



Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen

Till finansutskottet

Finansutskottet beslutade den 6 december 2012 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2012/13:39 samt de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen.

Konstitutionsutskottet behandlar i sitt yttrande frågan om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges godkännande av fördraget och andra frågeställningar som berör utskottets beredningsområde.

Utskottets överväganden

Konstitutionella förutsättningar för Sveriges godkännande av fördraget

Gällande ordning

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen (RF) ingås överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer av regeringen. Om en för riket bindande internationell överenskommelse förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om (t.ex. ett anslagsbeslut) får regeringen dock inte ingå en sådan överenskommelse utan att den har godkänts av riksdagen, vilket framgår av 10 kap. 3 § första stycket. Om t.ex. en överenskommelse skulle förutsätta ändring i en vanlig lag krävs att regeringen innan den ingår överenskommelsen inhämtar riksdagens godkännande. Riksdagsgodkännandet beslutas då med enkel majoritet (jfr 4 kap. 7 § RF).

Av 10 kap. 3 § andra stycket RF framgår att i fall en särskild beslutsordning föreskrivs för det riksdagsbeslut som förutsätts för riksdagens godkännande ska den beslutsordningen även tillämpas vid godkännandet av överenskommelsen. Om t.ex. en överenskommelse skulle förutsätta ändring i grundlag, krävs att riksdagsgodkännandet lämnas i samma form som gäller för grundlagsändringar (jfr 8 kap. 14–16 §§ RF). Detta innebär att frågan om godkännande av en internationell överenskommelse kan hänskjutas till en beslutande folkomröstning om överenskommelsen förutsätter grundlagsändring. Grundlagsstiftning är inte det enda fallet där regeringsformen föreskriver en särskild beslutsordning. På flera ställen ställs krav på kvalificerad majoritet eller särskilt flertal för beslut. Exempelvis finns i regeringsformen särskilda regler för beslut om sådana befogenhetsöverlåtelser som utan grundlagsändring kan göras inom ramen för unionssamarbetet (10 kap. 6 §) eller utanför unionssamarbetet (10 kap. 7 §). Det ankommer på riksdagen att senast i samband med godkännandet av en sådan överenskommelse också pröva om den förutsätter vissa andra riksdagsbeslut, t.ex. grundlagsändring eller befogenhetsöverlåtelser enligt 10 kap. 6–7 §§ RF.

Propositionen

I propositionen (prop. 2012/13:39) föreslås att riksdagen ska godkänna fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen (nedan fördraget). Fördraget innehåller bestämmelser som syftar till att stärka de offentliga finanserna och samordningen av den ekonomiska politiken i euroområdet. Fördraget innebär inte några rättsliga förpliktelser för de medlemsstater i Europeiska unionen som, i likhet med Sverige, inte har euron som valuta och inte förklarar sin avsikt att vara

bundna av delar av fördraget. Genom att ratificera fördraget ger Sverige sitt stöd till euroländernas arbete med att stärka det ekonomisk-politiska regelverket i euroområdet, samtidigt som ett svenskt inflytande värnas och en uppdelning mellan euroländerna och EU:s övriga medlemsstater motverkas.

Sveriges bundenhet av fördraget

Regeringen bedömer i propositionen (s. 25 f.) att en ratificering av fördraget inte innebär att Sverige kommer att vara bundet av dess bestämmelser. Sverige kan enligt regeringen enbart bli bundet av bestämmelserna antingen genom att, efter riksdagens godkännande, på frivillig väg åta sig att vara bundet av vissa av bestämmelserna i fördraget eller genom att införa euron.

Regeringen anger i propositionen att skälen till denna bedömning är bl.a. att det av artikel 14 i fördraget och i ingressen till fördraget framgår att en medlemsstat som ratificerar fördraget, men som inte har eller inför euron som valuta eller förklarar sin avsikt att vid en tidigare tidpunkt vara bunden av vissa av fördragets bestämmelser, inte är bunden av dess bestämmelser. I propositionen anges att Sverige inte har infört euron och att regeringen inte heller i samband med ratificeringen kommer att avge någon förklaring om att Sverige ska vara bundet av vissa av fördragets bestämmelser. Vidare anges i propositionen att fördraget inte påverkar Sveriges status som medlemsland med undantag från att införa euron enligt artikel 139.1 i fördraget om EU:s funktionssätt (nedan EUF-fördraget). Rättsligt sett är Sveriges status i förhållande till euron reglerad av ett rådsbeslut¹ från 1998. Regeringen anser mot denna bakgrund att det står klart att Sverige, efter ratificeringen av fördraget, inte är bundet av dess bestämmelser. För det fall Sverige skulle införa euron ska dock samtliga av fördragets bestämmelser tillämpas i förhållande till Sverige fr.o.m. den dag som euron införs.

I propositionen anges även att det enligt 10 kap. 3 § första stycket RF krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en bindande internationell överenskommelse som förutsätter att en lag ändras eller att en ny lag stiftas eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen beslutar om. Huruvida en svensk avsiktsförklaring om att bli bunden av bestämmelser i fördraget behöver godkännas av riksdagen är således enligt regeringen beroende av vilka ändringar som i sådana fall skulle behöva göras i det svenska finanspolitiska ramverket (jfr skr. 2010/11:79). I propositionen anges att även om det svenska överskottsmålet uppvisar stora likheter med fördragets krav på balans eller överskott i det offentliga sparandet finns betydande skillnader mellan regleringarna. Fördraget ställer t.ex. krav på att de finanspolitiska reglerna ska respekteras genom hela den nationella budgetprocessen, medan regleringen av det finanspolitiska ramverket i bud-

¹ Rådets beslut 98/317/EG av den 3 maj 1998 i enlighet med artikel 109j.4 i fördraget, se EGT L 139, 11.5.1998, s. 30.

getlagen (2011:203) uteslutande riktar sig till regeringen och således inte är bindande för riksdagen. För det fall Sverige skulle förklara sin avsikt att vara bundet av de finanspolitiska bestämmelserna i fördraget skulle därför en ändring i budgetlagen vara nödvändig. Även andra delar av fördraget kan enligt regeringen komma att kräva ändringar i det svenska finanspolitiska ramverket. Mot denna bakgrund krävs enligt regeringen ytterligare ställningstagande från riksdagen innan och för det fall Sverige i framtiden skulle vilja förklara sin avsikt att vara bundet av vissa bestämmelser i fördraget.

Av propositionen framgår (s. 24) även att artiklarna 12 och 13 i fördraget om styrning av euroområdet genom eurotoppmöten och konferenser ska tillämpas på alla berörda fördragsslutande parter fr.o.m. den dag då fördraget träder i kraft.

Godkännande av fördraget

Som framgått ovan föreslår regeringen att riksdagen ska godkänna fördraget. Som skäl till förslaget anser regeringen (s. 28 f.) bl.a. att det är viktigt att förstärka det finanspolitiska ramverket för att uppnå hållbara offentliga finanser i euroområdet och att fördraget kan bidra till detta. Ingåendet av fördraget bör dock enligt regeringen inte ses som en helhetslösning på den nuvarande statsfinansiella krisen i euroområdet, utan snarare som en av flera viktiga åtgärder för att förebygga framtida kriser. Vidare anser regeringen att det bör vara euroländerna själva som bestämmer vilka regelverk som bäst gynnar dessa länders utveckling. Fördraget kan enligt regeringen bidra till att minska risken för att nya stora underskott och skulder byggs upp i euroländerna. Fördraget är vidare enligt regeringen på ett tydligt sätt sammanlänkat med EU-rätten och de redan existerande förfarandena för ekonomisk-politisk samordning. Detta är positivt, inte minst för mindre EU-länder som Sverige, då sammanhållningen av EU liksom respekten för befintliga regelverk upprätthålls. I propositionen anges att regeringen har stött arbetet med att förstärka euroområdets ekonomiska styrning, då Sverige har ett starkt intresse av att euroområdet fungerar väl eftersom den svenska ekonomin i hög grad är integrerad med euroområdet.

Fördraget innebär, i enlighet med vad som anförts ovan, inte några rättsliga förpliktelser för de medlemsstater som, i likhet med Sverige, inte har euron som valuta och inte heller förklarat sin vilja att vara bundet av vissa av fördragets bestämmelser. För det fall fördragets finanspolitiska bestämmelser i framtiden skulle tillämpas i förhållande till Sverige skulle detta, som tidigare anförts, föranleda vissa ändringar i budgetlagen. I enlighet med 10 kap. 3 § första stycket RF bör därför, enligt regeringen, frågan om Sveriges tillträde till fördraget underställas riksdagens prövning.

Utskottets ställningstagande

Regeringen har föreslagit att riksdagen godkänner det mellanstatliga fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen. När det gäller de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges godkännande av fördraget vill utskottet anföra följande.

Som första fråga har utskottet att pröva om ett godkännande av fördraget kan beslutas inom ramen för gällande grundlag. Denna prövning följer av 10 kap. 3 § regeringsformen och avser dels om fördraget i de delar som ska tillämpas på Sverige innebär några befogenhetsöverlåtelser i enlighet med regeringsformens bestämmelser och i så fall om förutsättningarna för sådana överlåtelser är uppfyllda eller att godkännandet av fördraget kräver överlåtelser, dels om fördraget i något annat avseende förutsätter grundlagsändring. Vilket beslutsförfarande som ska användas för riksdagens godkännande av fördraget är avhängigt utfallet av denna prövning.

Såvitt utskottet kan bedöma innebär fördraget inte några rättsliga förpliktelser för medlemsstater som, i likhet med Sverige, inte har euron som valuta och inte heller förklarat sin vilja att vara bundet av vissa av fördragets bestämmelser. Av propositionen framgår även att artiklarna 12 och 13 i fördraget ska tillämpas på alla berörda fördragsslutande parter fr.o.m. den dag då fördraget träder i kraft. Utskottet bedömer att dessa sistnämnda bestämmelser varken förutsätter befogenhetsöverlåtelser eller innebär rättsliga förpliktelser.

När det gäller frågan om fördraget i något annat avseende kräver grundlagsändring bedömer utskottet att så inte är fallet. Det finns enligt utskottets bedömning ingen övrig bestämmelse i vare sig regeringsformen eller någon annan grundlag som måste ändras för att Sverige under de förutsättningar som anges i regeringens proposition ska kunna godkänna fördraget. I detta sammanhang vill utskottet peka på att det ännu är oklart i vilken utsträckning som vissa av fördragets bestämmelser, för det fall Sverige i framtiden skulle bindas av dessa, skulle t.ex. begränsa riksdagens finansmakt. Utskottet vill i detta sammanhang rikta uppmärksamheten till det faktum att även om det anges i fördraget att dess s.k. korrigeringsmekanism till fullo ska respektera de nationella parlamentens behörighet noterar utskottet att fördraget ställer krav på att fördragets finanspolitiska regler, t.ex. den nämnda mekanismen, ska respekteras genom *hela* den nationella budgetprocessen. Utskottet noterar i likhet med regeringen att det svenska finanspolitiska ramverket i budgetlagen uteslutande riktar sig till regeringen och således inte är bindande för riksdagen. När det gäller budgetlagen delar utskottet regeringens bedömning att en ändring i lagen är nödvändig för det fall Sverige skulle förklara sin avsikt att vara bundet av de finanspolitiska bestämmelserna i fördraget.

När det gäller Sveriges bundenhet av fördraget konstaterar utskottet att några rättsliga förpliktelser för Sveriges del endast kan uppkomma på två sätt. Det kan ske genom att Sverige inför euron som valuta. Det kan även

ske genom att Sverige själv förklarar sin avsikt att vara bundet av delar av fördraget. Oaktat vilket av dessa två sätt som skulle innebära att Sverige i framtiden träffas av fördragets bestämmelser så är utskottets bedömning att en sådan bindning skulle kräva ytterligare ställningstaganden och ett godkännande av riksdagen.

Den sammantagna bedömningen från utskottet är att ett godkännande av fördraget i enlighet med regeringens förslag kan beslutas inom ramen för gällande grundlagsreglering och utan befogenhetsöverlåtelse. Godkännande av fördraget i enlighet med regeringens förslag förutsätter således enligt utskottet ingen särskild beslutsordning.

Eurotoppmöten

Gällande ordning

Regeringsformen

I 10 kap. 10 § första stycket regeringsformen (RF) föreskrivs att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU och att närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen. Inför Sveriges medlemskap i EU angavs i förarbetena när det gäller utgångspunkter för samråd och information mellan regeringen och riksdagen 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 beslutfattande inom EU. Även i övrigt bör riksdagen som folkets främsta företrädare få insyn i och ges inflytande över den process som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut (prop. 1994/95:19 s. 533). Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning i detta avseende (bet. 1994/95:KU22 s. 14). Utskottet bedömde även att riksdagen genom EU-nämnden i praktiken får reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid mötena i Europeiska unionens råd (s. 15).

Riksdagsordningen

Föreskrifter om regeringens informations- och samrådsskyldighet finns i 10 kap. 2–4 och 10 §§ riksdagsordningen (RO). I 10 kap. 2 § första stycket erinras om att regeringen enligt 10 kap. 10 § RF fortlöpande ska informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen.

Av 10 kap. 4 § RO framgår bl.a. dels att utskotten ska följa arbetet i EU inom sina ämnesområden, dels att regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor rörande arbetet i EU som utskotten bestämmer. Av Riks-

dagskommitténs förslag framgick att bestämmelsen även innebar en skyldighet för regeringen att överlägga med berörda utskott i frågor rörande regeringskonferenser (framst. 2005/06:RS3 s. 54). Konstitutionsutskottet gjorde ingen annan bedömning (bet. 2005/06:KU21). I framställningen gav kommittén exempel på vilka utskott som regeringen skulle överlägga med beroende på frågorna art (t.ex. borde frågor om ändringar av fördragsregler som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete normalt enligt kommittén överläggas i justitieutskottet). Kommittén framhöll även att olika regeringskonferenser kunde ha olika karaktär, vilket innebar att olika lösningar kunde tillämpas.

Enligt 10 kap. 10 § RO ska regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd och rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Regeringen ska överlägga med nämnden i andra frågor rörande arbetet i EU när nämnden på grund av särskilda skäl påkallar en sådan överläggning. Vidare anges att regeringen ska rådgöra med nämnden inför möten i Europeiska rådet.

Därtill framgår av 4 kap. 11 § RO att en statlig myndighet ska lämna upplysningar och avge yttrande, då ett utskott begär det, om inte annat följer av 13 § tredje stycket. Denna skyldighet har regeringen dock endast i fråga om arbetet inom Europeiska unionen på utskottets ämnesområde.

Regeringskansliets riktlinjer

Chefen för Statsrådsberedningens EU-kansli har med stöd av 26 b § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet beslutat om riktlinjer för samråd, överläggning och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (Cirkulär 2). Riktlinjerna gäller fr.o.m. den 1 november 2012.

Av riktlinjerna framgår att informella ministermöten som sker inom ramen för unionssamarbetet syftar till att få till stånd ett fritt tankeutbyte i mer övergripande och långsiktiga frågor. Riktlinjerna anger att skriftlig information (t.ex. herdabrev) bör skickas till riksdagens kammarkansli med kopia till EU-nämndens kansli före ministermötena. Vidare anger riktlinjerna att samtliga informella ministermöten avrapporteras till riksdagens kammarkansli med kopia direkt till EU-nämndens kansli inom fem arbetsdagar från det att mötet avslutats. Rapporter från informella ministermöten bör som huvudregel överlämnas i sin helhet vid återrapportering till riksdagen även om det kan finnas uppgifter som omfattas av sekretess (s. 10).

Propositionen

Av artikel 12.1 framgår att stats- och regeringscheferna i euroländerna ska hålla informella sammanträden vid s.k. eurotoppmöten. Kommissionens ordförande ska delta vid dessa möten och ECB:s ordförande ska bjudas in att delta. En ordförande för eurotoppmötet ska utses efter omröstning bland

euroländernas stats- och regeringschefer, vid vilken enkel majoritet ska tillämpas. Ordföranden för eurotoppmötet ska utses samtidigt som Europeiska rådets ordförande och för samma mandatperiod, dvs. för två och ett halvt år.

Enligt artikel 12.2 ska eurotoppmöten hållas när det är nödvändigt, dock minst två gånger per år. Eurotoppmötena ska behandla euroländernas särskilda ansvar för den gemensamma valutan, andra frågor som rör styrningen av euroområdet och reglerna för styrningen. Slutligen ska eurotoppmötet behandla strategiska riktlinjer för hur den ekonomiska politiken ska föras för att öka konvergensen inom euroområdet.

I artikel 12.3 anges att stats- och regeringscheferna i de länder som har ratificerat fördraget, men inte infört euron som valuta, ska delta i eurotoppmötens diskussioner om de fördragsslutande parternas konkurrenskraft, förändringar av euroområdets övergripande arkitektur och de grundläggande regler som kommer att tillämpas på euroområdet i framtiden. Vidare ska dessa länder, när detta är lämpligt och minst en gång per år, delta i diskussioner vid eurotoppmöten om särskilda frågor angående genomförandet av fördraget. Att fördragsslutande parter som inte har infört den gemensamma valutan ska delta i vissa eurotoppmöten var något som regeringen verkade för vid förhandlingarna om fördraget.

Av artikel 12.4 framgår bl.a. att eurotoppmötets ordförande i nära samarbete med kommissionens ordförande ska ansvara för förberedelserna inför och kontinuiteten i eurotoppmötena. Europaparlamentets ordförande kan enligt artikel 12.5 i fördraget inbjudas till eurotoppmöten för att höras. Vidare framgår att eurotoppmötets ordförande efter varje möte ska lägga fram en rapport till Europaparlamentet.

I artikel 12.6 anges att de medlemsstater som inte har infört euron som valuta löpande och ingående ska informeras av eurotoppmötets ordförande om förberedelserna inför och resultaten av mötena. Detta gäller för såväl de medlemsstater som är fördragsslutande parter som övriga medlemsstater. Eurotoppmöten har ägt rum vid ett flertal tillfällen sedan hösten 2008. Även protokollet om eurogruppen, som är knutet till EU-fördragen, ger möjlighet för ministrar från euroländerna att hålla informella sammanträden. Euroländerna kom vidare överens om principer för eurotoppmöten i oktober 2011. Artikel 12 kan således ses som en kodifiering av en befintlig ordning, med den skillnaden att även fördragsslutande parter som inte infört euron som valuta enligt artikeln ska delta vid vissa eurotoppmöten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att fördraget är en mellanstatlig internationell överenskommelse. Av nuvarande lydelse i regeringsformen och riksdagsordningen följer att de närmast berörda bestämmelserna om regeringens informations- och samrådsskyldighet avser vad som sker inom ramen för

unionssamarbetet. Ramen för detta samarbete definieras av EU-fördragen. Utskottets bedömning är att bestämmelserna inte är tillämpliga på förhållanden som avses i det aktuella fördraget.

Utskottet kan samtidigt konstatera att fördraget rör frågor som regleras i unionsrätten och att fördraget innehåller bestämmelser som klargör fördragets förhållande till unionsrätten. Av artikel 2 i fördraget framgår att de fördragsslutande parterna är bundna att tillämpa och tolka fördraget i överensstämmelse med EU-fördragen och den övriga unionsrätten. Vidare ska sekundärlagstiftning som behöver antas till följd av fördraget antas i enlighet med EU-fördragen. Fördraget ska tillämpas i den mån det är förenligt med EU-fördragen och unionsrätten, och fördraget får inte inkräkta på unionens befogenhet att agera på den ekonomiska unionens område. Av artikel 11 i fördraget framgår att EU:s institutioner ska delta i samordningen av den ekonomiska politiken enligt unionsrätten. Därtill följer av fördraget att kommissionen och EU-domstolen tilldelas särskilda uppgifter inom ramen för fördraget. I regeringens proposition konstateras även att artikel 8 i fördraget utgör ett särskilt avtal mellan de fördragsslutande parterna i den mening som avses i artikel 273 i EUF-fördraget.

Sammanfattningsvis bedömer utskottet att fördraget kännetecknas av en påfallande såväl institutionell som rättslig närhet till EU-samarbetet och unionsrätten. Mot bakgrund av detta och betydelsen av de frågor som regleras i fördraget och som kommer att präglade eurotoppmötenas diskussioner vore det enligt utskottet naturligt att ordningen för information och samråd i EU-frågor också tillämpas i frågor inför dessa möten. I vad mån riksdagsordningens bestämmelser bör ändras får vid behov övervägas framöver.

Konferens mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet

Gällande ordning

I artikel 12 f i fördraget om Europeiska unionen (nedan EU-fördraget) anges att de nationella parlamenten bidrar aktivt till en väl fungerande union genom att delta i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten och med Europaparlamentet i enlighet med protokollet om de nationella parlamentens roll i EU.

Enligt artikel 9 i avdelning II i det ovannämnda protokollet, som är fogat till EU-fördragen, ska Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans bestämma hur ett effektivt och regelbundet interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas inom unionen.

Av artikel 10 i protokollet framgår att en konferens mellan parlamentariska organ för EU-frågor får till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna alla bidrag som den finner lämpliga. Konferensen ska dessutom främja utbyte av information och bästa praxis mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet och även mellan deras fackut-

skott. Den kan också anordna interparlamentariska konferenser om särskilda teman. Slutligen anges att konferensens bidrag inte ska vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkter.

Propositionen

Enligt artikel 13 i fördraget kommer de fördragsslutande parternas nationella parlament och Europaparlamentet tillsammans att bestämma hur en konferens som sammanför företrädare för de berörda utskotten i Europaparlamentet och i de nationella parlamenten ska organiseras och främjas. Vidare framgår av artikeln att syftet med konferensen är att diskutera budgetpolitiska frågor och andra frågor som omfattas av fördraget. Detta ska ske i enlighet med bestämmelserna i avdelning II i protokollet (nr 1) om de nationella parlamentens roll i EU, som är fogat till EU-fördragen.

Av propositionen framgår (s. 29) att regeringen är av uppfattningen att de möjligheter till inflytande för Sverige som fördraget ger är viktiga och att det dessutom kan motverka en ökad uppdelning mellan euroländer och övriga EU-länder. Det är enligt regeringen även positivt, inte minst för att främja den demokratiska legitimiteten, att fördraget anger att de fördragsslutande parternas nationella parlament och Europaparlamentet ska arrangera konferenser för att diskutera de frågor som fördraget reglerar.

Tidigare uttalande om de nationella parlamentens roll

Konstitutionsutskottet yttrade sig till utrikesutskottet inom ramen för beredningen av riksdagens godkännande av Lissabonfördraget (yttr. 2008/09:KU3y). I sitt yttrande ansåg konstitutionsutskottet bl.a. att de nationella parlamentens inflytande i EU-frågor är av stor vikt och att de nationella parlamenten fyller en viktig funktion inte minst för att stärka demokratin inom EU och skapa legitimitet åt EU-samarbetet (s. 23). Utskottet betonade att det vanligaste och mest effektiva sättet för de nationella parlamenten i detta sammanhang som regel torde vara att via regeringarna i respektive land påverka beslutsfattandet i rådet.

Tidigare överväganden om interparlamentariskt samarbete

Under våren 2009 framhöll Lissabonutredningen (framst. 2008/09:RS4 s. 58 f.) att det interparlamentariska samarbetet inom EU hade utvecklats starkt under senare år. Förutom det reglerade samarbete som bedrivs inom ramen för Cosac konstaterade utredningen att andra kontakt- och samarbetsformer hade uppstått. Inom ramen för arbetet i den europeiska talmanskonferensen hade olika initiativ tagits för att förstärka och utveckla kontakterna. Möten mellan parlamentens fackutskott för diskussion om specifika lagstiftningsåtgärder förekom vidare enligt Lissabonutredningen i ökad utsträckning liksom möten inom andra, för tillfället skapade forum för diskussion om mer övergripande frågor och framtidsfrågor. Utred-

ningen konstaterade (s. 59) att de ståndpunkter som intas av enskilda eller grupper av riksdagsledamöter i olika interparlamentariska EU-organ inte binder riksdagen och att endast riksdagen själv i de former som anges i regeringsformen och riksdagsordningen kan fatta sådana beslut. Inte desto mindre var det enligt utredningen 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. Med den mer framträdande roll som de nationella parlamenten får i Lissabonfördraget ökar detta krav. I denna del lämnade utredningen dock inget förslag. Utredningens överväganden i denna del kommenterades inte under riksdagsbehandlingen (bet. 2009/10:KU2).

Riksdagsorgans möjlighet att framföra synpunkter

Vid EU-nämndens inrättande påpekade talmanskonferensen att nämnden kunde komma att ställas inför uppgiften att i sammanhang som Cosac redovisa sin syn på olika frågor. Talmanskonferensen anförde att det får anses vara partiföreträdarna i nämnden som står bakom eventuella åsiktsyttringar och inte nämnden som riksdagsorgan (förs. 1994/95:TK1 s. 22). Enligt talmanskonferensen stod det klart att något avsteg inte kunde göras från huvudregeln att uttalanden från riksdagens sida förutsätter beslut i kammaren. Riksdagskommittén uttalade i sitt huvudbetänkande att samma synsätt borde kunna vara tillämpligt på utskottens aktiviteter i detta avseende (förs. 2000/01:RS1 s. 132).

Utskottets ställningstagande

I syfte att främja den demokratiska legitimiteten kan det enligt utskottet vara positivt att fördraget anger att de fördragsslutande parternas nationella parlament och Europaparlamentet tillsammans kommer att bestämma hur man bör organisera och främja en konferens där berörda utskott kan diskutera budgetpolitiska frågor och andra frågor som omfattas av fördraget. Utskottet anser dock att det får anses oklart huruvida de hittills gjorda erfarenheterna inom ramen för befintliga interparlamentariska samarbeten, t.ex. Cosac, innebär att samarbetsformen för nu aktuella frågor är tillräckligt effektiv. Alljämt gäller enligt utskottet att det vid denna fördragssanktionerade konferens är partiföreträdarna i det berörda utskottet som står bakom eventuella åsiktsyttringar och inte utskottet som riksdagsorgan.

Överlåtelseundantag vid framtida EU-fördragsändringar

Motionen

I kommittémotion 2012/13:Fi7 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om vad som bör beaktas vid ett svenskt godkännande av fördraget (yrkandet i denna del). I motionen anförs att fyra krav ställdes för ett svenskt deltagande i fördraget och att dessa gäller för framtida utveckling av fördraget. Av motionen framgår att tre av dessa krav anses vara uppfyllda genom fördraget. Det fjärde kravet gäller att de svenska undantagen när det gäller överlämnandet av beslutanderätt från parlamenten och möjligheterna för ytterligare sanktionsmöjligheter till EU-domstolen skulle kvarstå också om fördragets avtal införlivas i EU-fördragen. Motionärerna betonar att de ovannämnda svenska undantagen måste kvarstå om fördragets avtal blir fördragstext och att det då ånyo måste bli föremål för en riksdagsbehandling.

Propositionen

Enligt artikel 16 i fördraget ska nödvändiga åtgärder vidtas i enlighet med EU-fördraget och EUF-fördraget i syfte att införliva innehållet i det här aktuella fördraget inom EU:s rättsliga ramar. Av artikeln framgår att dessa åtgärder ska vidtas inom högst fem år efter fördragets ikraftträdande och på grundval av en utvärdering av erfarenheterna från dess genomförande.

I propositionen redovisas vissa remissynpunkter om framtida fördragsändringar och behovet av en deklARATION som åtföljer ett godkännande av det nu aktuella fördraget (s. 29). Med anledning av dessa synpunkter framhåller regeringen att ett svenskt godkännande av en ändring av EU-fördragen skulle kräva riksdagens godkännande och att det således inte är en fråga som riksdagen tar ställning till vid godkännandet av det aktuella fördraget.

Gällande ordning för ändring av EU-fördragen m.m.

I artikel 48.1 i EU-fördraget anges att fördragen (dvs. både EU- och EUF-fördragen) får ändras i enlighet med ett ordinarie ändringsförfarande (artikel 48.1–48.5) eller förenklade ändringsförfaranden (artikel 48.6–48.7). Oaktat ändringsförfarande träder fördragsändringar i kraft efter det att de har ratificerats av alla medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

I artikel 126.14 i EUF-fördraget anges att protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott (nedan protokoll nr. 12), som är fogat till fördragen, innehåller ytterligare bestämmelser om genomförandet av det förfarande som beskrivs i artikel 126. Vidare anges bl.a. att rådet ska enhälligt,

i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Europeiska centralbanken, anta lämpliga bestämmelser som därefter ska ersätta det nämnda protokollet.

Interimsrapport från Europeiska rådets ordförande

I en interimsrapport från Europeiska rådets ordförande daterad den 6 december 2011 lämnades flera förslag i syfte att förstärka den ekonomiska samordningen och konvergensen i euroområdet samt att förstärka budgetdisciplinen varav en del bedömdes kräva förändringar i EU-fördragen. Av rapporten framgår att ett tillvägagångssätt skulle vara att med stöd av artikel 126.14 i EUF-fördraget ändra bestämmelserna i protokoll nr. 12 i syfte att föra in bestämmelser som skulle motsvara de som finns i det här aktuella fördragets artiklar 3, 6 och 8.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att ett svenskt godkännande av en ändring av EU-fördragen i syfte att införliva det här aktuella fördragets avtal skulle kräva riksdagens godkännande. Utskottet noterar samtidigt att vissa av fördragets bestämmelser skulle kunna fogas till ett av EU-fördragens protokoll genom ett särskilt lagstiftningsförfarande där rådets beslut ska vara enhälligt. Det innebär visserligen att Sverige har vetorätt i rådet vid beslutstillfället. Sett till frågans betydelse anser utskottet dock att ett införlivande bör ske genom en ändring av EU-fördragen och inte genom ett rådsbeslut som binder Sverige. Konstitutionsutskottet bedömer mot den bakgrunden att motionsyrkandet i denna del får anses besvarat och föreslår att finansutskottet avstyrker motion 2012/13:Fi7 (S) i denna del.

Stockholm den 14 februari 2013

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elin-derson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Cecilia Brinck (M) och Anna-Lena Sörenson (S).