

Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen

Sammanfattning

Lissabonutredningen har till riksdagsstyrelsen överlämnat betänkandet *Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen*. Utredningens betänkande finns som bilaga till denna framställning. Riksdagsstyrelsen överlämnar genom denna framställning utredningens lagförslag till riksdagen för ställningstagande. Beträffande motiveringen hänvisas till betänkandet.

Utredningens förslag innebär i korthet följande.

För riksdagens deltagande i beslutsfattandet inom EU enligt Lissabonfördraget måste nya procedurer skapas när det gäller två typer av ärenden. Den ena och utan tvekan vanligaste ärendetypen är utkasten till lagstiftningsakter där riksdagen ska kontrollera att subsidiaritetsprincipen följs. Utredningen, som gör bedömningen att subsidiaritetsprövningen huvudsakligen är en lämplighetsfråga, anser att det utskott som besitter den sakliga kompetensen på det område förslaget gäller också är bäst skickat att göra denna prövning. Utskottet ska kunna begära att regeringen informerar om sin bedömning av subsidiaritetsfrågan inom två veckor. Ett utkast till lagstiftningsakt där ett utskott kommit till slutsatsen att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen ska underställas kammarens prövning. Utredningen anser att det ska räcka med att en minoritet av fem ledamöter i utskottet står bakom uppfattningen att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen för att det ska gå vidare till kammaren för beslut. Om utskottet enhälligt eller med en tillräckligt kvalificerad majoritet kommer till slutsatsen att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen gäller utskottets bedömning. Konstitutionsutskottet ska följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Den andra ärendetypen är fördragsändringar. När fördragsändringar görs genom det förenklade förfarandet kan riksdagen liksom andra nationella parlament lägga in sitt veto. Ett beslut att utnyttja eller inte utnyttja denna vetorätt ska alltid fattas av kammaren efter beredning av det berörda utskottet. När fördragsändringarna görs enligt det ordinarie förfarandet ska kammaren

välja företrädare i fördragskonventet. Enligt utredningen bör konventsrepresentanterna ha skyldighet att fortlöpande rapportera till riksdagen om diskussionerna inom konventet.

När det gäller kontakter med andra parlament framhåller utredningen värdet av dessa kontakter och anser att behovet av dem kommer att öka med Lissabonfördraget. Från svensk sida är utskottens kontakter med sina motsvarigheter i de andra europeiska parlamenten av särskild vikt. Utredningen anser att Cosac är ett värdefullt organ för diskussion och utbyte av erfarenheter när det gäller parlamentens arbete med EU-frågor över huvud taget, således även för diskussion av subsidiaritetsfrågor.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Innehållsförteckning.....	3
Riksdagsstyrelsens förslag till riksdagsbeslut	5
Lagförslaget	6
<i>Bilaga</i> Lissabonutredningens betänkande	13

Riksdagsstyrelsens förslag till riksdagsbeslut

Riksdagsstyrelsen överlämnar genom denna framställning utredningens lagförslag till riksdagen för ställningstagande. Beträffande motiveringen hänvisas till Lissabonutredningens betänkande (se bilaga).

Riksdagen antar bifogat förslag till
lag om ändring i riksdagsordningen.

Stockholm den 20 maj 2009

På riksdagsstyrelsens vägnar

Per Westerberg

Anders Forsberg

I detta beslut har deltagit: Per Westerberg, ordförande, Sven-Erik Österberg (s), Lars Lindblad (m), Leif Jakobsson (s), Margareta Pålsson (m), Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Magdalena Andersson (m), Roger Tiefensee (c), Johan Pehrson (fp) och Margareta Israelsson (s)

Lagförslaget

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen¹

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

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

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

Föreslagen lydelse

2.7.1

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

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

3 kap.

14 a §

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

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

¹ Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

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

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

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

4 kap.
4 §

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4.6.2

Finansutskottet *skall* bereda ärenden om

1. penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,
2. kredit- och fondväsendet,
3. det affärsmässiga försäkringsväsendet,
4. Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,
5. den kommunala ekonomin,
6. statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,
7. statens egendom och upphandling i allmänhet,
8. förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde samt
9. budgettekniska frågor.

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

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

Finansutskottet *ska* bereda ärenden om

1. penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,
2. kredit- och fondväsendet,
3. det affärsmässiga försäkringsväsendet,
4. Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,
5. den kommunala ekonomin,
6. statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,
7. statens egendom och upphandling i allmänhet,
8. förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde samt
9. budgettekniska frågor.

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

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

5 kap.
5.12.1²

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

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

² Senaste lydelse 2008:757.

Nuvarande lydelse

het för familjer och barn, 13 Integration och jämställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional tillväxt, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen.

Föreslagen lydelse

het för familjer och barn, 13 Integration och jämställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional tillväxt, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska unionen.

10 kap.

Information från Europeiska unionen*1 §*

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

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

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

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

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

Behandlingen av EU-dokument*4 §*

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

5 §

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

Nuvarande lydelse

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

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

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

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

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

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

Föreslagen lydelse

behandlas på samma sätt.

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

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

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

Subsidiaritetskontroll

6 §

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

anmäla genom protokollsutdrag till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

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

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

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

Ledamöter i konvent för fördragsändringar inom Europeiska unionen

7 §

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

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

Godkännande av vissa initiativ från Europeiska unionen

8 §

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Utdrag ur 2008/09:URF2

Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen

Här har uteslutits bilaga 3 Arbetspromemior
från 2008/09:URF2. Med anledning härav har
vissa mindre ändringar gjorts i texten.

Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 11 juni 2008 att tillkalla en utredare med uppdrag att utarbeta ett förslag om riksdagens hantering av subsidiaritetskontrollen och andra frågor enligt Lissabonfördraget. Till utredare utsågs f.d. kanslichefen i konstitutionsutskottet Magnus Isberg. Utredningen har antagit namnet Lissabonutredningen.

Vid fullgörandet av utredningsuppdraget har utredaren biträtt av en av riksdagsdirektören tillsatt expertgrupp bestående av Martin Brothén, föredragande i utrikesutskottet, Thomas Larue, föredragande i konstitutionsutskottet, Bengt Ohlsson, riksdagens representant vid EU:s institutioner, Jan Olsson, kanslichef i EU-nämnden (fr.o.m. den 3 december 2008), Charlotte Rydell, planeringschef, och Kristina Svartz, kanslichef i justitieutskottet.

Utredaren har haft 11 sammanträden med experterna.

Utredningen har fått muntlig information om försöksverksamhet med subsidiaritetsgranskning i justitieutskottet av kanslichef Kristina Svartz, i arbetsmarknadsutskottet av kanslichef Gunilla Upmark och i socialutskottet av kanslichef Monica Karlsson Dohnhammar och föredragande Kirsten Dieden. Vidare har utredningen träffat en tjänstemannadelegation från Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredaren har stämt av sitt förslag med partigruppernas särskilda företrädare vid ett sammanträde den 25 mars 2009.

Utredningens arbete är i och med avlämnandet av denna rapport slutfört.

Stockholm den 5 maj 2009

Magnus Isberg

Innehållsförteckning

1 Sammanfattning	16
2 Inledning	19
2.1 Uppdraget.....	19
2.2 Rapportens innehåll.....	19
3 Utvecklingen före Lissabonfördraget.....	21
3.1 Subsidiaritetsprincipen i EU.....	21
3.2 De nationella parlamentens roll i EU	26
3.3 Kontakter mellan parlamenten inom EU	29
4 Lissabonfördragets bestämmelser	32
4.1 Inledning	32
4.2 Unionens befogenheter.....	33
4.3 Unionens lagstiftningsförfaranden	35
4.4 De nationella parlamentens medverkan i EU:s lagstiftningsförfaranden	37
4.5 Det interparlamentariska samarbetet	43
4.6 Sammanfattning och slutsatser	45
5 Försök med subsidiaritetskontroll	47
6 Riksdagens deltagande i EU:s beslutsprocesser – överväganden och förslag	50
6.1 Inledning	50
6.2 Subsidiaritetskontrollen.....	51
6.3 Deltagande i konvent enligt det ordinarie förfarandet för fördragsändringar	55
6.4 Fördragsändringar enligt det förenklade förfarandet m.m.	56
6.5 Deltagande i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojust	57
6.6 Hantering av övrig information från EU:s institutioner.....	57
6.7 Kontakter med övriga parlament inom EU.....	58
6.8 Konsekvenser för arbetet i riksdagen	60
7 Författningskommentar	62
Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen	62
<i>Bilaga 1</i> Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	66
<i>Bilaga 2</i> Information från EU:s institutioner m.m. till de nationella parlamenten.....	73

1 Sammanfattning

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

En motsvarande utredning med anledning av det konstitutionella fördraget gjordes av Riksdagskommittén (RDK) 2005. Eftersom de nationella parlamentens uppgifter inte skiljer sig annat än i detaljer från de uppgifter som tilldelades dem i fördraget om en konstitution för Europa har utredningen haft RDK:s förslag som utgångspunkt för sina överväganden. Utredningen har ställt sig frågan om RDK:s förslag bör revideras, bl.a. med hänsyn till de erfarenheter som vunnits genom olika försök med subsidiaritetskontroll inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i EU.

De nationella parlamentens roll i unionen ägnas en särskild bestämmelse i det nya fördraget. I denna görs en uppräknig av sex olika sätt på vilka de nationella parlamenten bidrar aktivt till en väl fungerande union.

Det första är att de ska bli informerade av unionens institutioner och få utkast till unionens lagstiftningsakter.

Det andra är att se till att subsidiaritetsprincipen följs i unionens lagstiftning. Subsidiaritetsprincipen innebär att unionen på de områden där den delar befogenheten att lagstifta med medlemsstaterna ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva. De nationella parlamenten har åtta veckor på sig att behandla lagstiftningsutkast från subsidiaritetsynpunkt. Om minst en tredjedel av det totala antalet röster som tilldelats de nationella parlamenten står bakom uppfattningen att ett lagstiftningsutkast strider mot principen ska utkastet omprövas av kommissionen ("gula kortet"). För ett utkast till lagstiftningsakt som avser straffrättsligt samarbete och polis-samarbete är tröskeln en fjärdedel, dvs. något lägre. Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen vidhålla utkastet, ändra det eller dra tillbaka det. Inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan ett förslag från kommissionen till lagstiftningsakt, som föranlett att minst en enkel majoritet av de nationella parlamentens röster har ställt sig bakom kritiska yttranden, få ytterligare konsekvenser under lagstiftningsprocessen ("orangea kortet").

Det tredje sätt på vilket de nationella parlamenten bidrar till unionens arbete är att inom ramen för området med frihet, säkerhet och rättvisa delta i utvärderingen av genomförandet av unionens politik och delta i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet. Enligt fördraget ska de närmare formerna för detta regleras i en särskild lagstiftning. Någon sådan lagstiftning har ännu inte tagits fram av EU. Utredningen har inga förslag på denna punkt utan redovisar synpunkter på riksdagens medverkan i den fortsatta beredningen av EU:s lagstiftning.

Det fjärde sättet är att delta i förfarandena för ändring av fördragen. Fördragen får ändras i enlighet med ett ordinarie eller ett förenklat förfarande. De nationella parlamenten har en roll att spela i båda förfarandena. Enligt det ordinarie förfarandet ska ett konvent med bl.a. företrädare för de nationella parlamenten bereda fördragsändringarna. Det förenklade förfarandet, den s.k. passerellen, tillämpas i två fall, dels när det gäller övergång från beslut med enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet i rådet, dels i fråga om övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie i rådet. Om en invändning från ett nationellt parlament mot ett förslag att utnyttja passerellen har meddelats inom sex månader ska förslaget inte antas. Varje parlament har således vetorätt.

Det femte sättet är att de nationella parlamenten blir informerade om ansökningar om anslutning till unionen.

Det sjätte sättet är att delta i samarbetet mellan de nationella parlamenten och med Europaparlamentet. En konferens mellan parlamentariska organ för EU-frågor får överlämna till Europaparlamentet, rådet och kommissionen 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 fackutskott. Konferensens bidrag ska inte vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkter. Rollen som en sådan konferens fylls i dag av de s.k. Cosacmötena.

För riksdagens deltagande i beslutsfattandet inom EU enligt Lissabonfördraget måste nya procedurer skapas när det gäller två typer av ärenden. Den ena och utan tvekan vanligaste ärendetypen är utkastet till lagstiftningsakter där riksdagen ska kontrollera att subsidiaritetsprincipen följs. Utredningen, som gör bedömningen att subsidiaritetsprövningen huvudsakligen är en lämplighetsfråga, anser att det utskott som besitter den sakliga kompetensen på det område förslaget gäller också är bäst skickat att göra denna prövning. Utskottet ska kunna begära att regeringen informerar om sin bedömning av subsidiaritetsfrågan inom två veckor. Ett utkast till lagstiftningsakt där ett utskott kommit till slutsatsen att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen ska underställas kammarens prövning. Utredningen anser att det ska räcka med att en minoritet av fem ledamöter i utskottet står bakom uppfattningen att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen för att det ska gå vidare till kammaren för beslut. Om utskottet enhälligt eller med en tillräckligt kvalificerad majoritet kommer till slutsatsen att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen gäller utskottets bedömning. Konstitutionsutskottet ska följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Den andra ärendetypen är fördragsändringar. När fördragsändringar görs genom det förenklade förfarandet kan riksdagen liksom andra nationella parlament lägga in sitt veto. Ett beslut att utnyttja eller inte utnyttja denna vetorätt ska alltid fattas av kammaren efter beredning av det berörda utskottet. När fördragsändringarna görs enligt det ordinarie förfarandet ska kammaren

välja företrädare i fördragskonventet. Enligt utredningen bör konventsrepresentanterna ha skyldighet att fortlöpande rapportera till riksdagen om diskussionerna inom konventet.

All övrig information som riksdagen mottar från EU:s institutioner kan föranleda riksdagsbehandling. Redan i dag behandlar riksdagen enligt en särskild ordning grön- och vitböcker från kommissionen och även de andra dokument som talmannen bestämmer efter samråd med gruppledarna. De dokument som tillkommer genom Lissabonfördraget kommer enligt utredningens förslag att omfattas av samma möjlighet till riksdagsbehandling. Dit hör t.ex. ansökningar om anslutning till unionen.

När det gäller kontakter med andra parlament framhåller utredningen värdet av dessa kontakter och anser att behovet av dem kommer att öka med Lissabonfördraget. Från svensk sida är utskottens kontakter med sina motsvarigheter i de andra europeiska parlamenten av särskild vikt. Utredningen anser att Cosac är ett värdefullt organ för diskussion och utbyte av erfarenheter när det gäller parlamentens arbete med EU-frågor överhuvudtaget, således även för diskussion av subsidiaritetsfrågor. I Cosacmötena deltar för svensk del sex ledamöter från EU-nämnden. Kontakterna mellan utskotten och nämnden bör enligt utredningens mening vara omfattande. Nämndens breda sammansättning av ledamöter och för närvarande över 40 suppleanter ger goda möjligheter för att samma ledamöter som representerar partiet i ett fackutskott deltar i nämndens behandling av fackutskottets frågor. Därmed är också möjligheterna goda att anpassa Cosacdelegationens sammansättning till de frågor som ska behandlas på ett Cosacmöte.

Till sist behandlar utredningen hur Lissabonfördraget förändrar arbetsbördan för riksdagen och dess utskott. Utredningen anser att subsidiaritetsgranskningen kommer att medföra en ökning av arbetsbördan för riksdagens utskott. För några utskott kommer denna ökning knappast att vara märkbar men för andra, t.ex. miljö- och jordbruksutskottet och trafikutskottet, påtaglig. Årsrytmen i EU:s lagstiftningsaktivitet kommer med all sannolikhet att även i fortsättningen sammanfalla med riksdagens årsrytm med det undantaget att riksdagen för närvarande inte överhuvudtaget sammanträder under juli månad då kommissionen lägger fram många lagstiftningsutkast. Försöksverksamheten har visat att det inte är bara för riksdagen som detta innebär problem. Det skulle därför vara positivt om den idé som framförts från kommissionen, att räkna bort augustiveckorna från åttaveckorsperioden, förverkligades.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

I styrelsens direktiv till utredningen erinras om att Riksdagskommittén (RDK) hade i uppdrag att kartlägga och analysera konsekvenserna för riksdagen av det konstitutionella fördraget både vad gäller formella regler och sakligt innehåll. Kommittén upprättade ett förslag om bl.a. hanteringen av riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipen. Förslagen redovisades i styrelsens framställning till riksdagen *Riksdagen i en ny tid* (framst. 2005/06:RS3) men några formella ändringar i riksdagsordningen föreslogs inte.

I direktiven framhålls vidare att Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten nya uppgifter i EU-samarbetet. Formerna för dessa nya uppgifter behöver utredas. Utredningen gäller både ordningen för det inre riksdagsarbetet och frågor som rör det ökade interparlamentariska samarbete som kan bli en följd av Lissabonfördraget. Mot bakgrund av Riksdagskommitténs förslag i motsvarande frågor bör utredaren bedöma om förslaget bör revideras, bl.a. med hänsyn till de erfarenheter som vunnits genom olika försök med subsidiaritetskontroll inom ramen för Cosacsamarbetet. Utredningen ska även föreslå eventuella åtgärder med anledning av andra bestämmelser i fördraget som rör nationella parlament, särskilt inom området med frihet, säkerhet och rättvisa m.m.

En utgångspunkt för uppdraget bör vara att inte skapa särregleringar för hanteringen av dessa frågor i större utsträckning än nödvändigt. I uppdraget ingår också att göra en bedömning av vilka konsekvenser de nya uppgifterna kan få för riksdagens arbete med EU-frågor i övrigt. En bedömning bör även göras av eventuella konsekvenser för riksdagsarbetets planering.

2.2 Rapportens innehåll

Rapporten är disponerad på följande sätt. Först görs en beskrivning av utvecklingen före Lissabonfördraget dels av den princip, subsidiaritetsprincipen, som är central för de nationella parlamentens roll inom EU, dels för utvecklingen av de nationella parlamentens roll generellt inom EU, dels också av utvecklingen av kontakterna mellan parlamenten inom EU (kap. 3).

Därefter beskrivs Lissabonfördragets bestämmelser i aktuella hänseenden (kap. 4). Efter en inledning följer en redogörelse för bestämmelserna om Europeiska unionens befogenheter och för lagstiftningsförfarandena inom EU. De nationella parlamentens medverkan i unionens lagstiftningsförfaranden behandlas därefter. Slutligen i detta kapitel redogörs för det interparlamentariska samarbetet enligt Lissabonfördraget och den europeiska talmanskonferensens riktlinjer.

De försök med parlamentarisk subsidiaritetskontroll som gjorts sedan 2005 beskrivs i det följande kapitlet (kap. 5).

I kapitlet därefter (kap. 6) redovisas utredningens överväganden och förslag i ett antal olika avsnitt. Efter en inledning behandlas formerna för den subsidiaritetskontroll som riksdagen ska göra av utkastet till lagstiftningsakter från EU. I de följande avsnitten redovisas hur riksdagens deltagande för fördragsändringar enligt det ordinarie förfarandet (konventsmetoden) respektive det förenklade förfarandet bör utformas. När det gäller deltagandet i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojust saknas ännu den nödvändiga kompletterande lagstiftningen. Utredningen har därför inga förslag på denna punkt utan redovisar synpunkter på riksdagens medverkan i den fortsatta beredningen av denna lagstiftning. Hur övrig information som fördragsenligt lämnas över från EU till riksdagen bör hanteras redovisas i det följande avsnittet. Därefter behandlas formerna för kontakter och samråd med andra parlament inom EU. I det sista avsnittet av detta kapitel görs ett försök att bedöma konsekvenserna av förslagen för riksdagsarbetets omfattning och planering.

Sist i rapporten finns en kommentar paragraf för paragraf till lagförslaget.

I bilagor finns utredningens lagförslag (*bilaga 1*) och en förteckning över de dokument som EU lämnar till riksdagen enligt fördragen (*bilaga 2*). I den ursprungliga rapporten har fem arbetspromemorior som använts för utredningens ställningstaganden fogats till betänkandet (se 2008/09:URF2 s. 66–124). Dessa har lyfts ut ur bilagan till riksdagsstyrelsens framställning.

3 Utvecklingen före Lissabonfördraget

3.1 Subsidiaritetsprincipen i EU

Subsidiaritetsprincipens allmänna innebörd i politiska sammanhang är normalt att de högre politiska nivåerna ska vara ett stöd för de lägre politiska nivåernas insatser. De högre beslutsnivåerna ska inte ta över i onödan. Stöd och hjälp är den ursprungliga betydelsen av ordet och det är i den betydelsen som det förekommer i t.ex. svenskans ord subsidier. Subsidiaritetstanken är således ingen entydig decentraliseringsidé, eftersom den kan användas för att motivera såväl centralisering som decentralisering beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är därför egentligen inte korrekt att, som ibland förekommer, använda begreppet närhetsprincipen som synonym till subsidiaritetsprincipen.¹

Gränsdragningen mellan EU:s och dess medlemsstaters befogenheter har ända sedan samarbetets start varit en central diskussionsfråga. Det har ofta riktats kritik mot tendensen till central detaljreglering inom EU. Att EU:s befogenheter varit ottydligt reglerade i fördragen har också varit en bidragande orsak till denna diskussion. Subsidiaritetsprincipen har då setts som en övergripande princip som skulle kunna tillämpas för att åstadkomma en rationell fördelning mellan unionen och staterna när det gäller utnyttjande av befogenheterna.

Subsidiaritetsprincipen infördes i EU genom Enhetsakten 1986, men då bara på miljöområdet. I Enhetsakten föreskrevs att gemenskapen skulle vidta åtgärder på detta område endast i den utsträckning som de angivna syftena bättre kunde uppnås på gemenskapsnivå än på medlemsstatsnivå. Det verkliga genombrottet för principen kom dock 1993 i Unionsfördraget. Subsidiaritetsprincipen, liksom legalitets- och proportionalitetsprinciperna som infördes samtidigt, uppfattades som en nödvändig motvikt till den utökade kompetens som gemenskapen fick genom fördraget.² Det var också av detta skäl som principen fick en ”negativ” utformning, så att gemenskapen endast skulle vidta en åtgärd i de fall då målet med åtgärden inte kunde nås på nationell nivå.³ Därmed kom principen att utformas så att den liknade en närhets- eller decentraliseringsprincip.

I ingressen till Unionsfördraget finns en hänvisning till subsidiaritetsprincipen. Principen regleras tillsammans med legalitetsprincipen och proportion-

¹ (SOU 1994:12) Suveränitet och demokrati. Betänkande av EG-konsekvensutredningarna: Subsidiaritet s. 115–116.

² Ibid., s. 122–124.

³ Melin, Mats & Schäder, Göran (2004) EU:s konstitution - Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna. Sjätte upplagan, s. 55. Norstedts Juridik.

alitetetsprincipen i dåvarande artikel 3b, numera artikel 5, i EG-fördraget, vilken lyder som följer.

Gemenskapen skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som har ställts upp för den genom detta fördrag.

På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen 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 gemenskapsnivå.

Gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag.

I första stycket anges legalitetsprincipen som i detta sammanhang innebär att gemenskapens institutioner endast kan handla när det finns positivt stöd för detta i gemenskapens befogenheter och mål. I andra stycket regleras subsidiaritetsprincipen. Den kan endast tillämpas på de områden där kompetensen är delad mellan gemenskapen och medlemsstaterna, och där ska gemenskapen endast handla om och i den mån som målen för åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna (nödvändighetskriteriet). För att gemenskapen ska kunna handla måste det också vara fallet att målen, på grund av den planerade åtgärdens omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå (mervärdeskriteriet). Tredje stycket innebär att de medel som används av institutionerna ska vara nödvändiga och tillräckliga för att uppnå målen i fördraget. Proportionalitetsprincipen ska tillämpas generellt av EG, alltså även på områden där gemenskapen ensam har behörigheten.

De tre principernas innebörd kan sammanfattningsvis beskrivas så att legalitetsprincipen avgör *när gemenskapen har rätt att handla*, subsidiaritetsprincipen *när gemenskapen bör handla* och proportionalitetsprincipen *hur gemenskapen ska handla*.⁴ De tre principerna är rättsligt bindande för gemenskapens institutioner och är således underkastade EG-domstolens kontroll.

I anslutning till undertecknandet av Unionsfördraget beslöt Europeiska rådet att en subsidiaritetsprövning ska göras i varje lagstiftningsärende. Den prövningen ger medlemsstaterna möjlighet att uttala sig om nödvändigheten av en föreslagen åtgärd. Enligt de riktlinjer som rådet antog ska det först avgöras om legalitetsprincipen iakttagits. Därefter görs den egentliga subsidiaritetsprövningen. Man ska då fråga sig: Är det omöjligt att uppnå de önskvärda målen på nationell eller lägre nivå? Kan målen uppnås bättre genom en gemenskapsåtgärd? För att besvara den sistnämnda frågan bör följande följdfrågor ställas: Finns det viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden? Skulle underlåtenhet att handla på gemenskapsnivå stå i strid med fördraget eller medföra skada för medlemsstaternas intressen? Finns det klara ekonomiska storskalighetsfördelar? Slutligen bör en prövning göras mot proportionalitetsprincipen genom att frågan ställs om den föreslagna åtgärden går utöver det minimum som krävs för att uppnå de önskvärda målen.⁵

⁴ Ibid., s. 55.

⁵ Ibid., s. 58.

Senare upprättades ett interinstitutionellt avtal mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet om subsidiaritetsprincipens tillämpning. Avtalet föreskriver att varje förslag från kommissionen ska motiveras utifrån subsidiaritetsprincipen liksom varje förslag från kommissionen till ändring i förslaget. Vidare ska kommissionen varje år lämna en rapport till parlamentet och rådet om hur principen har iakttagits.

Till Amsterdamfördraget fogades ett särskilt protokoll om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som ytterligare utvecklade och preciserade tillämpningen av dessa principer. Protokollet som har nummer 30 i EG-fördraget innehåller följande 13 punkter.

- Varje institution ska säkerställa efterföljd av subsidiaritetsprincipen och överensstämmelse med proportionalitetsprincipen.
- Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska tillämpas med iakttagande av de allmänna bestämmelserna och av fördragets mål, särskilt när det gäller att fullt ut behålla gemenskapens regelverk och jämvikten mellan institutionerna; den ska inte påverka de principer som domstolen utvecklat i fråga om förhållandet mellan nationell rätt och gemenskapsrätt, och den ska beakta att unionen har de medel som den behöver för att nå sina mål och genomföra sin politik.
- Subsidiaritetsprincipen är ett dynamiskt begrepp och bör tillämpas mot bakgrund av de mål som ställs upp i fördraget. Den gör det möjligt att, när omständigheterna kräver det, utvidga räckvidden för gemenskapsåtgärder som vidtas inom ramen för gemenskapens befogenheter, och omvänt att inskränka eller upphöra med dem när de inte längre är berättigade.
- All föreslagen gemenskapslagstiftning ska motiveras för att visa att den följer subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna; skälen för slutsatsen att ett gemenskapsmål bättre kan uppnås av gemenskapen måste underbyggas med kvalitativa eller, om möjligt, kvantitativa indikatorer.
- För att en gemenskapsåtgärd ska vara berättigad, ska subsidiaritetsprincipens båda aspekter uppfyllas: målen för den planerade åtgärden kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås genom åtgärder av medlemsstaterna och kan därför bättre uppnås genom en gemenskapsåtgärd. Följande riktlinjer bör användas för att avgöra om detta villkor är uppfyllt:
 - frågan uppvisar gränsöverskridande aspekter som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna
 - åtgärder vidtagna av medlemsstaterna ensamma eller avsaknad av gemenskapsåtgärder skulle strida mot fördragets krav eller på annat sätt avsevärt skada medlemsstaternas intressen
 - en åtgärd på gemenskapsnivå skulle på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemskapsnivå.
- En gemenskapsåtgärd ska utformas på ett så enkelt sätt som möjligt, samtidigt som målet för åtgärden ska uppnås på ett tillfredsställande sätt och behovet av effektiv verkställighet tillgodoses. Gemenskapen ska endast

lagstifta i den mån det är nödvändigt. Under i övrigt lika förhållanden bör direktiv väljas framför förordningar och ramdirektiv framför detaljerade åtgärder.

- När det gäller gemenskapsåtgärdernas art och omfattning ska så stort utrymme som möjligt lämnas för nationella beslut, samtidigt som åtgärdens mål säkerställs och fördraget följs. Samtidigt som gemenskapsrätten ska följas är det viktigt att följa väletablerade nationella ordningar och att respektera de sätt på vilka medlemsstaternas rättssystem är organiserade och fungerar.
- Om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen medför att gemenskapen inte vidtar någon åtgärd, åligger det medlemsstaterna att i sin verksamhet följa de allmänna reglerna i fördraget genom att vidta alla lämpliga åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt fördraget samt att avstå från alla åtgärder som skulle kunna äventyra förverkligandet av fördragets mål.
- Utan att det påverkar dess initiativrätt bör kommissionen
 - utom i särskilt brådskande eller förtroliga fall, företa omfattande samråd innan den föreslår lagstiftning och, när det är lämpligt, offentliggöra handlingarna från sådana samråd
 - motivera sina förslag med beaktande av subsidiaritetsprincipen; vid behov ska den motivering som åtföljer förslaget innehålla detaljerade upplysningar i detta hänseende; finansiering, helt eller delvis, av gemenskapsåtgärder genom gemenskapens budget kräver en förklaring
 - ta vederbörlig hänsyn till att det ekonomiska eller administrativa ansvar som åligger gemenskapen, nationella regeringar, lokala myndigheter, ekonomiska aktörer och medborgare så långt möjligt ska begränsas och stå i proportion till det mål som ska uppnås
 - varje år lägga fram en rapport för Europeiska rådet, Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av legalitets-, subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i fördraget. Denna årliga rapport ska även sändas till Regionkommittén och till Ekonomiska och sociala kommittén.
- Europeiska rådet ska beakta denna rapport i den rapport om unionens framsteg som Europeiska rådet ska förelägga Europaparlamentet.
- Europaparlamentet och rådet ska som en integrerad del av sin övergripande granskning av kommissionens förslag undersöka om dessa stämmer överens med legalitets-, subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i fördraget.
- Europaparlamentet ska inom ramen för medbeslutande- och samarbetsförfarandena informeras om rådets inställning till frågan om tillämpningen av legalitets-, subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i fördraget genom en redogörelse för skälen till att rådet intog sin gemensamma ståndpunkt. Rådet ska informera Europaparlamentet om skälen för att ett förslag från kommissionen helt eller delvis inte anses stämma överens med legalitets-, subsidiaritets- eller proportionalitetsprinciperna i fördraget.

- Hur subsidiaritetsprincipen följs ska granskas i enlighet med bestämmelserna i fördraget.⁶

Det kan tilläggas att Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén kan framföra sina ståndpunkter i fråga om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen antingen när de rådfrågas eller i yttranden på eget initiativ. Även konferensen mellan de nationella parlamentens organ för EG- och EU-frågor (Cosac) får yttra sig i denna fråga.⁷ Beträffande Cosac hänvisas till nästa avsnitt.

Bedömningar av förslagens konsekvenser är ett viktigt led i överväganden som rör förslagens överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De konsekvensbedömningar som kommissionen svarar för gör det lättare att under hela lagstiftningsprocessen fatta mer välunderbyggda beslut. Bedömningarna förbättrar förslagens kvalitet, då de sörjer för att förslagen är baserade på tydliga fakta, input från berörda parter samt en grundlig helhetsanalys av de ekonomiska, sociala och miljörelaterade konsekvenserna av olika sätt att gripa sig an ett problem.

För att förbättra kommissionens arbete med att bedöma konsekvenserna av sina förslag inrättades i november 2006 en konsekvensbedömningsnämnd (*The Impact Assessment Board*). Nämnden har till uppgift att tillhandahålla oberoende kvalitetsstöd och kvalitetskontroll av kommissionens konsekvensbedömningar. Dess yttranden ingår formellt i kommissionens interna beslutsprocesser. När de förslag som yttrandena gäller har antagits får även övriga institutioner och allmänheten tillgång till yttrandena. Konsekvensbedömningsnämnden rekommenderar i sina yttranden ofta omfattande förbättringar av centrala delar i konsekvensbedömningarna, bl.a. frågor som rör subsidiaritet och proportionalitet.

Kommissionen har på grundval av nämndens arbete och en extern utvärdering av konsekvensbedömningssystemet beslutat att ändra sina riktlinjer för analys av subsidiaritet och proportionalitet i de reviderade riktlinjer för konsekvensbedömningar som antogs under 2008. Syftet är att göra dem mer praktiskt orienterade. Riktlinjerna innehåller konkreta frågor som måste besvaras i varje konsekvensbedömning. De reviderade riktlinjerna betonar också starkare att konsekvensbedömningarna, även om de vanligen undersöker problem som kan lösas genom åtgärder på EU-nivå, måste ta hänsyn till att problemen och de åtgärder som vidtas för att lösa dem kan få olika effekter i olika medlemsstater och regioner i unionen.⁸

Subsidiaritetsprincipen får i första hand uppfattas som en grundläggande riktlinje som ska styra lagstiftningsarbetet inom EU. Den är, som Melin och Schäder påpekar, ingen kompetensfördelningsregel. Fördelningen av kompe-

⁶ Europafördrag (2002). Fjärde upplagan, s. 370–373. Norstedts Juridik.

⁷ Punkt 4 i protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Ibid., s. 381.

⁸ KOM(2008) 586 slutlig. Rapport från kommissionen om subsidiaritet och proportionalitet (15:e rapporten om bättre lagstiftning, 2007), s. 4.

tens mellan unionen och medlemsstaterna sker i fördragen. Frågan gäller i stället när unionen ska ingripa och använda sina tilldelade befogenheter på beslutsområden där kompetensen är delad mellan unionen och medlemsstaterna. Inte heller är det, som framhållits ovan, någon renodlad decentraliseringsprincip. Medlemsstaterna har ett ”berättigat anspråk på att den centrala nivån griper in och fattar beslut i frågor som inte kan hanteras av de lägre nivåerna”.⁹

EG-domstolen och förstainstansrätten kan pröva om institutionernas rättsakter följer legalitets-, subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det har ibland ifrågasatts om subsidiaritetsprincipen lämpar sig för en prövning av domstol. Den uppfattas inte som tillräckligt preciserad och därmed öppen för skilda politiska bedömningar. Men, som Jörgen Hettne påpekat, har det i EG-domstolens rättspraxis utvecklats en form av begränsad prövning.

När det är fråga om komplexa frågor av till exempel teknisk, ekonomisk eller politisk art, begränsas prövningen till en granskning av att förfarandereglererna har iakttagits, att motiveringen är tillräcklig, att de faktiska omständigheterna är materiellt korrekta, samt att det inte har förekommit något uppenbart misstag i bedömningen eller att maktmissbruk föreligger.

I de fall där domstolen har prövat subsidiaritetsfrågan har den gjort en noggrann kontroll av tillämpningen av förfarandereglererna och av att motiveringen är tillräcklig.¹⁰

3.2 De nationella parlamentens roll i EU

Efter det att demokratifrågorna inom EU har kommit i fokus i samband med diskussionen om Unionsfördraget antog medlemsstaterna 1991 en förklaring om de nationella parlamentens roll. Syftet med förklaringen var främja ett större engagemang från de nationella parlamentens sida i EU:s verksamhet. För att uppnå detta syfte borde informationsutbytet mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet intensifieras. Vidare lovade medlemsstaternas regeringar att säkerställa att de nationella parlamenten skulle få tillgång till kommissionens förslag i god tid för att kunna informera sig om och eventuellt granska förslagen. I en annan förklaring i anslutning till Unionsfördraget anmodades Europaparlamentet och de nationella parlamenten att vid behov sammanträda som parlamentskonferens för att samråda med rådet och kommissionen om huvudlinjerna för EU.¹¹

De nationella parlamentens roll diskuterades också under den regeringskonferens som ledde fram till Amsterdamfördraget 1997. Resultatet blev ett

⁹ Melin & Schäder (2004) s. 60.

¹⁰ Hettne, Jörgen (2003) Subsidiaritetsprincipen: politisk granskning eller juridisk kontroll?, s. 26–30. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS).

¹¹ Europafördrag (2002). Fjärde upplagan, s. 397. Norstedts Juridik.

protokoll. Ett protokoll är en del av ett fördrag och är därför lika rättsligt bindande som fördraget.¹²

I ingressen till protokollet erinras om att de nationella parlamentens granskning av sin egen regering i fråga om unionens verksamhet är en angelägenhet för varje medlemsstats särskilda konstitutionella organisation och praxis. Med protokollet ville man uppmuntra till en större delaktighet från de nationella parlamentens sida i EU:s verksamhet och öka deras möjligheter att uttrycka sin uppfattning i frågor som kan vara av särskilt intresse för dem.

Protokollet bestod av två delar, en om information till medlemsstaternas nationella parlament, en annan om konferensen mellan organ för EG-frågor (Cosac), som behandlas i nästa avsnitt.

Den del som rörde information till nationella parlament innehöll tre punkter.

1. Samtliga kommissionens samrådsdokument (grön- och vitböcker och meddelanden) ska skyndsamt tillställas medlemsstaternas nationella parlament.
2. Kommissionens förslag till lagstiftning ska göras tillgängliga i så god tid att varje medlemsstats regering kan säkerställa att dess eget nationella parlament erhåller dem på lämpligt sätt.
3. En sexveckorsperiod ska förflyta mellan den dag då ett lagstiftningsförslag eller förslag till åtgärd som rör polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet av kommissionen görs tillgängligt för Europaparlamentet och rådet på alla språken och den dag då förslaget är upptaget på rådets dagordning för beslut. I brådskande fall kan dock undantag göras, varvid skälen ska anges.

Efter antagandet av Amsterdamfördraget har de nationella parlamenten fortsatt att uppmärksammas i debatten om EU. De nationella parlamentens roll i den europeiska politiska strukturen var en av de fyra frågor som nämndes i den förklaring om unionens framtid som antogs av regeringskonferensen i Nice i december 2000. I den s.k. Laekendeklarationen ett år senare framhölls att de nationella parlamentens roll hänger ihop med den demokratiska legitimiteten.¹³

Kommissionen tog 2006 initiativ till en förstärkning av den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten, det s.k. Barroso-initiativet. I meddelandet En agenda för EU-medborgaren – EU skall visa resultat (KOM (2006) 211) framhöll kommissionen att det är av särskild vikt att de nationella parlamenten närmare involveras i arbetet med att utarbeta och genomföra EU:s politik, eftersom ett ökat deltagande från de nationella parlamenten kan bidra till att EU-politiken lättare kan anpassas till skiftande omständigheter och genomföras på ett effektivare sätt. Kommissionen beslutade att nya lagförslag och samrådsdokument skulle översändas snabbt och

¹² Ibid., s. 380–381.

¹³ Hegeland, Hans ”Nationella parlament i Europeiska unionen”. (SOU 2002:81) Riksdagens roll i EU. Två expertrapporter till EU2004-kommittén s. 7.

direkt till de nationella parlamenten, som kunde yttra sig över dem till kommissionen.

I rapporten Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten (KOM (2008) 237) redogör kommissionen för bl.a. yttrandena från de nationella parlamenten under 2007. Under detta år mottog kommissionen sammanlagt 168 yttranden från de nationella parlamenten. En femtedel av dessa yttranden avgavs inom ramen för två samordnade försök med tillämpning av subsidiaritetsprincipen organiserade av Cosac (se s. 29 f.). Övriga yttranden gällde olika typer av kommissionsdokument, däribland grönböcker och meddelanden. Riksdagen beslöt under 2007 om 17 yttranden om samrådsdokument och tillhörde därmed den grupp av parlament som var mest aktiva.

Kommissionen ger i rapporten exempel på att vissa yttranden som kommit från de nationella parlamenten haft återverkningar på utformningen av politiken på olika områden. Den förklarar vidare att den kommer att beakta yttranden över samrådsdokument vid utformningen av de lagstiftningsförslag som blir resultatet av dokumenten. Kommissionen anser det vara viktigt att fördjupa den politiska dialogen med de nationella parlamenten. Den har för avsikt att behålla den nuvarande ramen för dialogen med de nationella parlamenten och att förstärka den genom att offentliggöra sina svar på parlamentens yttranden.

Enligt den ordning som på förslag av RDK infördes 2007 ska riksdagen behandla de grönböcker och vitböcker som tillställs riksdagen enligt protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Talmannen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna bestämma att även andra dokument från EU, med undantag för förslag från kommissionen, ska behandlas på samma sätt. Sådana dokument ska hänvisas för granskning till berört utskott. Utskottet ska redovisa sin granskning i ett utlåtande till kammaren. Vid utskottets beslut om utlåtandet har ledamöterna rätt att bifoga reservationer eller särskilda yttranden till utlåtandet. Kammaren beslutar om utlåtandet men beslutet är att betrakta som ”preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär” (bet. 2005/06:KU21). Ett kammarbeslut binder således inte i rättslig mening regeringen eller riksdagen eller något av riksdagens organ. Riksdagsförvaltningen sänder utlåtandena för kännedom till kommissionens generalsekretariat.

KU har i sitt utlåtande över kommissionens ovannämnda rapport (utl. 2008/09:KU3) betonat att regeringen har huvudansvaret för uppgiften att företräda riket utåt. Utskottet framhåller vidare att regeringsformen saknar uttrycklig reglering när det gäller riksdagens möjligheter att kommunicera direkt med mellanfolkliga organisationer.

En promemoria som upprättats inom utredningen (se 2008/09:URF2 *arbetspromemoria 1*) visar att totalt 35 utlåtanden har behandlats av kammaren t.o.m. februari 2009. Nio utlåtanden har innehållit reservationer och/eller särskilda yttranden. Kammardebatter har hållits beträffande 18 utlåtanden med huvudsakligt deltagande av ledamöter som tillhör det beredande utskottet.

tet. Av särskilt intresse i detta sammanhang är att utskotten i ungefär hälften (17 av 35) av utlåtandena genomfört något slags subsidiaritetsgranskning. I 13 av dessa har utskottet gjort en helt eller delvis negativ bedömning av kommissionens diskussioner kring eventuella förslag utifrån subsidiaritets-synpunkt. Det är således ganska ofta som utskotten har haft frågetecknet för subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta förberedande skede av lagstiftningsarbetet inom EU. I ett uppmärksammat utlåtande om grönboken om ett rökfritt Europa ansåg SoU att åtgärder på nationell nivå var tillräckliga för att uppnå målet (se utl. 2006/07:SoU26 s. 1).

3.3 Kontakter mellan parlamenten inom EU

Sedan omkring 1990 har det skapats former för mer eller mindre institutionaliserade kontakter och samarbete mellan de nationella parlamenten inom EU och mellan dessa och Europaparlamentet. Bakgrunden till detta var att många ledamöter i de dåvarande medlemsstaternas parlament ansåg sig ha tappat kontakten med de europeiska frågorna i och med övergången till direkta val till Europaparlamentet 1979. Innan dess hade medlemsstaternas delegationer till Europaparlamentet utsetts av de nationella parlamenten, ofta bland deras egna ledamöter.

På franskt initiativ tillkom den konferens mellan parlamenten i Europeiska gemenskapen som allmänt kallades för assize. Den första och hittills enda assizen hölls i Rom i november 1990. De nationella parlamenten representerades av 173 ledamöter och Europaparlamentet av 85. Utbytet av assizen blev inte det förväntade och trots att regler för konferenser av detta slag infördes i Maastrichtfördraget har detta experiment inte upprepats.¹⁴

Mer framgångsrikt blev ett annat franskt initiativ. På förslag av den franska nationalförsamlingens talman inrättades 1989 Konferensen mellan organen för gemenskaps- och EU-frågor vid Europeiska unionens parlament, vanligen kallad Cosac. Cosac har antagit en arbetsordning som reviderats vid ett par tillfällen. Av denna framgår att ett ordinarie Cosacmöte ska hållas under varje ordförandeskapsperiod. Däremellan kan extra möten anordnas. Varje nationellt parlament ska vid mötena representeras av högst sex ledamöter från sitt EU-organ. Europaparlamentet ska också representeras av högst sex ledamöter. Varje parlament fastställer sin egen delegations sammansättning. I Europaparlamentets delegation ingår vanligen åtminstone en av de två vice talmän som ansvarar för förbindelserna med de nationella parlamenten. Cosacmötena är offentliga om inte annat beslutas. År 2000 fick Cosac ett permanent sekretariat, bestående av en tjänsteman som anställs för två år samt en tjänsteman från vart och ett av de länder som ingår i "trojkan" och en tjänsteman från Europaparlamentet.

¹⁴ Corbett, Richards, Jacobs, Francis & Schackleton, Michael (2005) The European Parliament. 6 ed. s. 283. London: John Harper.

I det protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen som följer med Amsterdamfördraget (se föregående avsnitt) handlade fyra punkter om Cosacs verksamhet:

1. Cosac får bidra med allt som den finner att EU:s institutioner bör uppmärksamma, särskild på grundval av de utkast till lagtexter som medlemsstaternas regeringar med hänsyn till frågans art i samförstånd får besluta att tillställa Cosac.
2. Cosac får granska alla lagförslag eller initiativ som rör upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som direkt kan påverka enskilda personers fri- och rättigheter. Europaparlamentet, rådet och kommissionen ska informeras om alla bidrag från Cosac enligt denna punkt.
3. Cosac får till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna alla bidrag som konferensen finner lämpliga när det rör unionens lagstiftande verksamhet, särskilt beträffande tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, området med frihet, säkerhet och rättvisa, samt frågor som rör de grundläggande rättigheterna.
4. Bidrag från Cosac ska inte på något sätt vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkt.

När det gäller bidrag enligt punkt 1 ovan har varje delegation förslagsrätt. Förslagen ska tillställas varje delegation i god tid före det möte där de ska behandlas. Varje delegation har två röster. Cosac ska generellt sträva efter att anta bidrag enhälligt. Om detta inte är möjligt ska bidrag antas med kvalificerad majoritet – tre fjärdedelar av de avgivna rösterna. Denna majoritet måste samtidigt utgöra minst hälften av alla röster.

Andra kontakt- och samarbetsformer mellan parlamenten i EU har också skapats.

Talmännen i parlamenten inom EU har sammanträtt årligen sedan 1975. Denna europeiska talmanskonferens är ett forum för utbyte av åsikter, information och erfarenheter. Den ska också stimulera utredningar och gemensamma aktioner när det gäller parlamentens roll och organiseringen av parlamentens uppgifter i Europafrågor samt formerna och verktygen för det interparlamentariska samarbetet. Vård för konferensen är det land som innehaft rådsordförandeskapet föregående höst, och ordförande vid konferensen är talmannen från värdlandets parlament (eller båda talmännen om det är ett tvåkammarparlament). Diskussionerna sammanfattas av ordföranden i ett dokument.

Efter förberedelser i en grupp som bildades vid talmanskonferensens möte i Aten 2003 (Aten-gruppen) utfärdade konferensen i Haag 2004 riktlinjer för det interparlamentariska samarbetet i EU. Detta skedde med hänvisning till en bestämmelse i det konstitutionella fördraget att Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans ska bestämma hur ett effektivt och regelbundet interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas inom unionen.

Vid Haagkonferensen 2004 beslöts också att man ska skapa en elektronisk plattform för utbyte av EU-information mellan parlamenten i EU, IPEX. Den innehåller en databas med information om parlamentens granskning av EU-

dokument bl.a. från subsidiaritetssynpunkt, en kalender rörande interparlamentariska möten och fora för åsiktsutbyte. IPEX har en styrelse som består av en företrädare för vart och ett av parlamenten i de tre länder som bildar EU:s ”trojka” och i övrigt av företrädare för parlament som ”vill bidra till att IPEX fungerar effektivt”.

De riktlinjer för det interparlamentariska samarbetet som tillkom i Haag 2004 reviderades vid talmanskonferensens möte i Lissabon i juni 2008. En närmare redovisning av dessa riktlinjer lämnas nedan (s. 43 f.).

En annan form av kontakt mellan parlamenten i EU är möten till vilka ordförandena för fackutskotten på ett visst område bjuds in. På vissa områden, t.ex. det utrikespolitiska området, anordnas regelbundet möten under varje ordförandeskapsperiod. På andra områden är mötena mer sporadiska och äger rum vid behov, t.ex. när politiskt viktiga frågor aktualiseras på området. Möten kan också anordnas för diskussion av mer övergripande politiska frågor inom EU. Det kan röra sig om integritetsfrågor eller andra frågor inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Dessa parlamentarikermöten genomförs under värdskap såväl av nationella parlament som av Europaparlamentet. Inga resolutioner antas. Vanligen gör ordföranden en sammanfattning, ibland skriftligen, av vad som förekommit på mötet.

4 Lissabonfördragets bestämmelser

4.1 Inledning

Fördraget om en konstitution för Europa antogs av medlemsländerna i Rom i december 2004. Genom fördraget skulle äldre fördrag av konstitutionell karaktär upphävas. Unionen skulle få en ny start.

Det nya fördraget kom emellertid aldrig att träda i kraft. Under ratificeringsprocessen förkastades fördraget vid folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna våren 2005. Den svenska ratificeringen uppsköts i avvaktan på resultatet av de diskussioner mellan medlemsstaterna som ägde rum under 2006–2007. Dessa diskussioner ledde fram till att ratifikationsprocessen avbröts. I stället genomfördes förhandlingar om ändringar av gällande fördrag. Många av förslagen i det konstitutionella fördraget inkorporerades genom ändringar i de äldre fördragen. De fördragsändringar man blev ense om godkändes i Lissabon i december 2007.

Under tiden som ratifikationsprocessen beträffande det konstitutionella fördraget pågick hade flera nationella parlament förberett införande av fördragets bestämmelser om de nationella parlamenten. Detta var fallet i Sverige, där Riksdagskommittén (RDK) i december 2005 lade fram ett utkast till bestämmelser i RO som av riksdagsstyrelsen vidarebefordrades till riksdagen (framst. 2005/06:RS3).¹⁷ Vid tidpunkten för riksdagens behandling av framställningen hade ratifikationsprocessen avbrutits, och något riksdagsbeslut beträffande utkastet fattades inte (bet. 2005/06:KU21).

När det gäller de nationella parlamentens roll skiljer sig inte bestämmelserna i Lissabonfördraget från motsvarande bestämmelser i det konstitutionella fördraget annat än i detaljer. Vari skillnaderna består ska vi återkomma till längre fram (se s. 51). Men likheterna innebär att det är naturligt, precis som framhålls i direktiven, att utredningens utgångspunkt är RDK:s utkast.

Ratificeringen av Lissabonfördraget pågår alltjämt. Vid månadsskiftet april/maj 2009 var läget att 23 länder ratificerat fördraget, däribland Sverige efter beslut av riksdagen den 20 november 2008 (prop. 2007/08:168, bet. 2008/09:UU8, rskr. 2008/09:64). I Polen, Tjeckien och Tyskland är ratifikationsprocesserna inte avslutade. På Irland förkastades fördraget vid en folkomröstning i juni 2008. En ny folkomröstning, om en sådan anses behövas, torde tidigast kunna äga rum hösten 2009. Avsikten var att fördraget skulle träda i kraft den 1 januari 2009. Men eftersom ratifikationsprocessen inte var avslutad vid denna tidpunkt ska fördraget enligt bestämmelser i fördraget (art. 6) träda i kraft ”den första dagen i den månad som följer efter det att ratifikat-

¹⁷ Andra länder som infört eller förberett införande av regler i samma syfte är Danmark, Finland, Litauen och Nederländerna.

ionsinstrumentet har deponerats av den signatärstat som sist deponerar instrumentet”.¹⁸

Lissabonfördraget är till skillnad från det aldrig antagna konstitutionella fördraget inget helt nytt fördrag mellan medlemsstaterna. Det ändrar och bygger vidare på Fördraget om Europeiska unionen från 1993 (”Maastrichtfördraget”) med senare ändringar och på Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen från 1958 (”Romfördraget”) med senare ändringar. Det senare fördraget byter namn till Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Efter de ändringar som införs genom Lissabonfördraget samlas bestämmelser av principiell karaktär i unionsfördraget och detaljerade bestämmelser av funktionell karaktär i det tidigare gemenskapsfördraget. I fortsättningen förkortas Fördraget om Europeiska unionen *FEU* och Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt *FEUF*. Bestämmelser, såväl nya som gamla, anges i enlighet med den version som getts ut av Svenska institutet för europapolitiska studier i samarbete med Regeringskansliet.¹⁹

Till Lissabonfördraget hör också att ett antal protokoll som tillkommit för att förtydliga särskilda bestämmelser i fördragen. Två av dessa protokoll är av särskild relevans och betydelse i detta sammanhang, nämligen Protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen och Protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.²⁰ De ersätter de äldre protokollen i samma ämnen. Protokollet om de nationella parlamenten anges i fortsättningen som *prot. 1* och protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som *prot. 2*.

4.2 Unionens befogenheter

Unionens befogenheter förändras inte genom Lissabonfördraget.²¹ Den har samma befogenheter som tidigare, och de kan delas upp i exklusiva befogenheter, med medlemsstaterna delade befogenheter och befogenheter att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder. Inom områdena för unionens exklusiva befogenheter är subsidiaritetsprincipen inte tillämplig, men däremot på övriga områden. En sammanfattning lämnas här av unionens befogenheter. I 2008/09:URF2 (*arbetspromemoria 2*) finns en utförligare redogörelse.

När fördragen tilldelar unionen *exklusiv befogenhet* på ett visst område, får endast unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter medan medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter.

¹⁸ Prop. 2007/08:168 del 2 s. 183.

¹⁹ Lissabonfördraget – Konsoliderad version av EU:s fördrag (2008), s. 13–286. SNS förlag.

²⁰ *Ibid.*, s. 287–304.

²¹ Hettne, Jörgen (2008) Rättsprinciper som styrmedel – Allmänna rättsprinciper i EU:s domstol s. 266. Diss. Stockholm: Stockholms universitet.

Unionen har exklusiv befogenhet på följande områden:

- a) tullunionen
- b) fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion
- c) den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta
- d) bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken
- e) den gemensamma handelspolitiken.

Unionen har också exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal, om ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionell lagstiftningsakt eller om det är nödvändigt för att unionen ska kunna utöva sin befogenhet internt eller i den mån det kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa.

Enligt artikel 2.2 FEUF får unionen och medlemsstaterna, när fördragen tilldelar unionen *en befogenhet som ska delas med medlemsstaterna* på ett visst område, lagstifta och anta rättsligt bindande akter på detta område. Medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet. Medlemsstaterna ska på nytt utöva sin befogenhet i den mån som unionen har beslutat att inte längre utöva sin befogenhet.

Unionen har delad befogenhet med medlemsstaterna om den genom fördragen tilldelas en befogenhet som inte omfattas av unionens exklusiva befogenheter. Detta innebär att unionen och medlemsstaterna har delade befogenheter på följande huvudområden:

- a) inre marknaden
- b) socialpolitik, i fråga om aspekter som anges i fördraget
- c) ekonomisk, social och territoriell sammanhållning
- d) jordbruk och fiskeri, med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser
- e) miljö
- f) konsumentskydd
- g) transport
- h) transeuropeiska nät
- i) energi
- j) området med frihet, säkerhet och rättvisa
- k) gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller de aspekter på folkhälsa som anges i fördraget.

När det gäller forskning, teknisk utveckling och rymdfrågor samt när det gäller utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd ska unionen ha befogenhet att vidta åtgärder, men utövandet av denna befogenhet får inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sina befogenheter.

Enligt artikel 2.5 FEUF ska unionen, på vissa områden och på de villkor som fastställs i fördragen, ha *befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder*, dock utan att ersätta deras befogenhet på dessa områden. Unionens rättsligt bindande akter som antas på grundval av bestämmelserna i fördragen för dessa områden får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

Områdena för dessa åtgärder ska på europeisk nivå vara följande:

- a) skydd för och förbättring av människors hälsa
- b) industri
- c) kultur
- d) turism
- e) utbildning, yrkesutbildning, ungdomsfrågor och idrott
- f) civilskydd
- g) administrativt samarbete.

4.3 Unionens lagstiftningsförfaranden

Unionen lagstiftar genom ett ordinarie eller särskilt förfarande. Förfarandena sammanfattas i det följande. För en utförligare redogörelse se 2008/09:URF2 (*arbetspromemoria 2*).

Det *ordinarie lagstiftningsförfarandet* motsvarar dagens medbeslutande-förfarande. För antagandet av en rättsakt krävs således att Europaparlamentet och rådet på förslag av kommissionen gemensamt antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut. Förfarandet definieras i artikel 294 i FEUF.

Efter det att kommissionen lagt fram ett förslag vidtar det som allmänt kallas för den *första behandlingen*. Vid denna ska Europaparlamentet anta sin ståndpunkt och översända den till rådet. Om rådet godkänner Europaparlamentets ståndpunkt, är den föreslagna akten antagen i den lydelse som motsvarar Europaparlamentets ståndpunkt. Om rådet inte godkänner Europaparlamentets ståndpunkt, ska det anta sin ståndpunkt vid första behandlingen och översända den till Europaparlamentet. Ståndpunkten ska även innehålla en fullständig redogörelse för skälen för ståndpunkten. Därtill ska kommissionen lämna en fullständig redogörelse för sin ståndpunkt till Europaparlamentet.

Nästa steg i det ordinarie lagstiftningsförfarandet benämns *andra behandlingen*. Under den andra behandlingen måste Europaparlamentet anta ett av tre möjliga beslutsalternativ inom tre månader efter rådets översändande av sin ståndpunkt vid första behandlingen.

För det första kan parlamentet godkänna rådets ståndpunkt vid första behandlingen eller inte besluta något. Då ska den föreslagna akten anses som antagen i den lydelse som motsvarar rådets ståndpunkt.

För det andra kan parlamentet med en majoritet av sina ledamöter avvisa rådets ståndpunkt vid första behandlingen. Då ska den föreslagna akten anses som icke antagen.

För det tredje kan parlamentet med en majoritet av sina ledamöter föreslå ändringar i rådets ståndpunkt vid första behandlingen. Då ska den ändrade texten översändas till rådet och kommissionen. Kommissionen ska yttra sig över ändringarna och kan då tillstyrka eller avstyrka ändringarna. Om rådet inom tre månader efter det att Europaparlamentets ändringar har mottagits med kvalificerad majoritet godkänner samtliga ändringar, ska akten i fråga

anses som antagen. Ändringar som kommissionen har avstyrkt måste rådet godkänna med enhällighet.

Dock gäller att om rådet inom tre månader efter det att Europaparlamentets ändringar har mottagits inte godkänner samtliga ändringar, ska rådets ordförande i samförstånd med Europaparlamentets ordförande inom sex veckor sammankalla en förlikningskommitté.

En förlikningskommitté ska bestå av rådets medlemmar eller företrädare för dessa och lika många företrädare för Europaparlamentet. Den ska ha till uppgift att, med en kvalificerad majoritet av rådets medlemmar eller företrädarna för dessa och en majoritet av de medlemmar som företräder Europaparlamentet, uppnå enighet om ett gemensamt utkast inom sex veckor efter det att den har sammankallats. Om förlikningskommittén inom sex veckor efter det att den har sammankallats inte godkänner ett gemensamt utkast, ska den föreslagna akten anses som icke antagen.

Om förlikningskommittén inom sex veckor godkänner ett gemensamt utkast vidtar det som kallas för den *tredje behandlingen*. Europaparlamentet och rådet har sex veckor på sig från detta godkännande för att anta akten i fråga i enlighet med utkastet. Europaparlamentet ska då besluta med en majoritet av de avgivna rösterna och rådet med kvalificerad majoritet. Om så inte sker, ska den föreslagna akten anses som icke antagen.

Beträffande särskilda bestämmelser och undantag vid det ordinarie lagstiftningsförfarandet se 2008/09:URF2 (*arbetspromemoria 2*). Det *särskilda lagstiftningsförfarandet* innebär att Europaparlamentet med medverkan av rådet, eller rådet med medverkan av Europaparlamentet, antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut.

Det särskilda lagstiftningsförfarandet definieras i flera olika artiklar eftersom förfarandet skiljer sig åt vad gäller medverkan från en av beslutsinstitutionerna (dvs. Europaparlamentet eller rådet). Nedan listas de tre olika typer av särskilda lagstiftningsförfaranden som beskrivs i FEUF.

1. Europaparlamentet kan, sedan rådet gett sitt godkännande, fastställa/besluta ...
2. Rådet kan med enhällighet, och efter Europaparlamentets godkännande, fastställa/besluta ...
3. Rådet kan med enhällighet, och efter att ha hört Europaparlamentet, fastställa/besluta ...

I 2008/09:URF2 (*arbetspromemoria 2*) redogörs för samtliga artiklar i FEUF där ett särskilt förfarande är tillämpligt (och en precisering görs av den andra institutionens medverkan). Därtill kommer att det mellan rådet och Europaparlamentet existerar ett särskilt budgetförfarande (artikel 314).

4.4 De nationella parlamentens medverkan i EU:s lagstiftningsförfaranden

4.4.1 Översikt

Avdelning I av FEU har rubriken Allmänna bestämmelser. Lissabonfördraget medför viktiga ändringar av bestämmelserna i denna avdelning. Bl.a. ersätts Europeiska gemenskapen genomgående av Europeiska unionen. I artikel 5 understryks gränserna för EU:s befogenheter. Principen om tilldelade befogenheter ska enligt bestämmelsen styra avgränsningen av unionens befogenheter, och utövandet av dessa befogenheter ska styras av principerna om subsidiaritet och proportionalitet. Några större förändringar innebär inte bestämmelserna om innebörden av dessa tre principer i jämförelse med vad som hittills gällt. Det handlar snarast om vissa förtydliganden. I regleringen av principen om tilldelade befogenheter (tidigare ibland benämnd legalitetsprincipen) har man lagt till att varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet 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 eller lokal nivå*, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Proportionalitetsprincipen innebär att unionens åtgärder *till innehåll och form* inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Det kursiverade orden saknar motsvarighet i tidigare reglering.

Avdelning II av FEU innehåller bestämmelser om demokratiska principer. Hela denna avdelning saknar direkt motsvarighet i det nuvarande unionsfördraget. I bestämmelserna understryks medborgarnas jämlikhet och demokratiska deltagande i den politiska debatten och beslutsfattandet inom EU. I artikel 10 anges att unionens sätt att fungera ska bygga på representativ demokrati. Medborgarna ska företräddas direkt på unionsnivå i Europaparlamentet. Varje medlemsstat ska företräddas av sin stats- eller regeringschef i Europeiska rådet och av sin regering i rådet. Dessa ska själva vara demokratiskt ansvariga, antingen inför sitt nationella parlament eller inför sina medborgare.

De nationella parlamentens roll i unionen ägnas en särskild bestämmelse, artikel 12. I denna sker en uppräknings av sex olika sätt på vilka de nationella parlamenten "bidrar aktivt till en väl fungerande union". Det första är att de ska bli informerade av unionens institutioner och erhålla utkast till unionens lagstiftningsakter. Det andra är att de ska se till att subsidiaritetsprincipen följs. Det tredje sättet är att de inom ramen för området med frihet, säkerhet och rättvisa ska delta i mekanismerna för utvärdering av genomförandet av

unionens politik och delta i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet.²² Det fjärde är att de ska delta i förfarandena för ändring av fördragen. Det femte är att de ska bli informerade om ansökningar om anslutning till unionen. Det sjätte och sista sättet är att de ska delta i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten inbördes och med Europaparlamentet.

Den närmare innebörden av dessa sex olika sätt med vilka de nationella parlamenten kan följa och påverka arbetet inom unionen framgår av bestämmelser i FEUF och i protokollen om de nationella parlamentens roll i EU och om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4.4.2 Information från institutionerna och om utkast till lagstiftningsakter

Liksom hittills ska kommissionen skicka sina samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden) direkt till parlamenten vid offentliggörandet. Ny är bestämmelsen att kommissionen också ska översända det årliga lagstiftningsprogrammet samt alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi samtidigt som de översänds till Europaparlamentet och rådet (prot. 1 art. 1).

Kommissionens utkast till lagstiftningsakter ska redan skickas till de nationella parlamenten via medlemsstaternas regeringar. Nu ska utkast till alla lagstiftningsakter som lämnas till Europaparlamentet och rådet och initiativ till lagstiftningsakter som tas i Europaparlamentet översändas direkt till de nationella parlamenten. Förutom kommissionsförslag avses med lagstiftningsakter sådana initiativ från en grupp medlemsstater, initiativ från Europaparlamentet, framställningar från domstolen, rekommendationer från Europeiska centralbanken och framställningar från Europeiska investeringsbanken som syftar till antagandet av en lagstiftningsakt (prot. 1 art. 2). Vad som nu sagts om översändande av utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten ska också gälla om ändrade utkast (prot. 2 art. 4).

Kommissionen ska särskilt uppmärksamma de nationella parlamenten på de utkast till lagstiftningsakter som grundar sig på fördragets flexibilitetsklausul (FEUF art. 352). Enligt denna artikel ska rådet med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, anta lämpliga bestämmelser i den situationen då en åtgärd från unionens sida visar sig vara nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta.

Liksom hittills ska en tidsfrist iakttas mellan den dag då ett utkast till en lagstiftningsakt görs tillgängligt och den dag då utkastet förs upp på rådets dagordning för beslut. Tidsfristen förlängs från sex till åtta veckor jämfört med gällande regler och räknas från den dag då utkastet är tillgängligt för de

²² Detta är som framgår nedan ingen uttömmande beskrivning av de nationella parlamentens roll inom detta område.

nationella parlamenten på unionens officiella språk. I brådskande fall kan undantag göras från tidsfristen, men skäl ska då anges av rådet (prot. 1 art. 4).

Efter antagandet ska Europaparlamentet översända sina lagstiftningsresolutioner och rådet sina ståndpunkter till de nationella parlamenten (prot. 2 art. 4).

Enligt en ny artikel ska dagordningarna för och resultaten av rådets möten, inklusive protokollen från de möten då rådet diskuterar utkast till lagstiftningsakter, skickas direkt till de nationella parlamenten samtidigt som de skickas till medlemsstaternas regeringar (prot. 1 art. 5). Ny är likaså bestämmelsen att Revisionsrätten för kännedom ska översända sin årsrapport till de nationella parlamenten samtidigt som den översänds till Europaparlamentet och rådet (prot. 1 art. 7).

4.4.3 Tillsyn av subsidiaritetsprincipens tillämpning

I artikel 5 av FEU framhålls att unionens institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med det särskilda protokoll som reglerar frågan. Det sägs också att de nationella parlamenten *ska se till* att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i detta protokoll (min kursivering). Det är alltså en fördragsenlig skyldighet för de nationella parlamenten att bevaka att subsidiaritetsprincipen efterlevs.

För att underlätta denna granskning ska utkast till lagstiftningsakter motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Bl.a. bör varje utkast innehålla ett formulär med närmare uppgifter som gör det möjligt att bedöma om dessa principer följts. Skäl som visar att något av unionens mål bättre kan uppnås på unionsnivån ska bygga på kvalitativa indikatorer och, varje gång det är möjligt, på kvantitativa sådana (prot. 2 art. 5).

Varje nationellt parlament eller varje kammare i ett sådant parlament får till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande lämna ett motiverat yttrande med skälen till att ett utkast till en lagstiftningsakt inte anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. Varje nationellt parlament eller varje kammare i ett sådant parlament ska i förekommande fall samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter (prot. 2 art. 6).

Förslagsställaren, antingen det är kommissionen eller någon av de andra initiativtagarna som angavs ovan, ska ta hänsyn till alla motiverade yttranden som kommer in. För att mer specifika åtgärder ska vidtas av förslagsställaren gäller olika tröskelvärden som beräknas med utgångspunkt från principen att varje nationellt parlament ska ha två röster, i ett tvåkammerssystem fördelade på en röst till vardera kammaren. Om minst en tredjedel av det totala antalet röster som tilldelats de nationella parlamenten står bakom motiverade yttranden ska utkastet omprövas ("gula kortet"). För ett utkast till en lagstiftningsakt som avser straffrättsligt samarbete och polissamarbete är tröskeln en fjärdedel, dvs. något lägre. Efter omprövningen kan förslagsställaren besluta

att antingen vidhålla utkastet, ändra det eller dra tillbaka det. Detta beslut ska vara motiverat (prot. 2 art. 7.1–2).

Inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan ett förslag från kommissionen till en lagstiftningsakt som föranlett att minst en enkel majoritet har ställt sig bakom motiverade yttranden få ytterligare konsekvenser under lagstiftningsprocessen ("orangea kortet"). Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen vidhålla förslaget, ändra det eller dra tillbaka det. Om kommissionen väljer att vidhålla förslaget, ska den i ett motiverat yttrande ange skälen till varför den anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Före den första behandlingen ska Europaparlamentet och rådet ta ställning till huruvida lagstiftningsförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och ska då särskilt beakta de motiveringar som angetts och delas av majoriteten av de nationella parlamenten samt kommissionens motiverade yttrande. Om rådet med en majoritet av 55 % av rådsmedlemmarna eller Europaparlamentet med en majoritet av de avgivna rösterna nser att lagstiftningsförslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen, ska förslaget inte behandlas vidare (prot. 2 art. 7.3).

Proceduren vid institutionernas behandling av motiverade yttranden från de nationella parlamenten framgår av *figur 1* (se nästa sida).

Ett nationellt parlament har vidare möjlighet att hos sin regering begära att den väcker talan hos EU-domstolen²³ om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen i ett visst fall (prot. 2 art. 8).

Slutligen är de nationella parlamenten liksom Europeiska rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén mottagare av den rapport som kommissionen årligen ska lägga fram om tillämpningen av artikel 5 i FEU, dvs. bl.a. om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Här torde avses den rapport som hittills haft titeln *Bättre lagstiftning (årtal)*.²⁴

4.4.4 Utvärderingen av genomförandet av EU:s politik på området med frihet, säkerhet och rättvisa (Avdelning V, FEUF)

I denna del rör sig de nationella parlamentens medverkan om att de ska informeras om eller delta i utvärderingen.

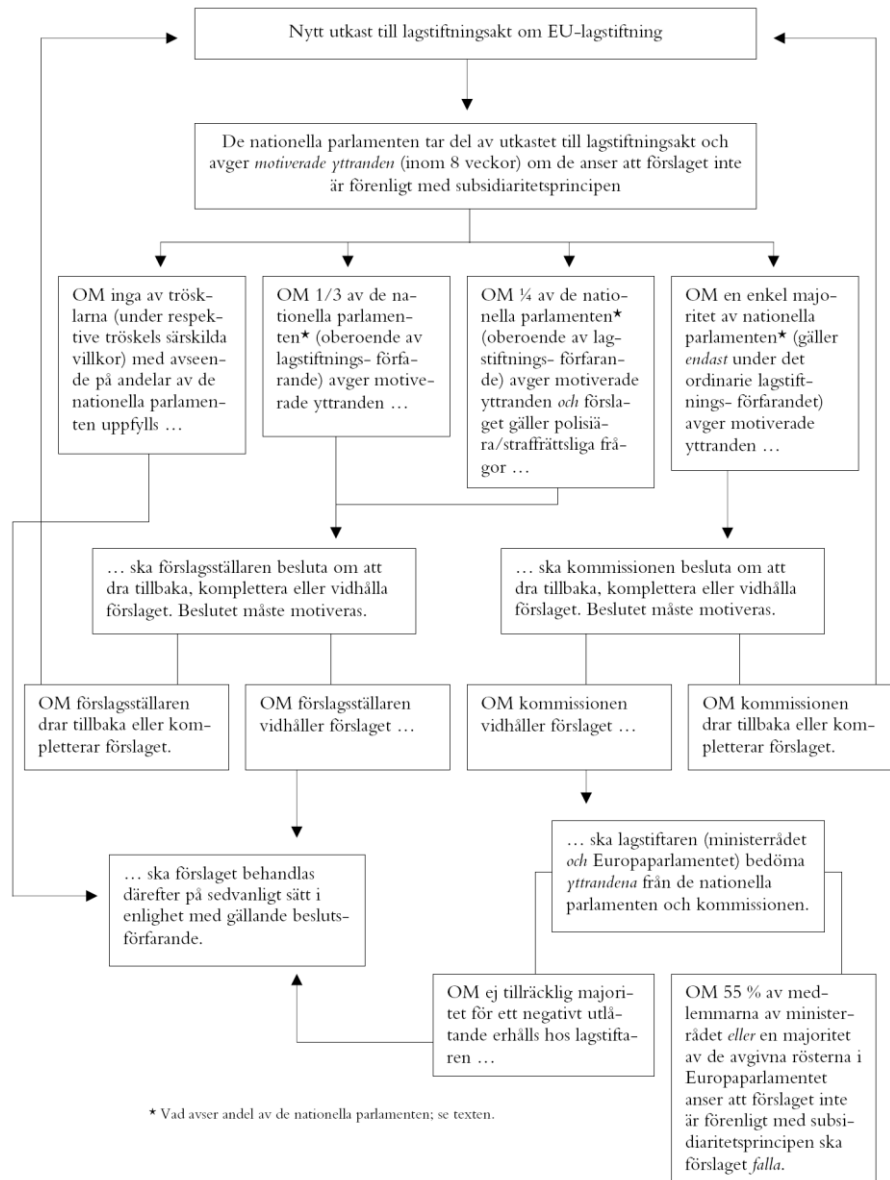
Bland de allmänna bestämmelserna i avdelningen finns en regel om att de nationella parlamenten ska informeras om innehållet i och resultaten av "en objektiv och opartisk utvärdering av hur medlemsstaternas myndigheter genomför unionens politik enligt denna avdelning, särskilt för att främja en fullständig tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande". Detta gäller dels domar och beslut i brottmål och, vid behov, tillnärmning av den straffrättsliga lagstiftningen, dels rättsliga och utomrättsliga avgöranden på det civila området. Denna utvärdering genomförs av medlemsstaterna i samarbete

²³ Genom Lissabonfördraget byter EG-domstolen namn till EU-domstolen.

²⁴ Se t.ex. KOM(2008) 586, KOM(2007) 286, KOM(2006) 289.

med kommissionen enligt former som fastställs av rådet på förslag av kommissionen (FEUF art. 70).

FIGUR 1 PROCEDUREN ENLIGT ARTIKEL 7 I PROTOKOLLET OM TILLÄMPNING AV SUBSIDIARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPERNA PÅ EU-NIVÅ



Enligt en annan bestämmelse ska de nationella parlamenten informeras om arbetet i den ständiga kommitté som ska inrättas i rådet för att se till att det operativa samarbetet inom unionen främjas och förstärks i frågor som rör den inre säkerheten (FEUF art. 71).

När det gäller det civilrättsliga samarbetet är huvudregeln att åtgärder ska beslutas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, särskilt när det

är nödvändigt för att den inre marknaden ska fungera väl. Men åtgärder som rör familjerätten och som har gränsöverskridande följder ska föreskrivas av rådet med enhällighet efter det att rådet har hört Europaparlamentet. Rådet får dock 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. Ett sådant förslag ska dock översändas till de nationella parlamenten som inom sex månader kan lägga in ett veto mot förslaget (FEUF art. 81, jfr s. 43 f. om den s.k. passerellen vid fördragsändringar).

Mer operativt ska de nationella parlamenten delta i övervakningen av Eurojust och Europol.

Eurojusts uppgift ska vara att stödja och stärka samordningen och samarbetet mellan de nationella myndigheter som har till uppgift att utreda och lagföra allvarlig brottslighet som berör flera medlemsstater eller som kräver lagföring på gemensamma grunder. Genom förordningar som beslutas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet regleras Eurojusts struktur, arbetssätt, verksamhet och uppgifter. I dessa förordningar ska det också fastställas villkor för Europaparlamentets deltagande och de nationella parlamentens deltagande i utvärderingen av Eurojusts verksamhet (FEUF art. 85).

Europols uppgift ska vara att stödja och stärka medlemsstaternas polismyndigheters och andra brottsbekämpande organs insatser samt deras ömsesidiga samarbete. Syftet ska vara att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet som berör flera medlemsstater, terrorism och sådana former av brottslighet som skadar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik. Genom förordningar som beslutas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet regleras Europols struktur, arbetssätt, verksamhet och uppgifter. I dessa förordningar ska det även fastställas närmare bestämmelser för den kontroll av Europols verksamhet som Europaparlamentet utför under medverkan av de nationella parlamenten (FEUF art. 88).

4.4.5 Deltagande i förfarandena för att ändra fördragen

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

Enligt det ordinarie förfarandet kan initiativ till ändringar tas av varje medlemsstat, Europaparlamentet eller kommissionen. Initiativen föreläggs rådet som översänder dem till Europeiska rådet och de nationella parlamenten. Om Europeiska rådet efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen med enkel majoritet antar ett beslut om att granska de ändringar som föreslås, ska ordföranden i rådet sammankalla ett konvent bestående av företrädare för de nationella parlamenten, medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, Europaparlamentet och kommissionen. Konventet ska behandla förslagen till

ändringar och ska ”med konsensus” anta en rekommendation till en konferens mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar. Syftet med konferensen är att ”i samförstånd” komma överens om ändringarna. Dessa träder i kraft när de har ratificerats av alla medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser, dvs. för svensk del efter beslut av riksdagen.

Det ena av de förenklade förfarandena kan endast tillämpas på den del av FEUF som rör unionens inre politik och inre åtgärder. Skillnaden i förhållande till det ordinarie förfarandet är att inget konvent med påföljande konferens mellan medlemsstaternas regeringar behöver anordnas. Europeiska rådets beslut går direkt till ratificering.

Det andra av de förenklade förfarandena är den s.k. passerellen.²⁵ Den tillämpas i två fall, dels när det gäller övergång från beslut med enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet i rådet på området för FEUF eller i avdelning V i FEU (Gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken), dels i fråga om övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie i rådet. Undantagna från möjligheten till övergång till kvalificerad majoritet är dock beslut med militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Europeiska rådet får med enhällighet och efter godkännande av Europaparlamentet anta ett preliminärt beslut att bemyndiga rådet att gå över till kvalificerad majoritet respektive det ordinarie lagstiftningsförfarandet, men varje sådant initiativ från Europeiska rådet ska översändas till de nationella parlamenten. Om en invändning från ett nationellt parlament har meddelats inom sex månader ska Europeiska rådets beslut inte antas.

4.4.6 Information om ansökningar om anslutning till unionen

De nationella parlamenten ska liksom Europaparlamentet underrättas om en europeisk stats ansökan om medlemskap i EU. Någon annan befattning med denna fråga har dock inte de nationella parlamenten enligt fördragen (utom i samband med ratificering av anslutningsfördragen).

4.5 Det interparlamentariska samarbetet

Enligt protokollet om de nationella parlamentens roll i EU ska Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans bestämma hur ett effektivt och regelbundet interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas inom unionen (prot. 1 art. 9).

Till skillnad från det protokoll om de nationella parlamentens roll som upprättades i samband med Amsterdamfördraget nämner det nya protokollet inte Cosac specifikt, utan det talas endast om en konferens mellan parlamentariska organ för EU-frågor. Denna konferens får överlämna alla bidrag som

²⁵ I Sverige skulle man inte kalla det som sker genom passerellen för en fördragsändring. Inget i fördraget ändras ju, utan vad som sker är att en möjlighet som redan finns i fördraget utnyttjas genom ett bemyndigande.

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 försvarspolitiken. Konferensens bidrag ska inte vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkter (prot. 1 art. 10).

Vid sitt möte i Lissabon den 19–21 juni 2008 enades talmännen i de nationella parlamenten och Europaparlamentet om en revidering av de riktlinjer för samarbetet mellan parlamenten i EU som antogs i Haag 2004. En del av dessa riktlinjer överensstämmer helt eller delvis med dem som beslöts i Haag 2004, andra är utbyggda eller helt nya.

I ingressen till denna överenskommelse framhålls att de nationella parlamenten aktivt bidrar till att EU fungerar väl och ökar unionens demokratiska legitimitet. Medlemsstaternas regeringar som representerar staterna i rådet är själva demokratiskt ansvariga inför sina parlament. Det sägs också att samarbetet mellan parlamenten ska respektera alla principer och regler som EU antagit liksom principen att de nationella parlamenten och Europaparlamentet står på jämbördig fot (*equal footing*) och har komplementära roller. Det konstateras också i ingressen att Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten, tillsammans med rådet, kommissionen och Europaparlamentet, ansvar för granskning av alla lagstiftningsinitiativ och andra initiativ.

Syftet med samarbetet mellan parlamenten i EU är enligt talmännens överenskommelse

- att främja utbytet av information och bästa praxis mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet för att stärka den parlamentariska kontrollen, inflytandet och granskningen på alla nivåer
- att säkra det effektiva utövandet av de parlamentariska befogenheterna i unionsfrågorna, särskilt när det gäller övervakningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna
- att främja samarbetet med parlament i länder utanför unionen (*third countries*).

Samarbetet mellan parlamenten ska försiggå inom ett ramverk bestående av följande sex mötesformer:

- konferensen mellan talmännen i EU:s parlament, som ska vaka över koordineringen av aktiviteterna mellan parlamenten
- Cosac, som möjliggör ett regelbundet utbyte av information, bästa praxis och åsikter rörande unionsfrågor
- gemensamma möten om ämnen av gemensamt intresse, som ordnas av parlamentet i ordförandelandet
- möten mellan fackutskott för att diskutera unionsfrågor inom deras respektive ansvarsområden

- generalsekreterarna eller andra utsedda tjänstemän som träffas regelbundet för att förbereda föredragningslistan och debatterna vid talmanskonferenserna och för att avgöra andra frågor som bedöms som nödvändiga
- de nationella parlamentens representanter i EU som ska stärka samarbetet genom att underlätta det regelbundna utbytet av information mellan parlamenten.

Samarbete mellan parlamenten är enligt talmännens överenskommelse särskilt viktigt på följande två områden:

- utbytet av information och bästa praxis på alla politikområden som täcks av fördragen, men huvudsakligen när det gäller procedurerna för parlamentens granskning av unionsfrågorna
- övervakningen av tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna när det gäller utkast till unionens lagstiftningsakter.

Verktygen för det parlamentariska samarbetet är följande:

- IPEX som utgör en plattform för elektroniskt informationsutbyte, särskilt när det gäller lagstiftningsutkastens överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna
- utbyte av information, utredningar och dokumentation som sker på alla lämpliga sätt, inklusive Cosac och ECPRD (European Centre for Parliamentary Research and Documentation).

4.6 Sammanfattning och slutsatser

Sammanfattningsvis finns det alltså en typ av EU-ärenden där fördragen *kräver* de nationella parlamentens medverkan. Det är utkastet till lagstiftningsakter som ska bli föremål för granskning från subsidiaritets synpunkt inom åtta veckor från den dag utkastet översänts. Fördraget ger också de nationella parlamenten möjlighet att väcka en fråga om prövning av en antagen lagstiftningsakts förenlighet med subsidiaritetsprincipen vid EU-domstolen, men inte direkt hos domstolen utan via regeringen som företrädare för landet som medlemsstat i unionen. De nationella parlamenten ska också medverka i beslutsprocessen för att ändra fördragen enligt det ordinarie ändringsförfarandet. Enligt detta förfarande bereds fördragsändringar av ett konvent, och i detta deltar företrädare för de nationella parlamenten. Liksom hittills krävs också de nationella parlamentens godkännande för att en överenskommen fördragsändring ska träda i kraft. Detsamma gäller anslutningsfördragen för nya medlemsstater.

I en annan typ av ärenden krävs visserligen inte de nationella parlamentens medverkan, men deras medverkan är *möjlig* och i så fall avgörande. Det är fördragsändringar enligt det förenklade förfarandet där varje nationellt parlament kan lägga in sitt veto inom sex månader innan Europeiska rådet ska fatta sitt slutliga beslut.

Till dessa ärendetyper kommer det att läggas en tredje typ som rör övervakningen av Eurojust och Europol. Men villkoren för de nationella parlamentens deltagande i denna övervakning har ännu inte fastställts.

I övriga bestämmelser där de nationella parlamenten berörs handlar det varken om krav på eller möjlighet till formell medverkan i EU:s beslutande eller dömande verksamhet, utan endast om information som lämnas från EU:s institutioner till parlamenten. En sammanställning av de dokument som EU-institutionerna enligt fördragen ska överlämna till de nationella parlamenten finns i *bilaga 2*. Hur de nationella parlamenten hanterar denna information är parlamentens ensak. Den kan användas som underlag för att påverka EU direkt genom framställningar till kommissionen ("Barroso-initiativet") eller andra EU-institutioner eller indirekt via den egna regeringen. För riksdagens del saknas konstitutionell möjlighet att avge formella yttranden direkt till kommissionen (se utl. 2008/09:KU3).

Man kan alltså konstatera att i Lissabonfördraget är de nationella parlamenten inte längre bara en mottagare av information från EU:s institutioner som de kan hantera på olika sätt utan att det får någon formell betydelse inom EU. Genom Lissabonfördraget tilldelas de nationella parlamenten en formell roll som beslutsfattare i vissa frågor. Självständigt och som företrädare för sitt land som medlemsstat i EU ska de nationella parlamenten kunna motsätta sig en lagstiftningsakt av subsidiaritetskäl eller en fördragsändring enligt det förenklade förfarandet. I det stora flertalet av EU:s medlemsstater är styrelseskicket parlamentariskt med regeringen i den ledande rollen i frågor som rör relationerna till andra länder och mellanstatliga organisationer. De funktioner som parlamenten får inom EU är således alltså inte bara en nyhet inom EU utan också i de flesta staters konstitutionella liv generellt.²⁶

Vad beträffar det interparlamentariska samarbetet tillförs inget nytt genom ändringarna i protokollet om de nationella parlamentens roll. Den europeiska talmanskonferensens beslut i juni 2008 ger ett konkret ramverk för mötesformerna mellan parlamenten och preciserar uppgifterna och verktygen för det interparlamentariska samarbetet. Men inte heller här är det fråga om några egentliga nyheter.

²⁶ Samma påpekande har gjorts i den finska diskussionen, se Utveckling av EU-procedureerna – Betänkande från kommissionen för översyn av EU-procedurer, särskilt s. 46. Riksdagens kanslis publikationer 3/2005.

5 Försök med subsidiaritetskontroll

I Cosacs regi har det anordnats sex försök, ett pilotförsök och fem egentliga försök, med subsidiaritetskontroll sedan 2005.²⁷ Dessa försök rörde följande förslag från kommissionen:

- Tredje järnvägspaketet mars–april 2005 (pilotprojekt)
- Skilsmässolagstiftning juli–september 2006
- Gemenskapens inre posttjänster november–december 2006
- Bekämpande av terrorism november 2007–januari 2008
- Anti-diskrimineringsåtgärder juli–september 2008
- Kvalitets- och säkerhetsåtgärder för transplantationsorgan december 2008–januari 2009.

I pilotförsöket deltog parlamenten i alla medlemsländer utom Malta (saknar järnvägar), Portugal (parlamentet upplöst i samband med val) och Spanien. I Italien och Tyskland deltog bara den ena av kamrarna. I det första egentliga försöket hade endast nio medlemsstater deltagit då tidsfristen på sex veckor gick ut, men därefter tillkom åtta. Sverige deltog inte på grund av riksdagsvalet i september. Vid tidsfristens utgång för det andra försöket hade nio länder lämnat in en rapport, men därefter inkom rapporter från ytterligare elva länder, däribland Sverige. Deltagandet i det tredje försöket uppgick vid tidsfristens utgång till 20 länder, bl.a. Sverige. Senare kom tre länder till. I det fjärde försöket deltog 13 länder med avrapportering inom tidsgränsen. Ytterligare 13 kom in försent på grund av sommaruppehåll.²⁸ För det senaste försöket föreligger ännu inte någon rapport från Cosac.

Om man ser till det totala deltagandet i de egentliga försöken är tendensen stigande, från 17 till 26 länder. Men man kan notera att på grund av sommaruppehåll i parlamenten var det många länder som skickade in rapporter om deltagande i det första och fjärde försöket först efter tidsfristens utgång. Tidsfristen hade ju ingen betydelse eftersom det rörde sig om ett försök.

I de allra flesta av parlamenten har motsvarigheten till vår EU-nämnd spelat en huvudroll i subsidiaritetsgranskningen, antingen så att den ensam står för granskningen eller så att den har en samordnande/överordnad roll i förhållande till fackutskotten. I drygt hälften av parlamenten har fackutskotten deltagit i processen. Såvitt framgår av det senaste genomförda och avrapporterade försöket är det bara i den belgiska senaten och i Luxemburgs deputeradekammare som uppgiften har skötts helt och hållet av ett fackutskott.

För svensk del prövades aldrig den modell för subsidiaritetsgranskningen som Riksdagskommittén (RDK) föreslog fullt ut, men i pilotförsöket deltog

²⁷ Se <http://www.Cosac.eu/en/info/earlywarning/>.

²⁸ Riksdagen (AU) skickade in en rapport daterad den 29 september 2008, men den noteras inte alls i Cosacs slutrapport.

förutom två fackutskott också KU i enlighet med modellen. (För en översikt av den föreslagna modellen se figuren på s. 51.) Å andra sidan var det bara i det försöket som ett av de deltagande fackutskotten (trafikutskottet, det andra var lagutskottet) kom till slutsatsen att de prövade utkastet till direktiv delvis stod i strid med subsidiaritetsprincipen. Enligt den föreslagna modellen var KU:s prövning i sådana fall obligatorisk. Men enligt modellen kunde också KU på eget initiativ pröva alla utkast. Detta skedde emellertid inte. Inte heller gavs i försöken ledamöterna möjlighet att anmäla ett utkast till subsidiaritetsgranskning i KU, vilket hade föreslagits av RDK.

I de fyra andra försök som riksdagen deltagit i har subsidiaritetsprövningen gjorts endast av ett fackutskott – trafikutskottet i fallet inre posttjänster, justitieutskottet i frågan om åtgärder mot terrorism, arbetsmarknadsutskottet när det gällde anti-diskrimineringsdirektivet och socialutskottet i frågan om organtransplantation.

Regeringarna i alla länder har med några få undantag varit involverade i de parlamentariska organens subsidiaritetsgranskning. I riksdagen fanns det faktagranskningar från regeringen i alla de fem försöksfrågorna innan försöket var avslutat.²⁹ I två fall förelåg faktagranskningar innan försöket hade påbörjats; i de övriga tre kom en faktagranskning medan försöket pågick. I alla frågorna lämnades också muntlig information från Regeringskansliet till utskotten vid slutna utfrågningar. Denna information var inte alltid begränsad till subsidiaritetsfrågan.

Utgången av prövningen blev i de flesta försöksfrågorna att ett övervägande flertal av parlamenten ansåg att utkastet (utkasterna) inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Bara i ett fall var meningarna starkt delade, och det var i pilotförsöket, tredje järnvägsdirektivet. Drygt en tredjedel av parlamenten ansåg att ett eller flera av de prövade direktiven stred mot subsidiaritetsprincipen. I riksdagen ansåg TU att två av direktiven var oförenliga med denna princip. Men KU – som hade att fatta det slutliga beslutet eftersom ingen kammarbehandling förekom – ansåg att bara ett av direktiven inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen. I de andra försöken som riksdagen deltog i har respektive fackutskott ansett att inget brott mot subsidiaritetsprincipen förelåg. Däremot ställde sig JuU i förslaget om bekämpande av terrorism tveksamt till om de åtgärder som skulle vidtas stod i proportion till de mål som skulle uppnås, dvs. ett möjligt brott mot proportionalitetsprincipen. Beträffande detta förslag ansåg en minoritet (v och mp) inom JuU att det stred mot både subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Rapporterna från de nationella parlamenten innehåller också redovisningar av de problem som de haft vid subsidiaritetsprövningen. Ett återkommande problem i granskningen är att man anser att kommissionen inte tillräckligt ingående motiverat förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Från svensk sida fanns den kritiken i fråga om tredje järnvägsdirektivet och anti-

²⁹ I pilotförsöket gällde faktagranskningen bara ett av de tre prövade förslagen.

diskrimineringsdirektivet. I det senare fallet ansåg AU att målen med de föreslagna åtgärderna inte hade utvecklats tillräckligt. I de andra tre försöken har de berörda riksdagsutskotten förklarat sig nöjda med motiveringens utformning.

En annan vanlig kritik var att tidsfristen var för kort. Ändå förlängdes den i enlighet med Lissabonfördragets regler från sex till åtta veckor från och med det försök som gällde åtgärder mot terrorism. I det fallet och också i det senaste försöket inföll dock i många parlament, inklusive det svenska, ett juluppehåll under försöksperioden. I försöket med åtgärder mot diskriminering löpte åttaveckorsperioden under sommaruppehållet i riksdagen och i de flesta andra parlament. Bara fyra av de deltagande kamrarna hade inga klagomål mot tidsfristen i detta fall.

Ett problem som framhållits av riksdagen är svårigheten att skilja subsidiaritetsgranskningen från en granskning av sakinnehållet i förslagen. Problemet omnämns i samband med två av försöken, pilotförsöket (tredje järnvägspaketet) och det tredje (åtgärder mot terrorism).

I det senast genomförda försöket (organtransplantation) var i varje fall för riksdagens del – beträffande de andra länderna föreligger ännu ej uppgifter – problemen mindre utom vad beträffar tidsfristens förläggning (se ovan). Skälen för unionsåtgärder ansågs ha redovisats klart och tydligt av kommissionen. Det var heller inga svårigheter att koncentrera behandlingen på subsidiaritetsfrågan. Information från andra parlament hade funnits att tillgå på IPEX. Från svensk synpunkt framstår detta försök som det mest lyckade.³⁰

³⁰ Uppgifter inhämtade muntligt den 30 januari 2009 från kanslichef Monica Karlsson Dohnhammar och föredragande Kirsten Dieden.

6 Riksdagens deltagande i EU:s beslutsprocesser – överväganden och förslag

6.1 Inledning

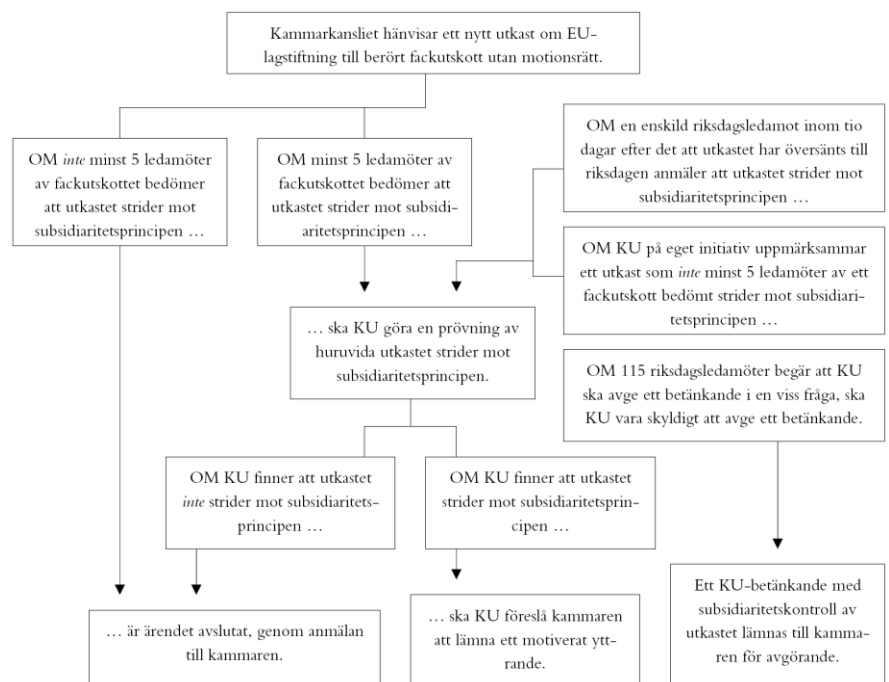
Utgångspunkten för utredningens överväganden är de förslag som lämnades av Riksdagskommittén (RDK) till riksdagsstyrelsen i december 2005 (framst. 2005/06:RS3 s. 58–64, 193–200). Förslagen baserades på det konstitutionella fördraget som hade undertecknats i Rom i oktober 2004 men som aldrig trädde i kraft. Det är små skillnader mellan det konstitutionella fördraget och Lissabonfördraget i de avseenden som är aktuella här (de nationella parlamentens roll). När det gäller subsidiaritetskontrollen utsträcks tidsfristen för parlamentens behandling av utkastet till lagstiftningsakter från sex till åtta veckor. Vidare kan en kritik från en majoritet av parlamenten av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i ett visst fall få vidare konsekvenser än att kommissionen måste ompröva utkastet. Slutligen har det i Lissabonfördraget tillkommit en möjlighet för de nationella parlamenten att stoppa en föreslagen övergång till det ordinarie lagstiftningsförfarandet på en del av det familjerättsliga området.

För riksdagens deltagande i beslutsfattandet inom EU enligt Lissabonfördraget måste nya procedurer skapas när det gäller två typer av ärenden inom EU. Den ena och utan tvekan vanligaste ärendetypen är utkastet till lagstiftningsakter där riksdagen ska kontrollera subsidiaritetsprincipens tillämpning. Den andra ärendetypen är fördragsändringar. När fördragsändringar sker med det förenklade förfarandet kan riksdagen lägga in sitt veto. När de sker enligt det ordinarie förfarandet ska riksdagen utse företrädare i det konvent som ska bereda förslagen.

I direktiven till utredningen sägs att den bör bedöma om RDK:s förslag bör revideras. Direktiven framhåller att en utgångspunkt för utredningen bör vara att inte skapa särregleringar för hanteringen av dessa frågor i större utsträckning än nödvändigt. Mot denna bakgrund har utredningen strävat efter att förenkla det ganska komplicerade förfarande som RDK föreslog för subsidiaritetsprövningen och prövningen av fördragsändringar enligt det förenklade förfarandet. En förenkling får dock inte gå ut över grundligheten i prövningen eller hänsynstagandet till minoriteter i riksdagen.

En samlad beskrivning av RDK:s förslag finns i 2008/09:URF2 (*arbetspromemoria 3*). Här återges en grafisk framställning av förslaget som hämtats från denna PM.

FIGUR 2 FLÖDESSCHEMA ÖVER RIKSDAGSKOMMITTENS FÖRSLAG TILL SUBSIDIARITETSKONTROLL



6.2 Subsidiaritetskontrollen

Som framgått tidigare ges de nationella parlamenten i Lissabonfördraget en särskild roll i kontrollen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. I fördraget beskrivs denna princip på följande sätt (FEU art. 5.3).

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Subsidiaritetsprincipen gäller således inte på de områden där unionen har exklusiv kompetens, dvs. områden där unionen ensam har beslutanderätten. Sådana områden är tullunionen, vissa konkurrensregler och den gemensamma handelspolitiken. För övriga områden inom unionssamarbetet gäller att subsidiaritetsprincipen ska tillämpas. Det gäller bl.a. den inre marknaden, miljö, konsumentskydd, transport, energi och området med frihet, säkerhet och rättvisa. Utredningen har närmare angett de områden där subsidiaritetsprincipen är tillämplig respektive inte tillämplig (se s. 33 f.).

Utredningen delar Riksdagskommitténs uppfattning att prövningen av frågan om ett lagstiftningsförslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen i huvudsak inte är att beteckna som en laglighetsprövning utan en lämplighetsprövning. Självfallet måste en laglighetsprövning göras när det gäller den rättsliga grunden för förslaget. För att en subsidiaritetsprövning över huvud taget ska bli aktuell måste förslaget gälla något av de lagstiftningsområden där lagstiftningsmakten är delad mellan EU och medlemsstaterna. Endast på dessa områden ska en subsidiaritetsprövning ske. I denna prövning, särskilt när den läggs i händerna på en politisk församling som ett nationellt parlament, blir det med nödvändighet lämplighetssynpunkter som dominerar. Denna prövning bör dock inte 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. Den försöksverksamhet som bedrivits (se 39 f.) har visat att det ibland funnits problem med att skilja dessa båda frågor från varandra. Det finns därför anledning att erinra om den metod som redan från subsidiaritetsprincipens införande i EU-fördragen varit vägledande för dem som ska tillämpa principen. Först ställs frågan om det är möjligt att uppnå målen för den föreslagna åtgärden genom att den företas på nationell, regional eller lokal nivå. Om svaret är nej ska åtgärden vidtas på unionsnivå. Om svaret är ja ska frågan ställas om målen för åtgärden kan uppnås *bättre* genom att den företas på unionsnivå. För att besvara den sistnämnda frågan bör följande följdfrågor ställas: Finns det viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna? Skulle underlåtenhet att handla på unionsnivå stå i strid med fördragets krav eller på annat sätt avsevärt skada medlemsstaternas intressen? Skulle en åtgärd på unionsnivå på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemskapsnivå?

Inledningsvis är det alltså för att kontrollera att subsidiaritetsprincipen följs som lagstiftningsinitiativen behandlas av riksdagen. Enligt utredningens mening är det dock positivt om subsidiaritetsgranskningen av förslaget kan fungera som ett incitament för utskotten att tidigt starta granskningen i sak av förslaget.

Utredningens bedömning att subsidiaritetsprincipen huvudsakligen är en lämplighetsfråga leder till slutsatsen att det utskott som besitter den sakliga kompetensen på det område som förslaget gäller är bäst skickat att också göra subsidiaritetsprövningen. Denna slutsats leder också till att utredningen till skillnad från RDK inte anser att konstitutionsutskottet ska behandla varje utkast till lagstiftningsakt där fackutskottet ansett att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen. Inte heller anser utredningen att konstitutionsutskottet – om det beredande utskottet kommit till slutsatsen att ett lagstiftningsutkast inte strider mot subsidiaritetsprincipen – på eget initiativ ska kunna göra en subsidiaritetsprövning och föreslå kammaren att ett motiverat yttrande avges till kommissionen eller annan förslagsställare inom EU.

Försöksverksamheten visar att den förhållandevis korta tid av åtta veckor som står till riksdagens förfogande för behandlingen av utkastet kan vålla problem, om behandlingen är för utdragen. Även detta talar enligt utredningens mening för att koppla bort konstitutionsutskottet från subsidiaritetsprövningen (utom förstås vad gäller utkast på KU:s eget beredningsområde).

Samtidigt är det värdefullt om *ett* organ följer utvecklingen av riksdagens subsidiaritetskontroll och samlar erfarenheter från olika områden. Konstitutionsutskottet får anses vara det utskott som är bäst lämpat att utföra denna uppgift. Utskottet kan fylla det av RDK utpekade behovet av ett organ med ett s.k. helikopterperspektiv på tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Ett lämpligt tillfälle för KU att redovisa sin uppföljning för hela riksdagen är i samband med behandlingen av den rapport som kommissionen avger årligen om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna inom EU (rapporten "Bättre lagstiftning") och som också går till de nationella parlamenten. En remiss till KU kan också aktualiseras om ett utskott, vid prövningen av subsidiaritetsfrågan i ett visst fall, känner tvekan om subsidiaritetsprincipens innebörd och dess tillämpning i praxis.

RDK föreslog att någon motionsrätt inte skulle gälla på lagstiftningsinitiativen från EU. Detta anser utredningen riktigt med hänsyn till att behandlingen av dessa utkast inte ska gälla sakfrågan utan tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Däremot hade RDK tänkt sig att en enskild ledamot skulle ha rätt att anmäla till konstitutionsutskottet att han eller hon ansåg att ett utkast stred mot subsidiaritetsprincipen. KU hade då att pröva frågan, men ett beslut att avslå en anmälan skulle ligga hos KU självt och behövde inte motiveras. Syftet med denna anmälningsrätt var att få till stånd en prövning av subsidiariteten i KU oavsett vilket resultat det beredande utskottet skulle komma till. I den modell som utredningen föreslår finns inte längre detta behov eftersom det beredande utskottet som har förslagsrätten i kammaren alltid ska göra en subsidiaritetsprövning.

När utskotten genomför sin kontroll av subsidiariteten är det enligt utredningens mening viktigt att detta sker i nära kontakt med regeringen som vid behov ska informera utskottet om sin bedömning. Initiativet till informationen bör komma från det beredande utskottet. Som framgick ovan har utskottet att först avgöra om lagstiftningsutkastet över huvud taget aktualiserar en subsidiaritetsprövning. Om inte detta är fallet eller om utskottet redan vid en preliminär bedömning finner det odiskutabelt att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen, behöver man inte begära att någon information lämnas från regeringen. Om information ska lämnas måste detta ske så snabbt som möjligt på grund av åttaveckorsfristen. Enligt utredningen ska regeringen lämna information om sin bedömning inom två veckor från den dag då utskottet begär det. Så sker redan i dag i Danmark.

Som framgått tidigare ska de nationella parlamenten enligt protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter. Denna bestämmelse tar naturligtvis i första hand sikte på EU-stater som har en federal

struktur eller regioner med vidsträckt självstyrelse. För vår del görs det när det gäller föreskriftsrätt ingen skillnad mellan kommuner på regional och lokal nivå. En föreskriftsrätt föreligger för både kommuner och landsting på områden som avser bl.a. hälsoskydd, miljöfarlig verksamhet, renhållning, naturvård, allmän ordning och trafik.

Oavsett om bestämmelsen i protokollet ska anses tillämplig hos oss eller ej vill utredningen liksom RDK framhålla att de kommunala och regionala nivåerna har en viktig roll att spela i bedömningen av subsidiaritetsfrågorna. Normalt kan man, som RDK framhåller, förvänta sig att riksdagens partier har kontakter med sina kommunala och regionala partiorganisationer och den vägen skaffar sig information om eventuella subsidiaritetsproblem ur kommunal och regional synvinkel. Självfallet svarar varje parti självt för dessa kontakter.

Utredningen vill liksom RDK vidare framhålla att det också kan vara aktuellt med kontakter mellan Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och riksdagens utskott. Initiativet till kontakterna kan tas från endera hållet. Det ligger enligt utredningens mening i alla berörda parter intresse att kontakterna präglas av generositet och öppenhet. Det finns dock inga skäl att reglera kontakterna med SKL i särskild ordning.

Om utskottet vid sin slutliga bedömning kommer till slutsatsen att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen, dvs. att inget motiverat yttrande ska avges till EU, ska inte utskottet behöva anmäla detta på något annat sätt till kammaren än genom ett protokollsutdrag. Däremot ska ett förslag till ett motiverat yttrande underställas kammarens prövning. Utredningen har kommit fram till att det ska räcka med att en minoritet av fem ledamöter i utskottet står bakom ett förslag till ett sådant yttrande för att det ska gå vidare till kammaren för beslut. RDK föreslog ett sådant minoritetsskydd när det gällde att få till stånd en subsidiaritetsgranskning i KU. Däremot innehöll inte förslaget något motsvarande minoritetsskydd i KU i syfte att åstadkomma en behandling i kammaren. Vi har dock ansett att man även i vår modell bör ge en minoritet rätten att få till stånd ytterligare en prövning av subsidiaritetsfrågan. Den får då tillgodoses genom en kammarbehandling som naturligtvis inte kan bli så grundlig som en utskottsbehandling. Om t.ex. nya omständigheter eller ändrade ställningstaganden kommer fram i kammarbehandlingen kan dock en återremiss till det beredande utskottet eller en remiss till ett annat utskott komma i fråga. För återremiss krävs en tredjedel av de röstande och för remiss till ett annat utskott enkel majoritet (4 kap. 10 § RO). Ett ytterligare skäl för att kammarbehandla ett minoritetsförslag är att det givetvis händer att utskottsmajoriteten i det aktuella fallet inte överensstämmer med kammarens majoritet.

RDK föreslog också ett mer vidsträckt minoritetsskydd. Om 115 ledamöter begär att KU avger ett förslag till ett motiverat yttrande i en viss fråga till kammaren skulle KU vara skyldigt att göra det. Samma minoritet skulle också kunna få till stånd ett avbrytande av ett uppehåll i kammararbetet, t.ex. som-

maruppehållet. Därmed skulle man garantera att frågan blev prövad i kammaren inom tidsfristen som då var sex veckor. Om detta förslag skulle överföras på den modell som föreslagits här skulle minoritetens begäran om förslag till motiverat yttrande riktas till det beredande utskottet. Utredningen anser dock att den föreslagna minoritetsrätten i detta utskott att föra ärendet vidare till kammaren är tillräcklig.

För att kunna iaktta en tidsgräns är det möjligt att riksdagen tvingas avbryta ett sammanträdesuppehåll för att behandla ett lagstiftningsutkast. Men risken för att detta ska inträffa har minskat i Lissabonfördraget jämfört med det konstitutionella fördraget eftersom tidsfristen utsträcks till åtta veckor. Dessutom har kommissionen informellt förklarat sig beredd att räkna bort fyra veckor i augusti från tidsfristen.

Den prövning av subsidiaritetsprincipen som utredningen hittills uppehållit sig vid är den prövning som sker innan behandlingen av lagstiftningsakten på allvar påbörjats inom EU. Det är viktigt, som RDK också framhållit, att riksdagen genom det berörda utskottet också följer subsidiaritetsprincipens hantering i den fortsatta lagstiftningsprocessen. Om riksdagen har avgett ett motiverat yttrande i frågan är det särskilt viktigt att denna del av frågan bevakas.

Om den föreslagna rättsakten antas utan att riksdagens synpunkter i subsidiaritetsfrågan beaktats av EU:s institutioner kan det finnas anledning att överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas. Protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen ger de nationella parlamenten möjlighet att via sina regeringar väcka ogiltighetstalan i EU-domstolen inom två månader efter det att rättsakten antagits (se vidare 2008/09:URF2 *arbetspromemoria* 4). Som RDK påpekat kan riksdagen redan i dag genom ett tillkännagivande uppmana regeringen att väcka en fråga av detta slag vid domstolen. Således ändrar den nya bestämmelsen inte mycket på riksdagens faktiska möjligheter att agera i syfte att få till stånd en prövning i domstolen. Initiativ till ett sådant tillkännagivande får tas enligt vanliga regler, dvs. antingen genom motion eller genom utskottsinitiativ. Att fatta ett sådant beslut i någon annan form än ett tillkännagivande är främmande för svensk riksdagsrätt.

Regleringen av riksdagens subsidiaritetskontroll sker i en ny paragraf i RO, 10 kap. 6 §.

6.3 Deltagande i konvent enligt det ordinarie förfarandet för fördragsändringar

Lissabonfördraget innebär att framtida fördragsändringar normalt ska förberedas av ett konvent med representanter för bl.a. de nationella parlamenten. I de konvent som hållits hittills (om stadgan för grundläggande rättigheter samt det s.k. framtidskonventet) har riksdagsstyrelsen utsett ledamöterna, två ordinarie och två suppleanter.

RDK föreslog att riksdagsstyrelsen även i fortsättningen skulle utse riksdagens företrädare.

Utredningen anser att valet av representanter i framtida konvent är ett val av så stor vikt att det bör ske i kammaren. På detta sätt markeras tydligare att de valda riksdagsledamöterna företräder och är redovisningsskyldiga inför hela riksdagen. Detta bör också komma till uttryck på det sättet att en rapporteringsskyldighet till riksdagen införs. Konventsrepresentanterna ska efter viktigare sammanträden med konventet lämna information till kammaren och svara på frågor från ledamöterna.

Utredningen föreslår att valet i huvudsak sker enligt de allmänna regler för val som finns i 7 kap. RO. Valet ska således beredas av riksdagens valberedning (2 §). Det ska vara proportionellt och normalt ske med gemensam lista (3, 4 §§). Sker det med slutna sedlar ska det kunna överklagas (5 §). Suppleanter ska utses till samma antal som ledamöterna uppgår till och tjänstgöra enligt de regler som gäller i allmänhet för suppleanter som väljs av riksdagen (9, 10 §§). Konventsledamöter som lämnar riksdagen eller utses till talman eller statsråd under en valperiod måste avgå från uppdraget. Den partigrupp som den avgångna tillhör ska anmäla efterträdare som talmannen förklarar vald (jfr 12 §). Om det sker ett riksdagsval under tiden som konventet arbetar ska konventsledamöterna avgå och ett nytt val äga rum efter riksdagsvalet.

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

6.4 Fördragsändringar enligt det förenklade förfarandet m.m.

Den s.k. passerellen tillämpas då Europeiska rådet har tagit initiativ till ett beslut att bemyndiga rådet att gå över från enhällighet till kvalificerad majoritet eller från ett särskilt förfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Initiativet ska översändas till de nationella parlamenten som vart och ett har möjlighet att stoppa initiativet inom sex månader. Samma procedur ska tillämpas på ett förslag från kommissionen till rådet att anta ett beslut där det anges vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för akter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Någon formell skyldighet för de nationella parlamenten att pröva dessa initiativ finns inte enligt fördragen. Inte heller anges någon överordnad princip eller liknande mot vilken initiativet ska prövas. Ett parlaments beslut att utnyttja sin vetomöjlighet är ett rent politiskt beslut.

Med tanke på beslutets politiska karaktär och dess ingripande effekter föreslår utredningen för svensk del att varje sådant initiativ ska prövas av riksdagen i sin helhet. Det berörda utskottet ska bereda initiativet och därefter

behandlas det av kammaren. Någon motionsrätt behövs dock inte vid ett beslut av denna enkla karaktär.

Som RDK påpekat ska frågan 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 passerellen.

Regleringen av detta förfarande föreslås ske i en ny paragraf i RO, 10 kap. 8 §.

6.5 Deltagande i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojust

I Lissabonfördraget ges de nationella parlamenten en utvärderande roll inom området för frihet, säkerhet och rättvisa. Vidare ska de nationella parlamenten delta i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet. Enligt fördraget ska de närmare formerna för detta regleras i särskild ordning.

Enligt vad utredningen erfarit har några närmare diskussioner inte förts vad gäller formerna för de nationella parlamentens utvärdering eller kontroll. Inom ramen för Cosac har frågan väckts, och en kartläggning av dagens parlamentariska granskning av Europol och Eurojust kommer att inledas. Därefter är avsikten att se närmare på de framtida möjligheterna och behoven av samarbete på detta område mellan olika nationella parlament liksom mellan nationella parlament och Europaparlamentet.

Enligt utredningens mening är det i dagsläget inte möjligt att göra några närmare bedömningar av hur de nya uppgifterna kommer att påverka riksdagens arbete. Utredningen vill peka på vikten av att riksdagen aktivt deltar i diskussionen om utformningen av de nationella parlamentens roll på detta område. De utskott som är närmast berörda liksom EU-nämnden bör därför inledningsvis få fördjupad information om hur diskussionerna förs och ges möjlighet att i någon form diskutera med varandra. Utskottens synpunkter bör tas till vara inför Cosacs möten, och återrapportering bör ske särskilt i utskottet.

6.6 Hantering av övrig information från EU:s institutioner

Utredningen föreslår att 10 kap. RO inleds med en bestämmelse i vilken det konstateras att riksdagen får skriftlig information från Europeiska unionens institutioner i enlighet med fördragen och de till fördragen hörande protokollen. Någon hänvisning till vilka fördragsregler som innehåller krav på information till de nationella parlamenten behövs inte. I denna rapport hänvisas till den förteckning som finns i *bilaga 2*.

Det mesta av den information som tillkommit genom Lissabonfördraget utgör underlag för riksdagens beslut i fråga om subsidiaritetskontrollen av lagstiftningsutkasterna och den fortsatta beredningen av dessa i utskotten, fördragsändringar enligt det förenklade förfarandet samt deltagandet i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojust. Riksdagen beslöt 2006 att grön- och vitböcker och även de andra dokument från EU, med undantag för kommissionsförslag, som talmannen efter samråd med gruppledarna bestämmer, ska behandlas i en särskild ordning som anges i 10 kap. 4 § RO. De dokument från EU som tillkommer genom Lissabonfördraget kommer att omfattas av möjligheten till riksdagsbehandling efter talmannens bestämmande, om ingen lagändring görs. Bland dessa tillkommande dokument kan förvisso finnas sådana som det inte är meningsfullt att behandla i riksdagen. Men någon anledning att reglera detta finns inte. Bland de nya dokumenten finns också sådana där utredningen föreställer sig att riksdagsbehandling är önskvärd. Dit hör utkast till fördragsändringar och ansökningar om anslutning till unionen. Vissa dokument skulle kunna bli aktuella för riksdagsbehandling, t.ex. informationen om det operativa samarbetet i frågor som rör den inre säkerheten. Utredningen anser dock att någon riksdagsbehandling av de nu nämnda dokumenten inte bör föreskrivas i RO, utan talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma om riksdagsbehandling ska ske. Ingen ändring bör alltså göras i denna bestämmelse.

Enligt utredningens uppfattning bör regeringen ha skyldighet att informera riksdagen om sin syn inte bara på kommissionsförslag som regeringen bedömer som betydelsefulla utan på alla typer av betydelsefulla EU-dokument som överlämnas till riksdagen. Regeringen avgör själv under parlamentariskt ansvar vilka dokument som är betydelsefulla. Detta ställningstagande innebär en ändring i bestämmelsen i 10 kap. RO om regeringens skyldighet att informera riksdagen (nuvarande 10 kap. 2 § som efter införande av en ny 1 § blir 10 kap. 3 §). I sammanhanget bör erinras om den speciellt reglerade informationsskyldighet som regeringen föreslås få när det gäller subsidiaritetsgranskningen (s. 53).

6.7 Kontakter med övriga parlament inom EU

Det interparlamentariska samarbetet inom EU har utvecklats starkt under senare år. Förutom det reglerade samarbete som bedrivs inom ramen för Cosac har andra kontakt- och samarbetsformer uppstått. Inom ramen för arbetet i den europeiska talmanskonferensen har olika initiativ tagits för att förstärka och utveckla kontakterna. Möten mellan parlamentens fackutskott för diskussion av specifika lagstiftningsåtgärder förekommer i ökad utsträckning liksom möten inom andra, för tillfället skapade fora för diskussion av mer övergripande frågor och framtidsfrågor. Viktig information för kontakterna och samarbetet kan numera erhållas på webbplatsen IPEX.

Det interparlamentariska samarbetet är förankrat i unionsfördragets bestämmelse om de nationella parlamenten (EUF art. 12) och i protokollet om de nationella parlamentens roll (art. 9–10). Reviderade riktlinjer för samarbetet finns i den överenskommelse som den europeiska talmanskonferensen träffade i Lissabon i juni 2008.

Utredningen vill liksom RDK framhålla värdet av kontakter med andra parlament. Behovet av sådana kontakter kommer snarast att öka när Lissabonfördraget träder i kraft. Från svensk sida är – med den ordning vi har sedan 2006 för regeringens överläggning med utskotten om lagstiftningsutkast och den ordning som föreslås i denna rapport beträffande subsidiaritetskontrollen m.m. – utskottens kontakter med sina motsvarigheter i de andra europeiska parlamenten av särskild vikt. Dessa kontakter underlättas av att utvecklingen går mot en ökad roll för fackutskotten i behandlingen av EU-frågor även i andra länders parlament.

Utredningen anser att Cosac är ett värdefullt organ för diskussion och utbyte av erfarenheter när det gäller parlamentens arbete med EU-frågor över huvud taget, således även för diskussion av subsidiaritetsfrågor och andra frågor där parlamenten deltar i EU-lagstiftningen enligt Lissabonfördraget. I Cosac ingår enligt dess egen arbetsordning sex representanter från varje parlaments speciella EU-organ, för svensk del från EU-nämnden. Kontakterna mellan utskotten och nämnden bör enligt utredningens mening vara omfattande, och det gäller även beträffande den subsidiaritetsgranskning som enligt utredningens förslag ska ske i utskotten. Det är naturligt att dessa kontakter i första hand sker via partigrupperna. Nämndens breda sammansättning av ledamöter och för närvarande över 40 suppleanter ger goda möjligheter för att samma ledamöter som representerar partiet i ett fackutskott deltar i nämndens behandling av fackutskottets frågor. Därmed är också möjligheterna goda att anpassa Cosacdelegationens sammansättning till de frågor som ska behandlas på ett Cosacmöte.

De ståndpunkter som intas av enskilda eller grupper av riksdagsledamöter i olika interparlamentariska EU-organ binder inte riksdagen. Endast riksdagen själv kan i de former som anges i RF och RO fatta sådana beslut. Inte desto mindre är det 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.

Samråd sker i dag i olika former beroende på vilket interparlamentariskt organ det handlar om.

Inför mötena i den europeiska talmanskonferensen samråder talmannen med gruppledarna. På tjänstemannaplanet är det i första hand riksdagsdirektören som med stöd av EU-samordningen i kammarkansliet bereder frågorna i kontakt med utskottens och EU-nämndens kanslichefer.

De frågor som ska tas upp på Cosacmötena bereds i första hand i EU-nämnden och i den delegation ur nämnden som ska delta i mötet med stöd av nämndens kansli. EU-nämndens breda sammansättning ger goda möjligheter

till politiska kontakter med utskotten. I likhet med vad som numera normalt är fallet när EU-nämnden behandlar frågor som rör ett visst utskott, bör tjänstemän från de berörda utskottskanslierna vara närvarande när EU-nämnden behandlar Cosacfrågor.

Förmöten bör äga rum i de delegationer som deltar i utskottsvisa möten och i konferenser om politiska frågor av mer övergripande karaktär. Det är angeläget att EU-nämnden informeras om möten av dessa slag och ges tillfälle att framföra synpunkter på de frågor som ska behandlas. Dessa kontakter med nämnden underlättas givetvis om nämndledamöter finns med i delegationerna.

6.8 Konsekvenser för arbetet i riksdagen

En genomgång har gjorts av utkast till lagstiftningsakter för 2007 och 2008 (se 2008/09:URF2 *arbetspromemoria* 5). Vid genomgången har det bedömts vilka utkast som ryms inom EU:s exklusiva befogenheter och vilka som faller inom områden där befogenheterna är delade mellan EU och medlemsstaterna. Vidare har lagstiftningsakterna delats upp på förordningar och direktiv. Förslag som gäller tredje pelaren omfattas inte av genomgången. Det noteras dock i promemorian att det är få rambeslut som rör tredjepelarfrågor.

Tabellen nedan visar att av samtliga 482 utkast till direktiv och förordningar för perioden 2007–2008 tillhörde 151 (31 %) det delade befogenhetsområdet medan 331 (69 %) föll under EU:s exklusiva befogenheter. De senare kan räknas bort i detta sammanhang. För riksdagens prövning enligt subsidiaritetsprincipen skulle det då återstå 62 lagstiftningsakter för 2007 och 89 för 2008. Av dessa är, som framgår av utredningens arbetspromemoria, många ändringsförfattningar som sannolikt inte skulle ha medfört särskilt mycket arbete för riksdagen.

TABELL 1. UTKAST TILL DIREKTIV OCH FÖRORDNINGAR INOM OMRÅDEN DÄR EU HAR EXKLUSIV BEFOGENHET RESPEKTIVE DELAD BEFOGENHET MED MEDLEMSSTATERNA

År	Exklusiv befogenhet	Delad befogenhet	Totalt
	Antal (andel)	Antal (andel)	Antal
2007	162 (72 %)	62 (28 %)	224
2008	169 (66 %)	89 (34 %)	258
Totalt	331 (69 %)	151 (31 %)	482

Vidare kan man utläsa av promemorian att andelen av samtliga direktiv under perioden 2007–2008 som föll inom det delade befogenhetsområdet (56 %) är betydligt större än andelen av samtliga förordningar för samma period (22 %). Det sistnämnda förklaras inte minst av att många förordningar föreslås på tull- och handelsområdet, där unionen har exklusiv befogenhet.

Av de utkast till lagstiftningsakter som enligt Lissabonfördraget ska prövas av riksdagen var det miljö- och jordbruksutskottet och trafikutskottet som vid remitteringen hade fått de flesta utkasten (34 respektive 27). Få eller inga utkast under hela tvåårsperioden mottog konstitutions-, utrikes-, försvars-, kultur- och utbildningsutskotten.

I promemorian visas också att det finns en årsrytm i EU:s lagstiftningsaktivitet. Antalet utkast stiger under perioden juni–juli. Det följs av en minskning under augusti. Under hösten sker en ökning under oktober–december.

Vilka slutsatser kan dras av denna genomgång när det gäller arbetsbördan för riksdagen och dess utskott efter det att Lissabonfördraget och de här föreslagna reglerna trätt i kraft?

Det är givet att subsidiaritetsgranskningen kommer att medföra en ökning av arbetsbördan för riksdagens utskott. För några utskott kommer denna ökning knappast att vara märkbar men för andra, t.ex. MJU och TU, påtaglig. Genom att den nuvarande tredje pelarens område läggs under det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan en viss förskjutning sannolikt väntas i riktning mot JuU:s, CU:s och SfU:s områden.

Årsrytmen i EU:s lagstiftningsaktivitet kommer med all sannolikhet att även i fortsättningen sammanfalla med riksdagens årsrytm med det undantaget att riksdagen för närvarande inte över huvud taget sammanträder under juli månad då många lagstiftningsutkast läggs fram av kommissionen. Försöksverksamheten har visat att det inte är bara för riksdagen som detta innebär problem. Det skulle därför vara positivt om den idé som framförts från kommissionen, att räkna bort augustiveckorna från åttaveckorsperioden, förverkligades.

När det gäller de övriga uppgifter som tillkommer genom Lissabonfördraget finns det knappast anledning att vänta sig att de kontinuerligt medför någon ökad arbetsbörda för riksdagen. Ett frågetecken måste dock tills vidare sättas för de tillkommande kontrollfrågorna på området för frihet, säkerhet och rättvisa.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

2 kap.

Tilläggsbestämmelsen 2.7.1

Som en följd av ändringarna i 10 kap. sker ändringar i bestämmelsen om kammarens föredragningslista.

3 kap.

14 a § EU-dokument

Som en följd av ändringarna i 10 kap. sker ändringar i bestämmelsen om EU-dokument. Två nya stycken införs som hänvisar till subsidiaritetskontrollen av utkastet till lagstiftningsakter i 10 kap. 6 § och till godkännandet av vissa initiativ från Europeiska unionen i 10 kap. 8 §.

4 kap.

4 § Konstitutionsutskottets uppgifter

En hänvisning införs till bestämmelsen i 10 kap. 6 § enligt vilken KU får i uppgift att följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Tilläggsbestämmelserna 4.6.2 och 5.12.1

I Lissabonfördraget försvinner beteckningen Europeiska gemenskapen och ersätts med Europeiska unionen. Detta bör medföra att beteckningen på utgiftsområde 27 ändras till Avgiften till Europeiska unionen.

10 kap.

1 § Information från Europeiska unionen

Paragrafen är ny.

Liksom Riksdagskommittén (RDK) anser utredningen att RO bör innehålla en paragraf där det anges att riksdagen får information om arbetet i Europeiska unionen från unionens institutioner i enlighet med fördragen och de till fördragen hörande protokollen.

Till skillnad från RDK anser utredningen inte att RO behöver redovisa vilka dokument som de nationella parlamenten ska erhålla. En sådan redovisning skulle visserligen göra RO mer informativ men skulle inte tillföra något nytt i sak. Dessutom blir en bestämmelse som fullständigt redovisar informationen från EU mycket omfattande. Utredningen har upprättat en lista över denna information (se *bilaga 2*).

2 § Regeringens skyldighet att informera riksdagen om EU-arbetet

Paragrafen ändrar nummer från 10 kap. 1 § till 10 kap. 2 §. I övrigt görs ingen ändring av paragrafen.

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

Paragrafen ändrar nummer från 10 kap. 2 § till 10 kap. 3 §. Ändringarna i övrigt har motiverats på s. 58.

4 § Utskottens arbete med EU-frågor

Paragrafen ändrar nummer från 10 kap. 3 § till 10 kap. 4 §. I övrigt görs inga ändringar av paragrafen.

5 § Behandlingen av EU-dokument

Paragrafen ändrar nummer från 10 kap. 4 § till 10 kap. 5 §. Bestämmelsen tar sikte på behandlingen av andra dokument från EU än utkast till lagstiftningsakter. Utkasten till lagstiftningsakter ska underkastas subsidiaritetskontroll enligt nästföljande paragraf. Möjligheten till behandling av övriga dokument efter beslut av talmannen enligt denna paragraf utsträcks genom Lissabonfördraget till nya dokument, som framhållits i den allmänna motiveringen (s. 57 f.).

Ändringarna i paragrafen är av formellt slag.

6 § Subsidiaritetskontroll

Paragrafen är ny.

Motivering för paragrafen lämnas på s. 42 f.

Uttrycket ”riksdagen” i första stycket ska inte uppfattas som liktydigt med ”kammaren”. I vilka fall kammaren ska pröva subsidiaritetsfrågan framgår av fjärde stycket. I övriga fall avgör ett utskott.

Utkasten till lagstiftningsakter omfattas av RO:s beredningstväng (4 kap. 1 §) och principiella förbud mot delning av ärenden mellan utskott (4 kap. 7 §). Utskottshänvisning ska ske enligt ärendefördelningsreglerna i 4 kap. 4–6 §§. Samarbete kan ske mellan utskotten genom att det beredande utskottet inhämtar yttrande från ett eller flera andra utskott eller genom beredning i sammansatt utskott (4 kap. 8 §).

I den allmänna motiveringen (s. 53) har utredningen angett skäl till att regeringen inom två veckor ska informera ett utskott om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i ett visst fall, om utskottet begär det. Informationen kan lämnas skriftligen och/eller muntligen av ett statsråd eller en statssekreterare, undantagsvis av en annan tjänsteman från berört departement i Regeringskansliet.

Ett utskott kan inte på egen hand fatta beslut om att avge ett motiverat yttrande på riksdagens vägnar. Redan en utskottsminoritet har rätt att få frågan prövad i kammaren. Detta har motiverats på s. 54. Utredningen anser att ett utskottsförslag om att avge ett motiverat yttrande ska – i likhet med vad som är fallet med yttranden över andra EU-dokument enligt 5 § – benämnas *utlå-*

tande. Beslut att inte avge utlåtande meddelas kammaren genom protokollsutdrag.

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

När kammaren beslutar om ett utlåtande är bestämmelserna om återförvisning och hänvisning till annat utskott tillämpliga (4 kap. 10 § RO). Likaså tillämpas reglerna om anmälan och bordläggning (5 kap. 1 §), om tillåtna yrkanden (3 §) och om avgörande av ärenden (4–7 §§). Om kammaren mottagit ett protokollsutdrag från ett utskott eller själv inte beslutar att avge något motiverat yttrande, avgår ingen skrivelse till unionsinstitutionerna.

I den allmänna motiveringen (s. 53) har utredningen angett skäl till att KU ska följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och rapportera sina iakttagelser till kammaren i ett utlåtande. Kammarens beslut kan inte bli annat än att lägga utlåtandet till handlingarna.

7 § Ledamöter i konvent för fördragsändringar inom Europeiska unionen

Paragrafen är ny.

Utredningens ställningstagande motiveras på s. 55 f.

8 § Godkännande av vissa initiativ från Europeiska unionen

Paragrafen är ny.

Utredningens ställningstagande motiveras på s. 56 f.

Initiativen omfattas av RO:s beredningstvång (4 kap. 1 §) och principiella förbud mot delning av ärenden mellan utskott (4 kap. 7 §). Utskottshänvisning ska ske enligt ärendefördelningsreglerna i 4 kap. 4–6 §§. Samarbete kan ske mellan utskotten genom att det beredande utskottet inhämtar yttrande från ett eller flera andra utskott eller genom beredning i sammansatt utskott (4 kap. 8 §). Utskottet ska inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Ett utskottets förslag till ställningstagande ska – i likhet med vad som är fallet med yttranden över andra EU-dokument – benämnas *utlåtande*. Vid utskottets beslut gäller reglerna om omröstning, reservationsrätt och särskilt yttrande (4 kap. 15–16 §§ RO).

När kammaren beslutar om ett utlåtande är bestämmelserna om återförvisning och hänvisning till annat utskott tillämpliga (4 kap. 10 § RO). Likaså tillämpas reglerna om anmälan och bordläggning (5 kap. 1 §), om tillåtna yrkanden (3 §) och om avgörande av ärenden (4–7 §§). Eftersom endast två beslut är möjliga – godkännande eller avslag på initiativet – innebär ett förkastande av utskottets förslag till beslut att det motsatta beslutet fattats.

Om kammaren beslutar att godkänna initiativet avgår ingen skrivelse till den berörda unionsinstitutionen.

Ikraftträdandebestämmelsen

Bestämmelsen har fått denna utformning eftersom riksdagen inte råder över dagen för lagens ikraftträdande om den ska sammanfalla med dagen för för-

dragets ikraftträdande. För närvarande är det inte möjligt att bedöma när fördraget träder i kraft. Men det är givetvis möjligt att det går att göra vid utskottsbehandlingen och att den föreslagna bestämmelsen då kan ersättas med en bestämd dag.

BILAGA 1Förslag till lag om ändring i
riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen¹

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2.7.1

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

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

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

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

3 kap.
14 a §

Grön- och vitböcker som *skall till-*

Grön- och vitböcker som *överbä-*

¹ Riksdagsordningen omtryckt 2007:726.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

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

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

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

4 kap.

4 §

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

4.6.2

Finansutskottet *skall* bereda ärenden om

1. penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,
2. kredit- och fondväsendet,
3. det affärsmässiga försäkringsväsendet,
4. Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,
5. den kommunala ekonomin,
6. statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,
7. statens egendom och upphandling i allmänhet,
8. förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde samt
9. budgettekniska frågor.

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

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

Finansutskottet *ska* bereda ärenden om

1. penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,
2. kredit- och fondväsendet,
3. det affärsmässiga försäkringsväsendet,
4. Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,
5. den kommunala ekonomin,
6. statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,
7. statens egendom och upphandling i allmänhet,
8. förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde samt
9. budgettekniska frågor.

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

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

5 kap.

5.12.1²

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

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

² Senaste lydelse 2008:757.

Nuvarande lydelse

het för familjer och barn, 13 Integration och jämställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional tillväxt, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen.

Föreslagen lydelse

het för familjer och barn, 13 Integration och jämställdhet, 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik, 19 Regional tillväxt, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska unionen.

10 kap.

Information från Europeiska unionen*1 §*

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

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

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

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

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

Behandlingen av EU-dokument*4 §*

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

5 §

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

Nuvarande lydelse

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

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

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

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

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

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

Föreslagen lydelse

behandlas på samma sätt.

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

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

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

Subsidiaritetskontroll***6 §***

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

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

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

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

anmäla genom protokollsutdrag till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

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

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

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

Ledamöter i konvent för fördragsändringar inom Europeiska unionen

7 §

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

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

Godkännande av vissa initiativ från Europeiska unionen

8 §

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

BILAGA 2

Information från EU:s institutioner m.m. till de nationella parlamenten

Här följer en sammanställning av den information som EU:s institutioner och medlemsstaterna är skyldiga att lämna de nationella parlamenten enligt fördragen.

Från Europaparlamentet

- utkast och ändrade utkast till lagstiftningsakter (prot. 1 art. 2, prot. 2 art. 4),
- lagstiftningsresolutioner (prot. 2 art. 4).

Från Europeiska rådet

- initiativ till förenklade förändringsförfaranden (FEU art. 48.7, prot. 1 art. 6).

Från rådet

- utkast och ändrade utkast till lagstiftningsakter som kommer från en grupp medlemsstater, domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken (prot. 1 art. 2, prot. 2 art. 4),
- dagordningarna för och resultaten av rådets möten, inklusive protokollen från de möten då rådet diskuterar utkast till lagstiftningsakter (prot. 1 art. 5),
- ståndpunkter i lagstiftningsförfarandet (prot. 2 art. 4),
- information om det operativa samarbetet i frågor som rör den inre säkerheten (FEUF art. 71),
- utkast till fördragsändringar (FEU art. 48.2),
- ansökningar om anslutning till unionen (FEU art. 49).

Från kommissionen

- samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden; prot. 1 art. 1),
- det årliga lagstiftningsprogrammet (prot. 1 art. 1),
- alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi (prot. 1 art. 1),
- utkast och ändrade utkast till lagstiftningsakter (prot. 1 art. 2, prot. 2 art. 4),
- rapport om tillämpningen av artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (prot. 2 art. 9),
- förslag som anger vilka aspekter av familjerätten som har överskridande följder och som kan bli föremål för akter som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (FEUF art. 81).

Från revisionsrätten

- årsrapporten (prot. 1 art. 7).

Från medlemsstaterna i samarbete med kommissionen

- innehållet i och resultatet av utvärderingen av hur medlemsstaternas myndigheter genomför unionens politik inom området med frihet, säkerhet och rättvisa (FEUF art. 70).