU, NU, AU
Juni 2013 (XLIX) Irland	Dagsläget och blicken mot framtiden Den europeiska integrationens framtid Parlamentarisk granskning Utvecklingsfrågor Europas unga medborgare Utvidgning och grannskapspolitik	6	KU, FIU, UU, MJU

Cosac	Teman	Deltagande ledamöter	Utskottsllhörighet
Oktober 2012 (XLVIII) Cypern	EU-ordförandskapets arbete Realiseringen av mer Europa Tryggad energiförsörjning Europa 2020-strategin Styrning av den inre marknaden	5	KU, FIU, CU, FöU, SoU, NU
April 2012 (XLVII) Danmark	Inre marknaden 20 år Hållbar och inkluderande tillväxt Inre marknaden för tjänster Resurseffektivitet Digitala inre marknaden	6	KU, FIU, JuU, CU, UU, FöU, SoU, NU
Oktober 2011 (XLVI) Polen	Fleråriga budgetramen 2014–2020 ur budget- och sammanhållningsperspektiv EU-ordförandskapets arbete Två år efter Lissabonfördraget	4	FiU, CU, UU, FöU, NU
Maj 2011 (XLV) Ungern	EU-ordförandskapets arbete Ekonomisk styrning, Europa 2020-strategin och planeringsterminen Läget i unionen	6	KU, FIU, FöU, SoU, TU, MJU, NU, AU
Oktober 2010 (XLIV) Belgien	Hållbar utveckling och Europa 2020 Cosac efter Lissabonfördraget EU-ordförandskapets arbete Parlamentarisk kontroll av säkerhets- och försvarspolitiken	6	KU, FIU, UU, FöU, SoU, TU

Källa: [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu), POPS – Personer och organisationer i det parlamentariska systemet.

Not: Uppgiften om ledamöters utskottsllhörighet gör ingen skillnad mellan ordinarie ledamot och suppleant. En ledamot kan tillhöra fler än ett utskott.